

NOU

Norges offentlige utredninger **2026: 1**

En bærekraftig kommunesektor

Kommunekommisjonens første delutredning



Norges offentlige utredninger 2026

Seriens redaksjon:
Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon
Teknisk redaksjon

1. En bærekraftig kommunesektor –
Kommunekommisjonens første delutredning
Kommunal- og distriktsdepartementet

En bærekraftig kommunesektor

Kommunekommisjonens første delutredning

Utredning fra et utvalg oppnevnt ved kongelig resolusjon 9. mai 2025

Avgitt til Kommunal- og distriktsdepartementet 9. januar 2026

ISSN 0806-2633 (online)
ISSN 0333-2306 (trykt utg.)

DepMedia

Til Kommunal- og distriktsdepartementet

Kommunekommisjonen ble oppnevnt ved kongelig resolusjon 9. mai 2025 for å 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 det er andre forhold som binder kompetanse unødvendig, bidrar til unødvendig høye kostnader eller lite effektiv oppgaveløsning i kommuner og fylkeskommuner. Utvalget gir med dette sin første delutredning.

Oslo 9. januar 2026

Eivind Dale
Leder

Lars-Erik Borge

Camilla Bruno Dunsæd

Helge Eide

Jørgen Holten Jørgensen

Monica Mæland

Mette Nord

Rita Irene Ottervik

Ivar B. Prestbakmo

Heide Merete Rudi

Geir Røsvoll

Signy Irene Vabo

Baard Krag
Sekretariatsleder

Morten Petter Johansen

Kristin Lind

Susanne Rynning
Moshuus

Lars Tore Rydland

Haakon Oftebro Sandvold

Susann Strømsvåg

Innhold

1	Sammendrag	9	4.2.1	Økonomiske virkemidler	49
1.1	Kommunekommisjonen	9	4.2.2	Juridiske virkemidler	49
1.2	Dagens kommunesystem	9	4.2.3	Pedagogiske virkemidler	50
1.3	Statlig styring av kommunene	11	4.2.4	Statlig kontroll med kommunene	51
1.4	Perspektiver på økonomi og demografi	13	4.3	Statlig styring av kommunene i praksis	53
1.5	Kommisjonens problemforståelse	13	4.3.1	Bruk av økonomiske virkemidler	53
1.6	Kommisjonens forslag	15	4.3.2	Bruk av juridiske virkemidler	54
1.7	Rammer for andre delutredning ...	17	4.3.3	Bruk av pedagogiske virkemidler	55
2	Kommisjonens sammensetning, mandat og arbeid	20	4.3.4	Bruk av styringsvirkemidler i skjæringspunktet mellom det juridiske og pedagogiske	55
2.1	Kommisjonens sammensetning	20	4.3.5	Statlige kontrollordninger som styringsvirkemidler	56
2.2	Kommisjonens mandat	20	4.3.6	Annen samhandling mellom stat og kommune	58
2.2.1	Mandat og bakgrunn	20	4.4	Utviklingstrekk i den statlige styringen	58
2.2.2	Kommisjonens forståelse av mandatet	21	4.4.1	Overordnede utviklingstrekk i den statlige styringen	58
2.3	Kommisjonens arbeid	24	4.4.2	Utviklingstrekk på de store tjenestoområdene	59
3	Dagens kommunesystem og oppgaveløsning	25	5	Perspektiver på økonomi og demografi	61
3.1	Det norske kommunesystemet	25	5.1	Innledning	61
3.1.1	Kommunenenes roller	26	5.2	Utvikling i kommune-økonomien	64
3.1.2	Kommunesektorens oppgaver	26	5.3	Utviklingen i befolkningen	67
3.1.3	Kommunesektorens inntekter	27	5.3.1	Historisk utvikling i befolkningen	67
3.1.4	Kommunenenes organisering	28	5.3.2	Befolkningsutviklingen framover	71
3.1.5	Kommuneinndeling og geografi	29	5.4	Utviklingen i arbeidsstyrken og behovet for arbeidskraft	75
3.2	Kommunenenes oppgaveløsning	31	5.4.1	Arbeidsstyrken	75
3.2.1	Innledning	31	5.4.2	Utviklingen i etterspørselen etter arbeidskraft	76
3.2.2	Organisering av oppgaveløsningen	32	5.5	Mangel på arbeidskraft	79
3.2.3	Innretning på og variasjon i tjenestetilbudet	33	5.6	Tiltak for å redusere knappheten på arbeidskraft	84
4	Statlig styring av kommunesektoren	44	5.7	Andre utviklingstrekk	86
4.1	Rammer for statlig styring av kommunene	44	6	Kommisjonens problemforståelse	88
4.1.1	Nasjonale mål	44	6.1	Mangel på folk	88
4.1.2	Rettslig regulering av det kommunale selvstyret	45	6.2	Et styringssystem i ubalanse	88
4.1.3	Prinsipper og retningslinjer for statlig styring	46	6.3	Størrelse og sentralitet teller	90
4.1.4	Særlig om rammestyringsprinsippet og forholdsmessighetsprinsippet	47	6.4	Forventningsgapet	90
4.1.5	Utredninger og utredningsinstruksen	48			
4.2	Virkemidler for statlig styring	48			

6.5	Mindre økonomisk handlingsrom	90	7.5.2	Hvordan ordningene virker	126
6.6	Krevende omstillinger må til	91	7.5.3	Kommisjonens vurdering av ordningene	127
7	Tiltak	92	7.5.4	Beskrivelse av kommisjonens forslag til endring	127
7.1	Bakgrunn og kriterier for tiltak	92	7.5.5	Konsekvenser av kommisjonens forslag	127
7.2	Avvikling av lærernormen	93	7.6	Heve beløpsgrensen for krav til rapportering på øremerkede tilskudd	128
7.2.1	Skolen og kommunene som skoleeier	93	7.6.1	Beskrivelse av reguleringen	128
7.2.2	Beskrivelse av reguleringen	93	7.6.2	Hvordan reguleringen virker	128
7.2.3	Bakgrunn for reguleringen	93	7.6.3	Kommisjonens vurdering av reguleringen	128
7.2.4	Hvordan reguleringen virker	94	7.6.4	Beskrivelse av kommisjonens forslag til endring	129
7.2.5	Kommisjonens vurdering av reguleringen	95	7.6.5	Konsekvenser av kommisjonens forslag	129
7.2.6	Beskrivelse av kommisjonens forslag til endring	96	7.7	Avvikle grunnskoletilskuddet i inntektssystemet	129
7.2.7	Konsekvenser av kommisjonens forslag	96	7.7.1	Beskrivelse av tilskuddet	129
7.2.8	Særmerknader fra kommisjonens mindretall	97	7.7.2	Hvordan reguleringen virker	130
7.3	Avvikling av kompetansekrav i helse- og omsorgstjenesten	98	7.7.3	Kommisjonens vurdering av reguleringen	130
7.3.1	Kommunale helse- og omsorgstjenester	98	7.7.4	Forslag til endring	131
7.3.2	Beskrivelse av reguleringen	99	7.7.5	Konsekvenser av kommisjonens forslag	131
7.3.3	Hvordan reguleringen virker	100	7.8	Forenkling i Husbankens investeringstilskudd til omsorgsboliger og sykehjem	132
7.3.4	Kommisjonens vurdering av reguleringen	101	7.8.1	Beskrivelse av tilskuddsordningen	132
7.3.5	Beskrivelse av kommisjonens forslag til endring	102	7.8.2	Hvordan reguleringen virker	133
7.3.6	Konsekvenser av kommisjonens forslag	102	7.8.3	Kommisjonens vurdering av ordningen	134
7.3.7	Særmerknader fra kommisjonens mindretall	103	7.8.4	Beskrivelse av kommisjonens forslag	134
7.4	Innlemming av øremerkede tilskudd til kommunesektoren	104	7.8.5	Konsekvenser av kommisjonens forslag	135
7.4.1	Beskrivelse av tilskuddsordningene	104	8	Samlede konsekvenser av kommisjonens forslag	136
7.4.2	Hvordan ordningene virker	105	9	Rammer for andre delutredning	138
7.4.3	Kommisjonens vurdering av ordningene	107	9.1	Innledning	138
7.4.4	Beskrivelse av kommisjonens forslag til endring	107	9.2	Statens styring av kommunesektoren	138
7.4.5	Konsekvenser av kommisjonens forslag	112	9.2.1	Innledning	138
7.4.6	Særmerknader fra kommisjonens mindretall	115	9.2.2	Tiltak på systemnivå	140
7.4.7	Beskrivelse og vurdering av tilskuddene som foreslås innlemmet	117	9.2.3	Dagens virkemiddelbruk	142
7.5	Sammenslåing av tilskudd på natur- og klimafeltet	125	9.3	Andre forhold	144
7.5.1	Beskrivelse av tilskuddsordningene	125	9.3.1	Forhold staten kan påvirke	144
			9.3.2	Forhold kommunene kan påvirke	145

9.4	Norden	146
9.5	Innspill til kommisjonens videre arbeid	147
Referanseliste		148

Vedlegg

1	Eksterne virkninger som begrunnelse for statlig styring	156
2	Oversikt øremerkede tilskudd på 60-poster	168

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 ivarettatt 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.

Kapittel 2

Kommisjonens sammensetning, mandat og arbeid

2.1 Kommisjonens sammensetning

Kommisjonen ble oppnevnt den 9. mai 2025 ved kongelig resolusjon. Kommisjonen fikk følgende sammensetning:

- Eivind Dale, pensjonist og spesialrådgiver i Kommunal- og distriktsdepartementet, Ås (leder)
- Mette Nord, forbundsleder i Fagforbundet (LO), fra høsten 2025 pensjonist, Porsgrunn
- Geir Røsvoll, forbundsleder i Utdanningsforbundet (Unio), Trondheim
- Helge Eide, områdedirektør samfunn, velferd og demokrati i KS, Lillestrøm
- Ivar B. Prestbakmo, selvstendig næringsdrivende, fra januar 2026 seniorrådgiver i Nordavind Utvikling, Salangen
- Rita Ottervik, tidligere ordfører i Trondheim, fra januar 2026 prosjektleder i Trøndelag fylkeskommune for Nasjonaljubileet 2030, Trondheim
- Monica Mæland, administrerende direktør i Bergen Næringsråd, Bergen
- Camilla Bruno Dunsæd, kommunedirektør i Kristiansand, Kristiansand
- Jørgen Holten Jørgensen, kommunedirektør i Tana, Tana
- Signy Irene Vabo, professor ved Universitetet i Oslo, Oslo
- Lars-Erik Borge, professor ved Norges teknisk-natur vitenskapelige universitet, Trondheim
- Heidi Merete Rudi, pasient- og brukerombud i Oslo og Akershus og sosial- og eldreombud i Oslo, Nordre Follo

Kommisjonens sekretariat har bestått av fagdirektør Baard Krag (sekretariatsleder), underdirektør Morten Petter Johansen, fagdirektør Susanne Rynning Moshuus, utredningsleder Kristin Lind, utredningsleder Lars Tore Rydland, fagsjef Susann Strømsvåg og seniorrådgiver Haakon Oftebro Sandvold.

2.2 Kommisjonens mandat

2.2.1 Mandat og bakgrunn

Kommisjonen ble gitt følgende mandat:

Formål

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 det er andre forhold som binder kompetanse unødvendig, bidrar til unødvendig høye kostnader eller lite effektiv oppgaveløsning i kommuner og fylkeskommuner.

Bakgrunn

Kommuner og fylkeskommuner har ulike roller og er ansvarlige for en lang rekke viktige samfunnsområder og tjenester som en sentral del av velferdsstaten. For at kommunesektoren skal kunne fortsette å levere gode tjenester i en situasjon med økende knapphet på arbeidskraft og store demografiske endringer som krever omstilling av tjenestetilbudet, må det vurderes hvordan statens styring av kommunesektoren og andre rammebetingelser kan legge til rette for at arbeidskraft og øvrige ressurser kan brukes best mulig, både innenfor en sektor og på tvers av sektorer.

Rammestyringsprinsippet, som er hovedprinsippet for statens styring av kommunesektoren, skal legge til rette for effektiv ressursbruk og et lokalt handlingsrom som er en forutsetning for at lokaldemokratiet skal fungere etter hensikten. Detaljert statlig styring skal være begrunnet i en konkret vurdering av om innskrenkningen i den kommunale handlefriheten er forholdsmessig sett opp mot nasjonale mål som likeverd og rettsikkerhet. Selv om hver regulering som innskrenker kommunenes handlefrihet isolert sett

kan være godt begrunnet, har summen av oppgaver og krav nådd et punkt der dette for mange kommuner er krevende å håndtere.

Mange og stadig flere kommuner står i en situasjon med behov for store omstillinger. Dette skyldes ikke minst mangel på tilstrekkelig og kompetent arbeidskraft i kombinasjon med at utviklingen i befolkningssammensetningen krever endringer i tjenestetilbudet. Dette får også konsekvenser for kommunen som samfunnsutvikler. Utfordringene merkes først i distriktene, men gjelder de fleste kommunene og er forventet å bli vesentlig større i årene som kommer. Regjeringen setter derfor ned en kommisjon for kommunesektoren.

Om oppdraget

- 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 det er 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.

Gjennomføring og leveranser

Kommisjonen skal følge utredningsinstruksen, herunder vurdere hvilke utfordringer sektoren står overfor, ulike mulige tiltak for å møte disse og konsekvenser av ulike tiltak. Å belyse dilemmaer og gjøre avveininger knyttet til å ivareta behov hos både innbyggerne, staten og kommunesektoren på kort og lang sikt, vil måtte stå sentralt. Det finnes et omfattende kunnskapsgrunnlag fra tidligere utredninger, som Generalistkommuneutvalget, og annet arbeid som kommisjonen skal ta utgangspunkt i. Kommisjonen bør også se hen til annet pågående utredningsarbeid, samt tilsvarende arbeid og erfaringer fra land det er naturlig å sammenligne seg med. Utvalget har anledning til å hente inn ny kunnskap om det er behov for det.

Kommisjonen vil få et eget sekretariat. Kommisjonen skal legge til rette for innspill fra relevante kompetansemiljøer og private og offentlige aktører, herunder statsforvalterne. Det er særlig viktig at kommunesektoren involveres i arbeidet

på en god måte. Kommisjonen skal ha en referansegruppe for å legge til rette for at representanter for ansatte og brukere av sentrale kommunale tjenester, samt andre relevante interessenter, kan rådføres og få anledning til å legge fram sine synspunkter og problemstillinger.

Med omfattende bakgrunnsmateriale og problemstillinger fra tidligere arbeider vil kommisjonen raskt kunne komme i gang med analyser og mulige tiltak og levere en første rapport før jul 2025. Kommisjonen leverer en ny rapport i løpet av 2026. Det er opp til kommisjonen å fordele arbeidet mellom de to rapportene på en hensiktsmessig måte. Utredningene skal leveres som NOU-rapporter til Kommunal- og distriktsdepartementet. Kommunal- og distriktsdepartementet kommer tilbake til en eventuell videre framdriftsplan.

2.2.2 Kommisjonens forståelse av mandatet

Forståelse av mandatet

Kommisjonen har fått et bredt mandat som gir stor frihet til å vurdere de tiltak kommisjonen mener best kan bidra til å legge til rette for god ressursbruk, fleksibel bruk av personell og effektiv oppgaveløsning i kommunesektoren. Kommisjonen er for det første bedt om å *foreslå endringer i statens styring av kommunesektoren*. Kommisjonen forstår dette dels som at det skal vurderes konkrete endringer i den statlige styringen sektoren i dag står overfor, og at dette kan omfatte både den juridiske, økonomiske og pedagogiske styringen. Kommisjonen tolker mandatet slik at det også kan vurderes tiltak på et mer overordnet og systematisk nivå, eksempelvis knyttet til hvordan systemer og prosesser for utredning, vurdering og beslutning om statlige styringstiltak er innrettet.

Kommisjonen er også bedt om å vurdere og foreslå tiltak om det er *andre forhold* som binder kompetanse unødvendig, bidrar til unødvendig høye kostnader eller lite effektiv oppgaveløsning i kommuner og fylkeskommuner. Dette er et vidt spørsmål som åpner for å gå inn i en rekke ulike problemstillinger. Kommisjonen tolker mandatet slik at det kan vurderes både forhold staten kan påvirke, og hva kommunesektoren selv kan gjøre for å unytte sine ressurser på en god måte.

Det brede mandatet har gjort det nødvendig å gjøre noen avgrensninger, både for denne utredningen og for det videre arbeidet. Denne første delutredningen (NOU 2026: 1) er avgrenset til å beskrive bakgrunnen og situasjonen og å vurdere enkeltstående endringer i den juridiske og øko-

nomiske styringen av kommunesektoren. De konkrete forslagene dreier seg i hovedsak om bemanningsnormer, kompetansekrav og ulike øremerkede tilskuddsordninger. Kommisjonen vil arbeide videre både med den delen av mandatet som omhandler statlig styring, og den delen som omhandler andre forhold fram mot den andre utredningen.

I det videre arbeidet vil kommisjonen både vurdere ytterligere endringer i dagens virkemiddelbruk og tiltak på et mer overordnet og systematisk nivå. For endringer i dagens styring, vil kommisjonen ha hovedfokus på styringen av kommunene i deres rolle som tjenesteytere, siden det er her arbeidskraftsbehovet er størst.

Kommisjonen vil også konsentrere arbeidet om såkalte *kommuneplikter*, altså regelverket som kun eller i all hovedsak 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.

Kommisjonens vurderinger vil ta utgangspunkt i at dagens forvaltningsnivåer (kommune, fylkeskommune og stat) og oppgavefordelingen mellom dem ligger fast, og at alle kommuner skal ha det samme ansvaret (generalistkommuneprinsippet). Kommisjonen vil videre 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. Kommisjonen legger også til grunn at det å vurdere tiltak for å øke den samlede nasjonale tilgangen på arbeidskraft, ligger utenfor kommisjonens mandat. Det å drøfte og vurdere eventuelle forhold og strukturer som kan være til hinder for fleksibel bruk av den arbeidskraften kommunesektoren allerede forvalter, vil imidlertid være en sentral del av kommisjonens arbeid.

I mandatet er det framhevet noen begreper som kommisjonen oppfatter som spesielt sentrale. Kommisjonen er bedt om å foreslå endringer i statens styring av kommunesektoren og andre forhold som legger til rette for blant annet *effektiv* oppgaveløsning i kommunesektoren. Videre er kommisjonen bedt om å redegjøre for konse-

kvensene av de tiltakene som foreslås, herunder for kvalitet og *likeverd* i tjenestene. Vi vil i det følgende si litt mer om avveininger knyttet til disse sentrale begrepene.

«Kommunesektoren» er en samlebetegnelse på kommuner og fylkeskommuner. I utredningen brukes noen steder «kommuner» som samlebetegnelse på «kommuner og fylkeskommuner» for å forenkle framstillingen. Prinsippene for forholdet mellom staten og kommuner og fylkeskommuner er i hovedsak de samme, og dersom noe gjelder særskilt for kommuner eller fylkeskommuner, vil dette omtales uttrykkelig.

Sentrale begreper

Ett av hovedmålene med statens styring av kommunesektoren er å sikre gode og likeverdige velferdstjenester til innbyggerne. Kommisjonens oppdrag må tolkes i lys av dette grunnleggende målet som både staten og kommunene deler. Oppdraget må også tolkes i lys av at den norske velferdsmodellen er bygget på desentralisering og nærhetsprinsippet, noe som innebærer at beslutninger skal tas så nær innbyggerne som mulig. Betydelig myndighet, ansvar og beslutningskompetanse for velferdstjenester er overført fra statlige organer til regionale og lokale nivåer.

En av de viktigste begrunnelsene for desentralisering til lokale myndigheter, er ønsket om mer treffsikker og kostnadseffektiv tjenesteyting. Denne begrunnelsen stammer fra Oates' desentraliseringsteorem. Staten kan utforme ensartede løsninger for hele landet, men behov og preferanser varierer i befolkningen. Siden lokale folkevalgte kjenner lokale forhold og behov bedre enn sentrale myndigheter, antas de å kunne tilpasse tjenestetilbud og løsninger, slik at tjenestene som gis har best mulig kvalitet og er tilpasset den enkelte innbygger. Som folkevalgte står de ansvarlige overfor innbyggerne gjennom valg hvert fjerde år. Desentralisering av oppgaver innebærer derfor en effektiv oppgaveløsning og ressursbruk og sikrer et godt og tilpasset nivå på tjenestene for innbyggerne.¹

Det kan være en iboende spenning mellom effektivitet på den ene siden og kvalitet og likeverd på den andre siden. Denne spenningen finnes også i mandatet. For forståelsen av mandatet og oppdraget er det derfor nærliggende å se nærmere på begrepene effektivitet og likeverdighet og hensynene de skal ivareta.

¹ Fiva m.fl. (2021).

Effektiv oppgaveløsning og effektiv ressursbruk er i mandatet omtalt som mål for den statlige styringen generelt og som mål for tiltak som kommisjonen skal foreslå. Samtidig er *likeverd* (og rettssikkerhet) omtalt som nasjonale mål, og konsekvenser av foreslåtte tiltak for likeverd og kvalitet i tjenestene skal særlig redegjøres for. Spørsmålet er hvordan man kan legge til rette for å nå begge disse målene, og i størst mulig grad samtidig. Dilemmaene og utfordringene som kan oppstå i skjæringspunktene her, er sentrale i vurderinger av tiltak som kommisjonen skal foreslå.

Begreper som effektivitet, likeverd og kvalitet kan forstås og brukes ulikt i ulike sammenhenger, og det er skrevet mye om dette. Her kommer kun en kort omtale av hvordan begrepene brukes i denne utredningen.

Effektivitet handler dels om hvordan ressurser fordeles mellom ulike grupper og formål, slik at midlene prioriteres der det er størst behov (prioriteringseffektivitet), og dels om hvordan ressurser benyttes for å oppnå best mulige tjenester per innsats/krone (kostnadseffektivitet). Begrunnelsen for rammestyring av kommunesektoren er tett knyttet opp mot effektivitetshensyn. Kommunesektoren utgjør en stor del av offentlig sektor, og staten ønsker at offentlige ressurser brukes mest mulig målrettet og til lavest mulig kostnad. Rammestyring gir kommunene handlingsrom til å fordele ressurser tilpasset lokale behov. Rammestyring gir også kommunene insentiver til å levere gode tjenester til innbyggerne til lavest mulig kostnad, siden gevinsten av effektiv drift tilfaller sektoren.

Likeverdige tjenester handler om hva slags tjenester innbyggerne i kommunene bør og skal få. Målet om likeverdighet innebærer ikke nødvendigvis at alle trenger å få identiske/like tjenester med samme form, innhold og omfang, men at tjenestene skal være best mulig tilpasset den enkeltes behov. Tjenestene skal være tilgjengelige for alle, ha en viss kvalitet, og alle skal få dekket sine grunnleggende behov. Likeverdighet kan altså ikke vurderes uavhengig av kvalitet, som handler om nivået eller standarden på tjenestene. Tilgangen på likeverdige tjenester er en overordnet og grunnleggende verdi i vårt velferdssamfunn. Denne verdien er tatt inn i både internasjonale konvensjoner knyttet til menneskerettigheter, og den er tatt inn i norsk lovgivning som en rettighet i en rekke lover.

Rammestyring kan bidra til likeverdighet, ved at frihetsgradene denne styringsformen gir kommunesektoren, legger til rette for at tjenestene

kan tilpasses den enkelte. Samtidig innebærer målet om likeverdighet at tjenestene i alle kommuner skal ha en viss kvalitet og et visst omfang. Det vil for eksempel være i strid med statens mål om likeverdighet hvis bosted avgjør om innbyggerne får tilgang på gitte grunnleggende velferdstjenester. Dette kan begrunne statlig styring i form av for eksempel minimumsstandards, rettighetslovgivning eller utjevning, som går på tvers av rene effektivitetshensyn. Staten kan ha en legitim grunn til å styre og gi føringer for tjenestetilbudet av viktige tjenester for å sikre at kommunene tilbyr et gitt omfang av tjenester, og at disse har tilstrekkelig god kvalitet.

Målet om likeverdighet gir derfor noen grenser for kommunenes handlingsrom til å prioritere og innrette tjenestetilbudet lokalt. Kommunenes arbeid med effektivitet vil måtte gjøres innenfor de ytre formelle/juridiske rammene om rettigheter knyttet til likeverdighet og likeverdige tjenester. For den statlige styringen vil internasjonale konvensjoner sette noen rammer for lovgivningsarbeid, men innenfor disse forpliktelsene er det sentralt å vurdere balansen mellom hensynene til effektivitet og likeverd. Målet må være at styringen av kommunesektoren setter kommunene i stand til å tilby likeverdige tjenester på en effektiv måte.

Dilemmaene som kan oppstå mellom disse hensynene, kan gjelde både for kommunene selv i deres produksjon av velferdstjenester og for den statlige styringen av kommunene.

Hensynene til likeverdighet og effektivitet kan også trekke i samme retning. Rapporten «Frihet til likeverd» peker på at lokal tilpasning er en forutsetning for at kommunesektoren skal være i stand til å levere likeverdige tjenester til innbyggerne.² I tillegg vil en kostnadseffektiv måte å løse oppgaver på innebære at man får mer ut av ressursene (både de økonomiske og arbeidskraften), og dermed vil det være større handlingsrom for å sikre likeverdige tjenester. Sett i dette perspektivet trekker både likeverdighet og effektivitet i retning av rammestyring av kommunesektoren som vektlegger både kostnadseffektivitet og frihet til lokal tilpasning.

Kommunekommisjonens oppdrag handler om å bidra til at den statlige styringen av kommunesektoren legger til rette for at innbyggerne sikres gode velferdstjenester også i årene framover, som i større grad enn tidligere vil bli preget av knapphet på arbeidskraft. En forutsetning for dette er å finne

² Haukelien m.fl. (2011)

en god balanse mellom hensynene til effektivitet, likeverdighet og kvalitet.

2.3 Kommisjonens arbeid

Kommisjonen har avholdt fire møter, hvorav ett over to dager. Følgende personer og virksomheter har holdt innlegg på kommisjonens møter:

- Gunnar Bovim, utvalgsleder, om Helsepersonellkommisjonen (NOU 2023: 4) og Helsereformutvalget
- Oddbjørg Bakli og Maria Alrek, Direktoratet for forvaltning og økonomistyring, om utfordringsbildet i forvaltningen og områdegjennomgang for økt ramkestyring av kommunene
- Tom Cato Karlsen, utvalgsleder, om Generalistkommuneutvalget (NOU 2023: 9)

Det er, som forutsatt i kommisjonens mandat, satt ned en referansegruppe med blant annet representanter for ansatte og brukere av sentrale kommunale tjenester. Kommisjonen avholdt møte med referansegruppen den 20. oktober. Referansegruppen har også hatt mulighet til å sende inn skriftlige innspill til kommisjonen i etterkant av møtet. Følgende organisasjoner inngår i referansegruppen:

- Akademikerne
- Elevorganisasjonen
- Foreldreutvalget for barnehager
- Foreldreutvalget for grunnopplæringen
- Frivillighet Norge
- Funksjonshemmedes fellesorganisasjon (FFO)
- Landsforeningen for barnevernsbarn
- Landsrådet for Norges barne- og ungdomsorganisasjoner
- Norsk kommunedirektørforum
- Næringslivets hovedorganisasjon (NHO)
- Organisasjonen for barnevernforeldre
- Organisasjonen mot offentlig diskriminering (OMOD)
- Pensjonistforbundet
- Private barnehagers landsforbund (PBL)
- Pårørendealliansen
- Samarbeidsforumet Av Funksjonshemmedes Organisasjoner (SAFO)
- Sametinget
- Spekter
- Virke
- YS – Yrkesorganisasjonenes Sentralforbund

Det vil i 2026 arrangeres nye møter der referansegruppen gis muligheter til å komme med sine innspill til andre delutredning.

Dialog med eksterne og offentligheten

Kommisjonsleder og flere kommisjonsmedlemmer har holdt presentasjoner om kommisjonens arbeid for ulike kommunale og statlige instanser og på ulike konferanser, nettverk og samlinger. I disse møtene har det vært åpning for å komme med innspill til kommisjonen.

Kommisjonen har mottatt en rekke skriftlige innspill. Innspillene har blant annet kommet fra kommuner, interesseorganisasjoner, regionråd, nettverk og privatpersoner. Kommisjonen har også merket seg at det er stor interesse i offentligheten for kommisjonens arbeid. Det kommer blant annet til uttrykk gjennom et betydelig antall artikler og debattinnlegg i ulike medier.

Kommisjonen vil i arbeidet framover fortsatt være åpen for innspill fra kommunesektoren selv og andre interessenter.

Kommisjonens leder og sekretariat har hatt møter med ulike pågående utvalg for å avklare grenser og tema mellom utvalgene og for å dele råd og erfaringer.

Tilgrensende problemstillinger og arbeid

Det er flere problemstillinger og pågående arbeid som grenser til Kommunekommisjonens mandat, og som kommisjonen vil se hen til i det videre arbeidet. I det følgende nevnes noen av de mest relevante pågående utredningene. Listen er ikke uttømmende.

- Ekspertutvalget om brukerstyrt personlig assistanse (BPA)
- Fellesskoleutvalget
- Helsereformutvalget
- Innovasjons- og samskappingsutvalget
- Pasient- og brukerrettighetslovutvalget
- Rusbehandlingsutvalget

Kommisjonen vil også se hen til prosessen knyttet til inkorporering av CRPD (FN-konvensjon om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne) i norsk lov.

Kapittel 3

Dagens kommunesystem og oppgaveløsning

Kommunesektoren er en bærebjelke i det norske velferdssamfunnet. Kommunesektoren må ha rammevilkår som setter kommuner og fylkeskommuner i stand til å løse sine oppgaver og utøve sine roller som tjenesteprodusent, myndighetsutøver, samfunnsutvikler og som demokratisk arena. Kommunene leverer sentrale tjenester til innbyggerne gjennom hele livsløpet, og er blant annet ansvarlige for velferdstjenester som barnehage, skole og helse og omsorg. Kommunene har dermed avgjørende betydning både for enkeltpersoners liv og hverdag og for samfunnet som helhet.

Kommunesektoren er en viktig del av demokratiet. Det lokale selvstyret er sentralt for at tjenester kan tilpasses lokale forhold og behov i den enkelte kommune, og gjennom lokaldemokratiet gis innbyggerne mulighet til å påvirke beslutninger som former deres nærmiljø og deres liv. Lokaldemokratiet handler også om å skape arenaer for deltakelse og debatt, og spiller en avgjørende rolle for tillit og legitimitet i hele det norske styringssystemet.

Gjennom sin rolle som samfunnsutvikler legger kommunene grunnlaget for levende lokalsamfunn og bærekraftig vekst. Kommunene har også en viktig rolle i landets totalberedskap. For mange er ikke kommunen kun et bosted eller en tjenestetilbyder, men også en arbeidsgiver. Rundt én av fem sysselsatte i Norge jobber i kommunal sektor.¹ Kommunesektoren forvalter store ressurser og står for en betydelig del av den økonomiske aktiviteten i landet. Slik spiller sektoren også en viktig rolle i nasjonaløkonomisk styring.

En velfungerende kommunesektor er avgjørende for å kunne opprettholde velferdssamfunnet, også i årene som kommer. Gjennom kommunesektoren og lokaldemokratiet forvaltes store verdier. Dette skaper fellesskap, tilhørighet og gir rom for lokale løsninger. Det er i kommunesektoren politikk og hverdagsliv møtes, og framtidens samfunn bygges.

Nedenfor gis det en nærmere beskrivelse av dagens kommunesystem og kommunenes oppgaveløsning.

3.1 Det norske kommunesystemet

Utviklingslinjene for dagens norske kommuner trekkes vanligvis tilbake til formannskapslovene i 1837. Med disse lovene ble det skapt nye organisatoriske og legale rammer rundt lokal offentlig virksomhet, for en stor del med utgangspunkt i prestegjeldene. Kommunene som ble etablert i 1837, fungerte som en ramme rundt både oppgaver som var definert av staten og oppgaver som kommunene selv valgte å ta på seg, og innførte folkesuverenitetsprinsippet i lokalforvaltningen.² Alt dette er gjenkjennbart i dag.

Dagens kommuner og deres oppgaver er nært knyttet til framveksten av velferdssamfunnet, der kommunene spiller en nøkkelrolle. Kommuner og fylkeskommuner er egne, likestilte forvaltningsnivåer. De er offentlige organer som er selvstendige rettssubjekter og med demokratisk valgt politisk ledelse. Et viktig prinsipp i det norske systemet er det kommunale selvstyret. Dette innebærer blant annet at kommunene kan ta avgjørelser på eget initiativ og ansvar, og at begrensninger i selvstyret må ha hjemmel i lov.³ Samtidig skal kommunenes selvstyre utøves innenfor nasjonale rammer. Kommunene har en sentral rolle i gjennomføringen av nasjonal politikk, og staten har i mange tilfeller et legitimt behov for å styre kommunene. Stortinget fastsetter rammer for sektoren gjennom lover og budsjettvedtak. Statens styring av kommunesektoren er behandlet nærmere i kapittel 4.

Begrepe *generalistkommune*, *generalistkommuneprinsipp* og *generalistkommunesystem*, som er nærmere definert av Generalistkommuneutvalget, er sentrale for å forstå det norske kom-

¹ Meld. St. 1 (2025–2026)

² NOU 2023: 9

³ Kommune-loven kap. 2

munesystemet. *Generalistkommuner* med bred oppgaveportefølje og et enhetlig ansvar lagt til det folkevalgte kommunestyret, gir grunnlag for en effektiv og helhetlig oppgaveløsning basert på lokale behov og prioriteringer. *Generalistkommuneprinsippet* innebærer at alle kommuner har samme juridiske status og ansvar for de samme lovpålagte oppgavene, uavhengig av kjennetegn som størrelse, økonomi eller bosettingsmønster. Det enhetlige systemet for nasjonal styring, *generalistkommunesystemet*, bidrar til at innbyggerne får tilgang til de samme offentlige tjenestene, uansett hvor i landet de bor. Det innebærer også at alle innbyggere i utgangspunktet skal ha lik mulighet til å delta i og påvirke beslutninger som angår deres tjenestetilbud.⁴

3.1.1 Kommunenes roller

Kommunene har flere viktige funksjoner i det norske samfunnet. Det er vanlig å snakke om at kommunene har fire grunnleggende roller ved at de fungerer som tjenesteytere, samfunnsutviklere, demokratiske aktører og myndighetsutøvere. Disse rollene er også gjenspeilet i kommunelovens formålsbestemmelse.

Som tjenesteyter er kommunene viktige leverandører av store nasjonale velferdstjenester som barnehage, grunnskole og helse- og omsorgstjenester. Kommunenes tjenestetilbud har stor betydning for innbyggernes hverdag, i alle faser av livet. Kommunene driver også et bredt lokalt tjenestetilbud og kan frivillig ta på seg oppgaver som ikke er lagt til andre organer. De har også en sentral rolle i å teste ut og utvikle nye løsninger i tjenesteytingen.

Et viktig mål i velferdsstaten er at alle innbyggere skal ha tilgang til likeverdige tjenester, uavhengig av hvor de bor. Dette målet er ofte en sentral begrunnelse for kravene staten stiller til kommunenes tjenestetilbud. Likeverd betyr ikke nødvendigvis likhet forstått som identiske tjenester. Kommunal- og forvaltningskomiteens flertall uttalte i 2012 at ulikheter mellom kommuner kan være positivt dersom de avspeiler forskjellige politiske prioriteringer og ulike lokale forhold.⁵ Begrepet likeverd er nærmere drøftet i kapittel 2.

I rollen som samfunnsutvikler har kommunene en viktig rolle i å skape helhetlig utvikling av lokalsamfunnet og gode levekår for sine innbyggere. Dette handler blant annet om planlegging og tilrettelegging for arealbruk, utbyg-

ging av infrastruktur og tilrettelegging for boligbygging, stedsutvikling og næringsutvikling. Den lovpålagte delen av rollen følger særlig av plan- og bygningsloven, men rollen som samfunnsutvikler går også utover oppgavene kommunene er pålagt å gjennomføre.

Fylkeskommunene har vesentlig færre oppgaver enn kommunene når det gjelder tjenester, men spiller en særlig viktig rolle som samfunnsutvikler.

Et viktig prinsipp i det norske demokratiet er at innbyggerne skal kunne påvirke tjenestetilbudet gjennom å velge sine lokale politikere og stille dem til ansvar. Kommunene har fått stadig større ansvar innenfor velferdssystemet, noe som også har gjort deres rolle i demokratiet viktigere. Rollen som demokratisk aktør handler også om å legge til rette for deltakelse, meningsytring og diskusjon mellom valg. Dette kan eksempelvis handle om å arrangere folkemøter eller høringer. Andre mer uformelle former for deltakelse, som aksjoner, meningsytringer i mediene og direkte kontakt med folkevalgte, er også en del av den politiske arenaen lokalt.

Kommunene utøver myndighet på flere områder, eksempelvis gjennom beslutninger om tildeling av tjenester, tillatelser eller planvedtak. Myndighetsutøvelsen kan være rettet mot både enkeltpersoner, bedrifter og organisasjoner. Rollen kan være knyttet til kommunenes roller både som tjenesteprodusent og samfunnsutvikler.

3.1.2 Kommunesektorens oppgaver

Et sentralt prinsipp i fordelingen av oppgaver mellom stat og kommune er nærhetsprinsippet.⁶ Det innebærer at offentlige oppgaver i størst mulig grad bør løses på det forvaltningsnivået som er nærmest innbyggerne. Norge har en desentralisert oppgaveløsning, der kommunesektoren har ansvar for et bredt spekter av oppgaver.

Hensynet til demokrati, deltakelse og effektivitet er en viktig del av begrunnelsen for desentraliseringen.⁷ Når beslutningene tas nær folk, legges det til rette for at innbyggerne kan påvirke hvordan tjenestene utformes og leveres i deres lokalsamfunn. Samtidig gir det rom for å tilpasse tjenestene til lokale behov og forhold, noe som bidrar til effektiv oppgaveløsning. For at dette systemet skal fungere etter hensikten, er det viktig at kommunene har tilstrekkelig frihet til å bestemme hvordan oppgavene skal løses og myn-

⁴ NOU 2023: 9

⁵ Innst. 270 S (2011–2012)

⁶ Kommuneleken §2-2

⁷ NOU 2000: 22

dighet utøves. Videre må kommunene ha en bred oppgaveportefølje som gjør det mulig å se ulike tjenester i sammenheng og prioritere mellom dem ut fra lokale behov. Samtidig har staten i mange tilfeller et legitimt behov for å styre kommunene, og oppgavene må løses innenfor rammene av nasjonale mål og krav.

Dagens system, med en desentralisert oppgaveløsning og økonomisk rammestyring, medfører også at kommunesektoren spiller en viktig rolle i den nasjonale makroøkonomiske styringen. Kommunesektoren forvalter en betydelig del av landets økonomiske ressurser og står for en vesentlig andel av landets økonomiske aktivitet. Kommunal etterspørsel utgjør rundt 17 prosent av BNP for Fastlands-Norge.⁸ Hvor mye penger kommunesektoren kan bruke, styres i all hovedsak av staten gjennom rammer fastsatt av Stortinget. Innenfor rammen som tildeles hver enkelt kommune, har kommunene et lovpålagt krav om å drive i balanse. Altså må utgiftene tilpasses inntektsrammene. Gjennom fastsettelsen av disse inntektsrammene kan en dermed sikre godt samsvar mellom den økonomiske aktiviteten i kommunesektoren og den overordnede økonomiske politikken. Staten må samtidig tilpasse kommunenes oppgaver til inntektsrammene slik at det er realistisk å drive i balanse.

Mye av det kommunene gjør, er oppgaver de er pålagt gjennom lov. Kommunene har også mulighet til å ta på seg andre oppgaver på eget initiativ, så lenge det ikke er lovfestet at ansvaret ligger hos andre. Siden 1960-tallet har utviklingen gått i retning av at kommunene har fått stadig mer ansvar og lovpålagte oppgaver, både i antall oppgaver og i omfanget av dem.⁹ Det finnes ingen samlet oversikt over alt kommunesektoren har ansvar for, men en opptelling av kommunale oppgaver utført for Generalistkommuneutvalget fant minst 450 oppgaver som følger av lov og minst 550 oppgaver i forskrift.¹⁰ Den juridiske styringen av kommunesektoren er nærmere omtalt i kapittel 4.

Kommunenes ansvar omfatter sentrale velferdstjenester som barnehage, grunnskole, sosiale tjenester, bosetting og integrering av flyktninger, barnevern, fastlegetjenesten, helsestasjoner, sykehjem og andre helse- og omsorgstjenester. I tillegg har kommunene ansvar for en rekke andre tjenester som bibliotek, kulturtiltak, kommunale veier, brannvern, vann og avløp og renovasjon. De har også viktige oppgaver knyttet til sam-

funnsutvikling og arealplanlegging, herunder for å ivareta klima- og miljøhensyn i planleggingen. Kommunene har også oppgaver knyttet til næringsutvikling og boligbygging og forvaltningsoppgaver innenfor blant annet landbruk. Kommunene spiller også en viktig rolle i landets totalberedskap og i arbeidet med samfunnssikkerhet, et område som har blitt stadig mer aktualisert de siste årene. De har et grunnleggende ansvar for å beskytte befolkningen og bidra til å opprettholde kritiske samfunnsfunksjoner, og har en viktig samordningsrolle på lokalt nivå.

Fylkeskommunene har hovedansvaret for videregående opplæring og spiller en sentral rolle innen samferdsel, med ansvar for blant annet lokal kollektivtransport og fylkesveier. I tillegg har fylkeskommunene oppgaver innen tannhelse, fagskoleutdanning, folkehelse, regional planlegging, kultur og miljøvern og ulike forvaltningsoppgaver. Fylkeskommunene har også ansvar for regional kompetansepolitikk. Ansvaret innebærer å bidra til best mulig samsvar mellom tilbud og etterspørsel av kompetanse i regionen, blant annet gjennom oppdaterte regionale planer, et godt kunnskapsgrunnlag og samarbeid med kompetanseaktører regionalt.

Kommunene og fylkeskommunene er også store arbeidsgivere, og må kontinuerlig arbeide med å tiltrekke seg, beholde og utvikle kompetent arbeidskraft. De er også store innkjøpere av varer og tjenester, og har gjennom det påvirkningskraft på markedet og samfunnsutviklingen.

Oppgavene løses ikke av kommunesektoren alene i et vakuum. Lokalsamfunnet er et fellesskap hvor både kommunene, innbyggerne, ansatte og en rekke andre aktører spiller viktige roller. Tjenestetilbudet og lokalsamfunnet utvikles i dette fellesskapet og samspillet. Et godt partssamarbeid er sentralt for blant annet å lykkes i arbeidet med utvikling og omstilling, og kommunene har som arbeidsgivere et viktig ansvar for å legge til rette for dette. Innsats fra blant annet frivillige og pårørende kan også ha stor betydning både for enkeltpersoner og for lokalsamfunnet som helhet.

3.1.3 Kommunesektorens inntekter

Kommunesektoren finansieres gjennom skatteinntekter, tilskudd fra staten og brukerbetaling fra innbyggerne. Nivået på inntektsrammen, også den delen som kommer fra skatteinntekter, følger i all hovedsak av Stortingets årlige budsjettvedtak. Med unntak av retten til å skrive ut eiendoms-skatt, har kommunene dermed liten mulighet til å påvirke nivået på sine inntekter direkte. Kom-

⁸ Meld. St. 1 (2025–2026)

⁹ NOU 2000: 22

¹⁰ NOU 2023: 9

munene kan imidlertid påvirke effektiviteten i egen drift, noe som har betydning for hvilket økonomisk handlingsrom kommunen har innenfor gitte inntektsrammer.

Den største delen av inntektene kommer fra skatteinntekter, først og fremst skatt på inntekt og formue fra personlige skatteyttere, og rammeoverføringer fra staten. Skatteinntekter og rammetilskudd utgjør i overkant av 70 prosent av sektorens samlede inntekter.¹¹ Dette er frie inntekter sektoren selv disponerer, innenfor rammene som følger av lover og regelverk.

Siden størrelsen på skatteinntektene ikke er kjent på forhånd, kan de faktiske skatteinntektene avvike fra anslagene som ligger til grunn for de årlige statsbudsjettene. Dersom skatteinntektene blir høyere eller lavere enn ventet, vil sektorens samlede inntekter bli tilsvarende høyere eller lavere enn det som lå til grunn for Stortingets budsjettbehandling. Det at kommunesektoren er delvis finansiert av skatteinntekter, medfører dermed også en viss uforutsigbarhet i finansieringen. På dette området skiller kommunesektoren seg fra statlige virksomheter. Statlige virksomheter finansieres som hovedregel i sin helhet gjennom bevilgninger over statsbudsjettet.

Inntektsrammen fordeles gjennom inntektssystemet. Skatteinntektene er ulikt fordelt mellom kommunene, og både behovet for tjenester og kostnadene ved å levere dem varierer. For å utjevne disse forskjellene, inneholder inntektssystemet to store utjevningsmekanismer som omfordeler de frie inntektene mellom kommuner og mellom fylkeskommuner. Skatteinntekter utjevnes delvis (inntektsutjevning), og ufrivillige behovs- og kostnadsforskjeller utjevnes fullt ut (utgiftsutjevning). Målet er å bidra til at alle kommuner kan tilby likeverdige tjenester, uavhengig av kjennetegn som størrelse, bosettingsmønster og levekår.

Inntektssystemet består også av ulike regionalpolitiske tilskudd, som er begrunnet med distrikts- og regionalpolitiske hensyn. I tillegg mottar sektoren øremerkede midler som må brukes til bestemte formål, samt inntekter fra brukerbetaling og gebyrer. Øremerkede tilskudd som virkemiddel er nærmere beskrevet i kapittel 4. I statsbudsjettet for 2026 er kommunesektorens samlede inntekter anslått til om lag 790 milliarder kroner.¹²

De fleste kommuner har også inntekter som i praksis er frie inntekter, men som ikke omfattes av utjevningssystemet. Dette gjelder blant annet eiendomsskatt, inntekter fra konsesjonskraft og havbruksinntekter. Omfanget av inntekter utenom inntektssystemet varierer betydelig mellom kommunene. Kommunenes inntektsnivå har betydning for hvilket tjenestetilbud som kan tilbys, og store inntektsforskjeller mellom kommuner vil kunne føre til variasjon i kommunenes forutsetninger for å tilby likeverdige tjenester til sine innbyggere.

3.1.4 Kommunenes organisering

Hvert fjerde år velges kommunestyret og fylkestinget, som er det øverste organet i kommunen og fylkeskommunen. Mellom disse periodene finnes ulike former for innbyggerinvolvering, som dels er pålagt gjennom lov og dels er opp til kommunene å legge til rette for i større eller mindre grad.

Kommuneloven setter noen grunnleggende rammer og regler for kommunal organisering. Innenfor disse rammene kan kommunene selv bestemme hvordan de vil organisere seg ut fra lokale ønsker og behov.

Kommuneloven fastslår at kommunestyret er det øverste organet i kommunen og fylkestinget det øverste organet i fylkeskommunen, og at det er disse organene som treffer vedtak på vegne av kommunen eller fylkeskommunen, hvis ikke noe annet er fastslått i lov. Det framgår videre at hovedstyringsformen er formannskapsmodellen, men at kommunene også kan velge parlamentarisk styreform som et alternativ.

I *formannskapsstyrte* kommuner skal det være et formannskap (eller fylkesutvalg for fylkeskommuner) med medlemmer valgt fra kommunestyret (eller fylkestinget). I *parlamentarisk styrte* kommuner er det ikke formannskap, men i stedet et kommuneråd (ofte kalt byråd) som er leder av administrasjonen. Kommunerådet kan enten velges av kommunestyret selv, eller opprettes ved at ordfører peker ut en kommunerådsleder som skal danne kommunerådet.

Det er et krav om å ha ordfører, kontrollutvalg, partssammensatt utvalg (administrasjonsutvalg) og medvirkningsorganer. Ut over dette kan kommunestyret velge å ha ulike utvalg som kan være faste for ulike saksområder, eller tidsbegrensede for spesifikke prosjekter. Det er opp til kommunestyret å fastsette hva slags saker utvalget skal behandle, og om utvalget skal få vedtaksmyndighet. De fleste kommuner har slike utvalg for

¹¹ Prop. 1 S (2025–2026) for Kommunal- og distriktsdepartementet

¹² Prop. 1 S (2025–2026) for Kommunal- og distriktsdepartementet

områder som kultur, oppvekst, helse, plansaker med videre.

Kommuneloven stiller videre krav om at kommunestyret og fylkestinget skal ansette en kommunedirektør som skal være leder av kommunens og fylkeskommunens administrasjon. Kommunedirektøren skal utrede saker som legges fram for folkevalgte organer, og skal iverksette vedtak som de folkevalgte organene har truffet. Kommunedirektøren har løpende personalansvar for de ansatte og skal lede administrasjonen innenfor lovregler og innenfor instruksjer med videre som kommunestyret eller fylkestinget gir. Etter kommuneloven skal det være et tydelig og ryddig skille mellom administrasjonen og de folkevalgte organene.

For *parlamentarisk styrte* kommuner er det ingen kommunedirektør, og kommunerådet har ansvaret for de oppgavene som ellers ligger til kommunedirektøren.

Kommuner og fylkeskommuner kan opprette kommunale eller fylkeskommunale foretak til å gjøre konkrete oppgaver. De kan også delegere oppgaver til eksterne organer, for eksempel aksjeselskap som de helt eller delvis eier selv.

Mange kommuner samarbeider med andre kommuner for å få utført sine oppgaver. Kommuneloven fastslår at kommuner og fylkeskommuner kan samarbeide om ulike oppgaver, og viser til at dette skal gjøres gjennom ulike samarbeidsformer som det er rettslig adgang til. Kommuneloven har regler om ulike former for interkommunalt samarbeid, som interkommunalt politisk råd, kommunalt oppgavefellesskap og vertskommunesamarbeid. I tillegg finnes det en egen lov for interkommunale selskap (IKS).

Kommuneloven stiller krav om at kommunene skal ha kontroll med egen virksomhet. Denne egenkontrollen skal gjennomføres både som en politisk kontroll, gjennom kontrollutvalgene, og som en administrativ kontroll, altså internkontroll, som er kommunedirektørens ansvar.

3.1.5 Kommuneinndeling og geografi

Som nevnt over har vi i Norge et generalistkommunesystem som innebærer at alle kommuner har ansvar for de samme lovpålagte oppgavene. Forutsetningene for å løse disse oppgavene varierer imidlertid betydelig, blant annet på grunn av forskjeller i innbyggertall, størrelse, geografi, demografi og forutsetninger for digital kommunikasjon og mobilitet. Noen faktorer, som kommunegrenser og infrastruktur for digital kommunikasjon og mobilitet, kan påvirkes gjennom poli-

tiske beslutninger, mens andre, som topografi og avstander, er naturgitte.

Norge er et land med spredt bosetting og store geografiske avstander. Mye av landarealet er fjell og vidder, og det er ofte store avstander mellom arbeidsmarkedene. Mange kommuner har få innbyggere fordelt på store arealer.

Norge har i dag 357 kommuner. Antallet har blitt betydelig redusert gjennom reformer på 60-tallet og 2010-tallet.¹³ Kommunene varierer betydelig i geografisk størrelse, fra kommuner med under 10 km² til Kautokeino som er størst med sine 9 707 km².¹⁴ I gjennomsnitt bor det 18 innbyggere per kvadratkilometer i Norge.¹⁵ Rundt 200 kommuner har 10 eller færre innbyggere per kvadratkilometer, mens rundt 40 kommuner har mer enn 100.

Det er store forskjeller i kommunenes befolkningsstørrelse, men mange kommuner har få innbyggere. De fleste av landets innbyggere bor i store kommuner. De 20 prosent største kommunene huser i overkant av 70 prosent av befolkningen.¹⁶ Rundt halvparten av kommunene har færre enn 5 000 innbyggere. Utsira er minst med rundt 200 innbyggere, mens Oslo er størst med over 725 000.

Det er en tydelig samvariasjon mellom innbyggertall og sentralitet.¹⁷ Statistisk sentralbyrås (SSB) sentralitetsindeks deler kommunene inn i seks sentralitetsklasser.¹⁸ Indeksen er ment å gi et mål på kommunenes sentralitet, basert på avstand til arbeidsplasser og servicefunksjoner (se boks 3.1). Grovt sett kan man si at sentralitetsklasse 1 og 2 er sentrale kommuner, sentralitetsklasse 3 og 4 er mellomsentrale kommuner, og sentralitetsklasse 5 og 6 er usentrale kommuner. Flertallet av kommunene i Norge tilhører sentralitetsklasse 5 og 6, mens flertallet av befolkningen bor i kommuner i sentralitetsklasse 1 til 3.

Befolkningssammensetningen varierer også mellom kommunene. Mindre sentrale kommuner har en høyere andel eldre. I 2024 var 10 prosent av befolkningen 70 år eller eldre i de mest sentrale kommunene, mens andelen var 19 prosent i de minst sentrale kommunene.¹⁹ Innlandet, Telemark og Nordland har allerede flere eldre enn yngre innbyggere. Den demografiske utviklingen,

¹³ NOU 2023: 9

¹⁴ Kartverket (2024)

¹⁵ SSB

¹⁶ SSB

¹⁷ NOU 2023: 9

¹⁸ Høydahl (2020)

¹⁹ Leknes & Løkken (2024)

Boks 3.1 Sentralitetsindeksen

Statistisk sentralbyrås sentralitetsindeks er et mål på norske kommuners sentralitet, med utgangspunkt i befolkningens tilgang på og avstand til arbeidsplasser og ulike servicefunksjoner.¹

Indeksen beregnes ut fra de om lag 13 500 grunnkretsene som landet er delt inn i for statistiske formål. Indeksen består av to delindekser som måler:

- Hvor mange arbeidsplasser de som bor i hver enkelt grunnkrets kan nå med bil i løpet av 90 minutter.
- Hvor mange servicefunksjoner de som bor i hver enkelt grunnkrets kan nå med bil i løpet av 90 minutter.

Antallet blir vektet, slik at en arbeidsplass eller servicefunksjon som ligger nært bostedet teller mer enn en som ligger lenger bort. Det bereg-

nes et gjennomsnitt for hver kommune, og til slutt kombineres de to delindeksene til en samlet indeks. Det er lagt størst vekt på arbeidsplassindeksen, som utgjør to tredjedeler av den samlede indeksen, mens funksjonsindeksen utgjør en tredjedel.

Den mest sentrale kommunen (Oslo) har en verdi på 1000 på indeksen, mens alle andre kommuners sentralitet beregnes relativt til Oslos sentralitet. Sentralitetsindeksen er altså en kontinuerlig skala, som kan brukes til å rangere kommunene etter sentralitet. Indeksen brukes også som utgangspunkt for å gruppere kommunene i seks ulike sentralitetsklasser, etter verdien på indeksen. Tabell 3.1 viser antall kommuner og innbyggere i de ulike sentralitetsklassene, med sentralitetsindeksen for 2023 og befolkningstall for 2025.

Tabell 3.1 Antall kommuner og innbyggere etter sentralitetsklasse

Klasse	Indeksverdi	Antall kommuner	Andel av kommuner	Antall innbyggere	Andel av innbyggere
1 Mest sentrale	925–1000	5	1,4	1 022 932	18,3
2 Nest-mest sentral	870–924	21	5,9	1 530 700	27,4
3 Mellomsentral (1)	775–869	54	15,1	1 441 982	25,8
4 Mellomsentral (2)	670–774	65	18,2	822 339	14,7
5 Nest-minst sentral	565–669	104	29,1	565 544	10,1
6 Minst sentral	0–564	108	30,3	210 843	3,8
Sum		357	100	5 594 340	100

Kilde: SSB bearbeidet av kommisjonen.

Kommunene i sentralitetsklasse 1 er de mest sentrale kommunene, og omfatter Oslo og noen av nabokommunene. Sentralitetsklasse 2 omfatter storbyene utenom Oslo og flere kommuner i Oslos nærområde. I sentralitetsklasse 3 finner vi andre større og mellomstore kommuner med nabokommuner, som Tromsø, Bodø, Ålesund, Kristiansand og Kongsvinger. I distriktpolitikken regnes gjerne kommuner i sentralitets-

klasse 4–6 som distriktskommuner,² og det er særlig kommuner i klasse 5 og 6 som regnes som typiske distriktskommuner. Dette er kommuner med få innbyggere og lange avstander til folk, arbeidsplasser og servicefunksjoner.³

¹ Beregningen av indeksen er nærmere beskrevet i Høyendahl (2020).

² Meld. St. 27 (2022–2023)

³ Kommunal- og distriktsdepartementet (2025a)

og forskjellene i utviklingen mellom kommuner, er nærmere beskrevet i kapittel 5.

3.2 Kommunenes oppgaveløsning

3.2.1 Innledning

Kommunene løser oppgavene sine på ulike måter. Dette gjelder både hvordan kommunene driver virksomheten, organiserer oppgaveløsningen og utformer tjenestetilbudet. Variasjon kan skyldes en rekke ulike faktorer, som kommunene i større eller mindre grad påvirker. Eksempler på faktorer som spiller inn kan være rammebetingelser som størrelse og innbyggertall, interne forhold som kapasitet og kompetanse, og at tjenestetilbudet tilpasses til lokale forhold og behov.

Nedenfor redegjøres det nærmere for utvalgte temaer knyttet til kommunal oppgaveløsning. Kapittelet kan gi et innblikk i status og variasjon på enkelte områder, men det gir ikke et fullstendig bilde av tjenestetilbudet som helhet eller av forskjellene mellom kommunene.

De store velferdsområdene utgjør hoveddelen av kommunenes virksomhet. I 2024 stod barnehage, grunnskole og helse og omsorg for nærmere 70 prosent av kommunenes brutto driftsutgifter (se figur 3.1).

For fylkeskommunene er videregående opplæring den klart største tjenesten målt i brutto driftsutgifter, med en andel på 43 prosent i 2024

(se figur 3.2). Kollektivtransport og fylkesvei står for en stor andel av de resterende utgiftene.

Kommunal forvaltning sysselsatte i 2024 i overkant av 600 000 arbeidstakere, som utgjorde om lag 480 000 avtalte årsverk^{20, 21}. I fylkeskommunene utgjør undervisning den klart største sektoren, med om lag 70 prosent av de avtalte årsverkene. De store velferdsområdene står for en betydelig andel av sysselsettingen i kommunene. Om lag 80 prosent av de avtalte årsverkene i kommunene i 2024, ble utført innenfor barnehage, grunnskole og helse- og omsorg, barnevern og sosiale tjenester.

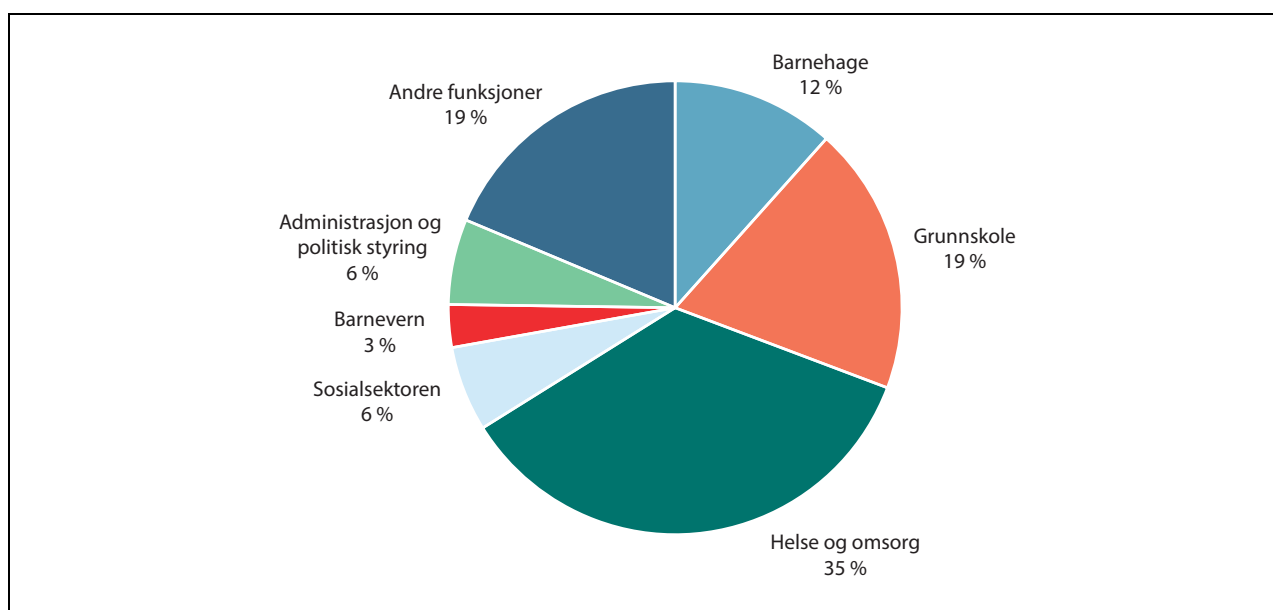
Det er stor variasjon i antall avtalte årsverk mellom kommuner. Tabell 3.2 viser hvordan avtalte årsverk i kommunene fordeler seg på ulike sektorer. Tabellen viser også gjennomsnittlig antall årsverk, og antall årsverk i kommunene med henholdsvis færrest og flest årsverk i de mest sentrale sektorene.

I tillegg til dette kommer innsats fra blant annet frivillige og pårørende. På oppdrag fra Pårørendealliansen har Menon Economics anslått de samfunnsøkonomiske kostnadene av pårørende-innsats i Norge.²² De anslår at det er mellom

²⁰ Summen av antall heltidsjobber (arbeidsforhold) og deltidssjobber omregnet til heltidsjobber. Basert på den avtalte arbeidstiden, som er det man har avtalt å arbeide ifølge arbeidskontrakten. Merarbeid eller overtid skal ikke påvirke den avtalte arbeidstiden.

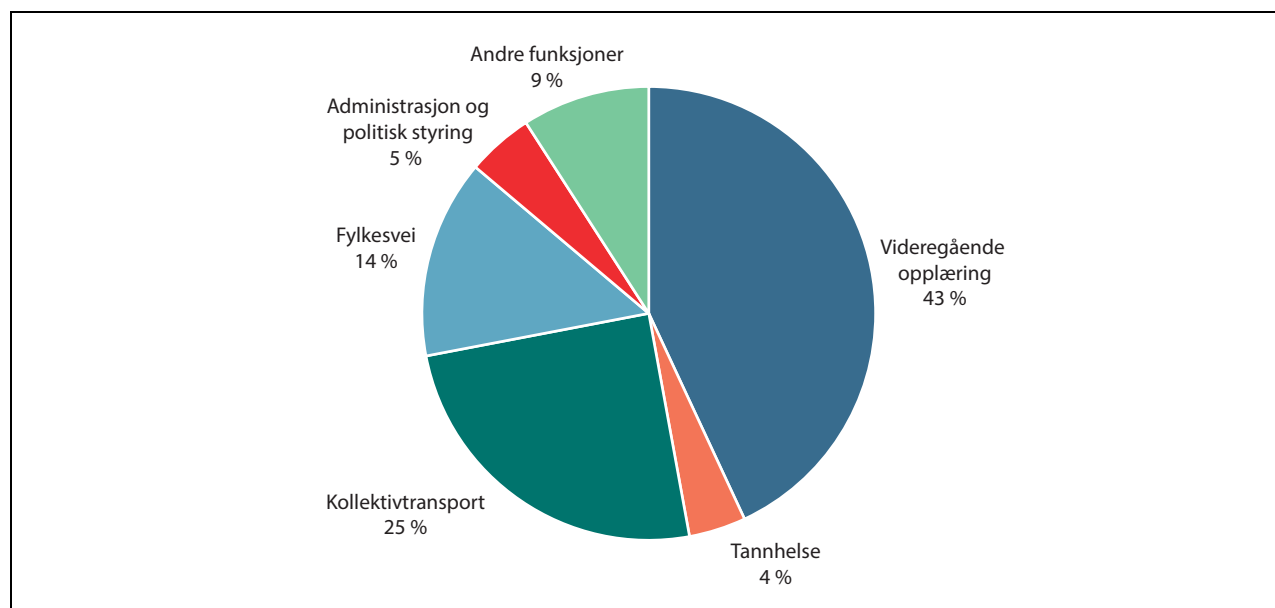
²¹ SSB

²² Pedersen m.fl. (2025)



Figur 3.1 Kommunenes brutto driftsutgifter inkl. avskrivninger fordelt på tjenesteområder, 2024

Kilde: SSB, bearbejdet av kommisjonen



Figur 3.2 Fylkeskommunenes brutto driftsutgifter inkl. avskrivninger fordelt på tjenesteområder, 2024

Kilde: SSB, bearbeidet av kommisjonen

Tabell 3.2 Årsverk per sektor i kommunene i 2024

Sektor	Sum for kommunene samlet	Laveste antall årsverk	Høyeste antall årsverk	Gjennomsnittlig antall årsverk
Administrasjon, styring m.m.	59 247	11	6 538	166
Grunnskole	111 212	10	13 297	312
Barnehage	44 077	3	5 735	125
Helse og omsorg, barnevern og sosiale tjenester	191 449	14	14 931	536
Øvrig (kultur, tekniske tjenester m.m.)	33 035	-	-	-
Sum avtalte årsverk	439 020	46	47 436	1 230

Kilde: SSB, bearbeidet av kommisjonen

850 000 og 1 400 000 pårørende i Norge i 2024. Den samfunnsøkonomiske kostnaden ved pårørende-innsatsen beregnes til mellom 30 og 124 mrd. kroner, hvorav tappt fritid for pårørende er virkningen som har størst betydning. I pårørendestrategien fra 2020 framgår det at ulønnet innsats fra pårørende er beregnet til å utgjøre 136 000 årsverk.²³ Anslaget er basert på resultater fra levekårsundersøkelsen.

Det legges også ned en betydelig innsats gjennom frivillig arbeid i Norge. I 2023 utførte nordmenn frivillig, ulønnet arbeid til en verdi av i overkant av 100 mrd. kroner.²⁴ Målt i antall timer

ble det utført om lag 280 millioner timeverk i 2023.

3.2.2 Organisering av oppgaveløsningen

Kommunene løser de fleste av oppgavene på egenhånd og i egen regi. Likevel er samarbeid mellom kommuner vanlig på enkelte områder, og på noen områder brukes også eksterne aktører eller konkurranseutsetting i oppgaveløsningen.

Interkommunalt samarbeid er viktig for mange kommuner, og i mange tilfeller helt nød-

²³ Helse- og omsorgsdepartementet (2020)

²⁴ Sagelvmo (2024)

vendig for å kunne tilby lovpålagte tjenester.²⁵ Blant velferdstjenestene samarbeides det mest innenfor barnevern, pedagogisk-psykologisk tjeneste (PPT), legevakt og krisesenter. Samarbeid mellom kommuner er også utbredt innenfor tekniske og administrative tjenester som brannvesen, renovasjon, revisjon, IT-oppgaver og innkjøp.

Alle kommuner deltar i én eller annen form for formelt samarbeid, men omfanget varierer.²⁶ Det finnes ingen fullstendig oversikt over alle interkommunale samarbeid, men det anslås at hver kommune deltar i minst 20 slike samarbeid.²⁷

En kartlegging fra NIBR finner at i snitt 26 prosent av de kommunale oppgavene i 2024 ble løst med innslag av interkommunalt samarbeid.²⁸ Kartleggingen viser at bruken av interkommunale samarbeid har økt jevnt de siste 20 årene, men at oppgangen har vært beskjeden. De finner videre at små kommuner i gjennomsnitt bruker interkommunale samarbeid på noen flere tjenester enn de store, men at forskjellene er relativt små. Dette er funn basert på gjennomsnittsverdier, og i praksis kan omfanget variere betydelig mellom enkeltkommuner. Kartleggingen er basert på kommunenes rapportering på hvor mange tjenester kommunene benytter interkommunale samarbeid for å levere, og tar utgangspunkt i et avgrenset antall tjenester. Videre tas det ikke hensyn til hvor stor andel av tjenesten som produseres interkommunalt, og det skilles ikke mellom tjenester. Kartleggingen gir dermed ikke et fullstendig eller eksakt bilde på omfanget av interkommunalt samarbeid, eller på hvor stor andel av innbyggerne som får sine tjenester levert gjennom slike samarbeid.

Samtidig som oppgaveløsning i interkommunale samarbeid i mange tilfeller er nødvendig, kan det også medføre utfordringer. Generalistkommuneutvalget pekte blant annet på at interkommunalt samarbeid kan medføre koordineringskostnader, at ressurser bindes opp til et gitt formål og vanskeligheter med å koordinere tjenester som drives i samarbeid med tjenester som drives av kommunen selv.²⁹ Utvalget drøftet også konsekvenser for demokratisk styring. De peker på at de få empiriske studiene som finnes, ikke klarer å påvise klart at styringen er veldig forskjellig. De gjengir imidlertid resultater fra en studie der en

mindre andel av kommunepolitikerne peker på at omfanget av samarbeid har blitt så omfattende at det er et problem for lokaldemokratiet, og at kommunene mangler gode systemer for å sikre politisk oversikt og styring av det som skjer i interkommunale samarbeid og selskaper.

NIBR har også undersøkt i hvilken grad kommunene bruker eksterne aktører i oppgaveløsningen. De fleste oppgavene løses innenfor egen driftsorganisasjon. Det gjelder særlig for velferdstjenestene, men også for øvrig oppgaveløsning sett under ett.³⁰ For velferdstjenester som grunnskole, barnehage og omsorgstjenester oppgir mellom 94 og 98 prosent av kommunene at oppgavene løses innenfor egen driftsorganisasjon. Med unntak av på barnehage- og legevaktområdet, er andelen kommuner som benytter eller samarbeider med private, halvoffentlige eller frivillige aktører i oppgaveløsningen lav. Konkurransetsetting benyttes i noen grad, men primært for tekniske tjenester som drift og vedlikehold av vei og revisjon. Innenfor velferdstjenestene er andelen konkurransetsetting høyest for hjemmehjelp (10 prosent av kommunene) og pleie og omsorg i institusjoner (8 prosent).

3.2.3 Innretning på og variasjon i tjenestetilbudet

Det er variasjon i tjenestetilbudet mellom kommunene. Dette er en konsekvens av systemet med kommunalt selvstyre, og vil i mange tilfeller være et uttrykk for ulike behov, utfordringer og politiske prioriteringer. Forskjeller i kommunenes inntektsnivå kan også bidra til variasjoner i tjenestetilbudet. Variasjon kan imidlertid også være uønsket, og et uttrykk for at enkelte kommuner har utfordringer med å ivareta sine oppgaver.

Det finnes flere undersøkelser av hvordan kommunene løser sine oppgaver, og nedenfor presenteres flere av disse. Lovfestede krav skal oppfylles av alle kommuner. Variasjon på grunn av manglende lovoppfyllelse må derfor kunne anses som uønsket variasjon i tjenestetilbudet. Forskjeller i oppgaveløsning og tjenestetilbud utover lovoppfyllelse vil i større grad være et uttrykk for ulike lokale prioriteringer og behov. I noen tilfeller kan det også gi indikasjoner på om det er enkelte kommunegrupper som har utfordringer med å ivareta sine oppgaver, eller at det er et potensial for en mer effektiv oppgaveløsning.

²⁵ NOU 2023: 9

²⁶ Blåka (2024)

²⁷ Vabo (2025)

²⁸ Danielsen m.fl. (2024)

²⁹ NOU 2023: 9

³⁰ Danielsen m.fl. (2024)

Overordnede analyser

Lovoppfyllelse

Menon Economics utarbeidet i 2022 en rapport om lovoppfyllelsen i norske kommuner, på oppdrag fra Generalistkommuneutvalget.³¹ Rapporten kartlegger 40 indikatorer innenfor elleve tjenesteområder, og finner at ingen kommuner oppfylder alle lovkrav. Graden av lovoppfyllelse varierer mellom 50 og 99 prosent, med et gjennomsnitt på litt over 80 prosent.

Undersøkelsen viser tydelig at kommuner med lav sentralitet har lavere lovoppfyllelse enn mer sentrale kommuner (se figur 3.3). Det samme mønsteret gjelder for kommunestørrelse. Samtidig er det stor variasjon innad i kommunegruppene, og variasjonen er større for kommunegruppene med lav sentralitet og få innbyggere. De beste kommunene innad i hver gruppe har samtidig relativt lik og høy lovoppfyllelse.

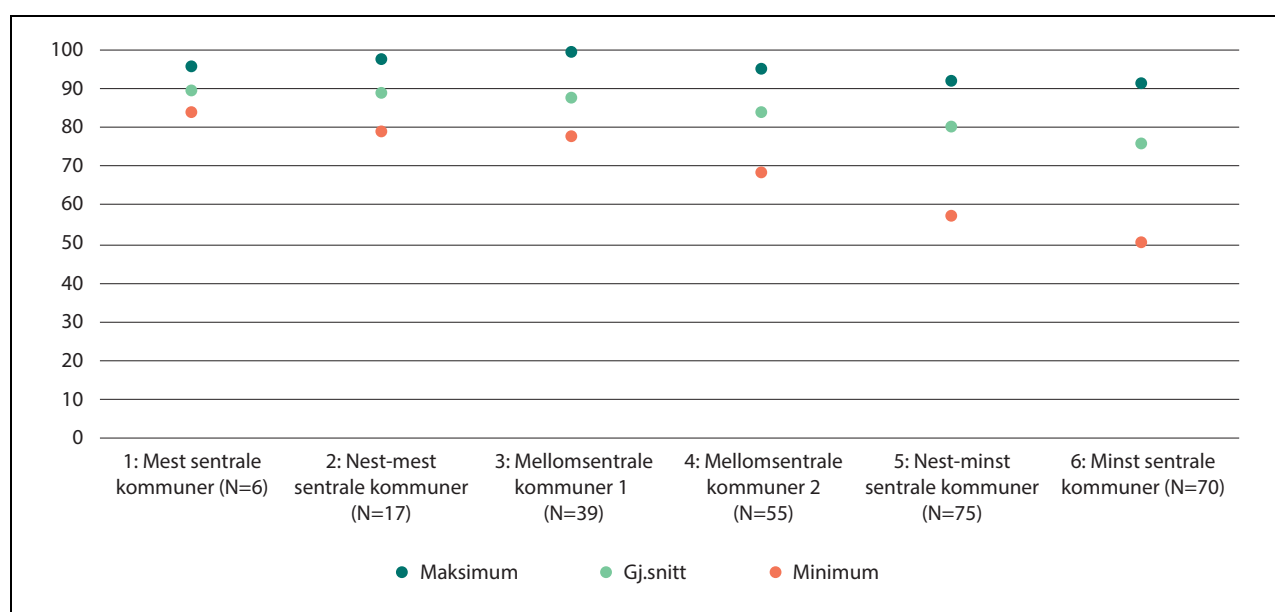
God økonomi kan i noen grad kompensere for effekten av sentralitet og størrelse, men ikke fullt ut. Små distriktskommuner med relativt lavt økonomisk handlingsrom har størst utfordringer med å løse de lovpålagte oppgavene.

Kartleggingen omfattet kommunenes roller som tjenesteyter, myndighetsutøver og samfunnsutvikler. Som *tjenesteyter* har kommunene en gjennomsnittlig lovoppfyllelse på 88 prosent. Også her er det en trend at kommuner kommer dårligere ut

jo færre innbyggere kommunen har og jo mindre sentral den er. Enkelte lovkrav, som for eksempel krav til lærertetthet, er imidlertid mer krevende for sentrale kommuner med befolkningsvekst. For rollen som *myndighetsutøver* er gjennomsnittlig lovoppfyllelse 83 prosent, med stor variasjon mellom kommunene. Sentrale kommuner med større økonomisk handlingsrom oppfyller kravene i større grad enn andre. Lavest gjennomsnittlig lovoppfyllelse er det for rollen som *samfunnsutvikler*, med 64 prosent. Det er stor forskjell mellom kommunene, og sentrale kommuner tilfredsstiller kravene i større grad enn andre. Samlet sett viser kartleggingen at norske kommuner har størst utfordringer med å oppfylle lovkrav som krever spesialiserte og tverrfaglige fagmiljøer.

Kartleggingen er basert på en kombinasjon av kvantitative og kvalitative metoder og datakilder. For den kvantitative delen av kartleggingen ble det etablert et variabelsett med 40 variabler som fanger opp kommunenes lovoppfyllelse innenfor elleve utvalgte tjenesteområder. Variabelsettet ble avgrenset til data som er offentlig tilgjengelig eller som Menon fikk tilgang til gjennom prosjektet, og som inneholder informasjon om et representativt antall kommuner. Analysen er supplert med kvalitative data basert på samtaler med statsforvalterembetene og utvalgte kommunedirektører. Kartleggingen er basert på data fra 2020. Siden dette var et spesielt år på grunn av pandemien, ble det også sett på lovoppfyllelse i årene 2015–2019. Gjennomsnittlig grad av lovoppfyllelse økte kraf-

³¹ Pedersen m.fl. (2022)



Figur 3.3 Grad av lovoppfyllelse etter sentralitet, 2020

Kilde: Pedersen m.fl. (2022). Figur er hentet fra NOU 2023: 9.

tig fra 2016 til 2018, og har deretter holdt seg stabil.

Effektivitet i kommunale tjenester

Teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU) presenterer hvert år oppdaterte analyser av effektiviteten i kommunale tjenester. Analysene utføres av Senter for økonomisk forskning ved NTNU, og omfatter sektorene barnehage, grunnskole og pleie og omsorg. I analysene vurderes ressursbruk opp mot tjenesteproduksjon for hvert tjenesteområde. Analysene baseres på en metode der den enkelte kommunes effektivitet måles i forhold til kommunene med høyest målt effektivitet, som representerer beste observerte praksis og gis verdien 1,0. Det tas hensyn til stordriftsfordeler og smådriftsulemper.

Resultatene for 2024 viser at det fortsatt er et betydelig potensial for økt effektivitet i kommunene. Det veide gjennomsnittet for samlet effektivitet er omtrent 0,81, noe som indikerer at ressursbruken kunne vært redusert med rundt 19 prosent dersom alle kommuner var like effektive som de mest effektive.³² Effektiviseringspotensialet var størst i pleie- og omsorgssektoren (21 prosent) og lavest i grunnskolen (15 prosent).

Alle tre sektorer har en liten økning i beregnet effektivitet fra 2023 til 2024 (se figur 3.4). Økningen

er størst i grunnskole og minst i barnehage. Fra 2015 til 2019 gikk beregnet effektivitet ned i alle sektorer. Utviklingen i perioden 2020–2022 har sammenheng med spesielle forhold knyttet til koronapandemien, og sier lite om den underliggende utviklingen. Beregningene indikerer at effektivitetsnivået var lavere i 2023 og 2024 enn før pandemien (2019). Det påpekes imidlertid at det er mulig pandemien var et så stort sjokk at det er lite meningsfullt å sammenligne nivået før og etter pandemien.

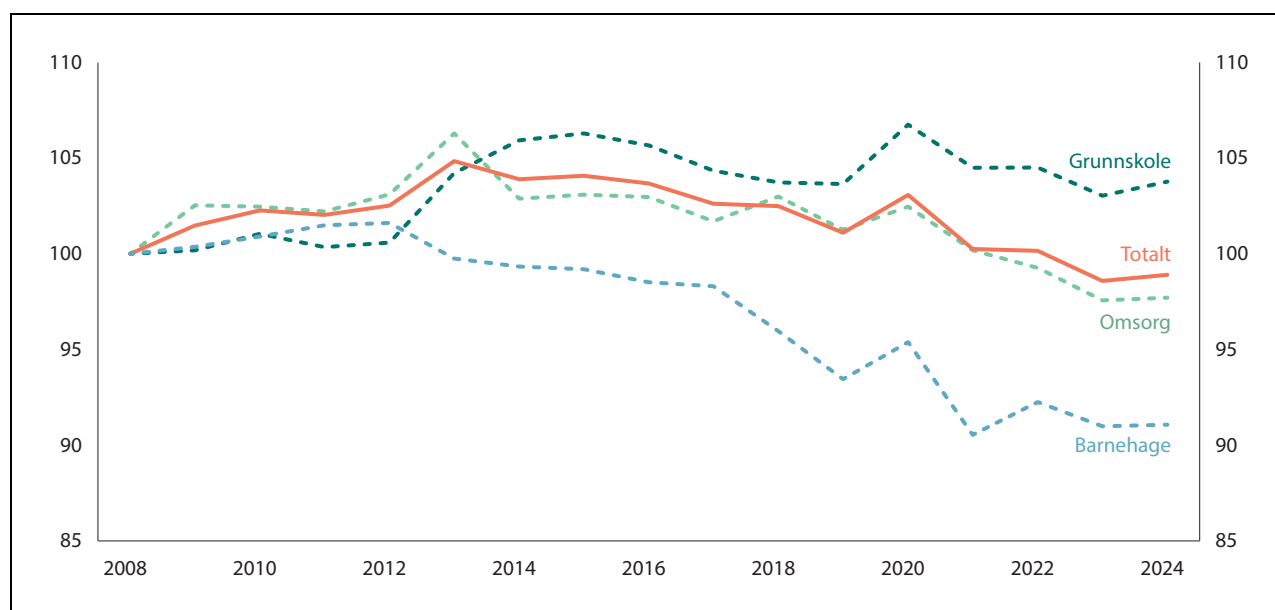
Analysene gir tydelige indikasjoner på at det er store forskjeller i effektivitet mellom kommuner. Variasjonen er minst i barnehage og grunnskole, og størst i pleie og omsorg. Forskjellene mellom kommunene er betydelig mindre når man ser på samlet effektivitet enn når man ser på hver sektor for seg. Dette tyder på at få kommuner presterer svakt eller sterkt på alle områder.

Median effektivitet er nokså lik for kommune-grupper med under 5 000 innbyggere, men øker deretter med økende innbyggertall.³³ Variasjonen i samlet effektivitet er stor blant kommuner med færre enn 50 000 innbyggere, og minst i kommuner med over 50 000 innbyggere. Kommuner med lavt inntektsnivå³⁴ er gjennomgående mer effek-

³³ Borge & Wold (2025)

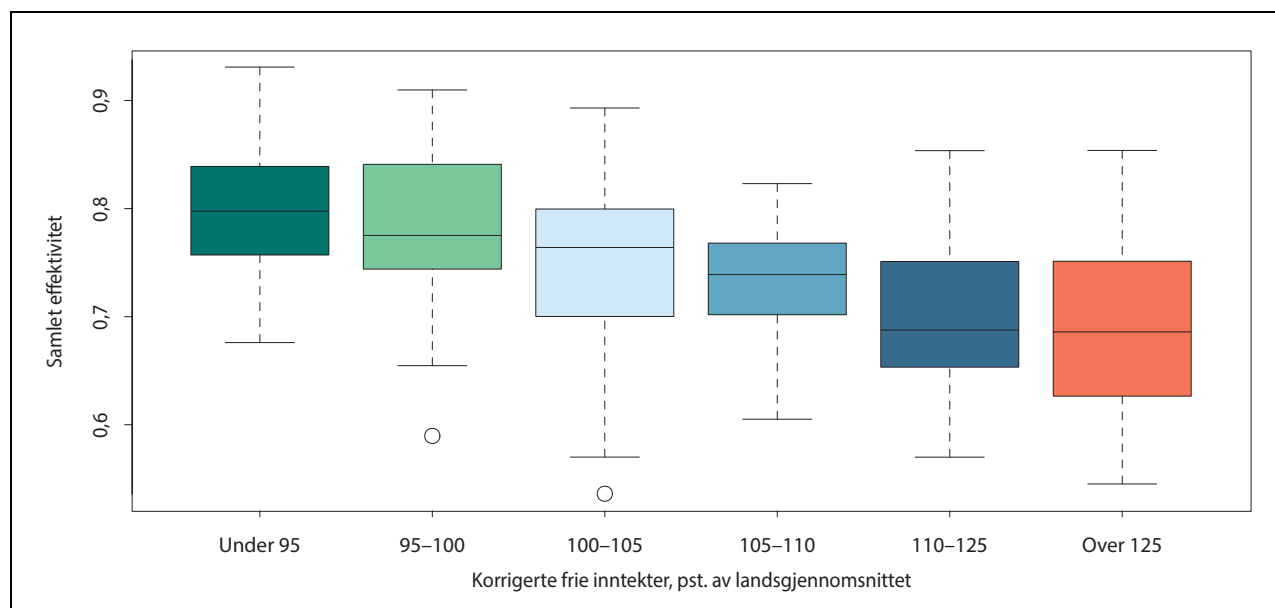
³⁴ Det inntektsbegrepet som benyttes er utgiftskorrigerte frie inntekter som inkluderer rammetilskudd, ordinære skatteinntekter, eiendomsskatt, konsesjonskraftinntekter, produksjonsavgift på vindkraft og havbruksinntekter, målt i prosent av landsgjennomsnittet.

³² Borge & Wold (2025)



Figur 3.4 Beregnet effektivitet 2008–2024, 2008=100

Kilde: Senter for økonomisk forskning. Figur er hentet fra vedlegg 1 til NOU 2025: 10.



Figur 3.5 Beregnet samlet effektivitet i kommuner, gruppert etter inntektsnivå, 2024

Kilde: Senter for økonomisk forskning. Figur er hentet fra NOU 2025: 10.

tive enn kommuner med høyt inntektsnivå, og det er mindre variasjon blant de med lavest inntekter (se figur 3.5).³⁵ TBU peker på at dette kan skyldes at kommuner med lavt inntektsnivå er nødt til å være mer effektive for at innbyggerne skal få et rimelig godt tjenestetilbud. En annen forklaring kan være at kommuner med høyt inntektsnivå kan prioritere høy kvalitet som i liten grad fanges opp av indikatorene som vurderes i analysen.

Analysene har flere begrensninger og svakheter. Datakvaliteten vil begrense kvaliteten på analysene, og metoden er spesielt følsom for målefeil knyttet til ekstreme observasjoner.³⁶ Det er også generelt krevende å måle produksjonen av tjenester som ikke omsettes i et marked og hvor heller ikke kvaliteten er lett å måle. TBU påpeker at det generelt i denne typen analyser kan være et motsetningsforhold i tolkningen av resultatene om i hvilken grad de indikerer høy(ere) effektivitet eller lav(ere) kvalitet.³⁷ Dette problemet er trolig minst i grunnskolen, hvor det finnes gode mål på læringsutbytte, men større i barnehage og pleie og omsorg hvor det i mindre grad finnes gode mål på kvalitet.

I analysene måles ressursbruk, i form av driftsutgifter, opp mot tjenesteproduksjon, i form av indikatorer som oppholdstimer i barnehager, antall elever og liggedøgn i institusjoner. Variasjon

i beregnet effektivitet kan skyldes at noen kommuner produserer tjenester av lik kvalitet mer effektivt enn andre. Det kan imidlertid også skyldes at noen kommuner prioriterer å gi høyere kvalitet på tjenestetilbudet, men at dette i mindre eller liten grad fanges opp av de indikatorene som måles. Analysene gir likevel et utgangspunkt for å vurdere effektivitet i kommunene samlet, i grupper av kommuner og i noen grad for enkeltkommuner.

Kommunebarometeret

Kommunebarometeret, som utarbeides årlig av Kommunal Rapport, er en sammenligning av landets kommuner innenfor tolv ulike områder.³⁸ Hensikten er å gi et bilde av hvor godt kommunene leverer på ulike tjenesteområder. Områdene som inngår er grunnskole, pleie og omsorg, barnevern, barnehage, helse, sosialtjenester, kultur, klima og natur, saksbehandling, vann, avløp og renovasjon, økonomi og kostnadsnivå. Innenfor disse områdene er kommunene i 2025 vurdert på totalt 157 nøkkeltall. Mange av tallene er hentet fra SSBs KOSTRA-database. Det hentes imidlertid også statistikk fra andre kilder, som Utdanningsdirektoratet, Helsedirektoratet, Folkehelseinstituttet og Norsk kulturindeks.

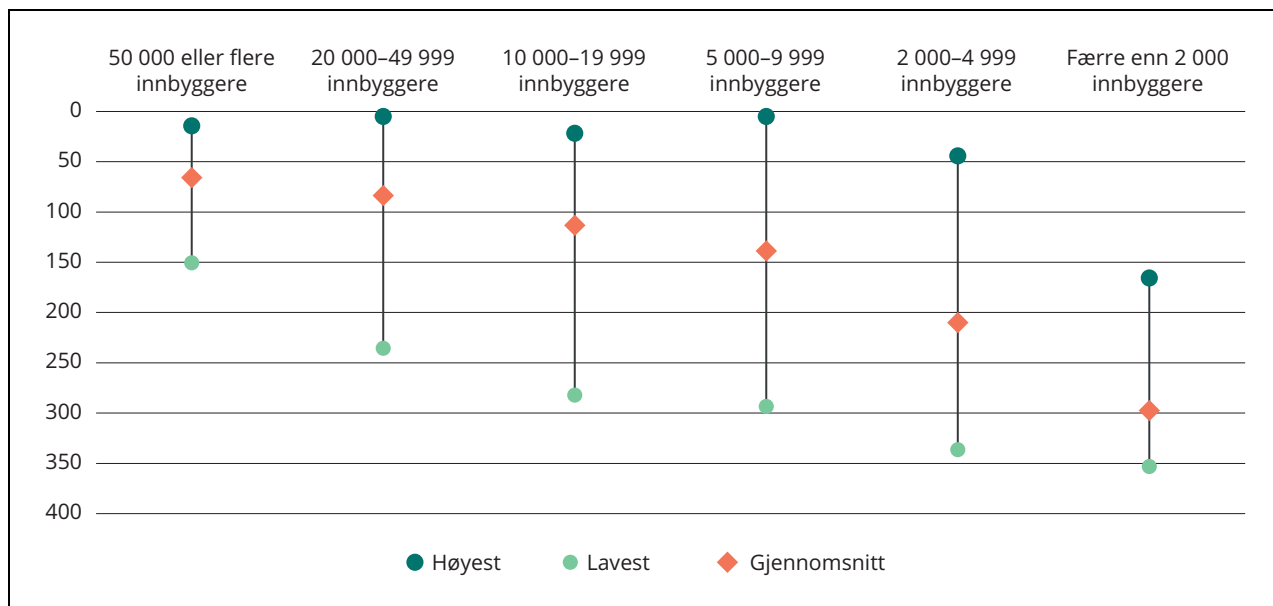
I Regionale utviklingstrekk 2025 er det gjort en gjennomgang av kommunenes gjennomsnitt-

³⁵ NOU 2025: 10

³⁶ Borge & Wold (2025)

³⁷ NOU 2025: 10

³⁸ Kommunal rapport (2025)



Figur 3.6 Høyest, lavest og gjennomsnittlig rangering i Kommunebarometeret 2021–2024, etter innbyggertall

Kilde: Beregninger av Kommunal- og distriktsdepartementet basert på tall fra Kommunal rapport 2021–2024. Figur hentet fra Regionale utviklingstrekk 2025.

lige rangering på barometeret for perioden 2021 til 2024.³⁹ Det er en klar tendens til at gjennomsnittlig rangering faller jo mindre sentral en kommune er, og jo færre innbyggere den har. De mest sentrale kommunene rangeres imidlertid lavere enn de nest mest sentrale kommunene.

Det er stor variasjon i rangering også mellom kommuner som er like store eller like sentrale (se figur 3.6). Variasjonen er minst i de største og minste kommunegruppene. Den beste kommunen i gruppene av kommuner med mer enn 2 000 innbyggere, kommer relativt likt ut, mens det er relativt stor avstand ned til den beste kommunen i kommunegruppen med færrest innbyggere. Bildet ser relativt likt ut dersom en i stedet grupperer kommunene etter sentralitetsklasse.

Kommuneindeksen

Gjennom Kommuneindeksen sammenligner Agenda Kaupang styringen av norske kommuner, med vekt på rollen som tjenesteprodusent.⁴⁰ Målet er å identifisere Norges best styrte kommuner, og hva som kjennetegner dem. Kommunene vurderes på hvorvidt de har effektiv drift og gode

finanser. Med effektiv drift menes tjenester med god kvalitet og lave kostnader.

Målingen legger like stor vekt på henholdsvis kostnader, kvalitet og finanser. Indeksen rangerer kommunene og måler avstanden mellom dem. Kostnader og finanser er beregnet ved hjelp av endelige regnskapstall for 2024 i KOSTRA.⁴¹ Kvalitetsmålingene baseres på en kvalitetsindeks utviklet av Agenda Kaupang. Eksempler på kvalitetsindikatorer som benyttes er sykefravær innenfor administrasjon, tilfredshet og bemanningsfaktor innenfor barnehage og andel boliger tilrettelagt for rullestolbrukere innenfor boligområdet. Datagrunnlaget er i stor grad basert på KOSTRA, men det benyttes også andre kilder som Utdanningsdirektoratet, Barnevernsmonitor, Helsedirektoratet og Folkehelseinstituttet.

Kommuneindeksen 2025 er basert på nasjonale data fra 2024. Sandefjord, Kvitsøy og Rendalen kommer best ut på indeksen.⁴² Det er generelt stor variasjon mellom kommunene, men graden av variasjon avhenger av hvilket område som vurderes.

Kostnadsforskjellene mellom kommunene er betydelige, og det er en klar sammenheng mellom utgiftsnivå og inntektsnivå. Kommunen med de høyeste utgiftene har dobbelt så høye utgifter som

³⁹ Kommunal- og distriktsdepartementet (2025a)

⁴⁰ Agenda Kaupang (2025a)

⁴¹ Agenda Kaupang (2025b)

⁴² Agenda Kaupang (2025a)

kommunen med de laveste, målt ved utgifter korrigert for ulikhet i behov (demografi, geografi og sosiale forhold). Hvis alle kommunene drev med samme utgiftsnivå per innbygger som den beste, ville samlede netto driftsutgifter i kommunene reduseres med om lag 66 mrd. kroner. Analysene viser også at det er mulig å få til god tjenestekvalitet i kommuner med lave kostnader. 24 av de 25 mest effektive kommunene har bedre kvalitet enn gjennomsnittet.

Agenda Kaupang har forsøkt å identifisere årsaker til at enkelte kommuner lykkes bedre enn andre. Det er ikke identifisert enkle, ytre kjenne-tegn ved de best styrte kommunene. Det er både små og store kommuner på listen, og kommuner med høye inntekter gjør det både godt og dårlig. Analysene viser ingen positiv sammenheng mellom kostnader og kvalitet, snarere en tendens til at kommuner med lave kostnader har god kvalitet. Også sammenhengen mellom størrelse og kvalitet i styringen er svak. Derimot er det en tydeligere sammenheng mellom sentralitet og god styring, og sentralitet forklarer omtrent 30 prosent av variasjonen i den samlede indeksen. Mange av kommunene som scorer høyt i 2025, gjorde det også godt året før.

En stor del av variasjonen i kvalitet og styring kan altså ikke forklares med ytre faktorer som størrelse eller inntektsnivå. Dette tyder på at andre forhold spiller inn. I rapporten trekkes kompetanse, teknologi, organisering og ledelse fram som eksempler. Analysene viser for eksempel at kommuner med lavt sykefravær, lite deltid og lav turnover har bedre tjenestekvalitet enn andre.

Innbyggerundersøkelsen

Innbyggerundersøkelsen, som gjennomføres jevnlig av Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ), kartlegger blant annet hvordan innbyggerne vurderer ulike offentlige tjenester. Undersøkelsen sendes ut til et tilfeldig utvalg av Norges befolkning. Innbyggerundersøkelsen 2024 ble sendt ut til 60 000 innbyggere trukket ut fra Folkeregisteret, og hadde en svarprosent på 14,3.⁴³

Resultatene fra Innbyggerundersøkelsen 2024 viser at den gjennomsnittlige tilfredsheten med kommunale tjenester er høy, men har gått noe ned siden 2017.⁴⁴ Tjenestene plan- og bygningskontoret og sykehjem får lavest vurdering, mens

grunnskole er den tjenesten som har hatt størst nedgang i tilfredshet siden 2010. På den andre siden er brannvesen og folkebibliotek blant tjenestene som får høyest vurdering. Undersøkelsen viser også at innbyggere som har benyttet en tjeneste det siste året, er mer fornøyde enn dem som ikke har brukt tjenesten.

I rapporten Regionale utviklingstrekk 2025 er det sett nærmere på fylkesvise forskjeller i tilfredshet med kommunale tjenester, med utgangspunkt i resultatene fra innbyggerundersøkelsen.⁴⁵ Innbyggerne i Rogaland, Oslo og Vestfold og Telemark er mest fornøyde med kvaliteten på de kommunale tjenestene, mens innbyggerne i Nordland, Troms og Finnmark og Møre og Romsdal samlet sett er minst fornøyde. Når en ser på hver enkelt tjeneste, varierer bildet mer.

Regionale utviklingstrekk peker også på at forskjeller i tilfredshet mellom små og store kommuner ofte trekkes fram i forbindelse med innbyggerundersøkelsen. Det vises i den forbindelse til en analyse gjennomført av DFØ i 2023, som konkluderte med at bosted alene forklarer svært lite av variansen i tilfredshet. Det påpekes at dette også er i tråd med analyser gjort av Generalistkommuneutvalget, som viste at det i all hovedsak er egenskaper ved innbyggerne som forklarer forskjeller i tilfredshet med kommunale tjenester. Spesielt alder og utdanningsnivå har betydning. Eldre innbyggere er mer tilfredse enn yngre, og innbyggere med lavere utdanning er generelt mer tilfredse enn de med høyere utdanning.

Kommuneanalyse 2025

Unicef Norge har i sin kommuneanalyse fra 2025 sett på hvordan norske kommuner ivaretar barns rettigheter.⁴⁶ Analysen omfatter 319 kommuner, og bygger på 19 indikatorer som måler lovoppfyllelse innenfor seks kategorier: barnehage, grunnskole, barnevern, helsetjenester, kulturtilbud og resultat-kvalitet. Analysen bygger på KOSTRA-tall rapportert inn for 2024. De finner at graden av lovoppfyllelse varierer fra 46 til 76 prosent, med et nasjonalt gjennomsnitt på 59,3 prosent.

De finner at kommuner med godt økonomisk handlingsrom generelt presterer bedre, særlig innen helsetjenester og kulturtilbud. Videre at storbyene presterer gjennomgående lavt på barnehage- og kulturtilbud, noe som på barnehageområdet antas å henge sammen med høy tetthet og begrenset lekeareal per barn, men viser

⁴³ Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (2024a)

⁴⁴ Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (2024b)

⁴⁵ Kommunal- og distriktsdepartementet (2025a)

⁴⁶ Unicef Norge (2025)

mer stabile resultater på andre områder som grunnskole og helsetjenester. Analysen tyder også på at kommuner med høy befolkningsvekst har en tendens til å prestere dårligere, noe som ifølge Unicef kan skyldes kapasitetsutfordringer og press på tjenestene. Blant de små kommunene er det både kommuner som presterer svært godt og svært dårlig.

Unicef peker på at forskjellene de finner ikke kan forklares fullt ut med økonomi og geografi alene. Det pekes på at forhold som lokal organisering, politiske prioriteringer, ledelseskapasitet og evne til samarbeid på tvers av sektorer har stor betydning for resultatene. De finner at små kommuner ofte har større variasjon i kvalitet, mens større kommuner har et mer harmonisert, men ikke nødvendigvis bedre tjenestetilbud.

Analysen på utvalgte tjenesteområder

Barnehage

Antall barn i barnehage har gått ned i perioden fra 2014 til 2024, noe som henger sammen med at det har blitt færre barn i barnehagealder.⁴⁷ Barnehagedekningen har gått gradvis opp fra rundt 90 prosent i 2014 til nærmere 95 prosent i 2024. Dekningen er høyere blant de eldste barna. I 2024 hadde omtrent 3,6 prosent av barna vedtak om spesialpedagogisk hjelp, og denne andelen har vært stabil siden 2020.

Antall barnehager har gått ned de siste årene, og det er først og fremst de minste barnehagene det blir færre av. Ressursinnsatsen, målt ved avtalte årsverk, har vært relativt stabil de siste fem årene. Det har imidlertid vært en økning i offentlige barnehager og en nedgang i de private.⁴⁸ Bemanningstetthet i grunnbemanningen har sunket noe fra 2023 til 2024, både i offentlige og private barnehager. Over tid har kommunale barnehager hatt en noe høyere bemanningstetthet enn private. I 2024 var det i snitt 5,6 barn per ansatt i kommunale barnehager, mot 5,8 barn per ansatt i de private. Bemanningstettheten er generelt lavere jo større barnehagen er, uavhengig av eierskap.

Nesten alle barnehager, om lag 99 prosent, oppfyller bemanningsnormen om maksimalt 6 barn per ansatt. Når det gjelder pedagognormen, oppfyller rundt 65 prosent av barnehagene kravet. Dersom man inkluderer barnehager som oppfyller normen med dispensasjon, øker andelen til litt over 90 prosent.

⁴⁷ Prop. 142 S (2024–2025)

⁴⁸ Prop. 142 S (2024–2025)

Grunnskole og SFO

Antall elever i grunnskolen har vært relativt stabilt fra 2019 til 2023, men gikk noe ned i 2024.⁴⁹ Om lag 95 prosent av elevene går i offentlige skoler, men andelen elever i private skoler har økt de siste 15 årene.⁵⁰ Ressursinnsatsen, målt ved årstimer til undervisning, økte svakt gjennom perioden.

Andelen elever som får spesialundervisning har over tid ligget stabilt på rundt 8 prosent, men varierer og øker med elevtrinnene.⁵¹ Den varierer også mellom skoler, kommuner og fylker. Samtidig får elevene med spesialundervisning i gjennomsnitt flere timer enn før. Det har også vært en tydelig utvikling mot at tilrettelagt opplæring i økende grad gis i den ordinære klassen heller enn i egne grupper.

Antall årsverk til undervisning har økt med om lag 6 000 siden 2014, mens elevtallet i samme periode har økt med over 12 000 elever.⁵² Ifølge Utdanningsdirektoratet var det i 2024 seks prosent av lærerne som ikke oppfylte kompetansekravene for tilsetting.⁵³ Av de 80 000 lærerne i grunnskolen i 2024, hadde rundt 21 og 54 prosent universitets- eller høyskoleutdanning med lærerutdanning på henholdsvis høyere og lavere nivå.⁵⁴ Rundt 12 prosent hadde universitets- eller høyskoleutdanning med andre pedagogiske utdanninger, mens om lag 13 prosent hadde universitets- eller høyskoleutdanning uten pedagogisk utdanning eller videregående utdanning eller lavere. De siste årene har det vært en tydelig nedgang i andelen lærere som mangler fordypning i norsk, matematikk og engelsk.⁵⁵

I 2024 var det i underkant av 40 000 ansatte i grunnskolen i tillegg til lærerne.⁵⁶ Av disse var drøyt 5 000 ledere, knapt 29 000 andre ansatte i arbeid rettet mot barn og elever og 5 000 øvrige ansatte. Utdanningsforbundet har sett på utvikling i andre yrkesgrupper i skolen over skoleårene 2010/11 til 2021/22, basert på data fra Grunnskolens Informasjonssystem.⁵⁷ De finner at det har vært en nedgang i antall skolebibliotekarer, utdannings- og yrkesrådgivere og sosialpedago-

⁴⁹ Prop. 142 S (2024–2025)

⁵⁰ Lund (2025)

⁵¹ Prop. 142 S (2024–2025)

⁵² Prop. 142 S (2024–2025) og SSB

⁵³ Utdanningsdirektoratet (2024a)

⁵⁴ SSB

⁵⁵ Utdanningsdirektoratet (2024a)

⁵⁶ SSB

⁵⁷ Utdanningsforbundet (2022)

giske rådgivere. Dersom en holder skoleårene påvirket av koronapandemien utenfor, er det imidlertid ikke nedgang i noen av gruppene. Over perioden har det vært en økning i annet personale i elevrettet arbeid, som blant annet omfatter miljøarbeidere, barnevernspedagoger, fysioterapeuter og lignende.

Lærertettheten har økt over tid. I skoleåret 2024–2025 oppfylte 89 prosent av skolene lærernormen for 1.–4. trinn, 95 prosent for 5.–7. trinn og 91 prosent for 8.–10. trinn.⁵⁸ Det er variasjon mellom kommuner, og tidligere analyser har vist at de minste kommunene oppfyller normen i større grad enn de største.⁵⁹ Dette henger trolig sammen med at de større kommunene gjerne har større skoler og større klasser.

Nasjonale prøver gir en indikasjon på elevenes ferdigheter i lesing, regning og engelsk på 5. trinn og 8.–9. trinn. Prestasjonene i engelsk gikk opp fra 2022 til 2024, mens ferdighetene i lesing og regning gikk ned.⁶⁰ Det er variasjon mellom fylkene, særlig når en ser på andelen elever på høyt mestringsnivå. Oslo skiller seg ut med en høy andel elever på høyt mestringsnivå for alle trinn.

Gjennomsnittlige grunnskolepoeng⁶¹ for elever i 10. klasse har økt i flere år i alle fylker, men gikk noe ned både i 2023 og 2024.⁶² Dette må ses i lys av utviklingen under pandemien, hvor karaktersnittet økte. Til tross for nedgangen, er nivået i 2024 høyere enn det var før pandemien. Også her er det fylkesvise forskjeller, særlig for gutter. Gjennomsnittlige grunnskolepoeng for gutter er høyest i Oslo, og lavest i Finnmark.⁶³

Det er også variasjon i elevresultater både innad på skoler og mellom skoler. I likhet med de andre nordiske landene, har Norge vært kjennetegnet av at forskjellene i elevresultater er langt større innad på skoler enn mellom dem.⁶⁴ PISA 2015 viste at nesten 95 prosent av den samlede variasjonen i elevresultater i naturfag kan knyttes til variasjon innad på skolene. Tidligere analyser fra NIFU finner også at det er små forskjeller mellom skoler, men at det er store forskjeller innad på den enkelte skole, og at prestasjonsforskjeller innad i skolene er sterkt knyttet til kjennetegn ved elevene.⁶⁵ De fant også at læringsmiljøet

er viktig for elevenes prestasjoner. En norsk studie fra 2017 analyserte skolenes bidrag til elevenes læring. Selv om over halvparten av skolene ikke skiller seg signifikant fra gjennomsnittet, finner de betydelige forskjeller mellom noen skoler.⁶⁶ Forskjellen mellom den beste og dårligste skolen så ut til å tilsvare over et år i læringsprogresjon for elevene.

Senter for økonomisk forskning har i en rapport fra 2019 analysert hva som kjennetegner kommuner med høye skolebidrag.⁶⁷ Analysen har fokus på hvordan skoleeierrollen utøves. De finner blant annet at kommuner med gode resultater ofte benytter styringsmodeller basert på resultatstyring. Gode relasjoner mellom politikere og administrasjon er et annet viktig kjennetegn. I tillegg er administrasjonen i disse kommunene ofte tett på skolene, og kommunikasjonen er konsentrert om elevresultater og læringsmiljø. Kompetanseutvikling er et annet kjennetegn. Kommunene med høye skolebidrag har også delegert mange beslutninger til skolene, og rammefinansiering er gjennomgående.

En ekspertgruppe for skolebidrag som ble nedsatt av Kunnskapsdepartementet høsten 2019, har også sett på kjennetegn ved skoler og kommuner som lykkes med å løfte kvaliteten på opplæringen for elevene.⁶⁸ De baserer analysen på en forskningsgjennomgang samt dialogmøter med skoler. De peker blant annet på kjennetegn som at skoleeierne er interessert i det som foregår i skolene og har tett dialog med skolelederne, at skoleeiere og skoleledere er trygge på egen og skolens kompetanse og arbeider for å styrke den, og at de verner om kjerneaktiviteten og skjermer skolen for støy og unødvendige forstyrrelser. Videre at skolelederne er synlige og tett på, at de organiserer skolene for samarbeid om jevnlig vurdering og utvikling, at de myndig- og ansvarliggjør lærerne og at medvirkning er systematisk.

Norske elever deltar jevnlig i internasjonale undersøkelser. Fram til 2015 viste resultatene en positiv utvikling, særlig drevet av en bedring i resultatene for de svakest presterende elevene. Etter 2015 har det vært tegn til nedgang på flere undersøkelser, og til økende forskjeller mellom elever.⁶⁹ De nedadgående resultatene på internasjonale undersøkelser er ikke unike for Norge. Det er lignende utviklingstrekk i de øvrige nor-

⁵⁸ Prop. 142 S (2024–2025)

⁵⁹ Utdanningsdirektoratet (2021)

⁶⁰ Utdanningsdirektoratet (2025a) og Utdanningsdirektoratet (2024b)

⁶¹ Samlet poengsum beregnet ut fra alle standpunkt- og eksamenskarakterer på vitnemålet.

⁶² Prop. 142 S (2024–2025)

⁶³ Utdanningsdirektoratet (2025b)

⁶⁴ Meld. St. 21 (2016–2017)

⁶⁵ Opheim m.fl. (2013)

⁶⁶ Steffensen m.fl. (2017)

⁶⁷ Iversen & Bonesrønning (2019)

⁶⁸ Ekspertgruppen for skolebidrag (2021)

⁶⁹ Meld. St. 34 (2023–2024)

diske landene og for OECD-land.⁷⁰ Nedgangen for norske elever var likevel større enn for elever i de fleste andre OECD-landene som deltok i PISA 2022.

Til tross for svake skoleresultateter skårer Norge godt i internasjonale undersøkelser for voksnes⁷¹ evner og ferdigheter. I PIAAC 2024 skårer norske voksne blant topp fem av 30 deltakerland i lese- og tallforståelse.⁷² I de fleste land har ferdighetsnivået gått ned de siste årene. Norge har derimot et stabilt høyt nivå i leseforståelse og en forbedring i tallforståelse siden 2012.

Bruken av skolefritidsordningen (SFO) har økt betydelig fra 2021 til 2024.⁷³ Økningen må blant annet ses i sammenheng med at det er innført tilbud om 12 timers gratis SFO i uken for alle på 1.–3. trinn. I skoleåret 2024–2025 benyttet 77 prosent av elevene på 1.–4. trinn SFO. Deltakelsen var størst på 1. og 2. trinn, med henholdsvis 95 og 93 prosent.⁷⁴

Videregående opplæring

Elevtallet i videregående skole har vært relativt stabilt fra 2014, og i 2024 var over 90 prosent av unge mellom 16 og 18 år i videregående opplæring.⁷⁵ I 2024 gikk 8,7 prosent av elevene på private videregående skoler.⁷⁶ Flertallet av disse gikk studieforberedende utdanningsprogram. Både andelen privatskoler og andelen privatskoleelever i videregående har økt over tid, men andelen private skoler har økt mer enn andelen privatskoleelever.⁷⁷

Ressursinnsatsen målt i avtalte årsverk har også vært stabil siden 2015, og antall elever per lærerårsverk i fylkeskommunale skoler har holdt seg på et jevnt nivå.

Fullføringsgraden i videregående opplæring har økt de siste årene, og i 2024 var andelen som fullførte innen fem år på omtrent 82 prosent. Det er variasjon mellom fylker og utdanningsprogram. Fullføringsgraden er høyest i Oslo og lavest i Finnmark, og høyere for studieforberedende utdanningsprogram enn for yrkesfag.

Barnevern

Etter flere år med kraftig økning, har omfanget av saker i det kommunale barnevernet gått noe ned de siste årene.⁷⁸ Antallet avtalte årsverk⁷⁹ har økt fra 2014 til i dag.

Ved utgangen av 2024 hadde omtrent 60 prosent av barna med barnevernstiltak hjelpetiltak i hjemmet, mens rundt 40 prosent var plassert utenfor hjemmet. Disse andelene har vært relativt stabile siden 2015. Saksbehandlingstiden ved undersøkelser av barns omsorgssituasjon har gått ned over tid. I 2024 ble 94 prosent av undersøkelsene behandlet innen fristen.

Det er variasjon mellom og innad i barnevernstjenestene, både når det gjelder innholdet i tjenesten og terskler for når barnevernstjenesten griper inn.⁸⁰ Andelen barn med tiltak fra barnevernet er høyest i Troms og Finnmark, og lavest i Vestland og Møre og Romsdal. Små kommuner har generelt en høyere andel barn med barnevernstiltak enn store kommuner. Forskjellene kan til en viss grad, men ikke fullt ut, forklares med kjennetegn ved befolkningen.

Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) har analysert forskjeller mellom kommuner i andelen barn som blir akutt plassert.⁸¹ Når de sammenligner kommuner av ulik størrelse, men med like levekår og økonomi, finner de ikke signifikante forskjeller i andelen barn med akuttvedtak. De finner heller ikke signifikante forskjeller mellom fylker, med unntak av Finnmark som har signifikant flere akuttvedtak enn andre fylker.

Helse og omsorg

Omfanget av helse- og omsorgstjenester som tildeles av kommunene har økt over tid, samtidig som det har vært en dreining mot at det gis mer hjemmebaserte tjenester.⁸²

Andelen mottakere under 67 år har økt de siste årene.⁸³ I 2024 var omtrent 40 prosent av personene som mottok kommunale helse- og omsorgstjenester under 67 år. Innen hjemme-

⁷⁰ OECD (2023)

⁷¹ 16–65 år

⁷² Kalcic & Keute (2024)

⁷³ Prop. 142 S (2024–2025)

⁷⁴ Prop. 1 S (2025–2026) for Kunnskapsdepartementet

⁷⁵ Prop. 142 S (2024–2025)

⁷⁶ Stensig (2025)

⁷⁷ Ekren m.fl. (2024)

⁷⁸ Prop. 142 S (2024–2025)

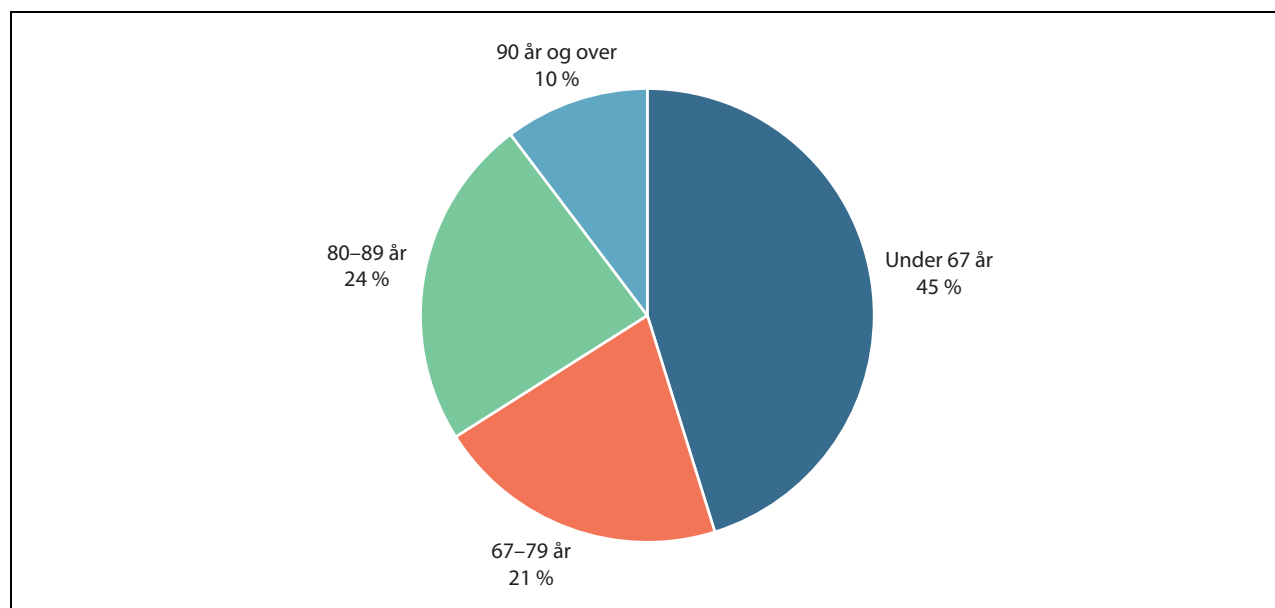
⁷⁹ Summen av antall heltidsjobber (arbeidsforhold) og deltidssjobber omregnet til heltidsjobber. Basert på den avtalte arbeidstiden, som er det man har avtalt å arbeide ifølge arbeidskontrakten. Merarbeid eller overtid skal ikke påvirke den avtalte arbeidstiden.

⁸⁰ NOU 2023: 7

⁸¹ NOU 2023: 7

⁸² Prop. 142 S (2024–2025)

⁸³ Prop. 142 S (2024–2025)



Figur 3.7 Praktisk bistand og helsetjenester i hjemmet, brukere etter alder, 2024

Kilde: SSB

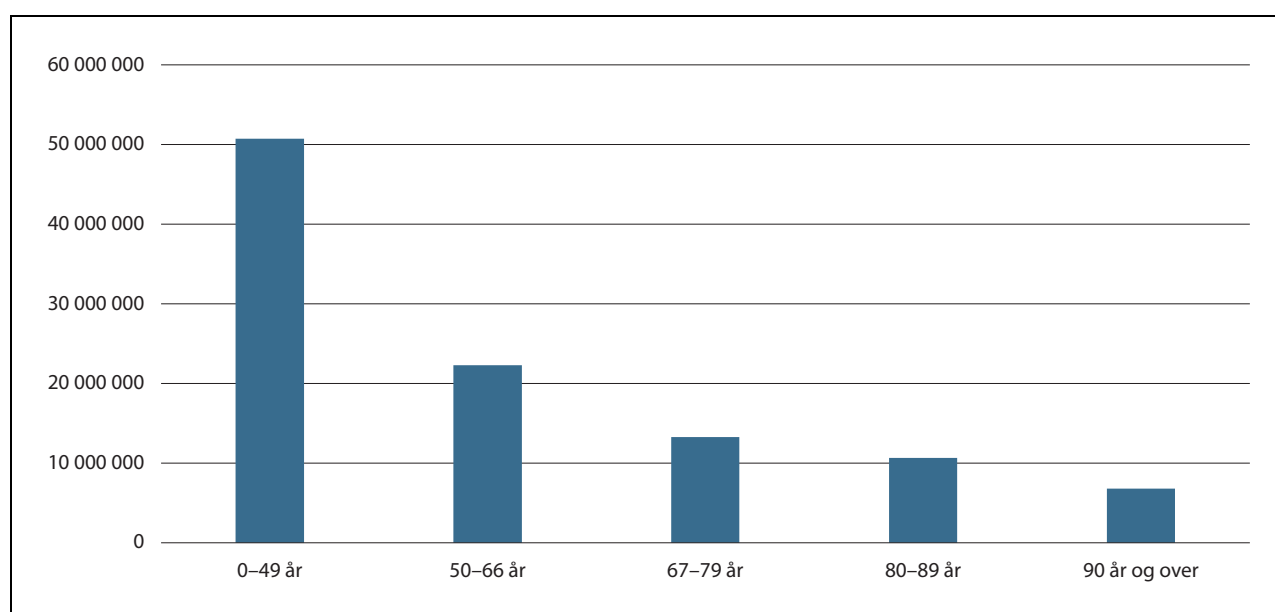
baserte tjenester utgjør denne gruppen 45 prosent av mottakerne, og de mottok rundt 70 prosent av timene (se figur 3.7 og figur 3.8). Samtidig har andelen i de eldre aldersgruppene som mottar institusjonsbaserte og/eller hjemmebaserte tjenester gått ned. Den gjennomsnittlige pleietyngden per tjenestemottaker har økt over perioden fra 2014, både for institusjonsbasert omsorg og for hjemmetjenesten. En rapport fra 2021 viser at nesten hele veksten i kommunenes pleie- og

omsorgstjenester siden 2017 har kommet i aldersgruppene under 80 år.⁸⁴

Ressursinnsatsen på området har økt betydelig fra 2015 til 2024.⁸⁵ Antallet avtalte årsverk har økt, men andelen brukerrettede årsverk i omsorgstjenesten med helseutdanning har gått noe ned. Det har også vært en økning i avtalte års-

⁸⁴ Andrews m.fl. (2021)

⁸⁵ Prop. 142 S (2024–2025)



Figur 3.8 Praktisk bistand og helsetjenester i hjemmet, timer i løpet av året etter alder, 2024

Kilde: SSB, bearbeidet av kommisjonen

verk i helsestasjons- og skolehelsetjenesten og innen psykisk helsearbeid og rusarbeid. Lege-dekningen har økt over tid, mens fysioterapidekningen har vært mer stabil.

Personer med vedtak om brukerstyrt personlig assistanse (BPA) som andel av mottakere av kommunale helse- og omsorgstjenester, har økt fra 2011 til 2020.⁸⁶ Gjennomsnittlig timetall per bruker økte med om lag 50 prosent fra 2007 til 2020. En større andel av personene med BPA hadde høye timetall i 2020 enn det som var tilfelle i 2007.

Helsedirektoratet har i et notat fra 2018 sett på variasjon i bruken av kommunale helse- og omsorgstjenester.⁸⁷ Analysene viser betydelige forskjeller mellom kommunene i nivået på helse- og omsorgstjenester, både i hjemmet og på institusjon, og at variasjonen er særlig stor for mottakere av et dagsentertilbud. De finner at små kommuner oftere har flere tjenestemottakere per innbygger enn større kommuner, men at forskjellene langt på vei forklares av ulikheter i behovet for tjenester. For alle tjenester er variasjonen større mellom små kommuner enn mellom store.

Senter for omsorgsforskning har i en rapport fra 2020 sett på variasjon i kvalitet i omsorgstjenestene.⁸⁸ De finner store forskjeller i tjenesteprofil, der noen kommuner er institusjonstunge mens andre er hjemmetjenestetunge. Dekningsgraden for personer over 80 år for tjenestene samlet varierte i 2018 fra 32 til 76 prosent mellom kommunene. Analysen finner også en sammenheng mellom lav dekning av hjemmetjenester og innbyggernes oppfatning av dårlig tilgang til denne tjenesten. De finner også stor variasjon i ressursbruk mellom kommuner.

En analyse fra 2022 undersøker sammenhengen mellom kommunenes inntekter, utgifter til pleie- og omsorgstjenester og sannsynligheten for at den enkelte bruker får tildelt tjenester.⁸⁹ Resultatene viser at utgifter til pleie- og omsorgstjenester øker med kommunenes inntekter og endringer i demografi. Med utgangspunkt i data fra 2019, har brukere i kommunene med de høyeste inntektene omtrent 37 prosent større sjanse

for å få sykehjemsplass enn brukere i kommunene med lavest inntektsnivå. Det generelle nivået på tildelte tjenester øker også med kommunens inntekter, men variasjonen i utgifter er mindre enn variasjonen i inntektsnivå.

Sosiale tjenester og bosetting og integrering av flyktninger

Kommunene har en viktig rolle i bosetting og integrering av flyktninger. Nærmere 100 000 ukrainske flyktninger hadde per 5. november 2025 fått innvilget kollektiv beskyttelse i Norge.⁹⁰ På samme tidspunkt var mer enn 85 000 av disse bosatt i norske kommuner.⁹¹ Ved utgangen av juni 2025 var om lag 58 prosent av flyktningene fra Ukraina med endt introduksjonsprogram sysselsatt.⁹² Andelen sysselsatte i gruppen er størst i de minst sentrale kommunene.

En undersøkelse fra 2023 har sett på utviklingen i de sosiale tjenestene og antall mottakere av sosialhjelp fra 2022 til 2023.⁹³ De finner at flere trenger sosialhjelp og sosiale tjenester, og at det stilles større krav til de tjenestene som leveres. Det pekes på at dette utfordrer både kapasiteten og kompetansen i førstelinjen. Det anslås at antallet med sosialhjelp per måned økte med 13 prosent fra 2022 til 2023, noe som må ses i sammenheng med ankomster av ukrainske flyktninger. Utviklingen på boligmarkedet trekkes også fram som en viktig årsak til at presset på tjenestene har økt. Undersøkelsen har kun sett på endringer fra 2022 til 2023, og det er trolig behov for å se utviklingen over en lengre periode for å kunne trekke sikre konklusjoner om utviklingen.

Også andre tall trekker i samme retning. I kommuneproposisjonen for 2026 framgår det at antall husstander i midlertidig botilbud har økt betydelig fra 2021 til 2024.⁹⁴ I 2024 var det 166 418 mottakere av sosialhjelp, en økning på over 40 000 mottakere fra 2020.⁹⁵

⁸⁶ NOU 2021: 11

⁸⁷ Helsedirektoratet (2018)

⁸⁸ Førland m.fl. (2020)

⁸⁹ Hagen (2022)

⁹⁰ Utlendingsdirektoratet (2025)

⁹¹ Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (2025a, 2025b, 2025c, 2025d)

⁹² Kvalø (2025)

⁹³ Kalstø & Nicolaisen (2024)

⁹⁴ Prop. 142 S (2024–2025)

⁹⁵ SSB

Kapittel 4

Statlig styring av kommunesektoren

I dette kapitlet beskrives rammene for statens styring av kommunesektoren. Forholdet mellom staten og kommunesektoren bygger på etablerte prinsipper som til dels er lovfestet. Disse prinsippene er nærmere beskrevet og operasjonalisert i en egen veileder fra Kommunal- og distriktsdepartementet.¹ Kapitlet beskriver også statens ulike styringsvirkemidler og utviklingstrekk i den statlige styringen.

4.1 Rammer for statlig styring av kommunene

Kommuner og fylkeskommuner er selvstendige forvaltningsnivåer med egen folkevalgt ledelse som ikke er en del av den hierarkisk oppbygde statsforvaltningen. Samtidig er Norge en enhetsstat med en nasjonal politikk som utgår fra Stortinget, og det lokale selvstyret må derfor operere innenfor rammene av nasjonale mål. Staten har altså et legitimt behov for å styre kommunesektoren på en måte som innskrenker den lokale handlefriheten for å oppnå nasjonale mål. Hvilke nasjonale mål som er relevante, vil variere og må derfor vurderes konkret i det enkelte tilfellet.

Forholdet mellom staten og kommunesektoren er fullt av dilemmaer og ulike hensyn som må veies mot hverandre. Kommuner og fylkeskommuner skal gjennomføre nasjonal politikk som staten legger premissene for, ikke minst innenfor velferdsområdene, der hoveddelen av oppgavene utføres av kommunene. I tråd med «nærhetsprinsippet» i kommuneloven § 2-2 skal offentlige oppgaver fortrinnsvis legges til det forvaltningsnivået som er nærmest innbyggerne, altså kommuner og fylkeskommuner. Kommunene er tett på innbyggerne og kan yte helhetlige og sammenhengende tjenester. De har mulighet til å prioritere ut fra lokale behov og gjøre tilpasninger til innbyggernes beste. Staten må derfor styre på en klok måte som både ivaretar nasjonale mål, og

som gir kommuner og fylkeskommuner tilstrekkelig handlefrihet til at systemet blir effektivt.

4.1.1 Nasjonale mål

Gjennom oppbyggingen av velferdsstaten har målet om *likeverdige tjenester* mellom innbyggere og mellom geografiske områder stått sentralt. Likeverdige tjenester er ikke nødvendigvis det samme som like tjenester med samme form, innhold og omfang overalt, men at kommuner og fylkeskommuner skal kunne tilby tjenester som er mest mulig tilpasset behovet til den enkelte. Siden behovene er forskjellige, vil ulik innsats kunne være nødvendig for å oppnå et likeverdig resultat. Kommunal- og forvaltningskomiteens flertall uttalte i Innst. 270 S. (2011–2012) at ulikheter mellom kommuner er positivt dersom de avspeiler forskjellige politiske prioriteringer og ulike lokale forhold. Likevel er det grenser for hvor store ulikheter det kan være, blant annet i kvalitet på tjenester, før det ikke lenger vil være tale om likeverdighet. Bruken av begrepet *likeverdighet* i denne utredningen er nærmere behandlet i kap. 2.

Et annet mål som kan begrunne statlig styring, er *rettssikkerhet*. At den enkelte borger ikke blir behandlet vilkårlig, og at man får det man har krav på etter loven, er en grunnleggende verdi i en rettsstat.

Det å ivareta *liv og helse* er også et grunnleggende hensyn og nasjonalt mål. Dette tilsier at staten må ha styringsvirkemidler og oversikt over hvordan kommunene løser oppgavene for å sikre dette hensynet.

Kommuneøkonomien er en viktig del av den statlige økonomiske politikken. *Nasjonaløkonomiske mål* knyttet til blant annet stabil økonomisk vekst og bærekraftige offentlige velferdsordninger vil derfor 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.

¹ Kommunal- og distriktsdepartementet (2024)

Dette er områder som blir stadig viktigere. Samtidig vil konsekvensene av kommunale beslutninger innenfor alle disse områdene strekke seg utover den enkelte kommune og også påvirke kommende generasjoner (eksterne virkninger). I vedlegg 1 drøftes slike eksterne virkninger på ulike kommunale ansvarsområder.

Når det gjelder de store tjenesteområdene vil det ofte være en kombinasjon av målene om likeverdige tjenester og rettsikkerhet som begrunner den statlige styringen.

Spørsmålet er ikke *om* staten skal styre, men *hvordan*. Dette spørsmålet har både en formell side knyttet til hva staten har rett til å gjøre, og en mer praktisk side knyttet til hva som er god styring og hva som er hensiktsmessig for å nå et gitt mål. Om styringen er forholdsmessig, det vil si egnet og nødvendig, vil være det sentrale i denne vurderingen.

4.1.2 Rettslig regulering av det kommunale selvstyre

Lokaldemokrati, lokalt handlingsrom og kommunalt selvstyre er grunnleggende verdier og rammer for hvordan Norge er organisert og styres. Dette har lenge vært grunnleggende prinsipper i Norge. I de senere årene har dette også kommet til uttrykk gjennom rettslige reguleringer i Grunnloven og kommuneloven.²

Grunnlovsfesting av lokalt folkestyre og lovfesting av kommunalt selvstyre innebærer en formell og rettslig styrking av disse prinsippene. Som det framgår av bestemmelsene i det europeiske charteret om lokalt selvstyre og forarbeidene til grunnlovsbestemmelsen og kommuneloven, har det lenge vært et mål å få en slik rettslig regulering på plass.³

Grunnloven

En ny bestemmelse i Grunnloven § 49 andre ledd om lokalt selvstyre ble vedtatt i 2016. Den har følgende ordlyd:

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

Bestemmelsen fastslår innbyggernes rett til å styre lokale spørsmål gjennom lokale folkevalgte organer, som i praksis er kommuner og fylkeskommuner. Ordlyden fokuserer ikke på det kommunale selvstyret, men heller på innbyggernes rett til lokaldemokrati. Videre fastslås det at nærmere bestemmelser om det lokale folkevalgte nivået skal lovfestes.

Bestemmelsen er ment som en slags overordnet prinsipperklæring, og den vil også kunne få betydning i arbeidet med utforming av lover og forskrifter, jf. forarbeidene til grunnlovsbestemmelsen.⁴

En forskningsrapport om det rettslige innholdet i det kommunale selvstyret, bestilt av KS, fra 2024 gir en nærmere redegjørelse av at grunnlovsbestemmelsen gir tydelig uttrykk for at det kommunale selvstyret skal ha en sterk stilling i norsk rett samtidig som den ikke angir en skarp, avgrenset og uttømmende ramme for omfanget av det kommunale selvstyret. Kommunene må ha tilstrekkelig rettslig handleevne og kapasitet til å kunne styre lokale anliggender.⁵

Kommuneloven

I arbeidet med kommuneloven av 2018 var det et uttrykkelig mål å styrke det kommunale selvstyret gjennom lovbestemmelser. I forarbeidene sies det blant annet⁶:

Departementet mener det er viktig å styrke det kommunale selvstyret og at en lovfesting vil bidra til en rettslig og reell styrking av selvstyret. Selv om det kommunale selvstyret eksisterer i dag, er det i praksis under press. Det er på mange områder en stor grad av statlig styring, og lovgivningen synes å bli mer detaljert. Å gi det kommunale selvstyret et nærmere rettslig innhold vil etter departementets vurdering tydeliggjøre at det må foretas en avveining mellom nasjonale interesser og det kommunale selvstyret, blant annet ved utarbeiding og endring av lovverk. Dette vil kunne medvirke til at det ikke detaljreguleres mer enn nødvendig.

Det kommunale selvstyret gjenspeiles nå eksplisitt i lovens formålsbestemmelse.⁷ Der sies det uttrykkelig at formålet med loven er å fremme det

² Grunnloven § 49 og kommuneloven kap 2.

³ Se blant annet Europeisk charter om lokalt selvstyre ETS nr 122, Innst. 182 S (2015–2016), NOU 2016: 4, Prop. 46 L (2017–2018).

⁴ Se blant annet Innst. 182 S (2015–2016)

⁵ Holth & Winge m.fl. (2024)

⁶ Prop. 46 L (2017–2018) punkt 5.4.1

⁷ Kommuneloven § 1-1

kommunale selvstyret og legge nødvendige rammer for det.

Lovens kapittel 2 handler om det kommunale selvstyret. De grunnleggende elementene ved det kommunale selvstyret er lovfestet, og det er fastsatt prinsipper for nasjonale myndigheters forhold til det kommunale selvstyret.

Kommuneloven § 2-1 fastslår de sentrale elementene i det kommunale selvstyret. Her framgår det at kommuner skal ha en egen folkevalgt ledelse, og at de er egne rettssubjekter som kan ta avgjørelser på eget initiativ og ansvar. Videre framgår det at kommunene utøver sitt selvstyre innenfor nasjonale rammer, og at begrensninger i det kommunale selvstyret må ha hjemmel i lov.

I kommuneloven § 2-2 er de mest sentrale prinsippene for nasjonale myndigheters forhold til det kommunale selvstyret lovfestet. Disse er utformet som såkalte «bør»-bestemmelser. Det vil si at dette ikke er alminnelige plikter eller absolutte krav som pålegges nasjonale myndigheter, men heller sentrale prinsipper for arbeidet med regulering og styring av kommunal sektor som gir uttrykk for hvordan nasjonale myndigheter bør utøve sin myndighet.⁸ Her lovfestes for det første «forholdsmessighetsprinsippet» som sier at det kommunale selvstyret ikke bør begrenses mer enn det som er nødvendig for å ivareta nasjonale mål. Videre lovfestes «nærhetsprinsippet» som sier at offentlige oppgaver fortrinnsvis bør legges til det forvaltningsnivået som er nærmest innbyggerne, altså kommuner eller fylkeskommuner. Til slutt lovfestes «finansieringsprinsippet» som sier at innenfor rammene av økonomisk politikk bør kommuner ha frie inntekter som gir økonomisk handlingsrom.

I forskningsrapporten bestilt av KS som det vises til foran, sies det at det er lite som tyder på at lovendringene har ført til endringer i hvordan statsforvalterne jobber mot kommunene, og at det er vanskelig å si noe konkret om det har hatt betydning i lovgivningsprosesser.⁹

Europarådets charter om lokalt selvstyre

Det europeiske charteret om lokalt selvstyre trådte i kraft i 1988, og Norge sluttet seg til charteret i 1989.¹⁰ Charteret er folkerettslig forpliktende, og har en rekke bestemmelser som skal sikre et velfungerende og reelt lokalt selv-

styre. I artikkel 2 står det at «prinsippet om lokalt selvstyre skal anerkjennes i nasjonal lovgivning, og i grunnlov hvor dette lar seg gjøre». Med bestemmelsene som nå finnes i Grunnloven og kommuneloven, er dette punktet oppfylt og blir ikke lenger påpekt i rapporter fra Europarådets gjennomgang av etterlevelse av charteret. Som forbedringspunkt omtales i siste rapport fra 2024 at det er en tendens, særlig på velferdsområdet, til mer detaljert styring blant annet ved en økning av krav i lov og forskrift om dokumentasjon, prosedyrer, kompetanse og bemanningsnormer.¹¹

Sektorlovgivning

Selv om det kommunale selvstyret har fått en tydelig rettslig forankring gjennom grunnlov og kommunelov, er det reguleringer av kommunale oppgaver i sektorlover og tilhørende forskrifter som i realiteten setter de konkrete rammene for hvor mye selvstyre kommunene faktisk har. Lovene som regulerer nærmere plikter og oppgaver for kommunene i de ulike sektorene, som for eksempel opplæringsloven og helse- og omsorgstjenesteloven, vil sette konkrete rammer for kommunenes selvstyre innenfor de aktuelle sektorene.

4.1.3 Prinsipper og retningslinjer for statlig styring

Det er over tid etablert prinsipper for forholdet mellom staten og kommunesektoren som er lagt til grunn av skiftende regjeringer og Storting. Noen av disse prinsippene er lovfestet i kommuneloven. Anvendelsene av prinsippene og avveiningen av hensynet til nasjonale mål opp mot hensynet til det lokale selvstyret, altså hva som er et forholdsmessig inngrep i den kommunale handlingsfriheten, vil imidlertid ofte være basert på skjønn og vil kunne være farget av politiske vurderinger. Det er altså spenninger i forholdet mellom staten og kommunesektoren som ikke alltid lar seg løse.

For å hjelpe direktorater og andre statlige etater som utarbeider tiltak som berører kommunesektoren til å gjøre gode avveininger knyttet til styringen av kommunesektoren, har Kommunal- og distriktsdepartementet i lengre tid utgitt en veileder om statlig styring av kommunesektoren.¹² Den siste utgaven kom etter grunnlovsfestingen av det lokale selvstyret og kommuneloven av 2018. Veilederen tar utgangspunkt i åtte prin-

⁸ Prop. 46 L (2017–2018)

⁹ Holth & Winge m.fl. (2024)

¹⁰ Europeisk charter om lokalt selvstyre ETS nr 122. Se også omtale av charteret i Prop. 46 L (2017–2018) punkt 3.1

¹¹ Europarådet (2024)

¹² Kommunal- og distriktsdepartementet (2024)

Boks 4.1 Prinsipper for statlig styring av kommuner og fylkeskommuner

Veileder om statlig styring av kommuner og fylkeskommuner oppgir åtte prinsipper for statlig styring av kommunesektoren. De fire første følger direkte av kommuneloven.

1. Lovkrav (kommuneloven § 2-1)

Begrensninger i det kommunale og fylkeskommunale selvstyret må ha hjemmel i lov.

2. Forholdsmessighetsprinsippet (kommuneloven § 2-2)

Det kommunale og fylkeskommunale selvstyret bør ikke begrenses mer enn det som er nødvendig for å ivareta nasjonale mål.

3. Nærhetsprinsippet (kommuneloven § 2-2)

Offentlige oppgaver bør fortrinnsvis legges til det forvaltningsnivået som er nærmest innbyggerne.

4. Finansieringsprinsippet (kommuneloven § 2-2)

Innenfor rammene av nasjonal økonomisk politikk bør kommuner og fylkeskommuner ha frie inntekter som gir økonomisk handlingsrom.

5. Rammestyring

Økonomisk og juridisk rammestyring er et hovedprinsipp for den statlige styringen. Detaljert statlig styring skal være særskilt begrunnet i nasjonale mål.

6. Det finansielle ansvarsprinsippet

Forvaltningsnivået som er tillagt ansvar og beslutningsmyndighet for en oppgave, har også ansvaret for å finansiere utgiftene til oppgaveløsningen.

7. Generalistkommuner

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

8. Sektoransvar

Fagdepartementene er ansvarlige for faglige og politiske mål og virkemidler innen sine sektorer. Det departementet som har ansvaret for en reform eller et tiltak som berører kommunene eller fylkeskommunene, har også ansvaret for å sikre at tiltaket har tilstrekkelig grunnlag i lov og/eller forskrift og blir finansiert.

sipper for statlig styring av kommuner og fylkeskommuner (se boks 4.1). Av disse prinsippene er det utledet 24 retningslinjer om henholdsvis utredningsarbeid, utforming av lover og forskrifter, bruk av økonomiske styringsvirkemidler samt kommunesektorens rapportering til staten. Retningslinjene supplerer utredningsinstruksens krav (se punkt 4.1.5).

4.1.4 Særlig om rammestyringsprinsippet og forholdsmessighetsprinsippet

Hovedprinsippet for forholdet mellom staten og kommunesektoren er rammestyringsprinsippet. Dette innebærer i korte trekk at kommuner og fylkeskommuner skal ha så stor frihet som mulig innenfor rammene av overordnede, nasjonale mål. Forholdsmessighetsprinsippet, som bygger opp under rammestyringsprinsippet, betyr at selvstyret ikke bør begrenses mer enn det som er

nødvendig for å ivareta nasjonale mål.¹³ I dette ligger det at for å begrense selvstyret, bør det være et klart behov for nasjonale føringer, og behovet for nasjonale føringer bør veie tyngre enn hensynet til det lokale selvstyret. Dette innebærer blant annet at et tiltak må være både egnet og nødvendig for å oppnå målet med tiltaket.

Stor grad av rammestyring, både juridisk og økonomisk, er en forutsetning for at folkevalgte i kommunene og fylkeskommunene kan påvirke hvordan oppgavene skal løses, slik at det lokale selvstyret skal være reelt. Rammestyring er altså knyttet til lokaldemokratiets egenverdi. Rammestyring har også en mer instrumentell begrunnelse. Å bruke kommunene som velferdsprodusenter er effektivt¹⁴, men denne effektiviteten forutsetter at kommunen kan innrette virksomheten

¹³ Kommuneloven § 2-2

¹⁴ Jf. blant annet NOU 2000: 22

ut fra lokale forhold og gjøre tilpasninger. Slik kan en gitt tjeneste produseres rimeligere og mer tilpasset lokale forhold enn det som er tilfellet dersom den er standardisert. I tillegg til denne kostnadseffektiviteten i leveransen av en gitt tjeneste, innebærer rammestyring en mulighet til å prioritere mellom tjenesteområder, noe som gjør at innsatsen i større grad kan målrettes mot områder der den gir mest velferd for hver krone og hver ansatt (formålseffektivitet).

Det ligger også i rammestyringsprinsippet at kommunene beholder gevinsten ved effektivisering, og at denne gevinsten vil kunne brukes til å øke kvaliteten, eller til å gjennomføre andre tiltak som er prioritert lokalt. Dette gir lokale folkevalgte klare insentiver til effektiv ressursbruk.

God statlig styring skal balansere hensynet til nasjonale mål og hensynet til det lokale selvstyret. Rammestyringsprinsippet et uttrykk for dette. Dersom staten styrer kommunene uforholdsmessig stramt, enten gjennom selve lovgivningen eller i gjennomføringen av denne (for eksempel gjennom tilsyn), faller hovedbegrunnelsen for å legge oppgaver til kommunene bort.

4.1.5 Utredninger og utredningsinstruksen

Formålet med utredningsinstruksen¹⁵ er å framskaffe godt grunnlag for beslutning om statlige tiltak. Instruksen er fastsatt av Kongen i statsråd og er forpliktende for utredningsarbeid som utføres i statlige forvaltningsorganer, det vil si departementer, direktorater og andre statlige organer som utreder statlige tiltak. Instruksen gjelder også for offentlig oppnevnte utvalg. Det finnes også en veileder som skal bidra til god kvalitet i utredningsarbeidet.¹⁶

Utredningsinstruksen slår fast at som et minstekrav skal utredninger besvare følgende spørsmål:

- Hva er problemet, og hva vil vi oppnå?
- Hvilke tiltak er relevante?
- Hvilke prinsipielle spørsmål reiser tiltakene?
- Hva er de positive og negative virkningene av tiltakene, hvor varige er de, og hvem blir berørt?
- Hvilket tiltak anbefales, og hvorfor?
- Hva er forutsetningene for en vellykket gjennomføring?

Utredningen skal omfatte virkninger for enkeltpersoner, privat og offentlig næringsvirksomhet,

statlig, fylkeskommunal og kommunal forvaltning og andre berørte.

Som samordningsdepartement for kommunesektoren skal Kommunal- og distriktsdepartementet få forelagt alle saker som får vesentlige virkninger for kommuner eller fylkeskommuner så tidlig som mulig i en prosess. Kommunesektoren bør også involveres der det er hensiktsmessig for å besvare spørsmålene ovenfor. KS, kommuner og fylkeskommuner er også viktige høringsinstanser. Utredninger av tiltak med konsekvenser for kommunesektoren er, med bakgrunn i utredningsinstruksen, viet stor plass i Kommunal- og distriktsdepartementets veileder om statlig styring.¹⁷ DFØ (Direktoratet for forvaltning og økonomistyring) har nylig gjennomført en evaluering av kvaliteten på utredninger av statlige tiltak.¹⁸ Evalueringen konkluderer med at det er et klart forbedringsbehov når det gjelder å oppfylle instruksens minimumskrav i form av seks spørsmål. Den største svakheten er knyttet til kravet om å utrede flere alternative tiltak. Siden et viktig formål med utredninger er å vurdere fordeler og ulemper av ulike tiltak opp mot hverandre, vil det å kun utrede ett tiltak gi et svakt beslutningsgrunnlag.

DFØs evaluering viser også et tydelig potensial for en bedre drøfting av det siste spørsmålet i instruksen om hva som skal til for en vellykket gjennomføring. I lys av at den enkelte kommunes og fylkeskommunes forutsetninger er så ulike og at forskjellene antagelig vil øke, ikke minst når det gjelder tilgang på arbeidskraft med rett kompetanse, vil spørsmålet om hva som skal til for å lykkes med et tiltak trolig bli stadig viktigere.

I en rapport utført av advokatfirmaet Lund & Co DA og BDO for KS, problematiseres det at hverken utredningsinstruksen eller veilederen til utredningsinstruksen omtaler det kommunale selvstyret, prinsippene for statlig styring i kommuneloven § 2-2, eller KDDs veileder om statlig styring direkte. Det stilles i rapporten spørsmål om manglende etterlevelse kan skyldes at utredningsinstruksen og veilederen ikke er klare nok.¹⁹

4.2 Virkemidler for statlig styring

Dette punktet inneholder en oversikt over ulike virkemidler som staten bruker i styringen av kommuner og fylkeskommuner. Omtalen tar utgangs-

¹⁵ Utredningsinstruksen (2016)

¹⁶ Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (2024f)

¹⁷ Kommunal- og distriktsdepartementet (2024)

¹⁸ Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (2025)

¹⁹ Lund & Co (2024)

punkt i den etablerte oppdelingen i juridiske, økonomiske og pedagogiske virkemidler. I tillegg omtales ulike former for statlig kontroll med kommunene. Punktet er i hovedsak beskrivende, men det inneholder også enkelte vurderinger av utviklingen og bruken av noen virkemidler. Den praktiske bruken av juridiske og pedagogiske virkemidler omtales nærmere i punkt 4.3.

4.2.1 Økonomiske virkemidler

Rammefinansiering innebærer at kommunene og fylkeskommunene i hovedsak finansieres gjennom frie inntekter, som består av skatteinntekter og rammetilskudd fra staten som kommunene kan disponere fritt innenfor gjeldende lover og forskrifter. Kommunenes inntekter og inntektsystem er nærmere omtalt i kap. 3.1.3.

På samme måte som juridisk rammestyring legger rammefinansiering til rette for effektiv ressursbruk, både når det gjelder den enkelte tjeneste og i prioriteringen mellom tjenester. En mekanisme som bidrar til dette, er at den enkelte kommune og fylkeskommune får beholde gevinsten av eventuell effektivisering. Mulige ulemper ved rammestyring kan være at det utvikler seg uønskede forskjeller i tjenestetilbud, og at det kan bli uklart om det er staten eller kommunen som har ansvaret for slike forskjeller.

Detaljert økonomisk styring vil vanligvis skje i form av øremerkede tilskudd, som er midler kommuner skal bruke til et bestemt formål, som oftest etter søknad. 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, eller som er avgrenset i tid. Investeringsstilskuddet til heldøgns omsorg på Helse- og omsorgsdepartementets budsjett er et eksempel på et tilskudd som har oppbygging av en tjeneste som begrunnelse. Midler til opplæring i samisk på Kunnskapsdepartementets budsjett er et eksempel på et øremerket tilskudd til tiltak som ikke er aktuelle i alle kommuner.

Det er ingen tvil om at øremerking har mange ulemper, og siden inntektssystemet ble innført på 1980-tallet har det vært allmenn tilslutning til at øremerking kun skal brukes unntaksvis. Hensikten med øremerking er å påvirke kommunal ressursbruk og dermed redusere den lokale handlefriheten, noe som samtidig er den største ulempen. Øremerking innebærer i prinsippet at staten bestemmer hva «den siste krona» skal brukes til i alle landets kommuner. Dette er imidlertid ikke alltid treffsikkert overfor ulike behov i

ulike kommuner. Øremerking kan også føre til at kommunene bruker mindre av sine frie inntekter på formålet enn de ellers ville gjort. Et system med mange tilskuddsordninger er uoversiktlig og administrativt krevende for både staten og kommunene. Krav til egenandeler gjør at det kan være krevende å benytte seg av et tilskudd i kommuner med lave inntekter, der behovet er størst. Man risikerer også at ulike ordninger kan motvirke eller nøytralisere hverandre, slik at den offentlige pengebruken øker uten at resultater oppnås.²⁰

Øremerking krever betydelige administrative ressurser i både stat og kommunesektor. En ekspertgruppe anslo i 2017 at forvaltningskostnadene ved øremerking var på minst 1,2 mrd. kroner til sammen i staten og kommunesektoren av en tilskuddsportefølje på 44,4 mrd. kroner. Det tilsvarende om lag 2,7 prosent av tilskuddsbeløpene.²¹

Når det gjelder den økonomiske styringen av kommunesektoren, er det i tillegg til rammestyringsprinsippet et balansekrav. Kommuner og fylkeskommuner må innrette utgiftene etter inntektsrammen som staten fastsetter og er selv, gjennom god økonomistyring, ansvarlige for å tilpasse aktiviteten til inntektene. Dersom kommunene styres av staten på en slik måte at handlefriheten er liten, vil det være mer krevende å holde balanse i budsjettene.

I kap. 7 foreslår kommisjonen å innlemme en rekke øremerkede tilskudd i rammetilskuddet samt å øke beløpsgrensen for når krav til rapportering på bruk av tilskuddsmidler som hovedregel skal frafalles.

4.2.2 Juridiske virkemidler

En sentral måte staten styrer kommuner og fylkeskommuner på, er ved bruk av juridiske virkemidler, altså gjennom lov og forskrift. I for eksempel skolesektoren og helse- og omsorgssektoren er det en rekke bestemmelser i opplæringsloven og helse- og omsorgstjenesteloven som innebærer forpliktelser for kommunene.

Dersom staten ønsker å pålegge kommuner og fylkeskommuner å gjøre noe, eller å pålegge dem bestemte måter å utføre oppgaven på, må dette gjøres gjennom lov og/eller forskrift. Staten har ingen instruksjonsrett overfor kommuner og fylkeskommuner. Kommuner og fylkeskommuner

²⁰ Se blant annet Kommunal- og distriktsdepartementet (2024), punkt kap. 4.5 og Pedersen m.fl. (2024)

²¹ Ekspertgruppen for områdegjennomgang av øremerkede tilskudd til kommunesektoren (2017)

er selvstendige forvaltningsorganer og det er en del av det kommunale selvstyret at begrensninger i det kommunale og fylkeskommunale selvstyret må ha hjemmel i lov. Dette følger av kommuneloven § 2-1 og omtales også i forarbeidene til denne. I tillegg kan nevnes at i Stortinget hadde justiskomiteen nylig en enstemmig merknad i innstillingen om ny forvaltningslov som understreket konsekvensene av lovkravet:

Komiteen vil også trekke fram at lovkravet innebærer at statsforvaltningen ikke kan pålegge kommunene oppgaver eller plikter i statlige rundskriv, veiledere, retningslinjer eller tolkningsuttalelser. Det er lover og forskrifter som er bindende for kommunene, og ikke annen informasjon som måtte komme fram av veiledere og rundskriv.

Dette innebærer at dersom staten ønsker å legge en oppgave til kommuner eller fylkeskommuner, må dette gjøres av Stortinget i lov, eller av andre med hjemmel i lov. Dersom det er ønskelig å oppstille nærmere detaljerte krav til hva som ligger i oppgaven, hvordan den skal gjennomføres, krav til organisering, rapporteringskrav osv., er dette plikter som pålegges kommunene og som dermed må gjøres i lov eller forskrift. Reguleringsformen kan enten være å pålegge kommunene dette direkte, eller det kan være å gi enkeltpersoner individuelle rettigheter sammen med en plikt for kommunen til å oppfylle eller gjennomføre disse rettighetene.

I tillegg til nasjonale regler, må kommunene forholde seg til en rekke internasjonale forpliktelser. Når staten forplikter seg internasjonalt, som ved EØS-avtalen og internasjonale konvensjoner om menneskerettigheter, vil dette kunne få både direkte og indirekte betydning for kommunene. Slike internasjonale forpliktelser vil ofte innebære forpliktelser som kommunene må forholde seg til og overholde. Dette blir i realiteten dermed også juridiske styringsvirkemidler overfor kommunesektoren.

4.2.3 Pedagogiske virkemidler

Pedagogiske virkemidler er en fellesbetegnelse på ulike tiltak som ikke er av formell karakter, og som derfor ikke er rettslig bindende for kommuner og fylkeskommuner. Pedagogiske virkemidler har ofte som mål å øke kompetansen i kommunene, bidra til utvikling og nytenkning og gi bedre kvalitet i kommunal forvaltning og tjenesteproduksjon.

Veiledere

Skriftlige veiledere fra ulike statlige organer brukes ofte til å forklare og utfylle lover og forskrifter. Veiledere kan også brukes til å gi råd og anbefalinger om hvordan kommuner og fylkeskommuner kan gjennomføre sine oppgaver og plikter. Det finnes veiledere på en rekke områder rettet mot kommunene som for eksempel innen opplæring og helse. Konkrete eksempler på slike veiledere er veileder om tilpasset opplæring og individuell tilrettelegging²² og veileder om prioriteringer i kommunale helse- og omsorgstjenester.²³

I og med at oppgaver og plikter skal gis til kommuner og fylkeskommuner i lov eller forskrift med hjemmel i lov (jf. kommuneloven § 2-1), er det ikke meningen at veiledere skal brukes til å gi nye oppgaver eller pålegge kommunene plikter knyttet til gjennomføring av oppgaver. Veiledere skal gi utfyllende informasjon om forståelsen av lover og forskrifter, eller de skal gi råd og ideer for kommunene om gjennomføring som de kan velge å følge eller ikke. Veiledere er per definisjon ikke rettslig bindende for kommunene og fylkeskommunene.

I veilederen for statlig styring av kommuner og fylkeskommuner²⁴ er bruken av veiledere og den rettslige statusen av disse omtalt. Som det framgår der, skal veiledere utarbeides i tråd med at de er et pedagogisk virkemiddel som ikke er rettslig bindende for kommuner og fylkeskommuner. Veiledere kan gjerne omtale innholdet i lover og forskrifter, men de må være tydelige på hva som følger av loven og en juridisk tolkning av denne, og hva som er råd, anbefalinger eller annet som er opp til kommunen selv om de vil følge eller ikke. Det som ikke følger av lov eller forskrift, skal heller ikke framstå som en plikt eller føring for kommunene.

Muntlig veiledning og oppfølging

I tillegg til skriftlig veiledning gir også ulike statlige instanser, som f.eks. statsforvalteren, muntlig veiledning og oppfølging til kommuner og fylkeskommuner.²⁵

Utviklingstiltak

Et annet vanlig pedagogisk virkemiddel er ulike typer utviklingstiltak som kommuner og staten

²² Utdanningsdirektoratet. (2025c).

²³ Helsedirektoratet (2025b)

²⁴ Kommunal- og distriktsdepartementet (2024)

²⁵ Statsforvalterinstruksen (1981)

samarbeider om. Det kan for eksempel være at et antall kommuner prøver ut nye løsninger, gjerne i kombinasjon med kompetansetiltak. Nye måter å løse oppgaver på kan også prøves ut gjennom forsøk med hjemmel i lov om forsøk i offentlig forvaltning eller avtaler.

Statlig bistand og støttetiltak

Staten bistår og støtter også kommunene mer eller mindre direkte i deres oppgaveløsning, blant annet gjennom statsforvalteren, ulike nasjonale kompetansesentre og ikke minst direktoratene. Innsatsen er dels rettet mot hele kommunesektoren, mot grupper av kommuner og mot enkeltkommuner med særlige behov. Det er en rekke tiltak knyttet til støtte og kompetansebygging, også i form av digitale og interaktive verktøy, tilgjengeliggjøring av data osv. Drift av eller støtte til nettverk, konferanser og samlinger er også viktige kompetansebyggende tiltak og en form for statlig bistand som mange aktører er involvert i. Det samme gjelder drift av og opplæring i fagsystemer som kommunesektoren benytter seg av. De store tjenestoområdene som helse og omsorg, utdanning, barnevern, integrering og arbeid og velferd er sentrale, men det finnes også svært mange statlige ressurser og støttetiltak som kommuner kan benytte seg av på miljøområdet og knyttet til arealforvaltning.

Faglige retningslinjer m.m.

Faglige retningslinjer og lignende dokumenter er i utgangspunktet pedagogiske virkemidler på samme måte som veiledere. De er altså ikke bindende for kommunene, men er å anse som råd eller anbefalinger.

I noen tilfeller finnes det lovbestemmelser som regulerer fastsettingen av faglige retningslinjer. I så fall vil det måtte gjøres en konkret vurdering av lovbestemmelsen og forarbeidene til denne av hva som er eventuelle rettslige konsekvenser av dette. Dersom retningslinjene rettslig er å anse som forskrifter, vil de være bindende på samme måte som andre forskrifter. Se nærmere omtale av dette nedenfor i punkt 4.3.

4.2.4 Statlig kontroll med kommunene

I et system som i Norge, der kommunene i utgangspunktet har stor frihet til selv å vurdere hvordan mål fastsatt av staten skal nås, samtidig som staten skal kunne oppfylle sitt overordnede ansvar for oppgaveløsningen, er det behov for staten å ha god styringsinformasjon og kontroll-

mekanismer. Kommunenes oppgaver er i stor grad oppgaver som har stor betydning for innbyggerne, og der rettigheter og rettssikkerhet er sentralt. Staten har altså et legitimt behov for å kontrollere at kommunene utfører de lovpålagte oppgavene sine, og at innbyggerne får oppfylt sine rettigheter. Samtidig har kommunene også krav til god egenkontroll som i mange tilfeller vil være tilstrekkelig. Staten bør ikke kontrollere kommunen i større grad enn det som er nødvendig, blant annet fordi tilsyn og kontroll er ressurskrevende både for stat og kommune.

I den statlige styringen av kommunene har det de siste tiårene blitt lagt mer vekt på kontroll og tilsyn med kommunene.²⁶ Dette har dels sammenheng med økningen i individuelle rettigheter og kommunale oppgaver, og er dels en konsekvens av rammestyringsprinsippet.

De ulike kontrollordningene kan ha ulike hovedformål, og for enkelte av dem er det noe annet enn statlig kontroll som er hovedformålet, som for eksempel å sikre innbyggerne sin rett og rettsikkerhet gjennom for eksempel statlig klageordninger. Også slike ulike kontrollordninger vil i større eller mindre grad innebære styring og dermed ha en indirekte styringseffekt.

Tilsyn, rapporteringer og innsigelser er noen eksempler på sentrale virkemidler for statlig kontroll av kommunal virksomhet. Også statlige klageordninger og lovlighetskontroll kan anses som virkemidler for statlig kontroll av kommunal virksomhet.

Tilsyn

Statlig tilsyn av kommunene er en kontroll med kommunenes oppfyllelse av plikter pålagt i lov. Dette skal kun gjøres der statlig tilsynsorgan har hjemmel i lov til å gjøre det, og innebærer en kontroll av lovligheten av kommunenes oppfyllelse av lovpålagte plikter. For å begrense omfanget og ulempene for kommunene ved slikt lovlighets-tilsyn, er det flere bestemmelser i kommuneloven (kap. 30) om at statlige tilsynsmyndigheter skal samordne sin planlagte tilsynsvirksomhet, slik at det samlede tilsynstrykket ikke blir for stort for den enkelte kommune.

Rapporterings- og dokumentasjonskrav

Det finnes en rekke krav til at kommunene skal rapportere til statlige instanser. Dette er for

²⁶ Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (2010) og Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (2024e)

eksempel krav om rapportering på et mer overordnet nivå som det nasjonale rapporteringssystemet KOSTRA som er utarbeidet og driftes av SSB. Dette vil blant annet gi staten informasjon og kunnskap om kommunesektoren som et grunnlag for å tilpasse den statlige styringen og kontrollen. Samtidig vil sammenstilte nøkkeltall basert på slik rapportering kunne være nyttig for den enkelte kommune gjennom sammenligning av egen ressursbruk med andre kommuner.

Videre kan det være dokumentasjon og rapporteringer knyttet til konkrete enkeltsaker på ulike tjenesteområder som for eksempel skole. Dette er gjerne krav til å rapportere til statsforvalteren. For dokumentasjonskrav kan det både være krav om dokumentasjon som skal rapporteres videre til statlig nivå, eller det kan være krav til dokumentasjon som kommunen skal beholde selv i tilfelle det blir behov. Det vil først og fremst være dokumentasjonskrav som skal rapporteres til statlig nivå, som vil gi staten informasjon som igjen kan brukes til kontroll og styring.

Klage

Forvaltningsloven gir klagerett på enkeltvedtak. Det innebærer at den enkelte tjenestemottaker har adgang til å klage dersom vedkommende mener at en rettighet ikke er oppfylt, eller det er noe annet galt med vedtaket. Dette er en viktig rettsikkerhetsordning for enkeltpersoner. Utviklingen av samfunnet med flere rettigheter til enkeltindivider har dermed også medført utvidede muligheter til å klage.

Klageinstans for kommunale enkeltvedtak er i noen tilfeller kommunale organer, men i mange tilfeller er det et statlig organ. I den statlige klagebehandlingen skal det etter forvaltningsloven normalt legges stor vekt på hensynet til det kommunale selvstyret ved prøving av det frie skjønnet.²⁷

Lovlighetskontroll

Lovlighetskontroll er regulert i kommuneloven kapittel 27 og er først og fremst en ordning for mindretallsvern for kommunestyrerepresentanter som kan kreve at departementet (i praksis som oftest statsforvalteren) kontrollerer om et vedtak er lovlig. Dette er altså en statlig kontroll

av vedtak som skjer når tre eller flere kommune-styrerepresentanter krever det.

I tillegg finnes det i samme bestemmelser en åpning for at departementet (i praksis som oftest statsforvalteren) på eget initiativ kan kontrollere om et vedtak er lovlig. Forutsetningen for å kunne gjøre dette er at særlige grunner tilsier en slik kontroll. Statsforvalteren vil kunne få henvendelser om å foreta en slik lovlighetskontroll.

Innsigelser

En annen form for statlig kontroll med kommunal virksomhet er ordningen med statlige innsigelser til kommunale planvedtak etter plan- og bygningsloven. Berørte statlige eller regionale organer kan fremme innsigelser til kommuneplanens arealdel og reguleringsplan i spørsmål som er av nasjonal eller vesentlig regional betydning, eller som av andre grunner er av vesentlig betydning for vedkommende organs saksområde. Dersom kommunen ikke finner å kunne ta hensyn til innsigelsen, skal det ordinært foretas mekling mellom partene. Dersom meklingen ikke fører til enighet, sendes saken til Kommunal- og distriktsdepartementet som avgjør om innsigelsen skal tas til følge og planen endres. Myndigheten til å treffe det endelige og rettslig bindende planvedtaket overføres da i realiteten fra kommunen til departementet. Formålet med ordningen er å sikre at nasjonale og vesentlige regionale interesser, og andre vesentlige interesser, blir ivaretatt i kommunale planer.²⁸

Register om betinget godkjenning og kontroll (ROBEK)

ROBEK er et statlig register for kommuner og fylkeskommuner med økonomisk ubalanse, og er regulert i kommuneloven kapittel 28. Formålet er å bidra til at kommunen eller fylkeskommunen gjenvinner økonomisk balanse. Kommuner føres inn i registeret når budsjett eller økonomiplan ikke er i balanse, det vil si når det er budsjettert med merforbruk, når regnskapet viser merforbruk som ikke dekkes inn innen to år, eller når regnskapet viser merforbruk som er større enn 3 prosent av driftsinntektene.

Innføring i ROBEK innebærer at staten skal foreta lovlighetskontroll av årsbudsjettet, hvor kontroll med realismen og balansen i budsjettet er sentralt. Statsforvalteren skal også godkjenne vedtak om låneopptak og langsiktige leieavtaler. Godkjenningsordningen begrenser kommunens

²⁷ Etter gjeldende forvaltningslov § 34 (forvaltningsloven 1967) skal det legges «stor vekt» på det kommunale selvstyret, mens det etter ny vedtatt forvaltningslov § 68 (forvaltningsloven 2025) skal legges «særlig stor vekt» på dette.

²⁸ Plan og bygningsloven (2008), kapittel 5

handlefrihet på investeringssiden, som er et sterkt virkemiddel for å bidra til å gjenopprette balanse ved at det legges begrensninger på rente- og avdragsutgiftene og andre utgiftsøkninger som følger med en investering. Innføring i ROBEK medfører også en særskilt plikt for kommunen til å utarbeide en tiltaksplan for å gjenvinne den økonomiske balansen. Siden staten tidligere måtte godkjenne budsjett og låneopptak for alle kommuner, er innføring av ROBEK et eksempel på svakere statlig styring av flertallet av kommunene, men sterkere styring av kommuner som er innmeldt i ROBEK.

4.3 Statlig styring av kommunene i praksis

Bruken av de statlige styringsvirkemidlene som er beskrevet foran, har ulikt omfang og effekt, og grensen mellom særlig juridiske og pedagogiske virkemidler er ikke alltid helt klar i praksis. I dette punktet beskrives det hvordan ulike virkemidler brukes i den statlige styringen av kommunesektoren.

4.3.1 Bruk av økonomiske virkemidler

Øremerkede tilskudd utgjør en liten andel av kommunesektorens samlede inntekter. Siden 2000-tallet har omfanget blitt redusert, og ligget på et relativt stabilt nivå.²⁹ I 2026 anslås omfanget på øremerkede tilskudd til 42 mrd. kroner, når tilskudd til arbeid med flyktninger, personer med opphold på humanitært grunnlag og asylsøkere holdes utenfor. Dette utgjør i overkant av 5 prosent av kommunesektorens anslåtte samlede inntekter.³⁰ Selv om det samlede omfanget er relativt lavt, fordeler det seg på et høyt antall ordninger.

Det finnes ingen komplett, samlet oversikt over øremerkede tilskudd til kommunesektoren. Øremerkede tilskudd bevilges som hovedregel på postene 60–69 på statsbudsjettet. Over disse postene er det om lag 130 øremerkede tilskuddsordninger i 2025, jf. vedlegg 2. Ordningene utgjør om lag 70 mrd. kroner totalt, fordelt på 14 departementer. Denne oversikten fanger imidlertid ikke opp øremerkede tilskudd bevilget over andre poster enn 60–69 i statsbudsjettet. I 2016 gjennomførte daværende Difi (Direktoratet for forvaltning og IKT, nå DFØ) en kartlegging av

øremerkede tilskudd, som grunnlag for en områdegjennomgang av tilskuddsordningene. De la til grunn en relativt vid definisjon av øremerkede tilskudd, som blant annet inkluderte tilskuddsordninger der kommunesektoren er forvalter og ikke mottaker. I kartleggingen ble det identifisert nærmere 250 tilskudd rettet mot kommunesektoren.³¹

Selv om det samlede omfanget av øremerkede tilskudd har ligget relativt stabilt de siste årene, har det vært stor utskiftning i tilskuddsordningene. I en rapport fra 2024 har Menon kartlagt utviklingen i antall øremerkede tilskudd fra 2016 til 2022 basert på data fra statsregnskapet. De finner at det i perioden har blitt avviklet 70 ordninger, samtidig som det er opprettet 77 nye.³²

Øremerkede tilskudd brukes i en rekke sektorer, men omfanget varierer. Øremerking er særlig utbredt i helse- og omsorgssektoren, men også andre departementer som Kommunal- og distriktsdepartementet og Kunnskapsdepartementet har mange ordninger. Tilskuddene varierer også betydelig i størrelse. Integreringstilskuddet og toppfinansieringsordningen for ressurskrevende tjenester utgjør de klart største ordningene. Disse utgjør hhv. 23 og 15 mrd. kroner av totalt 70 mrd. kroner i øremerkede tilskudd på 60-poster i saldert budsjett for 2025. Mange av ordningene er imidlertid relativt små. Av de om lag 130 tilskuddene over 60-poster i statsbudsjettet i 2025, er nærmere 40 prosent mindre enn 50 mill. kroner hver.

Tilskuddenes innretning og formål varierer også på tvers. Mange er generelle, landsdekkende ordninger som typisk er begrunnet med å øke innsatsen på et område. Enkelte ordninger er i større grad rettet inn mot å kompensere kommunene for utgifter som varierer mellom kommuner eller over tid, som toppfinansieringsordningen for ressurskrevende tjenester. Det er også tilskudd som bærer preg av statlig kjøp av tjenester fra sektoren. Eksempelvis kan tilskudd til mottak og integrering av flyktninger sies å være i denne kategorien. Andre ordninger kan være rettet mot å støtte opp om en særskilt innsats eller et tjenesteområde i utvalgte deler av landet, som de distrikts- og regionalpolitiske tilskuddene over Kommunal- og distriktsdepartementets budsjett. Tilskudd til tidsavgrensede prosjekter er en annen kategori. Det varierer også hva det gis tilskudd til. Det kan eksempelvis være investe-

²⁹ NOU 2023: 9

³⁰ Prop. 1 S (2025–2026) for Kommunal- og distriktsdepartementet

³¹ Ekspertgruppe for områdegjennomgang av øremerkede tilskudd til kommunesektoren (2017)

³² Pedersen m.fl. (2024)

ringer, lønnskostnader og årsverk, avgrensede prosjekter, vedlikehold, kompetanseheving eller annen drift.

4.3.2 Bruk av juridiske virkemidler

Som beskrevet foran i punkt 4.2, er bruk av juridiske virkemidler nødvendig for å gi kommunene oppgaver og dermed for å styre kommunesektoren. Kommunene forvalter mange velferdsoppgaver som er nødvendige og viktige for innbyggerne. Oppgaver kommunene skal få og plikter de skal ilegges, skal fastsettes gjennom lover og forskrifter. Juridiske virkemidler brukes derfor i stor grad i praksis. Omfanget av lover og forskrifter rettet mot kommunene er stort.

Det følger av veileder for statlig styring av kommunesektoren at som en del av ethvert lovarbeid skal det gjøres en grundig vurdering av om dette faktisk skal være en lovpålagt oppgave for kommunen, eller om det er bedre at kommunen som lokaldemokratisk organ bestemmer.³³ En viktig del av vurderingen er om lov og forskrift er et egnet og nødvendig styringsmiddel for det man ønsker å oppnå, eller om det er mer egnet å bruke andre virkemidler. Pedagogiske virkemidler som for eksempel veiledere er ofte et godt alternativ.

Kommuneloven (§ 2-2) sier at det kommunale selvstyret ikke bør begrenses mer enn det som er nødvendig for å ivareta nasjonale mål. I tråd med dette må det gjøres en nødvendighetsvurdering av behovet for å ivareta nasjonale mål opp mot hensynet til kommunalt selvstyre og kommunalt handlingsrom.

Disse vurderingene blir i praksis viktige både for å pålegge nye oppgaver, og for spørsmålet om hva som er en hensiktsmessig detaljeringsgrad for reguleringen av de ulike oppgavene og dermed hvor mange plikter kommunene skal ha knyttet til gjennomføring m.m. På enkelte områder og i enkelte tilfeller kan det være sentralt for tjenestemottakerne at deres rettigheter og prosedyrer for oppfølging av disse, sikres gjennom detaljer i den rettslige reguleringen. I andre tilfeller er det viktigere å unngå at styringen blir veldig detaljert og stram ved at det i lov eller forskrift inkluderes mange krav knyttet til hvordan oppgavene skal utføres. Jo flere detaljer om gjennomføringen av en oppgave som reguleres, jo mindre handlingsrom får kommunen. Det innebærer igjen mindre fleksibilitet til å gjøre lokale prioriteringer og ta hensyn til lokale forhold, og mindre

mulighet og incitament til å tenke kreativt og effektivt i oppgaveløsningen.

Hovedprinsippet om rammestyring vil ved bruk av juridiske virkemidler innebære å gi kommunene en oppgave uten å gi for mange detaljerte regler knyttet til gjennomføring, rapportering osv.

Konsekvenser av lovreguleringen må også alltid vurderes. Det må da vurderes både den konkrete reguleringens effekt på det enkelte tjenestområdet eller for de berørte tjenestemottakere, og hvordan reguleringen kan påvirke kommunens øvrige virksomhet, samlede ressursbruk og innbyggernes samlede tjenestetilbud.

Samlet sett fører stor bruk av juridiske styringsvirkemidler og økende grad av rettsliggjøring av samfunnet, til at innbyggerne i stadig større grad får lovfestede rettigheter.

For den enkelte innbygger innebærer rettsliggjøring og lovfesting av rettigheter, en større grad av sikkerhet for å få de aktuelle tjenestene og for at tjenesten er av en viss kvalitet.

For kommunene kan rettighetsfesting for individene innebære klarhet i hvilke tjenester de skal tilby og eventuelt hvordan eller med hvilken minimumsstandard de skal tilbys. Dette kan på noen måter gjøre tjenesteytingen enklere for kommunene. Samtidig vil det kunne bli mer ressurskrevende å tilby tjenestene fordi en rettighet for individene i mange tilfeller vil innebære mer administrasjon enn om kommunene gir tjenesten på eget initiativ, eller på bakgrunn av en lovfestet plikt for kommunene til å ha et slikt tilbud (uten tilhørende individuell rett). Slik administrasjon kan for eksempel være at søknader skal behandles, enkeltvedtak skal fattes og eventuelle klager skal håndteres. I tillegg kan rettighetsfesting bli mer ressurskrevende fordi det innebærer mindre handlingsrom for kommunen til å gjøre konkrete behovsvurderinger og tilpasninger i utforming og gjennomføring av tjenestene. Rettighetsfesting kan også medføre at kommunene må prioritere de tjenestene som er lovpålagte på bekostning av andre som i de konkrete tilfellene kan være mer virkningsfulle. Systemet kan også bli mer fastlåst og i mindre grad åpent for innovasjon og utvikling av effektive og gode løsninger. For å motvirke slike eventuelle ulemper ved rettsliggjøring, vil det være viktig for kommunene å ha kunnskap om og å utnytte det handlingsrommet som likevel ligger i regelverket.

For lokaldemokratiet og det politiske handlingsrommet vil rettsliggjøring kunne føre til begrensninger. Flere politiske beslutninger påvirkes og bindes opp av rettighetsbestemmelser i stedet for å være gjenstand for fri offentlig

³³ Kommunal- og distriktsdepartementet (2024)

debatt. Lokale folkevalgte kan oppleve at kommunen kun er utfører av statlige beslutninger. Dersom det blir mindre beslutningsmyndighet lokalt, kan interessen for å være lokalpolitiker reduseres og lokaldemokratiet kan svekkes. Videre kan en konsekvens være at beslutninger flyttes fra folkevalgte organer til domstoler eller statlige organer som tar stilling til rettslige spørsmål knyttet til tjenestene, for eksempel i forbindelse med klage eller tilsyn.

4.3.3 Bruk av pedagogiske virkemidler

Bruken av pedagogiske virkemidler inkluderer en rekke ulike tiltak med ulike formål. Pedagogiske virkemidler omtales som en del av den statlige styringen fordi det i praksis gjerne er statlige signaler som påvirker kommunene. Men dette inkluderer også en rekke virkemidler som er ment å være til hjelp for kommunene, og som de selv kan velge i hvilken grad de vil benytte seg av.

Det finnes ingen samlet oversikt over antall veiledere rettet mot kommunene. KS foretok i 2023 en manuell telling av retningslinjer og veiledere kommunen forventes å forholde seg til. Resultatet ble over 400 dokumenter.³⁴ Mange av disse vil kunne være til god hjelp for kommunene, og kanskje særlig for mindre kommuner som ofte har mindre ressurser og spesialisert kompetanse. Av DFØs rapport om tilsyn de siste fem årene framgår det at de fleste kommunene (93 prosent) synes statsforvalterens veiledning er nyttig.³⁵

I praksis hender det at veiledere eller andre pedagogiske virkemidler ikke bare gir informasjon, men at det også legges føringer, eller det som oppfattes som føringer, som går lenger eller er annerledes enn det som følger av lov og forskrift. Dette kan for eksempel være på tjenestekområder som helse og omsorg og barnevern.³⁶ I så fall vil veiledere i realiteten kunne innebære en strammere styring enn det som er vedtatt i lov eller forskrift. Veiledere vil dermed få en rettslig virkning de ikke er ment å ha. Dette blir særlig utfordrende om det er statsforvalter eller lignende instanser som legger dette til grunn overfor kommunene.

I veilederen for statlig styring punkt 4.6 sies det nettopp at en veileder ikke skal gå lenger i å komme med føringer enn det som er forutsatt i det lovgrunnlaget som styrer oppgavetildelingen til kommunene.³⁷ Det understrekes også at det

må skilles tydelig mellom omtale av rettslige pålegg og eventuelle anbefalinger, råd og forvaltningspraksis. Dette er også omtalt i forarbeidene til kommuneloven.³⁸

Eventuelle forventningsbrev til kommunene fra statsforvaltere og andre er i samme kategori. Dette er brev der hensikten er å informere om sentrale forventninger og oppdrag fra nasjonale myndigheter til kommunene. I utgangspunktet er det nyttig for kommunene at styringssignaler samles på denne måten, men formen på slike dokumenter gjør at det er en risiko for at det blir utydelig hva som kreves etter loven, og hva som er ønsket fra statens side.

4.3.4 Bruk av styringsvirkemidler i skjæringspunktet mellom det juridiske og pedagogiske

Tradisjonelt skilles det mellom juridiske og pedagogiske virkemidler. I praksis er ikke dette skillet alltid like tydelig.

Uklar binding og rettslig status

Det finnes styringsvirkemidler som i ulik grad binder kommunene i praksis selv om det ikke framgår direkte av lov eller forskrift, og det finnes styringsvirkemidler som har uklar rettslig status. Dette kan for eksempel være veiledere med innhold som tolkes, både av kommunen selv, av statsforvalter eller av andre, som bindende uten å være det rettslig. Videre kan det være ulike typer faglige retningslinjer som er ment å utdype lovens skjønnsmessige begreper, som for eksempel et forsvarlighetskrav. En tolkning eller presisering av hva som ligger innenfor rettslige begreper, vil kunne oppfattes og anvendes som bindende. Her vil standarden også kunne endre seg, slik at rammene for hva som rettslig anses som forsvarlig, endres over tid. Videre vil det kunne være ulike typer dokumenter som er hjemlet i lov eller forskrift, men som selv ikke er forskrift, eller hvor det er uklart om det skal anses som forskrift eller ikke. Dersom det faktisk er en forskrift, vil det være et juridisk styringsverktøy. Det finnes flere slike dokumenter som omtales som å ha forskriftsstatus selv om de ikke er kalt forskrift og heller ikke følger prosess- og formkravene til forskrifter. For disse må det gjøres en rettslig vurdering av om de er forskrift eller ikke for å avgjøre om de er rettslig bindende.

³⁴ KS (2023)

³⁵ Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (2024e)

³⁶ Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (2024d)

³⁷ Kommunal- og distriktsdepartementet (2024)

³⁸ NOU 2016: 4, side 58

Det mest ryddige er om dokumenter som er ment å være rettslig bindende og ha status som forskrift, også følger reglene for å være forskrift. I forvaltningsloven oppstilles formkrav for forskrifter som blant annet innebærer at de skal kalles forskrift, og at de skal sendes på høring før de vedtas.³⁹ Samtidig definerer forvaltningsloven forskrift som et vedtak som treffes under utøvelse av offentlig myndighet, og som er bestemmende for rettigheter eller plikter til et ubestemt antall personer eller personkretser.⁴⁰ Dersom formkravene er fulgt og det innholdsmessige faller innenfor definisjonen i forvaltningsloven, er det ingen tvil om at det er en forskrift. I motsatt fall framgår det blant annet av forarbeidene til ny forvaltningslov at det avgjørende er om vedtaket er innenfor denne definisjonen, og ikke om formkravene er oppfylt.⁴¹

Faglige retningslinjer m.m. i helsesektoren

Det er bestemt i lov at Helsedirektoratet skal utvikle, formidle og vedlikeholde nasjonale faglige retningslinjer og veiledere som understøtter de mål som er satt for helse- og omsorgstjenesten.⁴² Disse skal blant annet bidra til kontinuerlig forbedring av virksomhet og tjenester. I tillegg skal direktoratet lage nasjonale kvalitetsindikatorer som hjelpemiddel for ledelse og kvalitetsforbedring – og som grunnlag for at pasienter og brukere kan ivareta sine rettigheter. Med et slikt lovgrunnlag kan det framstå uklart i hvilken grad slike faglige retningslinjer, veiledere og kvalitetsindikatorer er bindende eller ikke for kommunene.⁴³ Forarbeidene til bestemmelsen sier at de ikke er rettslig bindende, men det sies samtidig at det beskriver hva som er god faglig praksis, hvordan regelverket skal tolkes, og hvilke prioriteringer som er i samsvar med vedtatt politikk.⁴⁴ I praksis vil dette lett kunne bli oppfattet som bindende.

En kartlegging gjort av Rambøll på oppdrag fra KS og Helsedirektoratet av kommunenes forståelse og bruk av faglige anbefalinger fra Helsedirektoratet viser at mange av respondentene mener at tilsynsmyndighetene tolker retnings-

linjer og veiledere strengere enn de selv gjør.⁴⁵ Flere informanter opplever at en slik praksis kan bidra til at anbefalingene blir mer førende enn de i utgangspunktet var ment å være.

Faglige retningslinjer som endres i tråd med ny kunnskap, teknologi og i noen grad forventninger, vil også ofte i praksis fungere som en operasjonalisering av forsvarlighetskravet i helselovgivningen og brukes ikke bare av kommunene, men også av klage- og tilsynsmyndigheter. I praksis vil det kunne være uklart hvor mye rom det er for kommunenes skjønn mellom den nedre grensen for forsvarlighet og ønsket om god praksis.

Mange faglige anbefalinger, for eksempel innenfor helsefeltet, er både detaljerte og kommuniserer tydelige forventninger til hvordan kommunene skal følge dem opp. I mange slike dokumenter er det lagt inn forventninger om at dersom kommunen avviker fra en bør-anbefaling, så må det dokumenteres hvordan man da oppfyller kravet på annen måte, selv om bør-anbefalinger ikke er bindende. Dette kan føre til at betydelige ressurser brukes på dokumentasjon.

Nasjonale forventninger m.m. på planområdet

På enkelte områder finnes det andre lovregulerte ordninger der det er krav om utarbeidelse av dokumenter beregnet på å styre kommunesektoren uten at det omtales som forskrift. Som eksempel kan nevnes planområdet og nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging regulert i plan- og bygningsloven § 6-1.⁴⁶ I denne bestemmelsen framgår det at Kongen (regjeringen) hvert fjerde år skal utarbeide et dokument med nasjonale forventninger til regional og kommunal planlegging. I bestemmelsen sies det også at de nasjonale forventningene skal følges opp i planlegging etter plan- og bygningsloven. Plan- og bygningsloven har i tillegg en bestemmelse i § 6-2 som åpner for at staten kan gi statlige planretningslinjer for landet som helhet, eller for et geografisk avgrenset område, som kommunene må legge til grunn ved kommunal planlegging og ved enkeltvedtak.

4.3.5 Statlige kontrollordninger som styringsvirkemidler

Statlige kontrollordninger kan, som nevnt foran i punkt 4.2, ha ulik grad av styrende effekt selv om hovedformålet er noe annet. I praksis er omfanget

³⁹ Forvaltningsloven (1967) kap. VII.

⁴⁰ Forvaltningsloven (1967) kap. § 2

⁴¹ Se blant annet forarbeider til ny forvaltningslov Prop. 79 L (2024–2025)

⁴² Se f.eks. helse- og omsorgstjenesteloven § 12-5 og folkehelseloven § 24

⁴³ Se f.eks. Helsedirektoratet (2024b)

⁴⁴ Se merknad til bestemmelsen i Prop. 91 L (2010–2011)

⁴⁵ Rambøll (2025)

⁴⁶ Kommunal- og distriktsdepartementet (2025b)

av flere av disse kontrollordningene stort, og den styrende effekten dette har på kommunene kan også bli stor.

Tilsyn

Omfanget av statlig tilsyn med kommunene er samlet sett relativt stort, selv om omfanget har vært stabilt de siste fem årene, jf. DFØs rapport om statlig tilsyn med kommunene 2020–2024.⁴⁷ Omfanget varierer fra år til år og mellom ulike sektorområder, og det vil variere mellom de ulike kommunene. DFØ-rapporten viser at kommunene generelt er fornøyde med hvordan statlig tilsyn blir gjennomført og ser på tilsyn som et viktig virkemiddel for bedre kommunale tjenester. På den annen side fremkommer det at kommunene mener tilsyn er krevende og tidsbruken oppleves som belastende.

Som nevnt foran er statlig tilsyn med kommunene lovlighestilsyn, dvs. at det er en kontroll med kommunenes oppfyllelse av plikter pålagt i lov og forskrift, jf. kommuneloven kapittel 30. Det er altså en sentral del av tilsynet å anvende og tolke lover og forskrifter. En utfordring her kan være dersom tilsynsorgan og kommune har ulikt syn på tolkningen av konkrete bestemmelser. I følge DFØ-rapporten er 61 prosent av kommunene enige i statsforvalterens tolkning av regelverk, mens ca. 10 prosent er uenige. En annen utfordring kan være dersom tilsynsorganet bruker veiledere og retningslinjer på en slik måte at det medfører at kommunene pålegges utvidede plikter i forhold til det som ellers følger av loven. Denne problemstillingen er omtalt i forskningsrapport bestilt av KS om det rettslige innholdet i kommunalt selvstyre.⁴⁸

Departementer og direktorater lager hvert år et oppdrag til tilsynsmyndighetene om hvilke nasjonale tilsyn som skal gjennomføres. Utgangspunktet er en oppfatning av sektorens behov og en risiko- og vesentlighetsvurdering innenfor den enkelte sektor. Som nevnt foran har kommuneloven kapittel 30 regler om samordning av tilsyn. Statsforvalteren har i oppgave å samordne det statlige tilsynet med kommuner og fylkeskommuner. Tilsynsmyndighetene skal underrette statsforvalteren om planer for tilsyn og ta hensyn til det samlede tilsynet med den enkelte kommune og til relevante forvaltningsrapporter. Det er videre etablert en nasjonal samordningsarena for tilsyn, under ledelse av Kommunal- og distrikts-

departementet, som skal bidra til at de ulike tilsynene ses i sammenheng med hverandre, kommunenes behov og ikke minst de forvaltningsrevisjoner som kommunene selv planlegger. DFØ-rapporten omtalt foran, viser at samordningen av statlige tilsyn er styrket, men at det fortsatt er rom for forbedringer.

Statsforvaltningen har ikke en plikt til å føre tilsyn, men kan velge andre virkemidler. Det må baseres på en vurdering av hva som er mest hensiktsmessig (i tråd med forholdsmessighetsprinsippet). Flere rapporter (blant annet DFØ 2024:10, 11 og 14, Rambøll 2025) viser at selv om tilsyn oppfattes som nyttig, er veiledning enda viktigere for kommunene. Med tanke på de dokumentasjonskrav (avviksrapportering) som ofte er et resultat av tilsyn, og som mange kommuner rapporterer at oppleves som en stor ressursbelastning, er det viktig å vurdere hvorvidt, og i hvilke tilfeller, tilsyn er det beste virkemiddelet.

Overtredelsesgebyr, tvangsmulkt m.m.

I enkelte tilfeller er det hjemmel for at statlige tilsynsorganer pålegger kommunene sanksjoner i form av bot, tvangsmulkt eller lignende dersom enkelte lovkrav ikke er oppfylt. Ifølge retningslinjene i veileder for statlig styring skal dette normalt ikke innføres.⁴⁹ Dette er et lite målrettet tiltak overfor kommunesektoren, og må være begrunnet i særlige forhold. For kommuneplikter finnes det også få eksempler på slike hjemler. Ett eksempel er barnevernsloven § 17-6, der statsforvalteren har hjemmel til å ilegge kommunen mulkt dersom enkelte frister for oppfølging av saker ikke overholdes. For aktørplikter finnes det flere slike bestemmelser som også gjelder for kommuner. Som eksempel vises her til personopplysningsloven kapittel 7 som på visse vilkår gir Datatilsynet hjemmel til å ilegge overtredelsesgebyr og tvangsmulkt ved brudd på loven.

Klage

Klageordningen er først og fremst en rettssikkerhetsordning for enkeltindivider for å sikre at enkeltvedtak som kommunene fatter, er riktige og innenfor regelverket. I praksis vil en slik ordning også ha en styrende effekt. Staten vil riktignok ikke kunne påvirke hvilke vedtak som blir påklaget, men selve klagesaken vil være en anledning til å kontrollere og sikre kommunens vedtak.

⁴⁷ Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (2024e)

⁴⁸ Holth & Winge m.fl. (2024)

⁴⁹ Kommunal- og distriktsdepartementet (2024)

Ut fra et styringsperspektiv kan det oppstå utfordringer ved klager knyttet til enkeltvedtak der rettighetslovgivningen bruker skjønsmessige begreper og rettslige standarder. Staten kan gjennom klagebehandling der en bruker av en tjeneste får medhold i at den kommunale innsatsen må økes, påføre kommuner store kostnader som det ikke er tatt høyde for i kommunebudsjettet.

Lovlighetskontroll

Lovlighetskontroll som gjennomføres på bakgrunn av krav fra kommunestyrerepresentanter, er i hovedsak et mindretallsvern for folkevalgte i kommunestyret.

Lovlighetskontroll på eget initiativ fra statsforvalteren og departementet vil i større grad kunne anses som et styringsvirkemiddel. Her er det lovfestet at hvis særlige grunner tilsier det, kan departement på eget initiativ kontrollere om et vedtak er lovlig. I praksis mottar statsforvalteren anmodninger om å gjennomføre slik kontroll som de i så fall må vurdere om de mener det er grunn til å følge opp.

4.3.6 Annen samhandling mellom stat og kommune

Et sentralt utviklingstrekk på 2000-tallet er økt bruk av konsultasjoner, avtaler og dialog mellom statlig og kommunal sektor.⁵⁰ Konsultasjonsordningen mellom staten og kommunesektoren har vært en katalysator for dette. Denne ordningen, som er en formell arena for dialog mellom staten ved regjeringen og kommunesektoren ved KS, har som hovedformål å komme til enighet om en virkelighetsbeskrivelse, og om hva som kan oppnås innenfor kommunesektorens inntektsrammer. En annen målsetning for ordningen er å redusere bruken av sterke statlige styringsvirkemidler. Ordningen har vært i stadig utvikling siden starten i 2001, og den omfatter en mekanisme for felles kostnadsberegning, lovmedvirkning og bilaterale avtaler. Ordningen har bidratt til bedret og mer systematisert kontakt mellom KS og staten, og en større grad av enighet om situasjonsbeskrivelsen for kommunesektoren.

Langsiktige byvekstavtaler og belønningsavtaler, som er mer kortsiktige og avgrensede, er eksempler på gjensidig forpliktende avtaler mellom stat og kommune/fylkeskommune fra de senere årene. Disse avtalene brukes for å få til bedre samordning i areal- og transportpolitikken

og for å nå felles mål. Bygdevekstavtaler, som blant annet skal bidra til bosetting og næringsutvikling i distriktskommuner, er nå under utprøving.

Et annet eksempel på samhandling er helsefelleskapene som består av helseforetak og kommunene, og som er opprettet gjennom en avtale mellom regjeringen og KS. Formålet er å skape mer sammenhengende og bærekraftige helse- og omsorgstjenester til pasienter som trenger tjenester fra både spesialisthelsetjenesten og den kommunale helse- og omsorgstjenesten.

4.4 Utviklingstrekk i den statlige styringen

4.4.1 Overordnede utviklingstrekk i den statlige styringen

Dagens kommunesystem er nært knyttet til utbyggingen av velferdsstaten etter den andre verdenskrigen. Ansvar for stadig flere velferdstjenester ble lagt til kommunene, noe som etter hvert førte til at det kommunale selvstyret ble begrenset av utjevningstiltak, særlover og statlig regulering. For å øke den lokale handlefriheten ble det fra midten av 1980-tallet gjennomført viktige reformer, først i form av et inntektssystem med vekt på rammeoverføringer (1986) og siden med kommuneloven av 1992, som skulle gi større frihet i lokal organisering av kommunal administrasjon og tjenesteyting. Ifølge Makt- og demokratiutredningen ble resultatet de nærmeste årene likevel en «stadig sterkere begrensning av lokal autonomi gjennom standardiserte krav til kommunene.»⁵¹

Dette kan også ses i sammenheng med en stadig økt rettsliggjøring av samfunnet, altså at stadig flere rettsområder blir regulert i lov og forskrift, og at antall lover og forskrifter øker.

DFØ har i ulike rapporter kartlagt og vurdert utviklingen i statlige styringsvirkemidler fra årtusenskiftet og til i dag.⁵² I en kartlegging fra 2015 så daværende Difi på utviklingen av statens styring innenfor grunnskolen, på miljøområdet og på helse- og omsorgsområdet i perioden 1999 til 2015. I 2024 så DFØ på områdene barnehage, grunnskole, barnevern og helse og omsorg fram til i dag. Kartleggingene viser at kommunene stadig pålegges nye oppgaver hjemlet i lov eller

⁵¹ Gjengitt fra St.meld. nr. 17 (2004–2005)

⁵² Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (2015), Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (2024c), Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (2024d)

⁵⁰ Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (2015)

forskrift. Fram mot år 2000 var det en stor økning i bruken av rettighetslovgivning innenfor særlig helse og omsorg som fikk en egen pasientrettighetslov som trådte i kraft i 2001. Veksten i nye rettigheter avtok fram mot 2015. I samme periode økte kravene til prosedyrer og kompetanse på flere områder. Denne trenden har fortsatt til i dag. Nye virkemidler de senere årene er bruken av bemanningsnormer i både barnehagen og skolen.

At den statlige styringen har økt i omfang, er imidlertid ikke nødvendigvis det samme som at styringen av den enkelte oppgave er blitt mer detaljert. Difis gjennomgang i 2015 ga ikke et entydig bilde av dette, men konkluderte med at utviklingstrekkene pekte i retning av både mindre og mer detaljert styring. Økt bruk av rammelover, blant annet på helseområdet, og mindre grad av øremerking, går i retning av mindre detaljstyring, mens flere kompetanse- og prosedyrekrav innebærer mer detaljstyring. I denne sammenheng er det også verdt å minne om at bemanningsnormen og den skjerpede pedagognormen i barnehagen samt normen for lærertetthet i grunnskolen kom i årene etter denne gjennomgangen.

4.4.2 Utviklingstrekk på de store tjenesteområdene

Barnehage, grunnskole, helse- og omsorgstjenester og barnevern utgjør til sammen i underkant av 2/3 av kommunenes brutto driftsutgifter og sysselsetter om lag 80 prosent av de kommunalt ansatte. Utviklingen på disse områdene de siste tiårene er derfor særlig interessant.

Et særtrekk ved barnehagesektoren er at kommunene både er barnehagemyndighet og barnehageeier. Videre er en stor andel av aktørene private. Som barnehagemyndighet skal kommunene oppfylle retten til barnehageplass og føre tilsyn med både kommunale og private barnehager. Barnehagepolitikken de siste tiårene kan i stor grad spores tilbake til barnehageforliket i 2003. Dette førte til en storstilt utbygging av barnehagetilbudet gjennom bruk av øremerkede tilskudd samt likeverdig behandling av private og kommunale barnehager og innføring av maksimal foreldrebetaling. Rett til barnehageplass ble innført i 2009, og øremerkede tilskudd ble innlemmet i rammetilskuddet til kommunen i 2011. Mens det i de første årene etter barnehageforliket ble lagt stor vekt på å bygge ut tilbudet, har oppmerksomheten etter hvert i større grad vært rettet mot å øke kvaliteten.⁵³ Dette er bakgrunnen for inn-

føringen av en bemanningsnorm for grunnbemannings og skjerpingen av pedagognormen fra høsten 2018.

Tanken om enhetsskolen har lenge stått sterkt i Norge. At barn fra alle sosiale lag og alle deler av landet skal ha rett til det samme skoletilbudet, har preget skolepolitikken og styringen av skolen. Et særtrekk ved grunnskoleopplæringen er at den ikke bare er en rett, men også en plikt for den enkelte. I dag er det en lov for både den kommunale grunnskolen og fylkeskommunal videregående opplæring. Gjeldende opplæringslov trådte i kraft høsten 2024. Mens loven med forskrifter fastsetter rettigheter, plikter og organisering, er det læreplanverket (med status som forskrift) som bestemmer det faglige innholdet. Innføringen av Kunnskapsløftet i 2006 innebar nye læreplaner og kompetansemål med økt vekt på grunnleggende ferdigheter. Med den såkalte fagfornyelsen i 2020 kom nytt læreplanverk med vekt på tverrfaglige temaer og dybdelæring. Viktige endringer når det gjelder organiseringen av skolen, er skjerpede kompetansekrav for lærere fra 2015 og norm for lærertetthet fra 2018. Utviklingen av den statlige styringen av grunnsopplæringen er ellers godt beskrevet av Opplæringslovutvalget.⁵⁴

Den kommunale helse- og omsorgssektoren er en stor og kompleks sektor som det er vanskeligere å sammenfatte styringen av. Samhandlingsreformen som ble iverksatt fra 2012 kommer man imidlertid ikke utenom. Reformen økte det kommunale ansvaret med mål om at flest mulig skulle behandles nærmere hjemmet eller i hjemmet, og bedre forebygging skulle føre til færre sykehusinnleggelser og kortere liggetid. Kommunenes ansvar er regulert i helse- og omsorgstjenesteloven og folkehelseloven som begge trådte i kraft i 2012 som ledd i reformen. Mange kommunale plikter er speilet i individuelle rettigheter i pasient- og brukerrettighetsloven. Den fylkeskommunale tannhelsetjenesten er regulert i en egen lov. Det er svært mange forskrifter som regulerer de kommunale helse- og omsorgstjenestene. Dette området kjennetegnes også av forsvarlighetskrav (jf. omtale i punkt 4.3.4) og forholdsvis stor grad av øremerking sammenlignet med barnehage og skole. Tilskuddet til ressurskrevende tjenester er det klart største.

BPA (brukerstyrt personlig assistanse) er overrepresentert på klagestatistikkene sammenlignet med kommunale helse- og omsorgstjenester generelt. Antall klager til statsforvalter økte betydelig i perioden 2012 til 2023. Utfallet av fer-

⁵³ Jf. St.meld. nr. 41 (2008–2009) og Meld. St. 24 (2012–2013)

⁵⁴ NOU 2019: 23, kap. 6.1

digbehandlede klagesaker hos statsforvalteren i 2023 viser at over halvparten (51 prosent) vedtakene ble sendt tilbake til kommunen for ny behandling eller endret.⁵⁵ En analyse fra 2023 finner at klagesannsynligheten har økt etter at BPA ble rettighetsfestet i 2015, samtidig som sannsynligheten for at statsforvalteren stadfester kommunenes vurdering har gått ned. Et annet funn er at klagesaksbehandlingen er ulik mellom statsforvalterembetene.⁵⁶

Tanken om barns rettigheter har en lang historie i Norge, men dette er samtidig et felt som er sterkt påvirket av internasjonale konvensjoner. Det gjelder særlig den europeiske menneskerettighetskonvensjon (ratifisert i 1953) og FNs barnekonvensjon (ratifisert i 1991). Begge er inkorporert i norsk lov og gir barn og unge et særskilt vern. Den europeiske menneskerettighetsdomstol i Strasbourg har behandlet en rekke saker som gjelder barneverntiltak i Norge, og Norge er domfelt i flere av disse. Ansvar for barnevernet er delt mellom staten (overført fra fylkeskommunene i 2004) som blant annet har ansvaret for institusjoner, og kommunene som har ansvaret for førstelinjen. Det innbefatter blant annet råd og veiledning, undersøkelser, frivillige hjelpetiltak og akuttvedtak. Det har vært flere offentlige utvalg på feltet de siste årene, og i 2022 ble det gjennomført en reform som ga kommunene et større ansvar både faglig og økonomisk. En ny barnevernslov trådte i kraft i 2023. Barnevernet er en liten tjeneste i omfang sammenlignet med tjenesteområdene som er gjennomgått over. Det er derfor mange små barneverntjenester og utstrakt bruk av interkommunalt samarbeid.

⁵⁵ Uloba (2024)

⁵⁶ Lindén m.fl. (2023)

Basert på gjennomgangen av tjenesteområdene barnehage, grunnskole, barnevern og helse og omsorg er DFØs vurdering at det samlede statlige styringstrykket er stort og økende.⁵⁷ Mye styring trenger likevel ikke bety at det er for mye detaljstyring, og DFØ finner, ikke overraskende, at statlig styring ofte bidrar til økt kvalitet i den enkelte tjeneste. At staten styrer mer, er derfor ikke et problem i seg selv. Men DFØ stiller spørsmål ved om summen av den statlige styringen binder opp både personell og økonomiske ressurser på en måte som begrenser kommunenes reelle handlingsrom, også på områder hvor kommunene formelt har et stort handlingsrom. Slik kan summen av krav utfordre rammestyringsprinsippet. Et annet forhold DFØ peker på, er at den juridiske styringen i for liten grad tar hensyn til at kommunene er forskjellige, både når det gjelder antall innbyggere, geografi, kapasitet og kompetanse.

Videre tyder den manglende lovoppfyllelsen som er beskrevet i punkt 3.2.3 på at statens styring ikke virker etter hensikten. Siden det er summen av krav som særlig er problematisk, mener DFØ at staten i større grad bør vurdere helheten i styringstrykket og interne sammenhenger mellom ulike lovkrav. Det innebærer at statens virkemiddelbruk må vurderes tverrsektorielt. Selv om pedagogiske virkemidler ikke er rettslig bindende, er det utfordrende for kommunene å forholde seg til det totale omfanget av veiledere. Gjennomgangen av økonomiske virkemidler viser at staten styrer mer i tråd med rammestyringsprinsippet på dette området. Oppsummert er DFØs vurdering at staten kan styre bedre og legge mer til rette for rammestyringsprinsippet, blant annet gjennom bedre utredninger før styringstiltak iverksettes.

⁵⁷ Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (2024d)

Kapittel 5

Perspektiver på økonomi og demografi

5.1 Innledning

Kommunesektoren har ansvar for å levere sentrale tjenester til befolkningen, som for eksempel barnehager, grunnskole og videregående skole og helse- og omsorgstjenester. Sektoren står for en betydelig del av landets økonomiske aktivitet. Hver femte av alle sysselsatte jobber i sektoren og kommunal etterspørsel står for om lag 17 prosent av BNP for Fastlands-Norge.

Kommunesektoren har ansvaret for mange oppgaver som krever variert og til dels spesialisert kompetanse. I takt med utbyggingen av velferdsstaten har kommunene fått flere oppgaver og innbyggerne flere rettigheter i en tid med god tilgang på arbeidskraft og god økonomisk utvikling. De demografiske utviklingstrekkene har over tid bidratt til vekst i den yrkesaktive delen av befolkningen, se figur 5.1. Denne oppgangen har sammen med at kvinner i økende grad har tatt del i lønnet arbeid, bidratt til at sysselsettingen har økt betydelig i Norge de siste 50 årene. Den økte sysselsettingen har dannet grunnlag for utbyggingen av velferdstjenester i hele landet. Samtidig har omsorg for barn og eldre i større grad enn før blitt et samfunnsansvar, mens det tidligere i større grad skjedde innenfor den enkelte familie. For å opprettholde velferdssamfunnet, er det viktig at vi har mange i arbeid i forhold til den delen av befolkningen som ikke deltar i arbeidsmarkedet. Det sikrer at finansieringen av velferdstjenestene ikke blir en for stor byrde for de yrkesaktive.

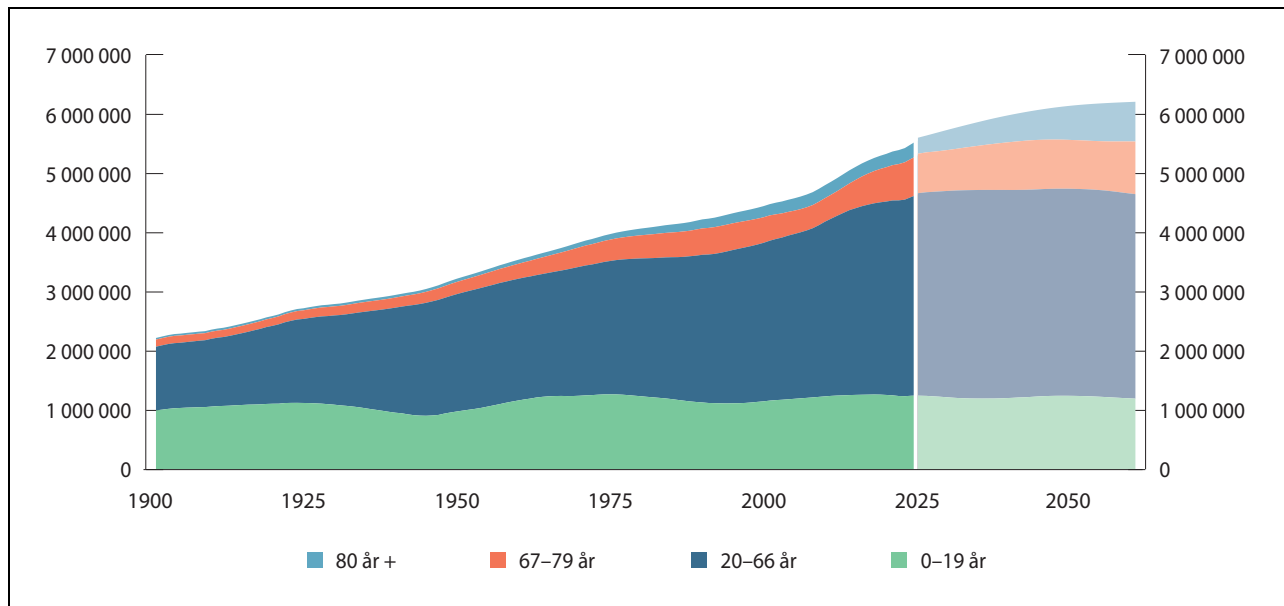
Situasjonen for kommunene er i ferd med å endre seg. Demografiske endringer i befolkningen kan føre til at mange kommuner får utfordringer med å opprettholde tjenestetilbudet. Antallet eldre vil vokse kraftig framover, se figur 5.1 og figur 5.2. Det innebærer økt behov for tjenester innen helse- og omsorgssektoren. Samtidig ventes veksten i befolkningen i aldersgruppen 20–66 år å gradvis avta fram til midten av neste tiår, for deretter å bli redusert. Reduksjonen i befolkningen i yrkesaktiv alder fra rundt 2035 vil føre til lavere tilbud av

arbeidskraft hvis ikke flere deltar i arbeidsmarkedet. I regjeringens perspektivmelding pekes det på at disse utviklingstrekkene, som vil gjøre seg gjeldende både nasjonalt og på kommunalt nivå, vil føre til betydelige utfordringer for norsk økonomi, og det vil bli større kamp om arbeidskraften framover.

I de mindre sentrale kommunene ventes befolkningen i aldersgruppen 20–66 år å avta betydelig fram mot 2040, se figur 5.3. I de minst og nest minst sentrale kommunene (sentralitetsnivå 6 og sentralitetsnivå 5) ventes befolkningen i denne aldersgruppen å være henholdsvis om lag fem og seks prosent lavere i 2040 enn i 2025. Samtidig viser de regionale befolkningsframskrivingene at antallet personer eldre enn 66 år som andel av samlet befolkning vil øke betydelig i alle deler av landet, se figur 5.4. Andelen eldre ventes å bli særlig høy i distriktskommuner. Framskrivningene viser at i underkant av 30 prosent av befolkningen vil være eldre enn 66 år i de minst og nest minst sentrale kommunene i 2040. I de samme kommunene vil andelen eldre over 80 år alene utgjøre om lag 10 prosent av befolkningen om femten år.

Flere kommuner og næringer har allerede betydelige utfordringer med å rekruttere kompetent arbeidskraft til å løse grunnleggende oppgaver. Utfordringene er særlig store i distriktene. Med utsikter til økt knapphet på arbeidskraft, er det risiko for at eldre vil kunne oppleve å få redusert tilgang til omsorg og helsehjelp og kvaliteten på slike tjenester kan også forringes. Samtidig kan barn og unge oppleve mindre oppfølging i barnehage og skole grunnet mangel på kvalifisert personell. Mangel på arbeidskraft kan også påvirke kommunesektorens mulighet til utvikling og omstilling.

Kommunesektoren har ansvaret for velferdstjenester som i hovedsak er rettet mot bestemte aldersgrupper, og hvor utgiftene påvirkes direkte av den demografiske utviklingen. Aldringen av befolkningen vil øke utgiftene betydelig framover. Mindre tilgang på arbeidskraft bidrar samtidig til lavere skatteinngang, som sammen med redusert



Figur 5.1 Befolkningen fordelt på aldersgrupper. 1900–2060. Faktiske tall fram til 2024. Framskrevet fra 2025 basert på SSBs befolkningsframskrivninger

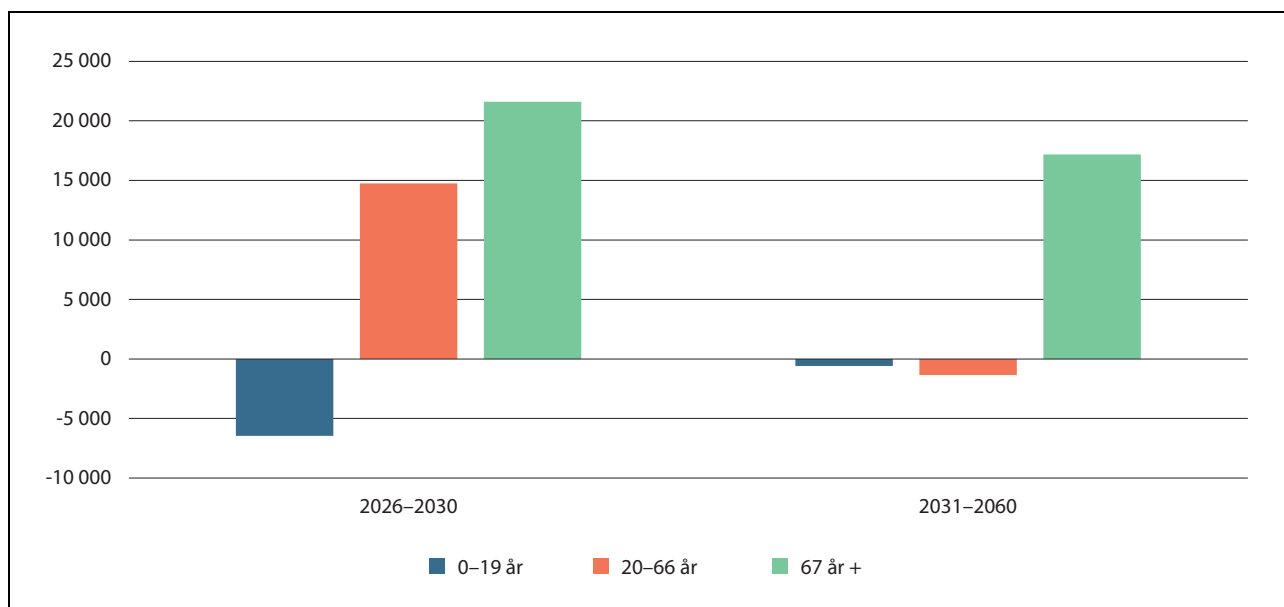
SSBs hovedalternativ MMM24 er benyttet.

Kilde: SSB.

bidrag fra petroleumsinntektene påvirker offentlige finanser negativt. Ut fra dette må det forventes at det økonomiske handlingsrommet vil bli mindre i årene framover, noe som også må antas å få konsekvenser for kommunesektoren.

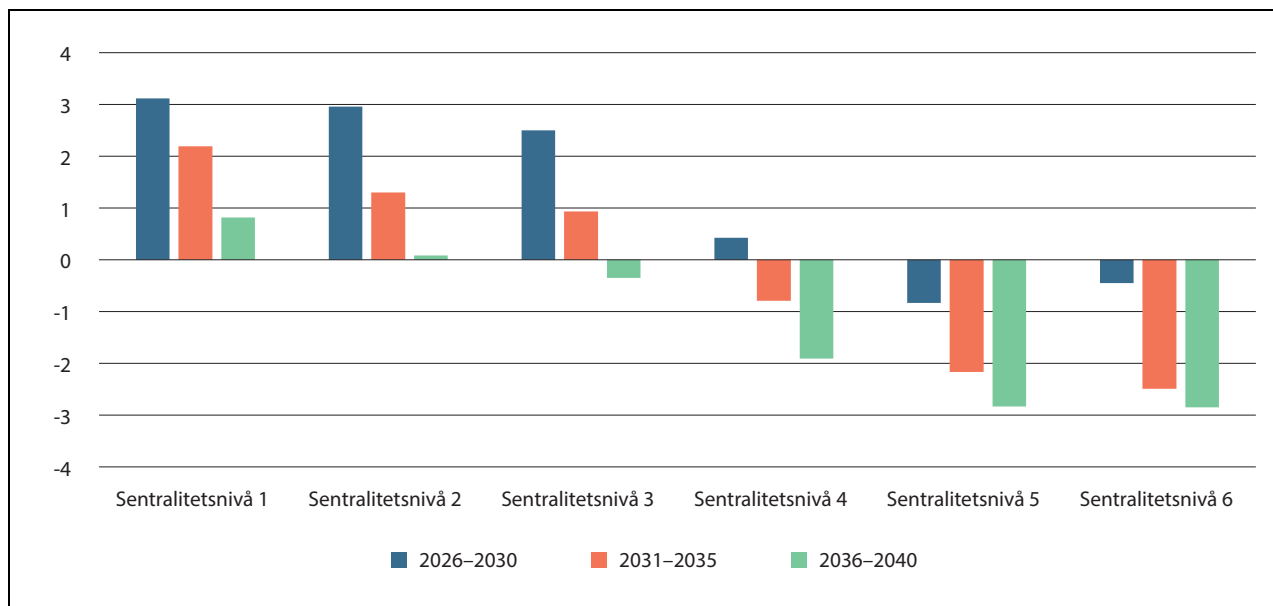
Å tilpasse tjenestetilbudet til endret demografi vil kreve omstillinger. Den demografiske utviklingen og dermed utfordringene, varierer mellom

kommunene. Noen kommuner vil oppleve større mangel på arbeidskraft og en mer markert aldring av befolkningen enn andre. Det gjelder særlig i kommuner med befolkningsnedgang og høy andel eldre og andre utenfor arbeidslivet. Også kommuner med en bedre demografisk balanse må omstille, blant annet på bakgrunn av strammere økonomi og mangel på kompetanse.



Figur 5.2 Befolkning etter aldersgrupper. Gjennomsnittlig årlig endring i antall personer. 2026–2030 og 2031–2060

Kilde: SSB (MMM24).



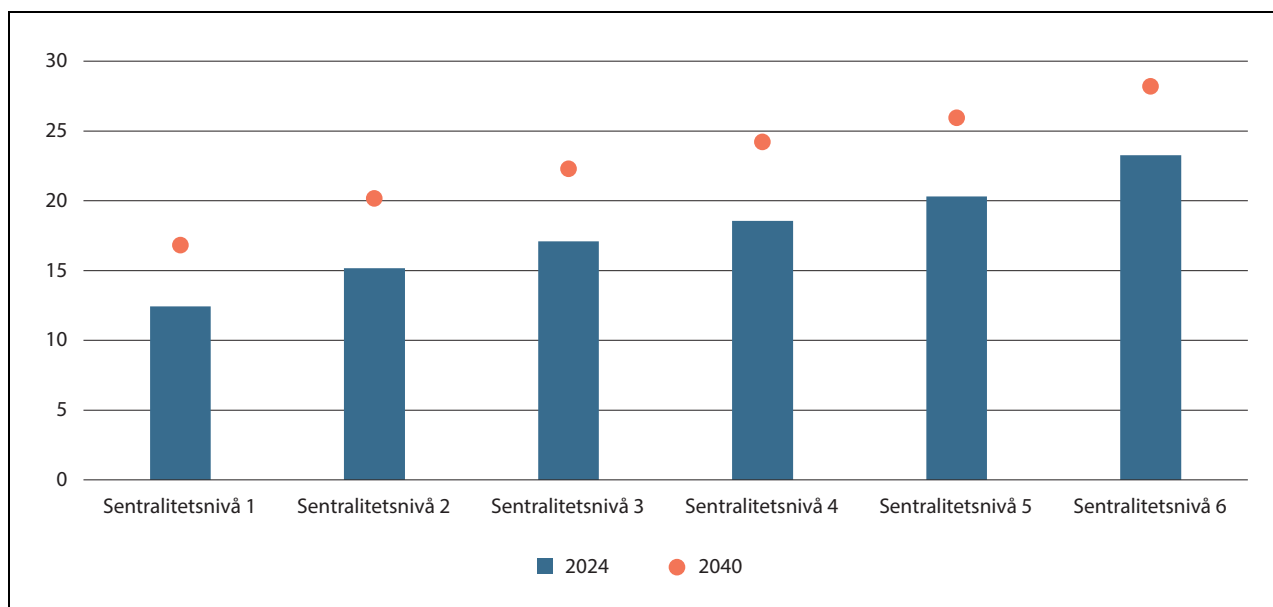
Figur 5.3 Befolkning i aldersgruppen 20–66 år etter sentralitetsnivå. Prosentvis endring i periodene 2026–2030, 2031–2035 og 2036–2040

SSB har inndelt kommunene i seks sentralitetsnivåer, hvor sentralitetsnivå 1 omfatter de mest sentrale kommunene og sentralitetsnivå 6 omfatter de minst sentrale kommunene. Sentralitet er målt etter avstand til arbeidsplasser og servicetilbud fra hjemmet. Eksempler på kommuner etter sentralitet: Sentralitetsnivå 1: Oslo og Bærum, sentralitetsnivå 2: Bergen og Stavanger, sentralitetsnivå 3: Tromsø og Kristiansand, sentralitetsnivå 4: Eigersund og Alta, sentralitetsnivå 5: Stryn og Senja, sentralitetsnivå 6: Steigen og Aurland.

Kilde: SSB (MMMM24).

I kapittel 4 er det vist at omfanget av den statlige styringen er stort og økende. Dette binder arbeidskraft og andre ressurser i større grad enn nødvendig. Resultatet er redusert handlingsrom

til å gjøre lokale prioriteringer og tilpasninger i tjenestetilbudet. Det skaper utfordringer for en sektor med store omstillingsbehov, og er også bakgrunnen for at Kommunekommisjonen ble



Figur 5.4 Befolkningen eldre enn 66 år målt som andel av samlet befolkning etter sentralitetsnivå. 2024 og 2040. Prosent

Kilde: SSB (MMMM24).

satt ned. Mange kommuner og fylkeskommuner opplever at det ikke er samsvar mellom ressursmessige forutsetninger og forventninger til nivået på tjenester hos innbyggere og nasjonale politikere. Det bekreftes av at ingen kommuner oppfyller alle sine lovpålagte oppgaver. Graden av lovpåfyllelse er svakest i små og usentrale kommuner. Dette er de samme kommunene som har den laveste andelen innbyggere i yrkesaktiv alder, og som også trolig vil få stor nedgang i antall personer i yrkesaktiv alder bak hver pensjonist.

Dette kapitlet redegjør for den demografiske utviklingen og hva slags implikasjoner som følger for det framtidige tilbudet av arbeidskraft og etterspørselen etter arbeidskraft på regionalt nivå. I mange distriktskommuner tilsier den forventede befolkningsutviklingen at det blir mange flere eldre samtidig som det vil bli stor knapphet på arbeidskraft. Kapitlet drøfter også forhold som kan bidra til å redusere mangelen på arbeidskraft og andre utviklingstrekk som kan påvirke utviklingen i kommunene.

5.2 Utvikling i kommuneøkonomien

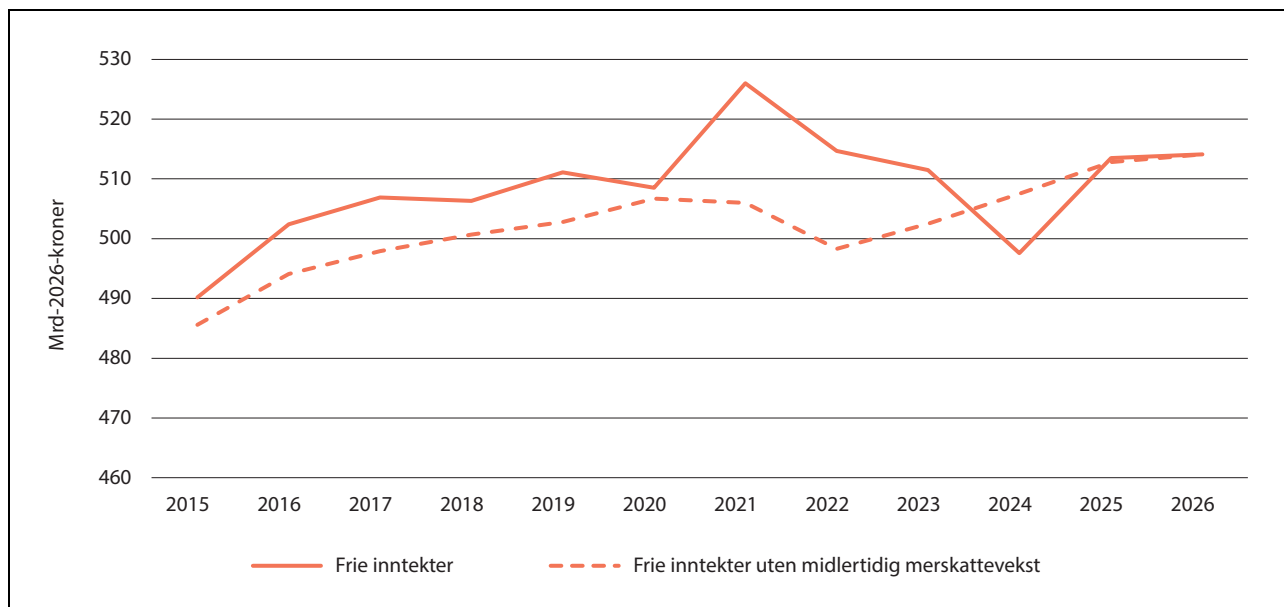
Kommunesektoren forvalter en betydelig del av landets økonomiske aktivitet. Sektorens størrelse innebærer derfor at det er behov for et godt samsvare mellom innretningen av kommuneøkonomi

og den overordnede økonomiske politikken. Kommunene og fylkeskommunene er rammestyrte og må tilpasse aktiviteten etter inntektsnivået. Kommunesektorens inntekter er derfor i hovedsak bestemt på nasjonalt nivå.

I flere år var realveksten i de frie inntektene til kommunesektoren høyere enn lagt til grunn i statsbudsjettene. Inntektene var særlig høye i 2021 og 2022, som følge av at skatteinngangen ble høyere enn forventet, se figur 5.5. I 2020 og 2021 ble inntektene også løftet av betydelige statlige overføringer til sektoren for å dekke ekstraordinære utgifter i forbindelse med pandemien. Uventet høy kostnadsvekst i perioden 2021–2024, kombinert med en midlertidig nedgang i skatteinntektene i 2024, har imidlertid bidratt til en svakere inntektsutvikling de senere årene.

Netto driftsresultat viser hvor mye kommunene kan disponere til avsetninger og investeringer etter at driftsutgifter, renter og avdrag er betalt. Teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU) regner netto driftsresultat som hovedindikatoren for økonomisk balanse i kommunesektoren. TBU anbefaler at netto driftsresultat for kommunesektoren over tid bør utgjøre om lag 2 prosent av driftsinntektene, med et anbefalt nivå på 1¾ prosent for kommunene og 4 prosent for fylkeskommunene.¹

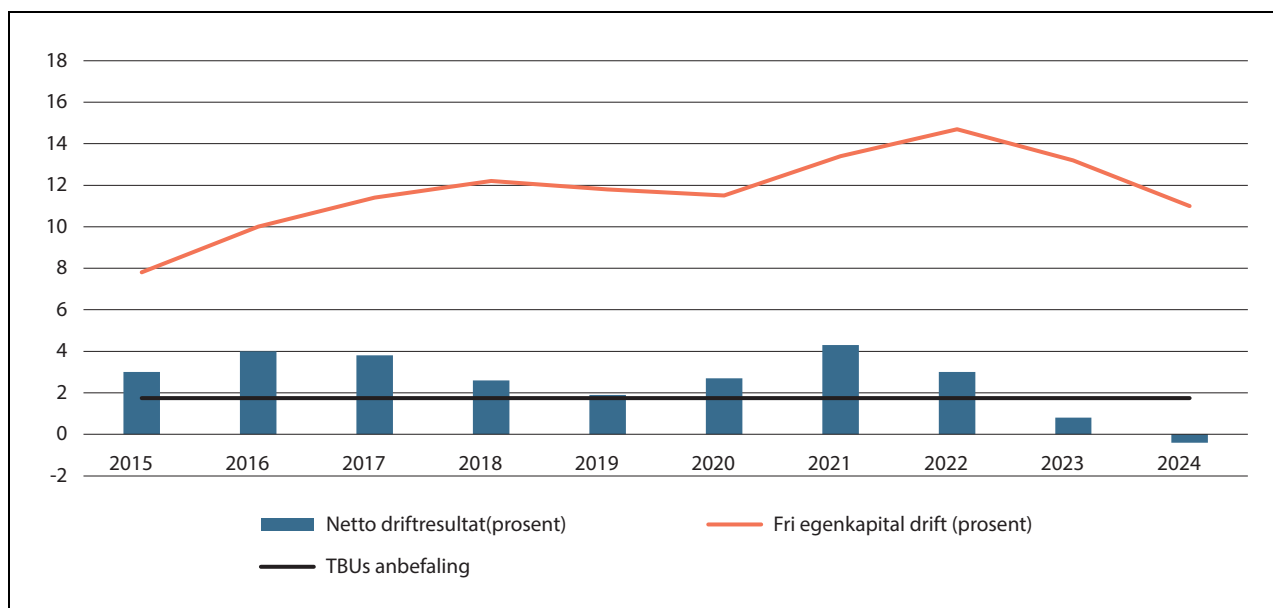
¹ NOU 2024: 23.



Figur 5.5 Reell utvikling i frie inntekter 2015–2026, med og uten midlertidig merskattevekst, mrd. 2026-kroner

Korrigert for oppgaveendringer, engangsoverføringer mv. og justert for merkostnader til pensjon og demografi. Anslag for 2025 og 2026 er fra regjeringens forslag til statsbudsjett for 2026. Merskattevekst er regnet som endring i skatteinntektene etter revidert nasjonalbudsjett i det respektive år.

Kilde: NOU 2025: 10, figur 2.4.

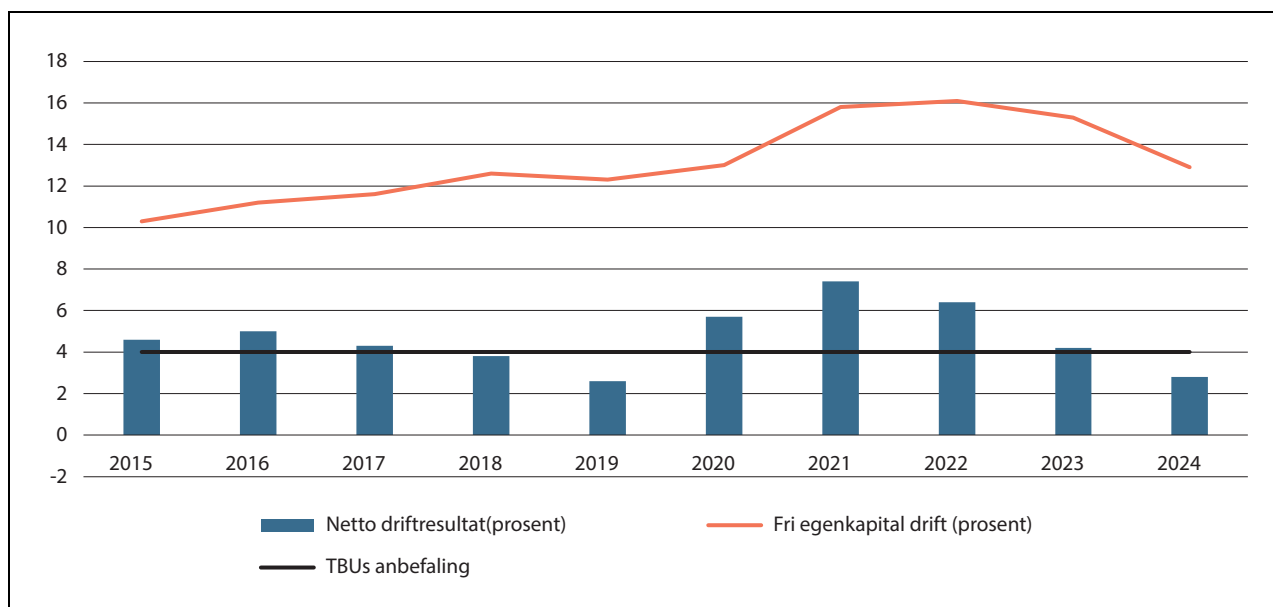


Figur 5.6 Netto driftsresultat og disposisjonsfond i prosent av brutto driftsinntekter, kommunene
Kilde: SSB.

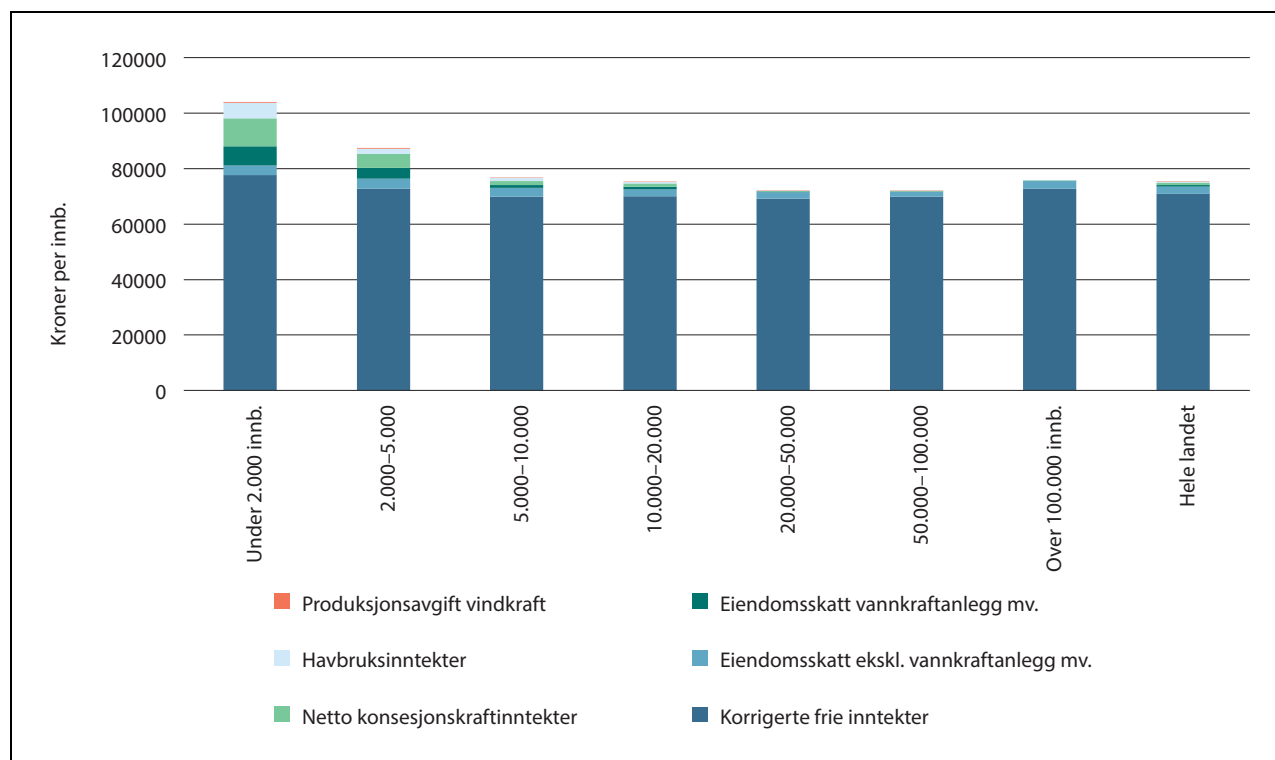
Figur 5.6 og figur 5.7 viser utviklingen i netto driftsresultat og disposisjonsfond for henholdsvis kommuner og fylkeskommuner i perioden 2015–2024. Fram til 2022 lå netto driftsresultat stort sett godt over TBUs anbefaling, noe som blant annet skyldes høyere skatteinntekter mot slutten av året enn opprinnelig anslått. Høye inntekter utenom inntektssystemet, som konsesjonskraftinntekter og utbetalinger fra Havbruksfondet, har også

bidratt til at enkelte kommuner har hatt gode resultater enkelte år.

De svekkede driftsresultatene i 2023 og 2024 må ses i sammenheng med at aktivitetsveksten de senere årene har vært høyere enn veksten i inntektene har gitt grunnlag for. TBU peker på at svakere netto driftsresultat blant annet må ses i sammenheng med skattesvikt, at kommunene trenger tid til å tilpasse seg lavere realinntekter



Figur 5.7 Netto driftsresultat og disposisjonsfond i prosent av brutto driftsinntekter, fylkeskommunene ekskl. Oslo
Kilde: SSB.



Figur 5.8 Variasjon i inntektsnivå for kommuner gruppert etter innbyggertall 2024, målt i kroner per innbygger

Korrigerte frie inntekter er rammetilskudd og skatteinntekter inkl. inntektsutjevning, korrigert for variasjoner i utgiftsbehov. Eiendomsskatt vannkraftanlegg mv. er eiendomsskatt fra vannkraft- og petroleumsanlegg og vindkraftverk, eiendomsskatt ekskl. vindkraftanlegg er all annen eiendomsskatt. Tall for korrigerte frie inntekter er fra 2024, de øvrige inntektskildene er et gjennomsnitt for 2023 og 2024.

Kilde: Kommunal- og distriktsdepartementet, SSB, Fiskeridirektoratet og Norges vassdrags- og energidirektorat.

som følge av det høye kostnadsnivået, og at mer-utgifter som følger av demografiske endringer ble undervurdert i årene 2022–2024. Samtidig har det vært høy utgiftsvekst blant annet for barnevern og sosialtjenester, og mange kommuner rapporterer også om at bemanningsutfordringer har bidratt til å trekke opp utgiftene.²

TBU peker også på at uten midlertidig merskattevekst, ville driftsresultatene trolig vært under utvalgets anbefaling, også i flere av årene før 2023. Dette kan, ifølge utvalget, tyde på en underliggende ubalanse mellom inntekter og utgifter i kommunesektoren. Merskatteveksten kan dermed ha skjult vedvarende utfordringer i kommunesektoren.

Bak tallene for sektoren skjuler det seg store variasjoner mellom kommuner og fylkeskommuner, og spredningen i resultatene i 2023 og 2024 var større enn tidligere. Det er store variasjoner innen alle kommunegrupper, men driftsresul-

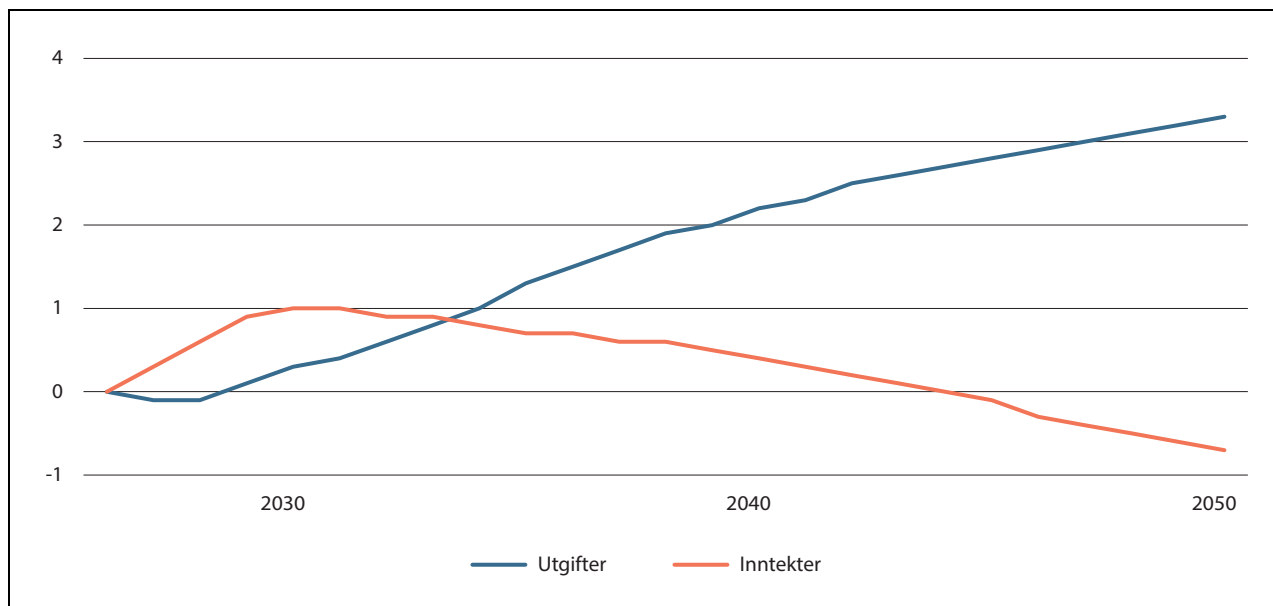
tatene i 2024 var jevnt over bedre i kommuner med under 5 000 innbyggere.³ Dette må trolig ses i sammenheng med at mindre kommuner gjerne har et høyere inntektsnivå både når det gjelder de frie inntektene som fordeles gjennom inntektssystemet og øvrige inntekter som eiendomsskatt, konsesjonskraftinntekter og inntekter fra Havbruksfondet, se figur 5.8. Som figuren viser, er det stor variasjon mellom kommunene når det gjelder omfanget av inntekter utenom inntektssystemet.

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.

De gode driftsresultatene i perioden fram til 2022 bidro til at mange kommuner og fylkeskommuner styrket disposisjonsfondene. Disposisjonsfond er kommunesektorens oppsparte midler som fritt kan benyttes til finansiering av drifts- eller

² Teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi (2025).

³ Prop. 142 S (2024–2025).



Figur 5.9 Utviklingen i offentlige utgifter og inntekter fram mot 2050. Andeler av BNP for Fastlands-Norge. Prosent. Positive tall betyr økte utgifter eller inntekter sammenliknet med 2026

Beregningene bygger på at bruken av fondsmidler følger handlingsregelen

Kilde: Finansdepartementet, Meld. St. 1 (2025–2026) *Nasjonalbudsjettet 2026*.

investeringsutgifter. Kommunesektoren har samlet sett fortsatt betydelige disposisjonsfond, selv om flere kommuner og fylkeskommuner har måttet tære på fondene i 2023 og 2024. Disposisjonsfondene gir sektoren noe tid til omstilling og til å håndtere usikkerhet og uforutsette hendelser. Det er imidlertid stor variasjon mellom kommunene, og om lag 40 kommuner hadde ingen oppsparte midler på disposisjonsfond ved utgangen av 2024.

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, se figur 5.9. Handlingsrommet i budsjettene vil derfor trolig avta, og dette vil også påvirke kommuneøkonomien. Utsiktene til en strammere kommuneøkonomi, sammen med den demografiske utviklingen, vil dermed kunne forsterke behovet for omstillinger i de kommunale tjenestene. I kommuneproposisjonen for 2026 pekes det for eksempel på at det kan bli et økt behov for å flytte ressurser mellom ulike tjenesteområder, i tråd med endringene i befolkningssammensetningen og innbyggernes behov for tjenester.

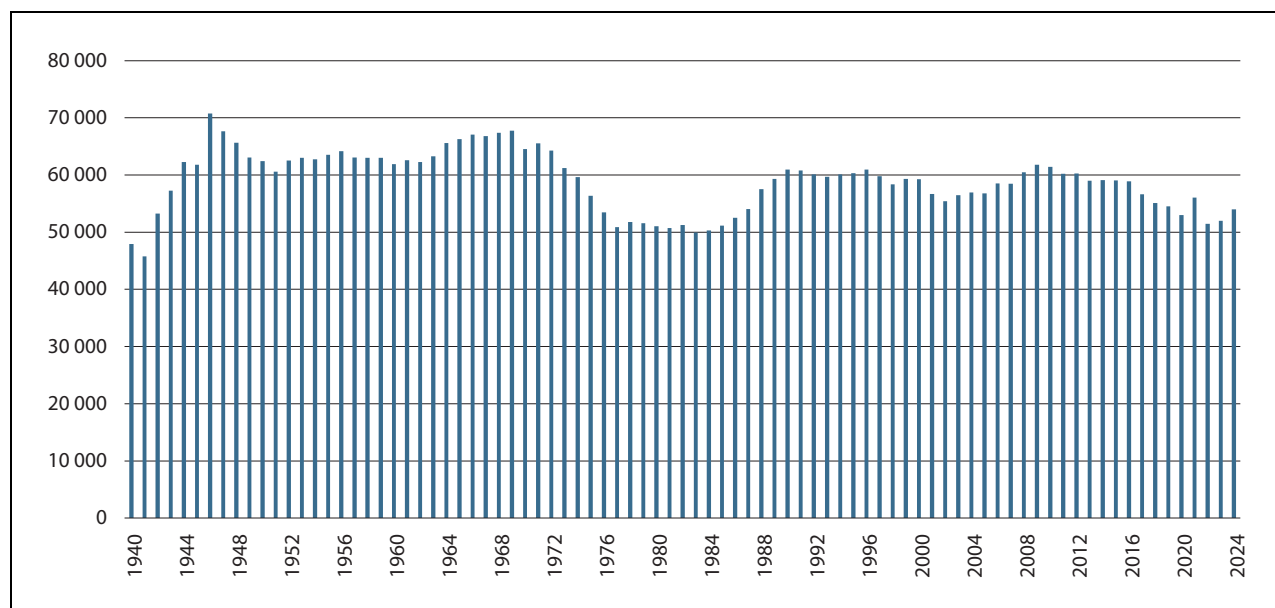
Kommunekommisjonen viser til NOU 2025: 10 fra TBU for en nærmere omtale av den økonomiske situasjonen i kommunesektoren.

5.3 Utviklingen i befolkningen

5.3.1 Historisk utvikling i befolkningen

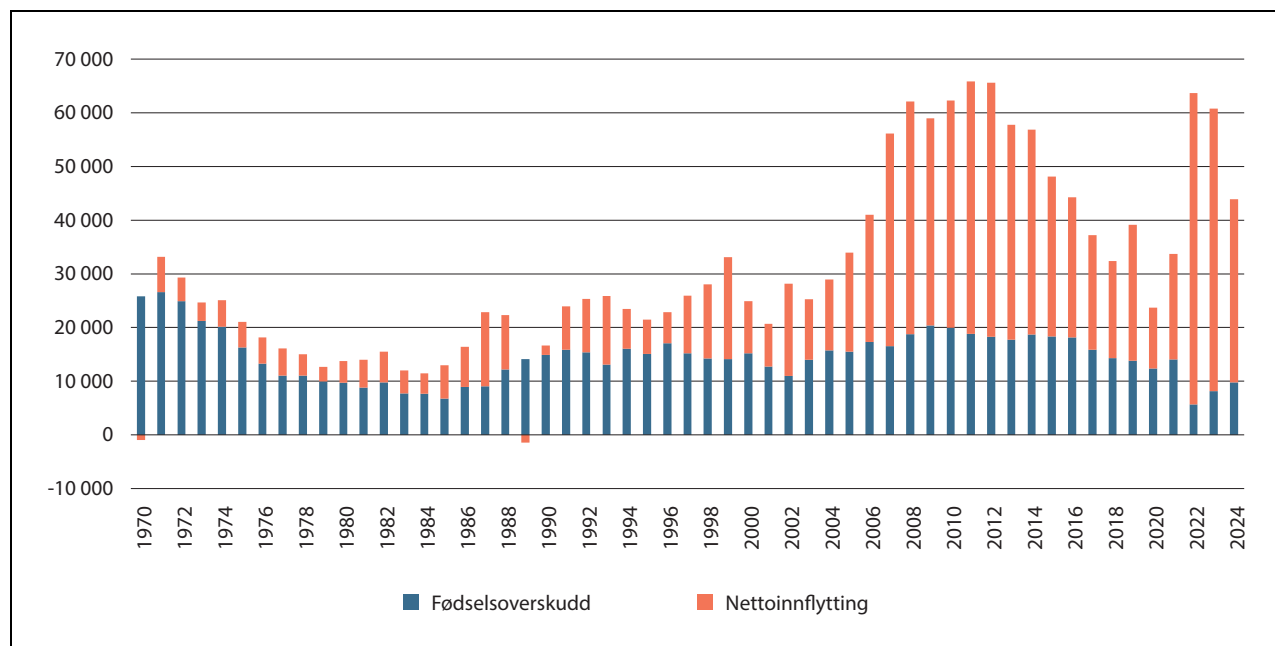
Fødselsoverskudd og nettoinnvandring har ført til befolkningsvekst i Norge over flere tiår, og spesielt nettoinnvandring har bidratt til vekst i befolkningen de to siste tiårene. Fallende fødselsoverskudd over tid har imidlertid ført til lavere befolkningsvekst. Fødselskullene økte betydelig etter 2. verdenskrig, se figur 5.10. Sammen med økt levealder medfører dette at antallet eldre over 80 år nå begynner å øke betydelig. De siste femten årene har fødselskullene blitt gradvis mindre.

Nettoinnvandring har over tid bidratt til befolkningsvekst i Norge, se figur 5.11. EØS-utvidelsene i 2004 og 2007 bidro til en særlig kraftig innvandring i påfølgende år fra Øst-Europa. Fra 2005 til 2025 økte folketallet i Norge med i underkant av en million innbyggere, og to tredjedeler av veksten skyldes innvandring. Nettoinnvandringen har vært spesielt høy de seneste årene som følge av krigen i Ukraina, og siden 2022 har Norge tatt imot omtrent like mange flyktninger fra Ukraina som det samlede antallet flyktninger de siste tretten foregående årene til sammen.



Figur 5.10 Antall levendefødte barn i Norge per år i perioden fra 1940 til 2024

Kilde: SSB.

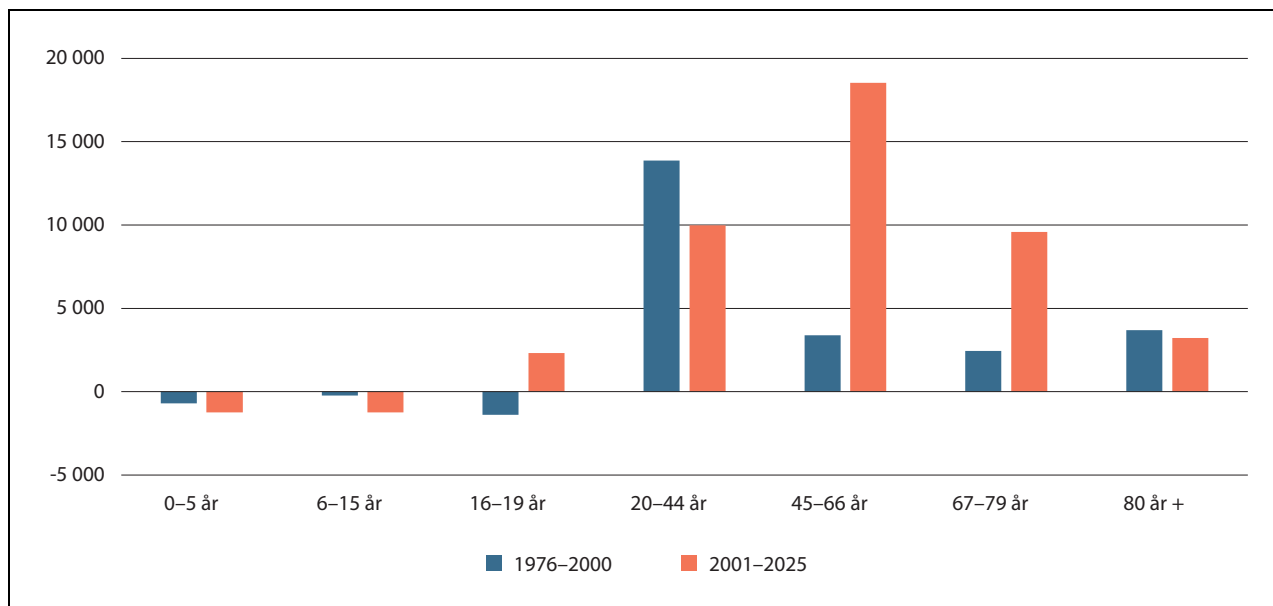


Figur 5.11 Endring i befolkningen per år i perioden fra 1970 til 2024

Kilde: SSB.

Siden 1970 har befolkningen økt betydelig i aldersgruppen 20–66 år, se figur 5.12. Samtidig har befolkningen i aldersgruppene mellom 67 og 79 år økt langt sterkere de siste 25 årene enn fra 1975 til 2000. I årene framover vil det føre til

betydelig økning i aldersgrupper eldre enn 80 år. Dette innebærer økte utfordringer for kommunene med å levere et forventet økt omfang av tjenester i årene som kommer.



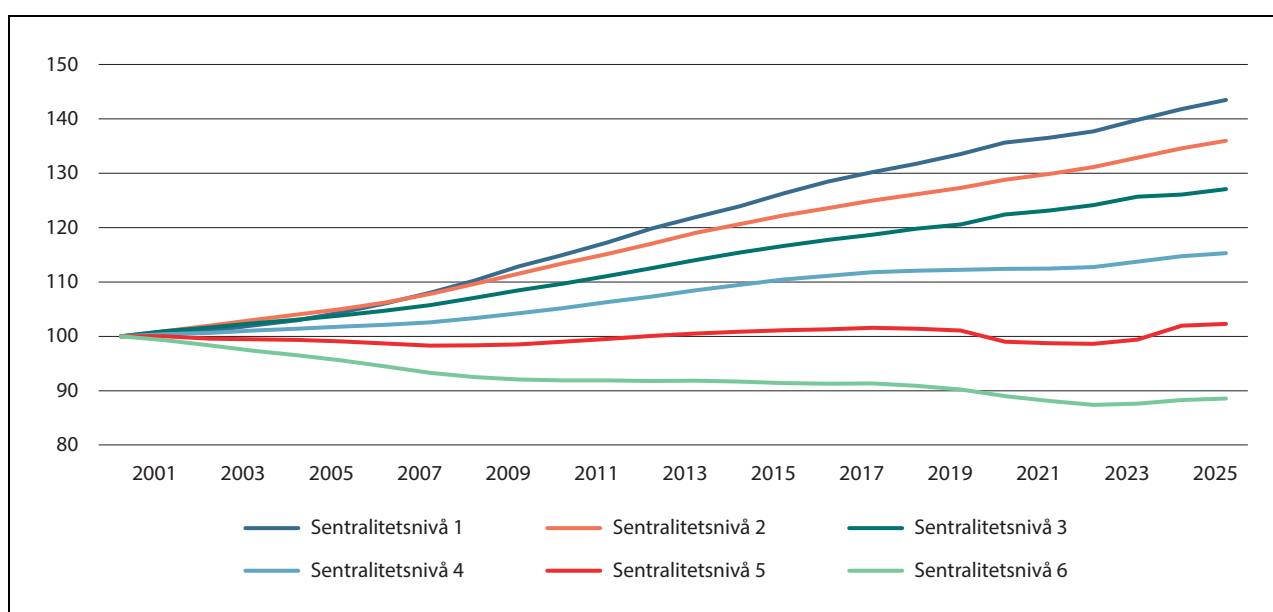
Figur 5.12 Årlig gjennomsnittlig endring i befolkningen etter aldersgrupper. 1976-2000 og 2001-2025

Kilde: SSB.

Forskjeller mellom kommunene

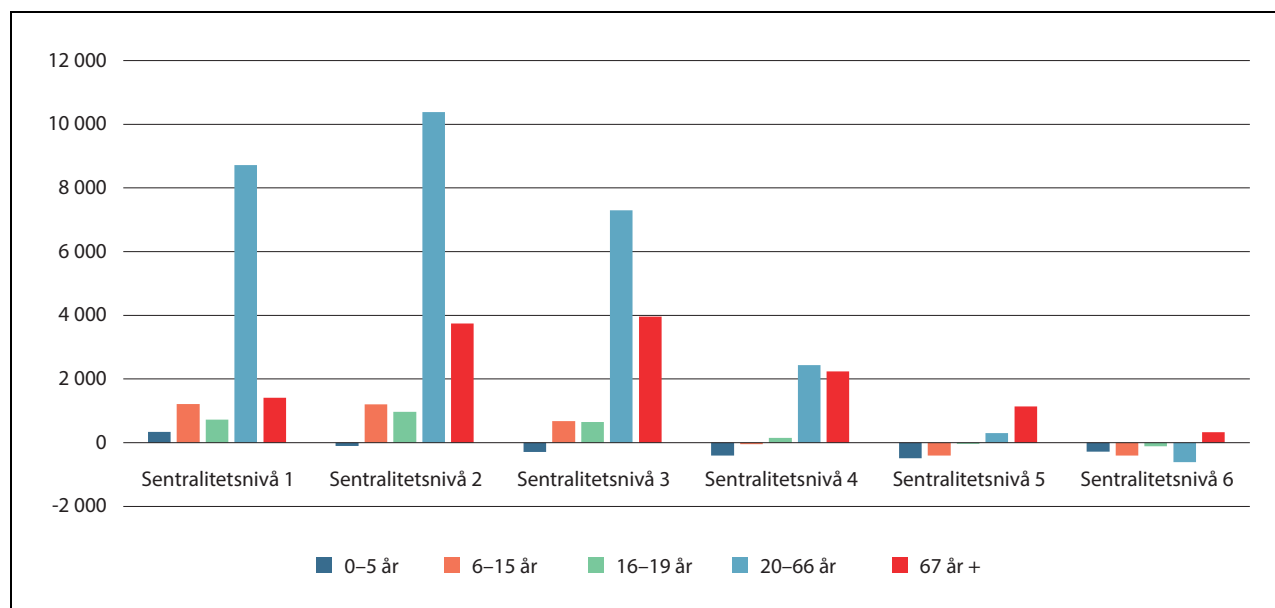
Den demografiske utviklingen er ulik i forskjellige deler av landet, og innebærer at utfordringene varierer mellom kommuner. Over tid har det vært en klar tendens til at de mest sentrale delene av landet har den høyeste befolkningsveksten, mens mindre sentrale kommuner har hatt nedgang i folketallet, se figur 5.13 og figur 5.14. De mer

usentrale kommunene har også høyere andel eldre enn de mer sentrale, se figur 5.15. De minst sentrale kommunene har hatt vekst blant eldre over 66 år siden 2000, mens det har vært nedgang blant personer i aldersgruppen 20-66 år i den samme perioden. Dette påvirker særlig helse- og omsorgstjenestene. Samtidig har det de siste årene vært befolkningsvekst også i distriktskommunene. Veksten er knyttet til bosetting av et høyt



Figur 5.13 Befolkningsutvikling etter sentralitetsnivå fra 2000 til 2025. Indeks. 2000=100. Prosent

Kilde: SSB.



Figur 5.14 Årlig gjennomsnittlig endring i antall personer etter sentralitetsnivå og alder. 2001–2025

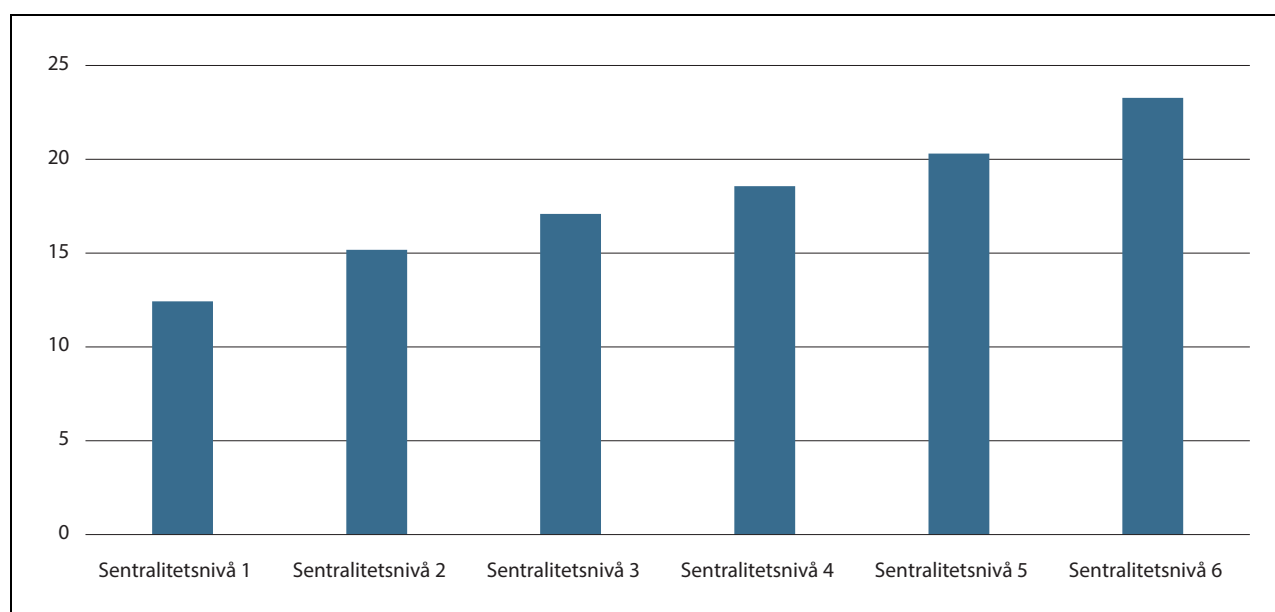
Kilde: SSB.

antall flyktninger fra Ukraina. Uten flyktninger ville folketallet gått ned i distriktskommunene, slik mange kommuner allerede har opplevd.

Fødselsoverskudd er den viktigste forklaringen bak ulik befolkningsutvikling i kommunene, da det fødes flere barn i sentrale deler av landet. Samtidig bidrar flytting innenlands til en sentralisering av befolkningen. Effekten av flyttinger er relativt liten for de mest sentrale kommunene, men stor netto utflytting har stor betyd-

ning for de minst sentrale kommunene. Disse faktorene har i sum bidratt til at sentrale deler av landet har opplevd befolkningsvekst, mens de minst sentrale kommunene har opplevd nedgang eller svakere vekst.

Fra 2020 til 2025 opplevde nesten hele Norge befolkningsvekst, noe som siste del av denne perioden har sammenheng med betydelig innvandring av flyktninger fra Ukraina. Totalt 259 kommuner fikk flere innbyggere, 96 kommuner



Figur 5.15 Antall personer eldre enn 66 år i forhold til befolkningen i alt etter sentralitetsnivå. Prosent. 2024

Kilde: SSB.

fikk færre innbyggere og 2 kommuner hadde samme antall innbyggere i 2025 som i 2020. I denne perioden har det vært befolkningsvekst i alle fylkene unntatt Finnmark. Akershus skiller seg ut med betydelig sterkere befolkningsvekst enn landsgjennomsnittet.

5.3.2 Befolkningsutviklingen framover

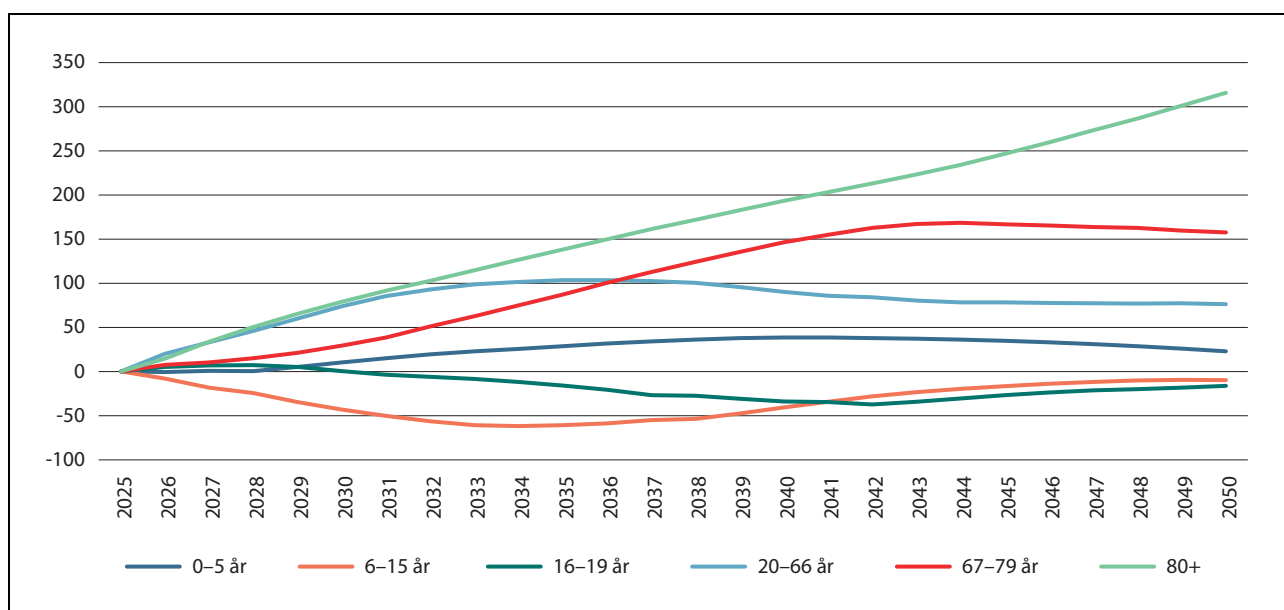
Det blir flere eldre og færre i yrkesaktiv alder framover

Det blir store endringer i aldersstrukturen i befolkningen framover. Disse endringene vil påvirke både tilbudet av og etterspørselen etter arbeidskraft. Ifølge SSBs befolkningsframskrivninger vil befolkningen i de eldste aldersgruppene øke kraftig fram mot 2050, se figur 5.16.⁴ Ifølge befolkningsframskrivingene ventes det å være 340 000 flere personer i aldersgruppene eldre enn 66 år om 15 år. Over halvparten av denne oppgangen vil komme blant personer eldre enn 80 år. Det vil bidra til et betydelig økt behov for arbeidskraft innen helse- og omsorgstjenester. Fra 2040 og fram mot 2050 ventes veksten i folketallet for de aller eldste å fortsette, mens veksten blant personer i aldersgruppen 67–79 år etter hvert vil stoppe opp. Det er knyttet usikkerhet til befolkningsframskrivingene, særlig knyttet til fødselstall og innvandring, se nærmere omtale i boks 5.1.

Ifølge SSBs befolkningsframskrivninger vil befolkningen under 20 år reduseres de neste ti årene som følge av sterk nedgang blant personer i aldersgruppen 6–19 år. I den samme perioden vil det derimot være oppgang blant de yngste barna. Disse utviklingstrekkene vil isolert øke behovet for arbeidskraft i barnehagesektoren, mens lavere folketall i skolealder vil trekke arbeidskraft-behovet ned i barne- og ungdomskolesektoren. Framskrivingene viser at det samlet vil være om lag 60 000 færre personer mellom 6 og 15 år om ti år og om lag 16 000 færre personer mellom 16 og 19 år. Samtidig vil det være i underkant av 30 000 flere barn under seks år i 2035 enn i dag. Økningen i folketallet blant de yngste barna vil etter hvert føre til at antallet personer i skoledyktig alder øker, mens antallet barn under 6 år fortsetter å øke fram mot 2040, for deretter å avta fram mot 2050. I 2040 vil det 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.

Den demografiske utviklingen tilsier at befolkningen i yrkesaktiv alder (20–66 år) vil øke svakt de nærmeste årene for landet samlet, for deretter å stoppe helt opp. Ifølge SSBs befolkningsframskrivninger vil befolkningen i aldersgruppen 20–66 år øke med om lag 10 000 personer i årlig gjennomsnitt 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 aldersgruppen 20–66 år etter hvert avtar. Det vil gjelde landet

⁴ Det er brukt tall fra SSBs befolkningsframskrivninger (MMM24)



Figur 5.16 Befolkningen etter alder. Akkumulert endring fra 2025 til 2050. 1 000 personer

Kilde: SSBs befolkningsframskrivninger (MMM24).

Boks 5.1 Statistisk sentralbyrås befolkningsframskrivninger

SSB utarbeider befolkningsframskrivninger både nasjonalt og regionalt annet hvert år. Framskrivningene av befolkningen er per 1. januar hvert år, og baserer seg på en rekke forutsetninger om blant annet innvandring, fruktbarhet, forventet levealder og innenlands flytting. Det er naturligvis knyttet usikkerhet til slike framskrivninger. Noen deler av befolkningsframskrivingene er mer sikre enn andre. Som følge av at de store fødselskullene fra etterkrigstiden nå har begynt å komme inn i de eldste aldersgruppene, vet vi at den delen av befolkningen vil øke sterkt framover. Utviklingen i innvandring og utvandring er derimot beheftet med stor usikkerhet, og er blant annet påvirket av internasjonale konflikter. SSB utarbeider flere framskrivingsalternativer med ulike forutsetninger for de demografiske komponentene, se tabell 5.1. I hovedalternativet (MMM) legges det til grunn at fruktbarheten

øker fra om lag 1,4 barn per kvinne i 2024 til i underkant av 1,7 barn per kvinne i 2040. I lavalternativet legges det til grunn at fruktbarheten synker til 1,2 barn per kvinne i 2040, mens det i alternativet med høy fruktbarhet legges det til grunn 1,9 barn per kvinne i 2040. I hovedalternativet legges det til grunn en nettoinnvandring på om lag 17 000 personer i gjennomsnitt per år de nesten 15 årene, mens det i alternativet med høy og lav innvandring legges det til grunn en gjennomsnittlig årlig nettoinnvandring på henholdsvis 27 000 personer og 9 000 personer per år. Til sammenlikning var det en nettoinnvandring på 19 000 personer i årlig gjennomsnitt i femårsperioden før 2022.

I denne utredningen er SSBs hovedalternativ MMM24 benyttet. Dette alternativet angir SSB som den mest sannsynlige utviklingen, gitt situasjonen ved framskrivingstidspunktet.

Tabell 5.1 Befolkningen framskrevet etter ulike alternativer. Endring fra 2025 til 2040. 1 000 personer

	MMM	Lav fruktbarhet	Høy fruktbarhet	Lav innvandring	Høy innvandring
0–19 år	-36,2	-231,1	92,7	-86,3	23,9
20–66 år	90,3	90,3	90,3	-6,4	209,1
67 år +	339,6	339,6	339,6	335,7	343,8

Kilde: SSB. Befolkningsframskrivninger 2024.

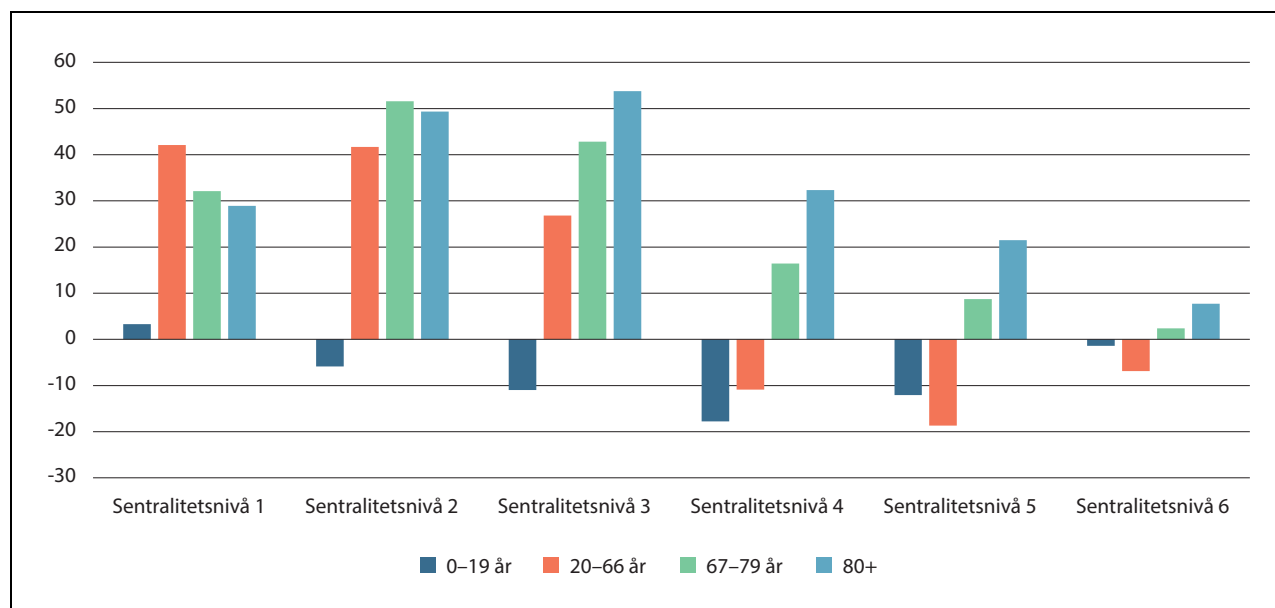
Ifølge hovedalternativet i SSBs regionale befolkningsframskrivninger ventes sentraliseringen å fortsette framover, se tabell 5.2. Sammenliknet med framskrivningen fra 2022 er det i framskrivningen fra 2024 lagt til grunn en noe svakere sentralisering. I årene fram til 2030 ventes befolkningen i alt å øke med om lag 145 000 personer, og med i overkant av 230 000 personer fram til 2040. I overkant av 60 prosent av denne oppgangen ventes å komme i de mest eller nest

mest sentrale kommunene. Ifølge middelalternativet til SSBs befolkningsframskrivninger ventes det å være registrert i underkant av seks mill. personer i Norge i 2040. Av disse vil 46,8 prosent være registrert i de mest eller nest mest sentrale kommunene. Det er 1,2 prosentenheter høyere enn i 2025. Samtidig ventes andelen som er bosatt i de minst eller nest minst sentrale kommunene, å avta fra 13,9 prosent i 2025 til 13,1 prosent i den samme perioden.

Tabell 5.2 Befolkning etter sentralitetsnivå. Prosent av befolkningen i landet i alt

	Sentralitet 1	Sentralitet 2	Sentralitet 3	Sentralitet 4	Sentralitet 5	Sentralitet 6
2025	18,3	27,4	25,8	14,7	10,1	3,8
2030	18,5	27,5	25,8	14,5	9,9	3,8
2035	18,7	27,8	25,9	14,3	9,7	3,6
2040	18,9	27,9	26,0	14,1	9,5	3,6

Kilde: SSBs regionale befolkningsframskrivninger (MMMM24).



Figur 5.17 Endring i befolkning etter aldersgrupper og sentralitetsnivå fra 2025 til 2040. 1 000 personer

Kilde: SSB. Befolkningsframskrivninger (MMMM24).

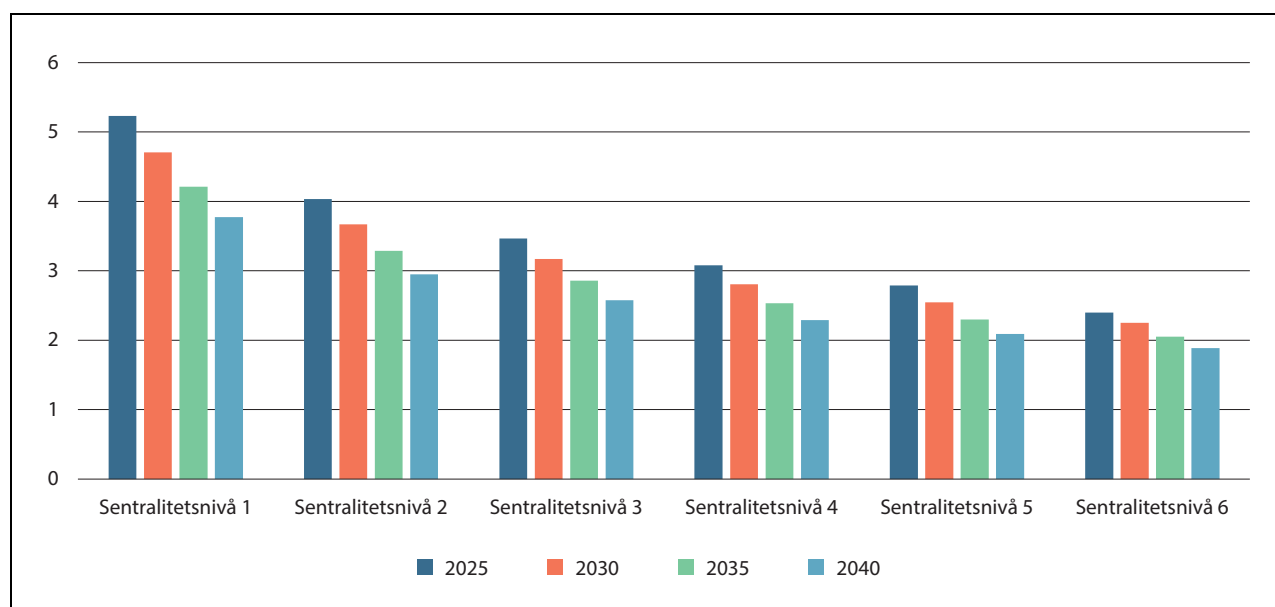
som helhet, men deler av landet vil merke det mer enn andre.

Ifølge framskrivingene fra SSB vil alle kommuner, uavhengig av sentralitetsgrad, få en sterk oppgang i antall eldre innbyggere framover, se figur 5.17. Samtidig vil det være forskjeller i befolkningsutviklingen i de yrkesaktive aldersgruppene mellom kommuner, se figur 5.3. I de mest og nest mest sentrale kommunene vil befolkningen i aldersgruppen 20–66 år fortsette å øke de neste ti årene, og først mot slutten av det neste tiåret vil veksten i disse kommunene stoppe opp. Også i de over middels sentrale kommunene (sentralitetsnivå 3) ventes befolkningen i aldersgruppen 20–66 år å øke framover, men i noe lavere takt enn i de mest sentrale kommunene. I de mindre sentrale kommunene (sentralitetsnivå 5 og 6) ventes derimot befolkningen i denne aldersgruppen å avta framover. Ifølge framskrivingene ventes antallet personer over 66 år å utgjøre i underkant av 30 prosent av den samlede befolkningen i kommuner i sentralitetsnivå 6, se figur 5.4. Sterk vekst i de eldste aldersgruppene vil sammen med nedgang i befolkningen i yrkesaktiv alder, skape betydelige utfordringer for flere distriktskommuner framover. Dersom ikke flere deltar i arbeidsmarkedet eller står lenger i arbeid, kan arbeidsstyrken bli redusert i mange deler av landet, samtidig som behovet for arbeidskraft vil øke. Det trekkes i retning av at det vil kunne oppstå betydelig økt

knapphet på arbeidskraft fram mot 2040 i flere kommuner.

De demografiske utfordringene, med økt antall eldre og reduksjon i antall innbyggere i yrkesaktiv alder, kan belyses ved å se på hvor mange innbyggere som kan være med på å finansiere antallet eldre som er i pensjonsalder. Slike forholdstall kan defineres som antall personer i aldersgruppen 20–66 år i forhold til antall personer eldre enn 66 år.

I 2025 var det i landet som helhet 3,7 innbyggere i aldersgruppen 20–66 år per person eldre enn 66 år. De mest og nest mest sentrale kommunene har en gunstigere demografisk fordeling enn de mindre sentrale kommunene, se figur 5.18. I de mest sentrale kommunene var det 5,2 innbyggere mellom 20 og 66 år per person over 66 år. Dette forholdstallet synker gradvis jo mindre sentral kommunen er, og i de minst sentrale kommunene var det i 2025 bare 2,4 innbyggere i aldersgruppen 20–66 år per person over 66 år. Fram mot 2040 tilsier de demografiske endringene at det blir færre yrkesaktive i forholdet til antallet i pensjonsalder i alle kommuner, og nedgangen er relativt sett noe større i de mest og nest mest sentrale kommunene enn i andre deler av landet. I 2040 vil det, ifølge SSBs befolkningsframskrivninger, være 2,8 personer i aldersgruppen 20–66 år per person over 66 år for hele landet, og i de minst sentrale kommunene (sentralitetsnivå 6) vil forholdstallet være 1,9.

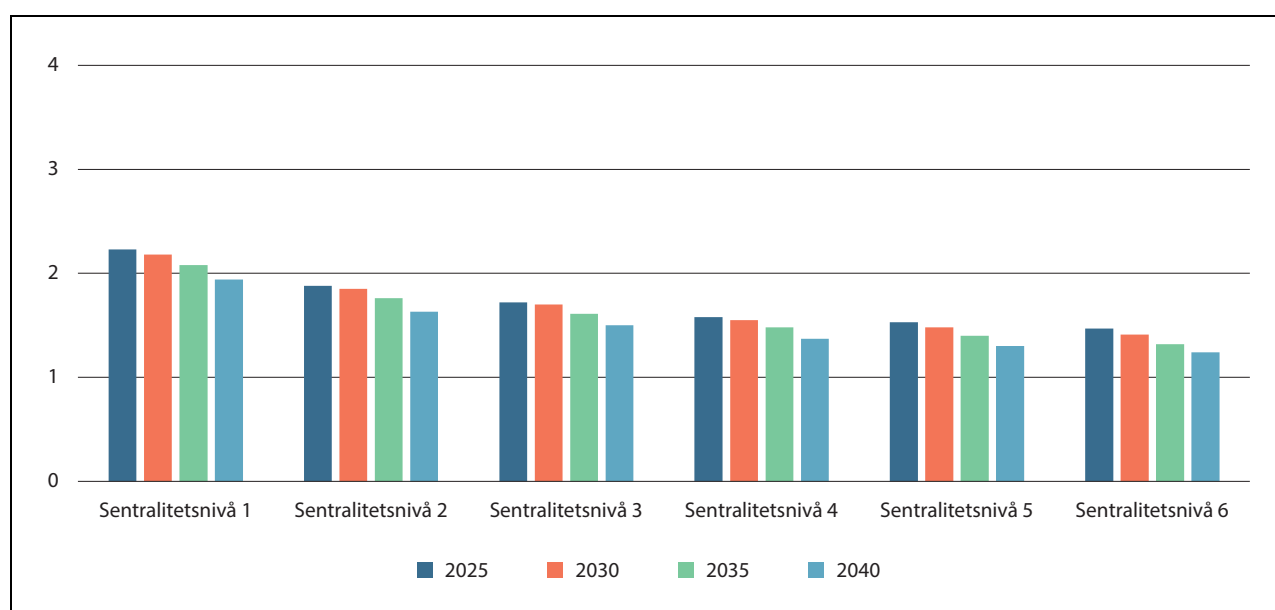


Figur 5.18 Antall innbyggere i aldersgruppen 20–66 år per innbygger eldre enn 66 år

Kilde: SSBs befolkningsframskrivninger (MMMM24).

Et annet forholdstall som belyser antall yrkesaktive i forhold til aldersgrupper som mottar kommunale tjenester, er antall innbyggere i aldersgruppen 20–66 år i forhold til summen av unge opp til 15 år og personer eldre enn 66 år. Også dette forholdstallet øker fram mot 2040 i alle kom-

muneområder, se figur 5.19. Nedgangen i antall yrkesaktive i forhold til de gruppene som skal motta tjenester, er ikke så kraftig som vist i 5.18. Det har sammenheng med at det blir færre personer under 15 år framover.



Figur 5.19 Antall innbyggere i aldersgruppen 20–66 år i forhold til summen av antall innbyggere under 16 år og eldre enn 66 år

Kilde: SSBs befolkningsframskrivninger (MMMM24).

5.4 Utviklingen i arbeidsstyrken og behovet for arbeidskraft

5.4.1 Arbeidsstyrken

Arbeidsstyrken i aldersgruppen 15–74 år har økt med om lag 25 000 personer i årlig gjennomsnitt siden 2000. Som påpekt i avsnitt 5.1 og 5.3, trekker den demografiske utviklingen i retning av at veksten i arbeidsstyrken blir klart lavere framover. For å illustrere effektene av endringene i befolkningssammensetningen, er det i dette avsnittet utarbeidet regionale framskrivinger av arbeidsstyrken fram mot 2040.⁵ I beregningene er SSBs regionale befolkningsframskrivinger benyttet og det er lagt til grunn at deltakelsen i arbeidsmarkedet står i et fast forhold til befolkningen i aldersgrupper yngre enn 62 år. For å ta hensyn til at pensjonsreformen bidrar til at flere eldre står lenger i arbeid, er det videre lagt til grunn at yrkesdeltakelsen øker noe blant personer over 62 år.⁶ Med disse forutsetningene vil arbeidsstyrken i aldersgruppen 15–74 år øke med i underkant av 10 000 personer i gjennomsnitt per år fram mot 2030 i landet sett

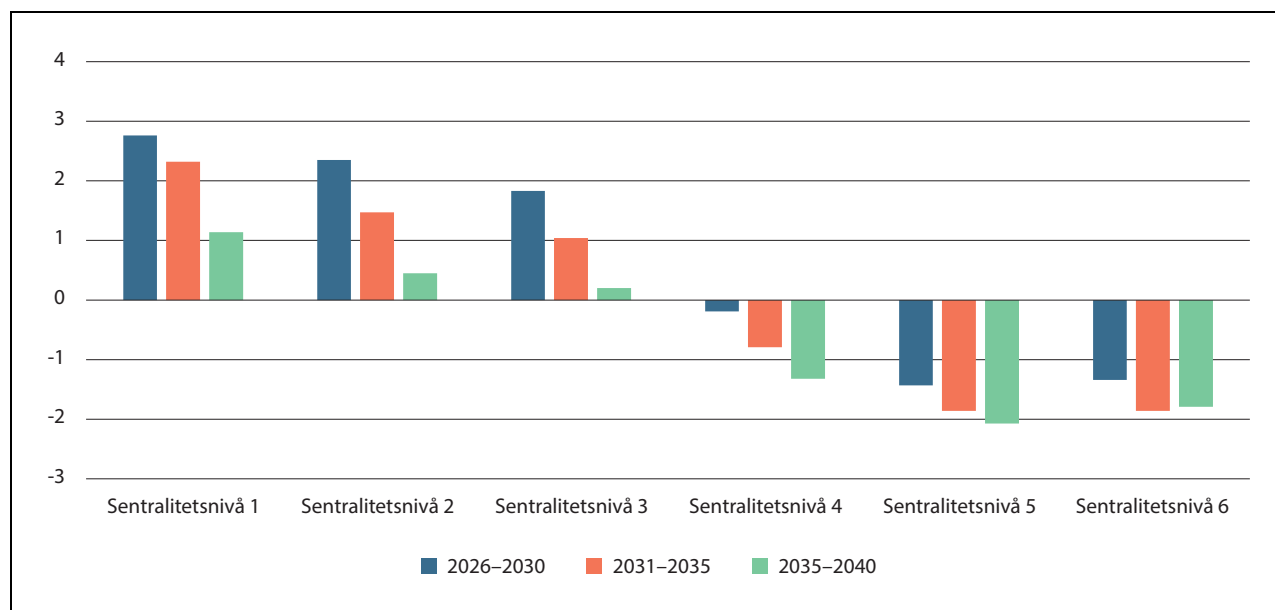
⁵ Den regionale arbeidsstyrken er framskrevet etter sentralitetsnivå 1–6.

⁶ Denne forutsetningen er i tråd med det som er lagt til grunn i Meld. St. 31 (2023–2024).

under ett. Deretter ventes veksten i arbeidsstyrken gradvis å avta, og fra midten av neste tiår og fram til 2040 ventes arbeidsstyrken å endre seg lite.

Den demografiske utviklingen tilsier at det trolig vil bli betydelige regionale forskjeller i utviklingen i arbeidsstyrken framover. Framskrivingene tilsier 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, se figur 5.20. I de mindre sentrale kommunene vil derimot arbeidsstyrken bli redusert i hele perioden fram til 2040. Ifølge beregningene vil arbeidsstyrken i aldersgruppen 15–74 år bli redusert med i underkant av 20 000 personer i de minst og nest minst sentrale kommunene de neste 15 årene, tilsvarende en nedgang på om lag 5 prosent.⁷ Også i middels sentrale kommuner (sentralitetsnivå 4) vil arbeidsstyrken i 2040 være betydelig lavere enn i dag. I flere distriktskommuner er det allerede i dag mangel på arbeidskraft, og lavere tilbud av arbeidskraft vil øke utfordringene for virksomheter med å skaffe arbeidskraft i disse geografiske områdene framover. I de mer sentrale kommunene innebærer den gradvis lavere veksten i

⁷ Det omfatter kommuner med sentralitetsnivå 5 eller 6.



Figur 5.20 Utvikling i arbeidsstyrken. Prosentvis endring i periodene 2026–2030, 2031–2035 og 2036–2040

Framskrivningen er basert på SSBs befolkningsframskrivinger MMMM24. Det er videre lagt til grunn en moderat økning i yrkesdeltakelsen for personer over 62 år, for å ivareta effekten av pensjonsreformen og uendret yrkesdeltakelse for yngre aldersgrupper. Det er i tråd med forutsetningen som er lagt til grunn i regjeringens perspektivmelding (Meld. St. 31 (2023–2024)) på nasjonalt nivå. Det er lagt til grunn at effekten er lik for sentralitetsnivå 1–6.

Kilder: SSB og beregninger fra sekretariatet.

arbeidsstyrken at rekrutteringsproblemene vil kunne tilta også i disse geografiske områdene, og fra midten av neste tiår vil det være lav eller ingen ytterligere tilvekst i arbeidsstyrken i disse kommunene. Da vil det kunne oppstå stor knapphet på arbeidskraft også i disse kommunene.

5.4.2 Utviklingen i etterspørselen etter arbeidskraft

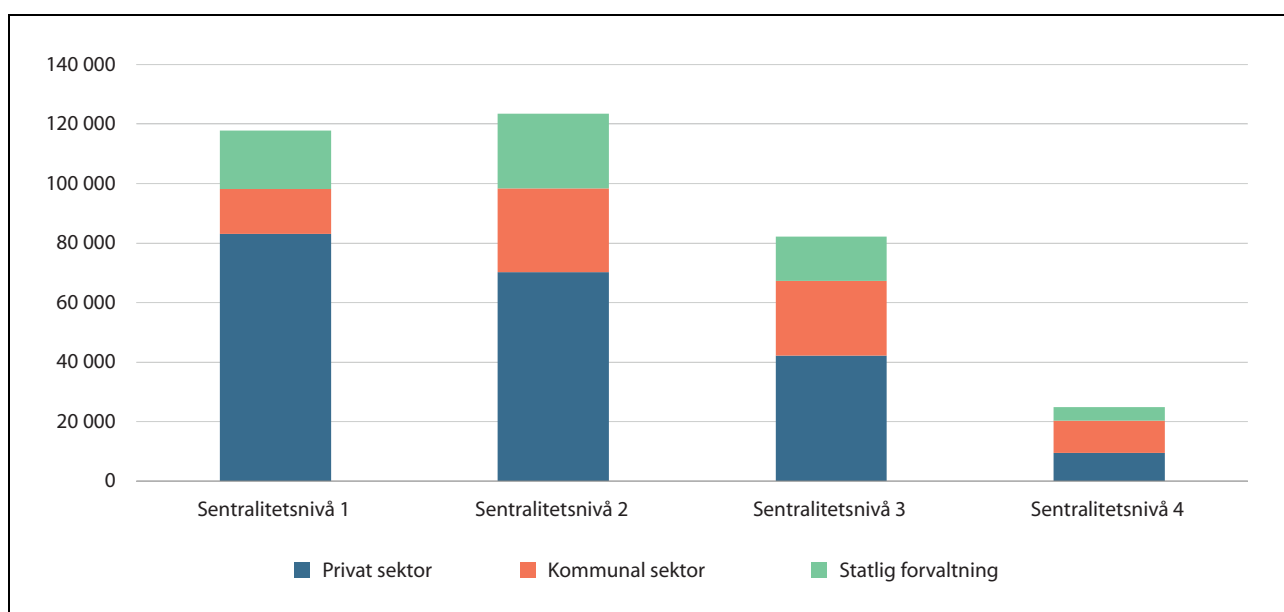
Historisk har næringssammensetningen i Norge endret seg mye. Sysselsettingen innen primærnæringer har utgjort en stadig mindre andel av samlet sysselsetting i over hundre år, mens sysselsettingsandelen i industrien har avtatt siden begynnelsen av 1970-tallet. Samtidig har utbyggingen av helse- og omsorgssektoren siden 1970-tallet ført til en tre-dobling av sysselsettingsandelen tilknyttet denne sektoren, fra rundt 7 prosent til vel 20 prosent. I 2024 var det, ifølge tall fra nasjonalregnskapet sysselsatt 625 000 personer innen helse- og omsorgstjenester i Norge. Det er om lag 470 000 flere sysselsatte enn for 50 år siden. Økt deltakelse i arbeidsmarkedet blant kvinner og vekst i befolkningen i yrkesaktiv alder har vært en viktig faktor som har muliggjort denne sterke oppgangen.

Siden 2010 har sysselsettingsveksten i svært høy grad kommet i sentrale kommuner, se figur 5.21. I de mindre sentrale kommunene har derimot sysselsettingen endret seg lite eller blitt redusert siden 2010, se figur 5.22. I de mest og nest mest sentrale kommunene har sysselsettings-

veksten siden 2010 i stor grad kommet innen privat sektor. I de nest minst sentrale kommunene har sysselsettingen i kommunal forvaltning økt med om lag 4 000 personer siden 2010. Det er om lag like mye som nedgangen i sysselsettingen i privat sektor i disse kommunene i denne perioden. I de minst sentrale kommunene har sysselsettingen blitt redusert både i privat sektor og innen kommunal og statlig forvaltning.

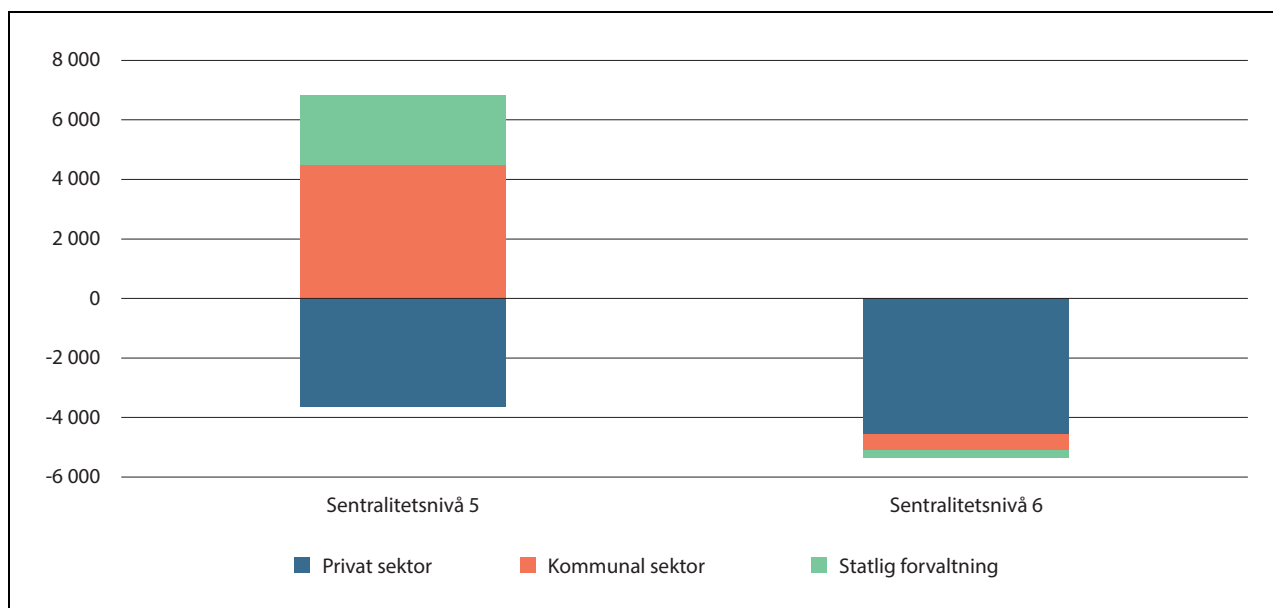
Sysselsettingsandelen, målt som antall sysselsatte i prosent av befolkningen, er forholdsvis høy i alle sentralitetsnivåer, se figur 5.23. I 2024 var sysselsettingsandelen høyest i kommuner i sentralitetsnivå 1. De aller fleste innvandrergupper har lavere sysselsettingsandel enn den øvrige befolkningen, og det bidrar til å trekke ned den samlede sysselsettingen i alle sentralitetsnivåer.

Sterk vekst i befolkningen blant eldre tilsier et klart økt behov for helse- og omsorgstjenester framover. Historisk har økningen i sysselsettingen innen helse- og omsorgssektoren falt sammen med en samlet vekst i arbeidsstyrken, og utbyggingen av helse- og omsorgssektoren på slutten av forrige århundre falt sammen med kvinners inntog i lønnet arbeid. Nå er utsiktene for utviklingen i arbeidsstyrken annerledes. Demografi vil etter hvert føre til lavere tilgang på arbeidskraft, og rommet for ytterligere oppgang i yrkesdeltakelsen blant kvinner er trolig begrenset, selv om den høye deltidsandelen blant kvinner tilsier at det fortsatt kan være et visst potensial for



Figur 5.21 Antall sysselsatte etter sektor og sentralitetsnivå 1–4. Endring fra 2010 til 2024

Kilde: SSB.



Figur 5.22 Antall sysselsatte etter sentralitetsnivå 5 og sentralitetsnivå 6. Endring fra 2010 til 2024

Kilde: SSB.

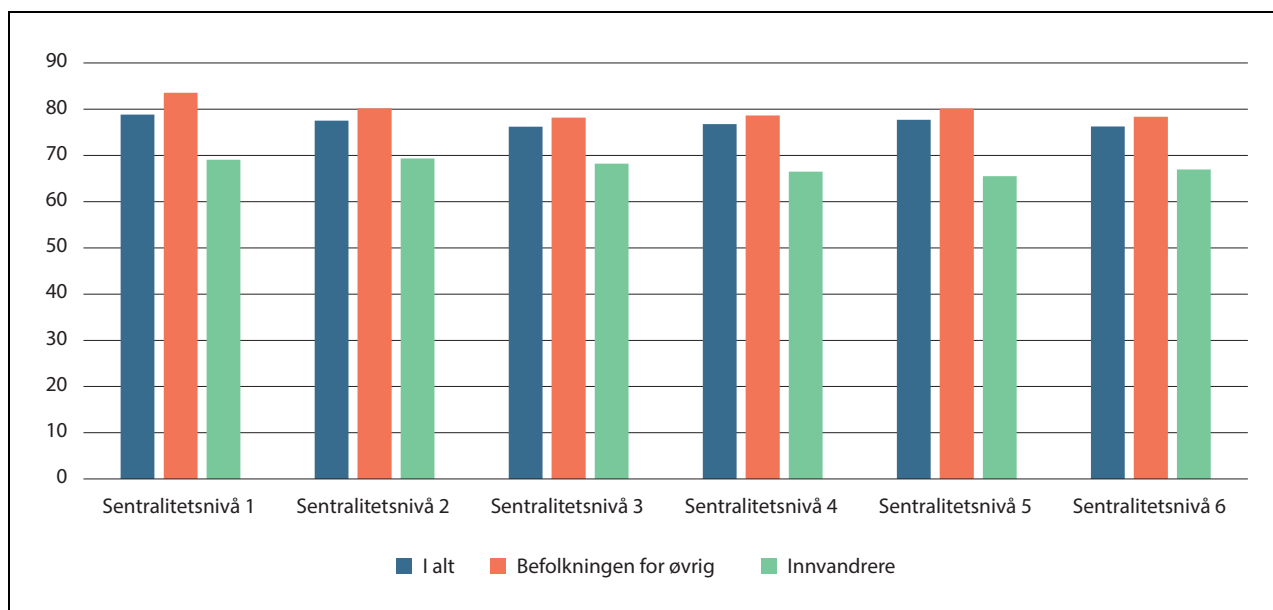
økt arbeidstilbud, ved at flere som i dag arbeider deltid øker sin arbeidstid.

I NOU 2020: 15 *Det handler om Norge* ble det utarbeidet beregninger av etterspørsel etter arbeidskraft etter sentralitet.⁸ Disse beregningene tilsa et behov for i underkant av 80 000 nye års-

⁸ I NOU 2020: 15 ble det i beregningene lagt til grunn SSBs befolkningsframskrivninger (mmm2020).

verk innen kommunale omsorgstjenester fra 2019 til 2040 under forutsetning av samme dekningsgrad og standard på tjenestene som i 2019.

For å illustrere effektene av endringer i befolkningssammensetningen har Kommunekommissjonen utarbeidet oppdaterte framskrivninger av behovet for arbeidskraft på regionalt nivå og innen kommunale tjenester som omsorg, barne-



Figur 5.23 Antall sysselsatte etter innvandringsstatus og sentralitetsnivå. 20–66 år. Prosent av befolkningen. 2024

Kilde: SSB.

hage og grunnskole fram mot 2040.⁹ Det er i disse beregningene tatt utgangspunkt i dekningsgrad og standard på tjenestene som i 2024, og behovet for arbeidskraft fram mot 2040 er framskrevet på bakgrunn av endringer i befolkningen etter ulike aldersgrupper som er brukere av tjenestene. Innen omsorgssektoren er behovet for arbeidskraft justert for såkalt friskere aldring, ved at noe av den økte levealderen antas å være med god helse, noe som isolert sett bidrar til å redusere behovet for omsorgstjenester. Det er samtidig lagt til grunn en svak økning i standarden i disse tjenestene.¹⁰

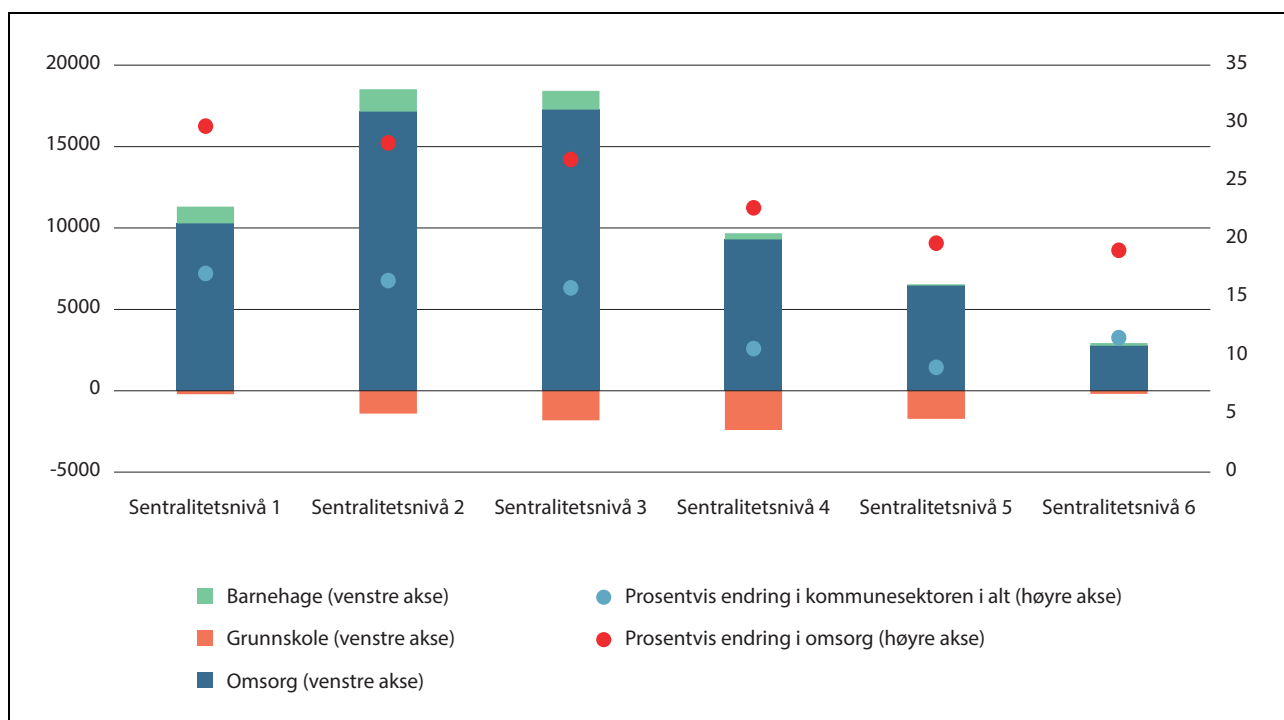
Beregningene viser at behovet for arbeidskraft innen omsorgstjenester øker betydelig fram mot 2040 i alle deler av landet, se figur 5.24. Til sammen viser beregningene et behov for om lag

65 000 flere sysselsatte innen kommunale omsorgstjenester de neste 15 årene. I kommuner med nest minst sentralitet eller minst sentralitet (sentralitetsnivå 5 og 6) tilsier framskrivingene et behov for om lag 10 000 flere sysselsatte innen disse tjenestene fram mot 2040, mens behovet for arbeidskraft anslås å være litt lavere innen grunnskole i 2040 enn i dag i disse kommunene. Til sammen vil behovet for arbeidskraft innen de tre kommunale tjenesteområdene omsorgstjenester, grunnskole og barnehage være om lag 9 prosent høyere i 2040 enn i 2025 i kommuner med sentralitetsnivå 5 og om lag 12 prosent høyere i de minst sentrale kommunene (sentralitetsnivå 6). For omsorgstjenester isolert vil behovet for arbeidskraft være rundt 20 prosent høyere i 2040 enn i 2025 i kommuner på sentralitetsnivå 5 eller sentralitetsnivå 6.

I lys av den historiske utviklingen hvor sysselsettingen har falt både i privat sektor og i offentlig forvaltning i de minst sentrale kommunene, vil det kunne bli betydelige utfordringer med å skaffe arbeidskraft til det forventede økte behovet innen helse- og omsorgssektoren i flere distriktskom-

⁹ Omsorgstjenestene omfatter kommunale omsorgstjenester som sykehjem, hjemmetjenester og andre tjenester. Det omfatter også tjenester utført av private virksomheter på vegne av kommunene.

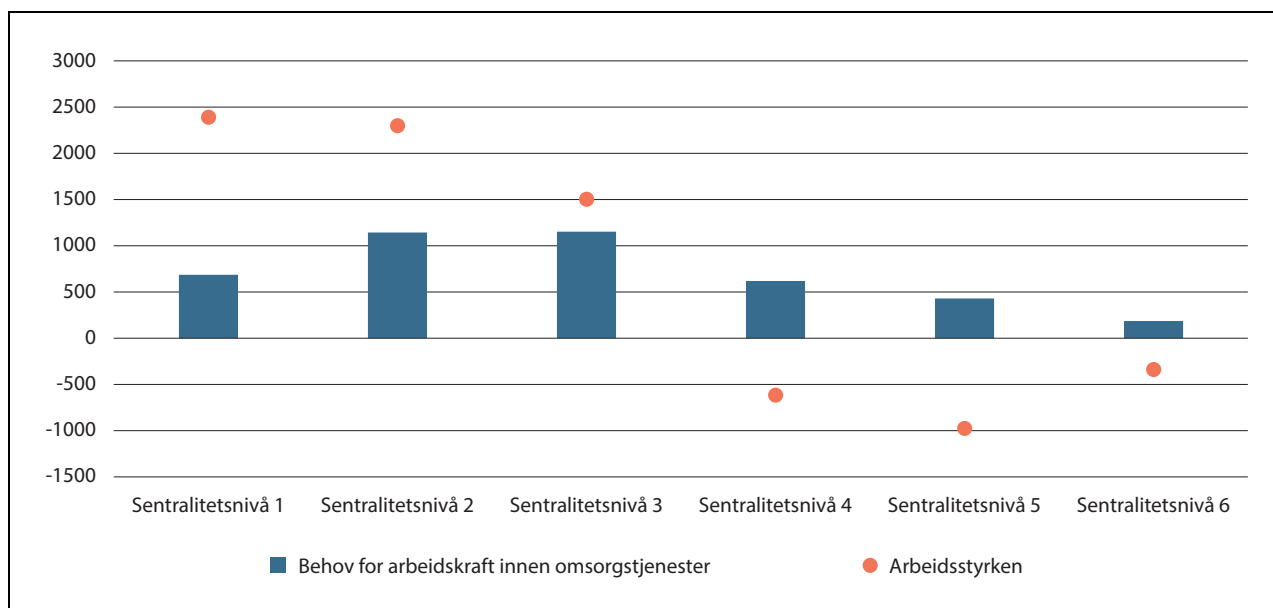
¹⁰ Forutsetningene om friskere aldring og økt standardvekst er i samsvar med Meld. St. 31 (2023–2024) på nasjonalt nivå. Det legges til grunn at effekten er lik for sentralitetsnivå 1–6



Figur 5.24 Beregnet endring i behovet for sysselsatte i kommunesektoren etter sentralitetsnivå og sektor fra 2025 til 2040. Endring målt i antall personer og prosent samlet for alle sektorene og for omsorgssektoren separat

Barnehage omfatter sysselsatte i kommunal barnehage (se SSBs statistikkbank tabell 09339 for historiske tall). Grunnskole omfatter sysselsatte i grunnskolen (se SSBs statistikkbank tabell 11981 for historiske tall). Omsorg omfatter kommunale omsorgstjenester som sykehjem, hjemmetjenester og andre kommunale omsorgstjenester (se SSBs statistikkbank tabell 14534 for historiske tall).

Kilde: Beregninger fra sekretariatet.



Figur 5.25 Behov for arbeidskraft innen kommunale omsorgstjenester og utvikling i arbeidsstyrken samlet. Årlig gjennomsnittlig endring i antall personer i perioden 2026–2040

Kilde: Beregninger fra sekretariatet.

muner framover. Over tid har det skjedd en betydelig netto utflytting fra disse geografiske områdene, og det er vanskelig å se for seg at det vil skje store endringer i dette flyttemønsteret framover. Nettoinnvandring har over tid bidratt positivt til befolkningsveksten også i flere distriktskommuner. Den framtidige tilgangen av arbeidskraft er imidlertid usikker. Det er knapphet på arbeidskraft i mange europeiske land, og forskjellen mellom lønnsnivået i Norge og i flere sentral- og østeuropeiske land har blitt redusert de siste årene. Det kan trekke i retning av lavere nettoinnflytting i årene framover enn det som har vært tilfelle de siste 15–20 årene.

Sammenstilles beregningene av behovet for arbeidskraft innen omsorgssektoren med utviklingen i arbeidsstyrken som følger av demografi, vil veksten i arbeidsstyrken i de mindre sentrale kommunene (sentralitetsnivå 4, 5 og 6) fram mot 2040 være klart lavere enn det forventede økte behovet for arbeidskraft i denne sektoren, se figur 5.25. Det vil kunne bli betydelige utfordringer med å dekke arbeidskraftbehovet innen omsorgssektoren fram mot 2040 i disse kommunene, og sysselsettingen vil trolig måtte reduseres betydelig i andre næringer for å møte den økte etterspørselen etter arbeidskraft i denne sektoren. For de mest sentrale kommunene (sentralitetsnivå 1 og 2) vil det være omvendt. Her vil det være rom for vekst i sysselsettingen også i andre næringer, både i privat og øvrige

delar av offentlig sektor i denne perioden. Mot slutten av perioden vil det likevel bli utfordringer med å dekke arbeidskraftbehovet også her, som følge av at veksten i arbeidsstyrken ventes å bli klart lavere.

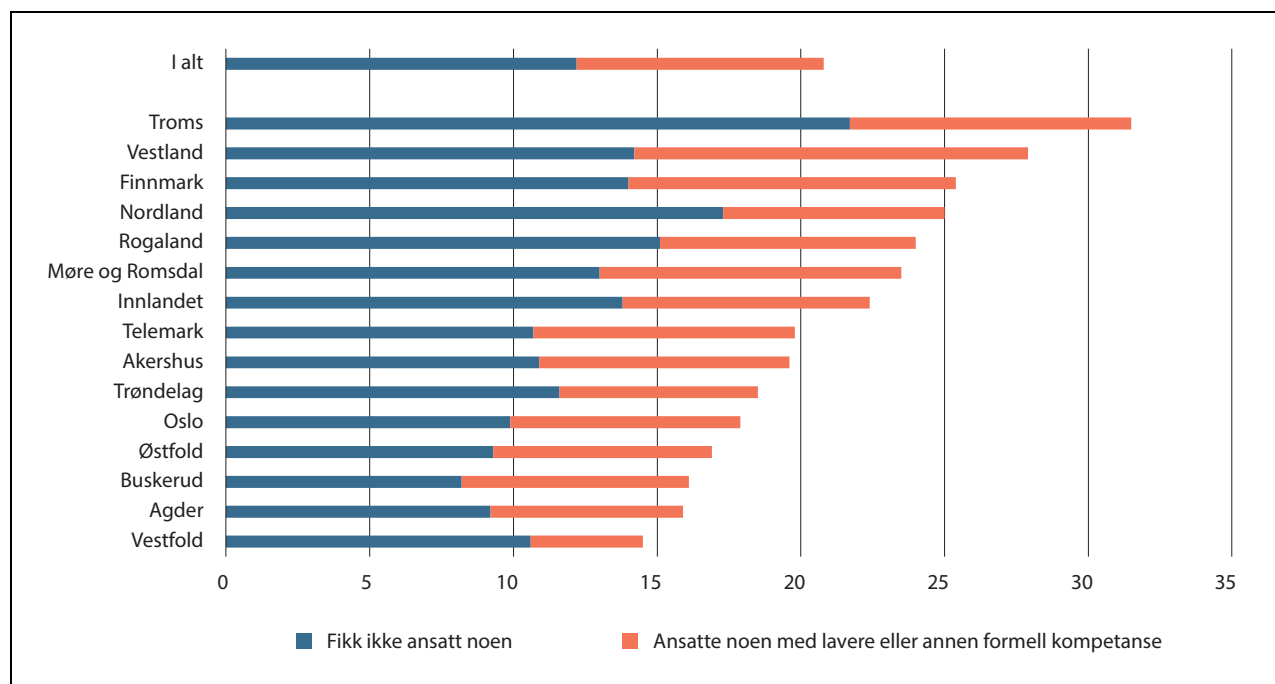
5.5 Mangel på arbeidskraft

Virksomheter har størst utfordringer med å rekruttere arbeidskraft innen helse og omsorg og problemene er størst i distriktskommuner

Ulike undersøkelser viser at det er knapphet på flere typer arbeidskraft allerede i dag. Navs bedriftsundersøkelse for 2025 viser at virksomhetene har særlige utfordringer med å rekruttere arbeidskraft til helse- og omsorgssektoren. Ifølge denne undersøkelsen er mangelen knyttet til yrker innen helse, pleie og omsorg estimert til 10 900 personer. Det er størst mangel på helsefagarbeidere (3 000 personer), andre helseyrker (2 200 personer) og sykepleiere (2 100 personer).¹¹

Bedriftsundersøkelsen viser at mangelen på arbeidskraft er størst i mindre sentrale deler av landet. Troms hadde størst andel virksomheter som rapporterte om mangel på arbeidskraft. I dette fylket rapporterte 22 prosent av virksomhetene at de ikke lyktes med å ansette personer i

¹¹ Navs bedriftsundersøkelse ble gjennomført våren 2025.



Figur 5.26 Andelen virksomheter som ikke har lyktes i å rekruttere, eller har ansatt arbeidstakere med lavere eller annen formell kompetanse enn de søkte etter fordelt etter fylke i 2025. Prosent

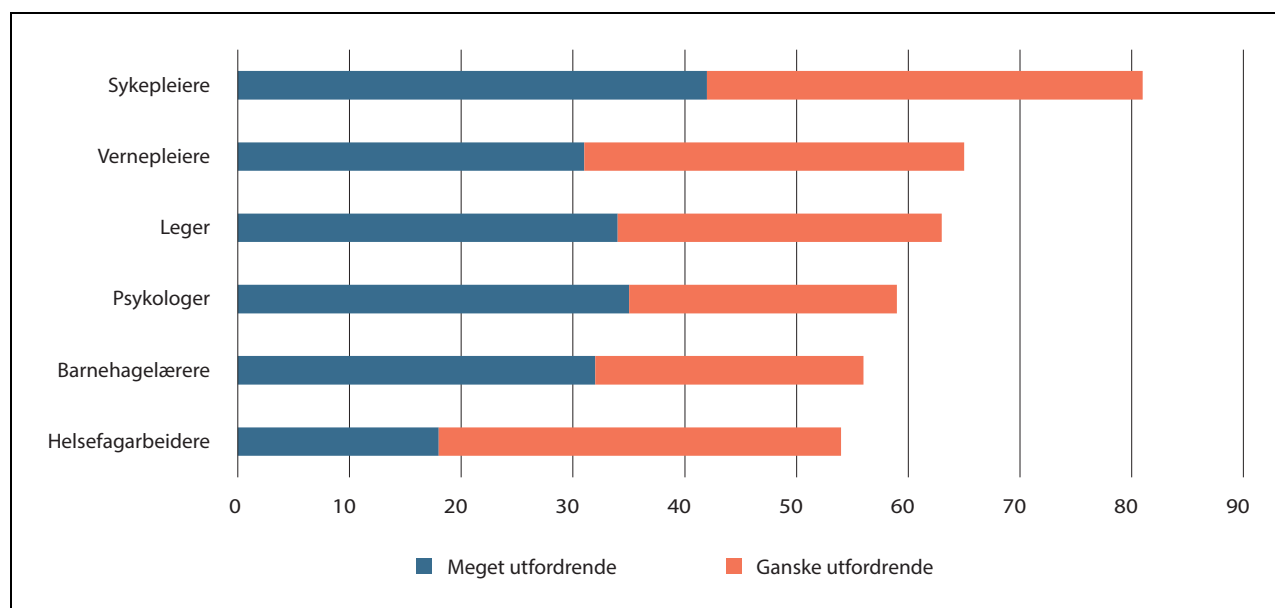
Kilde: Nav (Bedriftsundersøkelsen 2025).

de ledige stillingene, se figur 5.26. Også i de andre fylkene i Nord-Norge var andelen virksomheter som rapporterte om mangel på arbeidskraft, langt høyere enn landsgjennomsnittet.

Kommunesektorens arbeidsgivermonitor for 2025 utarbeidet av KS bekrefter at det er stor

mangel på ulike typer helsepersonell.¹² Ifølge undersøkelsen rapporterte åtte av ti kommuner at det var meget eller ganske utfordrende å rekruttere sykepleiere, se figur 5.27. Det var også

¹² KS (2025)



Figur 5.27 Andelen kommuner som rapporterer om utfordringer med å rekruttere yrkesgrupper i 2025. Prosent

Kilde: KS.

betydelige utfordringer å rekruttere til yrker som psykologer, leger, vernepleiere og helsefagarbeidere. Det var i tillegg et betydelig antall kommuner som svarte at det var stor knapphet på barnehagelærere.

Personer som står utenfor arbeidsmarkedet

Virksomheter kan rekruttere arbeidskraft fra personer som er sysselsatt i andre virksomheter, nykommere på arbeidsmarkedet, arbeidsledige eller andre personer som står utenfor arbeidsmarkedet av ulike grunner.

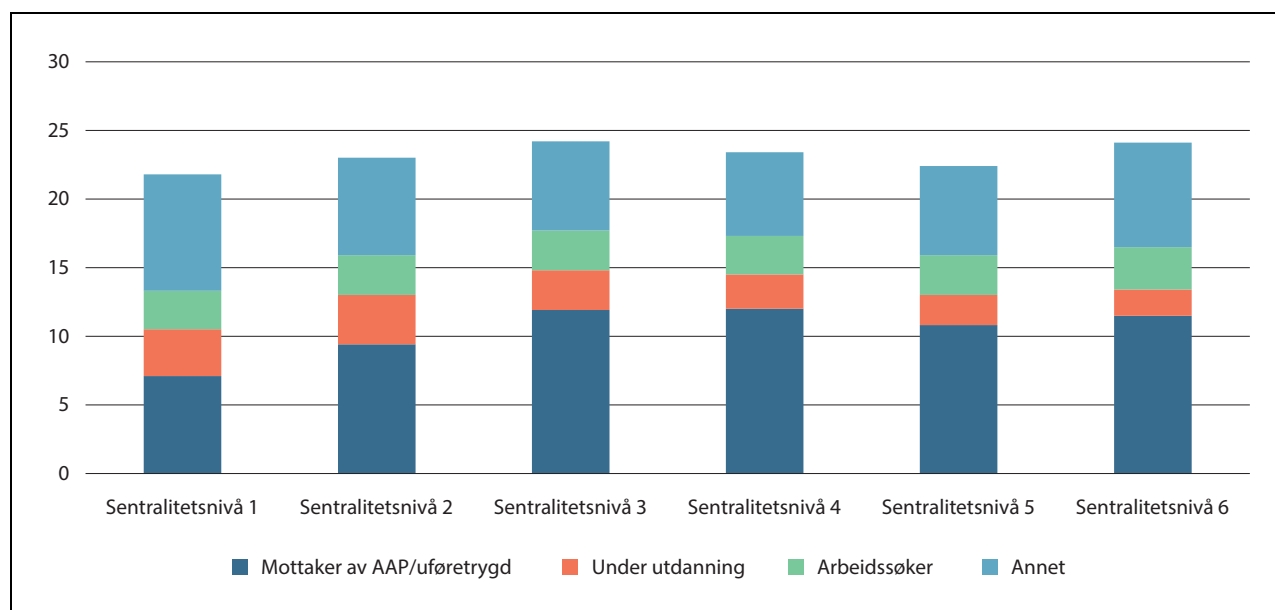
Framover vil det være behov for å få flere av de som står utenfor arbeidsmarkedet inn i jobb. Det er derfor nyttig å kartlegge disse gruppene. I lys av at de demografiske utfordringene trolig blir mest merkbart i de mindre sentrale kommunene, vil det være særlig behov for å mobilisere arbeidskraft i disse områdene.

Tall fra SSB viser at i overkant av 20 prosent av befolkningen i aldersgruppen 20–66 år ikke var sysselsatt i 2024 for landet som helhet, se figur 5.28. Antallet arbeidssøkere tilsvarte samlet om lag 3 prosent av befolkningen. Andelen som deltok i ordinær utdanning, var høyest i de mest og nest mest sentrale kommunene og lavest i de minst sentrale kommunene. Til sammen var rundt 5 prosent av befolkningen i aldersgruppen 20–66 år som ikke var i jobb enten under utdanning eller arbeidsledig. I de ulike sentralitetsnivåene mottok mellom 7 og 12 prosent arbeidsavklaringspenger

(AAP) eller uføretrygd. Andelen som mottar AAP eller uføretrygd, var lavest i de mest sentrale kommunene, og høyere jo mindre sentrale kommunene er.

Andelen mottakere av AAP og/eller uføretrygd blant innvandrere er høyere i de mest sentrale kommune enn i distriktskommunene. Blant den øvrige befolkningen er derimot andelen som mottar en slik helserelatert trygdeytelse, betydelig høyere i de mindre sentrale kommunene, se figur 5.29. Andelen som mottar enten AAP eller uføretrygd blant befolkningen utenom innvandrere, er 12 prosent eller høyere i alle sentralitetsnivåer bortsett fra for kommuner som er mest eller nest mest sentrale. I kommuner som har en høy andel som mottar en helserelatert ytelse over lang tid, vil det være en særlig utfordring å kunne øke andelen i jobb.

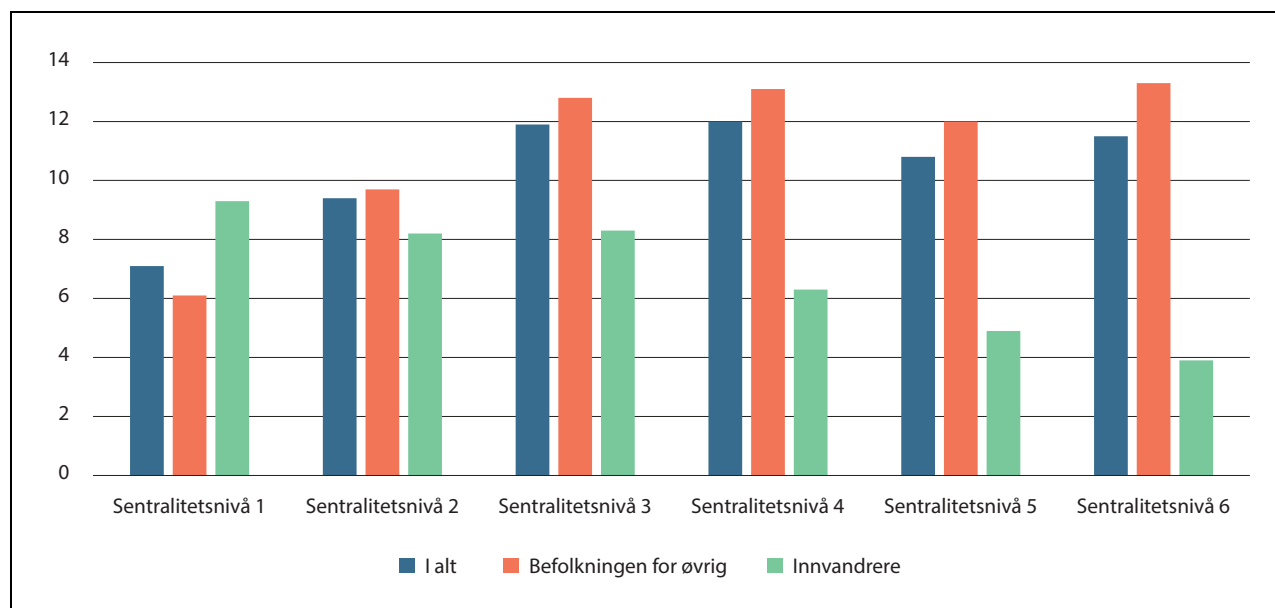
I tillegg til AAP og uføretrygd er sykefraværet også høyt i Norge. Sykefravær reduserer den tilgjengelige arbeidskraften og er med på å forsterke mangelen på arbeidskraft. I 2024 tilsvarte det samlede sykefraværet i underkant av 180 000 årsverk. Langvarig fravær øker også sannsynligheten for varig frafall fra arbeidslivet. Sykefraværet er høyt i mange næringer, se figur 5.30. Blant næringene som vises i denne figuren var sykefraværet høyest innen helse og sosial tjenesteyting, som også omfatter barnehager. Her var i underkant av 10 prosent av alle avtalte dagsverk fraværende på grunn av sykdom. Sykefraværet er høyt innen flere yrkesgrupper. I 2024 var



Figur 5.28 Antall personer som ikke er i jobb i 2024. Prosent av befolkningen

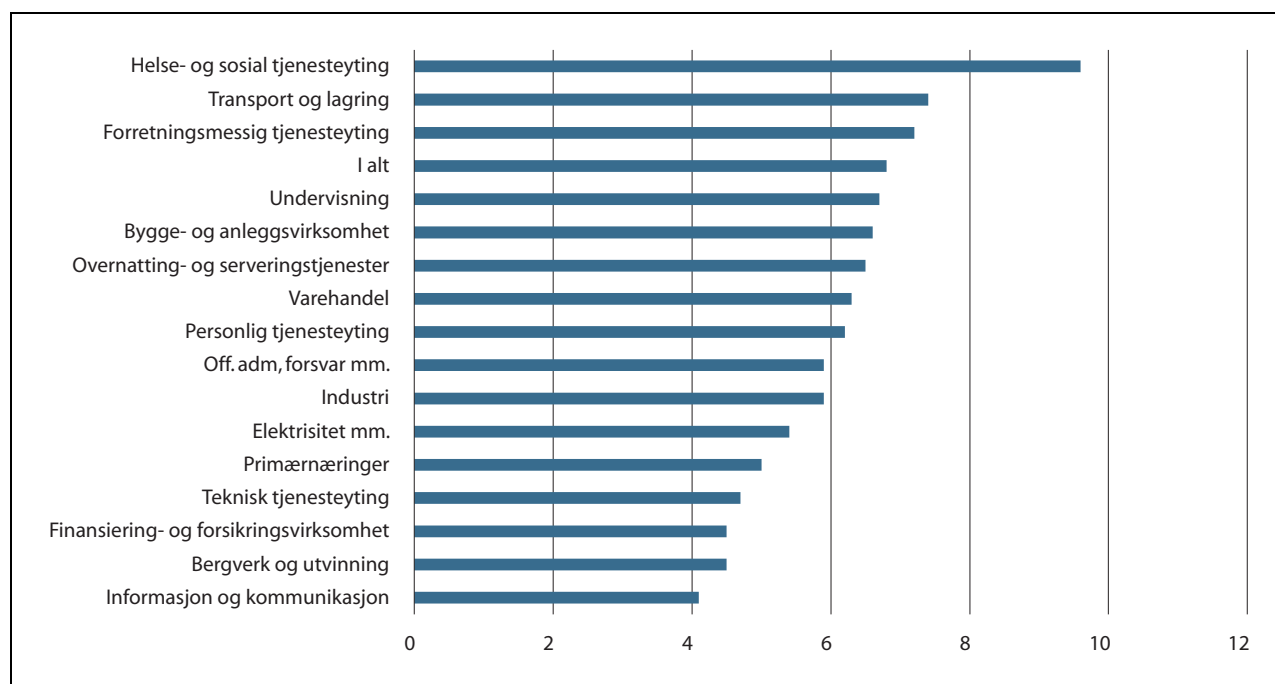
Annet omfatter bla. personer som mottar alderspensjon/AFP

Kilde: SSB.



Figur 5.29 Antall som mottar arbeidsavklaringspenger (AAP) eller uføretrygd i aldersgruppen 20–66 år. Prosent av befolkningen. 2024

Kilde: SSB.



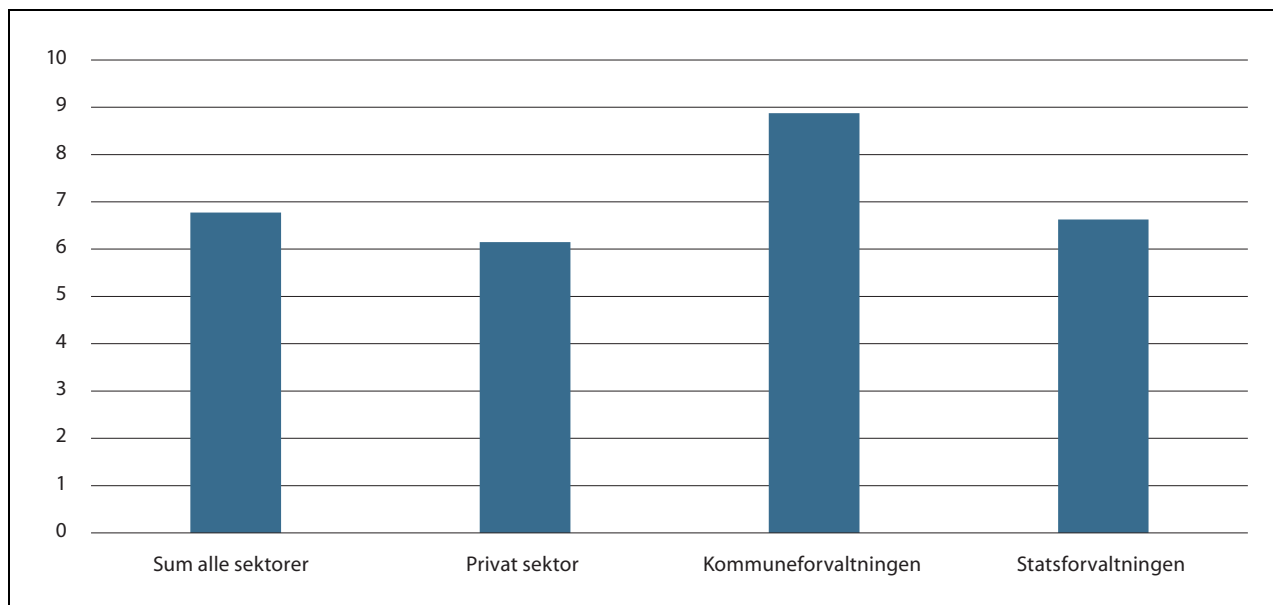
Figur 5.30 Sykefravær etter næring. Prosent av avtalte dagsverk. 2024

Kilde: SSB.

det legemeldte fraværet etter yrkesgrupper høyest blant assistenter innen barnehage og skole, pleiemedarbeidere og blant sykepleiere.

Fordelt etter sektor er sykefraværet høyest innen kommuneforvaltningen, se figur 5.31. I 2024 tilsvarte sykefraværet om lag 9 prosent i

denne sektoren. Det tilsvarer vel 40 000 årsverk. Det høye fraværet i kommunene må ses i sammenheng med at mange ansatte i kommunene arbeider innen helse- og omsorgstjenester, hvor sykefraværet er høyere enn i andre næringer.



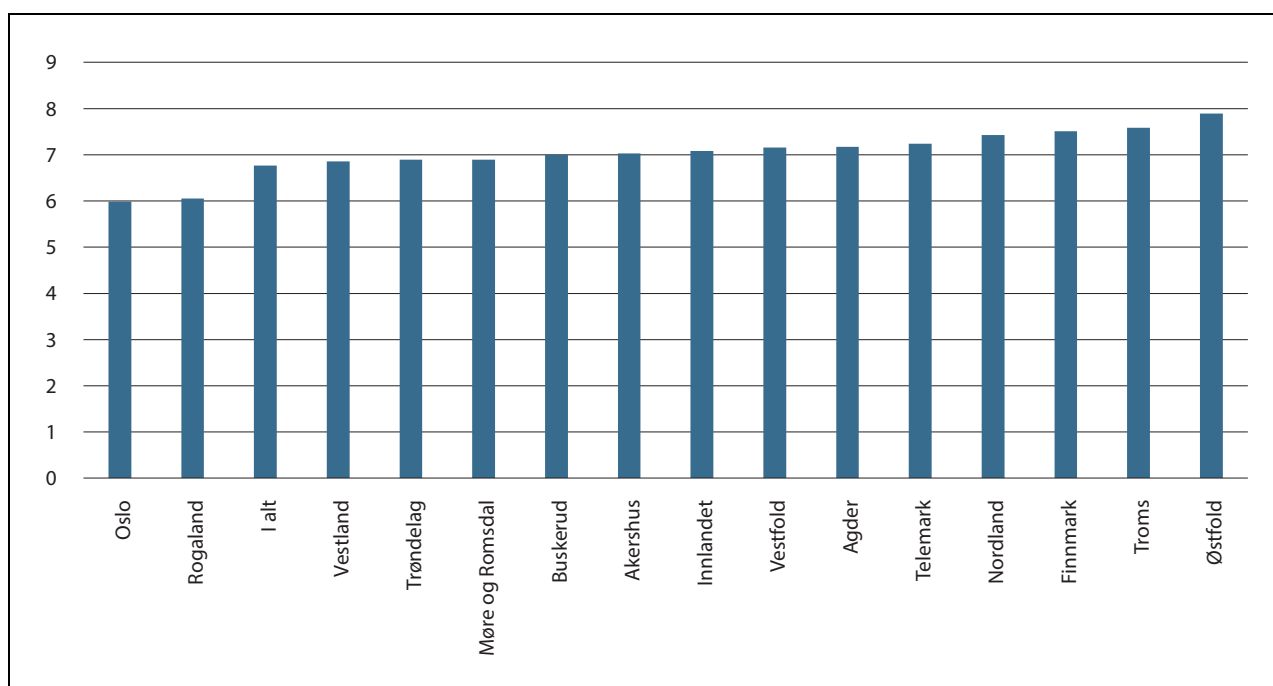
Figur 5.31 Sykefravær etter sektor. Prosent av avtalte dagsverk. 2024

Kilde: SSB.

Sykefraværet er gjennomgående høyt i hele landet, noe som forsterker mangelen på arbeidskraft, se figur 5.32. Østfold har sammen med de tre nordligste fylkene høyest sykefravær. I disse fylkene var fraværet over 7 prosent i 2024.

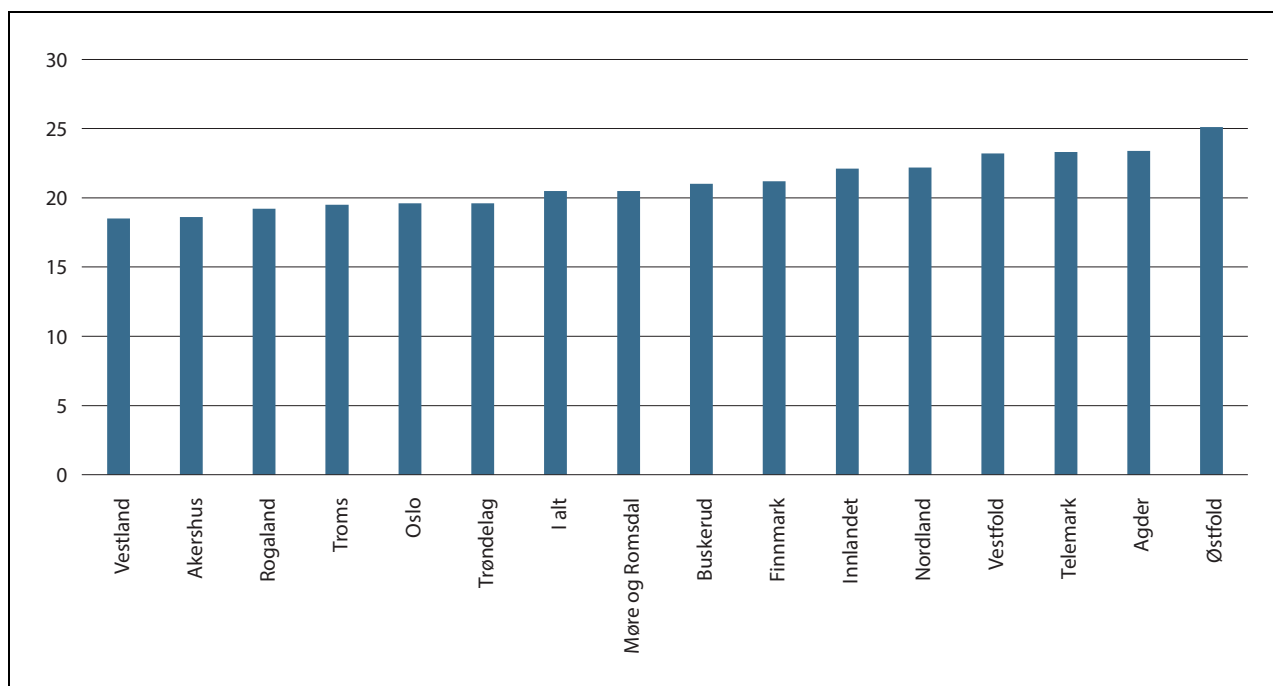
Nav har beregnet tall for såkalt utenforskap fra arbeidslivet. Nav har definert utenforskap som personer som hverken er i arbeid eller utdanning

og som heller ikke mottar alderspensjon eller AFP. Basert på denne definisjonen fra Nav var om lag en av fem i utenforskap fra arbeidslivet i 2024 i aldersgruppen 20–66 år, se figur 5.33. Det tilsvarer ifølge Nav 700 000 personer. Østfold hadde høyest utenforskap med 25 prosent, men også i Agder, Telemark, Vestfold, Nordland og Innlandet var utenforskapet 22 prosent eller høyere.



Figur 5.32 Sykefravær etter fylke. Prosent av avtalte dagsverk. 2024

Kilde: SSB.



Figur 5.33 Utenforskap fra arbeidslivet. Antall personer målt som prosent av befolkningen 20–66 år. 2024

Kilde: Nav.

5.6 Tiltak for å redusere knappheten på arbeidskraft

Befolkningsframskrivingene tilsier at det vil kunne bli stor knapphet på arbeidskraft framover. Det innebærer at det vil være behov for å mobilisere mer arbeidskraft, og det vil være behov for betydelige omstillinger. Den tilgjengelige arbeidskraften kan økes ved at flere deltar i arbeidsmarkedet, at lønnstakere som arbeider deltid øker sin stillingsbrøk, og at flere står lenger i jobb. Som pekt på i avsnitt 5.5 er sykefraværet høyt. Tiltak som kan bidra til lavere sykefravær vil derfor også kunne føre til økt tilgjengelig arbeidskraft, og da særlig innen helse- og omsorgsykker og i de minst sentrale kommunene. I tillegg til å mobilisere arbeidskraft, kan mangelen på arbeidskraft også reduseres ved at arbeidsoppgaver løses smartere. Det fordrer nødvendige omstillinger.

Over tid har det vært betydelige endringer i næringssammensetningen blant de sysselsatte. Primærnæringer og industri har avtatt over tid, mens tjenesteytende næringer har vokst. Disse omstillingene har gjennomgående gått sammen med lav arbeidsledighet og høy sysselsetting. Det tyder på at norsk økonomi er omstillingsdyktig. Framover vil behovet for arbeidskraft innen helse- og omsorgssektoren øke betydelig, mens redusert petroleumsaktivitet bidrar til dempet behov for arbeidskraft innen petroleumsrelatert virk-

somhet. Utdanningspolitikken må ta hensyn til omstillingene som kommer, slik at utdanningstilbudene er i samsvar med behovet for arbeidskraft framover. Arbeidsmarkedspolitikken står også sentralt for å legge til rette for at flere som i dag står utenfor arbeidsmarkedet, kan komme i jobb.

Det er mange og sammensatte faktorer som forklarer at personer ikke er i arbeid. Blant de som står utenfor arbeidsmarkedet er det en betydelig overvekt av personer med manglende eller lav utdanning. Mange har også helseproblemer, og mottar enten AAP eller uføretrygd. I regjeringens perspektivmelding er det pekt på ulike retningsvalg som kan bidra til å øke tilbudet av arbeidskraft.¹³ Disse retningsvalgene omfatter blant annet at eldre jobber lenger, at omfanget av mottakere av helserelaterte trygdeytelser bringes ned ved at flere blir værende i sysselsetting, at flere innvandrere blir integrert i arbeidsmarkedet, at flere på deltid begynner å arbeide heltid, at studenter og skoleelever fullfører utdanningsløpet på færre år, og at offentlig sektor blir flinkere til å bruke den eksisterende arbeidskraften på en bedre måte.

De siste 25–30 årene har andelen sysselsatte blant eldre økt. Det har sammenheng med bedre helse, gradvis økt utdanningsnivå som har bidratt til sterkere tilknytning til arbeidsmarkedet, og at

¹³ Meld. St. 31 (2023–2024)

pensjonsreformen gir sterkere insentiver til å stå lenger i arbeid. Effekten av pensjonsreformen vil bidra til at sysselsettingen blant eldre vil fortsette å øke. Bedre helse vil også trekke i samme retning. Sysselsettingen avtar særlig fra 62-årsalderen, og det kan derfor være et potensial for å få flere eldre til å stå lenger i arbeid. Ifølge tall fra KS var gjennomsnittlig avgangsalder i kommunesektoren 63,1 år i 2023. Det er lavere enn i arbeidsmarkedet samlet sett.

Deltakelsen i arbeidsmarkedet er lav i flere innvandrergupper. Perspektivmeldingen peker på at tiltak som for eksempel bedre kvalitet på gjennomføring av introduksjonsprogrammet, språkopplæring, utdanning og bruk av arbeidsmarkedstiltak vil kunne være viktige virkemidler for at flere innvandrere kan ta del i lønnet arbeid.

Perspektivmeldingen peker videre på at reduksjon i andelen mottakere av helserelaterte trygdeytelser, herunder redusert sykefravær, potensielt vil kunne ha stor betydning for arbeidstilbudet. Sykefraværet i Norge var i 2024 for eksempel 80 prosent høyere enn i Sverige basert på tall fra Arbeidskraftundersøkelsen. En reduksjon av sykefraværet ned til svensk nivå ville isolert sett gitt om lag 50 000 flere årsverk.¹⁴ Perspektivmeldingen peker på at bedre medisinsk og arbeidsrettet oppfølging, kvalifiseringstiltak, tilrettelegging og inntektssikringsordninger som stimulerer til arbeid, kan bidra til å øke deltakelsen i arbeidsmarkedet for personer som mottar helserelaterte trygdeytelser. Tiltak for å redusere risikoen og gjøre det mer lønnsomt for arbeidsgiver å ansette personer med helseproblemer, kan også øke arbeidstilknytningen for denne gruppen.

Kommunene arbeider på flere områder for å få flere som står utenfor arbeidsmarkedet i jobb. Samarbeid med Nav står sentralt, blant annet i tilknytning til å rekruttere personer til ledige stillinger. Nav har kjennskap til lokale forhold og kan bistå med å finne kompetansen kommunen har behov for. KS har utviklet flere målrettede satsinger for å hjelpe personer som står utenfor arbeidslivet inn i kommunal sektor.

- *Menn i helse* har vært en stor suksess med over 1700 ferdige deltakere. Over 90 prosent av deltakerne er i jobb i de kommunale helse- og omsorgstjenestene og har ikke ytelse fra Nav lenger.
- *Inn i jobb* retter seg mot ungdom og bygger på samarbeid mellom KS, Arbeids- og velferds-

direktoratet, kommunene, NAV, fylkeskommunene og tillitsvalgte. 27 kommuner har deltatt, og har oppnådd gode resultater. Hovedsporet er praksisløp mot fagbrev, med fleksibilitet for å ta fagbrev uten tradisjonell skolegang.

- *Flyktninger i jobb* har involvert 40 kommuner i samarbeid med KS, Arbeids- og velferdsdirektoratet, IMDI og NHO. Målet er å få flyktninger inn i jobb i kommunal sektor, særlig i helsesektoren. Språkopplæring, høye språkkrav og godkjenning av utdanning er viktige barrierer.
- *TØRN – oppgavedeling* er et nasjonalt utviklingsprogram i kommunal sektor som har som mål å skape heltidskultur og sikre mer stabile, robuste og faglig sterke tjenester, særlig innen helse og omsorg. TØRN handler om å tenke nytt om bruk av arbeidskraft, turnus, kompetanse og organisering. Programmet drives av KS i samarbeid med kommuner over hele landet.
- Kvalifikasjonsprinsippet sikrer at de best kvalifiserte søkerne blir tilbudt stillinger. KS har utarbeidet en veileder som tar for seg vilkår som kan gi unntak fra kvalifikasjonsprinsippet i ansettelsen av personer som hverken er i arbeid, under utdanning og opplæring eller personer med nedsatt funksjonsevne.

For å redusere knappheten på arbeidskraft er det, i tillegg til å mobilisere arbeidskraft, viktig med omstillinger som bidrar til en mer effektiv offentlig ressursbruk. I lys av det store behovet for arbeidskraft innen helse- og omsorgssektoren framover er det spesielt viktig å effektivisere ressursbruken knyttet til disse tjenestene. Det kan innebære nye måter å løse oppgavene på, bedre samhandling på tvers av sektorer, nye arbeidsformer og mer hensiktsmessig utvikling og bruk av teknologi. På den måten kan arbeidskraft frigjøres til andre formål.

Mer effektiv bruk av ressursene i offentlig forvaltning åpner for at det offentlige kan tilby bedre tjenester med samme antall sysselsatte eller opprettholde eksisterende standard og omfang med færre sysselsatte. Helsepersonellkommissjonen pekte på ulike tiltak som kan bidra til å begrense det økte behovet for arbeidskraft innen helse- og omsorgstjenester.¹⁵ Det omfattet blant annet betydningen av helsefremmende tiltak og forebygging, og behovet for en bedre ansvars- og oppgavefordeling. Helsepersonellkommissjonen pekte på at det er oppgavenes faktiske behov for kompe-

¹⁴ I beregningen er det lagt til grunn tall fra nasjonalregnskapet for sysselsatte personer og sysselsatte årsverk i alt i 2024

¹⁵ NOU 2023: 4

tanse og kravet til forsvarlighet, som skal avgjøre hvilket personell som skal stå for ansvar og utførelse. For eksempel utfører leger og sykepleiere i dag mange arbeidsoppgaver som også kunne vært utført av andre yrkesgrupper. Videre mente Helsepersonellkommisjonen at det må utvikles tiltak og investeres i løsninger som kan dempe behovet for personellvekst i helse- og omsorgstjenestene. Eksempler er tilrettelagt egenomsorg, tilrettelagte boliger, likemannshjelp og frivillige assistenter. Kommisjonen mente dessuten at personellbehov bør vektlegges tyngre ved offentlig politikk for rettighetsfesting, at økte egenbetalinger bør vurderes på lavt eller ikke-prioriterte tjenester, og at man generelt må ha økt oppmerksomhet om prioritering. Utvikling av ny teknologi kan være en del av løsningen på utfordringene kommunene står overfor gjennom å effektivisere arbeidet. En hovedkonklusjon i Helsepersonellkommisjonens rapport var at bruk av ny teknologi eller nye arbeidsmåter som gjør produksjonen mer effektiv, kan dempe arbeidskraftbehovet innen helse og omsorg framover.

5.7 Andre utviklingstrekk

I tillegg til utviklingen i befolkningssammensetningen og økonomien er det også andre utviklingstrekk og faktorer som påvirker kommunene og deres virksomhet.

Bedre økonomi og økt velstand bidrar til økt etterspørsel etter varer og tjenester. Dette gjelder også offentlige tjenester. I tillegg er det økt forventning til kvalitet og tilgjengelighet. Økte forventninger til tjenestetilbudet, i kombinasjon med at kommunesektorens forutsetninger for videre utbygging av tilbudet svekkes er en sentral driver og en viktig bakgrunn for nedsettelse av Kommunekommisjonen.

Det at innbyggerne har tillit til demokratiet og offentlig sektor, er en viktig forutsetning for en velfungerende og effektiv forvaltning. Tillit kan samtidig henge nært sammen med befolkningens forventninger til tilbudet kommunene skal levere, og tolkes som et mål på hvor godt offentlig sektor lykkes. Befolkningen i Norge har høy tillit til offentlige institusjoner og politikere sammenlignet med andre land. Samtidig viser DFØs innbyggerundersøkelse at tilliten har gått noe ned fra 2021 til 2023.¹⁶ Fem av ti innbyggere tror det foregår ulike former for korrupsjon i kommunene, og seks av ti tror familie og venner favoriseres i kom-

munal saksbehandling. På begge områder er det negativ utvikling fra 2021. Det samme gjelder innbyggernes tilfredshet med offentlige tjenester og opplevd mulighet for medvirkning. Andre rapporter har også vist en negativ trend. En rapport fra 2020 viser en nedgang i tillit til lokaldemokratiet siden 2007, men nedgangen har vært mindre på lokalt nivå enn på nasjonalt nivå.¹⁷

Den teknologiske utviklingen påvirker sektoren på flere måter. Som det er pekt på i avsnitt 5.6, legger utviklingen til rette for å løse oppgavene på andre og mer effektive måter. Bruk av ny teknologi kan gi økt produktivitet, frigjøre arbeidskraft og gi innsparinger. Eksempelvis er velferdsteknologi pekt på som en viktig del av løsningen på bemanningsutfordringene i helsesektoren, se avsnitt 5.6.¹⁸ Samtidig har den norske befolkningen høy digital kompetanse og forventer at tjenester er tilgjengelige digitalt. Det forventes også at det skal finnes gode og dekkende løsninger for de som ikke ønsker å bruke, eller ikke behersker de digitale løsningene. Digitalisering krever også kompetanse, ressurser og evne til omstilling. Det kan føre til utenforskap og et «digitalt klaseskille».

Klimaendringer og tap av naturmangfold er blant de største og mest sammensatte utfordringene verden står overfor. Disse utfordringene treffer også kommunesektoren, og fører blant annet til økt kompleksitet og omfang i kommunenes oppgaver og økt behov for kompetanse. Gjennom arealforvaltningen har kommunene en nøkkelrolle i arbeidet med å bevare natur og bidra til å redusere utslipp fra arealbruk og transport. Kommunene møter her krevende avveininger, hvor hensyn til natur og klima må vurderes opp mot lokalsamfunnets behov for omstilling og næringsutvikling og storsamfunnets behov for å bygge ut mer fornybar energi. I mange tilfeller kan det være et spenningsforhold mellom lokale og nasjonale interesser, der løsninger fordrer god regional og nasjonal samhandling.¹⁹

Kommunene spiller også en viktig rolle som demokratisk arena, der innbyggerne kan påvirke omstillingstakten og samfunnsutviklingen i sin kommune.²⁰ Dette er sentralt for å sikre legitimitet i arbeidet med å gjennomføre omstillinger. Kommunene må også håndtere konsekvensene av klimaendringene, blant annet økt ekstremvær, noe som også krever økt kompetanse.

¹⁷ Haugsgjerd og Seegaard (2020)

¹⁸ NOU 2023: 4

¹⁹ Meld. St. 31 (2023–2024)

²⁰ Meld. St. 25 (2024–2025)

¹⁶ Innbyggerundersøkelsen 2024 (DFØ)

Samfunnssikkerhet og beredskap har de siste årene blitt aktualisert, blant annet som følge av pandemi og krig i Europa, men også som følge av naturkatastrofer og naturhendelser. Dette har betydning for både sektorens rammebetingelser og virksomhet. Mer av samfunnets ressurser vil trolig brukes på forsvar og beredskap i årene som kommer, og dette vil få konsekvenser for muligheten til å prioritere andre deler av offentlig sektor.²¹ Kommunene har også en rolle når det gjel-

der arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap. Arbeid med sikkerhet og beredskap avhenger blant annet av kommunenes kapasitet og kompetanse på området. God samfunnssikkerhet og beredskap forutsetter også samhandling og koordinering mellom aktører og forvaltningsnivåer, og mellom tjenestoområdene i kommunen.²²

²¹ Meld. St. 31 (2023–2024)

²² NOU 2023: 9

Kapittel 6

Kommisjonens problemforståelse

I de foregående kapitlene er det beskrivelser av kommunesystemet, statens styring av kommunesektoren og utfordringsbildet med hovedvekt på den demografiske utviklingen. I dette kapitlet presenterer kommisjonen sin forståelse av sentrale problemer kommunesektoren står overfor.

6.1 Mangel på folk

Høy arbeidsinnsats gjør det mulig med gode kommunale velferdstjenester som barnehage, skole og helse- og omsorgstjenester. De siste 20 årene har det blitt omtrent 30 000 flere personer i aldersgruppen 20–66 år i gjennomsnitt hvert år, og det har bidratt til økt tilbud av arbeidskraft. Økt arbeidsinnsats har sammen med innfasing av petroleumsinntekter gjort det mulig å bygge ut velferdstilbudet med stadig høyere kvalitet til stadig flere. Som påpekt i kapittel 5 ventes demografiske endringer å gi lavere tilgang på arbeidskraft framover. Fra midten av 2030-tallet begynner *antallet* i aldersgruppen 20–66 år å gå ned. Det betyr at det hvert år blir færre mennesker til å utføre nødvendige arbeidsoppgaver, både innenfor velferdstjenestene våre og ellers i samfunnet. Samtidig blir vi stadig flere eldre, og *andelen* av befolkningen i yrkesaktiv alder er allerede på vei ned. I dag er det om lag 3,7 personer i aldersgruppen 20–66 år per person i aldersgruppen over 66 år. I 2040 er det anslått at dette forholdstallet vil være 2,8. I de minst sentrale kommunene antas det å være 1,9. Allerede i dag har mange kommuner, særlig de minst sentrale, store utfordringer med å rekruttere ulike typer arbeidskraft.

At de store barnekullene fra tiårene etter andre verdenskrig lever om lag et tiår lenger enn sine foreldre, er historien om store samfunnsendringer vi kan være stolte av. Samtidig har de aller eldste et større behov for helse- og omsorgstjenester enn yngre aldersgrupper. De store kommunale tjenestene har det til felles at de leveres i møte mellom mennesker, og at de dermed er arbeidsintensive. Når vi blir færre i yrkesaktiv

alder, samtidig som behovet for helse- og omsorgstjenester øker, vil det ikke være mulig å gjøre ting på samme måte som i dag.

Det vil også kunne bli stor knapphet på arbeidskraft i andre deler av kommunal sektor enn eldreomsorgen. Selv om for eksempel den medisinske utviklingen og ny teknologi, kanskje særlig innenfor omsorgstjenestene, men også knyttet til bruk av kunstig intelligens innenfor administrasjon, kan dempe behovet for ansatte noe, vil behovet for tjenester og mangelen på ansatte være så stort, sammenlignet med i dag, at det er åpenbart at oppgavene må løses på helt andre måter enn vi er vant til. Fylkeskommunene, der ansvaret for videregående opplæring veier tyngst på tjenestesiden, blir i mindre grad enn kommunene berørt av befolkningsendringene.

6.2 Et styringssystem i ubalanse

Et system som det norske der kommunene både er iverksettere av statlig politikk og selvstendige og selvstyrte enheter, innebærer at det alltid vil være spenninger i forholdet mellom staten og kommunesektoren. Det er godt dokumentert at summen av den statlige styringen av kommuner og fylkeskommuner er stor og økende. Kommunesektoren har ansvar for å innfri en rekke individuelle rettigheter, og er underlagt mange krav om en spesifikk innsats eller aktivitet. Detaljerte bestemmelser knyttet til bemanning, kompetanse, organisering, prosedyrer og saksbehandling legger gjennomgående stramme føringer for ressursbruk.

Hvert enkelt inngrep i det lokale selvstyret er trolig godt begrunnet, og skal ivareta helt legitime hensyn. Staten har behov for – og når det dreier seg om menneskerettigheter også en plikt til – å styre kommunene slik at grunnleggende rettigheter ivaretas. Effekten har vært håndterbar for kommunesektoren i perioden vi har bak oss med god tilgang på arbeidskraft og vedvarende og til dels betydelig realvekst i kommunesektorens inn-

tektekter. Utfordringen er at summen av disse inn-
grepenene i den lokale handlefriheten er i ferd med
å bli for stor, og det er en utfordring som trolig vil
øke i årene framover, særlig fordi mangelen på
arbeidskraft vil øke.

Det er mange krefter og mekanismer som
trekker i retning av økt statlig styring. Organi-
serte interesser arbeider for å sikre nivået på
tjenester til sine områder, og både fagkomiteene
på Stortinget og ansvarlige statsråder svarer med
statlige reguleringer.

Det handler også om at ulike profesjons-
interesser ønsker å sikre høy faglig standard på
de tjenestene kommunene yter. Dette inkluderer
profesjonsansatte i kommunene som ønsker fag-
lig veiledning og statlig styring som kan bidra til
kvalitet i tjenestene, og til å skjerme deres område
i kommunale prioriteringer av budsjettmidler.
Hver for seg vil ingen av disse aktørene vinne på å
argumentere for økt handlefrihet for kommunene.
Dette gir utfordringer for et kommunestyre som
må vedta et budsjett i balanse.

Dette gir en dynamikk som er godt beskrevet
av Fiva m.fl. i boken *Kommunal organisering*:

Reguleringene av kommunesektoren kan bli
en ikke-tilsiktet sum av mange lover og for-
skrifter vedtatt med utgangspunkt i forskjellige
departementer og direktorater. Statlige orga-
ner regulerer det kommunale tjenestetilbudet
for å ivareta sektorspesifikke mål og sikre en
direkte innflytelse på måloppnåelsen. Utvikling
av reguleringer på ett område blir av andre
aktører brukt som argument for reguleringer
på andre områder. Dersom det ikke innføres,
argumenteres det gjerne, vil dette føre til at de
andre områdene blir lidende fordi reguleringer
på det første området bidrar til å binde opp res-
surser.¹

Med andre ord fungerer logikken i styringssyste-
met slik at «regulering gir mer regulering».

Kampen om styringstiltak som er beskrevet
over, gjelder omfanget av statlig styring for det
enkelte tjenesteområdet, men også spesifikke
styringstiltak som smitter fra én sektorlov til en
annen. Et godt eksempel er reglene om intern-
kontroll som dukket opp i en sektorlov, for der-
etter å bli innarbeidet i sektorlov etter sektorlov.
Denne reguleringen ble vurdert og inkludert i
kommuneloven av 2018, slik at den kunne tas ut
av sektorlovene. Et annet eksempel er krav om
bemanningsnormer i skolen, som det ofte argu-

menteres for at også bør innføres i barnehagene
på gruppenivå og kanskje også på sykehjem eller i
annet heldøgns omsorgstilbud. Dette skyldes at
når ressursbruken i kommunene bindes opp på
ett område, så taper de andre områdene i kampen
om midler om ikke også disse områdene skjermes
gjennom reguleringer på samme måte.

Det er få mekanismer på sentralt nivå som
legger til rette for en sektorovergripende og hel-
hetlig tilnærming til statlig styring av kommune-
sektoren – og som ser på summen av den statlige
styringen. Når det gjelder økonomisk styring av
kommunesektoren er det riktignok gjennom bud-
sjettbehandlingen lagt til rette for en mer helhet-
lig tilnærming til finansieringen av kommunesek-
toren, der frie inntekter og ulike øremerkede til-
skudd innenfor ulike sektorer kan ses i sammen-
heng. Dette gjelder både i regjeringens budsjett-
behandling og i Stortingets finanskomite. Likevel
kan det stilles spørsmål ved om budsjettbehand-
lingen i praksis fungerer som en arena for sam-
ordning.

Når det gjelder den juridiske styringen finnes
det i dag ingen tilsvarende koordinerende meka-
nisme. Den enkelte regel fastsettes løpende og
enkeltvis innenfor hvert område, uten en samlet
vurdering av om summen kan dekkles innenfor en
helhetlig og ansvarlig økonomisk ramme. I årene
framover med økende knapphet på arbeidskraft
vil en slik fragmentert lovgivningsprosess kunne
gi økte kostnader fordi den samlede etter-
spørselen etter arbeidskraft blir for høy. Stram
styring av den samlede økonomiske rammen for
kommunesektoren vil kunne dempe etterspørselen
og dermed begrense kostnadspresset. Dersom et
område innenfor en slik strammere ramme likevel
er underlagt omfattende rettsliggjøring, vil dette
kunne svekke lovoppfyllelsen på andre områder.
På bakgrunn av dette er det derfor behov for å
utvikle et institusjonelt rammeverk som i større
grad legger til rette for å se helhetlig på utvik-
lingen i både den økonomiske og den juridiske
styringen av kommunene på tvers av enkeltsek-
torer – både i regjering og Storting.

Kommisjonen mener at utredninger av tiltak
som treffer kommunene, i mange tilfeller er for
svake. Utredningene er for lite opptatt av hvordan
noe skal kunne gjennomføres i en kommune-
sektor med kommuner og fylkeskommuner 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 hvor-
vidt en regulering er et forholdsmessig inngrep i
den lokale handlefriheten, er i en del tilfeller

¹ Fiva m.fl. (2021)

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 tjenestoområdet, og uten å se på hva et tiltak fortrenger av annen aktivitet.

Det finnes ingen samlet oversikt over hvilke oppgaver kommunesektoren har, og hvilke krav sektoren må forholde seg. En telling utført for Generalistkommuneutvalget² fant over 1 000 oppgaver i lov og forskrift knyttet til kommuneplikter, det vil si det kommunen gjør i egenskap av å være kommune. I en kartlegging av kommunenes oppfyllelse av sine lovpålagte oppgaver har Menon funnet at ingen kommuner oppfyller alle lovkrav.³ Årsakene vil være ulike for ulike oppgaver, men tilgang på rett kompetanse er en gjennomgående utfordring. Kommisjonen mener dette uansett må ses på som et uttrykk for et misforhold mellom forutsetninger og oppgaver.

6.3 Størrelse og sentralitet teller

Undersøkelsen om lovoppfyllelse viste klart at jo mindre sentral en kommune er og jo færre innbyggere den har, desto lavere er graden av lovoppfyllelse. Små fagmiljøer er en viktig forklaring på dette.

Siden det er de små og mindre sentrale kommunene som jevnt over står foran de største utfordringene knyttet til befolkningsutviklingen, er det grunn til å tro at ulikhetene mellom ulike kommuner bare vil øke. Dersom det ikke tas grep for å motvirke dette, vil presset mot generalistkommunesystemet kunne bli så stort at det ikke lar seg opprettholde. Vi vil dermed kunne gå glipp av mulige gevinster ved desentralisert oppgaveløsning.

Små organisasjoner er ikke bare en utfordring på tjenestenivå. Rammestyringsprinsippet, med stor kommunal handlefrihet, forutsetter kommuner som har en organisasjon som er i stand til å drive et kontinuerlig omstillingsarbeid i tillegg til å ivareta den daglige driften. Mens geografien ligger fast, så kan størrelse påvirkes gjennom ulike typer samarbeid og kommunesammenføring. Det blir ikke flere fagfolk tilgjengelig totalt av dette, men større fagmiljøer gir bedre forutset-

ninger for å gjøre komplekse vurderinger i tillegg til å redusere sårbarhet. Større organisasjoner vil jevnt over ha bedre forutsetninger for å drive godt omstillingsarbeid.

6.4 Forventningsgapet

Begrepet *forventningsgapet* er hyppig brukt i det offentlige ordsnittet. Det er kommisjonens inntrykk at dette gapet mellom det som forventes av kommuner og fylkeskommuner, og det som er mulig å yte med de ressursene som er tilgjengelige, er økende. Forventningene kan være hos både folkevalgte, innbyggere og nasjonale myndigheter, og tilgjengelige ressurser gjelder både folk og penger. Kommisjonen registrerer at ingen partier gikk til valg i 2025 på å bevare tjenestetilbudet på dagens nivå. I valgprogrammene er det begreper som *styrke, forbedre, bygge ut* med videre som går igjen, som oftest uten at det sies noe om hva det skal gjøres mindre av. Og om parti-programmer i noen grad vektlegger betydningen av lokalt selvstyre på et mer overordnet nivå, ser vi mindre av dette i praktisk politikk.⁴

Kommunesektoren er underlagt et balansekrav og kan ikke budsjettere med underskudd. Det betyr at det i all hovedsak er staten gjennom rammer fastsatt av Stortinget som bestemmer hvor mye penger den enkelte kommune kan bruke. For at dette systemet skal fungere etter hensikten, er det nødvendig at summen av krav og oppgaver for kommunesektoren lar seg løse innenfor denne rammen. Den samlede statlige styringen må i tillegg gi rom for lokal politikk. Dersom kommunene ikke kan prioritere ut fra lokale forhold, faller en viktig forutsetning for både effektiv ressursbruk og et levende lokaldemokrati bort. Samtidig er det viktig å understreke at kommunene har et ansvar for å gjøre prioriteringer innenfor de nasjonalt fastsatte rammene, og for å forvalte ressursene på en hensiktsmessig og effektiv måte.

6.5 Mindre økonomisk handlingsrom

Kommisjonen viser til at mange kommuner nå står i en utfordrende økonomisk situasjon. Etter flere år med inntektsvekst og gode driftsresultater har blant annet kostnadsvekst og en midlertidig nedgang i skatteinntektene i 2024 bidratt til svekkede resultater. Nesten 60 prosent av kommunene

² NOU 2023: 9

³ Pedersen m.fl. (2022)

⁴ Danielsen m.fl. (2019)

gikk med underskudd i 2024, og for flere av kommunene var driftsunderskuddene store. De gode driftsresultatene i årene før 2024 skyldes delvis at skatteinntektene i flere år ble vesentlig høyere enn lagt til grunn i statsbudsjettene. Dette har i noen grad skjult en underliggende ubalanse mellom inntekter og utgifter i kommunesektoren.⁵

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. Kommisjonen mener likevel det må tas høyde for at det økonomiske handlingsrommet trolig vil bli redusert i årene som kommer, slik det også ble pekt på i Perspektivmeldingen.⁶ Økt forventet levealder, 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 inntektene.

Kommunesektoren er allerede i en kontinuerlig omstilling for å kunne tilby gode tjenester innenfor de begrensede rammene den har. En utvikling som gir særlig grunn til bekymring og som kommer i tillegg til konsekvensene av at befolkningen blir eldre, er en stor vekst i antall personer under 67 år som mottar helse- og omsorgstjenester.⁷ Utsiktene til en strammere kommuneøkonomi, sammen med den demografiske utviklingen, vil bare forsterke behovet for ytterligere omstillinger i de kommunale tjenestene.

6.6 Krevende omstillinger må til

Om kommunesektoren skal lykkes med de store omstillingene den står overfor, er selvfølgelig i stor grad opp til sektoren selv og i hvilken grad den enkelte kommune og fylkeskommune evner å

legge om tjenestetilbudet i raskt nok tempo i tiden framover. Dette handler dels om å omprioritere ressurser mellom sektorer – først og fremst for å tilpasse tjenestetilbudet til endringer i demografi. Det handler også om å utnytte ressursene innenfor hver sektor mest mulig kostnadseffektivt. Et godt samarbeid mellom partene i arbeidslivet er en forutsetning for vellykket omstillingsarbeid.

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 der utfordringene kan møtes både gjennom samarbeid og kommunesammenføring. Digitalisering vil også kunne bidra til mer effektiv ressursbruk. God utnyttelse av den tilgjengelige arbeidskraften, i nært samarbeid med ansatte, vil være helt sentralt – særlig innenfor helse- og omsorgstjenestene. Dette handler blant annet om integrering og inkludering, lavt sykefravær, seniorpolitikk, hensiktsmessige ordninger for arbeidstid/turnus, arbeidsfordeling mellom ulike profesjoner, kompetanseutvikling og ledelse. Og for å lykkes med den nødvendige omstillingen og sikre en god økonomistyring, er det behov for et godt samarbeid mellom kommunens politiske og administrative ledelse.

Staten må bidra med rammebetingelser og en kommunal handlefrihet som legger til rette for denne helt nødvendige omstillingen. 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 barnehagetilbudet 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.

⁵ Teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi (2025)

⁶ Meld. St. 31 (2023–2024)

⁷ Prop. 142 S (2024–2025)

Kapittel 7

Tiltak

7.1 Bakgrunn og kriterier for tiltak

Som vist i tidligere kapitler er summen av den statlige styringen av kommunene stor og økende, og det er allerede knapphet på flere typer arbeidskraft. For å være godt rustet i møtet med befolkningsendringene og nødvendige omstillinger trenger kommunesektoren større handlingsrom enn den har i dag. Reguleringen av den enkelte kommunale oppgave vil i de fleste tilfeller være godt begrunnet og ha håndterbare konsekvenser isolert sett, men summen av alle reguleringer er problematisk.

Når det gjelder statlig styring og hvilke styringstiltak som bør fjernes, har kommisjonen lagt vekt på i hvor stor grad et styringstiltak hindrer lokale prioriteringer. Den styringen som begrenser kommunenes handlingsrom mest, er styring som handler om en bestemt innsats. Krav til bemanning og ulike kompetansekrav kan normalt plasseres her. Økonomisk detaljstyring i form av øremerking innebærer også styring av innsats. Styring av aktiviteter i form av for eksempel ulike prosedyre- og saksbehandlingskrav er en form for statlig detaljstyring som er inngripende, men som i utgangspunktet gir kommunene noe større handlefrihet enn regulering av innsatsen.

Under gitte forhold kan styring av innsats og aktivitet være forholdsmessig sett opp mot de nasjonale målene som skal ivaretas. Men fordi slik styring begrenser det lokale handlingsrommet så mye, og dermed er så hemmende for effektiviteten i styringssystemet, bør terskelen for hva som anses som forholdsmessig være høy. Dette må, i tråd med kommisjonens mandat, vurderes i hvert enkelt tilfelle med et særlig blikk på konsekvensene for kvalitet og likeverd i tjenesten, både for området reguleringen gjelder og for det samlede tilbudet til innbyggerne. Denne vurderingen må også ta høyde for den demografiske utviklingen framover, både når det gjelder etterspørsel etter tjenester fra ulike befolkningsgrupper og tilgangen på arbeidskraft.

Innenfor tidsrammene for levering av første delutredning har det ikke vært mulig å gå systematisk gjennom og vurdere bredden i den statlige styringen ut fra i hvor stor grad det kommunale handlingsrommet begrenses. Dette vil vi komme tilbake til i andre delutredning. Kommisjonen legger derfor nå fram enkeltstående forslag til endringer i statens styring som kommisjonen (ulike flertall) mener det er tilstrekkelig kunnskap om i dag. Alle forslagene er i tråd med vurderingskriteriet ovenfor.

Forslagene dreier seg i hovedsak om bemanningsnormer, kompetansekrav og ulike øremerkede tilskuddsordninger. Slike virkemidler er alle eksempler på regulering av innsats og aktivitet som gir kommunesektoren lite handlingsrom.

Bemanningsnormer og kompetansekrav er detaljert juridisk styring av hvor mye ressurser kommunene skal bruke på en oppgave. Øremerkede tilskuddsordninger, som det i hovedsak er frivillig for kommunene å søke på, er detaljert økonomisk styring som griper inn i kommunenes prioriteringer mellom ulike formål, og som også påfører både staten og kommunene administrative kostnader.

Bemanningsnormer gir et minstenivå for kommunal innsats uavhengig av lokale behov, slik at fleksibel bruk av personell blir vanskelig. Lærernormen er et eksempel på en slik norm. Den drøftes nærmere og foreslås avviklet i kap. 7.2. Det finnes tilsvarende normer i barnehage-sektoren, både for grunnbemanning og for pedagoger. Det store innslaget av private aktører på barnehagefeltet gjør at normene her også skal legge til rette for at kommunale og private barnehager behandles likt og gir et likeverdig tilbud. Sammenlignet med normen innenfor grunnskolen gir dette en tilleggsdimensjon som må hensyntas når barnehagenormene vurderes. Innretningen av disse normene er noe kommisjonen vil se nærmere på i arbeidet med andre delutredning.

7.2 Avvikling av lærernormen

Kommisjonens flertall (Borge, Dale, Dunsæd, Eide, Jørgensen, Mæland og Vabo) foreslår at lærernormen i grunnskolen avvikles gjennom å oppheve § 12-19 i forskrift om grunnskoleopplæringen og den videregående opplæringen.¹ Subsidiært mener det samme flertallet at forskriften bør endres slik at lærernormen skal gjelde på kommunenivå og ikke per hovedtrinn på skolenivå som i dag. Det legges til grunn at ressursene som frigjøres med dette beholdes av kommunene. 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.

7.2.1 Skolen og kommunene som skoleeier

Den norske skolen er en av våre viktigste og eldste samfunnsinstitusjoner med røtter tilbake til middelalderen. Et viktig skritt mot den moderne grunnskolen vi kjenner i dag, kom med ny lov om allmueskoler på landet i 1860 som la ansvaret for skolen til kommunale skolestyrer.² I dag er skole en av kommunenes viktigste oppgaver. Skolens oppdrag er likevel i høyeste grad et nasjonalt anliggende. Skolens verdier er nært knyttet til demokratiet og er forankret i menneskerettighetene. Disse verdiene, og det sentrale målet om at skolen skal gi alle elever, uavhengig av forutsetninger, likeverdige muligheter til læring og utvikling, gir staten et legitimt behov for å styre.³ Samtidig må den statlige styringen skje på en måte som balanserer hensynet til nasjonale mål for skole og opplæring mot hensynet til det lokale selvstyret og verdien og effektiviteten som ligger i at de som driver skolen og er nærmest innbyggerne, også kan fordele ressurser etter lokale behov.

Den statlige styringen skjer gjennom opplæringsloven med forskrifter. Ny lov, som i hovedsak viderefører den tidligere opplæringsloven, trådte i kraft høsten 2024.⁴ Loven regulerer både den kommunale grunnskoleopplæringen og den fylkeskommunale videregående opplæringen. Opplæringsloven regulerer blant annet hvordan opplæringen skal organiseres og gjennomføres,

hva slags kompetanse lærerne skal ha og krav til arbeidet med skolemiljø. Privatskoler er regulert i egen lov. Innholdet i opplæringen er regulert i læreplaner som er fastsatt som forskrift til opplæringsloven.

Brutto driftsutgifter til grunnskolen i kommunene var 113 mrd. kroner i 2024 (inkl. voksenopplæring). Dette utgjør om lag 20 prosent av samlede brutto driftsutgifter. Det var om lag 131 000 sysselsatte i grunnskolen i 2024, tilsvarende om lag 23 prosent av de ansatte i kommunene.

7.2.2 Beskrivelse av reguleringen

Det er i forskrift til opplæringsloven fastsatt et forholdstall mellom elevtimer og lærertimer i ordinær undervisning (gruppestørrelse 2).⁵ Dette innebærer at det maksimalt kan være 15 elever per lærer på 1. til 4. trinn og 20 elever per lærer på 5. til 7. trinn og på 8. til 10. trinn på den enkelte skole. Dette er ikke et krav til den faktiske størrelsen på en undervisningsgruppe, men et krav til et gjennomsnitt per hovedtrinn på den enkelte skole. Kommuner og skoler må selv fordele lærerressursene slik de mener det er hensiktsmessig og forsvarlig, så lenge forholdstallet på hvert hovedtrinn, det vil si 1. til 4. klasse, 5. til 7. klasse og 8. til 10. klasse, ikke overstiger maksimaltallet for forholdet mellom lærere og elever i forskriften.

7.2.3 Bakgrunn for reguleringen

Det har også tidligere vært bestemmelser om klassestørrelse, senest i form av et maksimalt antall elever per klasse, såkalt klassedelingstall, i opplæringsloven av 1998. Disse reglene ble opphevet i 2003, og det ble innført krav om «pedagogisk og tryggleiksmessig forsvarleg» størrelse på grupper. Dette er videreført i dagens opplæringslov. Hensikten med endringen i 2003 var å åpne for noe større fleksibilitet enn ved klassedelings-tall. Samtidig fattet Stortinget ved behandlingen av lovendringen et vedtak om at de tidligere klassedelingstallene skulle ligge til grunn som minstenivå for ressurstildeling også etter at bestemmelsen om klassedelingstall ble opphevet.

I 2011 sendte Kunnskapsdepartementet på høring et forslag om å lovfeste en nasjonal bestemmelse om lærertetthet i grunnskolen.⁶ I 2013 fulgte departementet opp med å foreslå en lovhjemmel for å fastsette et forholdstall i forskrift

¹ Opplæringsforskriften (2024)

² NOU 2019: 23

³ Kunnskapsdepartementet (2017)

⁴ Opplæringsloven (2023)

⁵ Opplæringsforskriften (2024), § 12-19

⁶ Kunnskapsdepartementet (2011)

mellom antall lærere og antall elever.⁷ I lovproposisjonen argumenterte Kunnskapsdepartementet med at det er viktig at de samlede lærerressursene står i forhold til antall elever. Høyere lærertetthet på en skole kan bidra til bedre arbeidsforhold, noe som er viktig for å utvikle skolen som en attraktiv arbeidsplass som bidrar til å rekruttere og beholde lærere i yrket. Det kan også øke lærernes mulighet til å støtte elevene i deres læringsarbeid og gjøre det enklere å legge til rette for etter- og videreutdanning uten at det går for mye ut over opplæringen av elevene.

Siden kunnskapsgrunnlaget var usikkert, ville Kunnskapsdepartementet avvente mer erfaring og kunnskap om effekten av økte lærerressurser før en eventuell forskrift ble fastsatt. Det ble ikke tatt stilling til om en eventuell lærernorm skulle være på skolenivå eller på kommunenivå, og hva forholdstallene mellom lærer og elev skulle være.

Forskrift ble fastsatt i 2018, og lærernormen ble gradvis innført fra skoleåret 2018–2019. Bakgrunnen var et vedtak fra statsbudsjettbehandlingen høsten 2017 som ba regjeringen innføre en norm for lærertetthet på skolenivå, og som også oppga forholdstallene som skulle gjelde. Det var altså ikke noen ny utredning eller ny faglig vurdering som lå til grunn for fastsettelsen av forskriften.

Finansieringen skjedde først gjennom øremerkede tilskudd som senere ble innlemmet i rammetilskuddet til kommunene i 2020.

7.2.4 Hvordan reguleringen virker

På oppdrag fra Utdanningsdirektoratet har Nordisk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning (NIFU) evaluert normen i tidsrommet 2019 til 2022.⁸ I sluttrapporten konkluderer NIFU med at bemanningsnormen fungerer etter hensikten, i den forstand at den har ført til at kommunene ansetter flere lærere, uten at det har gått ut over ressursbruken til andre yrkesgrupper, og uten at det har ført til at andelen lærere som oppfyller kompetansekravene for tilsetting har sunket. I intervjuer og spørreundersøkelser har lærere gitt uttrykk for at lærer- og voksentetthet er viktig for deres profesjonsutøvelse og opplevelse av å mestre jobben. Samtidig finner NIFU i sine analyser at hvorvidt skolen oppfyller lærernormen, ikke kan forklare forskjeller i hvordan lærere skårer på parametere som selvrapportert trivsel, tidspress og sykefravær. Det er imidlertid viktig å

påpeke at situasjonen knyttet til koronapandemien kan gjøre det vanskelig med sammenligninger over tid.

NIFU finner ingen endringer når det gjelder elevers trivsel og læring som sammenfaller med innføringen av normen. Dette er i samsvar med tidligere studier av effekten av økt lærertetthet på elevprestasjoner i Norge, og tilsier etter NIFUs vurdering at lærernormen ikke har hatt en framtrædende betydning for elevenes skolehverdag som helhet.

Samtidig må det understrekes at siden det ikke finnes noen kontrollgruppe som kan skille effekten av normen fra andre samfunnsendringer, for eksempel koronaepidemien, kan det ikke konkluderes om årsakssammenhenger. Videre spiller det en rolle hvordan ekstra lærerressurser organiseres. Dersom de ekstra lærerressursene hovedsakelig har blitt benyttet inn mot bestemte grupper av elever, kan det bidra til å forklare den manglende sammenhengen mellom økt lærertetthet og elevprestasjoner målt på skolenivå. Selv om disse elevene kanskje har hatt effekt av de ekstra lærerressursene, kan disse effektene være så små at de ikke påvirker gjennomsnittet til skolen sett under ett.

NIFU peker på at funnene kan ha sammenheng med utformingen av normen, siden den gjelder på skolenivå. Skolene som i utgangspunktet hadde størst gruppestørrelse og som derfor fikk tilført ekstra lærerressurser, hadde relativt gode skoleresultater. Dette er skoler som ofte ligger i boligstrøk med lav minoritetsandel og generelt høyt utdanningsnivå. Skoler med motsatte karakteristika, som ofte ble tildelt mest ressurser ut fra den enkelte kommunes egen modell for ressursfordeling, fikk derimot en lavere andel av midlene til lærernorm. Ifølge NIFU tyder tidligere forskning på at økt lærertetthet, gjennom redusert klassestørrelse, har størst betydning for yngre barn og barn av foreldre med lavere sosioøkonomisk bakgrunn. Normen, slik den er utformet, har altså gitt en jevnere fordeling av lærerressurser mellom skoler, men den bidrar ikke nødvendigvis der behovene er størst.

Selv om det fortsatt trengs forskning om hvordan ekstra lærerressurser best kan organiseres, mener NIFU det er naturlig å stille spørsmål ved om innretningen på lærernormen er hensiktsmessig. NIFU mener både deres egen evaluering og annen forskning på lærertetthet peker i retning av at en norm bør utformes slik at den treffer skolene med størst behov, eller at normen inkluderer mer konkrete føringer for hvordan undervisningen organiseres. Dersom normen

⁷ Prop. 129 L (2012–2013)

⁸ Pedersen m.fl. (2022)

skal bevares på skolenivå, mener NIFU den enkelte skole bør få større frihet, blant annet til å bruke andre yrkesgrupper enn lærere innenfor normen.⁹

Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ) vurderte også lærernormen i sin områdegjennomgang for økt rammestyring.¹⁰ Dette ble gjort på bakgrunn av både dokumentstudier, blant annet av evalueringen som er gjennomgått ovenfor, og intervjuer. DFØ konkluderte med at det er sannsynliggjort at det nasjonale målet om likeverdig opplæringstilbud, som normen skulle bidra til å styrke, ikke var oppfylt da normen ble innført. Det hadde også vært situasjonen over tid. DFØ peker blant annet på at det var en trend med økende gruppestørrelse etter at klassesdelingstallene ble opphevet i 2003. Tiltak var derfor nødvendig etter DFØs vurdering, men ikke nødvendigvis i form av en norm. DFØ viser til at det er et usikkert kunnskapsgrunnlag når det gjelder sammenhengen mellom lærertetthet og læringsutbytte. Innretningen på lærernormen har svakheter, i den forstand at lik lærertetthet ikke nødvendigvis gir en likeverdig opplæring. DFØs samlede vurdering er at lærernormen ikke er forholdsmessig, da det ikke er det mest egnede og minst inngripende tiltaket som kunne vært valgt. DFØ mente imidlertid at de ikke hadde grunnlag for å anbefale konkrete endringer i normen, men anbefalte at det ble innhentet mer kunnskap om hvilke styringsvirkemidler som best legger til rette for likeverdig opplæring. DFØ anbefalte bruk av forsøk som et ledd i dette.

Også opplæringslovutvalget vurderte lærernormen.¹¹ Utvalget mente at det er andre og mer hensiktsmessige måter å innrette regelstyringen knyttet til lærerressurser på enn en lærernorm. Utvalget mente at midlene som brukes på lærernormen, burde brukes mer målrettet mot elevenes behov og ikke gjennom et gitt måltall som ikke tar hensyn til at forutsetningene er ulike. Utvalget ønsket å erstatte normen med andre tiltak som for eksempel at læreren skal være til stede i all undervisning, krav om forsterket innsats overfor enkeltelever og et generelt forsvarlighetskrav.

7.2.5 Kommisjonens vurdering av reguleringen

Kommisjonen har vurdert lærernormen utfra kriteriene det er gjort rede for i punkt 7.1. Lærernormen er rettet mot kommunenes innsats, og den regulerer både mengde og kvalitet på innsatsfaktoren gjennom å definere krav til bemanning med en gitt kompetanse. Normen hindrer derfor lokale prioriteringer i svært stor grad, slik kommisjonens flertall ser det.

Rammestyringsprinsippet innebærer at når kommunen er gitt en oppgave, vil den enkelte kommune også være ansvarlig for å skaffe nødvendig og tilstrekkelig personell med relevant kompetanse. Dette er konkretisert i en egen retningslinje (nr. 9) om *bemanningsnormer, faglige kompetansekrav og lederkrav mv.* i Kommunal- og distriktsdepartementets retningslinjer for statlig styring av kommunesektoren.¹² Bakgrunnen er at slike bestemmelser om organisering innskrenker kommunenes handlefrihet i særlig grad gjennom å stille krav om en bestemt innsats som binder ressurser. Bemanningsnormer representerer derfor en særlig stram statlig styring av kommunesektoren og krever en god begrunnelse og avveining av nasjonale hensyn mot hensynet til lokalt selvstyre for å kunne anses som forholdsmessig.

Lærernormen har ført til flere lærere og gjort det vanskeligere for kommunene å kutte i ressursbruken i skolen, og slik sett er målet med normen oppnådd. Om normen har bidratt til å nå sentrale mål for skolen både på samfunnsnivå og på individnivå, som for eksempel økt trivsel hos elevene og økt læring, er derimot usikkert. Dette går klart fram av NIFUs evaluering. Kommisjonen erkjenner at kunnskap om effekter av tiltak i skolen ofte vil være usikker, siden skolen påvirkes av så mange ulike krefter både innenfor og utenfor selve skolen. Kommisjonen viser også til at Utdanningsdirektoratet har avpublisert resultatene fra nasjonale prøver i perioden 2015–2021 fordi analyseverktøyet som ble brukt inneholdt en feil.¹³ Det innebærer at forskning som har benyttet data fra nasjonale prøver, kan ha blitt berørt. I NIFUs evaluering av lærernormen brukes også nasjonale prøver, sammen med gjennomsnittlige eksamens- og standpunktkarakterer, for å belyse sammenhengen mellom gruppestørrelse og elevprestasjoner.

Det er imidlertid klart at innretningen av normen har ført til at det er de skolene som kom-

⁹ Pedersen m.fl. (2022)

¹⁰ Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (2024c) og Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (2024d)

¹¹ NOU 2019: 23

¹² Kommunal- og distriktsdepartementet (2024)

¹³ Utdanningsdirektoratet (2025d)

munene som skoleeier mente klarte seg med færre lærere per elev, som har kommet best ut. Slike skoler har dermed blitt styrket sammenliknet med skoler som den enkelte kommune selv mente hadde en elevmasse som tilsa en høyere lærerdeknning relativt sett. Selv om bemanningen kan være høyere enn normen på skoler med behov for det, vil effekten i praksis være større grad av likhet i bemanningen. Spesielt kommuner med lave inntekter kan ha nok med å innfri minimumskravene til bemanning på alle skoler og kan mangle ressurser til å gi et tilstrekkelig godt tilbud utover normen på de skolene der behovene er størst. Denne effekten vil forsterkes med stram kommuneøkonomi og mangel på arbeidskraft. Siden ulike skoler har ulike behov, kan det gi mindre grad av likeverdighet i tilbudet, slik både NIFU og DFØ har påpekt.

Kommisjonens flertall mener derfor at normen er problematisk av flere grunner. Den hindrer kommunene i å prioritere utfra lokale forhold og reduserer effektiviteten i styringssystemet. Med dagens innretning er den heller ikke et godt virkemiddel for å ivareta hensynet til «barnets beste» (jf. FNs barnekonvensjon) og for å nå det nasjonale målet om likeverdig opplæring.

7.2.6 Beskrivelse av kommisjonens forslag til endring

Å gi alle barn en god oppvekst, blant annet gjennom en god skole, er en av de viktigste oppgavene i et samfunn. Bemanningsnormer, særlig når de er knyttet til en bestemt profesjon, er imidlertid ikke den beste måten å oppnå dette på. Det viser gjennomgangen ovenfor av hvordan reglene virker.

Bemanningsnormer er prinsipielt problematiske i en kommunesektor som i hovedsak skal være rammestyrte, og de er særlig krevende i lys av at det mangler kompetanse på flere områder. På bakgrunn av den forventede forsterkede mangelen på arbeidskraft, som er godt dokumentert i foreliggende utredning, har kommisjonens flertall (Borge, Dale, Dunsæd, Eide, Jørgensen, Mæland og Vabo) som sitt prinsipale standpunkt at lærernormen bør oppheves. Kommunene bør gis større frihet til å fordele ressurser mellom ulike sektorer etter behov. Det er ikke er bemanningsnormer innenfor helse og omsorg, og det bør heller ikke være slike normer innenfor skole. Det bør være opp til den enkelte skoleeier å vurdere hvilken bemanning av lærere og andre yrkesgrupper som er nødvendig for å gi et forsvarlig skoletilbud.

Subsidiært mener disse medlemmene at lærernormen bør løftes fra skole- til kommune-

nivå. Dette vil også i noen grad imøtekomme kommunenes behov for økt handlingsrom. Å løfte lærernormen fra skolenivå til kommunenivå er også forslaget fra medlemmene Nord, Ottervik, Prestbakmo og Rudi.

Dette kan gjøres enten ved å forskriftsfeste en gjennomsnittlig lærerdeknning for kommunen sett under ett, eller per hovedtrinn i kommunen (på samme måte som dagens norm på skolenivå gjelder per hovedtrinn). Kunnskapsdepartementet må i sin oppfølging vurdere hvilket av disse alternativene som er mest hensiktsmessig. I den forbindelse bør det også vurderes hva som er et rimelig forholdstall mellom lærer og elev. Videre bør det vurderes om andre yrkesgrupper enn lærere skal kunne inngå i normen.

7.2.7 Konsekvenser av kommisjonens forslag

Konsekvensene av å fjerne lærernormen vil være at kommunene gis større frihet til å fordele ressurser mellom ulike tjenester. I kommuner som har en godt utbygd skolesektor, men som har udekkede behov innenfor for eksempel helse og omsorg, vil det kunne medføre omprioritering av ressurser til tjenesteområder med større behov. Det er ikke mulig å anslå hvor stor denne effekten vil være, da dette vil være avhengig av lokale forhold og prioriteringer i den enkelte kommune. Tall fra Utdanningsdirektoratet viser at over 2 000 skoler overoppfyller dagens norm samlet på skolenivå.¹⁴ En del av dette vil være små skoler der lavt elevtall gjør at det i praksis ikke vil være mulig med større grupper. Samtidig tyder det høye antallet skoler som overoppfyller normen på at kommunene gjør konkrete vurderinger av behov for lærere lokalt. Det er også andre krav i opplæringsloven som skal sikre god opplæring og bidra til at formålene med opplæringen oppnås.

Konsekvensene av å flytte lærernormen fra skolenivå til kommunenivå vil også bero på hvordan den enkelte kommune tilpasser seg endringen. Forut for innføringen av lærernormen ble det beregnet at en norm på kommunenivå ville gi et behov for om lag 850 færre lærerårsverk enn normen på skolenivå.¹⁵ Differansen mellom det beregnede årsverksbehovet for en norm på skolenivå og en norm på kommunenivå er imidlertid kun et uttrykk for et potensial, og ikke for hvordan kommunene faktisk vil tilpasse seg en endret norm.

¹⁴ Finansdepartementet (2025)

¹⁵ Finansdepartementet (2025)

At kommunene vil bruke den økte fleksibiliteten som ligger i både det prinsipale og det sekundære forslaget til å overføre ressurser fra skoler der behovet er mindre, til andre tjenesteområder og/eller til skoler med større behov, mener flertallet i kommisjonen er sannsynlig. En større grad av behovsprøving av innsatsen innad i skolesektoren legger til rette for at skolen i større grad kan kompensere for ulikheter i barn og ungdoms bakgrunn og øke læringsutbyttet, noe som gir økt grad av likeverdighet i tilbudet. En avvikling eller oppmykning av normen gir også større fleksibilitet til å bruke andre ressurser og fagpersoner i tillegg til lærere der man lokalt mener det vil gi mer uttelling. Det vil kunne bidra til å bedre skolemiljøet og øke elevenes trivsel.

Det kan ikke utelukkes at kvaliteten vil kunne gå noe ned på skoler som må avgi lærerressurser. Men det vil sannsynligvis bli oppveid av økt kvalitet på de skolene eller andre tjenesteområdene som får tilført ressurser, siden det vil være skoler eller tjenesteområder som den enkelte kommune mener vil være særlig tjent med ekstra ressurser.

I den grad en avvikling eller justering av normen skulle føre til at den samlede ressursinnsatsen per elev i skolen går ned, og de frigjorte ressurser overføres til sektorer der en kommune vurderer at behovene er større, vil dette gi økt prioriteringseffektivitet og et bedre tjenestetilbud til innbyggerne samlet sett.

Siden lærernormen kun gjelder offentlige grunnskoler, vil kommisjonens forslag ikke ha direkte konsekvenser for privatskoler. En eventuell endring i kommunenes utgifter til grunnskole vil imidlertid påvirke tilskuddet til privatskoler som utgjør en andel av de gjennomsnittlige driftsutgiftene per elev i den offentlige skolen.

7.2.8 Særmerknader fra kommisjonens mindretall

Særmerknad fra medlemmet Røsvoll

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.

Kommisjonen beskriver en framtid for kommunesektoren som er preget av store utfordringer. Redusert økonomisk handlingsrom, endringer i den demografiske sammensetningen og større konkurranse om tilgjengelig arbeidskraft vil prege framtida. Særlig utfordrende er den store økningen i antall eldre innbyggere, noe som spesielt vil prege de minst sentrale kommunene.

Medlemmet Røsvoll deler synet til kommisjonen på de store overordna utfordringene som beskrives. Røsvoll kan likevel ikke se hvordan det å enten fjerne eller endre minstenorm for lærertetthet løser de store bakenforliggende problemene som kommisjonen er satt til å løse, hverken på kort eller lang sikt. Elevenes rett til å ha en lærer, retten til å tilhøre en skoleklasse og krav til kompetanse for å undervise i skolen gjør at mulighetene til å frigjøre ressurser fra oppvekst for å overføre til andre sektorer i kommunen er høyst begrenset. Dette gjelder særlig i mindre sentrale kommuner, med få elever. Dette er ofte de samme kommunene som har størst andel eldre i befolkningen.

Dette medlemmet vil også peke på at en åpenbar risiko med å kutte ressursbruken i oppvekstsektoren er at de bakenforliggende problemene med økt utenforskap og sterk økning i helse- og sosialutgiftene, forsterkes. Å svekke profesjonsfellesskapene i skolene ved å fjerne lærerårsverk, vil ikke bidra til å gjøre yrket mer attraktivt og kan forsterke rekrutteringsutfordringene som allerede finnes i sektoren.

Kommisjonen har i den første delutredningen valgt å bare se på hvordan staten styrer kommunene. Denne avgrensingen innebærer at viktige forhold, som hvordan både stat og kommune kan få flere i arbeidslivet, redusere sykefravær og drive mer aktiv rekrutteringspolitikk, ikke er en del av utredningsarbeidet i denne omgang. Sentrale forhold som kan bidra til å redusere utfordringene kommunesektoren vil møte, er dermed ikke belyst og vurdert.

Medlemmet Røsvoll understreker at en grundig og helhetlig vurdering av både utfordringsbildet og løsningsalternativer bør ligge til grunn, før kommisjonen fremmer forslag til tiltak.

Medlemmet Røsvoll viser til at hensynet til økt fleksibilitet og lokalt handlingsrom også lå til grunn for oppheving av reglene om klassedelings-tall i 2003. DFØ peker i sin områdegjennomgang på at det var en trend med økende gruppestørrelse etter dette og at det derfor var nødvendig med tiltak. Å bevisst legge til rette for å igjen øke forskjellene mellom kommuner og skoler slik både flertallet og mindretallets forslag legger opp til er ikke ønsket og står i konflikt med det nasjonale målet med utdanningspolitikken.

Nasjonale myndigheter styrer grunnopplæringen blant annet gjennom minstestandarder i lovverket for å sikre god opplæring til elevene. Reglene for minstetimetall til undervisning og minstekrav til lærertetthet er bare noen eksempler. Kommunene og fylkeskommunene har full

frihet til å tilby elevene mer enn minstekravet. De siste 25–30 årene har styringen av grunnopplæringen gitt kommuner og fylkeskommuner økt handlingsrom, gjennom svakere nasjonale krav i opplæringsloven.

Medlemmet Røsvoll mener at å svekke nasjonale krav i loven ytterligere slik kommisjonens flertall og mindretall foreslår, vil forsterke og øke forskjellene i opplæringstilbudet til elevene avhengig av hvor de går på skole. Skal vi ha en nasjonal og likeverdig fellesskole for alle, må vi også ha nasjonale retningslinjer som sikrer likhet og minstestandarder der det er nødvendig.

Et nasjonalt minstekrav til lærertetthet sikrer dette. Kommisjonen skriver selv om forslaget, at det ikke kan utelukkes at kvaliteten kan gå noe ned på skoler som må avgi lærerressurser. Minstenorm for lærertetthet har ført til om lag 2 500 flere lærerårsverk i skolen siden 2018 og har bidratt til en jevnere fordeling av ressurser mellom skolene.

Når kommisjonens mindretall vil flytte minstenorm for lærertetthet opp på kommunenivå vil det også være et forslag der konsekvensen vil være mindre behov for lærerårsverk enn dagens regel. Kommisjonen slår fast at behovet vil være på 850 færre lærerårsverk.

Kommisjonens flertall viser til at en avvikling eller oppmyking av normen også gir større fleksibilitet til å bruke andre ressurser og fagpersoner i tillegg til lærere der man lokalt mener det vil gi mer uttelling. Dette medlemmet vil understreke at den viktigste forutsetningen for god kvalitet i opplæringen er lærernes kompetanse og deres evne til å legge til rette for barn og unges læring og utvikling. Hensynet til at elevene får et opplæringstilbud av god kvalitet, må veie tyngre enn hensynet til økt fleksibilitet for kommunene.

Særmerknad fra medlemmene Nord, Ottervik, Prestbakmo og Rudi

Dette mindretallet støtter ikke forslaget om å fjerne lærernormen. Normen har vært et viktig virkemiddel for å sikre et minimumsnivå av lærerressurser og for å gi elever over hele landet et mer likeverdig opplæringstilbud. Samtidig erkjenner dette mindretallet at dagens modell, hvor normen praktiseres på skolenivå, kan være rigid og i enkelte tilfeller hemme kommunenes mulighet til å organisere ressursene etter lokale behov.

Dette mindretallet mener derfor at lærernormen skal opprettholdes, men flyttes til kommunalt nivå. Dette vil gi kommunene større handlingsrom til å utnytte lærerressursene mer fleksibel-

belt, samtidig som det sikrer at det totale lærertetthetsnivået ikke svekkes. En kommunal norm vil fortsatt forplikte kommunene til å prioritere lærerstillinger, men åpner for bedre tilpasning til skolestruktur, elevgrunnlag og lokale utfordringer.

En slik modell bidrar til:

- Å bevare et nødvendig nasjonalt minimum av lærertetthet.
- Å sikre at kommunene fortsatt prioriterer lærere og ikke reduserer bemanningen.
- Å gi økt lokal fleksibilitet i hvordan ressursene fordeles mellom skolene.
- Å kunne styrke bemanningen der behovene er størst, uten å bryte en rigid skolenorm.

Dette mindretallet mener dette er en mer treffsikker og ansvarlig måte å videreføre lærernormen på, og tar derfor dissens mot forslaget om å avvikle den. Normen skal beholdes – men forvaltes på kommunenivå for bedre ressursbruk og sterkere lokalt ansvar.

7.3 Avvikling av 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.¹⁶ Kommisjonens flertall (medlemmene Borge, Dale, Dunsæd, Eide, Jørgensen, Mæland, Nord, Ottervik, Prestbakmo og Vabo) foreslår i dette kapittelet at disse kravene oppheves slik at loven i større grad blir profesjonsnøytral. Medlemmet Røsvoll støtter ikke forslaget om å fjerne de lovfestede kompetansekravene, mens medlemmet Rudi mener at en eventuell fjerning av kravene må avvente en bredere drøfting av andre virkemidler i kommisjonens andre delutredning (se punkt 7.3.7).

Kommisjonen har i denne omgang ikke vurdert de øvrige kompetansekravene som følger av helse- og omsorgstjenesteloven.

7.3.1 Kommunale helse- og omsorgstjenester

Helse- og omsorgstjenester er blant de største oppgavene en kommune har ansvar for. Om lag en tredjedel av kommunenes samlede driftsutgifter brukes på dette tjenestoområdet, og nesten 40 pro-

¹⁶ Helse- og omsorgstjenesteloven, § 3-2 annet ledd

sent av alle årsverk i kommunene er knyttet til helse- og omsorgssektoren. Kommunenes samlede brutto driftsutgifter til helse- og omsorgssektoren var på om lag 209 mrd. kroner i 2024. Sektoren sysselsatte nesten 255 000 personer og stod for nesten 151 000 avtalte årsverk samme år.¹⁷

Kommunenes ansvar innenfor helse- og omsorgssektoren er blant annet regulert av helse- og omsorgstjenesteloven med tilhørende forskrifter. Kommunene skal ifølge loven sørge for at alle som oppholder seg i kommunen, tilbys nødvendige helse- og omsorgstjenester. For å oppfylle dette ansvaret, skal kommunene tilby blant annet:¹⁸

- Helsefremmende og forebyggende tjenester, som helsestasjons- og skolehelsetjeneste
- Svangerskaps- og barselsomsorgstjenester
- Hjelp ved ulykker og andre akutte situasjoner, inkludert legevakt og heldøgns medisinsk akuttberedskap
- Utredning, diagnostisering og behandling, herunder fastlegeordningen
- Sosial, psykososial og medisinsk habilitering og rehabilitering
- Andre helse- og omsorgstjenester, som helse-tjenester i hjemmet, personlig assistanse og plass i institusjon
- Dagtilbud til hjemmeboende personer med demens

Om lag sju prosent av befolkningen mottok én eller flere kommunale helse- og omsorgstjenester i løpet av 2023. Andelen som mottar tjenester øker med alderen, fra om lag to prosent av befolkningen i alderen 0–17 år til nesten 90 prosent i alderen 90 år og eldre.¹⁹

Som vist i kapittel 5, vil den kraftige veksten i antallet eldre gi et økt behov for tjenester innen helse- og omsorgssektoren i årene framover. De siste årene har det også vært en økning i andelen brukere av kommunale omsorgstjenester i de yngre aldersgruppene,²⁰ og en stor del av veksten i kommunenes utgifter til pleie- og omsorgstjenester er knyttet til aldersgruppene under 80 år.²¹ Økende knapphet på arbeidskraft og store demografiske endringer er en av hovedgrunnene til

nedsettelsen av Kommunekommisjonen, og en vurdering av statens styring av helse- og omsorgssektoren vil derfor stå sentralt i det videre arbeidet.

7.3.2 Beskrivelse av reguleringen

Helse- og omsorgstjenesteloven har siden 2018 inneholdt krav om hvilke profesjoner kommunene som et minimum må ha knyttet til seg. Loven stiller krav til at kommunene skal ha knyttet til seg lege, sykepleier, fysioterapeut, jordmor, helse-sykepleier, ergoterapeut og psykolog for å oppfylle kommunenes overordnede ansvar for helse- og omsorgstjenester.²² Begrepet «knyttet til seg» betyr at kommunene ikke nødvendigvis må ansette personell med den aktuelle kompetansen. Kommunene kan oppfylle kompetansekravene ved å ansette personer med relevant kompetanse, samarbeide med andre kommuner eller ved å kjøpe tjenestene. Det er opp til den enkelte kommune å vurdere hvilken tilknytningsform som er mest hensiktsmessig, og hvor stort personell-behovet er innenfor de ulike yrkesgruppene. Forutsetningen er at kommunene ivaretar sitt ansvar for å sørge for nødvendige og forsvarlige helse- og omsorgstjenester.²³

Helse- og omsorgstjenesteloven var i hovedsak profesjonsnøytral da den ble vedtatt i 2011, og listet ikke opp spesifikke profesjoner som kommunene måtte ha for å yte nødvendige helse- og omsorgstjenester. Kravet om å knytte til seg lege, sykepleier, fysioterapeut, jordmor og helsesykepleier trådte i kraft fra 2018, mens kravet om å knytte til seg ergoterapeut og psykolog trådte i kraft fra 2020.

Forslaget om å lovfeste kompetansekravene ble varslet i Primærhelsetjenestemeldingen fra 2014 og var på offentlig høring i 2016.²⁴ Innføringen av kravene fikk forholdsvis god støtte i høringen. Forslaget fikk blant annet støtte fra flere kommuner, fylkeskommuner og helsefor-etak, og flere fagforeninger innen helseområdet (for eksempel Den norske legeforening, Den norske jordmorforening, Norsk Sykepleierforbund og Norsk Ergoterapeutforbund). Statens helsetilsyn og Helsedirektoratet var også positive til kompetansekravene. Pasient- og brukerombudene var delt i synet på lovfestingen av kravene. Ti av ombudene støttet forslaget, mens sju mente at

¹⁷ Tall fra SSB.

¹⁸ Helse- og omsorgstjenesteloven § 3-2 første ledd

¹⁹ Helsedirektoratet (2024)

²⁰ Andelen av befolkningen under 50 år som mottok kommunale omsorgstjenester økte fra 1,9 prosent i 2009 til 2,4 prosent i 2024. I samme periode sank andelen av befolkningen over 80 år som mottok omsorgstjenester fra 56 til 44 prosent (SSB).

²¹ Se Andrews m.fl. (2021) og Hagen m.fl. (2024).

²² Helse- og omsorgstjenesteloven § 3-2 annet ledd

²³ Prop. 71 L (2016–2017)

²⁴ Meld. St. 26 (2014–2015)

en opplisting av profesjoner var unødvendig og til dels uheldig.

Flere av høringsinstansene som støttet forslaget, tok forbehold eller pekte på andre forhold i tilknytning til kravene. Det ble blant annet vist til at det uansett vil være vanskelig å rekruttere nødvendig kompetanse, at opplistingen kan oppfattes som uttømmende og at lovfestingen kan gi et uheldig inntrykk av at ikke-lovfestet kompetanse er mindre viktig i tjenestene.

Det var imidlertid også flere høringsinstanser som gikk imot forslaget, blant annet flere kommuner, KS, LO, Spekter, Delta, Fellesorganisasjonen og Fagforbundet. Flere av høringsinstansene som var kritiske til forslaget, viste til at lovfestingen vil innskrenke kommunenes handlingsrom og fleksibilitet i vurderingen av hvilken kompetanse som er nødvendig for å dekke brukernes behov. Det ble også pekt på at det er behov for en rekke typer helse- og sosialfaglig personell i helse- og omsorgstjenesten, og at lovfestingen av enkelte grupper gir et uheldig signal om prioritering av visse profesjoner framfor andre. Flere høringsinstanser la vekt på at lovfestingen kunne gjøre det vanskelig å oppfylle målet om en mer fler- og tverrfaglig helsetjeneste som kan ivareta komplekse helsetilstander og oppfølgingsbehov.²⁵

Helse- og omsorgsdepartementet mente på sin side at rett kompetanse i den kommunale helse- og omsorgstjenesten er så grunnleggende for å kunne yte nødvendige og forsvarlige tjenester, at visse kompetansekrav bør framgå direkte av loven. Departementet viste videre til at kommunene uansett alltid må vurdere hvilken kompetanse de må ha for å kunne tilby nødvendige og forsvarlige helse- og omsorgstjenester, og at listen over kjernekompetanse ikke er ment som en uttømmende liste over hvilke yrkesgrupper kommunene må ha knyttet til seg.

Lovfesting av krav om lege, sykepleier, fysioterapeut, jordmor og helsesykepleier

Da kompetansekravene ble innført, viste Helse- og omsorgsdepartementet til at kravet om å ha knyttet til seg lege, sykepleier, fysioterapeut, jordmor og helsesykepleier var en videreføring og tydeliggjøring av allerede gjeldende rett. Det framgår av andre bestemmelser at kommunen må sørge for legekompertanse, og det er vanskelig å se for seg hvordan en kommune skal kunne oppfylle de plikter som følger av loven uten å ha til-

knyttet helsefagkompetanse som sykepleier, fysioterapeut, jordmor og helsesykepleier. Departementet la derfor til grunn at lovfestingen av kravene var en videreføring og tydeliggjøring av gjeldende rett, som ikke hadde nye administrative eller økonomiske konsekvenser for kommunene.

Lovfesting av krav om psykolog og ergoterapeut

Lovfestingen av kravet om å ha knyttet til seg psykolog innebar en ny plikt for kommunene. I Primærhelsetjenestemeldingen ble det vist til at om lag 60 prosent av kommunene manglet psykologkompetanse.²⁶ Departementet argumenterte derfor for at det var nødvendig med sterkere virkemidler for å øke rekrutteringen. Ifølge departementet var kravet om at alle kommuner skulle ha knyttet til seg psykolog, et nødvendig tiltak for å hindre de til dels store geografiske variasjonene i kompetanse og kvalitet innen psykiske helse.

Kravet om å ha knyttet til seg ergoterapeut innebar også en ny plikt for kommunene. Det ble ikke foreslått å lovfeste krav om ergoterapeut i Primærhelsetjenestemeldingen, men kravet ble tatt inn i loven på bakgrunn av blant annet et anmodningsvedtak fra Stortinget. I begrunnelsen for anmodningsvedtaket pekte helse- og omsorgskomiteen på at ergoterapeuter er en viktig og nødvendig profesjon i framtidens helse- og omsorgstjenester, blant annet for å legge bedre til rette for at brukerne skal kunne bo hjemme lengst mulig.²⁷ I departementets oppfølging vises det til at ergoterapikompetanse er viktig innen habilitering og rehabilitering, noe som er lovpålagte oppgaver, og at om lag 90 kommuner manglet ergoterapeut ved utgangen av 2016.²⁸

7.3.3 Hvordan reguleringen virker

Generalistkommuneutvalget kartla i hvilken grad kommunene oppfylte kompetansekravene for helsesykepleier, jordmor, sykepleier, fysioterapeut og ergoterapeut.²⁹ Samlet sett viste kartleggingen høy grad av oppfylting av lovkrav for de kommunene som hadde rapportert. Alle kommunene rapporterte at de hadde knyttet til seg sykepleier, fysioterapeut og jordmor. Generalistkommuneutvalget mente også at det var gode grunner til å tro at alle kommunene oppfyller kravet om å

²⁵ Se oppsummering av høringsinnspill i punkt 3.5.1 i Prop. 71 L (2016–2017).

²⁶ Meld. St. 26 (2014–2015)

²⁷ Innst. 40 S (2015–2016)

²⁸ Prop. 71 L (2016–2017)

²⁹ NOU 2023: 9

knytte til seg helsesykepleier. Samtidig viste utvalget til at lovkravene er minstekrav, og at kartleggingen ikke sier noe om kommunene har klart å knytte til seg tilstrekkelig antall i forhold til behovet innenfor de ulike fagområdene.

Det har vært en betydelig økning i antall psykologårsværk i kommunale helse- og omsorgstjenester de siste årene, fra 246 i 2015 til 594 i 2024.³⁰ Ifølge Helsepersonellkommisjonen har innføringen av kompetansekravet bidratt til økningen i antall psykologer i kommunene.³¹ Veksten må imidlertid også ses i sammenheng med andre tiltak, blant annet en øremerket tilskuddsordning for rekruttering av psykolog i helse- og omsorgstjenesten.³² I SINTEFs evaluering av tilskuddet, beskrives ordningen som avgjørende for økningen i antallet psykologer i kommunene.³³ Evalueringen ble gjennomført i 2018, altså før kompetansekravet trådte i kraft fra 2020.

Om lag 84 prosent av kommunene hadde psykologkompetanse i 2024, gjennom ansettelse, samarbeid eller kjøp av tjenester.³⁴ Andelen kommuner med psykologkompetanse varierer noe fra år til år, men har vært om lag den samme siden kravet om psykolog ble innført i 2020. Fortsatt mangler over 50 kommuner psykologkompetanse, ifølge rapporteringen i KOSTRA. Det er i hovedsak små kommuner i distriktene som oppgir at de ikke har knyttet til seg psykologkompetanse. Andelen kommuner uten tilknyttet psykologkompetanse er høyest i Nord-Norge og særlig i Finnmark, der halvparten av kommunene manglet denne kompetansen i rapporteringen for 2024.

Antall avtalte ergoterapeutårsværk i den kommunale helse- og omsorgstjenesten har økt fra om lag 1 900 i 2015 til om lag 2 800 i 2024, altså en økning på rundt 50 prosent.³⁵ I 2024 var det registrert ergoterapeutårsværk i underkant av 90 prosent av norske kommuner. Over 40 kommuner er ikke registrert med ergoterapeutårsværk i KOSTRA i 2024, i all hovedsak små kommuner med under 3 000 innbyggere. Statistikken for ergoterapeutårsværk (i motsetning til tallene referert over om psykologkompetanse) tar imidlertid

ikke hensyn til interkommunale samarbeid eller kjøp og salg av tjenester over kommunegrenser, så andelen kommuner med tilgang på ergoterapeutkompetanse er trolig høyere.

7.3.4 Kommisjonens vurdering av reguleringen

Kompetansekravene i helse- og omsorgstjenesteloven er vurdert ut fra kommisjonens prinsipper for reduksjon av statlig styring, som sier at styringstiltak som i størst grad hindrer lokale prioriteringer, bør fjernes. Som drøftet i punkt 7.1, innebærer styring av en bestemt innsats en større grad av inngripen i kommunenes prioriteringsmuligheter enn krav knyttet til hvilke tjenester kommunene skal tilby. Det er derfor særlig viktig å vurdere tiltak som kan bidra til å redusere den statlige styringen av innsats, for eksempel gjennom kompetansekrav. Tiltakene må samtidig vurderes opp mot konsekvensene for kvalitet og likeverd i tjenestene.

Retningslinjene for statlig styring av kommunesektoren presiserer at regler om bemanningsnormer og faglige kompetansekrav må begrunnes særskilt. I tråd med rammestyringsprinsippet, mener kommisjonens flertall (medlemmene Borge, Dale, Dunsæd, Eide, Jørgensen, Mæland, Nord, Ottervik, Prestbakmo og Vabo) at kommunene bør gis større frihet til selv å avgjøre hvilken kompetanse som trengs for å ivareta ansvaret for å tilby forsvarlige helse- og omsorgstjenester. Kommunene må uansett oppfylle kravet om forsvarlige tjenester, og vurdere hvilken kompetanse de behøver ut fra lokale behov og forutsetninger.

Kompetansekrav kan ha gode begrunnelser isolert sett, og er i mange tilfeller også nødvendige for å sikre likeverdige tjenester av god kvalitet. Bakgrunnen for at kompetansekravene ble tatt inn i helse- og omsorgstjenesteloven, er en erkjennelse av at riktig kompetanse er grunnleggende for å kunne yte nødvendige og forsvarlige tjenester. Dette er en vurdering kommisjonen deler, og flertallets forslag om å fjerne kompetansekravene er ikke et uttrykk for en nedvurdering av behovet for kompetanse i helse- og omsorgstjenesten.

Samtidig svekker lovfesting av kompetansekrav det lokale handlingsrommet og kan gjøre det vanskeligere for kommunene å utnytte den tilgjengelige kompetansen og arbeidskraften på en mest mulig effektiv måte. Kommisjonens flertall mener at en fjerning av kompetansekravene vil gi kommunene økt fleksibilitet til å utnytte kompe-

³⁰ Tall fra SSB.

³¹ NOU 2023: 4

³² I perioden 2009–2019 ble det gitt et øremerket tilskudd til kommunene til rekruttering av psykolog. Tilskuddsordningen ble endret og utvidet i løpet av perioden, og ble innlemmet i rammetilskuddet i 2020 da lovkravet trådte i kraft. Tilskuddet utgjorde da 211,6 mill. kroner.

³³ Kaspersen m.fl. (2018)

³⁴ Tall fra SSB.

³⁵ Tall fra SSB.

tansen som er tilgjengelig lokalt, til det beste for innbyggere som er avhengige av gode helse- og omsorgstjenester. Flertallet understreker at økt fleksibilitet for kommunene vil bli stadig viktigere i årene som kommer, med økt mangel på arbeidskraft og vanskeligheter med å rekruttere riktig kompetanse. Da er det viktig at kommunene gis det nødvendige handlingsrommet til å finne gode løsninger lokalt.

Kommisjonen viser til at 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. Per i dag er det 33 grupper av helsepersonell som er autorisert etter helsepersonelloven.³⁶ I tillegg er det flere personellgrupper uten autorisasjon innenfor helse- og omsorgstjenesten, for eksempel barneverns- og sosionomer. Alle disse personellgruppene kan på ulike måter være viktige for den enkelte pasient eller bruker som mottar helse- og omsorgstjenester. Kommisjonens flertall mener derfor at økt fleksibilitet vil være et viktig tiltak for å sikre at personell brukes på at den mest hensiktsmessige måten, og hindre at ressursene bindes opp i enkeltprofesjoner på bekostning av andre.

Kommisjonen vil også påpeke at kompetansekravene er minstekrav, som ikke sier noe om kvaliteten på tjenestene eller om kommunene har knyttet til seg kompetanse av et tilstrekkelig omfang. Alle kommuner oppfyller lovens krav om å ha knyttet til seg sykepleier, men flere undersøkelser viser likevel at sykepleiere er den yrkesgruppen det er størst mangel på, og som det er mest utfordrende for kommunene å rekruttere.³⁷ Dette illustrerer en mer generell utfordring, nemlig at innføring av kompetansekrav i seg selv ikke er nok dersom problemet er en generell knapphet på den aktuelle kompetansen. Dette trekkes også fram av Helsepersonellkommisjonen, som viser til at krav om psykologer og andre helsepersonellgrupper i kommunene gir økt etterspørsel etter disse gruppene og kan bidra til at rekrutteringen blir vanskeligere for både kommunene og spesialisthelsetjenesten.³⁸ Kompetansekrav vil på generelt grunnlag øke etterspørselen etter den aktuelle kompetansen, og kan dermed bidra til å forsterke rekrutteringsutfordringene og øke kostnadene for kommunene.

Kommisjonen vil derfor understreke behovet for å støtte opp under kommunenes arbeid med å

sikre tilstrekkelig og kompetent bemanning innen helse- og omsorgstjenesten. Regjeringen har varslet at det skal settes i gang et arbeid for å utvikle en ny handlingsplan for å bidra til en bærekraftig personellutvikling i helse- og omsorgstjenesten, og det tas sikte på at planen legges fram i 2026.³⁹ Kommisjonen mener at effektive tiltak som kan bidra til kompetanseutvikling, og som samtidig ivaretar kommunenes behov for fleksibilitet og lokalt tilpassede løsninger, bør være en sentral del av arbeidet med den nye planen.

7.3.5 Beskrivelse av kommisjonens forslag til endring

Kommisjonens flertall, alle unntatt medlemmene Rudi og Røsvoll, foreslår at personellkravene i helse- og omsorgstjenesteloven § 3-2 andre ledd oppheves.

7.3.6 Konsekvenser av kommisjonens forslag

Flertallets forslag vil gi økt fleksibilitet for kommunene, slik at de selv kan vurdere hvilken kompetanse som trengs for å oppfylle kravene om forsvarlige tjenester ut fra lokale behov og forutsetninger. Kommisjonen har ikke forutsetninger for å vurdere hvordan kommunene vil benytte seg av det økte handlingsrommet, og kan derfor ikke vurdere om fjerning av kompetansekravene vil føre til at færre kommuner knytter til seg kompetansen som er spesifisert i dagens lov. Kommisjonen vil imidlertid understreke at fjerningen av kompetansekravene ikke påvirker innbyggernes rett til forsvarlige helse- og omsorgstjenester.

I forarbeidene til lovfestingen av kompetansekravene viser Helse- og omsorgsdepartementet til at kommunene uansett må ha knyttet til seg lege, sykepleier, fysioterapeut, jordmor og helsesykepleier for å kunne oppfylle sine plikter etter helse- og omsorgstjenesteloven.⁴⁰ Kommisjonen legger dette til grunn, og forslaget om å fjerne kompetansekravene vil derfor ikke ha noen større praktisk betydning for kommunenes plikter når det gjelder disse profesjonene.

³⁶ Helsepersonelloven § 48

³⁷ Helsedirektoratet (2025)

³⁸ NOU 2023: 4

³⁹ Se Prop. 1 S (2025–2026) for Helse- og omsorgsdepartementet. Den gjeldende handlingsplanen Kompetanseløft 2025 ble lagt fram i 2020, og er regjeringens plan for rekruttering, kompetanse og fagutvikling i den kommunale helse- og omsorgstjenesten og den fylkeskommunale tannhelse-tjenesten. Regjeringen har varslet at Kompetanseløft 2025 videreføres inntil ny plan foreligger, sammen med tiltakene i opptrappingsplan for heltid og god bemanning.

⁴⁰ Prop. 71 L (2016–2017)

En oppheving av kravet om å ha knyttet til seg psykolog og ergoterapeut vil være en reduksjon i de statlige kravene som stilles til kommunene, og vil dermed gi kommunene økt handlingsrom til å tilpasse tjenestene ut fra lokale behov og forutsetninger. Men opphevingen av kravet vil også kunne føre til at færre kommuner vil knytte til seg psykolog og ergoterapeut. Det kan ikke utelukkes at dette i noen tilfeller kan ha negative konsekvenser for tjenestetilbudet til enkelte grupper av innbyggere. Samtidig vil ressursene som frigjøres ved en slik omprioritering kunne benyttes på andre områder, der behovene lokalt vurderes som større. Det samlede tjenestetilbudet kan dermed bli bedre, når ulike tjenester ses i sammenheng.

Kommisjonens flertall mener at eventuelle negative konsekvenser vil være begrensede, ettersom kommunenes ansvar for å tilby forsvarlige helsetjenester vil ligge fast. Kommisjonen har tillit til at kommunene selv er i stand til å vurdere hvilken kompetanse som både er hensiktsmessig og praktisk mulig å rekruttere i den enkelte kommune.

7.3.7 Særmerknader fra kommisjonens mindretall

Særmerknad fra medlemmet Rudi

Medlemmet Rudi deler vurderingen av at den fremtidige mangelen på arbeidskraft og kompetanse krever omstillinger og endringer for at befolkningen skal få gode nok og likeverdige tjenester. Omstillingen vil måtte innebære andre måter å jobbe på ved hjelp av digitalisering, automatisering, organisatoriske endringer, kompetansebygging og oppgaveglidning m.m., men også ved at vi klarer å optimalisere distribusjonen av fagkompetanse. I likhet med kommisjonen for øvrig mener imidlertid medlemmet at kompetansekravene i lov om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m. kun beskriver den grunnkompetansen som er vurdert som minimum for at kommunen skal kunne ivareta sine forpliktelser og sikre tilgang til nødvendige og forsvarlige tjenester. Rudi støtter ikke forslaget om å fjerne kravet om den samlede kompetansen som de profesjonene som kommunene i dag plikter å knytte til seg innehar, uten bredere drøfting av konsekvenser og avbøtende tiltak i det statlige virkemiddelapparatet.

Kompetanse er avgjørende for kvalitet og forsvarlige tjenester, og for å utvikle tjenestene. Dersom den samlede kompetansen blir for lav og for varierende kommunene imellom, vil det svekke utviklingen og omstillingen i offentlig

helse- og omsorgstjeneste og skape store ulikheter. Det er derfor nødvendig at kommisjonen utreder og drøfter hvilke tiltak som fra statens side kan bidra til å kompensere for tapet av kompetanse som vil følge av at disse profesjonene ikke er eller blir tilgjengelige for kommunene i tilstrekkelig omfang. Dersom andre personellgrupper skal dekke opp den kompetansen disse profesjonene til sammen sitter med, må det iverksettes tiltak for å bygge og sikre nødvendig kompetanse, fordele oppgaver og utvikle tjenestene. Drøftingen og vurderingen av andre virkemidler må tas før dagens krav til minimumskompetanse eventuelt fjernes.

Kommisjonens mandat er å lette statens styringstrykk overfor kommunene. Det er enighet om at krav til og styring av innsatsfaktorene, slik som profesjonskravet i helse- og omsorgstjenesten, er de mest inngripende styringstiltakene overfor kommunene. Det er også understreket at tiltakene som foreslås, skal vurderes opp mot kvalitet og likeverd. Forslaget om å fjerne kompetansekravene er gitt uten samtidig drøfting av andre kompenserende tiltak som tverrsektorielt samarbeid, andre organisatoriske løsninger, faglige retningslinjer, veiledere og tilsyn. Det innebærer at forslaget ikke er tilstrekkelig vurdert opp mot forventningene om at befolkningen skal ha tilfredsstillende og likeverdige tjenester uavhengig av hvor de bor.

Medlemmet Rudi mener på denne bakgrunn at fjerning av kompetansekravene må avvente den bredere drøftingen av andre virkemidler i kommisjonens andre delutredning.

Særmerknad fra medlemmet Røsvoll

Medlemmet Røsvoll støtter ikke forslaget om å fjerne de lovfestede kompetansekravene i lov om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m. Et slikt grep vil svekke det faglige sikkerhetsnettet i kommunene, og kan føre til dårligere tjenester, redusert pasientsikkerhet, og økte forskjeller mellom kommuner. Dette vil ha negative konsekvenser både for kvaliteten på tjenestene, for innbyggernes trygghet og kommunenes evne til å tilby likeverdige tjenester. I tillegg er en slik utvikling ikke samfunnsøkonomisk bærekraftig fordi kompetanse bidrar til forebygging av sykdom, reduserer behovet for helsetjenester og gjør at flere kan stå i jobb framfor å bli syke.

Kompetansekravene ble innført for å sikre forsvarlige og likeverdige tjenester etter overføring av oppgaver fra spesialisthelsetjenesten. De er en garanti for at innbyggerne får helsehjelp fra kvali-

fisert personell, og de bidrar til nødvendig kvalitet, pasientsikkerhet og beredskap.

Et slikt tiltak kan ikke foreslås uten at det er gjennomført en grundig og bredt forankret konsekvensutredning av tiltakets konsekvenser for tjenestenes kvalitet. At kommunene har utfordringer med rekruttering, kan ikke brukes som et argument for å senke kompetansekravene. Tvert imot må dette utløse målrettede tiltak for å beholde helsepersonell og styrke utdanning, rekruttering og kompetansebygging – ikke svekke kravene til faglighet.

Medlemmet Røsvoll mener forslaget bryter med kommisjonens eget mandat om å vurdere tiltak opp mot kvalitet og likeverd i tjenestene. Det representerer et skritt i feil retning og vil svekke utviklingen av en trygg, faglig forsvarlig og sterk offentlig helse- og omsorgstjeneste.

7.4 Innlemming av øremerkede tilskudd til kommunesektoren

Det finnes i dag et betydelig antall øremerkede tilskudd til kommunesektoren. Kommisjonens flertall (Dale, Eide, Mæland, Dunsæd, Jørgensen, Vabo og Borge) foreslår at 22 øremerkede tilskudd innlemmes i kommunesektorens rammetilskudd. 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 og forslag i sin helhet. Særmerknader fra disse medlemmene framgår under punkt 7.4.6.

Kommisjonen foreslår også andre tiltak for forenkling og samordning av øremerkede tilskudd til kommunesektoren. Det gjelder sammenslåing av tilskudd på natur- og klimaområdet (punkt 7.5), heving av beløpsgrensen for krav til rapportering for øremerkede tilskudd (punkt 7.6) og forenklinger i Husbankens investeringstilskudd til omsorgsboliger og sykehjem (punkt 7.8).

7.4.1 Beskrivelse av tilskuddsordningene

Bakgrunn og formål

Det følger av kommuneloven at det kommunale selvstyret ikke bør begrenses mer enn det som er

nødvendig for å ivareta nasjonale mål.⁴¹ Videre at kommunene, innenfor rammene av nasjonal økonomisk politikk, bør ha frie inntekter som gir økonomisk handlingsrom. I tråd med dette er rammefinansiering hovedregelen for finansiering av kommunesektoren. Dette innebærer at kommunene og fylkeskommunene i hovedsak finansieres gjennom frie inntekter som kommunene kan disponere fritt innenfor gjeldende lover og forskrifter.

Rammefinansiering gjennom inntektssystemet skal sikre at alle kommuner settes i stand til å tilby et likeverdig tjenestetilbud til sine innbyggere. Det legger videre til rette for effektiv ressursbruk, ved at kommunene selv kan prioritere sin ressursbruk både innad i tjenestene og mellom tjenestområdene basert på lokale forutsetninger og behov.

Øremerkede tilskudd er midler kommunene skal bruke til et bestemt formål, som oftest etter søknad. Dette utgjør et unntak fra hovedregelen om rammefinansiering. Hensikten med øremerkede tilskudd vil ofte være å gi insentiver til større ressursbruk på et område enn det som ville vært tilfelle dersom kommunene fritt fikk disponere midlene. Bakgrunnen for dette kan være at staten, eksempelvis av hensyn til nasjonale mål, likeverdige tjenester eller kvalitet i tjenestetilbudet, mener ressursbruken og innsatsen på et område bør være høyere enn den er i en situasjon uten tiltak. Gjennom bruk av øremerkede tilskudd søker staten altså å påvirke kommunale prioriteringer, og dermed reduseres i praksis den lokale handlefriheten og prioriteringseffektiviteten. I prinsippet kan en si at øremerking i disse tilfellene er basert 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.

Enkelte tilskudd skiller seg fra dette, ved at de har et mer særskilt formål. Et eksempel på dette er integreringstilskuddet, som kompenserer kommunene for utgifter knyttet til en frivillig oppgave en ønsker at kommunene skal påta seg. Dette tilskuddet kan sies å bære mer preg av å være kjøp av en tjeneste fra kommunesektoren, heller enn å ha som formål å påvirke ressursbruken innad i sektoren.

Veilederen for statlig styring av kommuner og fylkeskommuner angir kriterier for når øremerking kan vurderes benyttet, for eksempel ved oppbygging av en tjeneste som står svakt på landsbasis, jf. nærmere omtale i punkt 7.4.4. Bruken av øremerkede tilskudd skal begrenses til særlige til-

⁴¹ Kommuneleken § 2-2

feller, og fordeler og ulemper ved bruk av øremerking må vurderes nøye. Øremerkede tilskudd er eksempelvis ikke ment benyttet til å finansiere ordinære kommunale oppgaver over tid.

Omfang og utvikling

Øremerkede tilskudd utgjør en liten andel av kommunesektorens samlede inntekter. Siden 2000-tallet har omfanget blitt redusert, og deretter ligget på et relativt stabilt nivå.⁴² I 2026 anslås omfanget på øremerkede tilskudd til 42 mrd. kroner, når tilskudd til arbeid med flyktninger, personer med opphold på humanitært grunnlag og asylsøkere holdes utenfor. Dette utgjør i overkant av 5 prosent av kommunesektorens anslåtte samlede inntekter.⁴³ Selv om det samlede omfanget er relativt lavt, fordeler det seg på et høyt antall ordninger. Se nærmere omtale i punkt 4.3.

7.4.2 Hvordan ordningene virker

Formål med øremerking

Øremerkede tilskudd kan være et effektivt virkemiddel for å oppnå raskere måloppnåelse på enkeltområder. Dette kan eksempelvis være der en av hensyn til nasjonale mål ønsker å bygge opp en tjeneste som har lav dekningsgrad på landsbasis. Øremerkede tilskudd vil i slike tilfeller kunne redusere utgiftene kommunen må finansiere for å tilby tjenesten, og dermed stimulere til utbygging av tjenesten.

Enkelte tjenester er kun aktuelle i avgrensede geografiske områder eller for visse grupper av innbyggere. I slike tilfeller kan det være vanskelig å utforme kriterier i inntektssystemet for å fange opp variasjon mellom kommuner. Bruk av øremerking kan i enkelte tilfeller være et egnet virkemiddel for å finansiere tjenester eller tiltak som kun er aktuelle i noen kommuner. Dette støttes av Lunder, som drøfter bruk av øremerket finansiering på områder preget av stor tilfeldig variasjon i utgiftsnivå og klare nasjonale forventninger. Lunder argumenterer for at treffsikker øremerket finansiering av pålagte oppgaver kan være et tiltak for gode lokale prioriteringer og effektivitet.⁴⁴

Tidsavgrensede prosjekter i enkelte kommuner kan være et godt virkemiddel for å teste ut og utvikle nye løsninger. For slike tiltak vil finansie-

ring gjennom de ordinære kriteriene for fordeling av rammetilskuddet være lite egnet. Øremerkede tilskudd eller en særskilt fordeling innenfor rammetilskuddet vil da kunne være egnede alternativer.

Effekt av øremerking

Hvor treffsikkert og effektivt bruk av øremerkede tilskudd er, er usikkert og vil trolig variere. Riksrevisjonen gjennomførte i 1999 en undersøkelse av øremerkede tilskudd som virkemiddel for staten i styringen av kommunene.⁴⁵ De fant at øremerkede tilskudd som hovedregel har innvirkning på tjenestetilbudet. De påpeker imidlertid at virkningen varierer etter hvordan det enkelte tilskuddet er utformet, og som regel avtar virkningen over tid.

Riksrevisjonen skiller mellom to hovedtyper tilskudd. Prisvridende tilskudd er utformet som refusjonsordninger hvor kommunene mottar tilskudd i forhold til egen ressursinnsats. Slike tilskudd fører til at kommunens enhetskostnad ved å produsere en tjeneste reduseres. Prisnøytrale tilskudd er utformet slik at tilskuddet ikke er knyttet direkte til kommunens ressursinnsats, men basert på skjønn eller objektive kriterier. Undersøkelsen viser at prisvridende driftstilskudd har virkning på aktivitetsnivået det samme året som tilskuddssatsen endres. For prisnøytrale tilskudd finner Riksrevisjonen at effekten er mer usikker, og at det tar noe tid før virkningen på aktiviteten inntreffer. De finner også at virkningen av investeringstilskudd er usikker, der kun ett av tre vurderte tilskudd synes å ha hatt virkning på aktivitetsnivået.

Lekkasjeeffektene ved bruk av øremerkede tilskudd kan være betydelige. Det vil si at kommunene samtidig som de får et øremerket tilskudd, omprioriterer midler til andre formål. Dette kan resultere i at ressursbruken på området det gis tilskudd til ikke øker, eller øker mindre enn det kommunen mottar i tilskudd. Riksrevisjonen fant i sin undersøkelse at det var store lekkasjeeffekter særlig for enkelte av de prisnøytrale tilskuddene. Også Telemarksforskning finner i sin analyse fra 2011 at lekkasjeeffektene er betydelige.⁴⁶ Innenfor grunnskole og pleie og omsorg framkommer det at lekkasjen er på om lag 40 prosent. I de fleste øvrige sektorer er det enda høyere grad av lekkasje, så høyt som opp mot 80 til 90 prosent i enkelte sektorer. I sin gjen-

⁴² NOU 2023: 9

⁴³ Prop. 1 S (2025–2026) for Kommunal- og distriktsdepartementet

⁴⁴ Lunder (2023)

⁴⁵ Dokument nr. 3:5 (1999–2000)

⁴⁶ Håkonsen & Løyland (2011)

nomgang av tidligere analyser av øremerkede tilskudd finner også ECON at det er lekkasjeeffekter til andre sektorer.⁴⁷

Riksrevisjonens undersøkelse er nå 25 år gammel, og var basert på et avgrenset utvalg av tilskudd. Hvilken effekt et gitt tilskudd vil ha på tjenestetilbudet, vil trolig variere mellom ordninger og over tid, og avhenge av blant annet hvordan ordningen er innrettet. Som omtalt over, indikerer imidlertid også andre undersøkelser at det er betydelige lekkasjeeffekter ved bruk av øremerkede tilskudd. Dette underbygger at det trolig er grunn til å anta at effekten av øremerkede tilskudd vil avta over tid, ettersom kommunene tilpasser ressursbruken for øvrig i lys av tilskuddsordningene som er etablert.

Fordeling av øremerkede tilskudd

Det kan også være variasjon i hvilke kommuner som klarer å nyttiggjøre seg av øremerkede tilskudd. Telemarksforskning peker på at øremerkede tilskuddsordninger utnyttes best av kommuner med relativt god økonomi.⁴⁸ I deres analyser, basert på data fra 2002–2009, mottar de 25 prosent rikeste kommunene om lag 17 prosent mer i øremerkede tilskudd per innbygger enn de 25 prosent fattigste kommunene. Tendensen er imidlertid svakere enn hva som var tilfelle på 1990-tallet. Beregninger foretatt av kommisjonen på data for perioden 2020–2024 viser en fortsatt tendens til at kommuner med et høyt inntektsnivå mottar mer i øremerkede tilskudd per innbygger enn kommuner med lavere inntekter.⁴⁹

⁴⁷ ECON (2007)

⁴⁸ Håkonsen & Løyland (2011)

⁴⁹ Inntektsnivå er definert som korrigerte frie inntekter inkludert eiendomsskatt, konsesjonskraftinntekter og utbetalinger fra Havbruksfondet. Øremerkede tilskudd er operasjonalisert på samme måte som i Telemarksforskningens rapport, dvs. som summen av artene 700 Refusjon fra staten og 810 Andre statlige overføringer (tall fra kommuneregnskapet i KOSTRA). Det er bare inntekter ført på tjenestefunksjonene som er tatt med (KOSTRA-funksjon 100-393). Som Telemarksforskning påpeker i sin rapport, fanger disse to utgiftsartene opp mer enn kun øremerkede tilskudd fra staten til kommunene. Det er derfor noe usikkerhet knyttet til beregningene. Samvariasjonen mellom øremerkede tilskudd og inntektsnivå må ses i sammenheng med at små kommuner i gjennomsnitt mottar mer i øremerkede tilskudd per innbygger, og at små kommuner også har et høyere inntektsnivå. Men selv når det kontrolleres for kommunestørrelse, er det en viss tendens til at kommuner med et høyt inntektsnivå mottar mer i øremerkede tilskudd.

Andre virkninger og konsekvenser av øremerking

Øremerkede tilskudd til kommunesektoren er ofte søknadsbaserte, og dermed frivillige for kommunene å benytte. Sammenlignet med eksempelvis juridisk styring som legger sterke føringer på alle kommuners oppgaveløsning, er slike tilskudd en relativt mild form for statlig styring av den enkelte kommune. Bruk av øremerkede tilskudd har likevel flere uheldige konsekvenser, som underbygger at omfanget bør begrenses.

Øremerking er et verktøy som gir staten mulighet til å utøve kontroll med kommunesektorens ressursbruk. Det bryter dermed med hovedregelen om rammestyring, og innskrenker det lokale handlingsrommet og svekker lokaldemokratiet. Øremerking kan føre til vridning i ressursbruken ved at kommunene ikke kan prioritere tjenester der de ville ha satt inn ekstra ressurser dersom det var fri bruk av midlene. Denne vridningen kan være ønsket for å oppfylle formålet med tilskuddsordningen. Samtidig kjenner ikke staten kommunene like godt som kommunene selv. Det er dermed risiko for at øremerkede tilskudd utformet av staten ikke er treffsikre, og at vridningen tilskuddene medfører gir mindre effektiv og målrettet ressursbruk samlet sett. Øremerking til eksempelvis oppvekstformål er til liten nytte for kommuner som driver godt innenfor oppvekst og har nedgang i elevtall, men som følge av vekst i antall eldre har udekkede behov innenfor helse og omsorg.

Dersom kommunal ressursbruk i for stor grad blir styrt av nasjonale føringer og øremerkede tilskudd, og handlingsrommet til å gjøre lokale prioriteringer blir knapt, kan dette også medføre at interessen for lokalpolitikken svekkes.⁵⁰

Øremerkede tilskudd bryter også med det finansielle ansvarsprinsippet. Prinsippet innebærer at forvaltningsnivået som er tillagt ansvar og beslutningsmyndighet for en oppgave, også har ansvar for å finansiere utgiftene til oppgaveløsningen. Begrunnelsen for dette handler blant annet om at det gir insentiver til kostnadseffektiv drift. Brudd på dette prinsippet kan være særlig uheldig for tilskudd som er utformet som refusjonsordninger, hvor kommunene får refundert en gitt andel av utgiftsnivået på et område. Utgiftene styres dermed av aktivitetsnivået i tjenesten. Slike ordninger gir begrenset statlig kontroll over utgiftsnivået, og kan gi svake insentiver til effektiv ressursbruk og kostnadskontroll i kommunene.⁵¹

⁵⁰ Håkonsen & Løyland (2011)

⁵¹ NOU 2015: 1

Utstrakt bruk av øremerking fører også til en mer uforutsigbar og uoversiktlig finansiering av kommunene. Et system med mange tilskuddsordninger kan medføre risiko for at tilskuddene til dels motvirker hverandre, og at virkningene av hver enkelt tilskuddsordning blir nøytralisert.⁵² Stor bruk av øremerking kan også føre til en passiv og avventende holdning i kommunene i påvente av nye statlige handlingsplaner og øremerkede midler.⁵³

Øremerkede tilskudd medfører ressursbruk til søking og rapportering, både i kommunesektoren og staten. Dette er en faktor som også kan bidra til økt ulikhet mellom ressurssterke og ressurssvake kommuner, fordi sistnevnte ikke nødvendigvis har ressurser til å optimalisere bruken av øremerkede tilskudd. I områdegjennomgangen av øremerkede tilskudd til kommunesektoren ble forvaltningskostnadene for staten anslått til om lag 600 mill. 2016-kroner, tilsvarende 1,4 prosent av det samlede tilskuddsbeløpet.⁵⁴ Anslaget var basert på rapportert tidsbruk på forvaltning av de enkelte ordningene. Ekspertgruppen hadde ikke tilgang på tilsvarende tall for kommunesektoren, men la til grunn at kommunesektoren bruker minst like lang tid som statlig sektor per krone de mottar i tilskudd. Samlede forvaltningskostnader for kommunesektor og stat ble på bakgrunn av dette anslått til å utgjøre 2,7 prosent av det samlede tilskuddsbeløpet.

Forslag fra tidligere arbeider

Flere utredninger og arbeider har foreslått å redusere omfanget av øremerkede tilskudd. Produktivitetskommisjonen pekte på at omfanget av øremerking og refusjonsordninger bør holdes på et minimum.⁵⁵ Områdegjennomgangen av øremerkede tilskudd til kommunesektoren foreslo innlemming og sammenslåing av et betydelig antall øremerkede tilskudd. Riksrevisjonen pekte i sin undersøkelse på at departementene i større grad bør foreta en løpende (årlig) gjennomgang av tilskuddsordningene med henblikk på om ordningene skal opphøre eller innlemmes i inntektsystemet.⁵⁶

⁵² Dokument nr. 3:5 (1999–2000)

⁵³ NOU 2015: 1

⁵⁴ Ekspertgruppe for områdegjennomgang av øremerkede tilskudd til kommunesektoren (2017)

⁵⁵ NOU 2015: 1

⁵⁶ Dokument nr. 3:5 (1999–2000)

7.4.3 Kommisjonens vurdering av ordningene

Øremerkede tilskudd innebærer en statlig styring med kommunal ressursbruk, som innskrenker lokalt handlingsrom, svekker lokaldemokratiet, reduserer prioriteringseffektiviteten, har uheldige fordelingsvirkninger og påfører både staten og kommunene administrative kostnader. Et stort omfang av tilskudd kan også medføre at de motvirker hverandre. Øremerkede tilskudd bør derfor kun benyttes i særskilte tilfeller. Antallet øremerkede tilskudd er imidlertid betydelig, og mange oppfyller etter flertallets vurdering ikke kriteriene for unntak fra rammefinansiering.

Tilskuddsordningene finansierer ofte gode formål, og kan ha gode intensjoner isolert sett. Statens ønske om å prioritere utvalgte tjenester må imidlertid veies opp mot hensynet til lokal handlefrihet og hensynet til effektiv ressursbruk. Kommisjonens flertall vurderer at dagens store omfang av tilskuddsordninger utfordrer ramme-styringsprinsippet og innskrenker det lokale handlingsrommet mer enn hva som er hensiktsmessig.

Etter flertallets vurdering er det derfor behov for en opprydning i dagens system med et betydelig antall øremerkede tilskudd.

7.4.4 Beskrivelse av kommisjonens forslag til endring

Kommisjonens flertall (Dale, Eide, Mæland, Dunsæd, Jørgensen, Vabo og Borge) foreslår at 22 øremerkede tilskudd innlemmes i kommunesektorens rammetilskudd. Med innlemming menes det at tilskuddsordningene avvikles, og at midlene legges inn i rammetilskuddet og fordeles til kommunene og fylkeskommunene etter ordinære kriterier i inntektssystemet. 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 og forslag i sin helhet. Særmerknader fra disse medlemmene framgår under punkt 7.4.6.

I vurderingen er det tatt utgangspunkt i etablerte kriterier for unntak fra rammefinansiering, og et avgrenset utvalg av øremerkede tilskudd.

Rammer og avgrensninger for kommisjonens anbefaling er nærmere beskrevet nedenfor. Til slutt i dette delkapittelet presenteres flertallets forslag til innlemming. Kommisjonen vil også vurdere innlemming av ytterligere øremerkede tilskudd i andre delutredning.

Rammer for kommisjonens vurdering av innlemming

Av veilederen for statlig styring av kommuner og fylkeskommuner framgår det at øremerking skal forbeholdes følgende tilfeller:⁵⁷

1. Der det er et sterkt nasjonalt ønske om å bygge ut en tjeneste som har lav dekningsgrad på landsbasis. Øremerking bør i slike tilfeller kun benyttes på noen få sektorer over en avgrenset tidsperiode.
2. For tjenester som bare er aktuelle i avgrensede geografiske områder eller i et avgrenset tidsrom, som kun skal gis til noen kommuner eller fylkeskommuner, eller som kun gjelder visse grupper av innbyggere, kan øremerking vurderes.
3. Finansiering av tidsavgrensede forsøk og prosjekter i enkelte kommuner

I vurderingen av innlemming av øremerkede tilskudd har kommisjonens flertall lagt til grunn at tilskudd som ikke oppfyller disse kriteriene som hovedregel bør innlemmes.

Med den begrensede tiden kommisjonen har hatt til rådighet til arbeidet med første delutredning, har det vært behov for å avgrense omfanget av øremerkede tilskudd som vurderes for innlemming nå. Det er derfor primært tilskuddsordninger som kan sies å være knyttet til drift av ordinært kommunalt tjenestetilbud som er vurdert for innlemming. Dette inkluderer eksempelvis tilskudd knyttet til utvikling av tjenestetilbud, veiledning og kompetanseheving og mindre innkjøp og investeringer. Videre er det fokusert på landsdekkende tilskuddsordninger. Disse er relevante for, og får konsekvenser for, et stort antall kommuner. Tilskudd i denne kategorien baserer seg i prinsippet på at staten har informasjon om hva som er den beste bruken av den siste krona i alle landets kommuner. Det vil som oftest ikke være tilfelle, og slike tilskudd svekker dermed prioriteringseffekten sammenlignet med om kommunene kan fordele midlene tilpasset lokale behov.

Det er vurdert tilskudd på tvers av flere sektorer, men med et ekstra fokus på de store velferdsområdene. Disse områdene er preget av stor grad

av statlig styring også gjennom andre virkemidler, både juridisk og pedagogisk styring. Bruk av øremerkede tilskudd på toppen av dette kan medføre et komplisert system med overlappende styrings tiltak. Dette medfører et lite effektivt styrings system.

Tilskuddene som er identifisert med utgangspunkt i denne avgrensningen, er deretter vurdert opp mot kriteriene for unntak fra rammestyring. Avgrensningen innebærer at det særlig er tilskudd som, etter flertallets vurdering, primært er begrunnet i kriteriet om at det er et sterkt nasjonalt ønske om å bygge ut en tjeneste som vurderes for innlemming. Av de tre kriteriene, er det dette som etter flertallets vurdering i størst grad avhenger av skjønnsmessige vurderinger og hvor potensialet for innlemming er størst.

Kriteriet om at det er et nasjonalt ønske om å bygge ut en tjeneste har fire forutsetninger som kommenteres i det videre; sterkt ønske, lav dekningsgrad, få sektorer og avgrenset tidsperiode. Hvorvidt det foreligger et *sterkt nasjonalt ønske om å bygge ut en tjeneste*, og et godt grunnlag for det, er i stor grad en politisk vurdering som kommisjonen ikke har gått inn i. Vurderingen tar derfor utgangspunkt i de øvrige vilkårene for å benytte kriteriet. Hvorvidt vilkåret om at *tjenesten har lav dekningsgrad på landsbasis* er oppfylt er til dels også en skjønnsmessig vurdering. Kommunal- og distriktsdepartementets veileder gir ikke føringer for hvor lav dekningsgraden må være for at vilkåret skal kunne anses som oppfylt. Det er derfor gjort en skjønnsmessig vurdering av dette for de enkelte tilskuddsordningene. Videre framgår det at øremerking i disse tilfellene *kun bør benyttes på noen få sektorer*. Dette gir lite veiledning i vurderingen av den enkelte tilskuddsordning, men tilsier at omfanget av tilskudd begrunnet i dette kriteriet samlet sett bør være begrenset. Dagens samlede omfang av tilskudd i denne kategorien kan etter flertallets vurdering ikke sies å være i tråd med denne føringen. Til slutt bør tilskuddene kun gis *over en avgrenset tidsperiode*. Kommisjonens flertall legger til grunn at tilskudd som er begrunnet med dette kriteriet og har hatt en varighet på mer enn fem år som hovedregel bør innlemmes. Dette underbygges også av at det er grunn til å anta at effekten av øremerkede tilskudd avtar over tid, som omtalt i punkt 7.4.2.

Det andre kriteriet for unntak fra rammestyring omfatter blant annet *tjenester som bare er aktuelle i avgrensede geografiske områder* eller i et *avgrenset tidsrom*, eller *tjenester som bare gis av noen kommuner eller fylkeskommuner*. Flertallets vurdering er at landsdekkende tilskuddsord-

⁵⁷ Kommunal- og distriktsdepartementet (2024)

ninger alle kommuner kan søke på som hovedregel ikke vil oppfylle dette kriteriet. Unntaket er etter flertallets vurdering om det oppstår et klart behov på tvers av kommuner, som er tydelig avgrenset i tid. Eksempler på dette kan være tilskuddsordninger som ble opprettet for å kompensere kommunesektoren for merutgifter knyttet til pandemien. Unntaket kan også brukes dersom det er snakk om tjenester som kun gjelder visse grupper av innbyggere. For å oppfylle dette vilkåret, bør det etter flertallets vurdering være snakk om en gruppe innbyggere som ikke finnes i alle kommuner, og dermed tjenester som ikke alle kommuner må tilby.

Det siste kriteriet for unntak omhandler finansiering av *tidsavgrensede forsøk og prosjekter i enkelte kommuner*. Av Kommunal- og distriktsdepartementets veileder kommer det fram at øremerking kan være formålstjenlig der staten setter i gang tidsavgrensede forsøk og prosjekter i enkeltkommuner. Videre at det bør begrenses hvor mange slike tilskudd som benyttes samtidig. Tilskudd som i sin helhet er tidsavgrenset og avgrenset til enkelte kommuner, vil åpenbart kunne oppfylle dette kriteriet. Også landsdekkende og varige tilskuddsordninger vil imidlertid kunne oppfylle kriteriet dersom de finansierer klart avgrensede prosjekter og forsøk i enkelte kommuner. Hvor grensen for å definere noe som et prosjekt eller forsøk går, er noe mer uklart. Kommisjonens flertall legger til grunn at tiltaket må være avgrenset både i innhold og tid, og skille seg klart fra ordinær drift og løpende utviklingsarbeid. Det vektlegges også om det inngår et element av læring og overføringsverdi. Kommisjonens flertall legger eksempelvis til grunn at tilskudd til revisjon av plandokumenter ikke vil oppfylle dette kriteriet, selv om et slikt arbeid er avgrenset i tid og til enkelte kommuner. Det samme gjelder eksempelvis tilskudd til befolkningskampanjer, kompetanseutvikling eller oppgradering av kommunale bygg. Et eksempel på tilskudd som etter flertallets vurdering oppfyller kriteriet, er tilskudd til pilot med nærtjenestesenter.

Nærmere avgrensninger for kommisjonens vurdering av innlemming

Rammene som er lagt til grunn for vurderingen av tilskuddsordningene innebærer at en rekke øremerkede tilskudd ikke er vurdert for innlemming nå. Dette omfatter blant annet tilskudd som finansierer tjenester som kun er aktuelle i avgrensede geografiske områder eller for visse grupper av innbyggere, og kun gis til noen kommuner eller

fylkeskommuner. Større investeringstilskudd er, med enkelte unntak, heller ikke vurdert for innlemming nå. Kommisjonen har heller ikke vurdert tilskudd som bærer preg av å være kjøp av tjenester fra enkelte kommuner eller fylkeskommuner. Tilskudd som er innrettet mot tidsavgrensede prosjekter i et mindre utvalg kommuner er heller ikke vurdert.

Avgrensningen innebærer blant annet at de to største øremerkede tilskuddene, integreringstilskuddet og toppfinansieringsordningen for ressurskrevende tjenester, ikke er vurdert. Integreringstilskuddet bærer dels preg av å være kjøp av en tjeneste fra kommunesektoren. Tilskuddet skal dekke kostnader knyttet til bosetting av flyktninger, noe som er en frivillig oppgave for kommunesektoren. Tilskuddet finansierer kostnader som gjelder en avgrenset gruppe innbyggere, og som kan variere betydelig både over tid og mellom kommuner. Tilskuddet er ikke søknadsbasert, men basert på faste satser, og det er ikke krav om særskilt rapportering om bruk av tilskuddet. Etter kommisjonens vurdering er dette utgifter som er lite egnet for finansiering over rammetilskuddet, og kommisjonen vil ikke vurdere innlemming av dette tilskuddet nærmere. Toppfinansieringsordningen skal legge til rette for at kommuner kan gi et godt tjenestetilbud til mottakere som har krav på omfattende helse- og omsorgstjenester. Gjennom ordningen får kommunene refundert deler av utgiftene til tjenestetilbudet til denne gruppen. Ordningen er begrunnet med at den dekker kostnader knyttet til en avgrenset innbyggergruppe, som varierer mellom kommuner og over tid. Ordningen er imidlertid landsdekkende, og nærmest alle kommuner får tilskudd. Den finansierer også ordinære kommunale oppgaver. Denne ordningen kan det derfor være noe større grunn til å se nærmere på. Kommisjonen vil komme tilbake til dette i andre delutredning. Vurderingen vil kunne omfatte både innlemming, forenklinger og endringer i forvaltningsansvaret for ordningen. Se nærmere omtale i kapittel 9.

Rammene beskrevet over har vært et utgangspunkt for å identifisere tilskudd for vurdering. Det er imidlertid ikke slik at alle tilskudd som kan sies å passe inn i disse rammene og avgrensningene er vurdert for innlemming nå. Dette skyldes blant annet at det ikke finnes gode og fullstendige oversikter over alle øremerkede tilskudd. Det kan dermed være andre tilskudd som passer inn i disse rammene, men som av ulike grunner ikke er fanget opp av kommisjonen.

Noen kommunale oppgaver er i større grad enn andre kjennetegnet av eksterne virkninger, jf.

nærmere drøfting i vedlegg til denne utredningen. Slike kjennetegn kan være et argument for å benytte øremerkede tilskudd til disse oppgavene. Se omtale av tilskudd til natur- og klimatiltak i punkt 7.5.

Videre et det i 2026 opprettet et tverrsektorielt tilskudd til forebyggende tiltak for barn og unge (programfinansiering). Formålet med ordningen er å legge til rette for gode oppvekstsvilkår og å forebygge at barn og unge faller utenfor. Tilskuddet skal støtte kommunenes forebyggende innsats og bidra til målrettet og helhetlig innsats på tvers av sektorer. Det er overført midler til ordningen fra tilskuddene til helsestasjons- og skolehelsetjenesten, økt barnehagedeltakelse for minoritetsspråklige barn og tiltak for å styrke den språklige utviklingen for minoritetsspråklige barn i barnehage. Fra 2027 skal det overføres midler fra tilskuddene til inkludering av barn og unge og foreldrestøttende tiltak i kommunene.

Tilskuddene som berøres av dette arbeidet faller potensielt innenfor kommisjonens avgrensning, men er ikke vurdert for innlemming av kommisjonen nå. Dette skyldes dels at de berørte ordningene er varslet avvirket etter hvert som den nye ordningen trappes opp. Det er dermed den nye ordningen det eventuelt ville vært aktuelt å vurdere for innlemming. Denne ordningen iverksettes først fra 2026, og det er dermed for tidlig å si noe om hvordan den vil fungere eller effektene den vil ha. Kommisjonen antar samtidig at en sammen slått ordning vil medføre større frihet for kommunene i hvordan midlene benyttes, og at de negative effektene av øremerking dermed kan bli mindre enn ved dagens ordninger. Videre er forebygging et område som i mindre grad er regulert gjennom lov- og forskriftskrav, slik at faren for stor grad av overlappende virkemiddelbruk på dette området er noe mindre enn for en del andre områder. Kommisjonens flertall understreker imidlertid at også den nye tverrsektorielle ordningen bør vurderes for innlemming i kommunenes rammetilskudd på lengre sikt.

Det er altså trolig grunn til å innlemme flere tilskudd enn kommisjonens flertall nå foreslår. Dette kan gjelde både tilskudd i samme kategori som de flertallet nå foreslår å innlemme, og andre kategorier av ordninger. Kommisjonen vil vurdere innlemming av ytterligere tilskudd i andre delutredning. Utover toppfinansieringsordningen for ressurskrevende tjenester, er det blant annet aktuelt å vurdere innlemming av flere investeringstilskudd, herunder tilskuddet til heldøgns omsorgsboliger. Det kan også være behov for å vurdere mer systematiske eller institusjonelle tiltak knyt-

tet til bruk av øremerkede tilskudd til kommunesektoren. Dette kan eksempelvis dreie seg om endringer i kriterier for bruk av øremerkede tilskudd. Det vises til nærmere omtale av rammer for andre delutredning i kapittel 9.

Flertallets forslag om innlemming av øremerkede tilskudd

Med utgangspunkt i rammene og avgrensningene ovenfor, foreslår kommisjonens flertall (Dale, Eide, Mæland, Dunsæd, Jørgensen, Vabo og Borge) innlemming av 22 øremerkede tilskudd i kommunesektorens rammetilskudd. Bevilgningene til ordningene utgjorde om lag 4,3 mrd. kroner i regjeringens budsjettforslag for 2026. 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 og forslag i sin helhet. Særmerknader fra disse medlemmene framgår under punkt 7.4.6.

Tilskuddene som foreslås innlemmet er i hovedsak landsdekkende ordninger som finansierer ordinære kommunale oppgaver. Flere av ordningene har bestått over relativt lang tid. Mange av ordningene er også relativt små og søknadsbaserte, og medfører dermed en stor administrasjonsbyrde relativt sett. De berørte tilskuddene oppfyller, etter flertallets vurdering, ingen av kriteriene for unntak fra rammefinansiering. Tilskuddene er, slik flertallet oppfatter det, primært begrunnet i et ønske om å bygge ut en tjeneste på landsbasis. I mange tilfeller er det imidlertid ikke tilstrekkelig begrunnet at tjenesten har lav dekningsgrad på landsbasis, og at det dermed er behov for å bygge den ut av hensyn til nasjonale mål. I tillegg til dette har flere av ordningene uklart effekt og måloppnåelse.

Det foreslås som hovedregel at tilskuddene innlemmes i sin helhet. For noen ordninger, eksempelvis der hvor deler av bevilgningen dekker forpliktelser fra tilsagn om tilskudd gitt tidligere år, vil innlemming måtte skje gradvis. For tilskudd som består av enkelte mindre ordninger i tillegg til ordningens hoveddel, er det tatt utgangspunkt i tilskuddets hovedformål i vurderingen av innlemming.

Det samlede rammetilskuddet til kommunesektoren består også av et skjønnsstilskudd. I regje-

ringens budsjettforslag for 2026 ble det foreslått en skjønnsramme på 1 030 mill. kroner. Hoveddelen av midlene fordeles til kommuner gjennom Statsforvalteren, etter retningslinjer fastsatt av Kommunal- og distriktsdepartementet. Ordningen er ment å kompensere for lokale forhold som ikke fanges opp i inntektssystemet eller andre faste tilskuddsordninger. Flertallets forslag innebærer som utgangspunkt at tilskuddsordningene som innlemmes, innlemmes i innbyggertilskuddet. For enkelte ordninger kan det imidlertid være aktuelt å se innlemming i sammenheng med rammen og retningslinjene for skjønnsmidler fra Statsforvalteren. Dette kan særlig være aktuelt for mindre søknadsbaserte og prosjekttrettede tilskudd.

Tabell 7.1 gir en kort oppsummering av tilskuddsordningene som flertallet foreslår innlemmet. I tabellen er det oppgitt kapittel og post i statsbudsjettet for tilskuddsordningene. Det understrekes at det er de enkelte tilskuddene, og ikke nødvendigvis kapitlene og postene i sin helhet, som foreslås innlemmet. Tabellen angir også forsøksvis hvilket år tilskuddet ble opprettet. For eldre tilskudd har det i en del tilfeller vært krevende å identifisere opprettelsesår. For disse er det i stedet oppgitt at tilskuddet har hatt en varighet på mer enn fem år. For noen ordninger har innretningen blitt noe justert siden de først ble opprettet. Det er da som hovedregel oppgitt tidspunkt for når tilskuddet først ble opprettet.

Forslaget og informasjonen i tabellen tar utgangspunkt i regjeringens budsjettforslag for 2026, og hensyntar ikke endringer som følger av Stortingets budsjettbehandling. Som resultat av budsjettbehandlingen på Stortinget er flere øremerkede tilskudd nå innlemmet i rammetilskuddet fra 2026, utover tilskudd som var foreslått innlemmet i regjeringens budsjettforslag. Det gjelder syv tilskudd til følgende formål; arbeid med flere læreplaner, veiledning for nyutdannede lærere, sosiale tjenester og tiltak for vanskeligstilte, ABC-kampanje for god psykisk helse, program for folkehelsearbeid i kommunene, frisklivs-, lærings- og mestringstilbud og kommunalt rusarbeid. Disse inngår også i anbefalingen fra kommisjonens flertall, med unntak av tilskuddet til program for folkehelsearbeid i kommunene. Totalt utgjør innlemmingen av de syv tilskuddene om lag 1,3 mrd. kroner. Det har også kommet andre endringer i øremerkede tilskudd som følge av Stortingets behandling. Blant annet ble ordningen med toppet bemanning i barnehagene utvidet og økt med 600 mill. kroner sammenlignet med regjeringens forslag.

I punkt 7.4.5 gis en samlet vurdering av konsekvensene av kommisjonens forslag til innlemming. En nærmere beskrivelse og vurdering av de ulike tilskuddsordningene framgår av punkt 7.4.7.

Tabell 7.1 Flertallets forslag til innlemming av øremerkede tilskudd til kommunesektoren

Departement	Kapittel og post	Tilskudd	Beløp ¹	Mottakergruppe	År tilskuddet ble opprettet
KD	226/21	Tilskudd til innkjøp av fysiske lærebøker	120,0	Kommuner	2023
KD	226/22 231/21	Tilskudd til videreutdanning i barnehage, grunnskole og videregående opplæring	1 224,1	Kommuner og fylkeskommuner	>5 år
KD	226/61	Tilskudd til veiledning for nyutdannede nytilsatte lærere	225,8	Kommuner	2019
KD	226/63	Tilskudd til utstyr og læringsarenaer på 1.–10. trinn	190,9	Kommuner	2024
KD	231/60	Tilskudd til toppet bemanning i barnehagene	200,0	Kommuner	2025
KD	226/62	Tilskudd til skolebibliotek og bøker	103,2	Kommuner	>5 år
KD	225/69	Tilskudd til arbeid med flere læreplaner	465,9	Fylkeskommuner	2022
KD	225/69	Tilskudd til Fagbrev på jobb	83,2	Fylkeskommuner	2020

Tabell 7.1 Flertallets forslag til innlemming av øremerkede tilskudd til kommunesektoren

Departement	Kapittel og post	Tilskudd	Beløp ¹	Mottakergruppe	År tilskuddet ble opprettet
HOD	765/62	Tilskudd til kommunalt rusarbeid	448,6	Kommuner	2014
HOD	760/61	Tilskudd til frisklivs-, lærings- og mestringstilbud	34,4	Kommuner og fylkeskommuner	>5 år
HOD	760/60	Tilskudd til veiledning av studenter og ansatte i de kommunale helse- og omsorgstjenestene	10,5	Kommuner	2024
HOD	760/60	Kompetanse- og tjenesteutviklings-tilskuddet	376,9	Kommuner og fylkeskommuner	>5 år
HOD	760/60	Kompetansehevende tiltak for lindrende behandling og omsorg ved livets slutt	13,5	Kommuner	>5 år
HOD	760/70	Helhetlig støtte til pårørende med krevende omsorgsoppgaver	11,3	Kommuner	>5 år
HOD	765/60	Styrket arbeid med forebygging, tidlig oppdagelse, tidlig intervensjon og behandling av spiseforstyrrelser	11,1	Kommuner	2023
HOD	714/60	Tilskudd til ABC-kampanje for god psykisk helse	20,3	Fylkeskommuner	2025
AID	621/63	Sosiale tjenester og tiltak for vanskeligstilte	207,5 ²	Kommuner	2017
BFD	854/61	Tilskudd til barnevernsfaglig videreutdanning	41,2	Kommuner	>5 år
JD	433/60	Tilskudd til forebygging av radikalisering og voldelig ekstremisme	12,1	Kommuner	>5 år
ED	1825/60	Tilskudd til energitiltak i kommunale bygg	300,0	Kommuner	2023
LMD	1142/60	Tilskudd til veterinærdekning	207,0	Kommuner	>5 år
SD	1320/66	Tilskudd til tryggere skoleveier og nærmiljøer	41,5	Kommuner og fylkeskommuner	2022
Sum			4 349		

¹ Bevilgning foreslått i regjeringens budsjettforslag for 2026² Kun deler av tilskuddet foreslås innlemmet.

7.4.5 Konsekvenser av kommisjonens forslag

Flertallets forslag innebærer mindre detaljert økonomisk styring av kommunesektoren. Dette bidrar til en mer oversiktlig og forutsigbar finansiering av sektoren. Det bidrar også til mindre

grad av overlappende styringsvirkemidler, og dermed et mer effektivt styringssystem.

Forslaget påvirker ikke kommunesektorens samlede inntekter, men gir større frihet til å vurdere og prioritere hvordan midlene skal benyttes. Kommisjonens flertall legger til grunn at kommunesektoren kjenner egne behov og utford-

Tabell 7.2 Anslag på fordelingsvirkninger av innlemming av øremerkede tilskudd i rammetilskuddet til kommunene. Kommuner gruppert etter korrigerte frie inntekter

Korrigerte frie inntekter	Antall innb. og kommuner		Frie inntekter inkl. eiendomsskatt mv.		Anslag på fordelingsvirkning	
	1000 innb.	Kom.	Mill. kr	Kr per innb.	Mill. kr	Kr per innb.
Under 95 pst.	1 877	74	129 689	70 036	38,7	21
95–100 pst.	1 667	63	119 725	72 559	71,6	43
100–105 pst.	1 534	59	114 211	75 111	-0,3	0
105–115 pst.	244	56	21 998	90 118	-47,2	-193
115–135 pst.	153	46	15 625	102 633	-34,4	-226
Over 135 pst.	132	59	17 851	135 741	-28,4	-215
Sum	5 607	357	419 099	75 511	0	0

Merknad: Beregningene er basert på fordelingen av øremerkede tilskudd i 2024 eller 2025. For tilskudd som fordeles til vertskommuner for samarbeid på tvers av kommuner, er det laget et anslag for hvordan dagens tilskudd fordeler seg mellom kommunene. Det er lagt til grunn at ved en innlemming vil de ulike tilskuddene fordeles etter den aktuelle delkostnadsnøkkelen i inntektssystemet for kommunene. Tilskudd til tjenester som ikke har en egen kostnadsnøkkel er fordelt etter innbyggertall. Kommunene er gruppert etter nivået på korrigerte frie inntekter inkl. eiendomsskatt, netto konsesjonskraftinntekter og havbruksinntekter (tall for 2024).

Kilde: Fordeling av øremerkede tilskudd fra respektive departement. Beregninger utført av Kommunekommisjonen basert på kriteriedata til inntektssystemet for 2026.

ringer best, og har bedre forutsetninger for å prioritere riktig bruk av midlene enn det staten har. Forslaget legger dermed til rette for en mer effektiv og målrettet ressursbruk samlet sett, ved at midlene prioriteres der det er størst behov både innad i og på tvers av sektorer.

Fordelingsvirkninger ved kommisjonens forslag

Tabell 7.2 og 7.3 viser anslag på fordelingsvirkningene av de foreslåtte innlemmingene for kommuner gruppert etter henholdsvis inntektsnivå og sentralitet. Fordelingsvirkninger for fylkeskommunene er vist i tabell 7.4. Tabellene for kommunegrupper viser gjennomsnittlige fordelingsvirkninger for de ulike kategoriene, og det er store variasjoner innad i kommunegruppene. Kommune-gruppene som i gjennomsnitt vil komme *bedre* ut med en innlemming er kommuner med et inntektsnivå under landsgjennomsnittet, med over 20 000 innbyggere og som ligger i sentralitetsklasse 1 til 3.⁵⁸ Kommunene med et høyt inntektsnivå, med under 10 000 innbyggere, og kommuner i sentralitetsklasse 5 og 6, vil komme dårligere ut samlet sett. Fordelingsvirkningene er relativt små sammenlignet med nivået på de frie inntektene.

Kommisjonen viser videre til at øremerkede tilskudd som innlemmes i rammetilskuddet til kommunene, i utgangspunktet vil omfattes av inntektsgarantiordningen (INGAR) i inntekts-

systemet. INGAR er en ordning som skjermer kommunene mot en brå nedgang i rammetilskuddet fra ett år til det neste. I beregningen tas det også hensyn til fordelingsvirkninger som følge av innlemming av øremerkede tilskudd i rammetilskuddet. Ordningen kan dermed bidra til at kommunene får tid til å tilpasse seg endringer i inntektsnivået som følger av innlemmingen av øremerkede tilskudd.

Konsekvenser for tjenestetilbudet

Kommisjonen er bedt om å redegjøre for konsekvenser av de foreslåtte tiltakene for kvalitet og likeverd i tjenestene. I denne vurderingen er det aktuelt å se hen til de to effektene forslaget kan ha; endret fordeling av inntekter mellom kommuner og økt handlefrihet til å prioritere bruk av midlene.

Fordelingsvirkningene ved innlemming medfører at enkelte kommuner samlet sett vil få lavere

⁵⁸ Basert på kommune- og fylkesfordelte tall for 2,4 av de 4,3 mrd. kronene som foreslås innlemmet. Fire tilskudd inngår ikke i beregningene av fordelingsvirkninger som følge av manglende data: tilskudd til energitiltak i kommunale bygg, tilskudd til ABC-kampanje for god psykisk helse, tilskudd til innkjøp av fysiske lærebøker og tilskudd til videreutdanning i barnehage, grunnskole og videregående opplæring. Blant tilskuddene som inngår i beregningene er det både tilskudd som fordeles etter faste fordelingsnøkler og tilskudd der fordelingen kan variere mye fra år til år.

inntekter enn de ville hatt i en situasjon der de øremerkede tilskuddene ble videreført. I motsatt ende vil andre kommuner få høyere samlede inntekter enn de ellers ville hatt. Avhengig av omfang kan dette få konsekvenser for det samlede tjenestetilbudet i disse kommunene. Det kan ikke utelukkes at tjenestetilbudet i kommuner som mister inntekter samlet sett vil bli negativt påvirket av forslaget.

En av flere faktorer som forklarer forskjeller i tjenestetilbud mellom kommuner, er forskjeller i inntekter. En utjevning av inntekter vil derfor kunne bidra til utjevning av tjenestetilbudet. Kommisjonens forslag til innlemming vil i gjennomsnitt gi en omfordeling av inntekter fra kommuner med relativt høye inntekter til kommuner med lavere inntekt. Selv om virkningen er relativt liten sammenlignet med kommunenes inntektsnivå, bidrar den etter flertallets vurdering isolert sett til å legge til rette for et mer likeverdig tilbud på tvers av kommuner.

Forslaget gir kommunene økt handlingsrom til å prioritere bruk av midlene, innenfor de rammer som gis i lov og forskrift. Det vil være opp til kommunene selv å prioritere hvorvidt prosjekter, tiltak og innsats som har vært finansiert gjennom øremerkede tilskudd skal videreføres, endres eller avvikles. Forslaget vil trolig medføre at enkelte formål som i dag finansieres med øremerkede tilskudd vil bli lavere prioritert, og at tjenestetilbudet på disse områdene i noen tilfeller blir redusert. På den andre siden vil tjenestetilbudet på andre områder som kommunen velger å prioritere opp, kunne bli bedre. Redusert ressursbruk på et område er ikke nødvendigvis negativt, dersom det er større behov for andre tjenester i kommunen.

I 2000 ble det gjennomført et forsøk med innlemming av flere øremerkede tilskudd for utvalgte kommuner. Forsøket ble i etterkant evaluert av Telemarksforskning.⁵⁹ Resultatene av dette kan gi en pekepinn på hvilke konsekvenser innlemming har for ressursbruk på de berørte områdene. I evalueringen ble ressursinnsats på berørte områder i forsøkskommunene sammenlignet med landets øvrige kommuner. Telemarksforskning fant at lokale prioriteringer i noen grad endret seg som følge av forsøket, men effektene gikk i ulike retninger. På enkelte områder var veksten i ressursbruken i forsøkskommunene lavere enn i kommunesektoren for øvrig, mens på andre områder var effektene motsatt. De største effektene fant man innenfor pleie- og omsorgstjenesten, der forsøket virker å ha bidratt til en tydelig omprioritering mellom tjenesteområder innenfor sektoren.

Kommisjonens flertall legger til grunn at kommunesektoren kjenner egne behov og utfordringer bedre enn staten gjør, og at økt handlefrihet dermed vil ha positiv effekt på det samlede tjenestetilbudet. Samtidig legger inntektssystemet til rette for at kommunene kan tilby likeverdige tjenester, gjennom sine utjevningsmekanismer. Etter flertallets vurdering er det derfor rimelig å legge til grunn at økt grad av økonomisk ramkestyring legger bedre til rette for at kommunesektoren kan tilby likeverdige tjenester av god kvalitet enn det et system med et stort antall øremerkede tilskudd gjør.

Administrative konsekvenser

Forslaget vil medføre redusert ressursbruk på søknad og rapportering. I områdegjennomgangen av øremerkede tilskudd til kommunesektoren ble

Tabell 7.3 Anslag på fordelingsvirkninger av innlemming av øremerkede tilskudd i rammetilskuddet til kommunene. Kommuner gruppert etter sentralitet

Sentralitet	Antall innb. og kommuner		Frie inntekter inkl. eiendomsskatt mv.		Anslag på fordelingsvirkning	
	1000 innb.	Kom.	Mill. kr	1000 innb.	Kom.	Mill. kr
1	1 026	5	72 547	71 750	35,1	34
2	1 536	21	106 811	70 495	82,6	54
3	1 446	54	101 229	70 735	34,1	24
4	823	65	63 854	78 000	-6,4	-8
5	566	104	50 222	89 054	-79,7	-141
6	211	108	24 434	116 232	-65,7	-312
Sum	5 607	357	419 099	75 511	0	0

Tabell 7.4 Anslag på fordelingsvirkninger av innlemming av øremerkede tilskudd i rammetilskuddet til fylkeskommunene.

Fylkeskommune	Antall innbyggere	Frie inntekter inkl. konsesjonskraft mv.		Anslag på fordelingsvirkninger	
		Mill. kr	Kr per innb.	Mill. kr	Kr per innb.
Østfold	315 529	3 977	12 741	-5	-17
Akershus	745 413	9 150	12 554	40	53
Oslo	725 234	9 659	13 458	14	19
Innlandet	377 773	6 104	16 220	-12	-31
Buskerud	271 951	3 861	14 308	-1	-3
Vestfold	258 823	3 453	13 465	-25	-98
Telemark	177 838	2 766	15 622	-1	-5
Agder	322 492	5 530	17 289	15	47
Rogaland	507 052	7 932	15 883	-15	-30
Vestland	656 412	13 131	20 161	19	29
Møre og Romsdal	272 494	6 062	22 398	2	8
Trøndelag	487 271	8 416	17 425	21	44
Nordland	243 347	6 533	26 878	14	59
Troms	170 604	4 394	25 906	-45	-263
Finnmark	74 986	2 197	29 276	-21	-278
Sum	5 607 219	93 164	16 615	0	0

Merknad: Beregningene er basert på fordelingen av følgende øremerkede tilskudd i 2025: tilskudd til fagbrev på jobb, tilskudd til arbeid med flere læreplaner, tilskudd til frisklivs-, lærings- og mestringstilbud og tilskudd til trygge skoleveier og nærmiljøer. Tilskudd til arbeid med læreplaner utgjør det klart største tilskuddet (485 av 590 mill. kroner i beregningen). Det er lagt til grunn at ved en innlemming vil de ulike tilskuddene fordeles etter den aktuelle delkostnadsnøkkelen i inntektssystemet for fylkeskommunene. Tilskudd til tjenester som ikke har en egen kostnadsnøkkel er fordelt etter innbyggertall.

Kilde: Fordeling av øremerkede tilskudd fra respektive departement. Beregninger utført av Kommunekommisjonen basert på kriteriedata til inntektssystemet for 2026.

det anslått at administrasjonsutgiftene i kommunesektoren og staten som minimum utgjorde 2,7 prosent av tilskuddsbeløpet. Dersom tilsvarende legges til grunn her, vil innlemming av tilskuddsordninger på totalt 4,3 mrd. kroner kunne antas å gi frigjøre om lag 120 mill. kroner samlet sett for staten og kommunesektoren.

7.4.6 Særmerknader fra kommisjonens mindretall

Særmerknad fra medlemmet Røsvoll

Medlemmet Røsvoll støtter ikke kommisjonens omfattende innlemming av øremerkede tilskudd i

rammetilskuddet. På flere områder er de helt avgjørende for at innbyggerne skal få en velferdstjeneste av god kvalitet. Øremerkede midler utgjør en liten del av kommunesektorens samlede inntekter. Prinsipielt mener medlemmet Røsvoll at når Stortinget bevilger øremerkede midler til kommunesektoren, er dette et viktig og ofte avgjørende bidrag for å sikre at nasjonal politikk blir prioritert og gjennomført lokalt.

Kommisjonens utvalg av hvilke tilskudd som foreslås avvirket fremstår som tilfeldig. Det mangler en helhetlig gjennomgang av øremerkede tilskudd, og en grundig vurdering av hvordan de ulike tilskuddene blir brukt i kommunene.

Øremerkede midler er viktig i for å få bygd opp en tjeneste eller er tilbud, rette opp skjevheter og sikre nasjonale prioriteringer. En viktig bak-

⁵⁹ Håkonsen m.fl. (2005)

grunn for kommisjonens arbeid er hvordan vi i framtida skal kunne sikre arbeidskraft i viktige velferdstjenester. Flere av de øremerkede tilskuddene som er foreslått innlemmet, har som mål å styrke kompetansen til ansatte i viktige velferdstjenester. Andre har som formål å beholde ansatte. Fjerner vi disse midlene gir vi fra oss viktige virkemidler for å sikre at kommunene prioriterer å løse disse utfordringene. Dette medlemmet vil minne om at virksomheter med solide kompetansemiljøer er rekrutterende i seg selv.

Medlemmet Røsvoll viser til at innlemming av en rekke øremerkede tilskudd i ramma, kan gi uheldig fordeling mellom kommuner. Dette kan føre til en ytterligere svekking av mange kommuners allerede svake økonomi. Slike utslag bør være en viktig vurdering når kommisjonen skal ta stilling til innlemming av øremerkede tilskudd i rammetilskuddet. Fjerning av øremerkede tilskudd vil få betydning for kvaliteten på tjenestetilbudet som kommunene skal tilby. Kommunene som mister sin andel av tilskuddene etter innlemming, kan få betydelig redusert tjenestetilbud. Dette tilsier at det bør gjøres en grundig vurdering av konsekvensene for tjenestetilbud, kvalitet, kompetanseutvikling og rekruttering innenfor områder som hvert enkelt øremerket tilskudd er ment å støtte.

Medlemmet Røsvoll ser ikke hvordan dette tiltaket vil bidra til å løse de utfordringene kommisjonen er satt til å løse. Medlemmet understreker også at dette begrenser nasjonale myndigheter i å sikre at nasjonal politikk blir gjennomført lokalt.

Særmerknad fra medlemmene Prestbakmo og Ottervik

Medlemmene Prestbakmo og Ottervik støtter ikke forslaget om å avvike det øremerkede tilskuddet til veterinærtjenester og innlemme midlene i det generelle rammetilskuddet til kommunene. Selv om veterinærtjenester er en lovpålagt oppgave, vil en slik omlegging etter disse medlemmers vurdering vesentlig svekke kommunenes mulighet til å sikre et stabilt og forsvarlig veterinærtilbud, særlig i distriktene.

For det første er veterinærberedskapen en kritisk samfunnsfunksjon. Veterinærer håndterer akutte dyrehelsehendelser, smitteutbrudd og dyrevelferdssaker som har direkte betydning for mattrygghet, landbruk og samfunnssikkerhet. Dette er tjenester som ikke kan tillates å variere etter lokale prioriteringer eller budsjettpress. Et øremerket tilskudd er det viktigste virkemiddelet staten har for å sikre en nasjonalt likeverdig beredskap.

For det andre er veterinærmarkedet i store deler av landet preget av betydelig markedssvikt. Kommuner med lite næringsgrunnlag vil stå i reell fare for å miste døgnkontinuerlig veterinær-vakt dersom midlene inngår i rammetilskuddet og dermed må konkurrere med andre kommunale behov. Risikoen er at denne lovpålagte oppgaven uten øremerkede midler blir underfinansiert.

For det tredje er dagens ordning et resultat av et bredt politisk ønske om å sikre forutsigbarhet og nasjonal styring i en kritisk beredskapsfunksjon. Å fjerne øremerkeringen vil redusere statens mulighet til å sikre at midlene faktisk brukes til formålet, og dermed øke risikoen for geografiske forskjeller, svekket rekruttering og redusert tjenestetilgjengelighet.

På denne bakgrunn mener disse medlemmene at det øremerkede tilskuddet må opprettholdes og videreutvikles, ikke avvikes. Veterinærtjenestenes beredskapsrolle, markedssvikt i distriktene og behovet for nasjonal styring tilsier at øremerking fortsatt er det mest treffsikre og ansvarlige virkemiddelet.

Særmerknad fra medlemmene Nord, Prestbakmo og Rudi

Medlemmene Nord, Prestbakmo og Rudi støtter ikke forslaget om å avvike tilskuddet til barnevernsfaglig videreutdanning og innlemme det i rammetilskuddet til kommunen. Omfanget av turnover i barnevernet er vesentlig høyere enn i andre yrkesgrupper og sektorer. Barneverntjenester med lavere turnover har flere ansatte med mastere og videreutdanning (minst 30 studiepoeng) enn barneverntjenester med høyere turnover.⁶⁰ Nesten halvparten av de ansatte rapporterer om et alvorlig høyt nivå av emosjonelt stress, og det har vist seg at økt kompetanse er en av beskyttelsesfaktorene mot emosjonelt stress i barnevernet.⁶¹ Kompetanse er dermed av stor betydning for mange ulike sider ved arbeidsforholdene i barnevernet.

Ved gjennomføring av kvalitetsløftet i barnevernet (jf. Prop. 83 L (2024–2025)) ble det gjort flere endringer i barnevernlovens krav til kompetanse, og krav om mastergrad til en rekke stillinger bortfalt. Dette var basert på samme premisser som kommunekommisjonen nå jobber etter, nemlig at det er kommunene som har best forutsetninger for å vurdere hvilken kompetanse som trengs og bør gis økt fleksibilitet ved ansettelse og

⁶⁰ Hageberg m.fl. (2025)

⁶¹ Geirdal m.fl. (2024)

rekruttering. Samtidig ble det i kvalitetsløftet understreket at formelle kvalifikasjoner fremdeles vil være viktig i barnevernet og at det skal legges bedre til rette for at en større del av kompetanseutviklingen kan skje etter at man har begynt i jobb. Derfor foreslår disse medlemmene at tilskudd til barnevernfaglige videreutdanninger opprettholdes inntil det kan ses kan ses i sammenheng med den helhetlige kompetansestrukturen for barnevernet som er under utvikling.

7.4.7 Beskrivelse og vurdering av tilskuddene som foreslås innlemmet

Nedenfor følger en nærmere beskrivelse og vurdering av tilskuddene som flertallet (Dale, Eide, Mæland, Dunsæd, Jørgensen, Vabo og Borge) foreslår å innlemme i rammetilskuddet. 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 og forslag i sin helhet. Særmerknader fra disse medlemmene framgår under punkt 7.4.6.

Tilskuddene er vurdert opp mot de tre kriteriene for unntak fra rammefinansiering som er omtalt i punkt 7.4.4, og som ligger til grunn for flertallets anbefalinger.

Tilskudd til innkjøp av fysiske lærebøker

I regjeringens budsjettforslag for 2026 ble det foreslått 120 mill. kroner til et tilskudd til kommunene for innkjøp av fysiske lærebøker. Det ble også gitt tilskudd til lignende formål i 2023 og 2024. Tilskuddet ble da fordelt til kommunene basert på elevtall. Det framgår ikke av budsjettforslaget hvordan midlene i 2026 skal fordeles.

Tilskuddet er ikke nærmere begrunnet i Prop. 1 S for 2026 fra Kunnskapsdepartementet. Begrunnelsen var heller ikke nærmere beskrevet i proposisjonen fra Finansdepartementet da et lignende tilskudd først ble foreslått i forbindelse med revidert nasjonalbudsjett for 2023. I en pressemelding fra Kunnskapsdepartementet fra 2023 vises det imidlertid blant annet til at skolene under pandemien brukte mindre penger på bøker, samtidig som elevene leser mindre og bruker mer tid på skjerm. Videre at regjeringen ønsker å prio-

ritere midler til skolebøker i grunnskolen, og at dette kan gi barna mer tid med bøker.

Tilskuddet oppfyller etter flertallets vurdering ikke kriteriene 2) og 3) for unntak fra rammestyringsprinsippet. Det vil totalt sett være gitt tilskudd til formålet i tre år i 2026. Det er imidlertid etter flertallets vurdering ikke godtgjort i tilstrekkelig grad at formålet som finansieres har lav dekningsgrad på landsbasis, og at det er behov for et tilskudd på området. Kommisjonens flertall foreslår på bakgrunn at dette at tilskuddet innlemmes i rammetilskuddet. Medlemmet Røsvoll støtter ikke flertallets forslag, se særmerknad under punkt 7.4.6.

Tilskudd til videreutdanning i barnehage, grunnskole og videregående opplæring

Tilskuddet finansierer videreutdanning for ansatte i barnehage, grunnskole og videregående opplæring. Målet med ordningen er å styrke kompetansen til lærere og andre ansatte med fagbrev og høyere utdanning gjennom studiepoenggivende videreutdanning innenfor fagområdene som den enkelte ansatte og arbeidsplassen har behov for.

Tilskuddsmottakerne innen grunnskole og videregående opplæring er kommuner, fylkeskommuner og private skoler. Tilskuddet fordeles ut ifra objektive kriterier, og skal bidra til å dekke utgiftene skoleeiere har ved å gi deltakerne permisjon med lønn. Tilskuddet innenfor barnehage blir fordelt forholdsmessig mellom kommunale og private barnehager etter objektive kriterier. Kommunene vurderer og prioriterer hvilke av de private barnehagene som får midler ut ifra deres behov.

Tilskuddsordningen er lagt om fra 2026, og erstatter tidligere ordninger med blant annet tilskudd til vikarutgifter og stipend for deltakelse og gjennomføring av videreutdanning. Satsingen på videreutdanning har hatt en varighet på mer enn fem år. For 2026 ble det i regjeringens budsjettforslag foreslått 1 072 mill. kroner til videreutdanning for ansatte i grunnskole og videregående opplæring og om lag 152 mill. kroner til videreutdanning for ansatte i barnehage.

Tilskuddet oppfyller etter flertallets vurdering ikke kriteriene 2) og 3) for unntak fra rammestyringsprinsippet. Selv om denne tilskuddsordningen er lagt om i 2026, har det blitt gitt tilskudd til videreutdanning i mer enn fem år. Kommisjonens flertall foreslår i lys av dette at tilskuddsordningen innlemmes i rammetilskuddet. Medlemmet Røsvoll støtter ikke flertallets forslag, se særmerknad under punkt 7.4.6.

Tilskudd til veiledning for nyutdannede nytilsatte lærere

Ordningen er et søknadsbasert tilskudd over Kunnskapsdepartementets budsjett. Målgruppen er nyutdannede lærere i barnehagen, grunnskolen og den videregående skolen.⁶² Tilskuddet ble opprettet i 2019, og var først avgrenset til å omfatte lærere i grunnskolen. Fra 2025 ble tilskuddet utvidet til også å gjelde nyutdannede lærere i barnehage og videregående skole. Kommuner, fylkeskommuner og private barnehage- og skoleeiere som gir veiledning til nyutdannede lærere, kan søke om tilskudd til å planlegge og gjennomføre selve veiledningen. Målet med ordningen er at flere nyutdannede lærere får en god overgang fra utdanning til yrket, og at de blir værende i barnehagen og skolen. I 2024 ble det innvilget 293 søknader. Dette omfattet 3 665 lærere i 223 kommuner og 70 private skoler. I regjeringens budsjettforslag for 2026 ble det foreslått 225,8 mill. kroner til ordningen.

Rambøll gjennomførte i 2021 en evaluering av veiledning av nyutdannede nytilsatte lærere.⁶³ Evalueringen viser at mange nyutdannede nyansatte får veiledning. I 2019 oppga 54 prosent av lærerne i videregående skole at de mottar eller har mottatt veiledning. Tilsvarende tall for grunnskolen og barnehagen var henholdsvis 68 og 63 prosent. Tallene viste også en økning i andelen som mottar veiledning fra 2016 til 2019. Rambøll vurderte også foreløpige virkninger av tilskuddsordningen. Resultatene tydet på at tilskuddet bidrar til at skoleeierne ivaretar sitt ansvar for å ha en veiledningsordning lokalt, og at det bidrar til å styrke veiledningen til den enkelte nyutdannede nytilsatte lærer.

Tilskuddet oppfyller etter flertallets vurdering ikke kriteriene 2) og 3) for unntak fra ramkestyringsprinsippet. Andelen som mottok veiledning, var relativt høy allerede i 2019. Dersom tilskuddet har hatt virkning i tråd med formålet, kan disse andelenes være høyere i dag. Den internasjonale undersøkelsen TALIS 2024 finner at omtrent ni av ti lærere med mindre enn to års erfaring har deltatt enten i et formelt innføringsprogram eller uformelle innføringsaktiviteter ment å støtte dem i overgangen fra utdanning til å praktisere som lærer.⁶⁴ Dette er en betydelig endring fra undersøkelsen i 2018, som viste at nyutdannede lærere i liten grad ble fulgt opp. Kommisjonens flertall

stiller derfor også spørsmål ved om ordningen i dag kan sies å oppfylle vilkåret om *å bygge ut en tjeneste som har lav dekningsgrad på landsbasis*. Ordningen har hatt en varighet på mer enn fem år. Kommisjonens flertall anbefaler på bakgrunn av dette at tilskuddet innlemmes i rammetilskuddet. Medlemmet Røsvoll støtter ikke flertallets forslag, se særmerknad under punkt 7.4.6.

Tilskudd til utstyr og læringsarenaer på 1.–10. trinn

Ordningen er et søknadsbasert tilskudd rettet mot kommunene. Tilskuddet skal stimulere til mer praktisk, variert og relevant læring på 1.–10. trinn. Tilskuddet ble opprettet i 2024, avgrenset til 5.–10. trinn. I 2024 var det 328 kommuner som søkte og fikk tilskudd. Fra 2026 er tilskuddet foreslått utvidet til også å omfatte 1.–4. trinn. Det ble foreslått 190,9 mill. kroner til ordningen i regjeringens budsjettforslag for 2026. Alle kommuner kan søke på tilskuddet.

Tilskuddet kan blant annet brukes på utstyr som bidrar til mer praktisk, variert og relevant opplæring, læringsarenaer inne eller ute som fremmer praktisk og variert læring og til å inngå samarbeid om utstyr og læringsarenaer mellom grunnskoler og videregående skoler, næringsliv og relevante organisasjoner.

Tilskuddet oppfyller etter flertallets vurdering ikke kriteriene 2) og 3) for unntak fra ramkestyringsprinsippet. Tilskuddet ble opprettet i 2024, og har dermed hatt en begrenset varighet. Kommisjonens flertall mener imidlertid det ikke er tilstrekkelig godt gjort at vilkåret om at *tjenesten skal ha lav dekningsgrad på landsbasis* kan sies å være oppfylt. I Kunnskapsdepartementets budsjettforslag er det ikke nærmere redegjort for status på området i dag. Kommisjonens flertall foreslår i lys av dette at tilskuddet innlemmes i rammetilskuddet. Medlemmet Røsvoll støtter ikke flertallets forslag, se særmerknad under punkt 7.4.6.

Tilskudd til toppet bemanning i barnehagene

Tilskuddet ble innført i forbindelse med revidert nasjonalbudsjett 2025. Det ble foreslått 200 mill. kroner til ordningen i regjeringens budsjettforslag for 2026. Midlene skal bidra til å styrke eller avlaste grunnbemanningen. Formålet er å gi barnehagebarn et bedre tilbud ved å styrke bemanningen i barnehagene.

Tilskuddet oppfyller etter flertallets vurdering ikke kriteriene 2) og 3) for unntak fra ramkestyringsprinsippet. Tilskuddet ble opprettet i 2025, og har dermed hatt en begrenset varighet.

⁶² Prop. 1 S (2025–2026) for Kunnskapsdepartementet

⁶³ Halmrast m.fl. (2021)

⁶⁴ White m.fl. (2025)

Etter flertallets vurdering kan imidlertid ikke vilkåret om at *tjenesten skal ha lav dekningsgrad på landsbasis* sies å være oppfylt. Gjennom bemanningsnorm og pedagognorm er det allerede lagt føringer for nivået på minimumsbemanningen i barnehagene. Tilskuddet innebærer derfor en dobbelregulering av barnehagene. Om lag 99 prosent av barnehagene oppfyller allerede bemanningsnormen i barnehagen om maksimalt 6 barn per ansatt. Kommisjonens flertall foreslår i lys av dette at tilskuddet innlemmes i rammetilskuddet. Medlemmet Røsvoll støtter ikke flertallets forslag, se særmerknad under punkt 7.4.6.

Tilskudd til skolebibliotek og bøker

Tilskuddet er en søknadsbasert ordning som skal bidra til å styrke skolebibliotek i grunnskolen. Tilskuddet skal bidra til å bedre leseferdigheter, økt leselyst og til å utvikle evnen til kritisk tenkning. Tilskuddet skal også bidra til at bibliotekene blir en arena for læring og leseglede for alle elevgrupper og i alle fag. Tidligere kunne midlene benyttes på personalressurser eller kompetanseutvikling. Fra 2026 foreslås ordningen utvidet til også å omfatte innkjøp av bøker.

Det ble foreslått bevilget 103,2 mill. kroner til ordningen i regjeringens budsjettforslag for 2026. Innsats i levekårsutsatte områder prioriteres. Tilskuddet har hatt en varighet på mer enn fem år.

Tilskuddet oppfyller etter flertallets vurdering ikke kriteriene 2) og 3) for unntak fra ramlestyringsprinsippet. Det er ikke nærmere redegjort for i Kunnskapsdepartementets budsjettforslag at tjenesten eller innsatsen tilskuddet stimulerer til, har lav dekningsgrad på landsbasis. Tilskuddet har uansett hatt en varighet på mer enn fem år. Kommisjonens flertall foreslår i lys av dette at tilskuddet innlemmes i rammetilskuddet. Kommunen og fylkeskommunen må uansett oppfylle opplæringsforskriftens krav om å sørge for at elevene har tilgang til et skolebibliotek eller et annet bibliotek som er særskilt tilrettelagt for skolen.⁶⁵ Medlemmet Røsvoll støtter ikke flertallets forslag, se særmerknad under punkt 7.4.6.

Tilskudd til arbeid med flere læreplaner

Ordningen er et tilskudd over Kunnskapsdepartementets budsjett. Tilskuddet skal bidra til å styrke arbeidet for flere læreplaner og kvalifisering og formidling av læreplaner i fag- og yrkesopplæringen. Tilskuddet inngår som del av regjeringens

oppfølging av *Samfunnskontrakten for flere læreplaner* (2022–2026). Det ble foreslått bevilget 465,9 mill. kroner til ordningen i regjeringens budsjettforslag for 2026. Tilskuddet tildeles automatisk til fylkeskommunene uten søknad, basert på delkostnadsnøkkelen for videregående opplæring i inntektssystemet. I Prop. 1 S for 2026 har Kunnskapsdepartementet varslet at departementet vil ta stilling til om midlene skal innlemmes i rammetilskuddet ved utgangen av perioden for samfunnskontrakten.⁶⁶

For skoleåret 2023–2024 fikk mer enn åtte av ti læreplaner,⁶⁷ og det har vært en langsiktig, voksende trend i lærlingordningen helt siden begynnelsen av 1970-tallet og fram til 2020-tallet.⁶⁸ NIFU gjennomførte i 2021 en evaluering av *Utdanningsløftet 2020*.⁶⁹ Som en del av dette vurderte de effekten av tilskudd som skal stimulere til læreplaner. Mer konkret vurderte de om slike tilskudd gir mindre læreplanfall under lavkonjunktur. NIFU konkluderer med at deres undersøkelser peker ganske entydig i retning av at tilskuddene har hatt en svært moderat effekt. NIFU peker videre på at det ikke er tilskuddene i seg selv, men en gradvis utbredelse av normer for rekruttering og opplæring av lærlinger som er det viktigste bidraget for å øke og stabilisere lærlingeinntaket.

Tilskuddet oppfyller etter flertallets vurdering ikke kriteriene 2) og 3) for unntak fra ramlestyringsprinsippet. Et klart flertall av søkerne får læreplan. Kommisjonens flertall mener dette tilsier at vilkåret om at *tjenesten skal ha lav dekningsgrad på landsbasis* ikke kan sies å være oppfylt. Ved utgangen av samfunnskontrakten i 2026 har ordningen hatt en varighet på fem år. Kommisjonens flertall foreslår i lys av dette at tilskuddet innlemmes i rammetilskuddet. Fylkeskommunene må uansett ivareta sitt ansvar på området etter opplæringsloven. NIFUs evaluering tilsier også at tilskudd på dette området har begrenset effekt på antall læreplaner. Dette kan også tilsi at konsekvensene for tjenestetilbudet av å innlemme tilskuddet vil være begrenset. Medlemmet Røsvoll støtter ikke flertallets forslag, se særmerknad under punkt 7.4.6.

Tilskudd til Fagbrev på jobb

Ordningen er et tilskudd over Kunnskapsdepartementets budsjett. Tilskuddet skal stimulere til økt

⁶⁵ Opplæringsforskriften § 11-2

⁶⁶ Prop. 1 S (2025–2026) for Kunnskapsdepartementet

⁶⁷ Prop. 1 S (2025–2026) for Kunnskapsdepartementet

⁶⁸ Høst m.fl. (2021)

⁶⁹ Høst m.fl. (2021)

bruk av ordningen *Fagbrev på jobb*. *Fagbrev på jobb* er en ordning der ufaglærte kan ta fag- eller svennebrev samtidig som de er i lønnet arbeid. Det ble foreslått bevilget 83,2 mill. kroner til tilskuddsordningen i regjeringens budsjettforslag for 2026. Tilskuddet tildeles automatisk til fylkeskommunene uten søknad. Tilskuddet fordeles etter statistikk fra SSB for antall personer i alderen 20–49 år med utdanning på grunnskolenivå. Ordningen ble opprettet i 2020 i forbindelse med *Utdanningsløftet*.

Tilskuddet oppfyller etter flertallets vurdering ikke kriteriene 2) og 3) for unntak fra rammestyringsprinsippet. Etter flertallets vurdering er det også uklart om vilkåret om at *tjenesten skal ha lav dekningsgrad på landsbasis* kan sies å være oppfylt. Ordningen er ikke begrunnet nærmere ut ifra dette hensynet i Kunnskapsdepartementets budsjettproposisjon. Ordningen har nå uansett hatt en varighet på mer enn fem år. Kommisjonens flertall foreslår i lys av dette at tilskuddet innlemmes i rammetilskuddet. Medlemmet Røsvoll støtter ikke flertallets forslag, se særmerknad under punkt 7.4.6.

Tilskudd til kommunalt rusarbeid

Ordningen er et søknadsbasert tilskudd på Helse- og omsorgsdepartementets budsjett. Det gis tilskudd til å stimulere til tjenesteutvikling på rusmiddelområdet og understøtte nasjonale og overordnede mål på området. Formålet er å bidra til bedret livskvalitet, mestring og mulighet for en aktiv og meningsfull tilværelse for personer med rusmiddelrelaterte problemer og deres pårørende. Ordningen skal bidra til å styrke tilbudet innen forebygging, tidlig intervensjon, behandling og oppfølging. I 2024 ble det gitt tilskudd til 232 kommuner og bydeler, fordelt på 387 ulike tiltak. For 2026 ble det i regjeringens budsjettforslag foreslått en bevilgning på 448,6 mill. kroner til ordningen.

Tilskudd til kommunalt rusarbeid har en lang historikk. Ordningen ble i 2013 innlemmet i rammetilskuddet til kommunesektoren. I statsbudsjettet for 2014 ble innlemmingen reversert, ved at midler ble flyttet fra rammetilskuddet over til en øremerket ordning. På det tidspunktet var formålet med ordningen å øke kapasiteten i det kommunale rusarbeidet.⁷⁰ Fra 2022 ble det innført nytt regelverk for ordningen. Formålet ble med det endret fra kapasitetsvekst til å skulle bidra til bedret livskvalitet, mestring og mulighet for en aktiv og meningsfull tilværelse for personer med

rusmiddelrelaterte problemer og deres pårørende.⁷¹

Helse- og omsorgsdepartementet skrev i budsjettframlegget for 2025 at 65 prosent av motakerne oppgir at midlene i stor grad styrker arbeidet innen forebygging og tidlig intervensjon.⁷² SINTEF leverte i 2014 en rapport som så på kommunalt rusarbeid, og blant annet vurderte virkningene av innlemmingen av tilskuddet i 2013.⁷³ De undersøkte endringer i de økonomiske rammene for rusarbeidet fra 2012 (siste år med tilskudd) til 2013. Av de spurte kommunene, rapporterte 43 prosent at rammene er uendret, 19 prosent at rammene hadde blitt bedre og 34 prosent at rammene hadde blitt dårligere.

Tilskuddet oppfyller etter flertallets vurdering ikke kriteriene 2) og 3) for unntak fra rammestyringsprinsippet. Etter flertallets vurdering er det heller ikke godtgjort at vilkåret om at *tjenesten skal ha lav dekningsgrad på landsbasis* kan anses å være oppfylt. Ordningen har uansett hatt en lang varighet, selv om innretningen har blitt noe justert underveis. Kommisjonens flertall foreslår i lys av dette at tilskuddet innlemmes i rammetilskuddet. Medlemmet Røsvoll støtter ikke flertallets forslag, se særmerknad under punkt 7.4.6.

Tilskudd til frisklivs-, lærings- og mestringstilbud

Ordningen skal støtte kommuner i å etablere og utvikle frisklivs-, lærings- og mestringstilbud. Tilskuddet er søknadsbasert, og forvaltes av fylkeskommunen.⁷⁴ Tilbudene er ment å støtte opp under regjeringens mål om god helse og mestring, redusert sosial ulikhet og økt helsekompetanse i befolkningen. For 2026 ble det foreslått 34,4 mill. kroner til formålet i regjeringens budsjettforslag. Tilskuddet har hatt en varighet på mer enn fem år.

I 2024 hadde om lag 65 prosent av kommunene etablert frisklivssentral, enten alene eller i et interkommunalt samarbeid. Nærmere 87 prosent av befolkningen er bosatt i en kommune med slik sentral. Utbredelsen er størst blant store kommuner i sentrale strøk og i kommuner med høyt innbyggertall. Samtidig har sentralene flere tilbud til brukerne og større tverrfaglighet enn tidligere. Enkelte kommuner har frisklivssentraler som kalles utviklingssentraler, og det gis også tilskudd til dette gjennom ordningen. Helsedirektoratet har evaluert effekten av frisklivstilbud, og mener

⁷¹ Prop. 1 S (2022–2023) for Helse- og omsorgsdepartementet

⁷² Prop. 1 S (2024–2025) for Helse- og omsorgsdepartementet

⁷³ Dyrstad & Ose (2014)

⁷⁴ Prop. 1 S (2024–2025) for Helse- og omsorgsdepartementet

⁷⁰ Prop. 1 S (2014–2015) for Helse- og omsorgsdepartementet

sentralene framstår som et kostnadseffektivt virkemiddel for å redusere byrden av ikke-smittsomme sykdommer.

Tilskuddet oppfyller etter flertallets vurdering ikke kriteriene 2) og 3) for unntak fra rammestyringsprinsippet. Kommisjonens flertall stiller også spørsmål ved om vilkåret om at *tjenesten skal ha lav dekningsgrad på landsbasis* kan anses å være oppfylt. En relativt stor andel av kommunene har allerede etablert sentraler, og en stor andel av befolkningen bor i kommuner med en sentral. Samtidig har utbredelsen av sentraler vært stabilt de siste årene, noe som kan tilsi at tilskuddet de siste årene i mindre grad har bidratt til etablering av nye sentraler. For tilbud som får tilskudd over flere år, er det et vilkår at det skal foreligge en plan for opptrapping av kommunenes egenfinansiering i løpet av tilskuddsperioden og en plan for virksomheten etter tilskuddets opphør. Tilskuddet har altså ikke vært ment som et varig driftstilskudd over tid. Tilskuddsordningen har hatt en varighet på mer enn fem år. Kommisjonens flertallets foreslår i lys av dette at tilskuddet innlemmes i rammetilskuddet. Medlemmet Røsvoll støtter ikke flertallets forslag, se særmerknad under punkt 7.4.6.

Tilskudd til veiledning av studenter og ansatte i de kommunale helse- og omsorgstjenestene

Formålet med tilskuddet er å utvikle gode modeller for å bidra til å sørge for riktig kompetanse og kvalitet i veiledningen av praksisstudenter, nyutdannede og ansatte i de kommunale helse- og omsorgstjenestene, bidra til å rekruttere og beholde ansatte i tjenestene og til å utvikle et tett samarbeid med utdanningsinstitusjoner og kommuner. Tilskuddet er søknadsbasert, og kan gis til kommuner og interkommunale selskaper. Midlene kan benyttes på funksjonstillegg eller frikjøp av ansatte til veiledning og mentorering samt andre relevante ekstrautgifter. Tilskuddet ble opprettet i 2024, og skal følgeevalueres. Det ble foreslått bevilget 10,5 mill. kroner til ordningen i regjeringens budsjettforslag for 2026.

Tilskuddet oppfyller etter flertallets vurdering ikke kriteriene 2) og 3) for unntak fra rammestyringsprinsippet. Kommisjonens flertall mener videre det ikke er tilstrekkelig godtgjort at vilkåret om at *tjenesten skal ha lav dekningsgrad på landsbasis* kan anses å være oppfylt. Utarbeiding og behandling av søknader gir trolig høye administrasjonskostnader i forhold til tilskuddets størrelse. Selv om tilskuddet har hatt en kortere varighet, foreslår kommisjonens flertall i lys av dette at tilskuddet innlemmes i rammetilskuddet. Med-

lemmet Røsvoll støtter ikke flertallets forslag, se særmerknad under punkt 7.4.6.

Kompetanse- og tjenesteutviklingstilskuddet

Formålet med ordningen er å bidra til å redusere personellmangel i helse- og omsorgstjenesten, gjennom å styrke kommunenes evne og mulighet til å utvikle bærekraftige og gode omsorgstjenester. Hovedsakelig handler dette om å øke tilgangen på relevant fagutdannet personell gjennom grunn- og videreutdanning av ansatte. Ansvar for ordningen er delegert til statsforvalteren. I tillegg til å støtte opp om grunn- og videreutdanning, herunder praksisplasser, kan det gis tilskudd til BPA-opplæring og statlig ABC-opplæring. Tjenesteutviklingstilskuddet går til prosjekter med vekt på temaer som oppgavedeling, nye arbeidsformer og måter å organisere tjenesten på, velferdsteknologi og økt heltid. Tilskuddet har hatt en varighet på mer enn fem år, med noe justert innretning underveis.

Det ble foreslått 376,9 mill. kroner til ordningen i regjeringens budsjettforslag for 2026. Ordningen inngår i Kompetanseløft 2025. Regjeringen varslet samtidig en omlegging av eksisterende tilskuddsordninger som inngår i Kompetanseløft 2025. Vel etablerte ordninger som er gode og har høy måloppnåelse skal vurderes videreført.

I 2024 ble det gitt tilskudd på 254 mill. kroner til kompetansetiltak og BPA-opplæring, mens om lag 105 mill. kroner gikk til tjenesteutvikling. Om lag 11 200 ansatte i omsorgstjenestene var i gang med eller fullførte en grunn-, videre- eller etterutdanning i 2024 med midler fra tilskuddet. Ifølge Helse- og omsorgsdepartementet bidrar tilskuddet vesentlig til kommunenes mulighet til å øke kompetansen hos sine ansatte.

Tilskuddet oppfyller etter flertallets vurdering ikke kriteriene 2) og 3) for unntak fra rammestyringsprinsippet. Etter flertallets vurdering er det heller ikke godtgjort at vilkåret om at *tjenesten skal ha lav dekningsgrad på landsbasis* kan anses å være oppfylt. Ordningen har uansett hatt en varighet på mer enn fem år. Kommisjonens flertall foreslår i lys av dette at tilskuddet innlemmes i rammetilskuddet. Medlemmet Røsvoll støtter ikke flertallets forslag, se særmerknad under punkt 7.4.6.

Kompetansehevede tiltak for lindrende behandling og omsorg ved livets slutt

Formålet med ordningen er å styrke kvaliteten i tilbudet til personer med behov for lindrende behandling og omsorg og deres pårørende, og å

bidra til kompetanseoppbygging blant ledere og ansatte i kommunene. Ordningen har hatt en varighet på mer enn fem år.

Ordningen er søknadsbasert, og forvaltes av statsforvalteren på vegne av Helsedirektoratet. Midlene kan brukes til kompetanseheving, kvalitetsutvikling og organisasjonsutvikling i den kommunale helse- og omsorgstjenesten. Det kan også gis tilskudd til samlet kompetanseheving i en region.

Om lag 60 kommuner fikk tildelt midler i 2024. Helsedirektoratet rapporterer middels til høy måloppnåelse. Det ble foreslått bevilget 13,5 mill. kroner til ordningen i regjeringens budsjettforslag for 2026.

Tilskuddet oppfyller etter flertallets vurdering ikke kriteriene 2) og 3) for unntak fra rammestyringsprinsippet. Etter flertallets vurdering er det heller ikke godtgjort at vilkåret om at *tjenesten skal ha lav dekningsgrad på landsbasis* kan anses å være oppfylt. Ordningen har uansett hatt en varighet på mer enn fem år. Utarbeiding og behandling av søknader gir trolig høye administrasjonskostnader i forhold til tilskuddets størrelse. Kommisjonens flertall foreslår i lys av dette at tilskuddet innlemmes i rammetilskuddet. Medlemmet Røsvoll støtter ikke flertallets forslag, se særmerknad under punkt 7.4.6.

Helhetlig støtte til pårørende med krevende omsorgsoppgaver

Tilskuddsordningen skal bidra til at kommuner utvikler kommunale modeller for å bedre pårørendes situasjon og synliggjøre, anerkjenne og støtte pårørende med krevende omsorgsoppgaver. Tilskuddet har vært et av tiltakene i Pårørendestrategien og handlingsplanen *Vi – de pårørende (2021–2025)*, som går ut i 2025.

Det gis tilskudd til blant annet informasjons tiltak og veiledning, kompetanseheving og kunnskapsdeling, utviklingsarbeid og andre tiltak i kommunene. Eksempler på prosjekter som har mottatt tilskudd er utvikling av pårørendestrategi i kommunen, utvikling av kommunalt pårørendesenter og utvikling av verktøy for å lage pårørendundersøkelse. Ordningen er søknadsbasert og rettet mot kommunene. Tiltak kan utvikles i samarbeid med andre aktører. Tilskuddet har hatt en varighet på mer enn fem år.

Det ble foreslått bevilget 11,3 mill. kroner til ordningen i regjeringens budsjettforslag for 2026. Det foreslås samtidig at ordningen i større grad skal være innrettet også mot andre grupper enn eldre.

Tilskuddet oppfyller etter flertallets vurdering ikke kriteriene 2) og 3) for unntak fra rammestyringsprinsippet. Etter flertallets vurdering er det heller ikke godtgjort at vilkåret om at *tjenesten skal ha lav dekningsgrad på landsbasis* kan anses å være oppfylt. Ordningen har uansett hatt en varighet på mer enn fem år. Utarbeiding og behandling av søknader gir trolig høye administrasjonskostnader i forhold til tilskuddets størrelse. Kommisjonens flertall foreslår i lys av dette at tilskuddet innlemmes i rammetilskuddet. Medlemmet Røsvoll støtter ikke flertallets forslag, se særmerknad under punkt 7.4.6.

Styrket arbeid med forebygging, tidlig oppdagelse, tidlig intervensjon og behandling av spiseforstyrrelser

Formålet med ordningen er å styrke samarbeid, bevissthet, kunnskap og kompetanse i helse- og omsorgstjenestene om forebygging, tidlig oppdagelse, tidlig intervensjon og behandling for personer som strever med mat og kropp. Tilskuddsordningen skal bidra til å bygge opp nødvendig kompetanse i kommunen. Ordningen skal også bidra til å utvikle og styrke samarbeidet mellom ulike helsetjenester i kommunen, og mellom kommuner og spesialisthelsetjenesten. Ordningen er søknadsbasert og rettet mot kommuner og interkommunale selskaper.

Ordningen ble opprettet i 2023 som del av arbeidet med oppfølging av opptrappingsplanen for psykisk helse. Ifølge Helse- og omsorgsdepartementets budsjettforslag for 2026, har tilskuddsmottakerne gitt tilbakemelding om at ordningen har vært avgjørende for å styrke kunnskapen og kompetansen i sin kommune. Det ble foreslått bevilget 11,1 mill. kroner til formålet i regjeringens budsjettforslag for 2026.

Tilskuddet oppfyller etter flertallets vurdering ikke kriteriene 2) og 3) for unntak fra rammestyringsprinsippet. Etter flertallets vurdering er det også uklart om vilkåret om at *tjenesten skal ha lav dekningsgrad på landsbasis* kan sies å være oppfylt. Helse- og omsorgsdepartementet opplyser i sitt budsjettforslag for 2026 at mange kommuner mangler kompetanse på området, men dette er ikke nærmere underbygget. Utarbeiding og behandling av søknader gir trolig høye administrasjonskostnader i forhold til tilskuddets størrelse. Kommisjonens flertall foreslår at tilskuddet innlemmes i rammetilskuddet. Medlemmet Røsvoll støtter ikke flertallets forslag, se særmerknad under punkt 7.4.6.

Tilskudd til ABC-kampanje for god psykisk helse

ABC-kampanjen for god psykisk helse er en fylkeskommunal tilskuddsordning. Formålet med kampanjen er å øke befolkningens kunnskap om hvordan den kan ivareta og styrke psykisk helse og forebygge psykiske plager gjennom å gjøre noe aktivt, gjøre noe sammen med andre og gjøre noe meningsfylt. Midlene kan benyttes til nødvendige drifts- og tilleggsoppgaver som støtter realisering av ordningens målsetning om å bidra til regional og lokal implementering av ABC-modellen.

Ordningen ble opprettet i 2025, og skal følge-evalueres. Det ble foreslått bevilget 20,3 mill. kroner til ordningen i regjeringens budsjettforslag for 2026. 11 av 15 fylkeskommuner søkte og fikk tilskudd i 2025. Fylkeskommunene har valgt å innrette arbeidet på ulike måter. Noen har satset på bred regional spredning i både kommuner og næringsliv, mens andre har startet med noen få pilotkommuner eller utvalgte målgrupper. Fylkeskommunene som ikke søkte i 2025, har signalisert at de ønsker å søke i 2026.

Tilskuddet oppfyller etter flertallets vurdering ikke kriteriene 2) og 3) for unntak fra ramme-styringsprinsippet. Etter flertallets vurdering er det også uklart om vilkåret om at *tjenesten skal ha lav dekningsgrad på landsbasis* kan sies å være oppfylt. Alle fylkeskommuner med unntak av to søkte og fikk tildelt midler i 2025, og arbeidet er dermed i gang i flertallet av fylkeskommunene. De to siste har varslet at de vil søke midler i 2026. Utarbeiding og behandling av søknader gir trolig høye administrasjonskostnader i forhold til tilskuddets størrelse. Kommisjonens flertall foreslår i lys av dette at tilskuddet innlemmes i rammetilskuddet. Medlemmet Røsvoll støtter ikke flertallets forslag, se særmerknad under punkt 7.4.6.

Sosiale tjenester og tiltak for vanskeligstilte

Gjennom ordningen gis det tilskudd til kommunene for å utvikle de sosiale tjenestene i Nav-kontoret og prosjekter rettet mot sosialt og økonomisk vanskeligstilte. Formålet med ordningen er å stimulere til utvikling av de sosiale tjenestene og tiltak i kommunene etter sosialtjenesteloven. Midlene har vært samlet i en kommunerettet tilskuddsordning siden 2017. Det kan også gis tilskudd til lokale tiltak som inngår i nasjonale forsøk og satsinger.

I 2025 finansierte ordningen 173 lokale utviklingstiltak. I 2026 ble det i regjeringens budsjettforslag foreslått bevilget 207,5 mill. kroner til ord-

ningen. Av dette er en mindre andel knyttet til særskilte forsøk og satsinger som område-satsinger, forsøk med lokale, arbeidsrettede lavterskeltilbud og forsøk med velferdsobligasjoner.

Hoveddelen av tilskuddet oppfyller etter flertallets vurdering ikke kriteriene 2) og 3) for unntak fra ramme-styringsprinsippet. Etter flertallets vurdering er det ikke godtgjort at vilkåret om at *tjenesten skal ha lav dekningsgrad på landsbasis* kan sies å være oppfylt. Tilskuddet har uansett hatt en varighet på mer enn fem år.

En mindre del av tilskuddet går til særskilte nasjonale forsøk og satsinger. Dette har blant annet omfattet tilskudd til områdesatsingene, arbeid med utvikling og forsøk av lavterskeltilbud, lokale forsøk med effektkontrakter, tilskudd til læringsnettverk, tilskudd til utvikling av samarbeid med frivillige og utprøving av ulike modeller for familiekoordinatorrolle i Nav-kontorene. Dette er tiltak som i større grad virker å være avgrenset til konkrete prosjekter eller forsøk i et mindre antall kommuner eller Nav-kontorer, og som er avgrenset i tid. Det kan derfor argumenteres for at denne delen av tilskuddet oppfyller kriteriene for unntak fra ramme-styring.

Kommisjonens flertall foreslår på bakgrunn av dette at tilskuddet, med unntak av den delen av bevilgningen som går til nasjonale forsøk og prosjekter i enkeltkommuner, innlemmes i rammetilskuddet. Kommunene må uansett ivareta sitt ansvar etter sosialtjenesteloven. Medlemmet Røsvoll støtter ikke flertallets forslag, se særmerknad under punkt 7.4.6.

Tilskudd til barnevernsfaglig videreutdanning

Tilskuddsordningen skal bidra til økt bruk av videreutdanningstilbud for ansatte i barnevernet. Det kan søkes om midler til å dekke prioriterte videreutdanninger innenfor barnevernsfag. Dette kan også omfatte masterutdanninger. Arbeidsgiver kan søke tilskudd til å dekke kostnader ved og frigjøre kapasitet til kompetanseheving. Kommuner prioriteres, men også arbeidsgivere i statlige, ideelle og private barnevernsinstitusjoner kan søke tilskudd. Tilskuddsordningen har hatt en varighet på mer enn fem år. Det ble foreslått bevilget 41,2 mill. kroner til ordningen i regjeringens budsjettforslag for 2026.

Tilskuddet oppfyller etter flertallets vurdering ikke kriteriene 2) og 3) for unntak fra ramme-styringsprinsippet. Etter flertallets vurdering er det ikke tilstrekkelig godtgjort at vilkåret om at *tjenesten skal ha lav dekningsgrad på landsbasis* kan sies å være oppfylt. Tilskuddet har også hatt

en varighet på mer enn fem år. Kommisjonens flertall foreslår i lys av dette at tilskuddet innlemmes i rammetilskuddet. Medlemmene Røsvoll, Nord, Rudi og Prestbakmo støtter ikke flertallets forslag, se særmerknader under punkt 7.4.6.

Tilskudd til forebygging av radikaliserings og voldelig ekstremisme

Formålet med ordningen er å stimulere til kompetanseheving lokalt og utvikling av gode tiltak for å forebygge og behandle utfordringer knyttet til alle typer radikaliserings og voldelig ekstremisme. Ordningen er søknadsbasert, og kommuner og fylkeskommuner kan søke. Ordningen har hatt en varighet på mer enn fem år.

I 2024 ble det gitt tilskudd på totalt 11,2 mill. kroner til 54 kommunale prosjekter. Det ble blant annet gitt tilskudd til kompetansehevende tiltak og ressursnettverk, tiltak for å forebygge utenforskap blant barn og unge og tiltak for personer/ involverte i ekstreme miljø. Det ble foreslått bevilget om lag 12 mill. kroner til ordningen i regjeringens budsjettforslag for 2026.

Tilskuddet oppfyller etter flertallets vurdering ikke kriteriene 2) og 3) for unntak fra rammestyringsprinsippet. Etter flertallets vurdering er det heller ikke godtgjort at vilkåret om at *tjenesten skal ha lav dekningsgrad på landsbasis* kan sies å være oppfylt. Ordningen har uansett hatt en varighet på mer enn fem år. Utarbeiding og behandling av søknader gir trolig høye administrasjonskostnader i forhold til tilskuddets størrelse. Kommisjonens flertall foreslår i lys av dette at tilskuddet innlemmes i rammetilskuddet. Medlemmet Røsvoll støtter ikke flertallets forslag, se særmerknad under punkt 7.4.6.

Tilskudd til energitiltak i kommunale bygg

Ordningen skal bidra til energioppgradering av kommunalt eide utleieboliger, omsorgsboliger og sykehjem. Ordningen er søknadsbasert, og retter seg mot kommuner og kommunale foretak. Det ble foreslått bevilget 300 mill. kroner til ordningen i regjeringens budsjettforslag for 2026, med en tilsagnsfullmakt på 150 mill. kroner. Tilskuddet kan dekke inntil 50 prosent av kostnadene ved energi-effektiviseringstiltak. Søknader knyttet til utleieboliger blir prioritert.

Ordningen ble etablert i 2023. Det er gitt tilsagn om tilskudd på totalt 377 mill. kroner til nærmere 6 000 boliger. Ordningen har bidratt til at mer enn 100 kommuner har gjennomført energitiltak. I 2024 var det over 50 prosent flere kommu-

ner som søkte om tilskudd enn i 2023. Den samlede energisparingen fra tiltakene det er gitt tilsagn til i 2024 er ifølge Energidepartementet beregnet til 16,6 GWh per år.

Oslo Economics utarbeidet i 2024 en rapport om kommunenes erfaringer med Husbankens tilskudd til energitiltak.⁷⁵ De vurderer tilskuddsordningen som et effektivt virkemiddel for å redusere energiforbruk og permanent forbedre byggene for de som bor der. De trekker videre fram at tilskuddet har ført til at kommunene gjennomfører større og mer omfattende energioppgraderinger og gjennomfører dem raskere enn de ellers ville gjort. De foreslår samtidig noen endringer, med mål om å gjøre ordningen mer brukervennlig og styrke måloppnåelsen.

Tilskuddet oppfyller etter flertallets vurdering ikke kriteriene 2) og 3) for unntak fra rammestyringsprinsippet. Etter flertallets vurdering er det heller ikke godtgjort at vilkåret om at *tjenesten skal ha lav dekningsgrad på landsbasis* kan sies å være oppfylt. Dersom energitiltak er lønnsomme, er det grunn til å anta at kommunene vil ha insentiver til å gjennomføre dem uten tilskudd fra staten. Kommisjonens flertall foreslår at tilskuddet innlemmes i rammetilskuddet. Medlemmet Røsvoll støtter ikke flertallets forslag, se særmerknad under punkt 7.4.6.

Tilskudd til veterinærdekning

Tilskuddet skal bidra til tilfredsstillende tilgang på tjenester fra dyrehelsepersonell.⁷⁶ Hoveddelen av tilskuddet går til klinisk veterinær vakt utenom ordinær arbeidstid. Det er også satt av midler til kostnader med å administrere veterinær vakt for kommunene. Tilskuddet fordeles av Landbruksdirektoratet til fastsatte vakt-distrikter. En mindre andel av midlene benyttes til stimuleringstiltak for å bidra til tilfredsstillende tilgang på tjenester fra dyrehelsepersonell i næringsssvake distrikter. Det legges til grunn at om lag en fjerdedel av kommunene oppfyller kriteriene for å søke om midler fra denne delen av ordningen. Av disse midlene foreslås deler satt av til å følge opp tiltak som kan gi bedre tilgang til veterinærtjenester i distriktene, som oppfølging av en arbeidsgrupperapport fra 2023.

I 2026 ble det i regjeringens budsjettforslag foreslått bevilget 207 mill. kroner til tilskudds-

⁷⁵ Oslo Economics (2024)

⁷⁶ Prop. 1 S (2024–2025) for Landbruks- og matdepartementet

ordningen. Ordningen har hatt en varighet på mer enn fem år.

Tilskuddet oppfyller etter flertallets vurdering ikke kriteriene 2) og 3) for unntak fra rammestyringsprinsippet. Etter flertallets vurdering er det heller ikke godtgjort at vilkåret om at *tjenesten skal ha lav dekningsgrad på landsbasis* kan sies å være oppfylt.

Hoveddelen av tilskuddet er vakttilskuddet, som tildeles fastsatte vaktdistrikter som omfatter alle landets kommuner. Denne delen av tilskuddet er dermed ikke avgrenset til å gjelde enkelte kommuner eller områder. Kommunene har et lovpålagt ansvar for å sørge for tilfredsstillende tilgang på tjenester fra dyrehelsepersonell, og for å organisere en klinisk veterinærvakt utenom ordinær arbeidstid.

Tilskuddet finansierer dermed utgifter til en lovpålagt oppgave alle kommuner har. Øremerkede midler til en lovpålagt oppgave innebærer en form for dobbel virkemiddelbruk som medfører et lite effektivt styringssystem. Flertallet erkjenner at kostnadene for å tilby tjenesten vil kunne variere betydelig mellom kommuner. Ufrivillige kostnadsulemper hensyntas imidlertid også gjennom inntektssystemets utgiftsutjevning, og er ikke et tilstrekkelig argument for å bruke øremerking. I tillegg til dette er det i inntektssystemet flere tilskudd begrunnet med ulike distrikts- og regionalpolitiske målsetninger. Tilskuddsordningen har også bestått over lang tid.

En mindre del av tilskuddet går til stimuleringsmidler, som om lag en fjerdedel av kommunene oppfyller kriteriene for å søke om midler fra. Dette utgjør imidlertid en liten del av den totale ordningen.

Kommisjonens flertall foreslår på bakgrunn av dette at tilskuddet innlemmes i rammetilskuddet. Medlemmene Røsvoll, Ottervik og Prestbakmo støtter ikke flertallets forslag, se særmerknader under punkt 7.4.6.

Tilskudd til tryggere skoleveier og nærmiljøer

Formålet med ordningen er å bedre trafiksikkerheten for barn og unge gjennom å stimulere til lokalt arbeid for tryggere skoleveier og nærmiljøer.⁷⁷ Kommuner og fylkeskommuner kan søke om tilskudd. Det vil tilstrebes en geografisk fordeling av midlene. Ordningen ble opprettet i 2022. Det ble foreslått bevilget 41,5 mill. kroner til ordningen i regjeringens budsjettforslag for 2026, med en tilsagnsfullmakt på 20 mill. kroner.

Tilskuddet oppfyller etter flertallets vurdering ikke kriteriene 2) og 3) for unntak fra rammestyringsprinsippet. Etter flertallets vurdering er det heller ikke godtgjort at vilkåret om at *tjenesten skal ha lav dekningsgrad på landsbasis* kan sies å være oppfylt. Ved utgangen av 2026 har ordningen hatt en varighet på om lag fem år. Kommisjonens flertall foreslår at tilskuddet innlemmes i rammetilskuddet. Medlemmet Røsvoll støtter ikke flertallets forslag, se særmerknad under punkt 7.4.6.

7.5 Sammenslåing av tilskudd på natur- og klimafeltet

Over Klima- og miljødepartementets budsjett gis det tilskudd til tiltak og planlegging for natur i kommunene, tilskudd til klimatiltak og tilskudd til klimatilpasning. Tilskuddene er i dag tre separate ordninger. Kommisjonen anbefaler at ordningene slås sammen til én, større tilskuddsordning.

7.5.1 Beskrivelse av tilskuddsordningene

Det gis i dag øremerkede tilskudd over tre ordninger på Klima- og miljødepartementets budsjett knyttet til arbeid med natur og klima i kommunesektoren. Disse beskrives nærmere nedenfor. Beskrivelsen er basert på regjeringens budsjettforslag for 2026, og hensyntar ikke endringer som følge av Stortingets behandling. Blant annet ble bevilgningene til ordningene Natursats og Klimasats økt gjennom Stortingets behandling sammenlignet med regjeringens budsjettforslag.

Natursats

Formålet med ordningen er å styrke den kommunale naturforvaltningen. Midlene skal gi støtte til kommuner i arbeidet med å ivareta naturmangfold i sin arealplanlegging og til gjennomføring av tiltak som bedrer ivaretakelsen av naturmangfoldet i kommuner. Det kan søkes om midler til å utarbeide en egen kommunedelplan for naturmangfold, til revisjon av tidligere vedtatt kommunedelplan eller til å gå gjennom eldre arealplaner for å på en bedre måte ivareta naturverdiene. Det kan også søkes om midler til lokale tiltak som forbedrer tilstanden i naturen, og til andre tiltak i kommuner som ønsker å bli arealnøytrale.

Ordningen ble opprettet som oppfølging av Meld. St. 14 (2015–2016) *Natur for livet – Norsk handlingsplan for naturmangfold*. Det ble foreslått en bevilgning til formålet på 114,8 mill. kroner i

⁷⁷ Prop. 1 S (2024–2025) for Samferdselsdepartementet

regjeringens budsjettforslag for 2026. Videre ble det foreslått en tilsagnsfullmakt på 30 mill. kroner for å dekke nye og gamle tilsagn som ikke blir utbetalte i 2026.

Klimasats

Formålet med ordningen er å fremme klimatiltak ved å støtte prosjekter som bidrar til reduksjon i utslipp av klimagasser og omstilling til lavutslipps-samfunnet. Det kan søkes om støtte for å dekke deler av kostnaden til ulike klimaprojekter.

Ordningen ble opprettet i 2016, og var ment å være midlertidig med en varighet på minst fem år. Ordningen har imidlertid blitt videreført for ett år av gangen, og i Klimameldingen er det varslet at ordningen skal videreføres til 2030.⁷⁸

For 2026 ble det i regjeringens budsjettforslag foreslått en ramme for nye tilsagn under ordningen på 108,1 mill. kroner. Det ble foreslått en bevilgning til ordningen på 239,3 mill. kroner til å dekke forventede utbetalinger av tidligere gitte tilsagn.

Klimatilpasning

Ordningen skal fremme arbeidet med klimatilpasning i kommuner og fylkeskommuner ved å bidra til å øke kunnskapen om hvordan klimaendringene rammer dem, og om hvilke tiltak som må settes i verk for å måle klimaendringene. Dette omfatter kunnskap om hvordan klimaendringene kan påvirke kommunenes og fylkeskommunenes ansvarsområder, og utredninger om konkrete klimatilpasningstiltak. Det kan søkes om midler til kunnskapsoppbygging og utredning av konkrete tilpasningstiltak. Midlene kan ikke brukes til å gjennomføre fysiske klimatilpasningstiltak. Ordningen ble opprettet i 2015.

Det ble foreslått en bevilgning til ordningen på 11,4 mill. kroner i regjeringens budsjettforslag for 2026.

7.5.2 Hvordan ordningene virker

Klima- og miljødepartementet rapporterer i Prop. 1 S på resultater av ordningene. En oppsummering av dette følger nedenfor.⁷⁹ I tillegg innebærer ordningene forvaltningskostnader i både kommune og stat, knyttet til både søknad og rapportering.

Natursats

Det kom inn til sammen 309 søknader om tilskudd over ordningen i 2024. Til sammen ble det innvilget tilskudd til 182 søknader, mens 127 søknader ble avslått. Innvilgede søknader fordelte seg med 45 tilskudd til å lage kommunedelplan for naturmangfold, 3 tilskudd til å revidere eksisterende kommunedelplan for naturmangfold, 65 tilskudd til revisjon av eldre arealplaner og 69 tilskudd til gjennomføring av lokale naturmangfoldstiltak. Det ble til sammen tildelt tilskudd på 60,2 mill. kroner.

Tilskuddsordningen bidrar ifølge Klima- og miljødepartementet til et bedre kunnskapsgrunnlag og økt politisk bevissthet om natur i kommunene, både blant administrasjonen, innbyggerne, næringsliv og politisk ledelse. Ordningen bidrar ifølge Klima- og miljødepartementet også til at det blir gjennomført konkrete tiltak som direkte bidrar til å ivareta eller fremme tilstanden til naturen i kommunene.

Klimasats

I 2024 mottok Miljødirektoratet 407 søknader, som beløp seg til 712 mill. kroner. Det ble tildelt 281,7 mill. kroner til 236 ulike prosjekter. Totalt 164 søknader ble avslått. Det ble blant annet tildelt midler til byggeprosjekter, tiltak for å styrke klimahensynet i arealplanleggingen og prosjekter for forbedret behandling av avfall.

Miljødirektoratet har tallfestet forventede utslippskutt for 68 av prosjektene som fikk støtte i 2024. Disse ventes å bidra til en klimagassreduksjon på minst 47 000 tonn CO₂-ekvivalenter fram til og med 2030. Eksempler på prosjekter det er mulig å tallfeste effekten av, er utslippsfrie byggeplasser og tiltak for redusert matsvinn. I tillegg kommer effekter fra øvrige prosjekter. Ifølge Klima- og miljødepartementet bidrar nærmest alle prosjekter i middels eller stor grad til omstilling til lavutslippsamfunnet.

Klimatilpasning

I 2024 ble det sendt inn 56 søknader på totalt 28,8 mill. kroner på ordningen. Av disse fikk 13 prosjekter til sammen 6,4 mill. kroner i støtte. Totalt 43 søknader fikk avslag. Midlene ble fordelt mellom små og store kommuner i hele landet, og det var stor bredde i søknadene som fikk støtte. Det ble gitt støtte til blant annet å lage klimasårbarhetsanalyser, og til søknader som omhandler flom, overvann og naturbaserte løsninger.

⁷⁸ Meld. St. 25 (2024–2025)

⁷⁹ Prop. 1 S (2025–2026) for Klima- og miljødepartementet

Ordningen bidrar ifølge Klima- og miljødepartementet til at kommunene får økt mulighet til å utvikle sin kunnskap og kompetanse om hvordan klimaendringene berører kommunen og hva de må gjøre for å møte utfordringene dette medfører. Tilskuddet vil ifølge Klima- og miljødepartementet i mange tilfeller være utløsende for aktivitet, spesielt i små og mellomstore kommuner.

7.5.3 Kommisjonens vurdering av ordningene

Hovedregelen for finansiering av kommunesektoren er rammefinansiering. Øremerkede tilskudd til kommunesektoren har flere uheldige konsekvenser, og bruken bør begrenses. Øremerkede tilskudd som ikke oppfyller kriteriene for unntak fra rammefinansiering, bør etter kommisjonens vurdering som hovedregel innlemmes. Det vises til nærmere omtale og vurdering av bruk av øremerkede tilskudd under punkt 7.4.

Kommisjonen har vurdert ulike alternative løsninger for tilskuddsordningene på Klima- og miljødepartementets budsjett. Kommisjonen har vurdert om tilskuddene bør innlemmes i kommunesektorens rammetilskudd, med utgangspunkt i kriteriene for unntak fra rammefinansiering beskrevet under punkt 7.4.4.

Ordningene gjelder ikke tjenester som bare er aktuelle i avgrensede geografiske områder eller i et avgrenset tidsrom, som kun skal gis til noen kommuner eller fylkeskommuner, ellers som kun gjelder visse grupper av innbyggere. Selv om de finansierer avgrensede prosjekter og tiltak i den enkelte kommune, kan ordningene etter kommisjonens vurdering heller ikke sies å oppfylle kriteriet om unntak begrunnet med finansiering av tidsavgrensede forsøk og prosjekter i enkelte kommuner.

Det gjenstår da vurdering opp mot kriteriet om at det er et sterkt ønske om å bygge ut en tjeneste som har lav dekningsgrad på landsbasis. Hvorvidt dette er tilfelle i dag, er vanskelig å vurdere med utgangspunkt i informasjonen som er tilgjengelig i Klima- og miljødepartementets budsjettproposisjon. Generalistkommuneutvalgets analyse av grad av lovoppfyllelse, viser imidlertid at kommunenes lovoppfyllelse er lavest på oppgaver knyttet til samfunnsutviklerrollen, som arbeidet med natur og klima er en del av.

Det er flere faktorer som kan bidra til at arbeid på klima- og miljøområdet i for liten grad prioriteres i kommunesektoren. I et vedlegg til denne utredningen, drøfter Vabo og Borge eksterne virkninger som begrunnelse for statlig styring. Området klima og natur er et eksempel på et område

der tiltak vil kunne ha betydelige eksterne virkninger for samfunnet som helhet. Kommunene står ofte i krevende vurderinger der hensyn til blant annet samfunnsutvikling og næringsutvikling må veies opp mot hensyn til klima og natur. Det å eksempelvis tilrettelegge for utbygging vil kunne påføre naturen og samfunnet betydelige kostnader som kommunen ikke nødvendigvis har full oversikt over, eller hensyntar og vektlegger i tilstrekkelig grad. Det vil eksempelvis kunne være et avvik i tidsperspektiv, der den økonomiske gevinsten ved utbygging vil komme umiddelbart mens kostnaden for klima og natur først kommer på lang sikt. Resultatet av disse mekanismene kan være at kommunene prioriterer klima og natur lavere enn det som ville regnes som samfunnsøkonomisk lønnsomt.

På dette området kan altså eksterne virkninger være en begrunnelse for et visst omfang av statlig styring. Samtidig er området underlagt mindre grad av regulering og styring gjennom juridiske virkemidler sammenlignet med eksempelvis de store velferdstjenesteområdene. Kommisjonen anbefaler i lys av dette ikke innlemming av tilskuddene i rammetilskuddet på nåværende tidspunkt.

Kommisjonen mener imidlertid det bør vurderes andre forenklinger på området. De tre tilskuddsordningene dekker tilknyttede tema og formål, og det kan ofte være en nær sammenheng mellom natur- og klimatiltak. Det å kunne se ordningene i sammenheng i større grad, vil kunne legge bedre til rette for at det er de beste og mest effektive tiltakene som blir prioritert. Det vil også lette søknads- og rapporteringsbyrden både for staten og kommunesektoren. Større og mer fleksible ordninger kan også gi økt handlingsrom til kommunene.

7.5.4 Beskrivelse av kommisjonens forslag til endring

Kommisjonen anbefaler at de tre tilskuddsordningene til natursats, klimasats og klimatilpasning slås sammen til én større øremerket tilskuddsordning. Dette kan eksempelvis gjøres etter modell for programfinansiering for forebyggende innsats rettet mot barn og unge. Det bør samtidig vurderes forenklinger som gir kommunesektoren større handlingsrom i bruken av midler fra ordningen.

7.5.5 Konsekvenser av kommisjonens forslag

Kommisjonens anbefaling innebærer i utgangspunkt en mindre omlegging, og antas å ha begren-

sele konsekvenser. Tiltaket vil kunne innebære en noe lavere søknads- og rapporteringsbyrde, særlig for kommuner som eventuelt ville søkt på flere av ordningene. Avhengig av hvordan den nye ordningen utformes, vil tiltaket også kunne medføre noe økt handlingsrom for kommunesektoren i bruken av midlene. Tiltaket vil også legge bedre til rette for at det er de beste tiltakene og prosjektene som prioriteres, på tvers av områdene som dekkes av dagens tilskuddsordninger.

7.6 Heve beløpsgrensen for krav til rapportering på øremerkede tilskudd

Det stilles ofte krav til at kommunene må rapportere på bruk av øremerkede tilskudd. Det følger av økonomiregelverket at krav til rapportering som hovedregel skal frafalles for øremerkede tilskudd som utgjør mindre enn 100 000 kroner for tilskuddsmottakeren. Kommisjonen foreslår at denne grensen heves til 500 000 kroner.

7.6.1 Beskrivelse av reguleringen

Gjennom bevilgningsreglementet og reglementet for økonomistyring i staten (økonomiregelverket) stilles det krav om at departementene skal rapportere til Stortinget om oppnådde resultater og måloppnåelse for bevilgningene. Rapportering fra tilskuddsmottakere er en kilde til informasjon for å kunne oppfylle disse kravene. Departementene kan også bruke andre kilder, som statistikk og evalueringer.

Det følger av økonomiregelverkets punkt 6.3.6 at tilskuddsforvalterne, med utgangspunkt i fastsatte kriterier for måloppnåelse, skal innhente informasjon fra tilskuddsmottakere eller andre kilder som gjør det mulig å vurdere graden av måloppnåelse for ordningen.⁸⁰ Det følger videre at kravene til rapportering ikke skal gis større omfang enn at de står i rimelig forhold til tilskuddet. Departementene og tilskuddsforvalterne må med utgangspunkt i dette vurdere hvilken rapportering det er behov for. Hva tilskuddsmottakerne må rapportere på for den enkelte tilskuddsordning, vil derfor variere på tvers av ordninger.

I regelverkets punkt 6.4.1 er det angitt unntak fra bestemmelsene om rapportering for tilskudd til kommuner og fylkeskommuner. Her framgår det at *For øremerkede tilskudd som utgjør mindre enn 100 000 kroner for tilskuddsmottakeren (kom-*

munen eller fylkeskommunen), skal imidlertid krav til rapportering fra mottakeren som hovedregel frafalles. Grensen på 100 000 kroner har ligget fast siden 2003.

7.6.2 Hvordan reguleringen virker

Formålet med rapporteringskrav for øremerkede tilskudd er blant annet at tilskuddsforvalter, departement og Storting skal kunne føre kontroll med at midlene benyttes i tråd med Stortingets intensjon og vedtak. Rapporteringen er også viktig for å vurdere måloppnåelse og resultater av ordningene, og som grunnlag for å vurdere om ordninger bør videreføres, justeres eller avvikles.

Samtidig medfører krav til rapportering ressursbruk for både kommuner og stat. Omfanget på dette er vanskelig å anslå. I områdegjennomgangen av øremerkede tilskudd til kommunesektoren, ble forvaltningskostnadene i staten og kommunesektoren knyttet til søknad og rapportering anslått til å utgjøre minst 2,7 prosent av det samlede tilskuddsbeløpet.⁸¹

Det finnes lite tilgjengelig informasjon om hvor mange tilskuddsutbetalinger som i dag berøres av hovedregelen om å frafalle krav om rapportering. Det er dermed vanskelig å anslå hvor stor betydning unntaksbestemmelsen har. Det at grensen har ligget fast over lang tid, har imidlertid medført at rapporteringskravene i praksis har blitt skjerpet gradvis over flere år.

Dette har blant annet blitt påpekt av Menon Economics, som i en rapport fra 2024 foreslår å heve grensen til 200 000 kroner, og at også ytterligere heving bør vurderes.⁸² Menon peker på at små tilskuddsbeløp i kombinasjon med rapporteringskrav, gjør det mindre attraktivt å søke på ordningene. De peker videre på at det er grunn til å tro kommuner med lavt økonomisk handlingsrom og lite kapasitet har lavere tilbøyelighet til å søke på slike ordninger. Menon begrunner derfor anbefalingen med å unngå at øremerkede tilskuddsordninger forsterker skjevheter mellom kommuner.

7.6.3 Kommisjonens vurdering av reguleringen

Rapporteringskravene har i praksis blitt skjerpet over tid, uten at kommisjonen kan se at det er gode grunner for dette. Rapportering er ressurs-

⁸⁰ Finansdepartementet (2022)

⁸¹ Ekspertgruppe for områdegjennomgang av øremerkede tilskudd til kommunesektoren (2017)

⁸² Pedersen m.fl. (2024)

krevende for både stat og kommune, og binder opp personellressurser. Ved utforming av rapporteringskrav må statens behov for kontroll veies opp mot ulempene rapportering medfører i form av ressursbruk. Etter kommisjonens vurdering bør det i denne avveiningen legges større vekt på hensynet til effektiv ressursbruk enn det som er tilfellet i dag.

Midler til kommunesektoren vil uansett være underlagt lokale mekanismer for rapportering og kontroll i den enkelte kommune. Den enkelte tilskuddsforvalter har også mulighet til å stille krav til rapportering for beløp under unntaksgrensen dersom det er særskilte behov for det for enkelte tilskuddsordninger.

7.6.4 Beskrivelse av kommisjonens forslag til endring

Etter en samlet vurdering foreslår kommisjonen at dagens grense for når krav til rapportering som hovedregel skal frafalles, økes fra 100 000 til 500 000. Kommisjonen legger da avgjørende vekt på hensynet til effektiv ressursbruk og god bruk av personell, særlig i kommunesektoren.

7.6.5 Konsekvenser av kommisjonens forslag

Forslaget vil bidra til forenklinger for både statlig og kommunal forvaltning, ved at flere tilskuddsutbetalinger vil kunne omfattes av unntaksbestemmelsen i økonomiregelverket. Dette legger til rette for mer effektiv ressursbruk, og kan frigjøre personellressurser til andre formål i sektoren. Hvor mange flere tilskuddsutbetalinger det da vil kunne gis unntak fra krav om rapportering for, har ikke kommisjonen grunnlag for å anslå.

Tiltaket vil isolert sett kunne medføre redusert kontroll med om midlene blir brukt i tråd med forutsetningene for tildelingen, og gi et dårligere grunnlag for å vurdere måloppnåelse og resultater av ordningene. Tiltaket medfører dermed økt risiko for at øremerkede tilskudd ikke blir brukt i tråd med tilskuddets formål. På den andre siden har det offentlige generelt innsyn i hvordan midler i kommunesektoren benyttes, og midlene vil fortsatt være underlagt demokratisk kontroll i den enkelte kommune. Dette kan bidra til å redusere denne risikoen og de negative konsekvensene noe. Den enkelte tilskuddsforvalter vil også fortsatt kunne stille rapporteringskrav også for utbetalinger under grensen, dersom dette vurderes som nødvendig.

Kommisjonen mener som følge av dette at det er rimelig å anta at de negative konsekvensene vil være begrensede, og at disse mer enn oppveies av den positive effekten i form av redusert ressursbruk.

7.7 Avvikle grunnskoletilskuddet i inntektssystemet

Rammefinansiering skal styrke det lokale selvstyret gjennom å gi kommunene handlingsrom til å håndtere lokale utfordringer og behov. Et viktig mål med inntektssystemet er at det ikke skal gi insentiver til kommunene om å innrette seg på en bestemt måte, og 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. Å fordele midler etter antall skoler i kommunen legger føringer for hvordan kommunene bør organisere skolestrukturen. Dette bryter klart med prinsippet om å fordele rammetilskuddet etter objektive kriterier. Kommisjonen foreslår å avvikle tilskuddet og at midlene fordeles etter de ordinære kriteriene i inntektssystemet.

7.7.1 Beskrivelse av tilskuddet

Bakgrunn og formål

Inntektssystemet består av flere elementer, blant annet en utgiftsutjevning som skal kompensere kommunene for ufrivillige variasjoner i utgiftsbehovet, en utjevning av skatteinntekter og ulike regionalpolitisk begrunnede tilskudd.

Størstedelen av kommunenes rammetilskudd fordeles i utgiftsutjevningen gjennom faste, objektive kriterier som forklarer hvorfor det er forskjeller i kommunenes utgiftsbehov. Målet med kriteriene er at de skal fange opp bakenforliggende faktorer som indirekte påvirker kommunenes kostnader ved å produsere tjenestene (som bosettingsmønster og kommunestørrelse) og størrelsen på innbyggernes underliggende etterspørsel etter kommunale tjenester (som alderssammensetningen i befolkningen og sosioøkonomiske forhold). Kriteriene skal som hovedregel være mest mulig objektive, i den forstand at de ikke kan påvirkes av kommunenes egne disposisjoner.

Innenfor rammetilskuddet finnes det også midler som blir gitt med en særskilt fordeling, det

vil si etter andre kriterier enn kriteriene i utgiftsutjevningen. Dette gjelder blant annet finansiering av oppgaver som kun et fåtall kommuner har, eller oppgaver der det er vanskelig å finne en god fordeling av midler ved hjelp av de ordinære kriteriene. Midler som ikke gjelder et lite antall kommuner, bør i hovedsak gis særskilt i en begrenset periode, jf. veilederen for statlig styring av kommunesektoren.⁸³ Alternativet til slik særskilt fordeling innenfor rammetilskuddet vil ofte være et eget øremerket tilskudd. Forskjellen er at midler fordelt gjennom rammetilskuddet kan kommunene disponere fritt, i motsetning til øremerkede tilskudd som er bundet til gitte formål.

I 2026 er det tolv saker i inntektssystemet for kommunene som er gitt en særskilt fordeling. Samlet utgjør disse sakene om lag 6 mrd. kroner.⁸⁴

I 2022 ble det innført et tilskudd til kommunene som gis med særskilt fordeling basert på antall grunnskoler i kommunen. Dette tilskuddet har blitt videreført i inntektssystemet siden innføringen, også i det nye inntektssystemet som trådte i kraft fra 2025. I Prop. 102 S (2023–2024) *Kommuneproposisjonen 2025*, ble videreføringen begrunnet med at tilskuddet er et viktig signal om verdien av en desentralisert skolestruktur og et sentralt virkemiddel for å sikre tjenester nær folk.⁸⁵

Omfang og utvikling

Grunnskoletilskuddet ble opprinnelig innført som et tilskudd på 500 000 kroner per kommunale grunnskole i kommunen. Siden 2022 har satsen blitt prisjustert årlig, og i 2026 er den på 583 234 kroner per grunnskole. Med om lag 2 400 grunnskoler i Norge utgjør tilskuddet samlet om lag 1,4 mrd. kroner i 2026.

7.7.2 Hvordan reguleringen virker

En kommune med høyt antall skoler vil få et høyere kronebeløp i grunnskoletilskudd enn en kommune med et lavt antall skoler. Hoveddelen av rammetilskuddet, innbyggertilskuddet, er i utgangspunktet fordelt med et likt beløp per innbygger og justert for utgiftsbehov etter utgiftsutjevningens ordinære kriterier. Siden midlene til grunnskoletilskuddet fordeles i inntektssystemet, finansieres de gjennom en omfordeling mellom kommunene. Kommuner med høyt antall grunn-

skoler per innbygger og lavt utgiftsbehov kom dermed best ut av å innføre tilskuddet. Hovedtendensen er at små kommuner mottar mer gjennom grunnskoletilskuddet enn de ville fått med en fordeling etter ordinære kriterier, mens det motsatte er tilfellet for større kommuner. Innføringen av tilskuddet har blitt begrunnet med et ønske om å gi kommunene insentiver til å satse på en desentralisert skolestruktur. Det har siden innføring ikke blitt gjort en evaluering av om tilskuddet fungerer etter hensikten.

7.7.3 Kommisjonens vurdering av reguleringen

Inntektssystemutvalget anbefalte å utvikle grunnskoletilskuddet, noe som ble støttet av KS og et flertall av kommunene som hadde merknader til forslaget i høringsrunden.⁸⁶ Kommisjonen er enig med Inntektssystemutvalget og KS, og mener at grunnskoletilskuddet bryter med viktige prinsipper for inntektssystemet og veilederen for statlig styring av kommunesektoren.⁸⁷

For det første vil kommisjonen peke på at inntektssystemet bør være minst mulig insentivbasert og mest mulig basert på objektive kriterier. Når kommunene får mer penger desto flere skoler de har, griper sentrale myndigheter direkte inn i kommunens vurderinger av skolestrukturen og legger føringer på de lokale prioriteringene. Kommunenes inntekter bør ikke avhenge av hvordan de organiserer tjenestetilbudet, og kommuner bør ikke tape penger på å legge ned skoler. Denne typen tilskudd kan svekke kommunenes insentiver til effektiv drift og organisering av tjenestetilbudet. Særlig nå, som mange kommuner står overfor et stort omstillingsbehov, bør tilskudd som begrenser det reelle lokale handlingsrommet unngås.

Videre er formålet med grunnskoletilskuddet å sette kommuner i stand til å opprettholde en desentralisert skolestruktur. Begrunnelsen viser til at det er kostnadskrevende å opprettholde spredt skolestruktur i kommuner med spredt bosettingsmønster. Inntektssystemet inneholder kriterier som tar hensyn til dette. Disse kriteriene er basert på faglige analyser av hva som påvirker utgiftsvariasjonen mellom kommunene, og skal kompensere kommunene fullt ut for ufrivillige kostnadsforskjeller knyttet til innbyggernes reiseavstand. Kommisjonen vil peke på at grunnskoletilskuddet gis på toppen av den faglig baserte omfordelingen i inntektssystemet, som allerede

⁸³ Kommunal- og distriktsdepartementet (2024)

⁸⁴ Beregningsteknisk dokumentasjon til Prop. 1 S (2025–2026) for Kommunal- og distriktsdepartementet

⁸⁵ Prop. 102 S (2023–2024)

⁸⁶ NOU 2022: 10

⁸⁷ Kommunal- og distriktsdepartementet (2024)

fanger opp de samme kostnadsulempene som grunnskoletilskuddet er begrunnet med. Det finnes heller ikke dokumentasjon som viser at tilskuddet fungerer etter hensikten, ved at det fører til at færre skoler legges ned.

De frie inntektene skal i utgangspunktet fordeles etter de ordinære kriteriene i inntektssystemet, jf. veilederen for statlig styring av kommuner og fylkeskommuner. Dette sikrer at de frie inntektene fordeles etter objektive kriterier som oppdateres årlig. Veilederen peker på flere ulemper ved særskilt fordeling av midler i inntektssystemet. I henhold til veilederen bør særskilt fordeling begrenses i omfang og kun skje unntaksvis, blant annet fordi det kan oppfattes som et signal fra staten om hvordan kommunene skal prioritere sine frie inntekter. Veilederen understreker videre at en særskilt fordeling ikke er en varig løsning, og at perioden midlene skal gis med en særskilt fordeling vanligvis bør avgrenses. Etter kommisjonens vurdering er dette gode kriterier for å vurdere hvilke saker som bør gis særskilt fordeling, som grunnskoletilskuddet ikke oppfyller.

7.7.4 Forslag til endring

Kommisjonen har lagt til grunn viktige prinsipper for inntektssystemet for vurderingen, som at kommunenes rammetilskudd skal fordeles gjennom faste, objektive kriterier og kun unntaksvis eller i en avgrenset periode gis en særskilt fordeling. Grunnskoletilskuddet bryter med disse kriteriene, og kommisjonen foreslår at tilskuddet avvikles og heller fordeles etter inntektssystemets ordinære kriterier. Dette inne-

bærer at de om lag 1,4 mrd. kronene tilskuddet utgjør, gis en annen fordeling enn i dag, og at kommunene kan prioritere bruken av disse midlene uten føringer.

7.7.5 Konsekvenser av kommisjonens forslag

Som en konsekvens av forslaget vil en større del av rammetilskuddet fordeles etter de objektive kriteriene i inntektssystemets utgiftsutjevning. Kommuner med høyt utgiftsbehov og lavt antall grunnskoler sett i forhold til innbyggertall vil få økte inntekter ved avvikling. Kommuner med lavt utgiftsbehov og høyt antall grunnskoler sett i forhold til innbyggertall vil få størst reduksjon som følge av forslaget. Kommisjonen har regnet anslag på anslag for fordelingsvirkningene ved å avvikle tilskuddet. I snitt vil store kommuner komme godt ut av forslaget, mens små kommuner vil få reduserte inntekter. Kommunene som får reduserte inntekter som følge av forslaget, har imidlertid i snitt samlede inntekter over landsgjennomsnittet, og kommunene som får størst reduksjon per innbygger har spesielt høye inntekter. I snitt har kommunene som får økte inntekter av forslaget inntekter under landsgjennomsnittet. Forslaget gir derfor en jevnere inntektsfordeling mellom kommunene.

Sammenlignet med sektorens samlede inntekter, utgjør grunnskoletilskuddet en marginal andel. Dette tilsier isolert sett at konsekvensene av fordelingsvirkningene på kommunenes økonomiske situasjon vil være begrenset. Likevel viser anslag på fordelingsvirkninger at om lag 30 kommuner vil tape 500 kroner per innbygger eller mer på å avvikle grunnskoletilskuddet.

Tabell 7.5 Anslag på fordelingsvirkninger av avvikling av grunnskoletilskuddet. Kommuner gruppert etter korrigerte frie inntekter

Korrigerte frie inntekter	Antall innb. og kommuner		Frie inntekter inkl. eiendomsskatt mv.		Anslag på fordelingsvirkning	
	1000 innb.	Kom.	Mill. kr	Kr per innb.	Mill. kr	Kr per innb.
Under 95 pst.	1 877	74	129 689	70 036	31	17
95–100 pst.	1 667	63	119 725	72 559	46	28
100–105 pst.	1 534	59	114 211	75 111	39	25
105–115 pst.	244	56	21 998	90 118	-35	-142
115–135 pst.	153	46	15 625	102 633	-33	-217
Over 135 pst.	132	59	17 851	135 741	-49	-368
Sum	5 607	357	419 099	75 511	0	0

Tabell 7.6 Anslag på fordelingsvirkninger av avvikling av grunnskoletilskuddet. Kommuner gruppert etter sentralitet

Sentralitet	Antall innb. og kommuner		Frie inntekter inkl. eiendomsskatt mv.		Anslag på fordelingsvirkning	
	1000 innb.	Kom.	Mill. kr	1000 innb.	Kom.	Mill. kr
1	1 026	5	72 547	71 750	92	90
2	1 536	21	106 811	70 495	87	57
3	1 446	54	101 229	70 735	14	10
4	823	65	63 854	78 000	-42	-51
5	566	104	50 222	89 054	-81	-143
6	211	108	24 434	116 232	-71	-338
Sum	5 607	357	419 099	75 511	0	0

I utgangspunktet omfattes ikke saker med særskilt fordeling av inntektsgarantiordningen i inntektssystemet. Begrunnelsen er at det i disse fordelingene kan tas hensyn til årlige endringer hvis det er ønskelig å redusere svingninger. Grunnskoletilskuddet har i prinsippet karakter av et fast tilskudd, fordi beregningen er basert på stabile kriterier og fordi det ikke er angitt noen tidsbegrensning. Dette gjør at tilskuddet er lite fleksibelt for justeringer og i sin karakter kan minne mer om et øremerket tilskudd. Kommisjonen anbefaler at endringer i grunnskoletilskuddet behandles på samme måte som for øremerkede tilskudd. Dette innebærer at endringene omfattes av inntektsgarantiordningen.

Hvordan tjenestetilbudet eventuelt vil påvirkes for kommuner som får lavere eller høyere inntekter, vil være avhengig av hvilke prioriteringer som gjøres lokalt. Det kan tenkes at de kommunene som får reduserte inntekter gjennom en avvikling av grunnskoletilskuddet, men som relativt sett har høye inntekter i dag, prioriterer å nedjustere tjenestetilbudet til innbyggerne. Tilsvarende kan det tenkes at kommunene som får økte inntekter, men som relativt sett har lave inntekter i dag, får mulighet til å oppjustere tjenestetilbudet.

7.8 Forenkling i Husbankens investeringstilskudd til omsorgsboliger og sykehjem

Investeringsstilskuddet til omsorgsboliger og sykehjem er et søknadsbasert tilskudd, som ble opprettet i 2008. Formålet med tilskuddet er å stimu-

lere kommunene til å fornye og øke tilbudet av plasser i sykehjem og omsorgsboliger for personer som har behov for helse- og omsorgstjenester hele døgnet, uavhengig av alder, diagnose og funksjonshemming. Kommunen har ansvaret for hvordan tjenestene organiseres, og tjenestetilbudet skal være i henhold til lov om kommunale helse- og omsorgstjenester. Loven har bestemmelser om helse- og omsorgstjenester som tilbys av kommunene eller private som har avtale med kommunen.

7.8.1 Beskrivelse av tilskuddsordningen

Tilskuddet reguleres gjennom forskrift om investeringstilskudd til omsorgsboliger og sykehjems plasser fra Husbanken⁸⁸ og retningslinjer for investeringstilskuddet.⁸⁹ Tilskuddet dekker om lag 50 prosent av kommunens utgifter til omsorgsboliger og sykehjems plasser. I retningslinjene stilles det en rekke krav til kommunens bruk av tilskuddet, herunder at kommunen i planleggingen tar hensyn til prinsippene om normalisering og integrering av brukere. Det innebærer at det blant annet stilles krav til 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.

⁸⁸ Forskrift om investeringstilskudd til omsorgsboliger og sykehjems plasser (2024)

⁸⁹ Retningslinjer for investeringstilskudd fra Husbanken til sykehjems plasser og omsorgsboliger (2025), hjemlet i forskriftens § 8

Tilskuddet kan gis til oppføring, kjøp, ombygging, utbedring, leie eller annen fremskaffelse av ulike typer pleie- og omsorgsplasser, øke kapasiteten av og fornye eksisterende sykehjemsplasser og omsorgsboliger. Retningslinjene har detaljerte utmålingsregler og krav til hva midlene kan gå til, blant annet om søkerkommunen har tilfredsstillende lokalt produksjonskjøkken.

I årene 2017 til 2022 ga Husbanken en del av tilskuddet med vilkår om netto tilvekst. Med netto tilvekst menes at det totale antallet heldøgns omsorgsplasser øker. Vilkårene innebar krav om at kommunen opprettholdt økningen i omsorgsplasser som prosjektet ga i 10 år fra søknadstidspunktet. Kommuner som mottok tilskudd, kunne ikke avvike eksisterende plasser samtidig som nye tilskuddsfinansierte plasser ble tatt i bruk. Et slikt krav reduserer isolert sett kommunenes frihet til å prioritere mellom rehabilitering av eksisterende plasser eller netto nybygging, ut fra lokale behov. Vilkåret ble fjernet fra 2023.⁹⁰ Regjeringen har i Prop. 1 S (2025–2026) for Helse- og omsorgsdepartementet foreslått å gjeninnføre kravet om at deler av tilsagnsrammen for investeringstilskudd til heldøgns omsorgsplasser skal forbeholdes tilskudd til netto tilvekst av slike plasser.

I 2022 ble det i retningslinjene innført nye plankrav. Plankravene ble innført for å fremme bærekraftige løsninger og sikre at kommunens behov for heldøgns omsorgsplasser blir begrunnet. Hensikten er å unngå at kommuner, som får deler av bygningsmassen delfinansiert av staten, etterspør mer enn det faktiske behovet. I tråd med de nye plankravene må kommunene dokumentere en kunnskapsbasert og langsiktig behovsvurdering for de aktuelle tiltakene rettet mot ulike målgrupper for å få tilskudd. Dette inkluderer blant annet å beskrive dagens bo- og tjenestetilbud, brukermidvirkning og hvordan investeringer og drift er ivare tatt i det årlige budsjettet og økonomiplan.⁹¹

7.8.2 Hvordan reguleringen virker

En evaluering av plankravene som ble innført i 2022, tyder på at disse møter formålet ved å bidra til bærekraftige løsninger. 44 prosent av kommunene som har søkt om investeringstilskudd både før og etter innføring av plankravet, rapporterte at kravet har gitt et bedre beslutningsgrunnlag enn ved tidligere søknader. Kommuner som ikke hadde et oppdatert kunnskapsgrunnlag før søknaden, rapporterte størst nytte av plankravet,

men også at de opplevde en vesentlig økning i ressursbruken for å utarbeide søknaden. Kommuner som allerede hadde gode rutiner for systematisering av tjenestetilbudet, så i større grad plankravet som en del av det offentlige skjemaveldet, men brukte samtidig minst tid og ressurser til å oppfylle det.⁹² Evalueringen ble gjennomført på et tidlig tidspunkt etter innføringen i 2022. Det er derfor for tidlig å trekke endelige konklusjoner om hvorvidt det har bidratt til en økning i antallet plasser. KOSTRA-tall viser at det fra 2022 til 2024 var en økning på 702 disponible plasser totalt, fordelt på en økning på 745 kommunale plasser og en nedgang i private plasser på 43.

Menon evaluerte tilskuddet slik det var innrettet til og med 2017, det vil si før nye plankrav ble innført. Menon fant blant annet at kommuner med høy institusjonsdekning og kommuner med høye frie inntekter før tilskuddsordningen ble innført, i større grad benyttet seg av tilskuddsordningen. Kommuner med relativt få innbyggere hadde lavest utnyttelse av tilskuddet, sammenliknet med mer folkerike kommuner.⁹³

Menon fant at investeringstilskuddet ikke hadde gitt en økning i antallet plasser. Siden den gang er innretningen på tilskuddet endret, jf. omtalen foran. Riksrevisjonen viser til at virkningen av øremerkede tilskudd i de fleste tilfellene avtar over tid og har sterkest virkning på aktiviteten i den første utbyggingsfasen.⁹⁴

Hensikten med investeringstilskuddet er at kommunene skal prioritere utbygging av omsorgsplasser for å imøtekomme økt behov for kommunale pleie- og omsorgstjenester i framtiden. Samtidig vil effekten avhenge av hvorvidt kommunene har muligheten til å flytte ressurser mellom kommunale tjenester.⁹⁵ Menons evaluering fant at tilskuddet i perioden som ble evaluert, først og fremst førte til økt kvalitet og ikke til økt tilbud av heldøgns omsorgsplasser.

I områdegjennomgangen for økt rammestyring av kommunesektoren, viser DFØ til at Husbankens føringer om å unngå institusjonspreg, herunder å samle færre beboere i omsorgsbygg, bidrar til å øke bemanningsbehovet. Husbankens retningslinjer begrenser dermed indirekte kommunenes mulighet for fleksibel og effektiv bruk av personellressurser.⁹⁶

⁹² Sweco (2024)

⁹³ Menon Economics (2019)

⁹⁴ Menon Economics (2019)

⁹⁵ Helsedirektoratet (2024)

⁹⁶ Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (2024c)

⁹⁰ Husbanken (2025)

⁹¹ Helsedirektoratet (2022)

I områdegjennomgangen av øremerkede tilskudd til kommunesektoren, påpeker ekspertgruppen at tilskuddet styrer på innsatsfaktor (bygging av omsorgsplasser) og ikke på mål (gode omsorgstjenester). Gruppen mener, som et generelt prinsipp, at tilskudd til spesifikk ressursinnsats eller investeringer skal unngås. Rapporten framhever at innretningen av investeringstilskuddet hindrer omstilling og innovasjon. Ved å øremerke midler til en bestemt løsning, slik som bygging av institusjonsplasser, sementeres produksjonsmåten i kommunene. Dette kan hindre kommunen i å utvikle nye og innovative måter å levere omsorgstjenester på, for eksempel gjennom bruk av velferdsteknologi og alternative boformer. Dette undergraver gjennomføring av kostnadseffektive løsninger. Ekspertgruppen mener videre at tilskuddet undergraver kommunalt ansvar. Kommunene har allerede et lovpålagt ansvar for å tilby forsvarlige helse- og omsorgstjenester, inkludert å sørge for tilstrekkelig kapasitet.⁹⁷

7.8.3 Kommisjonens vurdering av ordningen

Tilskuddet delfinansierer ordinære kommunale oppgaver. Etter kommisjonens vurdering er dette i strid med prinsippet om rammestyring av kommunesektoren. Kommisjonen vil vurdere spørsmålet om innlemming i rammetilskuddet nærmere i sin neste utredning, som del av en mer prinsipiell vurdering av øremerkede investerings-tilskudd.

Med de detaljerte kravene til utforming av omsorgsboliger og sykehjem, blir det staten som definerer behovene og ikke kommunene. Denne detaljerte styringen tar ikke høyde for behovet for lokale tilpasninger og kan også ha uheldige effekter for lokale prioriteringer. Agenda Kaupang peker i sin områdegjennomgang av boligløsninger og helse- og omsorgstjenester for eldre på at heldøgns omsorgsplasser er mer kostnadskrevende 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.⁹⁸ Dette kan føre til lite effektiv ressursbruk og utnyttelse av arbeidskraften i kommunen. Detaljerte krav til utforming kan også føre til standardisering av det lokale tjenestetilbudet, som ikke svarer til lokale behov eller hensynet til likeverdige tjenester. Kom-

munene har allerede et lovpålagt ansvar for å tilby forsvarlige helse- og omsorgstjenester, inkludert å sørge for tilstrekkelig kapasitet. Kommisjonen mener at det ikke er sannsynliggjort at den detaljerte styringen av tilskuddet er nødvendig for å oppnå nasjonale mål.

Investeringstilskuddet for en omsorgsbolig er i dag på om lag 2 mill. kroner per bolig. 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 forhold til størrelsen på tilskuddet den enkelte kommunen mottar. De administrative kostnadene binder også ressurser og kompetanse på en lite hensiktsmessig måte. Etter kommisjonens vurdering taler dette for en forenkling av søknads- og rapporteringskravene knyttet til kommunens søknad om midler.

7.8.4 Beskrivelse av kommisjonens forslag

Kommisjonen vil allerede nå foreslå forenklinger av kravene knyttet til tilskuddet. Det stilles i dag en rekke krav om utforming av heldøgns omsorgsboliger og sykehjem. Det gjelder blant annet krav knyttet til antall personer i bofelleskap, krav om samme målgruppe for ordningen over tid, og krav om å begrense antall boenheter som samlokaliseres. Søknads- og rapporteringsprosesser binder administrative ressurser i kommunene. Innholdet i og prosessen knyttet til søknad og rapportering bør derfor gjennomgås, for å sikre at søknaden bare etterspør informasjon som er helt nødvendig for å tildele tilskuddet og vurdere om tilskuddet er brukt i tråd med formålet. Krav til utforming av tilbudet av heldøgns omsorgsplasser og liknende, som ikke følger direkte av annet lovverk, bør fjernes slik at kommunene får større handlingsrom i bruk av midlene. Forholdet mellom forskriften, retningslinjene og veilederen bør også avklares, da det i dag er utydelig hvilken styringsmessig og juridisk status retningslinjene og veilederen har for utforming av botilbudene. Med et økende antall og andel eldre vil det i flere kommuner være behov for å øke kapasiteten av heldøgns omsorgsplasser. Kommisjonen mener imidlertid at kommunene selv bør vurdere behovet for netto tilvekst sett opp mot behovet for å rehabilitere plasser. Dersom forslaget om å gjeninnføre kravet om at deler av tilsagnsrammen for investeringstilskudd til heldøgns omsorgsplasser skal forbeholdes tilskudd til netto tilvekst av slike plasser vedtas av Stortinget, vil det være naturlig at kommisjonen også vurderer hensiktsmessigheten av et slikt krav i en

⁹⁷ Ekspertgruppen for områdegjennomgang av øremerkede tilskudd til kommunesektoren (2017)

⁹⁸ Agenda Kaupang (2022)

gjennomgang av tilskuddsordningen i andre delutredning.

7.8.5 Konsekvenser av kommisjonens forslag

Endring i innretning, herunder reduksjon av krav til utforming, dokumentasjon og rapportering,

kan øke kommunens handlingsrom til å se ulike heldøgns botilbud i sammenheng og legge til rette for mer fleksibel bruk av personell. Det vil også redusere de administrative og kompetansemessige kostnadene, slik at disse ressursene kan brukes i den faktiske tjenesteytingen.

Kapittel 8

Samlede konsekvenser av kommisjonens forslag

Kommisjonen foreslår i denne utredningen enkelte endringer som innebærer mindre detaljert juridisk og økonomisk styring av kommunesektoren. Kommisjonen legger til grunn at ressursene som frigjøres som følge av dette, beholdes i kommunesektoren. Denne forutsetningen ligger til grunn for vurderingen av konsekvensene.

Kommisjonens forslag vil få konsekvenser for både staten, kommunesektoren og innbyggerne. Disse er nærmere beskrevet på et overordnet nivå i det videre. Overordnet sett vil forslagene gi kommunesektoren økt handlingsrom til å organisere og innrette sine tjenester i tråd med lokale behov og prioriteringer. Konsekvensene dette vil medføre for tjenestetilbud og innbyggere, vil avhenge av hvordan kommunene velger å benytte dette økte handlingsrommet. Det er dermed generelt vanskelig å si noe sikkert om konsekvensene forslagene vil få for tjenestetilbud og innbyggere, og dette vil trolig variere på tvers av kommuner.

Konsekvensene av de enkelte forslagene er nærmere beskrevet i kapittel 7.

Konsekvenser for staten

Det er særlig forslagene om innlemming og forenkling av øremerkede tilskudd som vil få direkte konsekvenser for staten. Forslagene vil medføre redusert ressursbruk på arbeid med søknad og rapportering. Samtidig vil forslaget om å øke beløpsgrensen for krav om rapportering for tilskudd, kunne medføre redusert kontroll med om midlene blir brukt etter forutsetningene og gi et dårligere grunnlag for å vurdere måloppnåelse og resultater av ordningene. Det vil påløpe noe ressursbruk på å oppdatere regelverk og retningslinjer for tilskuddene i tråd med den økte grensen. Det vil også kunne påløpe noe ressursbruk hos den enkelte tilskuddsforvalter knyttet til å vurdere om det skal stilles rapporteringskrav også for utbetalinger under grensen, dersom dette vurderes som nødvendig.

Konsekvenser for kommunesektoren

Forslagene innebærer at sektoren får noe økt handlingsrom til å organisere og innrette sine tjenester i tråd med lokale behov og prioriteringer. Dette kan legge til rette for en mer effektiv og målrettet ressursbruk samlet sett, ved at kommunene kan prioritere ressursene der behovet er størst både innad i og på tvers av sektorer.

Forslagene til lettelse i den juridiske styringen vil medføre reduserte bindinger på kommunal ressursbruk. Innlemming og forenkling av øremerkede tilskudd samt økt beløpsgrense for krav til rapportering på tilskudd, vil medføre redusert ressursbruk på arbeid med søknad og rapportering. Forslagene vil også ha fordelingsvirkninger.

Konsekvenser for tjenestetilbud og innbyggere

Hvilke konsekvenser den økte lokale handlefriheten vil medføre for tjenestetilbudet, avhenger av hvordan kommunene selv prioriterer. I hvilken grad kommunene vil utnytte den økte handlefriheten til å gjøre endringer i tjenestetilbudet, vil også kunne avhenge av kapasitet og kompetanse lokalt. På noen områder vil trolig tjenestetilbudet bli redusert som følge av forslagene. På den andre siden vil tjenestetilbudet på andre områder som kommunen velger å prioritere opp, kunne bli bedre.

Når det gjelder konsekvenser for tjenestetilbudet, er det etter kommisjonens vurdering effektene forslagene kan ha for *det samlede tjenestetilbudet* som må tillegges størst vekt. Kommunesektoren kjenner egne behov og utfordringer best. Kommisjonen har stor tillit til at kommunene med utgangspunkt i dette gjør gode prioriteringer av hvordan tjenestetilbudet bør innrettes og ressursene prioriteres. Det å gi sektoren noe økt handlingsrom til lokale prioriteringer, innenfor rammene av et fortsatt tydelig nasjonalt regelverk, legger etter kommisjonens vurdering til rette for at kommunene kan tilby et bedre og mer like-

verdig samlet tjenestetilbud. Et likeverdig tilbud er ikke nødvendigvis et likt tilbud, og forslagene kan medføre noe større variasjon i tjenestetilbudet. Dette gjelder både innad i den enkelte kommune, og på tvers av kommuner.

Samlet sett innebærer forslaget at om lag 5,7 mrd. kroner som i dag gis som øremerkede tilskudd eller med særskilt fordeling, blir fordelt etter ordinære kriterier i inntektssystemet. Forslaget vil gi en omfordeling av inntekter fra kommuner med relativt høye inntekter til kommuner med lavere inntekter. Selv om størrelsen på denne effekten er begrenset, legger det bedre 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.

Avsluttende kommentarer

En viktig forutsetning for at tiltakene skal virke etter hensikten, er at endringene ikke erstattes av andre og potensielt mer inngripende styrings-

virkemidler. Dette kan imidlertid være en mulig konsekvens, særlig for de områdene hvor det foreslås innlemming av øremerkede tilskudd. En slik utvikling vil være svært uheldig. Kommisjonen understreker at det er viktig at styringen av kommunesektoren vurderes helhetlig og på tvers av tjenestekområder, og at dette også må ligge til grunn for eventuelle vurderinger av om det er behov for kompenserende tiltak som følge av endringene kommisjonen foreslår.

Tiltakene som nå foreslås vil gi noe økt handlingsrom til kommunesektoren. Forslagene berører imidlertid kun en liten del av det samlede tjenestetilbudet og den samlede statlige styringen. Virkningen for sektorens mulighet til effektiv oppgaveløsning og fleksibel ressursbruk i stort vil trolig være begrensede, og det vil være behov for ytterligere tiltak. Kommisjonen vil arbeide videre med mulige tiltak og endringer, både knyttet til statens styring og til andre forhold som kan være til hinder for effektiv oppgaveløsning, i andre delutredning. Det vises til nærmere omtale og drøfting av dette i kapittel 9.

Kapittel 9

Rammer for andre delutredning

9.1 Innledning

Kommunesektoren er i kontinuerlig omstilling for å kunne tilby gode tjenester. Sektoren står likevel overfor økte omstillingsbehov i møte med blant annet knapphet på arbeidskraft og demografiske endringer. Utsiktene til mindre økonomisk handlingsrom forsterker omstillingsbehovet. Sektoren møter samtidig statlig styring i et omfang som begrenser handlingsrommet til effektiv ressursbruk og fleksibel bruk av personell. Videre er det relativt store forskjeller i effektivitet mellom ulike kommuner allerede i dag. Dette indikerer at det i mange kommuner er 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 som legger til rette for god ressursbruk, fleksibel bruk av personell og effektiv oppgaveløsning. I denne delutredningen beskrives blant annet dagens situasjon og utfordringsbildet framover. På bakgrunn av dette foreslås det enkelte tiltak for å redusere den statlige styringen. Disse grepene vil være et steg i riktig retning, og er tiltak som er mulig å foreslå allerede nå.

I det videre arbeidet vil kommisjonen vurdere ytterligere endringer i dagens styring av kommunesektoren. En annen, og kanskje større, del av kommisjonens arbeid vil handle om å vurdere tiltak på et mer systematisk og overordnet nivå. Det å gjøre enkeltendringer i dagens virkemiddelbruk vil kunne redusere den statlige styringen noe og gi økt handlingsrom på kort sikt, men vil i liten grad bote på systemutfordringene på nasjonalt nivå som har bidratt og vil kunne bidra til å øke den statlige styringen igjen. 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.

Kommisjonen er også bedt om å vurdere og foreslå tiltak om det er andre forhold som binder kompetanse unødvendig, bidrar til unødvendig høye kostnader eller til lite effektiv oppgaveløsning i kommuner og fylkeskommuner. Dette kan gjelde både statlige og kommunale tiltak.

Kommisjonen vil i dette kapittelet gi noen foreløpige signaler om det videre arbeidet med den andre delutredningen. Kommisjonen understreker at dette må ses på som foreløpige vurderinger, og ikke som en endelig oversikt over hva kommisjonen vil gå nærmere inn på. Eventuelle tiltak vil kunne ha konsekvenser for både staten, kommunene og innbyggerne. I tråd med mandatet vil dermed en viktig del av arbeidet være å vurdere og redegjøre for konsekvensene av eventuelle tiltak, herunder for kvalitet og likeverd i tjenestene.

9.2 Statens styring av kommunesektoren

9.2.1 Innledning

Kommunesektoren står i dag overfor omfattende og til dels detaljert statlig styring gjennom blant annet lover, forskrifter, retningslinjer, veiledere, øremerkede tilskudd med videre. Sterk statlig styring innskrenker lokalt handlingsrom, binder ressurser og kan være til hinder for effektiv og fleksibel bruk av personell. Sektorisert og sterk statlig styring kan skape barrierer for kommunenes mulighet til å tilby og utvikle helhetlige og virkningsfulle tjenester for innbyggerne.

I denne første delutredningen foreslås det enkelte endringer i den juridiske og økonomiske styringen av kommunesektoren. For de økonomiske virkemidlene er det gjort en noe større gjennomgang, med særlig søkelys på landsdekkende tilskudd som finansierer ordinære kommunale oppgaver. På bakgrunn av dette foreslår kommisjonens flertall at en rekke øremerkede tilskudd avvikes og at midlene flyttes over i kommunesektorens rammetilskudd (innlemming). Dette er tilskudd som etter flertallets vurdering ikke opp-

fyller kriteriene for unntak fra rammefinansieringsprinsippet. Både ytterligere innlemminger og andre tiltak for bedre økonomisk styring kan være aktuelt for kommisjonen å vurdere videre i andre delutredning.

For de juridiske virkemidlene har vurderingen i første delutredning vært avgrenset til enkelte styringsvirkemidler der det etter flertallets vurdering foreligger et tilstrekkelig kunnskapsgrunnlag for å foreslå konkrete endringer. Kommisjonen vil arbeide videre med mulige endringer i den juridiske styringen av kommunesektoren i andre delutredning. Det er denne typen styring som etter kommisjonens vurdering i størst grad innskrenker det lokale handlingsrommet, binder ressurser og hindrer effektiv og fleksibel oppgaveløsning. Samtidig kan slik styring være et virkningsfullt virkemiddel for å sikre et gitt nivå på tjenestetilbudet på tvers av kommuner.

Det pågår prosesser knyttet til styringen av kommunesektoren også i andre nordiske land. Selv om overføringsverdien til norske forhold vil variere, er det relevant å se hen til dette i kommisjonens videre arbeid. I tillegg vil kommisjonen se på bruk av pedagogiske virkemidler og hvordan disse samspiller med den juridiske styringen, blant annet når det gjelder bruken av veiledere, faglige retningslinjer med videre.

En sentral del av utfordringsbildet og bakgrunnen for at kommisjonen ble satt ned, er blant annet de ventede utfordringene endret demografi og knapphet på arbeidskraft vil føre til. De store velferdsområdene utgjør hoveddelen av kommunenes aktivitet, og står for en betydelig andel av kommunenes etterspørsel etter arbeidskraft. Kommisjonen vil derfor legge hovedvekt på kommunenes rolle som tjenesteyter. Detaljert statlig styring får konsekvenser for det berørte tjenestoområdet, men også for kommunenes muligheter til å prioritere andre tjenestoområder som ikke er underlagt tilsvarende stram styring. Dette hensynet tilsier at det bør være en balanse mellom de store velferdsområdene når det gjøres lettelse i den statlige styringen.

Kommunenes rolle innenfor samfunnsutvikling, som omfatter blant annet 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 (eksterne virkninger), noe som ikke nødvendigvis vektlegges tilstrekkelig av den enkelte kommune. Samtidig er det et område som i mindre grad enn de store velferds-

tjenestene 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 delutredning vil kommisjonen derfor vurdere forenklinger i regelverk som kan resultere i mer effektiv ressursbruk også her.

Selv om også fylkeskommunene opplever utfordringer innenfor blant annet videregående opplæring, berøres det øvrige tjenestetilbudet i fylkeskommunene i mindre grad av befolkningsendringene. I lys av dette vil styringen av kommunene være hovedfokus for kommisjonens videre arbeid.

Kommisjonen vil konsentrere arbeidet om såkalte kommuneplikter. Annet regelverk berører også kommunesektoren. Eksempler på dette er blant annet offentlighetsloven, innkjøpsbestemmelser og lovverk knyttet til personvern. Selv om disse regelverkene ivaretar viktige formål og hensyn, kan det også være elementer i disse lovverkene som binder personell og er til hinder for effektiv oppgaveløsning. Det å vurdere endringer i slik sektorovergripende lovgivning krever imidlertid grundig utredning og reiser flere prinsipielle spørsmål, som ligger utenfor hva kommisjonen har kapasitet eller kompetanse til å gjøre. Dersom det er enkelte bestemmelser i slikt regelverk som rammer kommunesektoren særskilt hardt, kan det imidlertid være aktuelt å drøfte dette.

Det er etter kommisjonens vurdering behov for en mer samordnet og helhetlig statlig styring som styrker kommunenes og fylkeskommunenes evne til å ivareta sitt ansvar i tråd med kommunelovens formålsbestemmelse. Dette må gjøres på en måte som sikrer nasjonale hensyn som likeverd og rettssikkerhet. Systemet må legge til rette for at både regjering og Storting styrer på en helhetlig og koordinert måte i tråd med rammestyringsprinsippet og prinsippene som er nedfelt i kommuneloven, slik at sektoren gis reelt handlingsrom til å løse sine oppgaver og tilpasse tjenestetilbudet til lokale utfordringer og behov, herunder at summen av styringstiltak ses i sammenheng med de fastsatte økonomiske rammene. Et slikt rammeverk kan eksempelvis omfatte utrednings- og beslutningsprosesser knyttet til lovarbeid, systemer for samordning og koordinering og systemer for evaluering.

Arbeidet vil reise flere vanskelige og prinsipielle problemstillinger, hvor ulike hensyn og

mål må veies opp mot hverandre. Økt ramme-
styring gir sektoren økt frihet til å disponere res-
surser og tilpasse tjenestetilbudet til lokale for-
hold og behov. Dette kan gi bedre ressursbruk og
prioritering samlet sett, og et tjenestetilbud mer
tilpasset lokale forhold. Det kan imidlertid også
innebære at det må aksepteres noe større forskjel-
ler i utforming av, innhold i og kvalitet på tjeneste-
tilbudet fra kommune til kommune.

Økt grad av rammestyring forutsetter samti-
dig at kommunene har kapasitet og kompetanse
til å utnytte og forvalte den friheten de gis. Gene-
ralistkommuneprinsippet innebærer at alle kom-
muner har ansvar for de samme oppgaver og krav,
og kommisjonen legger til grunn at dette prin-
sippet ligger fast. Sektoren består imidlertid av
kommuner med svært ulike forutsetninger for å
levere det tjenestetilbudet som forventes av dem.
Mange kommuner har små fagmiljøer og utford-
ringer med mangel på kompetanse og kapasitet.
Dette kan være en driver for detaljert statlig sty-
ring av kommunesektoren. Kommunestruktur
omtales nærmere i punkt 9.3.

Den statlige styringen er etter kommisjonens
vurdering preget av at sektorinteresser ønsker
best mulig kvalitet og mest mulig ressurser til sitt
tjenesteområde. I møte med økende knapphet på
ressurser og arbeidskraft, er det ikke gitt at det
kan forventes utvidelser og kvalitetsøkning i
tjenestetilbudet i årene framover. Kommunene må
lede an i omstillinger av tjenestetilbudene. Det vil
bli aktuelt både å gi tjenester på annen måte og å
reducere nivået, og det kan være tjenester kom-
munen ikke lengre skal gi. I lys av dette er det
etter kommisjonens vurdering 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 tjenesteområ-
dene ses mer i sammenheng. Et grunnleggende
premiss vil være at kommunene kan prioritere
behovene til de gruppene i samfunnet som trenger
det mest, slik at de mest sårbare gruppene i sam-
funnet ivaretas.

9.2.2 Tiltak på systemnivå

Mer helhetlig styring

Dagens styring av kommunesektoren preges av
sektoransvarsprinsippet, og er fragmentert og
lite samordnet. De fleste av statsforvaltningens
17 departementer og de 72 fagdirektoratene har
ansvar for lovgivning og veiledning rettet mot
kommunesektoren, og gir kommunerettete opp-

drag til statsforvalterne innenfor sine ansvars-
områder. Dette fører til manglende oversikt over
og oppmerksomhet om det samlede styrings-
trykket, og konsekvensene dette har for det sam-
lede tjenestetilbudet. Det kan også bidra til å
skape et gap mellom hva staten og innbyggerne
forventer, og hva sektoren reelt sett er i stand til
å levere. Den sektorvise, fragmenterte styringen
kan også bidra til at styringen oppleves uforut-
sigbar og lite koordinert fra statens side. Kommi-
sjonen vil se på tiltak som kan legge til rette for
at statens styring av kommunesektoren samord-
nes og koordineres i større grad, og at conse-
kvensene av det samlede styringstrykket blir
belyst og vurdert. Tiltak for å gi økt forutsigbar-
het i den statlige styringen vil være en del av
dette. En vurdering av konsultasjonsordningen
mellom stat og kommune vil også kunne inngå i
dette arbeidet.

Dagens beslutningssystemer er bedre lagt til
rette for helhetlig styring når det gjelder økono-
miske virkemidler enn juridiske virkemidler –
både i regjering og Storting. Finansieringen av
sektoren gjennom frie inntekter og bruk av øre-
merkede tilskudd på ulike områder kan vurderes
samlet i regjeringens budsjettprosess. Tilsva-
rende behandler Stortinget den økonomiske sty-
ringen samlet i finanskomiteen. Dagens omfang
og praksis når det gjelder øremerkede tilskudd
gir likevel grunn til å stille spørsmål ved den hel-
hetlige styringen også av økonomiske virke-
midler.

For regelverksutvikling finnes det i dag ingen
tilsvarende koordinerende mekanisme. Lovarbeid
baseres ofte på omfattende utredninger som iso-
lert sett kan gi et godt beslutningsgrunnlag i den
enkelte sak. Arbeidet skjer imidlertid som hoved-
regel løpende og innenfor den enkelte sektor. Selv
om større lovendringer behandles i regjeringen,
skjer dette i liten grad samlet. Tilsvarende
behandler Stortinget lovendringer stykkevis og
delt i den enkelte fagkomite. Systemet legger der-
med i liten grad til rette for å gjøre sektorover-
gripende vurderinger og se ulike lover og det
samlede juridiske styringstrykket i sammenheng
når nye lovforslag behandles.

Det er altså innenfor den juridiske styringen
dagens systemer er lengst unna å legge til rette
for en helhetlig og samordnet styring. Det er
behov for å utvikle bedre systemer og rutiner for
en mer helhetlig statlig styring av kom-
munesektoren, både for økonomiske og juridiske
virkemidler. Dette gjelder både i regjering og
Storting. Kommisjonen understreker at dette ikke
skal innebære dårligere utredningskvalitet.

Prinsipper for statlig styring

Dagens prinsipper for statlig styring av kommuner og fylkeskommuner, som til dels er nedfelt i kommuneloven § 2-2, er etter kommisjonens vurdering gode. Veilederen fra Kommunal- og distriktsdepartementet er også et godt utgangspunkt for å vurdere hvordan styringen bør innrettes. Det kan likevel være aktuelt å vurdere endringer og presiseringer i både regelverk og veiledning for å legge til rette for bedre ivaretagelse av det kommunale selvstyret og etterlevelse av rammestyringsprinsippet. Det kan eksempelvis være aktuelt å se på innretningen på og veiledningen knyttet til forholdsmessighetsprinsippet, eller om kriteriene for bruk av øremerkede tilskudd bør justeres.

Dagens prinsipper for statens styring av kommunesektoren er tverrsektorielle, og skiller ikke mellom styring på ulike fag- og tjenesteområder. Det kan imidlertid være særegenheter eller hensyn som tilsier at den statlige styringen bør differensieres i noe større grad på tvers av de kommunale ansvarsområdene. I vurderingen av dette kan det blant annet være relevant å se hen til Vabos og Borges drøfting av eksterne virkninger som begrunnelse for statlig styring, som framgår av vedlegg til denne utredningen.

Utredning og evaluering

Gjennom blant annet utredningsinstruksen og veilederen for statlig styring av kommunesektoren, stilles det krav til hvilke spørsmål som skal vurderes og hensyn som skal vektlegges når det vurderes nye tiltak og virkemidler som berører kommunesektoren. Kommisjonen mener disse dokumentene er gode, men at etterlevelsen i mange tilfeller er mangelfull. Statlige tiltak, og særlig regulatoriske forslag, er ofte mangelfullt utredet.¹ Dette gjør det krevende å vurdere om de styringsvirkemidlene som benyttes, er nødvendige og forholdsmessige. Stortinget har de siste årene vedtatt nye lovregler som innebærer en formell og rettslig styrking av det kommunale selvstyret. En forskningsrapport bestilt av KS viser imidlertid at det er lite som tyder på at dette har medført endringer i hvordan statsforvaltningen arbeider mot kommunesektoren, og at det er vanskelig å si noe konkret om hvorvidt det har hatt betydning for nyere lovgivningsprosesser.²

Når det gjelder krav til hva som skal utredes, vil det med økende knapphet på arbeidskraft bli

særlig viktig å analysere hvordan tiltak påvirker etterspørselen etter arbeidskraft. Det kan være aktuelt for kommisjonen å vurdere tiltak for bedre utredninger. Dette kan for eksempel være forsterkede krav til utredning av personellmessige konsekvenser av forslag om nye virkemidler, både for kommunesektoren samlet og for grupper av kommuner.

Statens styring av kommunesektoren bør i så stor grad som mulig være kunnskapsbasert. Dette innebærer blant annet at den bør baseres på kunnskap om effekt og virkning av ulike virkemiddelbruk. Det må også tas hensyn til at kommunene har til dels svært ulike forutsetninger for å ta imot og følge opp statens styring. Virkemidler som systematiske evalueringer er eksempler på tiltak som kan bidra til dette. Det er også viktig å ha systemer for å bidra til at tiltak og virkemidler som ikke fungerer eller virker etter hensikten blir vurdert fjernet. Økt bruk av såkalte solnedgangsbestemmelser, det vil si lovbestemmelser som oppheves automatisk på et tidspunkt dersom de ikke aktivt videreføres, kan være ett mulig tiltak for å legge til rette for dette.

Forsøk

Forsøk etter forsøksloven er et virkemiddel for å teste ut nye måter å løse oppgaver på, gjennom fritak fra regelverk. Dette kan bidra til innovasjon og utvikling i tjenestetilbudet. Det gir også en anledning til å teste ut og vurdere effekter av alternative løsninger og arbeidsformer, før det eventuelt gjøres endringer for sektoren som helhet. Forsøk kan dermed også være et verktøy for å skaffe kunnskap om konsekvenser av endret statlig styring. Endringer både i og utenfor forsøksloven som åpner for å gjennomføre forsøk i større grad og på flere områder, er et mulig tiltak det kan være aktuelt å vurdere nærmere. Dette bør også ses i sammenheng med evalueringen av forsøksordningen for kommuner og fylkeskommuner, som blant annet trekker fram at mulighetsrommet og begrensningene i forsøksloven trolig ikke er tilstrekkelig forstått i kommunesektoren.³

Statlig kontroll med kommunene

Rapportering, dokumentasjon og tilsyn er sentrale virkemidler i statens kontroll av kommunesektoren. Andre former for statlig kontroll med kommunal virksomhet er ordningen med statlige innsigelser til kommunale planvedtak etter plan- og

¹ Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (2025)

² Holth & Winge m.fl. (2024)

³ Rambøll & Capto (2025)

bygningsloven og lovlighetskontroll etter kommuneloven. I tillegg gir forvaltningsloven klagerett på enkeltvedtak, og i mange tilfeller er det statlige organer som er klageinstans. Også ordninger som i utgangspunktet er en rettsvernordning for visse grupper (som klagesaker), vil som system ha en effekt som statlig kontroll med kommunene.

Statens behov for å kontrollere at kommunene utfører sine lovpålagte oppgaver og at innbyggerne får oppfylt sine rettigheter, er legitimt. Det er altså ikke et spørsmål om hvorvidt staten skal drive kontroll med kommunene, men om hvordan kontrollen innrettes. Kontrollvirksomheten bør utformes og gjennomføres på en effektiv og hensiktsmessig måte, som både tar hensyn til brukernes behov og samtidig ivaretar det lokale selvstyret. Det kan være aktuelt for kommisjonen å se nærmere på om dagens kontrollvirksomhet er innrettet i tråd med dette, eller om det bør vurderes endringer i denne. Kontrollvirksomheten må også ses i sammenheng med kommunenes egne kontrollordninger og innbyggernes kontroll gjennom valg og gjennom den løpende mediedekning de fleste kommuner er omfattet av.

Oppfølging av kommuner med utfordringer

En konsekvens av generalistkommuneprinsippet er at den statlige styringen kan bli tilpasset de kommunene som har størst utfordringer med å løse oppgavene de er tillagt. Resultatet kan bli at sektoren som helhet får en mindre oppgaveportefølje eller styres mer detaljert enn det som er nødvendig for mange kommuner, for å sikre et minimumstilbud i kommunene med størst utfordringer. Bedre og mer målrettet oppfølging av kommuner med utfordringer, innenfor rammene av generalistkommuneprinsippet, kan legge til rette for en bred oppgaveportefølje og økt rammestyring for sektoren samlet sett.

Generalistkommuneutvalget anbefalte utredning av en særskilt oppfølgingsordning for kommuner med store og vedvarende utfordringer.⁴ I områdegjennomgangen for økt rammestyring av kommunesektoren anbefalte også DFØ tiltak for en mer målrettet og styrket oppfølging av kommunene, særlig overfor kommuner med utfordringer med kapasitet og kompetanse.⁵ Regjeringen har i kommuneproposisjonen for 2026 varslet at det skal utredes en særskilt oppfølgingsordning for kommuner med store og vedvarende utfordringer.⁶

⁴ NOU 2023: 9

⁵ Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (2024c)

9.2.3 Dagens virkemiddelbruk

I andre delutredning vil kommisjonen vurdere flere endringer i dagens styring av kommunesektoren. Innledningsvis i dette kapittelet har kommisjonen drøftet overordnede rammer for det videre arbeidet. Nedenfor redegjøres det for enkelte temaer det innenfor disse rammene kan være aktuelt å se nærmere på. Kommisjonen understreker at dette er foreløpige vurderinger. Det er ikke gitt at alle disse temaene vil vurderes i detalj, og det kan være andre temaer som kan være aktuelle for nærmere vurdering.

I kapittel 7 har kommisjonen beskrevet et utgangspunkt for vurdering av endringer i den juridiske styringen, som også vil ligge til grunn for og videreutvikles i andre delutredning. Det innebærer blant annet at det legges vekt på i hvor stor grad et styringstiltak hindrer lokale prioriteringer.

For vurderingen av eventuelle ytterligere endringer i den økonomiske styringen vil kommisjonen, som i første delutredning, ta utgangspunkt i kriteriene for unntak fra rammefinansiering som er beskrevet i Kommunal- og distriktsdepartementets veileder for statlig styring av kommunesektoren.

Bemanningsnormer og kompetansekrav

Bemanningsnormer og kompetansekrav legger føringer for hvilke innsatsfaktorer en kommune må benytte i tjenestetilbudet. Slik regulering er ment å sikre en gitt ressursinnsats eller en gitt kompetanse på områdene som reguleres. Dette utgjør imidlertid detaljert styring som legger sterke føringer for ressursbruk, og kan være til hinder for effektiv oppgaveløsning og fleksibel bruk av personell. I andre delutredning vil kommisjonen vurdere om det er flere slike bestemmelser som bør endres enn de som er omtalt i første delutredning. Kommisjonen vil som del av dette se nærmere på normene i barnehagesektoren. Det kan også være aktuelt å se nærmere på blant annet kompetansekrav knyttet til bruk av tvang og i helse- og omsorgssektoren og språkkrav for helsepersonell med yrkeskvalifikasjoner fra land utenfor EØS og Sveits.

Rettighetsfesting og formalkrav

Økt rettighetsfesting har vært en utvikling over mange år. Dette er nærmere beskrevet i kapittel 4. Rettighetsfesting er ment å sikre innbyggerne

⁶ Prop. 142 S (2024–2025)

gitte goder og bidra til et mer likeverdig tjenestetilbud.

Rettighetsfesting innebærer ofte krav og føringer for kommunen som i praksis er strenge formalkrav og som gir mer byråkrati. Slike krav er i mange tilfeller godt begrunnet, men kommisjonen mener det er grunn til å vurdere om dette kan reduseres på noen områder, slik at kommunen kan produsere tjenestene mer effektivt og vri ressursene fra administrasjon til selve tjenesteutførelsen. Dette kan for eksempel være omfattende krav til rapportering eller dokumentasjonskrav. Det kan også være krav til saksbehandling og enkeltvedtak der det kanskje ikke er nødvendig.

Det er oppnevnt flere offentlige utvalg med berøringspunkter til kommisjonens arbeid. Det er blant annet satt ned et ekspertutvalg om brukerstyrt personlig assistanse (BPA). Kommisjonen ser at det er utfordringer med forutsigbarhet i BPA-ordningen, blant annet som følge av at kommunale vedtak vedrørende BPA i forholdsvis stor grad blir overprøvd av statsforvalteren ved klagebehandling.⁷ Det er etter kommisjonens vurdering behov for å vurdere tiltak som kan gjøre ordningen mer forutsigbar, også økonomisk, for kommunesektoren. Det er også behov for å avklare den interne spenningen som ligger i rettighetsfestingen av BPA. På den ene siden ses BPA på som et viktig bidrag til likeverd, likestilling og samfunnsdeltakelse.⁸ Samtidig skal det å få organisert den personlige assistansen som *brukerstyrt* personlig assistanse, *ikke* utløse høyere timetall enn ved tradisjonell tjenesteorganisering hjemlet i helse- og omsorgstjenesteloven.

Kommisjonen legger til grunn at dette er noe det nylig nedsatte ekspertutvalget vil vurdere, og kommisjonen vil ikke vurdere spørsmål knyttet til BPA i det videre arbeidet. Videre er det satt ned et utvalg som skal utrede ny pasient- og brukerrettighetslov. Det framgår av utvalgets mandat at det skal ha dialog med Kommunekommisjonen.

Andre krav i sektorlovgivningen

I tillegg til de konkrete juridiske virkemidlene nevnt over, kan det være aktuelt å se nærmere på andre krav og bestemmelser i sektorlovgivningen som oppleves som barrierer for at kommunene kan forvalte sine ressurser på en måte som gir et helhetlig og brukertilpasset tjenestetilbud. Det kan eksempelvis være aktuelt å foreslå endringer

dersom regelverk i unødvendig stor grad er til hinder for effektiv og fleksibel ressursbruk, eller i unødvendig grad legger føringer for kommunenes oppgaveløsning. I vurderingen vil det også legges vekt på kommisjonens vurdering av at det er behov for å vri fokus bort fra å kun styre med mål om best mulig kvalitet på det enkelte tjenesteområdet, og over til hvordan vi kan legge til rette for et likeverdig og helhetlig tjenestetilbud hvor tjenesteområdene ses mer i sammenheng.

Plan- og bygningsloven

Kommisjonens hovedfokus vil være endringer i statens styring innen de store velferdsområdene. Det kan imidlertid også være aktuelt å vurdere forenklinger i noen av plan- og bygningslovens (med forskrifter) bestemmelser, som kan bidra til at planfaglig kapasitet i kommunene kan utnyttes mer effektivt. Mange kommuner har behov for å frigjøre kapasitet til oppdatering av overordnede arealplaner, noe som vil kunne redusere behovet for dispensasjoner og øke kvaliteten på vurderinger av innsendte planforslag. Slike forenklinger kan for eksempel være knyttet til gjeldende lovs krav om planstrategi og planprogram, samt prosesskrav til mindre og moderate endringer i gjeldende planer.

Veiledere, faglige retningslinjer m.m.

Det finnes i dag et stort omfang av pedagogiske virkemidler, som veiledere og faglige retningslinjer. Disse kan være til god hjelp for kommunesektoren og vil kunne spille en enda viktigere rolle dersom det gjøres lettelser i den statlige styringen. På noen områder vil eksempelvis pedagogiske virkemidler kunne vurderes som erstatning for juridiske krav, for å redusere den juridiske styringen.

Det er imidlertid en risiko for at veiledere og retningslinjer i praksis blir oppfattet som normerende selv om de er ment som råd og støtte. Dette er blant annet relevant i tilknytning til hvordan forvarlighetskrav operasjonaliseres innenfor helse og omsorg.

Det kan også være grunn til å se nærmere på uklarheter knyttet til ulike dokumenter (veiledere, retningslinjer, planer osv.) omtalt i lov, men hvor det ikke er tilstrekkelig klargjort om de skal være bindende eller ikke, altså om de skal være forskrifter eller ikke.

Det kan også være aktuelt å vurdere nærmere hvorvidt helse- og omsorgstjenestelovens §12-5, som omhandler Helsedirektoratets oppgave med

⁷ Uloba (2024)

⁸ Helse- og omsorgsdepartementet (2024)

å utvikle, formidle og vedlikeholde nasjonale faglige retningslinjer og veiledere, bidrar til utydelighet om disse dokumentenes juridiske status.

Øremerkede tilskudd

Kommisjonen vil vurdere behov for ytterligere endringer i den økonomiske styringen i andre delutredning. Det er blant annet aktuelt å vurdere ytterligere tilskudd for innlemming, herunder ulike investeringstilskudd. Kommisjonen vil også vurdere det øremerkede tilskuddet til ressurskrevende tjenester nærmere. Vurderingen vil kunne omfatte både innlemming, forenklinger og endringer i forvaltningsansvaret for ordningen. Tilskuddsordningen gjelder for tjenestemottakere til og med det året de fyller 67 år. I tråd med avgrensningene for kommisjonens arbeid beskrevet i punkt 9.3, vil ikke kommisjonen vurdere denne 67-årsgrensen. Dette vurderes primært å være et spørsmål om sektorens totale økonomiske ramme.

Det kan også være aktuelt å vurdere andre forhold ved den økonomiske styringen. Kommisjonen vil blant annet se nærmere på problemstillinger knyttet til tilskudd som utbetales etter-skuddsvis.

9.3 Andre forhold

Kommisjonen er bedt om å vurdere og foreslå tiltak om det er andre forhold som binder kompetanse unødvendig, bidrar til unødvendig høye kostnader eller til lite effektiv oppgaveløsning i kommuner og fylkeskommuner. Første delutredning er avgrenset til å se på statens styring av kommunesektoren og behov for endringer i denne. I andre delutredning vil kommisjonen også se nærmere på andre forhold som har betydning for effektiviteten i sektorens oppgaveløsning. Eksempler på dette kan være oppgaveomfang, lokal beskatningsfrihet, kommunestruktur, interkommunalt samarbeid, bruk av arbeidskraft, konkurranseutsetting, brukervalgsordninger og privatisering, digitalisering og annen bruk av teknologi, partssamarbeid, kommunale rapporteringspålegg og administrativ byrde samt forholdet mellom politisk ledelse og administrasjonen i kommunene.

I det videre arbeidet vil kommisjonen både se på forhold som staten kan påvirke, og på hva kommunesektoren selv kan gjøre for å løse sine oppgaver og utnytte sine ressurser på en hensiktsmessig måte. En del forhold påvirkes av både hva staten og kommunesektoren gjør, og vil avhenge av et samspill mellom forvaltningsnivåene.

Temaet er bredt og favner en rekke store og prinsipielle problemstillinger. Det vil være behov for å avgrense hvilke spørsmål og problemstillinger kommisjonen går nærmere inn i. Kommisjonen legger blant annet dagens forvaltningsnivåer, og oppgavefordelingen mellom dem, til grunn. Begrunnelsen for en desentralisert oppgaveløsning er nærmere beskrevet i kapittel 2. For at dette systemet skal fungere godt og etter intensjonen, bør sektoren fortsatt ha en bred oppgaveportefølje. Generalistkommuneprinsippet vil også bli lagt til grunn for kommisjonens videre arbeid. Dette spørsmålet ble nylig grundig drøftet og vurdert av Generalistkommuneutvalget.

Kommisjonen vil som utgangspunkt heller ikke vurdere spørsmål som omhandler nivået på kommunesektorens inntektsramme, eller hvordan denne rammen fordeles gjennom inntektssystemet. Nivået på sektorens inntekter er i stor grad et spørsmål om politiske prioriteringer, og gjenstand for vurdering i de årlige statsbudsjettene. Inntektssystemet er nylig gjennomgått og vurdert av Inntektssystemutvalget, og kommisjonen ser det ikke som hensiktsmessig å gå nærmere inn på dette nå. Hovedproblemstillingen for kommisjonen vil derfor være å vurdere forhold som påvirker effektiviteten *innenfor* den til enhver tid gitte økonomiske ramme for den enkelte kommune.

9.3.1 Forhold staten kan påvirke

Statsforvaltners rolle

Som statens representant i fylkene er statsforvalterne et viktig bindeledd mellom kommunene og sentrale myndigheter. Statsforvalteren skal følge opp vedtak, mål og retningslinjer fra Storting og regjering. De kontrollerer også kommunenes virksomhet og er klageinstans for mange kommunale vedtak. Statsforvalteren har også en viktig rolle i å gi råd og veiledning til kommunene, og i å bidra til å samordne, forenkle og effektivisere den statlige virksomheten. Det kan være aktuelt for kommisjonen å se nærmere på hvordan statsforvalterne utøver sin rolle, herunder hvordan oppdragene tolkes og utøves, og på hvorvidt det er variasjon i dette mellom embetene.

Interkommunale samarbeid og kommunesammenheng

Kommunesektoren består av mange og til dels små kommuner, med ulike forutsetninger for å løse sine lovpålagte oppgaver. Små og mindre sen-

trale kommuner har lavere grad av lovoppfyllelse enn større og mer sentrale kommuner. Små fagmiljøer er en viktig forklaring på dette. Det er også de små og mindre sentrale kommunene som står foran de største utfordringene knyttet til befolkningsutviklingen.

Mens geografien ligger fast, kan størrelse påvirkes gjennom ulike typer samarbeid og med kommunesammenslåinger. På dette området har staten en rolle i å sette rammer og legge til rette for strukturendringer og samarbeid. Hvordan denne rollen utøves er et tema det kan være aktuelt for kommisjonen å drøfte nærmere. Kommisjonen vil blant annet se nærmere på de økonomiske insentivene for frivillige kommunesammenslåinger.

Innovasjon og digitalisering

Innovasjon, digitalisering og bruk av ny teknologi kan legge til rette for en mer effektiv oppgaveløsning og redusert behov for arbeidskraft. Samtidig møter også kommunene en ny sikkerhetsmessig situasjon med digitale trusler og hendelser, som medfører utfordringer kommunene ikke nødvendigvis kan løse alene. Kommunesektoren har 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, og det kan være aktuelt å se nærmere på hvordan staten kan og bør utøve denne rollen. Et relevant 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 stat og kommunesektor, eller løses lokalt i hver enkelt kommune eller i et samarbeid mellom enkelte kommuner. Som del av dette kan det være aktuelt å vurdere hvordan stat og kommune sammen kan forsere regulatoriske hindringer som kommunesektoren møter i sitt utviklings- og innovasjonsarbeid.

Rapporteringskrav

Kommunesektoren stilles overfor ulike rapporteringskrav. Noen av disse er knyttet til konkrete tjenestoområder og lovbestemmelser. Noen er mer overordnede og generelle, som rapportering til KOSTRA. Slike rapporteringskrav kan i mange tilfeller være godt begrunnet og ha gode formål. Det er imidlertid viktig at det samlede rapporteringssystemet innrettes på en effektiv og hensiktsmessig måte. Hvorvidt dette er tilfelle i dag, eller om det bør vurderes endringer på noen

områder, kan være aktuelt for kommisjonen å se nærmere på.

Arbeidskraft

Tilgang på arbeidskraft har stor betydning for kommunesektorens mulighet til å løse sine oppgaver. Dette gjelder både tilgang på tilstrekkelig arbeidskraft og tilgang på arbeidskraft med riktig kompetanse. Det er en rekke faktorer som vil påvirke tilgangen på arbeidskraft i årene framover. Eksempler på dette er demografisk utvikling, utenforskap, dimensjonering og innretning på utdanningssystemet og flyttemønstre. Det å vurdere tiltak for å øke den samlede nasjonale tilgangen på arbeidskraft ligger utenfor denne kommisjonens mandat og kompetanse. Det å drøfte og vurdere eventuelle forhold og strukturer som kan være til hinder for fleksibel bruk av den arbeidskraften kommunesektoren allerede forvalter, er imidlertid en sentral del av kommisjonens arbeid. Et område som det kan være aktuelt å se nærmere på, er om det er forhold staten kan påvirke som er til hinder for at partene lokalt kan finne gode løsninger for fleksibel bruk av arbeidskraft. I tillegg kan kommunene selv også i noen grad påvirke etterspørsel etter og tilbud av arbeidskraft, jf. punkt 9.3.2.

Kommunenes inntekter

Kommunesektorens inntektsrammer er i all hovedsak styrt av staten gjennom budsjettvedtak i Stortinget. Med unntak av retten til å skrive ut eiendomsskatt har kommunene liten mulighet til å påvirke sine inntekter direkte. Forutsigbar og tilstrekkelig finansiering er viktig for at sektoren skal kunne løse sine lovpålagte oppgaver. Kommisjonen legger som utgangspunkt dagens inntektsrammer og inntektssystem til grunn. Det kan imidlertid være aktuelt å gå inn på enkelte problemstillinger knyttet til sektorens finansiering, dersom det er elementer ved dette som etter kommisjonens vurdering kan bidra til effektiv ressursbruk og fleksibel oppgaveløsning. Graden av beskatningsfrihet på eiendomsskatt kan være et eksempel på et slikt vurderingstema.

9.3.2 Forhold kommunene kan påvirke

Befolkningens tillit til politikere og offentlige institusjoner har gått ned. Samtidig vil omstillingsbehovet i kommunene øke i møte med blant annet økt etterspørsel etter tjenester, digitalisering, knapphet på arbeidskraft og mindre økonomisk

handlingsrom. Områder som samfunnssikkerhet og beredskap, arbeid med klima og miljø og utfordringer knyttet til utenforskap blir stadig mer aktualisert. Framover blir det derfor stadig viktigere å bruke de ressursene vi har på en effektiv og hensiktsmessig måte. Staten må gjøre sin del av jobben med å gi kommunene nødvendig frihet og fleksibilitet til å løse disse utfordringene. Samtidig må kommunene selv ta det ansvaret ramme-
styring pålegger dem, og utnytte den friheten dette gir på en god måte. Kommunene må finne gode løsninger gjennom innovasjons- og utviklingsarbeid, bruke ressurser og arbeidskraft effektivt og fleksibelt og drive tjenestene på en god måte, innenfor de rammene staten setter.

Analysen av effektiviteten i det kommunale tjenestetilbudet viser at det er forskjeller i effektivitet mellom kommunene.⁹ Analysene tyder blant annet på at kommuner med lavt inntektsnivå gjennomgående er mer effektive enn kommuner med høyt inntektsnivå. Også andre analyser, som Kommuneindeksen, underbygger at det er stor variasjon i hvor godt kommunene drives og løser sine oppgaver.¹⁰ Selv om slike analyser har noen svakheter, gir de etter kommisjonens vurdering indikasjoner på at det i mange kommuner er potensial for bedre og mer effektiv drift og tjenesteproduksjon uavhengig av den statlige styringen.

Det er mange forhold lokalt som kan ha betydning for hvor godt og effektivt kommunene løser sine oppgaver. Det kan blant annet handle om strukturelle og organisatoriske forhold, som kommunestørrelse, bruk av interkommunale samarbeid og organisering av tjenestetilbudet og tilgang på kompetanse. En rekke interne forhold kan også ha stor betydning. Dette kan inkludere rutiner og systemer for økonomi- og virksomhetsstyring, for å gjøre prioriteringer mellom ulike tjenester og for å drive langsiktig planlegging. Faktorer som ledelse, kompetanseutvikling og samspillet mellom administrasjonen og de folkevalgte spiller også inn. I tillegg kan kommunenes evne til å utnytte mulighetene som ligger i digitalisering og teknologisk utvikling være viktig.

Det å få til en god målretting av tjenestetilbudet basert på lokale forhold og innbyggernes behov, kan også bidra til effektiv ressursbruk. Et godt og velfungerende partssamarbeid og god tilrettelegging for brukermedvirkning kan være elementer som kan bidra til dette.

Kommunene kan også i noen grad påvirke både tilbudet av og etterspørselen etter arbeidskraft.

Etterspørselen etter 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 av innvandrere og inkludering av utsatte grupper, 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.

Kommunene 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.

I det videre arbeidet vil kommisjonen se nærmere på hva kommunesektoren selv kan og bør gjøre for å få til god og effektiv drift og oppgaveløsning. Som del av dette vil det være aktuelt å trekke fram gode eksempler fra sektoren som kan være til inspirasjon for andre kommuner.

9.4 Norden

Norge er ikke alene om de utfordringene offentlig sektor og kommunesektoren står overfor. At mange flytter til sentrale områder, og at andelen eldre i befolkningen øker og tilgangen på kompetanse synker, er utviklingstrekk de nordiske landene har til felles, og som kommunene påvirkes av.

Forholdet mellom staten og kommunene, oppgavefordelingen, finansieringen og de statlige styringsvirkemidlene i de andre nordiske landene er sammenliknbart med norske forhold. Kommunene i Norden spiller en viktig rolle for gjennomføringen av offentlig politikk. De sysselsetter også en større andel av arbeidsstyrken og står for en større andel av de offentlige utgiftene enn kommuner ellers i Europa.

Endringer i forvaltning, organisering og oppgavefordeling er på dagsorden også i de andre nordiske landene. Både strukturreformer, reorganisering av tjenester mellom kommuner, privat sektor og ideell sektor, ny oppgavefordeling, lokaldemokratiske innovasjoner og interkommunale samarbeid har vært brukt som virke-

⁹ NOU 2025: 10

¹⁰ Agenda Kaupang (2025a)

middel.¹¹ Særlig Danmark og Finland har gjennomført reformer for å møte de demografiske endringene og mangel på kompetanse. I arbeidet med andre delutredning vil kommisjonen så langt det er mulig trekke på erfaringer fra reformene som er gjennomført i de andre nordiske landene.

9.5 Innspill til kommisjonens videre arbeid

I dette kapitlet har kommisjonen gitt signaler om områder, problemstillinger og temaer det kan være aktuelt å se nærmere på i det videre arbeidet. Det er også gitt noen signaler om problem-

stillinger kommisjonen som utgangspunkt ikke ser for seg å gå dypt inn i.

Kommisjonen understreker at dette må ses på som foreløpige signaler, og ikke som en endelig eller uttømmende oversikt over hva kommisjonen vil behandle i andre delutredning. Kommisjonen er fortsatt åpen for innspill fra sektoren selv og andre interessenter. Dette kan både dreie seg om innspill om hvilke hindringer kommunesektoren i dag opplever at står i veien for effektiv oppgaveløsning og fleksibel bruk av personell, og innspill til hva som kan bidra til en mer samordnet og helhetlig styring av kommunesektoren framover. Innspill kan leveres på kommisjonens hjemmeside (<https://nettsteder.regjeringen.no/kommunekommisjonen/>).

¹¹ NOU 2023: 9

Referanseliste

- Agenda Kaupang. (2022). *Områdegjennomgang av boligløsninger og helse- og omsorgstjenester for eldre. Sluttrapport Vurderinger og anbefalinger*. Agenda Kaupang. https://www.regjeringen.no/contentassets/6999adce595543d6b61dcd43ed400866/og-bolig-og-ho_endelig-rapport.pdf
- Agenda Kaupang. (2025a). *Norges best styrte kommuner – Kommuneindeksen 2025* (rapportnummer 1023145). Agenda Kaupang. https://agendakaupang.no/wp-content/uploads/2025/08/Norges-best-styrte-kommuner-Kommuneindeksen-2025_AgendaKaupang_v08.08.25.pdf
- Agenda Kaupang. (2025b). *Kommuneindeksen 2025 – metodebeskrivelse* (versjon av 11. august 2025). Agenda Kaupang. <https://agendakaupang.no/wp-content/uploads/2025/08/Kommuneindeksen-metodebeskrivelse-2025-1.pdf>
- Andrews, M. A, Tjerbo, T., Ambugo, E. A., Bliksvær, T., Fabritius, M. K., Aguinaldo, S. J. & Hagen, T. P. (2021). *Årsaker til kostnadsvekst i kommunale pleie og omsorgstjenester* (NF-rapport nr. 10/2021). Nordlandsforskning. <https://nva.sikt.no/registration/0198cc7dd24b-19fccdb3-d514-448d-bb21-6b5e88b0be6e>
- Beregnings teknisk dokumentasjon til Prop. 1 S (2025–2026) for budsjettåret 2026 under Kommunal- og distriktsdepartementet. *Inntektssystemet for kommunar og fylkeskommunar 2026. Grønt hefte*.
- Blåka, S. (2024). *Behovet for interkommunalt samarbeid i Norge – en kunnskapsoppsummering* (NORCE-rapport 11-2024). NORCE Helse og samfunn. <https://hdl.handle.net/11250/3132369>
- Borge, L-E. & Wold, M. F. (2025). *Effektivitet i kommunale tjenester* (vedlegg 1 til NOU 2025: 10). Senter for økonomisk forskning.
- Danielsen, O. A., Kårtvedt, L., Monkerud, L. C., Tvedt, K., & Legard, S. (2024). *Kommunal organisering 2024: Redegjørelse for Kommunal- og distriktsdepartementets Organisasjonsdatabase* (NIBR-rapport 2024:11). By- og region-forskningsinstituttet NIBR. <https://oda.oslo-met.no/oda-xmlui/handle/11250/3172580>
- Danielsen, O. A., Klausen, J. E. & Stokstad, S. (2019). *Nasjonal standardisering vs. lokal autonomi* (NIBR-rapport 2019:12). NIBR/OsloMet. <https://oda.oslo-met.no/oda-xmlui/handle/20.500.12199/2857>
- Direktoratet for forvaltning og økonomistyring. (2010). *Statlig styring av kommunene – Om utviklingen i bruken av juridiske virkemidler på tre sektorer* (Difi-rapport 2010:4). <https://www.dfo.no/rapporter/statlig-styring-av-kommunene-om-utviklingen-i-bruken-av-juridiske-virkemidler-pa-tre-sektorer>
- Direktoratet for forvaltning og økonomistyring. (2015). *Statlig styring av kommunene. En kartlegging av virkemiddelbruk og utviklings-trekk på tre sektorer i perioden 1999–2015* (Difi-rapport 2015:19). Direktoratet for forvaltning og økonomistyring. <https://www.dfo.no/rapporter/statlig-styring-av-kommunene-en-kartlegging-av-virkemiddelbruk-og-utviklingstrekk-pa-tre-sektorer-i>
- Direktoratet for forvaltning og økonomistyring. (2024a). *Innbyggerundersøkelsen 2024 – gjennomføring og metode* (DFØ-notat februar 2024). Direktoratet for forvaltning og økonomistyring. <https://www.dfo.no/sites/default/files/2025-03/metoderapport-innbyggerundersokelsen-2024-20.03.2025.pdf>
- Direktoratet for forvaltning og økonomistyring. (2024b, 8. mars). *Innbyggerundersøkelsen på 5 minutter*. DFØ. <https://www.dfo.no/undersokelser/innbyggerundersokelsen/innbyggerundersokelsen-pa-5-minutter>
- Direktoratet for forvaltning og økonomistyring. (2024c). *Hvordan styrer staten kommunene? En vurdering av normer og krav som binder personellressurser i kommunene* (DFØ-rapport 2024:11). Direktoratet for forvaltning og økonomistyring. <https://www.dfo.no/rapporter/hvordan-styrer-staten-kommunene>
- Direktoratet for forvaltning og økonomistyring. (2024d). *Statlig styring av kommunene. Kartlegging av virkemiddelbruk og konsekvenser på fire områder* (DFØ-rapport 2024: 10). Direktoratet for forvaltning og økonomistyring.

- <https://www.dfo.no/rapporter/statlig-styring-av-kommunene>
- Direktoratet for forvaltning og økonomistyring. (2024e). *Statlig tilsyn med kommunene 2020–2024*. (DFØ-rapport 2024:14). Direktoratet for forvaltning og økonomistyring. <https://www.dfo.no/rapporter/statlig-tilsyn-med-kommunene-2020-2024>
- Direktoratet for forvaltning og økonomistyring. (2024f). *Veileder til utredningsinstruksen*. Direktoratet for forvaltning og økonomistyring. <https://www.dfo.no/fagomrader/utredning-og-analyse-av-statlige-tiltak/veileder-til-utredningsinstruksen>
- Direktoratet for forvaltning og økonomistyring. (2025). *Tilfredsstiller statlige utredninger utredningsinstruksens krav? – statusmåling 2023/24* (DFØ-rapport nr. 2025:1). Direktoratet for forvaltning og økonomistyring. <https://www.dfo.no/sites/default/files/2025-03/dfo-rapport-2025-1-tilfredsstiller-statlige-utredninger-utredningsinstruksens-krav-uu.pdf>
- Dokument nr. 3:5 (1999–2000) *Riksrevisjonens undesøkelse av øremerkede tilskudd som virkemiddel for staten i styringen av kommunene*
- Dyrstad, K. & Ose, S. O. (2014). *Kommunalt rusarbeid og innlemming av statlig rustilskudd i den kommunale rammen* (Sintef rapport nr. A26099). SINTEF Teknologi og samfunn. https://www.sintef.no/globalassets/upload/teknologi_og_samfunn/helse/a26099-kommunalt-rusarbeid_rapport.pdf
- ECON. (2007). *Statlige bindinger på kommunene* (ECON-rapport nr. 2007-078). KS. https://www.ks.no/contentassets/059b9de9efda4a71afbcb06f372e3a3/2998_074015_rapp-statlige_bind.pdf
- Ekren, R., Stengrundet, A., & Kalcic, M. (2024). *Hva kjennetegner private skoler? – Kjennetegn ved private grunnskoler og videregående skoler og deres elever og lærere* (SSB-rapport 2024/6). <https://www.ssb.no/utdanning/grunnskoler/artikler/hva-kjennetegner-private-skoler>
- Ekspertgruppen for områdegjennomgang av øremerkede tilskudd til kommunesektoren. (2017). *Områdegjennomgang av øremerkede tilskudd til kommunesektoren – økt treffsikkerhet – bedre effekt – mindre byråkrati*. Kommunal- og moderniseringsdepartementet og Finansdepartementet. https://www.regjeringen.no/contentassets/4c7c2f30e95141d0b15e276c78a6d365/områdegjennomgang_av_oremerkede_tilskudd_til_kommunesektoren.pdf
- Ekspertgruppen for skolebidrag. (2021). *En skole for vår tid – sluttrapport Ekspertgruppe for skolebidrag*. Kunnskapsdepartementet. <https://nettsteder.regjeringen.no/skolebidrag/slutt-rapport/>
- Europarådet. *Monitoring of the application of the European Charter of Local Self-Government in Norway*. Report CG (2024) 46-14. March 2024.
- Europeisk charter om lokalt selvstyre ETS nr 122. Datert 15.10.1985. <https://lovdata.no/dokument/TRAKTAT/traktat/1985-10-15-1> og <https://www.regjeringen.no/no/tema/valg-og-demokrati/lokaldemokrati/ryddemappe-lokaldemokrati/Europeisk-charter-om-lokalt-selvstyre/id414355/>
- Finansdepartementet. (2022). *Reglement for økonomistyring i staten – bestemmelser om økonomistyring i staten*. (R-0564 B). Finansdepartementet.
- Finansdepartementet. (2025, 4. november). *Svar på spørsmål 811 frå Finanskomiteen/Hs fraksjon av 22.10.2025*. <https://www.regjeringen.no/no/statsbudsjett/2026/svar-pa-budsjettsporsmal/id3119380/?bq=811&sort=numberdescend>
- Fiva, J. H., Hagen T. P. & Sørensen R. J. (2021) *Kommunal organisering* (8. utgave). Universitetsforlaget.
- Folkehelseloven. (2011). *Lov om folkehelsearbeid* (LOV-2011-06-24-29). Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2011-06-24-29?q=folkehelseloven>
- Forskrift om investeringstilskudd til omsorgsboliger og sykehjemsplasser. (2024). *Forskrift om investeringstilskudd til omsorgsboliger og sykehjemsplasser fra Husbanken* (FOR-2024-02-05-188). Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2008-02-25-191?q=forskrift%20om%20investeringstilskudd%20til%20omsorgsbolig>
- Forvaltningsloven. (1967). *Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker* (LOV-1967-02-10). Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1967-02-10?q=forvaltningsloven>
- Forvaltningsloven. (2025). *Lov om saksbehandlingen i offentlig forvaltning* (LOV-2025-06-20-81). Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2025-06-20-81?q=forvaltningsloven>
- Førland, O., Ambugo, E. A., Døhl, Ø., Folkestad, B., Rostad, H. M., & Sundsbø, A. O. (2020) *Variasjon i kvalitet i omsorgstjenestene – et forskningsprosjekt som måler, kartlegger og analyserer variasjon i kvalitet i omsorgstjenester mellom kommuner og mellom offentlige og private tjenesteytere* (Senter for omsorgs-

- forsknings rapportserie nr. 1/2020). Senter for omsorgsforskning. <https://www.nhri.no/wp-content/uploads/2020/09/Rapport-fra-Senter-for-omsorgsforskning-om-kvalitet-i-omsorgstjenestene.pdf>
- Geirdal, A. K. Ø., Nerdrum, P., & Olkowska, A. (2024). Mental health and quality of life among Norwegian child welfare service workers. *European Journal of Social Work*, 27(4), 748–761. <https://doi.org/10.1080/13691457.2024.2317907>
- Grunnloven (1814). *Kongeriket Norges Grunnlov*. (LOV-1814-05-17). Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1814-05-17?q=Grunnloven>
- Hageberg, E., Ekhaugen, T. & Høgestøl, A. (2025). *Resultater fra Barnevernsbarometeret 2024 – rapport fra spørreundersøkelse til ansatte og ledere i det kommunale barnevernet og barnevernsinstitusjonene* (ideas2evidence og Vista Analyse, rapport nr. 5:2025). Ideas2evidence. <https://ideas2evidence.com/sites/default/files/Resultater%20fra%20Barnevernsbarometeret%202024.pdf>
- Hagen, T. P. (2022). Statlige prioriteringer, kommunal respons: Analyse av pleie- og omsorgstjenestene 1972–2022. *Tidsskrift for omsorgsforskning*, 24/10(2), 90–107. <https://doi.org/10.18261/tfo.10.2.7>
- Hagen, T.P., Aarflot, M. & Tjerbo, T. (2024). *Brukerne blir yngre, psykiske lidelser øker: Dybdykk i pleie- og omsorgstjenestene 2017–2021* (HERO WP 2024/1). Universitetet i Oslo. <https://www.med.uio.no/helsam/forskning/nettverk/hero/publikasjoner/skriftserie/2024/1.html>
- Halmrast, H. H., Gulbrandsen, I. P., Sjøvold, J. M., Stampe, P. L., Ulvik, M. & Kvam, E. K. (2011). Evaluering av veiledning av nyutdannede nytilsatte lærere – sluttrapport 2021. Rambøll Management Consulting AS. https://www.udir.no/contentassets/8f74754444124fe5b3e93415b7472180/sluttrapport_evaluering-av-veiledning-av-nyutdannede-nytilsatte-larere.pdf
- Haugsgjerd, A. & Seegaard, S. B. (2020). *Politisk tillit, lokaldemokrati og legitimitet. Kunnskapsstatus og utviklingstrekk*. Rapport 2020:6. Institutt for samfunnsforskning. https://www.regjeringen.no/contentassets/9d84337e0d2541749f13aa8c7e942b04/politisk_tillit_lokaldemokrati_og_legitimitet.pdf
- Haukelien, H., Vike, H., Landsverk Hagen, A., Møller, G. & Larsgaard Rudningen, G. (2011): *Frihet til likeverd. Likhetsverdier, lokal tilpassning og ansvarsfordeling* (Telemarksforskning rapport nr. 281/2011). Telemarksforskning. <https://www.telemarksforskning.no/publikasjoner/frihet-til-likeverd/1824/>
- Helsedirektoratet. (2018). *Variasjon i bruk av kommunale helse- og omsorgstjenester* (Analyse-notat nr. 2/2018 SAMDATA kommune). Helsedirektoratet. <https://kudos.dfo.no/documents/13581/files/13692.pdf>
- Helsedirektoratet. (2024). *Kommunale helse- og omsorgstjenester i 2023*. Helsedirektoratet. <https://www.helsedirektoratet.no/rapporter/kommunale-helse-og-omsorgstjenester-i-2023>
- Helsedirektoratet. (2024b). *Om Helsedirektoratets normerende produkter*. Helsedirektoratet. <https://www.helsedirektoratet.no/nasjonale-krav-og-anbefalinger/om-helsedirektoratets-normerende-produkter>
- Helsedirektoratet. (2025a). *Årsrapport Kompetanseløft 2025 – utviklingstrekk og status 2024*. Helsedirektoratet. www.helsedirektoratet.no/rapporter/arsrapport-kompetanseloft-2025-utviklingstrekk-og-status-2024
- Helsedirektoratet. (2025b). *Veileder om prioritering i kommunale helse og omsorgstjenester*. <https://www.helsedirektoratet.no/veiledere/prioriteringer-i-kommunale-helse-og-omsorgstjenester>
- Helsedirektoratet. (2022. 24. august). *Omsorgstjenesten – aktivitetsutvikling og erfaringer fra pandemien*. <https://www.helse-direktoratet.no/rapporter/omsorgstjenesten-aktivitetsutvikling-og-erfaringer-fra-pandemien/bygningsmessige-forhold-erfaringer-fra-pandemien/investeringstilskudd-til-syke-hjem-og-heldogs-omsorgsplasser>
- Helse- og omsorgsdepartementet. (2020). *Regjeringens pårørendestrategi og handlingsplan*. (I-1191 B). Helse- og omsorgsdepartementet.
- Helse- og omsorgsdepartementet. (2024). *Om brukerstyrt personlig assistanse*. (Rundskriv I-4/2024). Helse- og omsorgsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/om-brukerstyrt-personlig-assistanse/id3069797/>
- Helse- og omsorgstjenesteloven. (2011). *Lov om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m.* (LOV-2011-06-24-30). Lovdata. lovdata.no/dokument/NL/lov/2011-06-24-30
- Helsepersonelloven. (1999). *Lov om helsepersonell m.v.* (LOV-1999-07-02-64). Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1999-07-02-64/>
- Holth & Winge, Stokstad, S., Smith, E. & Oslo-Met/NIBR. (2024). *Det rettslige innholdet i det*

- kommunale selvstyret, sett i lys av nyere lovgivning* (KS FoU-rapport nr. 244023). KS. <https://www.ks.no/fou-sok/2025/244023/>
- Husbanken. (2025, 15. januar) *Spørsmål og svar om netto tilvekst av sykehjem og omsorgsboliger*. Husbanken. <https://www.husbanken.no/kommune/lan-og-tilskudd/investeringstilskudd/nettotilvekst-sporsmaal-og-svar/>
- Husbanken. (2025). *Retningslinjer for investerings-tilskudd til sykehjemsplasser og omsorgsboliger*. Husbanken.
- Høst, H., Lillebø, O. S. & Vika, K. S. (2021). *Evaluering av utdanningsløftet 2020 – Resultater av tiltakene rettet mot mangel på læreplaner* (NIFU arbeidsnotat 2021:9). Nordisk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning (NIFU). <https://www.nifu.no/publikasjoner/evaluering-av-utdanningsloftet-2020-resultater-av-tiltakene-rettet-mot-mangel-pa-laereplaner/>
- Høydahl, E. (2020). *Sentralitetsindeksen – oppdatering med 2020-kommuner* (SSB-notat nr. 2020/4). Statistisk sentralbyrå. www.ssb.no/befolkning/artikler-og-publikasjoner/sentralitetsindeksen.oppdatering-med-2020-kommuner
- Håkonsen, L., Lunder, T. E., & Løyland, K. (2005). *Evaluering av forsøket med øremerkede tilskudd* (Rapport nr. 220/2005). Telemarksforskning. <https://www.telemarksforskning.no/publikasjoner/evaluering-av-forsok-med-oremerkede-tilskudd/1076/>
- Håkonsen, L. & Løyland, K. (2011). *Er øremerking treffsikkert? – om hvordan kommunene påvirkes av øremerkede tilskudd og andre former for statlig styring* (TF-rapport nr. 290/2011). Telemarksforskning. <https://openarchive.usn.no/usn-xmlui/bitstream/handle/11250/2439394/1984.pdf?sequence=2&isAllowed=y>
- Innst. 270 S (2011–2012) *Innstilling fra kommunal- og forvaltningskomiteen om stat og kommune – styring og samspel*. <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2011-2012/inns-201112-270/?lvl=0>
- Innst. 182 S (2015–2016) *Innstilling fra kontroll- og konstitusjonskomiteen om Grunnlovforslag om kommunalt selvstyre*. <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2015-2016/inns-201516-182/>
- Innst. 40 S (2015–2016) *Innstilling fra helse- og omsorgskomiteen om fremtidens primærhelsetjeneste – nærhet og helhet*. [www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/](http://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/)
- Innstillinger/Stortinget/2015-2016/inns-201516-040/
- Integrerings- og mangfoldsdirektoratet. (2025a). *Bosettingstall*. IMDi. <https://www.imdi.no/bosetting/bosettingstall/>
- Integrerings- og mangfoldsdirektoratet. (2025b, 19. februar). *Nøkkeltall bosetting 2024*. IMDi. <https://www.imdi.no/bosetting/bosettingstall/nokkeltall-bosetting-2024/>
- Integrerings- og mangfoldsdirektoratet. (2025c, 19. februar). *Nøkkeltall bosetting 2023*. IMDi. <https://www.imdi.no/bosetting/bosettingstall/nokkeltall-bosetting-2023/>
- Integrerings- og mangfoldsdirektoratet. (2025d, 19. februar). *Nøkkeltall bosetting 2022*. IMDi. <https://www.imdi.no/bosetting/bosettingstall/nokkeltall-bosetting-2022/>
- Iversen, J. M. V., & Bonesrønning, H. (2019). *Hvordan påvirker kommunenes politiske og administrative styring og ledelse resultatene i skolen* (SØF-rapport nr. 06/19). Senter for økonomisk forskning. https://samforsk.no/uploads/files/Publikasjoner/SOF-R-06_19.pdf
- Kalcic, M., & Keute, A-L. (2024). *Voksnes ferdigheter i leseforståelse, tallforståelse og adaptiv problemløsning* (SSB-rapport nr. 2024/44). Statistisk sentralbyrå. <https://www.ssb.no/utdanning/utdanningsniva/artikler/voksnes-ferdigheter-i-leseforstaelse-tallforstaelse-og-adaptiv-problemløsning>
- Kalstø, Å. M., & Nicolaisen, H. (2024). *Sosialhjelp og sosiale tjenester i 2023 – flere mottakere og press på førstelinjen*. Arbeid og velferd, 1/2024, DOI: <https://doi.org/10.60847/NAV.4610>
- Kartverket. (2024, 15. januar). *Kor stort er Norge?* Kartverket.no. <https://www.kartverket.no/tilands/fakta-om-norge/storleiken-pa-landet>
- Kaspersen, S.L., Lassemo, E., Kroken, A., Ose, S.O. & Ådnanes, M. (2018). *Tilskudd til rekruttering av psykologer i kommunale helse- og omsorgstjenester* (SINTEF 2018:01004). www.sintef.no/publikasjoner/publikasjon/1689931/
- Kommunal- og distriktsdepartementet. (2024). *Statlig styring av kommuner og fylkeskommuner – med prinsipper og retningslinjer*. (H-2477 B). <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/veileder-om-statlig-styring-av-kommuner-og-fylkeskommuner/id2791598/>
- Kommunal- og distriktsdepartementet. (2025a). *Regionale utviklingstrekk 2025*. (H-2566 B). Kommunal- og distriktsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/regionale-utviklingstrekk-2025/id3111381/>
- Kommunal- og distriktsdepartementet. (2025b, 27. januar). *Nasjonale føringer og planoppgaver*.

- Kommunal- og distriktsdepartementet. https://www.regjeringen.no/no/tema/plan-bygg-og-eiendom/plan_bygningsloven/planlegging/plansystem_prosess/nasjonale_planoppgaver/id2835787/?expand=all-in-group-2836115
- Kommunal- og distriktsdepartementet. (1981). *Instruks for statsforvaltere*. (FOR-1981-08.07.3642). <https://lovdata.no/dokument/INS/forskrift/1981-08-07-3642>
- Kommunal rapport. (2025) *Kommunebarometeret 2025*. Kommunal rapport. <https://kb.kommunal-rapport.no/landing>
- Kommuneloven. (2018). *Lov om kommuner og fylkeskommuner*. (LOV-2018-06-22-83). Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2018-06-22-83>
- Kunnskapsdepartementet. (2011, 2. oktober). *Høring – forslag til endringer i opplæringsloven og privatskoleloven. Nasjonal bestemmelse om lærertetthet i grunnskolen m.m.* Kunnskapsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing-forslag-til-endringer-i-opplarin/id659414/?expand=horingsnotater>
- Kunnskapsdepartementet. (2017). *Overordnet del – verdier og prinsipper for grunnopplæringen*. Fastsatt som forskrift ved kongelig resolusjon. Læreplanverket for Kunnskapsløftet 2020. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/verdier-og-prinsipper-forgrunnopplaringen/id2570003/>
- Kvalø, E. H. (2025, 26. september). *Syssestetingsvekst blant flyktninger fra Ukraina etter endt introduksjonsprogram*. Statistisk sentralbyrå. <https://www.ssb.no/arbeid-og-lonn/syssestetning/artikler/syssestetingsvekst-blant-flyktninger-fra-ukraina-etter-endt-introduksjonsprogram>
- KS. (2023, 14. juni 2023). *Staten må gi kommuner mer spillerom*. KS. <https://kommunikasjon.ntb.no/pressemelding/17975260/staten-ma-gi-kommuner-mer-spillerom?publishId=15032900>
- KS. (2025). *Kommunesektorens arbeidsgivermonitor 2025*. KS. <https://www.ks.no/contentassets/a0617cf2e9c4e8eaca11e181481edcc/kommunesektorens-arbeidsgivermonitor-2025.pdf>
- Leknes, S. og Løkken, A. (2024). *Befolkningsframskrivinger for kommunene 2024* (SSB-rapport nr. 2024/20). Statistisk sentralbyrå. <https://www.ssb.no/befolkning/befolkningsframskrivinger/artikler/befolkningsframskrivinger-for-kommunene-2024>
- Lindén, T. S., Ervik, R., Kjerstad, E. & Rydland, H. T. (2023). *BPA-ordningen: en analyse av klager til Statsforvalteren før og etter rettighetsfesting*. Tidsskrift for velferdsforskning, 26(2), 1–16. <https://www.scup.com/doi/pdf/10.18261/tfv.26.2.1>
- Lund, E. (2025, 21. januar). *Nøkkeltall for grunnskolen t.o.m. skoleåret 2024/25* (Faktaark 2/2025). Utdanningsforbundet. <https://www.utdanningsforbundet.no/var-politikk/publikasjoner/2025/nokkeltall-for-grunnskolen-t.o.m.-skoleareet-202425/>
- Lund & Co DA & BDO. (2024). *Hvor egnet er lovgivning i styring av kommunesektoren?* (KS FoU-rapport nr. 244022). KS. <https://www.ks.no/contentassets/fbee91ac5f0549f193a8aa9d5f3eb404/FoU-StyringLundBDO.pdf>
- Lunder, T. E. (2023). Øremerket finansiering av kommunale velferdstjenester. Økonomisk insentiver i møte med et begrenset handlingsrom. I Haukelien, H., & Lunder, T. E. (Red.), *Hvordan kommuner tenker. Politikk- og praksisnær forskning i kommunale virkeligheter*. (s. 152–170). Universitetsforlaget.
- Meld. St. 24 (2012–2013) *Framtidas barnehage*. Kunnskapsdepartementet.
- Meld. St. 1 (2025–2026) *Nasjonalbudsjettet 2026*. Finansdepartementet.
- Meld. St. 21 (2016–2017) *Lærelyst – tidlig innsats og kvalitet i skolen*. Kunnskapsdepartementet
- Meld. St. 25 (2024–2025) *Klimamelding 2035 – på vei mot lavutslippssamfunnet*. Klima- og miljødepartementet.
- Meld. St. 26 (2014–2015) *Fremtidens primærhelsetjeneste – nærhet og helhet*. Helse- og omsorgsdepartementet.
- Meld. St. 27 (2022–2023) *Eit godt liv i heile Noreg – distriktpolitikk for framtida*. Kommunal- og distriktsdepartementet.
- Meld. St. 31 (2023–2024) *Perspektivmeldingen 2024*. Finansdepartementet.
- Meld. St. 34 (2023–2024) *En mer praktisk skole – Bedre læring, motivasjon og trivsel på 5.–10. trinn*. Kunnskapsdepartementet.
- Menon Economics. (2019). *Evalueringskudd til omsorgsboliger og sykehjem*. Menon-rapport 43:2019. https://menon.no/uploads/images/2019-43-Evaluering-av-investeringstilskudd-til-omsorgsboliger-og-sykehjem.pdf?fbclid=IwAR1kOHYgXvKPIgzj16WBH7Xm5RbW_6M58tsI8bCoG-VTktHPcxvCvG8Lw1GI
- Navs bedriftsundersøkelse. (2025). *Stor mangel på folk med fagbrev* (Rapport 4/2025). Arbeids- og velferdsdirektoratet. https://www.nav.no/_/attachment/download/70f5589e-0dc3-4166-a20d-

- 2de0658d8a7e:75794e5b17f2303980941f3834e0cedfae442a9e/04-25-Nav-rapport-Navs%20bedriftsunders%C3%B8kelse%202025.%20Stor%20mangel%20p%C3%A5%20folk%20med%20fagbrev.pdf
- NOU 2000: 22 *Om oppgavefordelingen mellom stat, region og kommune*. Kommunal- og regionaldepartementet.
- NOU 2000: 22 *Om oppgavefordelingen mellom stat, region og kommune*. Kommunal- og regionaldepartementet.
- NOU 2015: 1 *Produktivitet – grunnlag for vekst og velferd – Produktivitetskomisjonens første rapport*. Finansdepartementet.
- NOU 2016: 4 *Ny kommunelov*. Kommunal- og moderniseringsdepartementet.
- NOU 2019: 23 *Ny opplæringslov*. Kunnskapsdepartementet.
- NOU 2020: 15 *Det handler om Norge*. Kommunal- og moderniseringsdepartementet.
- NOU 2021: 11 *Selvstyrt er velstyrt – Forslag til forbedringer i ordningen med brukerstyrt personlig assistanse*. Helse- og omsorgsdepartementet.
- NOU 2022: 10 *Inntektssystemet for kommunene*. Kommunal- og distriktsdepartementet.
- NOU 2023: 4 *Tid for handling – Personellet i en bærekraftig helse- og omsorgstjeneste*. Helse- og omsorgsdepartementet.
- NOU 2023: 7 *Trygg barndom, sikker fremtid – Gjennomgang av rettssikkerheten for barn og foreldre i barnevernet*. Barne- og familiedepartementet.
- NOU 2023: 9 *Generalistkommunesystemet – Likt ansvar – ulike forutsetninger*. Kommunal- og distriktsdepartementet.
- NOU 2024: 23 *Teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi*. Kommunal- og distriktsdepartementet.
- NOU 2025: 10 *Teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi*. Kommunal- og distriktsdepartementet.
- OECD. (2023). *PISA 2022 Results (Volume I): The State of Learning and Equity in Education*, PISA, OECD Publishing, Paris. <https://doi.org/10.1787/53f23881-en>.
- Opheim, V., Gjerustad, C., & Sjaastad, J. (2013). *Jakten på kvalitetsindikatorer – sluttrapport fra prosjektet Ressursbruk og læringsresultater i grunnsopplæringen*. (NIFU-rapport nr. 23/2013). Nordisk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning. <https://kudos.dfo.no/documents/5589/files/5446.pdf>
- Opplæringsforskriften. (2024). *Forskrift om grunnskoleopplæringa og den vidaregåande opplæringa* (FOR-2024-06-03-900). Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2024-06-03-900?q=oppl%C3%A6ringsforskrifta>
- Opplæringsloven. (2023). *Lov om grunnskoleopplæringa og den vidaregåande opplæringa* (LOV-2023-06-09-30). Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2023-06-09-30?q=oppl%C3%A6ringsloven>
- Oslo economics. (2024) *Kommunenenes erfaringer med Husbankens tilskudd til energitiltak* (rapport nr. 2024-116). Oslo Economics. <https://biblioteket.husbanken.no/arkiv/dok/Komp/Kommunenenes%20erfaringer%20med%20Husbankens%20tilskudd%20til%20energitiltak.pdf>
- Pedersen, C. Reiling, R. B., Vennerød-Diesen, F. F., Alne R. & Skålholt A. (2022). *Evaluerings av norm for lærertetthet: Sluttrapport* (NIFU-rapport 2022: 12). Nordisk institutt for studier av innovasjon, forskning og utdanning (NIFU). <https://nva.sikt.no/registration/0198cc6d2636-233f1641-1b45-426d-b5c9-5f5dfa3ab681>
- Pedersen, S., Kjelsaas, I., Halvorsen, C. A., & Aalen, P. (2022). *Ståa i norske kommuner – en kartlegging av kommunenes oppfyllelse av lov-pålagte oppgaver* (Menon-publikasjon nr. 46/2022). Menon Economics. <https://menon.no/prosjekter/staa-i-norske-kommuner>
- Pedersen, S., Grieg, E., Hamnes, C. T. & Kjelsaas, I. (2024). *Tilskudd på etterskudd* (Menon-publikasjon nr. 54/2024). Menon Economics. <https://menon.no/prosjekter/tilskudd-pa-etterskudd>
- Pedersen, S., Rolfsjord, K., Vinter, C, Halvorsen, C. N., & Sopi, E. (2025). *Samfunnsøkonomiske kostnader av pårørendeinnsett i Norge* (Menon-publikasjon nr. 64/2025). Menon Economics. <https://menon.no/prosjekter/samfunnsregnskap-for-parorendeinnsett-i-norge>
- Plan- og bygningsloven. (2008). *Lov-2/14 om planlegging og byggesaksbehandling*. (LOV-2008-06-27-71). Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2008-06-27-71?q=plan%20og%20byggningsloven>.
- Prop. 1 S (2014–2015) *For budsjettåret 2015 under Helse- og omsorgsdepartementet*.
- Prop. 1 S (2022–2023) *For budsjettåret 2023 under Helse- og omsorgsdepartementet*.
- Prop. 1 S (2024–2025) *For budsjettåret 2025 under Helse- og omsorgsdepartementet*.
- Prop. 1 S (2024–2025) *For budsjettåret 2025 under Landbruks- og matdepartementet*.
- Prop. 1 S (2024–2025) *For budsjettåret 2025 under Samferdselsdepartementet*.

- Prop. 1 S (2025–2026) *For budsjettåret 2026 under Helse- og omsorgsdepartementet.*
- Prop. 1 S (2025–2026) *For budsjettåret 2026 under Klima- og miljødepartementet.*
- Prop. 1 S (2025–2026) *For budsjettåret 2026 under Kommunal- og distriktsdepartementet.*
- Prop. 1 S (2025–2026) *For budsjettåret 2026 under Kunnskapsdepartementet.*
- Prop. 46 L (2017–2018) *Lov om kommuner og fylkeskommuner (kommuneloven).*
- Prop. 71 L (2016–2017) *Endringer i helselovgivningen (overføring av det offentlige tannhelse-tjenesteansvaret, lovfesting av kompetansekrav m.m.).* Helse- og omsorgsdepartementet.
- Prop. 79 L (2024–2025) *Lov om saksbehandling i offentlig forvaltning (forvaltningsloven).* Justis- og beredskapsdepartementet.
- Prop. 83 L (2024–2025) *Endringer i barnevernsloven mv. (kvalitetsløftet i barnevernet).* Barne- og familiedepartementet.
- Prop. 91 L (2010–2011) *Lov om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m. (helse- og omsorgstjenesteloven).* Helse- og omsorgsdepartementet.
- Prop. 129 L (2012–2013) *Endringer i opplæringslova og privatskolelova (spesialundervisning m.m.).* Kunnskapsdepartementet.
- Prop. 102 S (2023–2024) *Kommuneproposisjonen 2025.* Kommunal- og distriktsdepartementet.
- Prop. 142 S (2024–2025) *Kommuneproposisjonen 2026.* Kommunal- og distriktsdepartementet.
- Rambøll & Capto. (2025). *Evalueringsordningen for kommuner og fylkeskommuner.* Kommunal- og distriktsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/evaluerings-av-forsoksordningen-for-kommuner-og-fylkeskommuner/id3137513/>
- Rambøll. (2025). *Kartlegging av hvordan Helse- og omsorgsdepartementets nasjonale faglige retningslinjer og veiledere blir forstått og brukt i kommunesektoren.* <https://www.ks.no/fagomrader/forskning-og-utvikling-fou/fou-rapporter/ny-rapport-om-helsedirektoratets-faglige-anbefalinger/>
- Sagelvmo, I. (2024, 5. desember). *Nordmenn utførte frivillig arbeid til en verdi av nær 200 milliarder.* Statistisk sentralbyrå. <https://www.ssb.no/nasjonalregnskap-og-konjunkturer/nasjonalregnskap/artikler/nordmenn-utforte-frivillig-arbeid-til-en-verdi-av-naer-200-milliarder>
- Steffensen, K., Ekren, R., Zachrisen, O. O., & Kirkebøen, L. J. (2017). *Er det forskjeller i skolers og kommuners bidrag til elevenes læring i grunnskolen? – En kvantitativ studie* (SSB-rapport nr. 2017/2). https://www.ssb.no/utdanning/artikler-og-publikasjoner/_attachment/291682?_ts=159b5c9ee78
- Stensig, N. (2025, 15. oktober). *Nøkkeltall for videregående opplæring 2024.* Utdanningsforbundet. <https://www.utdanningsforbundet.no/var-politikk/publikasjoner/2025/nokkeltall-for-videregaende-opplaring-2024/#:~:text=I%202024%20var%20det%20426%20vide-reg%C3%A5ende%20skoler,vide-reg%C3%A5ende%20skolene%20er%20private%20C%20og%20de%20har>
- St.meld. nr. 17 (2004–2005). *Makt og demokrati.* Statsministerens kontor.
- St.meld. nr. 41 (2008–2009). *Kvalitet i barnehagen.* Kunnskapsdepartementet.
- Sweco. (2024). *Evalueringsordningen for kommuner og fylkeskommuner.* Sweco og Samfunnsøkonomisk analyse. Rapport 24-2024.
- Teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi. (2025). *Rapport fra Teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi (Juni 2025).* Kommunal- og distriktsdepartementet. www.regjeringen.no/id3112705/
- Tømmerås, A.M. & Thomas, M. J. (2024). *Nasjonale befolkningsframskrivninger 2024.* Rapporter 2024/21. Statistisk sentralbyrå.
- Uloba. (2024) *Tilstandskartleggingen 2024 – status for BPA.* Uloba. <https://www.uloba.no/wp-content/uploads/2024/04/Tilstandskartleggingen-2024-1.pdf>
- Unicef Norge. (2025). *Kommuneanalyse 2025 – Hva betyr kommunegrensene for barn og unges oppvekst?* Unicef. https://www.unicef.no/sites/default/files/2025-10/UNICEF_Kommuneanalyse_2025.pdf
- Utdanningsdirektoratet. (2021, 2. november). *Utdanningsspeilet 2021.* Utdanningsdirektoratet. <https://www.udir.no/tall-og-forskning/publikasjoner/utdanningsspeilet/utdanningsspeilet-2021-grunnskole/>
- Utdanningsdirektoratet. (2024a, 13. desember). *Fakta om grunnskolen 2024–2025.* Utdanningsdirektoratet. <https://www.udir.no/tall-og-forskning/statistikk/statistikk-grunnskole/analyser/2024/fakta-om-grunnskolen-20242025/fakta-om-grunnskolen/#det-har-blitt-flere-larere-de-siste-ti-arene>
- Utdanningsdirektoratet. (2024b, 13. november). *Resultater fra nasjonale prøver for ungdomstrinnet 2024 – Klar nedgang i regneferdighetene.* Utdanningsdirektoratet. <https://www.udir.no/tall-og-forskning/statistikk/statistikk-grunnskole/analyser/2024/resultater-fra-nasjonale-prover-for-ungdomstrinnet-2024/>

- Utdanningsdirektoratet. (2025a, 13. november). *Resultater fra nasjonale prøver for 5. trinn 2025 – Elevenes leseferdigheter fortsetter å gå lit ned*. Utdanningsdirektoratet. <https://www.udir.no/tall-og-forskning/statistikk/statistikk-grunn-skole/analyser/2025/resultater-fra-nasjonale-prover-for-5-trinn-2025/>
- Utdanningsdirektoratet. (2025b, 19. august). *Karakterer på 10. trinn 2024–2025 – Lite endring i karakterene til elever på 10. trinn*. Utdanningsdirektoratet. <https://www.udir.no/tall-og-forskning/statistikk/statistikk-grunn-skole/analyser/2025/karakterer-pa-10-trinn-20242025>
- Utdanningsdirektoratet. (2025c, 14. november). *Veileder om tilpasset opplæring og individuelle tilrettelegging*. <https://www.udir.no/regelverk-og-tilsyn/skole-og-opplaring/veileder-for-tilpasset-opplaring-og-individuell-tilrettelegging/>
- Utdanningsdirektoratet. (2025d, 13. november). *Avpubliserer resultater fra nasjonale prøver*. <https://www.udir.no/tall-og-forskning/nasjonale-prover-2015-2021/>
- Utdanningsforbundet. (2022). *Andre yrkesgrupper i grunnskolen – utviklingstrekk skoleårene 2010/11–2021/22* (Faktaark 2022:5). Utdanningsforbundet. https://www.utdanningsforbundet.no/globalassets/var-politikk/publikasjoner/faktaark/faktaark_05.2022.pdf
- Utlendingsdirektoratet. (2025, 27. november). *Statistikk om Ukraina-situasjonen*. Utlendingsdirektoratet. <https://www.udi.no/statistikk-og-analyse/ukraina/>
- Utredningsinstruksen. (2016). *Instruks om utredning av statlige tiltak* (FOR-2016-02-19-184). Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/INS/forskrift/2016-02-19-184>
- Vabo, S. I. (2025, 19. februar). *Interkommunalt samarbeid*. Store norske leksikon. https://snl.no/interkommunalt_samarbeid
- White, M., Nortvedt, G.A., Rohatgi, A., & Bjørnsson, J.K. (2025). *Den norske lærerrollen i endring: Resultater fra TALIS 2024*. Universitet i Oslo. <https://www.uv.uio.no/ils/forskning/prosjekter/talis/filer/talis-2024.pdf>
-

Vedlegg 1

Eksterne virkninger som begrunnelse for statlig styring

Lars-Erik Borge

Professor ved Institutt for samfunnsøkonomi,
Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet

Signy Irene Vabo

Professor ved Institutt for statsvitenskap, Universitetet i Oslo

Bakgrunn

I dette notatet presenteres en prinsipiell utredning av hvorvidt eksterne virkninger kan fungere som begrunnelse for statlig styring. Hensikten med notatet er å gi Kommunekommisjonen et faglig grunnlag for å vurdere om oppgaver bør omfattes av statlig styring på grunn av eksterne virkninger, eller om oppgaver ikke kan antas å ha særlige eksterne virkninger – og i prinsippet derfor kan løses regionalt eller lokalt med liten eller ingen statlig innblanding.

Vi retter altså søkelyset mot i hvilken grad eksterne virkninger gir et teoretisk grunnlag for nasjonale reguleringer, og diskuterer i hvilken grad så er tilfellet for et utvalg av aktuelle oppgaver. Diskusjonen omfatter kommunens rolle som tjenesteyter og samfunnsutvikler, og omfatter utvalgte tjenester, samt næringsutvikling, arealplanlegging og sikkerhet og beredskap.

I notatet spesifiseres i noen tilfeller fylkeskommunen som regionalt forvaltningsnivå, men gjennomgående benyttes begrepet «kommune» både om fylkeskommune og kommune.

Nasjonale mål som begrunnelse for statlig styring

Utgangspunktet i den siste stortingsmeldingen om forholdet mellom stat og kommune, Meld. St. 12 (2011–2012), er at Norge er en enhetsstat – og at det lokale selvstyret derfor må fungere innenfor rammene av nasjonale mål. Statlig styring kan altså begrunnes i nasjonale mål. Forholdsmessighetsprinsippet i kommuneloven § 2-2, som innebærer at det kommunale selvstyret ikke bør begrenses mer enn det som er nødvendig for å ivareta nasjonale mål, betyr imidlertid at hensynet til nasjonale mål

og hensynet til det kommunale selvstyret skal vurderes opp mot hverandre i de konkrete tilfellene hvor nasjonale myndigheter vurderer å innføre et styringstiltak (Veileder 2024, side 29).

Hva som kan være relevante nasjonale mål er ikke fastsatt i lov eller retningslinjer, men omtalt i enkelte dokumenter behandlet i Stortinget. Det framkommer i gjeldende veileder for statlig styring av kommuner og fylkeskommuner (Veileder 2024) at denne baserer seg på omtalen av de nasjonale målene i Meld. St. 12 (2011–2012), som dermed fortsatt er gjeldende. Den videre omtalen av nasjonale mål er primært basert på denne stortingsmeldingen og gjeldende veileder.

Formålet med Kommunekommisjonen er å foreslå endringer i statens styring av kommunesektoren som legger til rette for mer effektiv ressursbruk lokalt. Effektiv ressursbruk er et mål for staten, og i Meld. St. 12 (2011–2012) (side 12) heter det

«Staten har eit overordna ansvar for at ressursane i samfunnet blir brukte på ein mest muleg effektiv og rasjonell måte, slik at oppgåveløysinga kjem fellesskapet til gode. Dette inneber òg å organisere offentleg forvaltning på ein måte som totalt sett fremjar heilskaplege og effektive løysingar. Administrative eller politiske organ som er sette til å styre eit saksområde, må ha føresetnader for å utøve effektiv styring. Staten vil slik ha eit ansvar for å leggje til rette for at kommunane har tilstrekkeleg handlefridom til å gjere naudsynte tilpassingar av offentleg tenesteproduksjon til lokale tilhøve og behov, slik at desentraliseringsgevinsten kan bli realisert».

Statens overordnede ansvar handler altså om å legge til rette for kommunal effektivitet, hvilket

inngår i kjernen av utvalgets mandat. Statens tilrettelegging for effektiv drift er imidlertid et annet spørsmål enn om kommunene driver sine tjenester på en effektiv måte – som vil avhenge av en rekke andre forhold (Borge og Wold, 2023).

I Kommunekommisjonens mandat inngår det at konsekvensene av foreslåtte reduksjoner i den statlige styringen skal vurderes, hvor kvalitet og likeverd i tjenestene eksplisitt blir nevnt. Målet om likhet – mellom innbyggere og mellom geografiske områder – er i så måte et nasjonalt mål som har stått sentralt i oppbyggingen av det norske velferdssamfunnet i hele perioden etter andre verdenskrig. Likheter har i utgangspunktet mange betydninger, men knyttet til velferdstjenestene som kommunene i stor grad er gitt ansvar for handler det om *likeverdighet*. I veilederen heter det om likeverdighet at

«Begrepet likeverd innebærer ikke nødvendigvis like tjenester med samme form, innhold og omfang i alle kommuner, men at kommunene og fylkeskommunene skal ha muligheter til å kunne gi helsetjenester, undervisningstjenester og annet som best mulig kan tilpasses den enkeltes behov. Kommunal- og forvaltningskomiteens flertall har i Innst. 270 S (2011–2012) uttalt at ulikheter mellom kommuner er positivt dersom de avspeiler forskjellige politiske prioriteringer og ulike lokale forhold.»

(Veileder 2024, side 30).

I Meld. St. 12 (2011–2012) (side 12) er det også presisert at

«I omgrepet likeverd ligg det òg at alle skal få det innhaldet i tenestene dei som eit minimum har krav på, same kvar dei bur i landet.»

Fiva mfl. (2021, side 26) påpeker at geografisk likhet er et viktig nasjonalt hensyn, hvor spørsmålet er om innbyggerne skal bli tilbudt ulikt omfang og kvalitet på offentlige tjenester avhengig av hvor de bor i Norge. De skiller mellom likhet i muligheter for å utøve det lokale selvstyre og absolutt likhet. Dersom staten aksepterer forskjeller i tjenestetilbud mellom kommunene som følge av lokale prioriteringer, kan det beskrives som *likhet i valgmuligheter*. Siden kommunene har forskjellig skattefundament, betyr det at staten må omfordele ressurser mellom kommunene for å gi de ulike delene av landet like muligheter til å løse samme oppgave – slik inntektssystemet skal gjøre. Utgiftsutjamningen i inntektssystemet skal på samme måte bidra til å kompensere ufrivillige kostnads-

og etterspørselsforhold. Slik omfordeling av ressurser vil kunne sikre at kommunene har samme mulighet til å tilby tjenester. *Absolutt likhet* innebærer at alle innbyggere forutsettes å ha tilgang på samme standard på tjenestetilbud uansett hvilken kommune de bor i. Det er en betydelig mer ambisiøs forståelse av likhet, og utgangspunkt for bruk av rettslige krav til kommunene, enten i form av standardkrav til tjenestetilbudet eller individuelle rettigheter til bestemte ytelser.

I tillegg til effektivitet og likeverdighet, omtales *rettssikkerhet* som et viktig mål i offentlig forvaltning. Dette for å sikre at den enkelte innbygger ikke blir behandlet vilkårlig og får det tilbudet lovverket gir krav på. Meld. St. 12 (2011–2012) (side 12) trekker fram klageadgang og statlige tilsyn som viktige styringsvirkemidler for å sikre rettssikkerhet. Fordi kommuneøkonomien vil være viktig del av den statlige økonomiske politikken, er videre *nasjonaløkonomiske mål* som høy sysselsetting, stabil økonomisk vekst og bærekraftige offentlige velferdsordninger et overordnet mål for staten. Det å ivareta *liv og helse* er også en målsetting som kan begrunne statlig styring av kommunesektoren, eksempelvis *«for å sikre den enkeltes rett til helse og beskyttelse knyttet til smittevern, epidemier og miljøforhold med helsekonsekvenser»* (Veileder 2024, side 30). Når det gjelder *samfunnssikkerhet og beredskap*, så vel som hensynet til *miljøet og en bærekraftig utvikling*, inkludert klima, kan også statlig styring av kommunene være nødvendig for å realisere nasjonale mål. Veilederen nevner til slutt statens forpliktelser etter internasjonale konvensjoner mv. som mulige begrunnelser for statlig styring, for eksempel hensynet til samer som urfolk og nasjonale minoriteter, og mer generelt forpliktelser som følger av EØS-avtalen og menneskerettighetskonvensjoner (Veileder 2024, side 30).

Desentralisering – og eksterne virkninger som begrunnelse for statlig styring

En sentral begrunnelse for desentralisering av oppgaver til regionalt og lokalt forvaltningsnivå er at tjenester og tiltak – eller offentlige goder – bedre kan tilpasses regionale og lokale preferanser og behov. Det gir allokerings- eller prioriteringseffektivitet, og antas å være samfunnsmessig mer effektivt enn om nasjonalt styringsnivå skal stå for produksjon av alle offentlige goder (NOU 2000: 22, side 172). Dette kalles desentraliserings-teoremet i samfunnsvitenskapelig litteratur, og ble i sin tid introdusert av den amerikanske økonom Wallace E. Oates (1937–2015).

Prioriteringseffektivitet sikres ved at kommuner tilpasser det offentlige tilbudet når befolkningens behov og preferanser er forskjellige. I mangelen av en prismekanisme som regulerer etterspørsel og produksjon, er logikken at politiske valg til fylkesting eller kommunestyre gir innbyggerne anledning til å velge politikere som – fordi de har et ønske om gjenvalg – vil fatte vedtak i tråd med lokale preferanser og behov. Den prioriteringen som forutsettes regionalt eller lokalt handler i prinsippet om tre valg: For det første kan *omfanget* av goder som skaffes til veie gjennom henholdsvis det offentlige og det private bli bestemt. For det andre kan *sammensetningen* av tjenestene som skaffes til veie gjennom det offentlige bli bestemt. For det tredje kan *standarden* på tjenestene bli bestemt. På den måten kan produksjon av offentlige goder tilpasses regionale og lokale behov og preferanser. Generelt gjelder at kommunene bør ha ansvar for offentlige goder der det er store variasjoner i lokale behov og ønsker, og staten bør stå for anskaffelsen av offentlige goder der standardisering er ønskelig (NOU 2000: 22, side 172; Fiva mfl., 2021, side 48–50).

Det er to sentrale forutsetninger for at desentralisering skal sikre prioriteringseffektivitet: fravær av stordriftsfordeler og fravær av eksterne virkninger (Fiva mfl. 2021, side 16–20). *Fravær av stordriftsfordeler* handler om at statlige organ kan oppnå skalafordeler, som gjør at tjenester vil kunne tilbys med vesentlig lavere kostnader per innbygger enn mindre kommunale enheter vil kunne gjøre. Dersom skalafordelene er store, vil stordriftsfordelene kunne oppveie for ulempen ved at tjenesten ikke fullt ut blir tilpasset lokale variasjoner i behov og preferanser. Stordriftsfordeler trekker i retning av et sentralisert ansvar for offentlig tjenesteproduksjon.

Eksterne virkninger oppstår fordi den enkelte kommunes politikk, det vil si de tiltak som iverksettes og tjenester som tilbys, får virkninger eller konsekvenser ut over kommunens grenser. Kommunens politikk får altså betydning ikke bare for de innbyggerne som bor i kommunen, men også for andre. I sammenheng med diskusjonen av statlig styring handler spørsmålet om *fravær av eksterne virkninger* (eksternaliteter) ofte om hvilken betydning mobilitet blant innbyggerne har for forbruket av tjenester eller i hvilken grad en nyter godt av eller rammes av ulike tiltak. Mens folk bor i én kommune, kan de reise til nabokommuner i forbindelse med arbeid, utdanning og fritid – og nyte godt av tilbud og tiltak der. Innbyggere er også mobile i den forstand at de kan bestemme seg for å flytte fra en kommune til en annen.

Eksempler på eksternaliteter som oppstår ved at *innbyggere beveger seg over kommunegrensene* kan knyttes til natur- og miljøvern, der befolkningen i sentrale kommuner vil ha glede av natur- og miljøgoder i mindre tettbygde strøk – enten det gjelder fjellet, skogen eller kysten. Et konkret eksempel på en aktivitet som gir eksterne virkninger er tillatelse til kjøring med snøscooter i utmark. Det er et spørsmål som berører dem som bor i kommunen, og som derfor tilsier at kommunen bør regulere aktiviteten. Men kommunens politikk har også eksterne virkninger, fordi slik kjøring berører folk fra andre kommuner. En tillatelse kan være positiv for innbyggerne i kommunen og også ha positive eksterne virkninger, idet innbyggere fra andre kommuner kan kjøre snøscooter i kommunen. Men her kan det også være negative eksterne virkninger i den grad folk som ikke bor i kommunen ønsker å benytte de naturområdene som berøres av snøscooterkjøringen. Det gjelder spesielt dersom nabokommunene eller andre kommuner ikke kan tilby like attraktive friluftsområder for sine innbyggere. Slike eksterne virkninger kan være et argument for at kjøring med snøscooter i utmark bør reguleres på nasjonalt nivå (Fiva mfl., 2021, side 25).

Positive eller negative eksterne virkninger kan oppstå også fordi folk *flytter over kommunegrensene*. Dersom en kommune gir generøse tilbud til funksjonshemmede, for eksempel, kan kommunen bli attraktiv for familier med funksjonshemmede barn som flytter dit. Det kan bli kostbart for kommunen, og kommuner vil derfor ikke ha økonomiske insentiver til å føre denne typen politikk. I stedet vil kommuner kanskje satse på tilbudet i grunnskolen som, dersom de lykkes med å tiltrekke seg unge familier som bidrar til kommunens skatteinntekter, kan gi et positivt bidrag til kommuneøkonomien. Disse eksemplene illustrerer faren for såkalt «sosial dumping» når tjenester desentraliseres, og kan være et argument for statlig styring i form av krav til tjenester som ellers står i fare for å bli nedprioritert av kommunene (Fiva mfl. 2021, side 25).

Eksterne virkningen kan også oppstå som følge av andre forhold enn innbyggernes mobilitet, så vel som i andre relasjoner enn besøk eller flytting mellom kommuner. Når det gjelder for eksempel klima (jf. Paris-avtalen) og naturvern begrunnet med biologisk mangfold (jf. Naturavtalen (Det globale Kunming-Montreal-rammeverket for naturmangfold)) handler de eksterne virkningene av tiltak i enkeltkommuner ikke nødvendigvis om mobilitet. Tenker vi på hyttebygging og nedbygging av natur, kan spørsmålet

riktignok være knyttet til hvordan utbyggingspolitikken i en kommune trekker til seg innbyggere fra andre kommuner. Men i mange tilfeller vil eksterne virkninger i denne sammenhengen dreie seg om hvordan utslipp, nedbygging av myr etc. påvirker klimaet langt ut over den enkelte kommunens grenser. Da er det summen av effekter for hele jorden, så vel som framtidige generasjoner, som gir eksterne virkninger som den enkelte kommune ikke nødvendigvis tar tilstrekkelig hensyn til.

Eksterne virkninger behøver altså ikke begrenses seg til relasjonen mellom kommuner. Andre eksempler er kommunale beslutninger om for eksempel barnehage og skole, som kan ha eksterne virkninger på den måten at enkeltkommuners valg over tid påvirker arbeidsdeltakelse, som igjen påvirker statens inntekter og utgifter. Videre kan kommuners prioriteringer på skoleområdet direkte påvirke fylkeskommunens kostnader i videregående opplæring. I disse tilfellene gir kommunal politikk eksterne virkninger på tvers av styringsnivåene.

Ifølge Fiva mfl. (2021, side 19) kan eksterne virkninger ta to ulike former. Den første handler om klassiske *spillover*-effekter, som vi har vist eksempler på over, hvor fordeler eller ulemper ved en bestemt tjeneste eller et bestemt tiltak vil berøre innbyggere utenfor den enkelte kommune. Dersom lokalpolitikkerne ser bort fra de fordeler eller ulemper som innbyggere i andre kommuner vil ha av tiltaket eller tjenesten, blir resultatet at tilbudet blir for dårlig eller godt utbygget. Den andre formen omhandler skattenivået i en kommune, som kan påvirke andre kommuners budsjett dersom det offentlige tjenestetilbudet finansieres av skatt på et mobilt skattegrunnlag. Dette kalles «*fiskale eksternaliteter*» i litteraturen. I slike tilfeller vil kommunene ha insentiver til å påvirke lokaliseringen av skattegrunnlaget – for eksempel kan kommuner søke å trekke til seg personer med høy inntekt ved å tilby lav skatt. Resultatet kan bli et for lavt skattenivå og et for dårlig utbygget offentlig tjenestetilbud.

Dersom en enkelt kommune ikke tar hensyn til eksterne virkninger av sitt tjenestetilbud og de tiltak som iverksettes, kan det medføre uheldige samfunnsøkonomiske prioriteringer. Derfor trekker eksterne virkninger i retning av sentralisert ansvar for eller statlig regulering av kommunal virksomhet. Det at beslutninger i en kommune kan ha positive eller negative virkninger ut over kommunens grenser er altså en mulig begrunnelse for statlig styring av kommunesektoren (Fiva mfl. 2021, side 5).

I enkelte tilfeller kan også ulikt tidsperspektiv og asymmetrisk eller ufullstendig informasjon begrunne statlig styring av kommunene. Tidsperspektivet handler om at alle virkninger av et tiltak, både kort- og langsiktige, bør tas hensyn til. Bekymringen er gjerne at det tas for lite hensyn til langsiktige virkninger, og i utgangspunktet er det et empirisk spørsmål om det er stat eller kommune som vektlegger langsiktige virkninger høyest. For arealregulering, for eksempel, kan det imidlertid argumenteres for at kommunene påvirkes av utbyggernes ønsker om kortsiktig overskudd ved omgjøring av areal fra LNF-område¹ til boligformål og legger mindre vekt på langsiktige konsekvenser av nedbygging av landbruksarealer og kulturlandskap enn det staten vil gjøre.

Ufullstendig informasjon handler om at det for å fatte gode beslutninger er ønskelig med informasjon om alle virkninger av tiltak, mens asymmetrisk informasjon betyr at relevant informasjon er ulikt fordelt mellom aktører. At staten har bedre og mer presis informasjon enn kommunene, kan begrunne statlig styring. For eksempel kan staten ha bedre informasjon om forskning på effekten av økt ressursbruk i skolen på elevenes læringsutbytte og utvikling av sosiale ferdigheter enn den enkelte kommune har. Staten kan også besitte best kunnskap om hva som er effektive vaksiner mot smittsomme sykdommer. Begge disse eksemplene kan begrunne kompetanseoverføring fra staten til kommunene, og slik kompetanseoverføring kan ta form av statlig styring.

Diskusjon av eksterne virkninger av tjenester

Barnehage og skole

Kommunene har ansvar for barnehage og grunnskole, mens fylkeskommunene har ansvar for videregående opplæring. Formålet med disse tjenestene kan kort beskrives som omsorg, lek og læring (barnehage), læring og holdninger (grunnskole) og dyktighet i forhold yrke og grunnlag for videre utdanning (videregående opplæring). Barnehagens og skolens samfunnsoppdrag er å utdanne barn og unge til å bli kompetente, selvstendige og deltakende samfunnsborgere som kan mestre sitt eget liv og bidra til fellesskapet. Dette krever langsiktig innsats.

Gode barnehager bidrar til at barna gjør det bedre på skolen og gir økt arbeidstilbud når de blir voksne, se Havnes og Mogstad (2011) for en

¹ Et LNF-område er et landbruks-, natur- og friluftsområde som er regulert for å bevare landbruk og natur.

empirisk analyse på norske data. Tidligere var fullføring av grunnskole tilstrekkelig for å få jobb. Nå er det fullføring av videregående opplæring som i de fleste tilfeller er avgjørende for å få jobb. Fullført videregående opplæring er også en forutsetning for å søke høyere utdanning. Falch mfl. (2010) dokumenterer at gode karakterer fra grunnskolen øker sannsynligheten for å fullføre videregående opplæring, og også sannsynligheten for å begynne på høyere utdanning. Utdanning kan også bidra til bedre helse og mindre kriminalitet. Brugård og Falch (2013) viser for eksempel at antall år i videregående opplæring reduserer omfanget av fengselsopphold.

Eksterne virkninger mellom kommuner oppstår først og fremst når ungdom flytter, enten for å ta høyere utdanning eller til områder hvor arbeidsmarkedet er bedre. Etter fullført høyere utdanning er det ikke uvanlig at personer jobber i andre kommuner enn hjemkommunen. Eksternaliteten er knyttet til at ungdommene tar med seg kunnskap og ferdigheter opparbeidet i og finansiert av hjemkommunen og hjemfylket. Som følge av dette vil skatteinntektene også øke i andre kommuner enn hjemkommunen. Det er altså en positiv eksternalitet mellom kommuner. Det vil si at den innsatsen en kommune eller fylkeskommune gjør ikke bare kommer denne, men også andre kommuner til gode. I tillegg kan stat og fylkeskommune få økte skatteinntekter og fylkeskommunen kan få lavere utgifter til videregående opplæring dersom eleven har et godt utgangspunkt fra grunnskolen.

Spørsmålet er om denne positive eksternaliteten mellom kommunen vil bidra til at hjemkommunen prioriterer barnehage og utdanning for lavt. Svaret på dette spørsmålet avhenger av i hvilken grad eksternalitetene internaliseres. Den kanskje viktigste formen for internalisering er at foreldrene bryr seg om barnas framtidige jobb- og inntektsmuligheter. Lokalpolitikere som prioriterer barnehage eller skole lavt vil ha mindre sjanse for å bli gjenvalgt. Eventuelle negative oppslag i media vil kunne bidra i den sammenhengen. En annen internaliserende faktor er at barnefamilier er attraktive for kommunene fordi foreldrene bidrar med skatteinntekter og barna, i den grad de blir boende i kommunen, vil bidra med framtidige skatteinntekter. Et tilleggsargument er at innflytting av barnefamilier vil øke tilgangen på arbeidskraft, noe som vil gjøre det lettere for kommunen å rekruttere personell når behovene i omsorgssektoren øker som følge av at befolkningen eldes. Gode barnehager og skoler vil gjøre det mer attraktivt for barnefamilier å bosette seg i

kommunen. En tredje internaliserende mekanisme er inntektssystemet. Gjennom inntektsutjevningen omfordes skatteinntekter fra skatterike kommuner til skattesvake kommuner. Det betyr at tapet av skatteinntekter for kommunen som har finansiert utdanningen blir mindre enn det ville vært i fravær av et utjevningssystem. Selv om det er positive eksternaliteter mellom kommuner i barnehage og skole, er det likevel ikke opplagt at disse sektorene blir prioritert for lavt av kommunene.

Siden det er flere internaliserende mekanismer, er det dermed ikke opplagt at positive eksternaliteter kan begrunne statlig styring innen barnehage og skole.

Pleie og omsorg

Pleie og omsorg er den største tjenesten kommunene har ansvar for. Én viktig målgruppe for denne tjenesten er den eldre delen av befolkningen. En oversikt presentert i NOU 2022: 10 (tabell 10.11) viser at innbyggere 67 år og over la beslag på om lag 60 prosent av utgiftene til pleie og omsorg. Om lag 40 prosent av utgiftene er knyttet til innbyggere under 67 år. Vi har likevel valgt å fokusere på de eldre siden de legger beslag på en større del av utgiftene enn de yngre. Det vises også til diskusjonen under om brukerstyrt personlig assistent (BPA), som typisk er rettet mot personer under 67 år.

Siden de eldre er lite mobile, vil det i liten grad være eksternaliteter mellom kommuner på grunn av flytting slik som for barnehage og skole (Borge og Falch, 2025). Kommunene har som følge av dette liten interesse av å gjøre seg attraktive for de eldre ved å ha et godt omsorgstilbud. Kommunene kan heller ha insentiver til å prioritere pleie og omsorg for lavt.

Det kan da framstå som et paradoks at pleie og omsorg er den tjenesten kommunene bruker mest ressurser på. Paradokset kan imidlertid ha flere mulige forklaringer. For det første utgjør eldre en høy og økende andel av velgerne, slik at de får stadig større innflytelse i den kommunale beslutningsprosessen. Dette forsterkes av at valgdeltakelsen er relativt høy blant de eldre.² Den eldre delen av befolkningen vil dermed kunne straffe politikere som ikke prioriterer pleie og omsorg, og det kan antas at negativ omtale i media vil kunne bidra i den sammenhengen. For

² Ved lokalvalgene i 2019 og 2023 var valgdeltakelsen høyest blant innbyggere 67–79 år og tredje høyest blant innbyggere 80 år og over, se SSB-tabell 12812.

det andre, selv om de eldre bidrar med skatteinntekter, vil kommunen ha netto utgifter for mange eldre fordi de ofte er svært ressurskrevende når de må ha bistand fra kommunen (hjemmehjelp eller sykehjem). Det er imidlertid kriterier i inntektssystemet og øremerkede tilskudd som favoriserer kommuner med en høy andel eldre i befolkningen. Dette trekker i retning av høyere inntekter for kommuner med en høy andel eldre. For det tredje er pårørende, ofte voksne barn, opptatt av omsorgstilbudet til de eldre. Pårørendes innsats når det gjelder pleie og omsorg er betydelig (Menon, 2025). De utgjør en betydelig andel av velgerne, og kan påvirke kommunens beslutninger gjennom valg og andre påvirkningsmuligheter. For det fjerde, pårørende bruker mye tid på pleie- og omsorgsoppgaver. Dersom noe av denne tiden i stedet kan benyttes til å øke arbeidstilbudet, vil det gi kommunen økte skatteinntekter.

I sum kan vi altså anta at internaliseringen av eksterne virkninger vil motvirke underproduksjon, slik at eksternaliteter ikke gir grunn for statlig styring.

Spesialiserte velferdstjenester/velferdsordninger med få brukere

Eksempler på spesialiserte velferdstjenester er barnevern og spesialundervisning. Brukerstyrt personlig assistent (BPA) er en organisasjonsform innen pleie og omsorg. Alle eksemplene omfatter få personer, men det kan være kostbart for kommunene å gi de som har behov for tjenestene et tilfredsstillende tilbud. Videre er tjenestemottakerne en mer sårbar gruppe enn befolkningen ellers. Fordi hver enkelt mottaker legger beslag på store ressurser vil mange kommuner ikke tilby mer enn et minimum av det som kreves. Mekanismen er som følger: Dersom én kommune styrker tilbudet innen spesialiserte velferdstjenester, vil dette være positivt for eksisterende innbyggere med særskilte behov. Dette er et moment kommunen vil ta hensyn til i sin tilpasning. Men samtidig vil kommunen bli mer attraktiv for innbyggere i andre kommuner som har behov for spesialiserte velferdstjenester, og dette momentet er det ikke like sikkert at kommunen tar hensyn til. Negative fiskale eksternaliteter mellom kommuner kan lede til et «race to the bottom» hvor kommunene prioriterer spesialiserte velferdstjenester for lavt.

Kan det finnes internaliserende mekanismer for spesialiserte velferdstjenester? En kandidat kan være inntektssystemet. En ideell utgiftsutjevning vil ta hensyn til de negative fiskale eksternali-

tetene ved å øke det utgiftsutjevnerende tilskuddet til kommuner som styrker tjenestetilbudet og redusere det for kommuner som gir et dårlig tilbud. Inntektssystemutvalgets (NOU 2022: 10) forslag til delkostnadsnøkkel for barnevern illustrerer imidlertid utfordringen. Utvalget foreslår en delkostnadsnøkkel hvor blant annet andel personer med lav inntekt og andel pasienter med psykiske lidelser inngår. Problemet er at det ikke er alle med lav inntekt eller psykiske lidelser som har behov for hjelp fra barnevernet. Det betyr at om en kommune får flere innbyggere med lav inntekt eller flere pasienter med psykiske lidelser, vil ikke nødvendigvis behovet for barnevernstjenester øke. En annen kandidat kan være «velgerkanalen», men fordi det er snakk om få personer med til dels motstridende interesser, er det vanskelig å argumentere for at denne kanalen kan være særlig effektiv. Det gjelder selv om aktive (lokale) medier selvsagt kan bidra til å rette søkelyset også mot små grupper, og kommunen kan risikere å miste anseelse dersom ikke også disse blir godt ivaretatt.

Som en oppsummering kan vi si at det er vanskelig å peke på effektive internaliserende mekanismer for spesialiserte velferdstjenester. Dette taler for statlig styring for å hindre at kommuner prioriterer spesialiserte velferdstjenester for lavt. På den andre siden bør kommunene ha fleksibilitet til å utnytte samdriftsfordeler med andre kommunale oppgaver. Spesialundervisning er for eksempel en del av grunnskolen. Sterk statlig styring av spesialundervisning kan hindre kommunene i å se denne i sammenheng med det øvrige undervisningstilbudet, noe som kan bidra til mindre effektiv bruk av ressursene.

Idrett og kultur

De fleste kommuner har idrettsanlegg og svømmehaller og de fleste større kommuner har kulturhus. Kanskje med unntak av idrettsanlegg, er dette tilbud innbyggere i nabokommunene og andre kommuner kan ha glede av. Det er med andre ord positive eksterne virkninger mellom kommuner for disse oppgavene.

Spørsmålet er om det betyr at det bygges for få kulturhus, svømmehaller og i noen grad idrettsanlegg. Disse oppgavene skiller seg fra andre kommunale tjenester ved at kommunene delvis kan kreve inngangspenger i svømmehaller og for kulturtilbud (revyer, konserter mm.). Dette tilsier at eksternalitetene forbundet med idrett i stor grad er internalisert gjennom direkte betaling for tjenestene.

Selv om det innen idrett og kultur er positive eksterne virkninger ved at innbyggerne i andre kommuner kan benytte seg av tilbudene, er det ingen sterke argumenter for statlig styring. Det har sammenheng med at de positive eksterne virkningene internaliseres gjennom brukerbetaling.

Diskusjon av eksterne virkninger av samfunnsutviklingsoppgaver

Næringsutvikling

Tilrettelegging for næringslivet blir av de fleste politikere betraktet som en viktig kommunal oppgave. Den viktigste kilden til eksterne virkninger for denne oppgaven er pendling mellom kommuner. Pendling mellom kommuner betyr at bosted og arbeidsssted er i forskjellige kommuner. Kommuner som har satset mye på tilrettelegging for næringslivet vil typisk ha netto innpendling, mens kommuner som har satset lite på tilrettelegging for næringslivet vil ha netto utpendling. Norske kommuner har ikke selskapsskatt og inntektsskatten er knyttet til bostedskommunen. Det betyr at skatteinntektene først og fremst bestemmes av arbeidstakernes bosted og ikke påvirkes av bedriftenes lokalisering. For næringsutvikling er det følgelig positive eksterne virkninger mellom kommuner fordi pendling betyr at arbeidstakerne kan velge mellom jobber innenfor et større geografisk område enn bostedskommunen. Samlet sett kan det medføre at kommunene bruker for lite ressurser på næringsutvikling. Bekymringen er at omegnskommuner er gratispassasjerer på senterkommunens prioritering av næringsutvikling.

De fleste kommuner prioriterer imidlertid næringsutvikling høyt, så det må være noen internaliserende mekanismer til stede. Den viktigste er trolig at det i argumentasjonen foran ikke er tatt hensyn til ulemper for kommunens egne innbyggere ved pendling som lang reisevei, forsinkelser, kø, stress og at reisetiden kunne vært brukt på noe mer fornuftig. Det betyr at politikere som ikke er aktive når det gjelder næringsutvikling kan bli straffet av innbyggerne ved valg fordi de ikke stimulerer til arbeidsplasser i kommunen. Videre er kommuner ikke nødvendigvis opptatt av at innbyggerne pendler, slik at næringslivet i egen kommune tiltrekker seg innbyggere fra andre kommuner. Satsting på næringsutvikling kan uansett gi positiv aktivitet i kommunen, og gi tilflytting til kommunen på lengre sikt. Vekst i det felles bo- og arbeidsmarkedsområdet kommunen inngår i kan dessuten bli oppfattet som et gode – et velfungerende marked innenfor dette området

kan gi positive effekter for alle kommuner både på kort og lang sikt.

Den tradisjonelle forståelsen er at tilrettelegging for næringslivet har positive eksternaliteter fordi omegnskommuner kan betraktes som gratispassasjerer på senterkommunens prioritering av næringsutvikling. Det finnes imidlertid en rekke internaliserende mekanismer som reduserer argumentene for statlig styring på området.

Arealplanlegging

Kommunene har et hovedansvar for arealplanlegging og forvalter med det naturressurser som er av verdi for hele befolkningen (Fiva mfl. 2021, side 219). Poengene i den videre diskusjonen av eksterne virkninger knyttet til kommunens ansvar for arealplanlegging er i hovedsak hentet fra naturrisiko-utvalgets rapport (NOU 2024: 4), hvor disse er eksplisitt diskutert.

Kommunal arealforvaltning og den enkelte kommunes tilrettelegging for utbygging vil kunne påføre naturen (og samfunnet) kostnader som ikke utbyggerkommunen erkjenner og/eller må dekke. Den enkelte kommune har sjelden tilstrekkelig informasjon om areal- og utbyggingsplaner i andre kommuner. Det vil også kunne være et avvik i tidsperspektiv – mellom kommunens kortsiktige økonomiske gevinst og den langsiktige kostnaden for natur og klima.

Kommunene har sterke insentiver til å prioritere muligheten for å tiltrekke seg mest mulig næringsaktivitet, for å sikre at kommunen får en positiv økonomisk utvikling (NOU 2024: 2, side 239). Kommunenes vurdering av lokal nytte av et utbyggingstiltak opp mot de lokale kostnadene, vil imidlertid kunne variere mellom ulike typer tiltak, for eksempel utbygging av hytteområder kontra vindkraft (NOU 2024: 2, side 239). Mens summen av kommunale planer for hyttebygging kan gi for mye utbygging opp mot det nasjonale hensynet til klima og natur, så kan summen av kommunale nei til vindkraft resultere i for lav utbygging av fornybar energi.

Naturrisikoutvalget peker på at et godt kunnskapsgrunnlag og relevante data som underlag for beslutningsprosessene uansett er en viktig forutsetning for å sikre at både eksterne og langsiktige virkninger og hensynet til naturrisiko på nasjonalt nivå blir tilstrekkelig ivaretatt. I dag er det tiltakshaver selv, både private og offentlige, som er ansvarlig for at det gjennomføres en konsekvensvurdering. Dette systemet kan være problematisk i lys av uheldige insentiver og asymmetrisk informasjon (NOU 2024: 2, side 239). Utvalget slår i så

Boks 1.1 Prioritering av utbygging og vern

En interessant empirisk analyse er Iversen mfl. (2023). De studerer hyttebygging i fem kommuner i Norefjell-Reinsjøfjell villreinområde. Hytteutbyggingen antas å påvirke lokalbefolkningen, dagens hytteeiere, besøkende og befolkningen i Oslo og Viken (Østfold, Akershus og Buskerud). Den siste gruppen fanger opp innbyggere utenfor hytteområdet. Det skilles mellom stor utbygging (6 500 nye hytter fram til 2040), midtels utbygging (3 500 nye hytter fram mot 2040) og liten utbygging (500 nye hytter fram mot 2040). For hvert alternativ beskrives konsekvenser for blant annet utbyggingsmønster (over eller under tregrensen), økning i antall turgåere, friluftsliv og trussel for villreinstammen. De negative konsekvensene er større dess flere nye hytter som bygges. Respondentene ble spurt om å oppgi betalingsvillighet for alternativet liten utbygging i stedet for alternativet med stor utbygging. I tillegg inngår redusert produ-

sentoverskudd fra bygg og anleggsarbeid, vedlikeholdsarbeid, forbruk og salg av tomter.

Lønnsomheten av hytteutbyggingen avhenger av vektleggingen av konsekvenser for hytteområdet (betalingsvillighet for bosatte og dagens hytteeiere og produsentoverskudd) og betalingsvillighet for befolkningen utenfor hytteområdet. Hvis det kun legges vekt på konsekvensene for hytteområdet, er det stor utbygging som har høyest lønnsomhet. Men hvis det også tas hensyn til betalingsvilligheten fra befolkningen utenfor hytteområdet, er det liten utbygging som har høyest lønnsomhet. Vektleggingen av ulike interesser har derfor store konsekvenser for vurderingen av alternativene. Forfatterne kommenterer at analysen indikerer «at dagens arealforvaltning legger enkelte lokaløkonomiske interesser for stor vekt i forhold til det som er samfunnsøkonomisk lønnsomt.» (side 26).

måte fast at det er behov for et beslutningsgrunnlag som i større grad identifiserer naturrisiko og tar hensyn til dette i de vurderingene som gjøres. Utvalget skriver blant annet at

«...Det er behov for mer informasjon og kompetanse, økt hensyn til virkninger på tvers av kommunegrenser og bedre insentivstrukturer i grunnlagsarbeidet. Dette taler for at myndighetene revurderer balansen mellom lokalt selvstyre og regional/nasjonal kontroll på de deler av arealplanleggingen som har regionale eller nasjonale konsekvenser»

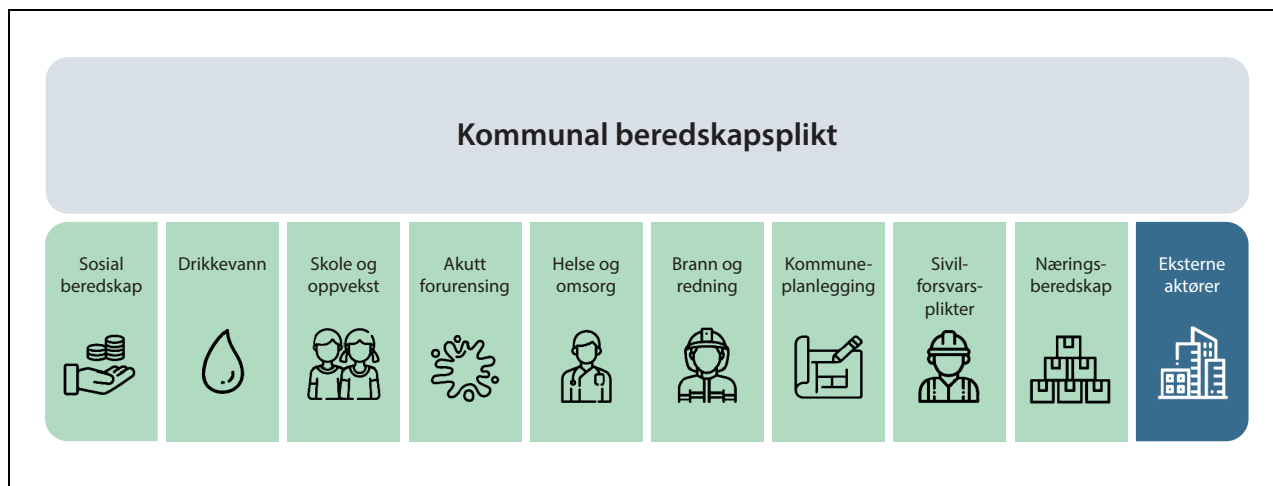
(NOU 2024: 2, s. 241).

Kommunal arealforvaltning kan altså gi åpenbare og omfattende negative eksterne virkninger både på kort og lang sikt, som kommunene i større eller mindre grad evner å ha oversikt over. Funnene referert i boks 1 over tyder på at kommuner gjerne vil prioritere utbygging framfor vern av arealer. Når det gjelder hyttebygging er det snakk om eksterne virkninger som gir for lite vern i forhold til det som kan regnes som samfunnsøkonomisk lønnsomt. I teorien kunne vi se for oss at eksterne virkninger ble internalisert, i den forstand at lokale verneinteresser sto opp mot utbyggenes interesser på en slik måte at lokal-

politikerne hadde mye å tape på å bygge ned natur. Det kan i utgangspunktet tenkes at negative medieoppslag og protester fra innbyggere, og den negative omdømmerisikoen som kan følge av det, kunne ha effekt på kommunepolitikernes vedtak. I tillegg vil innbyggere som ikke ønsker nedbygging av areal kunne straffe politikere ved valg. Når det gjelder vindkraft har slike mekanismer resultert i lokal motstand mot nedbygging av arealer – til tross for at formålet er å bidra til bedre klima. Funnet knyttet til hyttebygging referert over tyder imidlertid på at det politisk gjerne er mest å vinne på utbygging. Begge typer eksterne virkninger kan reduseres gjennom ulike former for nasjonale reguleringer.

Samfunnssikkerhet og beredskap

Totalberedskapskommisjonen tok for seg hele bredden i norsk samfunnssikkerhet og beredskap i fred, krise, konflikt og krig. Samfunnssikkerhet dreier seg om vernet vi som samfunn har mot uønskede hendelser. For å håndtere uønskede hendelser er det nødvendig å organisere en beredskap som er forberedt til innsats. En rekke aktører har ansvar innenfor samfunnssikkerhetsfeltet, og operative ressurser finnes innenfor brann, politi, helse, sivilforsvar, redningstjeneste



Figur 1.1 Kommunal beredskapsplikt og andre beredskapsplikter i kommunene

Kilde: Figur 5.1 i NOU 2023: 17, side 68.

og blant frivillige. Sammen med Forsvaret oppfattes disse som spydspissene i arbeidet (NOU 2023: 17, side 17).

I tillegg til det operative arbeidet, legges det i NOU 2023: 17 vekt på betydningen av «demokratisk beredskap» og det langsiktige perspektivet på samfunnssikkerhet og beredskap. Trusler fra andre land, kriminalitet og straffbare handlinger kan søke å undergrave demokratiske prosesser i Norge over tid. Da demokrati og deltakelse henger nært sammen med befolkningens tillitt, kan slik påvirkning få avgjørende betydning for beredskapsarbeidet. Motstandsdyktighet mot desinformasjon og påvirkningsoperasjoner antas å kunne motvirkes blant annet gjennom kritisk tenkning, som står sentralt i grunnskoleopplæringen og utdanningssystemet for øvrig. Utdanning henger dessuten positivt sammen med deltakelse i samfunnslivet og demokratiske prosesser.

Når det gjelder den operative beredskapen, som vi i hovedsak diskuterer i det videre, slår Totalberedskapskommisjonen blant annet fast at «God krisehåndtering forutsetter nærhet til hendelsen, lokalkunnskap og umiddelbar tilgang til ressurser», og at «den grunnleggende byggesteinen i beredskapen er kommunen» (NOU 2023: 17, side 28).

I tråd med generalistkommuneprinsippet har alle kommuner, uavhengig av innbyggertall, geografi og økonomi, det samme ansvaret for kritiske tjenester og for å ha en beredskap som gjør det mulig å ivareta disse tjenestene ved ulike utfordringer (NOU 2023: 17, side 28). De tre nødetatene, brann- og redningsvesenet, helsetjenesten og politiet, står i hovedsak for den akutte håndteringen av uønskede hendelser for å redde

liv og helse. Ifølge Totalberedskapskommisjonen må kommunene

«... være forberedt på å håndtere hendelser som spenner fra det helt lokale med begrenset omfang til større kriser med nasjonalt omfang. Kommunene er fundamentet og en viktig tverrfaglig samordningsarena i den nasjonale beredskapen»
(NOU 2023: 17, side 67).

Som det framkommer i figur 1 har kommunene lovpålagte beredskapsplikter innenfor tjenester som helse- og omsorg, sosiale tjenester, brann- og redningstjeneste, og akutt forurensning. Det er altså snakk om en omfattende samling av plikter og tjenester som er nødvendig for å ivareta folks sikkerhet, og kommunenes beredskapsoppgave består i å sørge for at disse tjenestene er robuste og tåler de uønskede hendelsene de kan bli utsatt for.

Spørsmålet i vår sammenheng er om det oppstår eksterne virkninger av kommunenes ansvar for de operative beredskapsoppgavene. I utgangspunktet er virkningene av en krise lokal, og rammer innbyggerne i et nærområde innenfor kommunens grenser. Dermed er det i utgangspunktet ingen eksterne virkninger. Dersom en kommune ikke gjør jobben sin når det gjelder for eksempel det å håndtere en skogbrann, kan denne bre seg til nabokommuner – og manglende beredskap får likevel eksterne virkninger. Logikken i beredskapsorganiseringen er dessuten at eksterne aktører – også nabokommuner – skal hjelpe hverandre. God beredskap i en kommune vil dermed komme nabokommuner til gode når krisen oppstår. I utgangspunktet har kommunene dermed

Boks 1.2 Planlegging for samfunnssikkerhet og beredskap

Ulike kartlegginger viser at kommunene i begrenset grad imøtekommer forventningene om planlegging for samfunnssikkerhet og beredskap.

Rød mfl. (2019) presenterer en såkalt resiliensindeks, basert på 47 variabler gruppert i seks tematiske områder, herunder miljøresiliens, institusjonell resiliens, infrastruktur og boligresiliens, sosial resiliens, fellesskapskapital og økonomisk resiliens. Indeksen omfatter med det både informasjon om stedlige forhold som naturens beskaffenhet mot ras og flom, matvaresikkerhet, nærhet til flyplass, sykehus, alderssammensetning i befolkningen og forhold kommunene selv kan påvirke som ressurser til brann og redning, kommuneøkonomi og tilfluktsrom. En kommune som er resilient eller robust vil ha et bedre utgangspunkt for å takle en ekstrem værhendelse og håndtere de skadene som har skjedd etterpå, enn en kommune som ikke er det. Generelt er kommunenes resiliens eller robusthet bedre i sør enn nord i landet, mens bykom-

munene Oslo, Bergen, Stavanger, Trondheim, Drammen, Stavanger, Tromsø og Bodø alle har høyt resiliensnivå (Rød mfl., 2019).

Menon Economics har kartlagt kommunenes oppfyllelse av lovpålagte oppgaver, og viser at det i 2021 var 29 prosent av kommunene som ikke tilfredsstilte lovkrav om å ha en oppdatert ROS-analyse og 40 prosent som ikke tilfredsstilte lovkrav om å ha en oppdatert beredskapsplan.

Statsforvalteren fører tilsyn med kommunenes oppfølging av helseberedskap og den kommunale beredskapsplikten. I Totalberedskapskommisjonens rapport opplyses det at flere statsforvaltere har gitt innspill om at tilsynene viser at mange kommuner svikter på det systematiske arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap. Flere kommuner har for lite kompetanse og kapasitet til å utarbeide helhetlige risiko- og sårbarhetsanalyser (ROS-analyser) med tilstrekkelig bredde og dybde (NOU 2023: 17, side 70).

ikke insentiver til å prioritere samfunnssikkerhet og beredskap, siden egen kapasitet like gjerne kan komme til nytte i nabokommunene som i egen kommune. I den grad en kommune overlater beredskapen til nabokommunen kan vi snakke om eksterne virkninger som bidrar til at kommunene prioriterer samfunnssikkerhet og beredskap for lavt.

Så er spørsmålet om det er mekanismer som internaliserer slike eksterne virkninger. Som innbygger er det vanskelig å vite om kommunen er god på beredskap før det oppstår en krise. Selv om krisene oftere rammer kommunene i dag enn tidligere, eksempelvis i form av cyberangrep og flom, vil mekanismene lokalt som gir insentiver til ivaretagelse av oppgaven være begrenset. Et tidsperspektiv knyttet til valgperioden og valgløfter gir insentiver til relativt kortsiktig tenking og nedprioritering av samfunnssikkerhet og beredskap – som i de fleste tilfeller har et langsiktig perspektiv. Det gjelder ikke minst med tanke på kommunenes rolle knyttet til etablering av den demokratiske beredskapen. Politisk vil det ofte være mer å tjene på å prioritere tiltak og tjenester som innbyggerne relativt raskt opplever konsekvensene av. Dersom folk opplever en krise og eventuelt at

egen sikkerhet blir truet, vil imidlertid lokalpolitikere kunne bli straffet ved påfølgende valg for ikke å ha prioritert beredskap. Mediedekning vil bidra til å forsterke denne effekten, og dersom kommunene ved flere anledninger svikter når det gjelder samfunnssikkerhet og beredskap, kan det gå ut over kommunens og kommunepolitikerens omdømme.

Selv om det er enkelte mekanismer som kan bidra til å internalisere eksterne virkninger av manglende ivaretagelse av samfunnssikkerhet og beredskap i kommunene, så vil det langsiktige tidsperspektivet denne typen arbeid har kunne bidra til at området blir for lavt prioritert. Samlet kan derfor denne typen eksterne virkninger gi en begrunnelse for statlige reguleringer.

Avslutning

Det prinsipielle spørsmålet vi har diskutert i notatet er hvorvidt eksterne virkninger kan fungere som begrunnelse for statlig styring. Når det gjelder de tjenestene vi har diskutert, er det mulige positive eksterne virkninger av barnehage og skole som følge av høy grad av mobilitet. Det finnes imidlertid flere mekanismer, inkludert innbyggernes velger-

atferd, media og hensynet til omdømme, og inntektssystemet, som gjør at det ikke er åpenbart at disse tjenestene blir for lavt prioritert i kommunene. For pleie og omsorg gir manglende mobilitet fravær av eksterne virkninger og muligheter for at tjenestene blir for lavt prioritert, mens innbyggernes velgeratferd, media, hensynet til omdømme, inntektssystem og øremerkede tilskudd også her bidrar til at tjenestene antakelig ikke blir nedprioritert i kommunene.

Når det gjelder spesialiserte velferdstjenester, som barnevern og spesialundervisning, kan negative fiskale eksternaliteter lede til at kommunene prioriterer tjenestene for lavt. Det samme gjelder brukerstyrt personlig assistanse (BPA). I begge tilfeller gjør begrensninger i inntektssystemet og den begrensede velgergruppen som berøres at det er få internaliserende mekanismer, slik at kommunene har insentiver til å nedprioritere tjenestene. Dette kan gi en begrunnelse for statlig styring ifølge gjeldende veileder for statlig styring av kommunesektoren (Veileder 2024), da med utgangspunkt i det nasjonale målet om likhet og kanskje også rettssikkerhet. Samtidig er det viktig at kommunene har fleksibilitet til å utnytte samdriftsfordeler med nærliggende kommunale oppgaver.

Når det gjelder andre tjenester enn velferdstjenestene, hvor vi har diskutert idrett og kultur, så har slike omfattende eksterne virkninger. Disse kan imidlertid internaliseres gjennom brukerbetalning, og kommuner har derfor ikke insentiver verken til over eller underproduksjon av disse tjenestene. Ifølge gjeldende veileder for statlig styring av kommunesektoren (Veileder 2024) finner vi dessuten ikke spesifikke mål som begrunner statlig styring på dette området.

Når det gjelder eksterne virkninger av samfunnsutviklingsoppgaver, viser gjennomgangen at det er omfattende eksterne virkninger knyttet så vel til kommunenes næringsutvikling, som arealplanlegging og samfunnssikkerhet og beredskap. Når det gjelder næringsutvikling, finnes imidlertid en rekke internaliserende mekanismer, herunder ulemper forbundet med pendling, som reduserer argumentene for statlig styring på området. På dette området oppgir heller ikke gjeldende veileder (Veileder 2024) nasjonale mål som begrunner statlig styring. For arealplanlegging og for samfunnssikkerhet og beredskap finner vi imidlertid ikke tilsvarende internaliserende mekanismer, og de eksterne virkningene kan medføre for lav prioritering i kommunene og dermed være en begrunnelse for statlig styring. For arealplanlegging kan, ifølge gjeldende veileder (Veileder

2024), statlige mål knyttet til miljøet og en bærekraftig utvikling gi slik begrunnelse, på samme måte som nasjonale målsettinger knyttet til samfunnssikkerhet og beredskap kan begrunne statlig styring.

I notatet har vi gjort noen forenklete forutsetninger som ikke nødvendigvis fullt ut holder. Den første forutsetningen er at vi i enkelte tilfeller deler befolkningen inn i grupper som primært er opptatt av et fåtall tjenester. Ett eksempel er barnefamilier som vi antar er opptatt av tilbudet i barnehage og skole. Et annet eksempel er eldre innbyggere som vi antar er opptatt av pleie og omsorg. Videre antar vi at innbyggerne har god informasjon om tjenestetilbudet i kommunen og at de straffer politikerne gjennom valg eller flytter til en annen kommune hvis de er misfornøyde med tjenestetilbudet der de bor. Den andre forutsetningen gjelder den politiske beslutningsprosessen hvor vi antar at innbyggernes innflytelse avhenger av størrelsen på gruppen og at politikerne er opptatt av at de selv eller partiet skal oppnå gjenvalg.

Disse forutsetningene betyr at vi blant annet ikke tar hensyn til at besteforeldre kan være opptatt av at barnebarna har et godt tilbud i barnehage og skole og at voksne barn er opptatt av at foreldrene får et godt tilbud innen pleie og omsorg. I tillegg tar vi ikke hensyn til at innbyggerne har ulik informasjon og dermed ulike forutsetninger for å vurdere det kommunale tjenestetilbudet. Og for en flyttebeslutning vil andre forhold som tilgang på jobb og bolig trolig være viktigere enn det kommunale tjenestetilbudet. Forutsetningene om den politiske beslutningsprosessen tar dessuten ikke hensyn til at innbyggerne kan påvirke beslutningene gjennom direkte kontakt med politikerne eller ved hjelp av andre kanaler for påvirkning. Videre kan politikerne motiveres av andre forhold enn det å gjøre en god jobb for kommunens innbyggere slik at vedkommende eller partiet kan oppnå gjenvalg. Når vi likevel gjør disse forutsetningene, er det for å rendyrke poenger om eksternaliteters konsekvenser for statlig styring. Vi antar at andre forutsetninger ikke ville endret konklusjonene i nevneverdig grad.

Kilder

Borge, L.-E. og T. Falch. 2025. *Forsterket virkemiddelordning for økt nærings- og demografisk vekst i Finnmark*. Senter for økonomisk forskning, NTNU Samfunnsforskning AS. SØF Rapport nr. 02/25.

- Borge, L.-E. og M. F. Wold. 2025. *Effektivitet i kommunale tjenester: Analyser for 2022–2023*. Senter for økonomisk forskning, NTNU Samfunnsforskning AS. SØF Rapport nr. 04/25.
- Brugård, K.H. og T. Falch. 2013. Post-compulsory education and imprisonment. *Labour Economics* 23 (August), 97–106.
- Falch, T., L.-E. Borge, P. Lujala, O.H. Nyhus og B. Strøm. 2010. *Årsaker til og konsekvenser av manglende fullføring av videregående opplæring*. SØF-rapport nr. 03/10, Senter for økonomisk forskning.
- Fiva, J. H., T. P. Hagen og R. J. Sørensen. 2021. *Kommunal organisering*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Havnes, T. og M. Mogstad. 2011. *No Child Left Behind: Subsidized Child Care and Children's Long-Run Outcomes*. American Economic Journal: Economic Policy 3 (2), 97–129.
- Iversen, E.K., K. Grimsrud, Ø.N. Handberg, H. Lindhjem & S. Navrud (2023). *Ser vi atter slike fjell og dalar? Avveiningen mellom lokal-økonomi og naturkostnader ved hytteutbygging*. Samfunnsøkonomen 137 (1), 26–38.
- Meld. St. 12 (2011–2012) *Stat og kommune – styring og samspel*. Kommunal- og regionaldepartementet.
- Menon Economics. (2022). *Ståa i norske kommuner. En kartlegging av kommunenes oppfyllelse av lovpålagte oppgaver*. Menon-rapport nr. 46/2022.
- Menon Economics. (2025). *Samfunnsøkonomiske kostnader av pårørendeinnsett i Norge*. Menon-publikasjon nr. 64.
- NOU 1997: 8 *Om finansiering av kommunesektoren*. Kommunal- og arbeidsdepartementet.
- NOU 2000: 22 *Om oppgavefordelingen mellom stat, region og kommune*. Kommunal- og regionaldepartementet.
- NOU 2022: 10 *Inntektssystemet for kommunene*. Kommunal- og distriktsdepartementet.
- NOU 2023: 17 *Nå er det alvor – Rustet for en usikker fremtid*. Justis- og beredskapsdepartementet.
- NOU 2024: 4 *Samspill med naturen – Naturrisiko for næringer, sektorer og samfunn i Norge*. Klima- og miljødepartementet.
- Rød, J.K., T. Opach, S. Scherzer & G. Setten. (2019). *Er norske kommuner klare for en farligere fremtid?* Plan (4), 6–11.
- Veileder, 2024. *Statlig styring av kommuner og fylkeskommuner. Med prinsipper og retningslinjer*. Kommunal og distriktsdepartementet.
-

Vedlegg 2**Oversikt øremerkede tilskudd på 60-poster**

Overføringer til kommunesektoren bevilges som hovedregel på postene 60–69 (60-poster) på statsbudsjettet. Tabell 5.1 inneholder samtlige 60-poster, med unntak av rammetilskuddene til kommuner og fylkeskommuner og kompensasjonsordningen for merverdiavgift. Bevilget beløp i saldert budsjett 2025, som ble vedtatt i desember 2024, er

oppgitt i tabellen. Senere endringer i statsbudsjettet for 2025 inngår ikke. Der én post inneholder flere tilskuddsordninger, er disse angitt i kursiv. For opplysninger om den enkelte post og/eller tilskuddsordning vises det til Prop. 1 S for ansvarlig departement.

Tabell 2.1 Tilskuddsordninger bevilget over 60-poster på statsbudsjettet.

Kap.	Post	Navn	Saldert budsjett 2025 (i 1 000 kroner)
Kunnskapsdepartementet			
225		Tiltak i grunnopplæringen	
	60	Tilskudd til landslinjer	285 337
	61	Rentekompensasjon for investeringer i læringsarenaer og større utstyr som bidrar til mer praktisk og variert opplæring	80 000
	63	Tilskudd til samisk i grunnopplæringen	114 179
	64	Tilskudd til opplæring av barn og unge som søker opphold i Norge	375 924
	65	Rentekompensasjon for skole- og svømmeanlegg	314 000
	66	Tilskudd til skoleturer i forbindelse med handlingsplan mot antisemittisme	17 595
	67	Tilskudd til opplæring i kvensk eller finsk	9 665
	68	Tilskudd til opplæring i kriminalomsorgen	362 249
	69	Tilskudd for fullføring og kvalifisering i videregående opplæring	904 017
		<i>Tilskudd til arbeid med flere læreplaner</i>	<i>479 000</i>
		<i>Tilskudd til utbygging av tilbud i tråd med fullføringsreformen</i>	<i>320 000</i>
		<i>Tilskudd til fagbrev på jobb</i>	<i>83 200</i>
226		Kvalitetsutvikling i grunnopplæringen	
	61	Tilskuddsordning til veiledning for nyutdannede nytilsatte lærere	145 390
	62	Tilskudd til skolebibliotek og lesestimulering	50 000
	63	Tilskudd til utstyr og læringsarenaer på 5.-10. trinn	160 000
	65	Tilskudd til skolemiljøteam og beredskapsteam	115 000
		<i>Tilskudd til skolemiljøteam</i>	<i>45 000</i>
		<i>Tilskudd til beredskapsteam</i>	<i>70 000</i>

Tabell 2.1 Tilskuddsordninger bevilget over 60-poster på statsbudsjettet.

Kap.	Post	Navn	Saldert budsjett 2025 (i 1 000 kroner)
227		Tilskudd til særskilte skoler	
	63	Tilskudd til kommuner og fylkeskommuner	46 307
231		Barnehager	
	61	Tilskudd til økt pedagogtetthet og økt grunnbemanning i barnehager i leverkårsutsatte områder	208 900
	63	Tilskudd til tiltak for å styrke den norskspråklige utviklingen for minoritetsspråklige barn i barnehage	226 258
	66	Tilskudd til økt barnehagedeltakelse for minoritetsspråklige barn	24 375
240		Fagskoler	
	60	Driftstilskudd til fagskoler	1 570 090
	61	Utviklingsmidler til fagskoler	77 773
Kultur- og likestillingsdepartementet			
315		Frivillighetsformål	
	60	Tilskudd til frivilligsentraler	271 250
323		Musikk og scenekunst	
	60	Landsdelsmusikerordningen i Nord-Norge	26 390
325		Allmenne kulturformål	
	60	Regionale kulturfond	75 000
Justis- og beredskapsdepartementet			
430		Kriminalomsorgen	
	60	Refusjoner til kommunene, forvaringsdømte mv.	166 000
433		Konfliktråd	
	60	Tilskudd til kommuner	20 145
490		Utlendingsdirektoratet	
	60	Tilskudd til vertskommuner for asylmottak	410 764
Kommunal- og distriktsdepartementet			
553		Regional- og distriktsutvikling	
	60	Kompetanse og arbeidskraft i distriktene	112 940
	61	Mobiliserende og kvalifiserende næringsutvikling	816 197
	63	Interreg, Arktis 2030 og det norske Barentssekretariatet	147 903
		<i>Interreg</i>	<i>54 275</i>
		<i>Arktis</i>	<i>47 500</i>
		<i>Det norske Barentssekretariatet</i>	<i>42 000</i>
	64	Pilot nærtjenestesentre	5 126

Tabell 2.1 Tilskuddsordninger bevilget over 60-poster på statsbudsjettet.

Kap.	Post	Navn	Saldert budsjett 2025 (i 1 000 kroner)
	65	Omstilling og utvikling i områder med særlige distriktsutfordringer	126 266
		<i>Omstillingsordninger</i>	113 266
		<i>Innovasjon Norge: nasjonalt kompetanseorgan</i>	13 000
	66	Bygdevekstavgifter	73 963
	67	Utviklingstiltak i Andøy kommune	30 000
	69	Mobilisering til forskningsbasert innovasjon	66 332
		<i>Mabit</i>	6 158
		<i>FORREGION</i>	60 174
567		Nasjonale minoriteter	
	60	Romer	7 208
575		Ressurskrevende tjenester	
	60	Toppfinansieringsordning	14 523 930
	61	Tilleggskompensasjon	92 211
590		Planlegging og byutvikling	
	65	Områdesatsing i byer	145 950
Arbeids- og inkluderingsdepartementet			
621		Tilskudd til sosiale tjenester og sosial inkludering	
	63	Sosiale tjenester og tiltak for vanskeligstilte	184 605
671		Bosetting av flyktninger og tiltak for innvandrere	
	60	Integreringstilskudd	22 909 550
	61	Særsilt tilskudd ved bosetting av enslige, mindreårige flyktninger	2 170 701
	62	Kommunale innvandreriltak	337 587
		<i>Jobbsjansen</i>	169 800
		<i>Jobbsjansen, per capita-modell</i>	10 800
		<i>Områdesatsing</i>	50 700
		<i>Utvikling av kommunale kvalifiserings- og integreringstiltak</i>	51 500
		<i>Nasjonale bo- og støttetilbud til personer over 18 år utsatt for negativ sosial kontroll og æresrelatert vold</i>	29 700
		<i>Kvalifiseringstiltak i integreringsmottak</i>	8 387
		<i>Tilrettelagt fag- og yrkesopplæring for voksne innvandrere</i>	16 700
672		Opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere	
	60	Tilskudd til opplæring i norsk og samfunnskunnskap for voksne innvandrere	2 025 416
	61	Kompetansekartlegging i mottak før bosetting	1 585

Tabell 2.1 Tilskuddsordninger bevilget over 60-poster på statsbudsjettet.

Kap.	Post	Navn	Saldert budsjett 2025 (i 1 000 kroner)
Helse- og omsorgsdepartementet			
701		Digitalisering i helse- og omsorgstjenesten	
	60	Tilskudd til helseteknologi i kommunal helse- og omsorgstjeneste	71 211
714		Folkehelse	
	60	Kommunale tiltak	124 871
		<i>ABC-kampanje for god psykisk helse</i>	20 000
		<i>Områdesatsinger</i>	14 000
		<i>Program for teknologiutvikling i vannbransjen</i>	5 700
		<i>Program for folkehelsearbeid i kommunene</i>	85 100
760		Kommunale helse- og omsorgstjenester	
	60	Kompetanse, rekruttering og innovasjon	1 267 302
		<i>Tilskudd til veiledning av studenter og ansatte i de kommunale helse- og omsorgstjenestene</i>	10 300
		<i>Modellutvikling Klinisk ernæringsfysiolog som ressurs for omsorgstjenestene</i>	5 800
		<i>Kompetansehevede tiltak for lindrende behandling og omsorg ved livets slutt</i>	13 200
		<i>Tiltak for å øke kompetansen i helse- og omsorgstjenestene til personer med utviklingshemming</i>	8 600
		<i>Tilskuddsordning for nasjonal ALIS</i>	564 900
		<i>ALIS-kontorer</i>	41 300
		<i>Legevaktstjenesten, tilskudd til kommuner med rekrutteringsutfordringer</i>	72 100
		<i>Utviklingssentre for sykehjem og hjemmetjenester</i>	60 800
		<i>Sekretariatsfunksjoner i helsefelleskapene</i>	10 900
		<i>Kompetanse- og tjenesteutviklingstilskuddet</i>	369 900
		<i>Tørn – forsøk med nye arbeidsformer</i>	71 400
		<i>Lønnstilskudd til masterutdanning i avansert klinisk sykepleie</i>	15 500
		<i>Kurspakke for ufaglærte</i>	10 800
		<i>Helseinnovasjonssenteret i Kristiansund</i>	11 800
	61	Forebyggende helse- og omsorgstjenester	486 140
		<i>Helsestasjons- og skolehelsetjenesten</i>	463 600
		<i>Frisklivs-, lærings- og mestringstilbud</i>	22 500
	62	Tilskudd til vertskommuner	1 011 238
		<i>Vertskommunetilskuddet HVPU</i>	776 900
		<i>Helse- og omsorgstjenester og tannhelsetjenester til innsatte</i>	218 600

Tabell 2.1 Tilskuddsordninger bevilget over 60-poster på statsbudsjettet.

Kap.	Post	Navn	Saldert budsjett 2025 (i 1 000 kroner)
		<i>Narkotikaprogram med domstolskontroll</i>	4 600
		<i>Politiets utlendingsinternat, Trandum</i>	11 100
	63	Investeringsstilskudd til heldøgns omsorgsplasser	2 323 970
	64	Kompensasjon for renter og avdrag	950 300
765		Psykisk helse, rus og vold	
	60	Kommunale tjenester	373 812
		<i>Tilbud til personer med langvarige og sammensatte tjenestebehov og barn og unge med psykiske plager og problematisk rusmiddelbruk</i>	362 900
		<i>Styrket arbeid med forebygging, tidlig oppdagelse, tidlig intervensjon og behandling av spiseforstyrrelser</i>	10 900
	62	Rusarbeid	483 411
783		Personell	
	61	Tilskudd til kommuner	288 915
2755		Helsetjenester i kommunene mv.	
		Fastlønnsordning fysioterapeuter	637 000
Barne- og familiedepartementet			
840		Tiltak mot vold og overgrep	
	60	Tilskudd til oppgradering av krisesenterbygg	20 000
	61	Tilskudd til incest- og voldtektssentre	128 057
846		Familie- og oppveksttiltak	
	61	Tilskudd til inkludering av barn og unge	758 299
	62	Utvikling i kommunene	79 547
		<i>Foreldrestøttende tiltak</i>	53 297
		<i>Tilskudd til systematisk identifikasjon og oppfølging av utsatte barn og unge</i>	6 000
854		Tiltak i barne- og ungdomsvernet	
	61	Utvikling i kommunene	152 882
		<i>Tilskudd til støtte for utviklingsprosjekter i kommunale læringsnettverk</i>	41 608
	62	Tilskudd til barnevernsfaglig videreutdanning	30 370
882		Kirkebygg og gravplasser	
	60	Rentekompensasjon – kirkebygg	108 600
883		Kirkebevaringsfondet	
	60	Tilskudd til kulturhistorisk verdifulle kirkebygg	300 000

Tabell 2.1 Tilskuddsordninger bevilget over 60-poster på statsbudsjettet.

Kap.	Post	Navn	Saldert budsjett 2025 (i 1 000 kroner)
Nærings- og fiskeridepartementet			
907		Norsk nukleær dekommisjonering	
	60	Tilskudd til kommuner	5 600
916		Kystverket	
	60	Tilskudd til fiskerihavneanlegg	80 514
919		Diverse fiskeriformål	
	60	Tilskudd til kommuner og fylkeskommuner	1 244 000
	61	Tilskudd til kommunale ungdomsfiskeprosjekt	2 200
Landbruks- og matdepartementet			
1142		Landsbruksdirektoratet	
	60	Tilskudd til veterinærdekning	201 779
Samferdselsdepartementet			
1320		Statens vegvesen	
	61	Rentekompensasjon for transporttiltak i fylkene	450 700
	64	Utbedring på fylkesveier for tømmertransport	1 500
	66	Tilskudd til tryggere skoleveier og nærmiljøer	40 000
	67	Militær mobilitet på fylkesveier	50 000
1330		Særskilte transporttiltak	
	60	Utvidet TT-ordning for brukere med særskilte behov	350 600
1332		Transport i byområder mv.	
	63	Særskilt tilskudd til store kollektivprosjekter	2 365 000
	66	Tilskudd til byområder	4 547 000
		<i>Tilskudd til byvekstavgifter</i>	<i>612 000</i>
		<i>Belønningsmidler for bedre kollektivtransport mv. i byområdene</i>	<i>170 000</i>
		<i>Belønningsmidler til byvekstavgifter</i>	<i>1 471 000</i>
		<i>Reduserte billettpriser på kollektivtrafikk</i>	<i>291 000</i>
		<i>Reduserte bompenger og bedre kollektivtilbud i de fire største byområdene</i>	<i>1 090 000</i>
		<i>Fjerning av rushtidsavgift på Nord-Jæren</i>	<i>60 000</i>
		<i>Mindre investeringstiltak på kommunal vei og fylkesvei i byvekstavgifter</i>	<i>820 000</i>
		<i>Tilskudd til klima- og miljøvennlig byutvikling og god fremkommelighet</i>	<i>33 000</i>

Tabell 2.1 Tilskuddsordninger bevilget over 60-poster på statsbudsjettet.

Kap.	Post	Navn	Saldert budsjett 2025 (i 1 000 kroner)
Klima- og miljødepartementet			
1420		Miljødirektoratet	
	60	Tilskudd til ivaretagelse av naturmangfold i kommuneplanlegging	118 226
	61	Tilskudd til klimatiltak og klimatilpassing	273 300
		<i>Klimasats</i>	266 900
		<i>Klimatilpasning</i>	6 400
	62	Tilskudd til grønn skipsfart	34 027
	63	Returordning for kasserte fritidsbåter	204
	64	Skrantesykeprøver fra fallvilt	1 279
	66	Tiltak til kommuner for å bedre tilgangen til strandsonen langs Oslofjorden	3 199
	69	Oppryddingstiltak	40 632
1429		Riksantikvaren	
	60	Kulturminnearbeid i kommunene	14 406
Digitalisering- og forvaltningsdepartementet			
1541		IT- og ekompolitikk	
	60	Bredbåndsutbygging	415 632
Forsvarsdepartementet			
1700		Forsvarsdepartementet	
	60	Overføringer til kommuner og fylkeskommuner	2 980
Energidepartementet			
1820		Norges vassdrags- og energidirektorat	
	60	Tilskudd til flom- og skredforebygging	100 000
	61	Tilskudd til krise- og hastetiltak i forbindelse med flom- og skredhendelser	100 000
	62	Fordeling av inntekt fra avgift på vindkraft	371 000
1825		Energieffektivisering og -omlegging	
	60	Tilskudd til energitiltak i kommunale bygg	450 000

Kilde: Prop. 142 S (2024–2025), vedlegg 5

Norges offentlige utredninger 2025

Arbeids- og inkluderingsdepartementet:

NOU 2025: 4 Grunnlaget for inntektsoppgjørene 2025
NOU 2025: 5 Kvinners arbeidshelse

Forsvarsdepartementet:

NOU 2025: 9 Nederlaget – Norge i Afghanistan
2015–2021

Helse- og omsorgsdepartementet:

NOU 2025: 2 Samfunnsvern og omsorg
NOU 2025: 8 Folkehelse – verdier, kunnskap og
prioritering

Justis- og beredskapsdepartementet:

NOU 2025: 2 Samfunnsvern og omsorg
NOU 2025: 6 Samboerloven

Klima- og miljødepartementet:

NOU 2025: 3 Ny kulturmiljølov

Kommunal- og distriktsdepartementet:

NOU 2025: 10 Teknisk beregningsutvalg for
kommunal og fylkeskommunal økonomi

Kultur- og likestillingsdepartementet:

NOU 2025: 7 Musikklandet

Kunnskapsdepartementet:

NOU 2025: 1 Felles ansvar, felles gevinst

Nærings- og fiskeridepartementet:

NOU 2025: 11 Revidert konkurranselov

Utenriksdepartementet:

NOU 2025: 9 Nederlaget – Norge i Afghanistan
2015–2021

Bestilling av publikasjoner

Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon
publikasjoner.dep.no
Telefon: 22 24 00 00

Publikasjonene er også tilgjengelige på
www.regjeringen.no

Omslagsillustrasjon: Generert av utvalget ved hjelp
av kunstig intelligens

Trykk: Departementenes sikkerhets- og
serviceorganisasjon – 01/2026