



KS HØRINGSSVAR TIL KOMMUNEKOMMISJONEN, NOU 1

Innholdsfortegnelse

1.	Innledning	2
	Rammestyring gir velferd og demokrati	2
	Store endringer krever stor handlefrihet	3
	Samarbeid med ansatte og lokalsamfunnet	3
	Forventningsgapet	3
	Lokaldemokratiet kan styrke tilliten	4
	Leseveiledning	5
2.	KS innspill til forslag i NOU 1	6
	2.1 Bemanningsnormer og kompetansekrav	6
	2.2 Lærernorm	6
	2.3 Kompetansekrav	7
	2.4 Innlemming av øremerkede tilskudd	7
	2.5 Avvikling av grunnskoletilskuddet	8
	2.6 Forenkling av investeringstilskuddet til bofellesskap og sykehjem	8
3.	KS forventninger til NOU 2	10
	3.1 Innledning	10
	3.2 Endring av rammene for statens styring av kommunene (det institusjonelle rammeverket)	11
	3.3 Konkrete enkeltforslag som vil lede til mindre statlig detaljstyring	19
	3.4 Innspill om «andre forhold»	28
4.	Vedlegg og lenker til kilder	33

1. Innledning

Kommuner og fylkeskommuner leverer gode tjenester til innbyggerne gjennom hele livet. Innbyggerne er godt fornøyd med tjenestene, og de som faktisk bruker dem er mest fornøyd (Innbyggerundersøkelsen 2026, Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ)). Slik har det vært i mange år. Det er viktig å minne om dette i en tid hvor utfordringene vokser, og vi må fornye velferdssamfunnet.

Velferdsstaten er egentlig velferdskommuner med litt stat på toppen. Det sa finansminister Jens Stoltenberg da han mottok kommunekommisjonens første utredning. Det er i kommuner og fylkeskommuner velferden skapes: I skoler, barnehager, kollektivtransport, helse og omsorg og mye annet.

Kommuner og fylkeskommuner har ansvaret for helheten i tjenestetilbudet. Det er et ansvar vi ønsker å ta videre. Lokalt ansvar for velferdstjenestene er mest effektivt og mest demokratisk. Folkevalgte, ledere og ansatte kjenner lokalsamfunnet, de vet hvilke lokale behov og ressurser som finnes. Dermed kan de finne de beste lokale løsningene og bruke offentlige ressurser effektivt og godt. Gjennom lokaldemokratiet får innbyggerne påvirke hvordan ressursene brukes og lokalsamfunnet utvikles – som velgere og folkevalgte.

Rammestyring gir velferd og demokrati

Det er bred politisk enighet om at kommuner og fylkeskommuner bør styres i stort og ikke i smått, og om at lokalt selvstyre gir best velferd og mest demokrati. Innenfor tydelige nasjonale rammer juridisk og økonomisk må kommuner og fylkeskommuner ha frihet til å prioritere ressursene og finne gode lokale løsninger. Så må staten tilpasse kommunesektorens oppgaver til de økonomiske rammene og til hvor mye personell som er tilgjengelig.

Men prinsippene fastsatt i både Grunnloven og kommuneloven følges ikke godt nok opp i praktisk politikk. KS og kommunesektoren har fortalt det lenge, nå er regjering og Storting enige: Det samlede styringstrykket fra staten mot kommuner og fylkeskommuner er blitt for stort.

Hvis staten styrer for sterkt og detaljert, og deler finansieringen opp i mange små øremerkede tilskudd, svekker det kommunenes mulighet til å utvikle effektive, fleksible og innovative tjenester. Å legge øremerkede tilskudd inn i rammetilskuddet, betyr ikke at tjenesten de var ment for blir borte, men at kommunen får større mulighet til å se tjenestene i helhet.

Statlige krav om dokumentasjon og rapportering, og økende tilsyn og kontroll, fører til unødvendig byråkrati og mindre tid til å tilby tjenester. Statlig detaljstyring undergraver også innbyggernes påvirkning gjennom lokaldemokratiet og deres vilje til å delta aktivt som folkevalgte.

Kommunekommisjonen skal komme med forslag til å lette styringstrykket. I sin første utredning foreslår kommisjonen flere tiltak for å redusere den juridiske og økonomiske detaljstyringen. KS forventer at forslagene fører til politiske vedtak raskt.

Kommisjonen varsler at den i sin neste rapport vil foreslå endringer i det «institusjonelle rammeverket» for styringen av kommunesektoren. KS forventer at kommisjonen foreslår endringer i hele systemet for statens styring av kommunesektoren. Det må føre til varige endringer slik at Grunnlovens og kommunelovens prinsipper om lokalt selvstyre, rammestyring og oppgaveløsning nært folk blir realisert. Konsekvensen av dette må være at regjering og Storting gjør forslagene fra kommunekommisjonen til villet politikk, slik at styringstrykket reduseres

gjennom alle fire styringsvirkemidler; økonomisk, juridisk, pedagogisk og strukturelt.

Store endringer krever stor handlefrihet

Ulike interessegrupper mener at forslagene i kommisjonens første utredning vil svekke velferden på nettopp deres område. Men det som virkelig kan svekke velferdstjenestene over tid er hvis kommunene *ikke* får større frihet til å fornye og bruke knappe ressurser mest mulig effektivt. Det understreker kommisjonen, og det påpekte også finansminister Stoltenberg ved overrekkelsen. Det vil alle tape på, ikke minst sårbare grupper som trenger tjenestene mest. Som kommisjonen skriver: «Det hjelper lite å ha en rettighet om det ikke er folk til å oppfylle den.»

Det er spesielt viktig akkurat nå at kommuner og fylkeskommuner får større handlefrihet, fordi Norge går inn i en tid med store endringer i befolkningen og økonomien. Det blir dobbelt så mange eldre over 80 år de neste 15 årene, viser prognosene. Mange av dem vil trenge helse- og omsorgstjenester. Samtidig som flere trenger tjenester, blir det færre i yrkesaktiv alder til å gjøre jobben. For første gang i moderne tid stopper tilgangen på arbeidskraft opp. Det blir også færre barn og unge.

Kommuneøkonomien har de siste årene vært svært presset, på grunn av høy prisvekst, høyt rentenivå og skattesvikt i 2024. I årene framover vil det økonomiske handlingsrommet bli mindre av andre og mer grunnleggende årsaker: Det blir flere pensjonister i forhold til sysselsatte skattebetaler og inntekter fra olje- og gassvirksomheten faller. Allerede i neste stortingsperiode ventes offentlige utgifter å vokse mer enn inntektene.

Det vil altså bli større knapphet på både arbeidskraft og penger i lang tid framover. Kommuner og fylkeskommuner trenger handlefrihet til å bruke knappere ressurser godt og effektivt slik at innbyggerne får mest mulig velferd for pengene.

Samarbeid med ansatte og lokalsamfunnet

Arbeidsgivere både i privat og offentlig sektor sliter allerede i dag med å få tak i kvalifisert arbeidskraft. Derfor må vi mobilisere og inkludere flest mulig. Vi er friskere lenger og kan jobbe lenger. Altfor mange unge står utenfor utdanning og arbeid, og både staten og kommunesektoren må ta ansvar for å få dem inn.

Når de skal bruke knappe ressurser best mulig, må kommuner og fylkeskommuner finne nye løsninger for å organisere arbeidet og i måten innbyggernes behov dekkes på. Folkevalgte må prioritere og sette rammer, mens dyktige ledere og kompetente fagfolk må få rom til å løse oppgavene. Godt samarbeid mellom sektorer og profesjoner, tett på innbyggerne, er en nøkkel til endring.

Kommuner og fylkeskommuner vil også samarbeide tettere med lokalsamfunnet – innbyggere, organisasjonsliv, kulturliv og næringsliv – for å skape nye løsninger sammen. Kommuner og fylkeskommuner vil også samarbeide med andre kommuner og vurderer på selvstendig grunnlag om det er mer hensiktsmessig å slå seg sammen med andre. Vi forventer at nasjonale myndigheter støtter opp om dette. Dette vedtok en samlet kommunesektor i sine politiske prioriteringer på KS' Landsting i 2024.

Forventningsgapet

Velferdssamfunnet skal møte innbyggernes behov. Men hvis vi legger sammen alle behov og ønsker vi har som innbyggere, er det mer enn hva vårt velferdssamfunn klarer å innfri. Slik har det alltid vært. Det er politikerne jobb å prioritere slik at det blir balanse mellom våre behov og

tilgjengelige ressurser. Den balansegangen blir enda viktigere, og vanskeligere, når ressursene blir knappere.

Politikere både nasjonalt og lokalt må tørre å snakke åpent og ærlig med innbyggerne om at ressursene blir mer begrenset og at tøffere prioriteringer blir den nye normalen. Tjenestene framover vil bli annerledes enn de har vært. Kanskje er det oppgaver kommunene skal slutte med, kanskje må innbyggerne ta større ansvar selv, for eksempel for å bo nærmere tjenestene de trenger. Svarene må vi finne sammen i lokalsamfunnet.

KS har de siste årene reist en debatt om forventningsgapet. Det er avstanden mellom de økende kravene til tjenester fra innbyggere, politikere og nasjonale myndigheter, og den faktiske muligheten kommunene har til å levere med tilgjengelige ressurser.

Omfanget av nasjonale reguleringer er en faktor i forventningsgapet kommunene og fylkeskommunene skal håndtere. Stortinget vedtar for eksempel rettigheter eller bemanningsnormer som hindrer lokale prioriteringer og som i økende grad også kommunene vil slite med å finne nok kvalifiserte ansatte til å innfri. Derfor er det viktig at kommisjonen drøfter forventningsgapet, og hva politikken kan gjøre for å redusere det.

Lokaldemokratiet kan styrke tilliten

Innbyggerne er fornøyde med de kommunale tjenestene, men DFØs undersøkelse viser også at færre opplever at de får gode nok tjenester for skatter og gebyrer de betaler. Tilliten til kommunestyret har også falt, og aller mest tilliten til offentlig forvaltning generelt.

Dette er relevant for kommisjonens arbeid. Resultatene kan tyde på at tilliten til offentlig sektor kan løse viktige oppgaver på en god måte, har falt. Mangel på handlefrihet til å finne gode lokale løsninger kan ha bidratt til å svekke tilliten til kommunestyret. Så må lokale folkevalgte også ta eget ansvar for å ha dialog med innbyggerne om endringene vi står overfor og diskutere hvordan det kan gjøres.

Beslutninger som krever tøffere prioriteringer står seg bedre over tid, når de tas nær dem de angår, og hvor de som berøres har hatt mulighet til å påvirke beslutningene.

Leseveiledning

Høringssvaret har to deler, som skal gi et helhetlig bilde av spørsmål som KS mener at både kommisjonen og regjering må ta hensyn til i sine videre vurderinger. Høringssvaret er derfor ikke utelukkende et innspill til det som står i NOU 1, men er relevant for en forståelse av hvorfor redusert statlig detaljstyring er nødvendig.

Den første delen er KS konkrete innspill til tiltakene som kommisjonen foreslår i NOU 1.

Del to er konkrete forventninger til hva kommisjonen bør vurdere i NOU 2.

Vi håper at vårt høringssvar kan bidra til gode refleksjoner og drøftinger også utenfor kommisjonen, herunder i regjering, på Stortinget og i statsforvaltningen.

2. KS innspill til forslag i NOU 1

2.1 Bemanningsnormer og kompetansekrav

KS mener prinsipielt at bemanningsnormer og formelle kompetansekrav er uegnede og unødvendige virkemidler i statens styring av kommunene, og at de bør unngås.

Et samlet KS landsting oppfordret i 2024 nasjonale myndigheter til “ikke å vedta nasjonale krav som reduserer kommuner og fylkeskommuners handlingsrom som arbeidsgivere”, inkludert bemanningsnormer og kompetansekrav.

Bemanningsnormer og formelle kompetansekrav er et styringsvirkemiddel som i betydelig grad begrenser muligheten for kommunene å prioritere ut fra lokale behov, både mellom sektorer og innen den enkelte tjeneste. Det utfordrer prinsippet om likeverdige tjenester. Streng statlig regulering kan gjøre det vanskelig for arbeidsgiver å ivareta forsvarlig drift. Allerede i dag har mange kommuner, særlig små distriktskommuner, store utfordringer med å rekruttere ulike typer arbeidskraft. Slik detaljregulering utfordrer arbeidsgivers styringsrett til å organisere, lede, fordele og kontrollere arbeidet innenfor rammene av lov og avtaleverk. Det vises for øvrig til kommisjonens egen beskrivelse av utfordringer ved bruk av bemanningsnormer og formelle kompetansekrav i kapittel 9.2.3. KS slutter seg til denne beskrivelsen.

2.2 Lærernorm

KS mener at dagens lærernorm bør endres fra å gjelde på hovedtrinn per skole til kommunenivå. Den tekniske utformingen av lærernormen bør ha som hensikt barns rett til tilstrekkelig pedagogisk oppfølging.

KS viser til at kommunene har hovedansvaret for elevenes læring og trivsel i grunnskolen. For å lykkes med skolens utdannings- og dannelsesoppdrag er det både behov for lærere og andre ansatte med god kompetanse i laget rundt barn og unge. Det er avgjørende at kommunene som har ansvar for skolen, har mulighet til å organisere den slik at det kan tas hensyn til ulike elevers behov. KS støttet ikke innføringen av lærernormen i 2018, med henvisning til at dette innebærer en rigid statlig styring som kan forhindre god bruk av lærernes og andre ansattes kompetanse der det er størst behov for denne. Evalueringen av lærernormen viser at den har gitt flere lærere i skolen, men ingen påviselig effekt verken for elevenes læring eller trivsel. Evalueringen finner heller ingen tydelig sammenhenger mellom normen og lærernes trivsel. Videre viser evalueringen at normen erstattet lokale ressursfordelingsmodeller og førte til en ressursoverføring fra skoler med sosioøkonomiske utfordringer og lavere skoleresultater, til områder med mindre sosioøkonomiske utfordringer og bedre skoleresultater.

Å flytte lærernormen til å gjelde på kommunenivå vil gi kommunene i samarbeid med skoleledelsen bedre mulighet for å sette inn lærerressurser der det er størst behov for dem, på tvers av hovedtrinn og skoler. Den tekniske utformingen av lærernormen bør ha som hensikt å gi elevene tilstrekkelig pedagogisk oppfølging.

Dette er særlig viktig i en tid med knapphet på personell, og en mer mangfoldig elevgruppe. Elever, klasser og skoler er ulike og kommunene må i samarbeid med skolene kunne ta hensyn til dette når man fordeler lærerressurser. Å flytte lærernormen til å gjelde på kommunenivå vil gi bedre mulighet for å ta hensyn til ulike elevgruppers behov, og kan dermed bidra til en større grad av reell likebehandling. En mer fleksibel lærernorm vil også gi bedre mulighet for å sette inn ekstra støtte til lærere som står i særlig krevende arbeidssituasjon, også ved bruk av andre yrkesgrupper, som assistenter og spesialpedagoger. Det forutsettes at kommunenes

rammefinansiering ikke endres som følge av dette, og KS understreker betydningen av dette.

2.3 Kompetansekrav

KS støtter at de formelle kompetansekravene i helse- og omsorgstjenestelovens § 3-2 oppheves.

Før kompetansekravene ble innført pekte KS i sin høringsuttalelse¹ på at endringen var prinsipielt uheldig fordi en oppramsing av profesjoner i loven ville medføre stadig nye diskusjoner om flere profesjoner bør nevnes inn. KS mente også det var prinsipielt uheldig med en slik lovfestet binding ut ifra hensynet til fremtidig behov i tjenestene, både av hensyn til utdanningskapasitet, og fare for at det skapes større trykk på å ansette lovfestede profesjoner kontra profesjoner med ikke-lovfestet utdannings-bakgrunn.

Kommunekommisjonen peker på at det har vært en betydelig økning i antall psykologårsverk i kommunale helse- og omsorgstjenester de siste årene, fra 246 i 2015 til 594 i 2024. Det er helt åpenbart at kommunene både trenger, og vil ha behov for høy kompetanse i tjenestene i fremtiden med alle profesjonene uansett konsekvenser av dagens lovverk. Spørsmålet er hva som er hensiktsmessig for å støtte kommunene i å løse oppgavene.

Kommisjonen peker også på at det finnes 33 grupper av helsepersonell som er autorisert etter helsepersonelloven i tillegg til personellgrupper uten autorisasjon. Dette gjelder for eksempel barnevernspedagoger og sosionomer, som også bidrar inn i helse- og omsorgstjenestene, og er viktige for brukerne.

Det viktigste er at lovverket gir kommunene tilstrekkelig frihet til å organisere og tilpasse tilbudet og tjenestene i samsvar med innbyggernes behov og lokale forhold. Fremover i tid vil det være uhensiktsmessig med denne type styring, og det er etter KS syn likevel unødvendig siden kravene i praksis vil følge av gjeldende rett. Kommunekommisjonen peker på oppbygning med tilskuddsordningen knyttet til psykologer for årsverksoppbygging. Men det er fortsatt slik at psykologer er på topp 3 listen over personell det er vanskelig å rekruttere til kommuner. Det har også vært en sterk vekst i ergoterapeutstillinger i kommunene, men det er fortsatt slik at mange mindre kommuner i nord mangler denne profesjonen. Andre virkemidler, som for eksempel utdanningskapasitet, kan dermed være vel så viktige som en eksplisitt oppregning av hvilke profesjoner kommunene skal ha knyttet til seg.

Fremover i tid vil det være uhensiktsmessig med denne type styring, og det er etter KS syn likevel unødvendig siden kravene i praksis vil følge av gjeldende rett. Å fjerne kompetansekravene representerer ikke en stor endring, men det vil være et steg i retning av mindre detaljert lovstyring på et felt som krever tverrfaglig samarbeid med en rekke profesjoner.

2.4 Innlemming av øremerkede tilskudd

KS støtter kommisjonens forslag til innlemming av øremerkede tilskudd, med unntak av forslaget om innlemming av veterinærtilskudd. KS anbefaler at den delen av tilskuddet som gis spesielt som stimuleringstilskudd til dekning av veterinærtjenester på dagtid i kommuner med svakt næringsgrunnlag videreføres som øremerket tilskudd.

Rammestyring bør være hovedregelen for finansiering av kommunesektoren.

Øremerking begrenser kommuner og fylkeskommuner sin mulighet til å prioritere bruken av tilgjengelige ressurser og øker den administrative byrden. Øremerking bør derfor begrenses og

¹ <https://www.ks.no/horingssvar/horing-om-regionreformen/>

brukes i tråd med anbefalingene i veilederen for statlig styring av kommuner og fylkeskommuner, slik kommisjonen understreker. Det innebærer at øremerking bare skal vurderes når det er ønske om å bygge opp en tjeneste som har lav dekningsgrad på landsbasis, for tjenester som bare er aktuelle i avgrensede geografiske områder eller for enkelte kommuner eller fylkeskommuner eller noen innbyggere. Øremerkede tilskudd kan også brukes til å finansiere tidsavgrensede forsøk og prosjekter.

KS støtter kommisjonens forslag til innlemming av øremerkede tilskudd, med unntak av forslaget om innlemming av veterinærtilskudd. Når det gjelder dette tilskuddet, anbefaler KS at den delen av tilskuddet som gis spesielt som stimuleringstilskudd til dekning av veterinærtjenester på dagtid i kommuner med svakt næringsgrunnlag videreføres som øremerket tilskudd. Det er bare om lag en fjerdedel av kommunene som oppfyller kriteriene for å søke om midler fra denne ordningen, og denne delen av tilskuddet faller derfor etter vår vurdering inn under kriteriene for når øremerking er hensiktsmessig. Tilskuddet er viktig for å bidra til tilfredsstillende tilgang på veterinærtjenester i næringssvake distriktskommuner.

2.5 Avvikling av grunnskoletilskuddet

KS støtter at grunnskoletilskuddet avvikles, og at beløpet fordeles etter ordinære kostnadsnøkler i inntektssystemet.

Forslaget er i tråd med KS eget høringssvar til inntektssystemutvalget². En hovedmålsetting med inntektssystemet til kommunene er å sikre et likeverdig tjenestetilbud i alle kommuner, og gjennom utgiftsutjevningen kompenseres kommunene fullt ut for ufrivillige kostnads- og etterspørselsulempen i produksjonen av nasjonale velferdstjenester. Tilskuddet per grunnskole er et fremmedelement i denne sammenheng fordi det endrer kommunenes økonomiske insentiver og påvirker dermed hvordan de organiserer tjenestetilbudet.

En konsekvens av tilskuddet er også at kommuner med få grunnskoler ikke lenger kompenseres fullt ut for sine ufrivillige kostnads- og etterspørselsulempen på grunnskoleområdet.

2.6 Forenkling av investeringstilskuddet til bofellesskap og sykehjem

KS støtter forslag om forenkling av investeringstilskuddsordningen i tråd med kommisjonens forslag.

KS har i flere år foreslått en forenkling av investeringstilskuddet på bakgrunn av innspill fra kommuner. Flere kommuner uttrykker bekymring for at dagens tilskuddsordning hindrer planlagte prosjekter og nødvendige investeringer. Det er en oppfatning at Husbankens krav er utformet uten tilstrekkelig hensyn til lokale behov og demografiske endringer. I tillegg har skiftende regjeringer endret kravene i ordningen noe som har ført til svært liten forutsigbarhet for kommunene.

Forenklingsbehovene knytter seg til særlig disse forholdene som følger av forskrift og plankravet i ordningen:

- Krav om heldøgns bemanning
- For rigid håndhevelse av antall plasser i bofellesskap og sykehjem
- Krav om tilbakebetaling av tilskudd dersom brukerne av bofellesskapene/sykehjemmene det gis tilskudd til endrer seg. Det hindrer fleksibilitet i bruken av boligene selv om behovene endrer seg

² [Høringssvar om inntektssystemet for kommunene](#)

Kommuner har erfaringer med at gjennom dialog med Husbanken, blir antall leiligheter i bofellesskap og avlastningsbolig redusert, som følge av Husbankens føringer. Det bygges leiligheter til en kostnad på 10 – 12 mill. Samtidig får kommunene 2 mill. i tilskudd fra Husbanken.

Hva er det ved plankravet som gjør at det blir fordyrende?

I forhold til kommunens utfordringer knyttet til tilfang på helsepersonell vil bofellesskap til mennesker med nedsatt funksjonsevne med få leiligheter vanskeliggjøre bærekraftige tjenester. Det er lite hensiktsmessig om dagens krav til et mindre antall leiligheter videreføres. Husbankens regelverk begrenser antall beboere til 4-6, mens kommunene ofte vil bygge (samlokalisere) for 8 eller helst 10-12 beboere.

Kommuner må også flytte prosjekter som er lokalisert i nærheten av sykehjem eller andre tilbud for å oppfylle krav til normalisering og integrering. Det gjelder selv om det ligger sentralt plassert med også mange andre lokaliseringstilbud i nærheten med andre funksjoner. Dette kravet gjelder også nye sykehjem, som skal bygges med mindre enheter og at de skal bestå av 6–8 boenheter i en gruppe. Dette settes også som krav til kommunene for å oppnå husbanktilskudd til nye sykehjem. Sykehjemmene som er bygget med slike mindre boenheter har store vanskeligheter med å sikre en tilsvarende drift som eldre sykehjem med større bogrupper. Utfordringen blir tydeligst på kveldsbemanningen: Normalt er det fem medarbeidere på kveldsvakten ved en 24-sengspost. I de mindre boenhetene vil det kreves minimum to ansatte pr. boenhet. En kommune har pekt på at to nye sykehjem begge oppført med 18 små boenheter med åtte senger i hver. Begge disse har seks flere medarbeidere på kveldsvakt, noe som tilsvarer til sammen 12 mill. årlig i driftsutgifter.

Tilskuddet dekker i realiteten mindre enn 50 prosent av kostnadene

Kommisjonen viser til at tilskuddet dekker om lag 50 prosent av kommunens utgifter til omsorgsboliger og sykehjemsplasser. Dette medfører ikke lenger riktighet, etter opplysninger KS har fått fra medlemmer³. Årsaken er stadig økte byggekostnader som gjør at det er stor variasjon i hvor mye av investeringskostnadene tilskuddet faktisk dekker. Ordningen har tradisjonelt vært god for kommunene, men betydningen av investeringstilskuddet er over tid redusert på grunn av prisstigning og dermed kostnadsutvikling på feltet. Fra 2018 til 2022 økte det maksimale tilskuddet kommunene kan få utbetalt med cirka 16 prosent. I samme periode økte kommunenes faktiske byggekostnader med 40 prosent. I tillegg opplever kommunene at kravene skjerpes til hvordan de skal bygge, og til hva som skal være på plass for at prosjekter skal få tilskudd.

Søknads- og rapporteringsprosesser binder administrative ressurser

Kommisjonen peker på at søknads- og rapporteringsprosesser binder administrative ressurser i kommunene. Den mener at innholdet i og prosessen knyttet til søknad og rapportering bør 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. Kommisjonen mener at 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. KS støtter dette. Mange kommuner har et godt samarbeid med Husbanken og peker på at de får god

³ Se også Husbankens egne beregninger: <https://www.husbanken.no/-/media/om-husbanken/arsrapporter/husbankens-arsrapport-2024.pdf>

kunnskapsstøtte og veiledning om løsninger. Det er rigiditeten i regelverket som oppfattes som for styrende. Husbanken har en kompetanse ikke alle kommuner har mulighet til å knytte til seg.

KS ber kommisjonen om å vurdere andre endringer i ordningen. Det pekes på at tilskuddet kan føre til overinvesteringer på det høyeste nivået. Ved å inkludere trygghetsboliger i ordningen som ikke krever heldøgns omsorg i form av personell, og samtidig fjerne en del andre bygningskrav så vil denne effekten unngås. Mange kommuner har pekt på at de blir nødt til å bygge omsorgsboliger fordi det ikke finnes tilgjengelige boliger med mulighet for sosial støtte, eller at boligstandarden ikke er tilpasset funksjonsnivået⁴.

Det har i alle år vært stor variasjon i hvor omfattende institusjonsdekning kommunene har hatt av heldøgns omsorg. Noen kommuner har valgt å satse på stort omfang av hjemmetjenester, andre på heldøgns omsorg i ulike varianter, eller institusjonstjenester. Det betyr at behovene for tjenester kan møtes på ulike måter. Men fremover vil alle trenge noe heldøgns omsorg. Når kommunene har forskjellig utgangspunkt vil også behovet for å benytte investeringstilskuddsordningen være forskjellig, og ikke minst hva tilskuddet skal brukes til. Noen trenger det til rehabilitering, andre til nybygg. Investeringsbehovene på feltet er svært forskjellige, og bygging og rehabilitering tar lang tid.

Kommunekommisjonen varslar at både innlemming i frie inntekter og ytterligere endringer i regelverket for dagens tilskuddsordning vil vurderes i NOU 2. KS legger til grunn at en kritisk vurdering av gjeninnføringen av skillet mellom nybygging og rehabilitering inngår i dette. I vurderingen av innlemming må det i særlig grad vurderes konsekvenser for kommuner som har ekstra stort behov for framtidige investeringer i heldøgns omsorgsplasser, jfr beskrivelsen over.

3. KS forventninger til NOU 2

3.1 Innledning

Behovet for en ryddesjau fra statens side er at vi over mange år har sett et stadig større omfang av statlig overstyring av kommunale vedtak, økende omfang av individuelle rettigheter og nye normer som går utover det økonomiske handlingsrommet til den enkelte kommune og det lokale selvstyret. Detaljstyringen går ut over muligheten til å finne gode løsningene for å yte velferdstjenester for sine innbyggere.

Disse utfordringene har vært kjent i lang tid. Både oppgavefordelingsmeldingen for nesten 25 år siden og stortingsmeldingen for 13 år siden, om statens styring av kommunene, dokumenterte en klar vekst i statlig regelverk rettet mot kommunene og problematiserte konsekvensene av dette. Generalistkommuneutvalget anbefalte for to år siden at den statlige detaljstyringen måtte reduseres. En rekke andre utredninger peker på det samme.

Kommisjonen peker på mange ulike problemstillinger som det er aktuelt å vurdere i arbeidet med NOU 2. Alle er viktige. KS anbefaler at Kommunekommisjonen i arbeidet med NOU 2 prioriterer å bruke ressurser på å utvikle forslag som faktisk reduserer samlet statlig styringstrykk mot kommunene, både på systemnivå og ved enkeltforslag. Vi forventer en tydelig rapport som synliggjør hvordan summen av gode intensjoner som blir vedtatt i Storting, av regjeringer, gjennom forskrifter og tolking av lover påvirker det lokale selvstyret i både små, mellomstore og store kommuner; og konkrete forslag til tiltak som bidrar til endret statlig styring.

⁴ <https://www.regjeringen.no/contentassets/22e968352f4a40d6ae13144c433ca90a/eldreboligalliansens-tiltak-og-anbefalinger.pdf>

3.2 Endring av rammene for statens styring av kommunene (det institusjonelle rammeverket)

Kommisjonen peker i kapittel 9 på en rekke problemstillinger som det er aktuelt å vurdere i arbeidet med NOU 2. «*[E]ndringer i det institusjonelle rammeverket for statens styring av kommuner og fylkeskommuner*» er spesielt viktig med tanke på å faktisk få til et redusert styringstrykk.

KS deler dette synspunktet fullt ut. Et sterkere institusjonelt rammeverk for statens styring av kommuner og fylkeskommuner er en helt avgjørende forutsetning for å få til en varig systemendring, til innbyggernes beste.

Hovedhensikten med å utvikle et institusjonelt rammeverk for statlig styring er å motvirke effektene av en fragmentert og sektorisert statlig styring, primært på velferdsfeltet. Kommisjonen peker selv på at et flertall av statens 17 departementer og 72 fagdirektorater hver for seg har ansvar for lovgivning og veiledning rettet mot kommunesektoren og gir kommunerettede oppdrag i hver sin styringslinje til statsforvalterne. Den sektorvise, fragmenterte styringen kan også bidra til at styringen oppleves uforutsigbar og lite koordinert fra statens side.

Slik KS leser ambisjonene for NOU 2 vil kommisjonen ikke eksplisitt drøfte statens organisering, men innføre mekanismer som i sterkere grad motvirker isolert sett negative effekter av sektorprinsippet i statens organisering.

Det kan fremstå noe defensivt at statens organisering i seg selv ikke er et drøftingstema, gitt mandatet å vurdere hvordan statens styring påvirker effektivitet, oppgavefordeling og bruken av personell. Det er en tydelig tilbakemelding fra KS medlemmer at statens sektorisering, og antallet statlige instanser, både gir målkonflikter mellom sektorbehov, og utfordringer med å være koordinert i styringen av kommunesektoren. Hvordan staten allokere ressurser påvirker også kommuner og fylkeskommuner. En økning av antall ansatte i direktorater eller hos statsforvaltere som har kommunene som «målgruppe» medføre økt press på kommunene, for eksempel når det blir tilført mer ressurser til statens tilsynsvirksomhet. Selv om kommisjonen velger å ikke gå inn i hvordan statens organisering påvirker styringstrykket mener KS at kommisjonen bør peke på at statens organisering i seg selv påvirker det samlede styringstrykket. I følge DFØ er det per 2025 187 statlige forvaltningsorganer <https://www.dfo.no/nokkeltall-og-statistikk/organisering-og-ansatte-i-staten/organisering-av-virksomheter-i-staten>

Nedenfor foreslås temaer og problemstillinger knyttet til det institusjonelle rammeverket for styring som kommisjonen bør inkludere i arbeidet med NOU 2.

KS vurderer det som hensiktsmessig å skille mellom *lovprosesser* på den ene siden (3.2.1), og henholdsvis *gjennomføring* (3.2.2) og *oppfølging* (3.2.2) av lov på den andre. I tillegg er det behov for å se på tiltak som dreier seg om statens arbeidsform.

3.2.1 Forslag knyttet til lovprosesser og allerede vedtatte lover og forskrifter

i. **Forslag: Vurdere og foreslå hvordan staten kan tydeliggjøre rommet for lokalt politisk og faglig skjønn**

Kommisjonen bør vurdere hvordan staten kan avklare rommet for lokalt politisk og faglig skjønn i rettighetslovgivningen og «*sørge for-lovgivningen*». Det må også bli tydeligere hvordan dette skjønnnet skal respekteres og ikke overprøves i statlig tilsyn og klagebehandling, inkludert hvordan og i hvilken grad personellmangel og ressursituasjon skal tillegges vekt.

Tendensen i lovgivningen de senere årene er at terskelen for å overprøve kommunenes frie skjønn er blitt hevet, jf. den nye forvaltningslovens krav om å legge “særlig stor vekt” på hensynet til det kommunale selvstyret ved statlig klagebehandling. Det er likevel behov for at rommet for lokalt skjønn omtales tydeligere i all ny lovgivning som berører kommunene.

Det er også viktig at kommunene gis handlingsrom når de vurderer rettsanvendelsesskjønnet i de bestemmelser som de er bundet av. Statsforvaltningen bør være tilbakeholden med å overprøve slikt skjønn, særlig når lokale eller faglige vurderinger ligger til grunn. Lovforarbeider kan bidra til å signalisere denne tilbakeholdenheten. Det må herunder vurderes behov for lovendringer.

ii. *Forslag: foreta en gjennomgang av utrednings- og beslutningsprosesser knyttet til lovarbeid med sikte på både tydeligere vurderinger av hvorvidt en regulering er egnet og nødvendig, og en høyere terskel for å gripe inn i den lokale handlefriheten.*

I lovarbeidet bør det gjøres grundigere vurderinger av kommuners og fylkeskommuners ulike forutsetninger, konsekvensene for personellbehov, virkninger på tvers av sektorer og mulige alternativer til lov- og forskriftsregulering. Slike hensyn må komme tydelig frem i lovforarbeidene. Det er avgjørende at vurderingene bygger på et reelt og tilstrekkelig grunnlag – ikke kun gjennomføres som en formalitet. Det må bl.a. foreslås konkrete klargjøringer av o utredningsinstruksen. Tilsvarende må veilederen tilsvarende klargjøres. Her må målet være å sikre bedre etterlevelse av regelverk⁵.

iii. *Forslag: vurdere og foreslå systemer for samordning og koordinering av lovverk, og etterfølgende evaluering av nytt lovverk*

Kommisjonen bør vurdere om bestemmelser i ulike sektorlover kan samles i mer sektorovergripende lovgivning, bedre tilpasset kommuners tverrsektorielle politikk og oppgaveløsning. Eksempelvis er kommunenes ansvar for de forebyggende tjenestene på ulike måter regulert i folkehelseloven, barnehageloven, opplæringsloven, barnevernsloven, integreringsloven, sosialtjenesteloven og plan- og bygningsloven. Vi viser i denne sammenheng til det pågående FoU-arbeidet om hvordan en samlet oppvekstlov kan se ut⁶. Et annet godt eksempel er endringen av kommuneloven i 2018, da mange internkontrollbestemmelsene ble samlet i én bestemmelse i kommuneloven.

Det er generelt behov for bedre samordning mellom departementene i lovarbeid. Økt samordning gir bedre oversikt over samlet styringstrykk og bidrar til mer helhetlige vurderinger, i tråd med anbefalinger fra DFØ⁷.

Regjeringen bør i kommuneproposisjonen hvert år gi en oversikt over utviklingen i statlig styring og vurdere effekter på økonomi og tilgang på arbeidskraft. Dette bør også være fast tema på det andre konsultasjonsmøtet mellom regjeringen og KS.

Å evaluere egnetheten innebærer blant annet et system for tidlig evaluering av hvorvidt ny lov eller forskrift viser seg å ivareta de formål den skulle og om den har utilsiktede konsekvenser. I

⁵ Dette er i tråd med både funn og anbefalinger i DFØs to rapporter om statens styring av kommunesektoren (DFØ 2024:10 og 2024:11). Som illustrasjon til hvordan utredningsinstruksen kan endres er det lagt inn et vedlegg med konkrete endringsforslag.

⁶ <https://www.ks.no/fagomrader/barn-og-unge/samhandling-barn-og-unge/ks-vil-forbedre-og-forenkle-reguleringen-av-oppveksttjenestene/>

⁷ DFØ 2024: 11 «Hvordan staten styrer kommunene»

den forbindelse bør det vurderes solnedgangsbestemmelser. Et slikt arbeid bør synliggjøres i kommuneproposisjonen og statsbudsjettet, og inngå i konsultasjonsordningen.

iv. Forslag: utrede hvordan et tverrdepartementalt kontinuerlig arbeid med forenkling av eksisterende regler kan gjennomføres som del av arbeidet med kommuneproposisjonen og statsbudsjettet, og inngå i konsultasjonsmøtene med KS

Kommunene er underlagt krav om styring og internkontroll. Det betyr at de skal ha oversikt over lovkrav og systemer for å sikre at de etterfølger lovkravene⁸. I 2022 konstaterte Menon⁹ at det ikke finnes noen samlet oversikt over de lovkrav som kommuner og fylkeskommuner forventes å følge.

Behovet for regelforenkling har sterk støtte i Stortinget, og regjeringer utgått fra ulike flertall har hatt dette som viktig målsetning. Det finnes imidlertid ikke noen etablert rutine eller metode som sikrer kontinuerlig og systematisk arbeid med forenkling. Det bør utredes hvordan regelforenkling kan systematiseres, og koples til etablerte prosesser. For eksempel kunne regjeringens budsjettkonferanse i mars inkludere et krav for alle sektordepartement om å legge frem konkrete forslag til regelforenkling. Foreløpige forslag kunne presenteres i kommuneproposisjonen, og vedtas i forbindelse med statsbudsjettet. Et første skritt i den retningen er at regjeringen kommer tilbake til Stortinget med en sektorvis oversikt over de lov- og forskriftskrav som omfatter kommuner og fylkeskommuner, som et utgangspunkt for å vurdere forenkling og opprydding.

Regelforenkling kan også være et fast punkt både i de bilaterale konsultasjonsmøtene KS har med departementene på høsten, og som en mer samlet vurdering i det andre konsultasjonsmøtet etter påske med departementene samlet i forkant av kommuneproposisjonen.

v. Kommisjonen bør foreslå endringer både i forsøksloven og i annen forsøkslovgivning slik at kommuner og fylkeskommuner kan prøve ut mer dyptgripende forsøk.

Økt juridisk adgang til forsøk vil øke mulighetene for innovasjon og utvikling i tjenester og forvaltning. Forsøk er et virkemiddel for å teste ut nye måter å løse oppgaver på, gjennom fritak fra regelverk. Det gjør det også mulig å vurdere effekter av alternative løsninger og arbeidsformer, før det eventuelt gjøres endringer for sektoren som helhet. Forsøksloven ble etablert på et tidspunkt der individuelle rettigheter og andre reguleringer hadde et helt annet omfang enn i dag, og er slik sett ikke tilpasset dagens virkelighet. Det gjeldende regelverket for forsøk er begrensende fordi forsøksordningen gir ikke adgang til å fravike bestemmelser som gjelder individuelle rettigheter etter gjeldende lovgivning., og setter i liten grad kommunene i stand til å teste nye løsninger.

Det foreligger allerede en utredning gjort for KS av Advokatfirmaet Lund og Co. om hvilke lovmessige grep som kan gjøres for å utvide adgangen til å drive forsøk¹⁰.

⁸ Jamfør for eksempel kravene i *Veileder om Ledelse og kvalitetsforbedring i helse- og omsorgstjenesten* hvor det blant annet står at «øverste leder [skal] sørge for at virksomheten har oversikt over nasjonale faglige retningslinjer, andre relevante retningslinjer og veiledere, og planlegger hvordan disse skal gjøres kjent i virksomheten».

⁹ «[Ståa i norske kommuner](#)», Menon (2022).

¹⁰ [KS FoU \(2023\)](#): Nytt lovgrunnlag for forsøk i offentlig sektor (Lund & co)

Hensikten med forsøk er å øke takten i det helt nødvendige endrings- og innovasjonsarbeidet kommuner og fylkeskommuner står i. Ved å utvikle kunnskap om hvordan oppgavene kan løses på nye måter, kan sektoren levere bedre og mer effektivt på samfunnsoppdraget. Forsøk er også en måte å skaffe mer kunnskap om konsekvenser av endret statlig styring.

3.2.2 Forslag knyttet til gjennomføring og oppfølging av lov

- vi. Forslag: utrede hvordan en sterkere vektlegging av konsekvenser for hele kommunens eller fylkeskommunens tjenestetilbud i statlige klageordninger kan utformes, samt utrede og foreslå alternativer til statlig klagebehandling**

Det er behov for å vurdere innretningen av dagens statlige klagebehandling. Statlige klageinstanser må både ved prøving av det frie skjønn og den skjønnsmessige rettsanvendelsen i større grad vektlegge kommunenes helhetlige økonomiske ansvar og tilgang på arbeidskraft.

Det er etter vår vurdering også behov for å utrede og foreslå alternativ organisering til dagens statlige klagebehandling, herunder en kommunal klagebehandling. En alternativ klagebehandling til dagens statlige klagebehandling må innrettes slik at den ivaretar hensynet til rettssikkerhet.

- vii. Forslag: vurdere om man skal innføre en høyere tersker for overprøving av kommunenes frie skjønn i de enkelte særlover**

Den nye forvaltningsloven generelle bestemmelse sier at det skal legges "særlig stor vekt" på hensynet til det kommunale selvstyret ved overprøving av det frie skjønnet. Det er imidlertid flere bestemmelser i særlover som har en lavere terskel, altså at det for eksempel bare skal legges "vekt" på dette hensynet. I utgangspunktet bør hensynet til det kommunale selvstyret tillegges "særlig stor vekt" i alle saker. Når Stortinget først har gitt kommunene en adgang til å benytte fritt skjønn, er det neppe noen grunn til at statsforvaltningen skal ha ulik overprøvingsadgang avhengig av hvilken sektor saken gjelder. Vi vil også fremheve at når kommuner gjør et valg på grunnlag av fritt skjønn som per definisjon er lovlig, og dermed forsvarlig, bør statsforvaltningen heller ikke kunne sette til side dette skjønnet.

Dette forholdet har nær sammenheng med innretningen av statlig klagebehandling, jfr. punktet over.

- viii. Forslag: vurdere om det bør etableres andre tvisteløsningsordninger i tillegg til dagens ordinære domstolsbehandling, for å behandle tvister mellom stat og kommune, hvor stat og kommuner er uenige om lovforståelsen**

Domstolsbehandling er ressurskrevende og innebærer stor økonomisk risiko for kommunene og fylkeskommunene. Mer tilgjengelige tvisteløsningsmekanismer kan ivareta et behov for nødvendig rettsavklaring, og slik, etter vår oppfatning på en bedre måte enn i dag, bidra til nasjonal rettslikhet¹¹.

¹¹ [Nye regler i tvisteloven § 1-4 a\) gir kommunen vid søksmålsadgang mot staten](#)

ix. Forslag: vurdere tiltak som kan gi reell samordning av styringssignaler og prioriterte oppdrag i tildelingsbrev til underliggende etater, herunder dempe omfang og detaljeringsgrad av statlig tilsyn.

DFØ gjorde i 2024 en kartlegging av utviklingen av det statlige tilsynet med kommunesektoren¹². Den viser at omfanget av tilsyn er økende. Dokumentasjonskravet oppfattes som tidkrevende. Kommunene opplever ingen tydelig forbedring når det gjelder tilsynsmyndighetenes koordinering og samordning av tilsyn. Veiledning er fortsatt oppfattet som mer nyttig og viktig for regeletterlevelse og utvikling av tjenestene, enn tilsyn.

I dag definerer hvert sektordepartement hva underliggende etater skal gjennomføre av oppgaver under virksomhetsåret. Det gjøres ingen overordnet prioritering på tvers av sektorer. Kommunal- og distriktsdepartementet (KDD) har en koordinerende rolle, men har liten reell makt eller myndighet til å beslutte eller påvirke for eksempel det samlede antall planlagte nasjonale tilsyn. Resultatet kan til illustrasjon være at to ulike departementer planlegger tilsyn innenfor skolesektoren, og at kommunene må forholde seg til to tilsyn istedenfor ett.

Det er enighet om at statens samlede styringstrykk på kommunesektoren er for stort. Et viktig tiltak må derfor være å vurdere hvordan summen av styringssignaler og mål påvirker kommunesektorens mulighet til *effektiv ressursbruk, fleksibel bruk av personell og/eller effektiv oppgaveløsning*, og hva dette i tilfelle betyr for *kvalitet og likeverd i tjenestene*.

Ett annet mulig tiltak kan være å gi KDD og Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet (DFD) tydeligere mandat – sammen – om å legge til rette for en bedre prioritering av tilsynsbehov (og dermed også faktisk reduksjon av omfanget). For eksempel kunne KDD og DFD få ansvar om å frem en oversikt over de tilsyn og aktiviteter rettet mot kommuner og fylkeskommuner som er planlagt for neste år, som en del av kommuneproposisjonen.

Tilsyn tar mye ressurser, både i kommuner og i statsforvaltningen. Demografi, økonomi og personellmangel fører til at det må foretas prioriteringer i *hva* kommunesektoren skal levere, og *hvordan*. Derfor er det nødvendig at også regjeringen i sterkere grad prioriterer på tvers av sektorer og avstår fra tilsynsvirksomhet som ikke er helt nødvendig. Den enkelte tilsynsmyndighet har som oppgave å ta hensyn til sitt sektoransvar, og kan ikke forventes å prioritere bort eller ned tilsyn på eget ansvarsområde med mindre det kommer utvetydige signaler fra overordnet nivå. Skal det en reell samordning til forutsetter det også at de ulike tilsynsmyndighetene får en klarere plikt til å vurdere egne tilsyn opp mot andres. I dag har de et sektoransvar, og det er ikke naturlig at de skal veie inn andre sektors behov eller aktiviteter.

Videre bør det tydeligere framgå i overordnede styringssignaler at statsforvaltningen i større grad vurderer om veiledning er et mer effektivt virkemiddel enn tilsyn for å sikre regeletterlevelse.

Prioritering mellom tilsyn på statsforvalternivå

Statsforvalterne sier selv at dersom de fikk større frihet til å styre og prioritere tilsynsvirksomheten, ville nytten for kommunene øke. Statsforvalterne opplever i tillegg å ikke ha nok ressurser til å gjennomføre gode tilsynsprosesser. Resultatet kan bli at den faglige støtten i forkant og etterkant av tilsynet prioriteres bort.

Et sterkere mandat for respektive statsforvalterembete til å prioritere mellom tilsyn som blir foreslått på nasjonalt nivå kan være et mulig virkemiddel for å sikre at tilsyn blir mest mulig tilpasset kommunesektorens behov. En annen mulighet er at overordnet myndighet lager en meny som respektive statsforvalter kan velge fra. Dette dreier seg da om samspillet og

¹² «Statlig tilsyn med kommunene 2020-2024» (DFØ 2024:14).

rollefordelingen mellom nasjonale myndigheter (direktorat) og statsforvalterne.

Forbedret tilsynsmetodikk

Som departement med det administrative ansvaret for statsforvalterne bør DFD ta initiativ til å gå gjennom og utvikle/tilpasse tilsynspraksis med mål om at tilsyn skal bli enda mer nyttig for kommunene, herunder bidra til å bygge kompetanse, og så langt som mulig ikke påføre kommunene unødvendig merarbeid i forkant, under og etterkant av tilsyn. For eksempel har Helsetilsynet gjort to interessante grep som andre tilsynsmyndigheter – herunder statsforvalterne – bør inspireres av:

- Dels har tilsynet innledet en intern prosess hvor man ser på hvordan fremtidens tilsyn skal tilpasses en ny situasjon i kommunal sektor.
- Dels er det utviklet «kvalitetsindikatorer for tilsyn», som måler hvorvidt/i hvilken grad tilsynet er nyttig for kommunen.

I sin evaluering av statens tilsynsvirksomhet har DFØ¹³ en rekke andre konkrete forbedringsforslag som kommisjonen bør vurdere.

3.2.3 Forslag knyttet til statsforvaltningens praktisering av lovverket

x. Forslag: Bedre samordning av informasjonsinnhenting fra statens side mot kommunene

Kommunesektoren forholder seg til svært mange undersøkelser og rapporteringskrav fra ulike deler av staten. Spørreundersøkelser kan ha stort omfang, omfatte mange ulike deler av kommunens virksomhet og legge beslag på mye tid. Samtidig lager kommunene selv en rekke oppsummeringer lokalt som publiseres og behandles politisk i egne saksfremlegg eller som del av økonomi- og handlingsplan rapporteringen.

Det kan forenkle og være ressursbesparende hvis staten samordner seg om rapportering på handlingsplaner og strategier, og benytter digitale verktøy med eksempelvis søk mot allerede publiserte kommunal informasjon i stedet for å enten sende ute en rekke spørreundersøkelser eller pålegge kommunene å rapportere. Terskelen bør uansett heves for når det bes om rapportering fra kommuner eller det sendes ut spørreundersøkelser, fordi det er for lite samordning mellom tidligere undersøkelser, eller ulike deler av staten. Her vil det være viktig at staten skiller mellom behov for informasjonsbistand og ren rapportering. Det pågår arbeid for automatisk datafangst, men dette tar lang tid og krever mye utviklingskapasitet, og det vil i praksis ikke kunne erstatte de spørreundersøkelser eller rapporteringene som i dag finnes.

xi. Forslag: utrede hvordan utforming av faglige retningslinjer og veiledere kan tydeliggjøre det lokale selvstyret og handlingsrommet

Det enkelte fagdepartement gir ofte direktorater i oppdrag å utvikle nye pedagogiske virkemidler – retningslinjer, veiledere, rundskriv osv. Retningslinjer og veiledere brukes på sektorområder som for eksempel helse, skole, og plan og bygg. Innholdet i de pedagogiske virkemidlene vil kunne variere – fra utpreget medisinskfaglige vurderinger til mer generelle fremstillinger av nytt regelverk for en sektor.

Pedagogiske og informative veiledere og retningslinjer kan være nyttige virkemidler for kommuner og fylkeskommuner: de er lett tilgjengelig, kan gi oversikt over et ellers komplisert

¹³«Statlig tilsyn med kommunene 2020-2024» (DFØ 2024:14).

regelverk og gi faglig støtte og trygghet for brukerne. Dette gjelder ikke minst hvor faglig kunnskap og kilder ellers kan være vanskelig tilgjengelig.

Det store omfanget av statlige veiledere og retningslinjer, og innholdet i disse, bidrar imidlertid til å utfordre det kommunale selvstyre. Rettsregler som allerede er detaljert, kan bli enda mer detaljregulert ved at statsforvaltningen blir en premissleverandør for tolkningen av regelverket, og faktisk strammer inn handlingsrommet. Mange retningslinjer og veiledere fokuserer også i stor grad kun på begrensningene i kommuners og fylkeskommuners handlingsrom, og ikke på handlingsrommet. Manglende fremstilling av handlingsrommet vil svekke kommunenes og fylkeskommunenes adgang til å prioritere og velge de løsningene som passer best for utfordringene de står overfor¹⁴. Det er ikke i tråd med Stortingets intensjon om å styrke det kommunale selvstyre, slik som uttalt av Stortinget da kommuneloven fra 2018 ble vedtatt, og som bekreftet i komitemerknader i forbindelse med behandling av forvaltningsloven (våren 2025).

I et samarbeidsprosjekt mellom KS og Helsedirektoratet ble funksjonen og bruken av retningslinjer og veiledere drøftet. Man var i prinsippet enige om den juridiske statusen, men hvordan slike retningslinjer og veiledere brukes i praksis av statsforvaltningen varierer (både med hensyn til veiledning, tilsyn og klagebehandling). Dette får konsekvenser i styringen av kommunene. Det er derfor behov for en tydeliggjøring av at det kun er lov og forskrift som binder kommunene, og hva som er det lokale handlingsrommet i bruken av slike pedagogiske virkemidler. Behovet er ikke begrenset til helse- og velferdsområdet. Derfor bør kommisjonen utrede hvordan utforming av faglige retningslinjer og veiledere kan tydeliggjøre det lokale selvstyret og handlingsrommet, slik at det kan være en felles beskrivelse på tvers av sektorer, og som kan bidra til mer lik praksis i statsforvaltningen.¹⁵

xii. Forslag: utrede tiltak som kan styrke etterlevelsen av det institusjonelle rammeverket for hvordan staten skal styre kommunesektoren.

Endringer i det institusjonelle rammeverket for statens styring er viktig for å redusere styringstrykket. Samtidig er ikke slike endringer ikke i seg selv tilstrekkelige. Også *måten* staten følger opp og i praksis følger opp det institusjonelle rammeverket må endres.

For eksempel praktiseres tilsyn ulikt selv om tilsynsproblematikken er lik. Ulike statsforvalterembeter gjør ulike vurderinger av hva som skal ligge til grunn for et tilsyn. Det er behov for økt forutsigbarhet på dette området. Med økt forutsigbarhet følger også økt effektivitet. Hvordan hensynet til det lokale selvstyret forstås og hvordan det vektlegges er dessuten ulikt i ulike sektorer og etater.

Det er nødvendig både å øke kompetansen i statsforvaltningen om det lovfestede lokale selvstyret, og å arbeide med ledelse og kultur for å i praksis følge opp de føringene som det institusjonelle rammeverket legger på statens styring av kommuner og fylkeskommuner.

¹⁴ For en mer fylldig beskrivelse av utfordringer med dagens utforming av veiledere og retningslinjer, se [fagnotat](#) fra KS Advokatene: «Statlige retningslinjer og veiledere – hvordan fremstilles og vektlegges det kommunale selvstyret og hvordan kan KS arbeide for å endre praksis?» (2025)

¹⁵ Aktuelt kunnskapsgrunnlag kan være «[Kommunal variasjon i statlige veiledere og retningslinjer](#)» (NIBR, 2013), «[Statlige retningslinjer og veiledere](#) – hvordan fremstilles og vektlegges det kommunale selvstyret og hvordan kan KS arbeide for å endre praksis?» (KS notat, 2025) og Rambølls «[Kartlegging av hvordan Helsedirektoratets nasjonale faglige retningslinjer og veiledere blir forstått og brukt i kommunesektoren](#)» (Rambøll 2025).

xiii. Forslag: KS anbefaler at kommisjonen arbeider videre med hvordan statens pedagogiske virkemidler kan utformes slik at statsforvaltningen ikke begrenser det lokale selvstyret annet enn av det som fremgår av lov og forskrift.

For kommunene er det nyttig at det finnes retningslinjer og veiledere. Utfordringen er at den samlede virkningen av summen av pedagogiske virkemidler ikke blir vurdert på det utførende leddet, altså kommunene. Pedagogiske virkemidler kan fremstå som noe annet enn statens formelle styring. I praksis fremstår de som like styrende som formelle regler og forskrifter. I tillegg vil befolkningen ha forventninger om at statens faglige anbefalinger skal følges selv om kommunen gjør en annen vurdering.

Det store omfanget av statlige veiledere og retningslinjer, og innholdet i disse, bidrar til å utfordre det kommunale selvstyre. Rettsregler som allerede er detaljert, blir enda mer detaljregulert ved at statsforvaltningen blir en premissleverandør for tolkningen av regelverket, og i praksis strammer inn handlingsrommet mer enn det som var intensjonen fra Stortinget¹⁶. Mange retningslinjer og veiledere fokuserer også i for stor grad kun på begrensningene i kommuners og fylkeskommuners handlingsrom, og ikke på handlingsrommet. Retningslinjer og veiledere bør i større grad utformes med den hensikt å gi råd og anbefalinger til kommuner eller fylkeskommuner, men samtidig tydeliggjøre at det er kommuner som myndighet som tar beslutningene hvor en oppgave etter loven er lagt til kommuner¹⁷.

Som en del av et samarbeidsprosjekt mellom KS og Helsedirektoratet fikk Rambøll i oppdrag å kartlegge hvordan direktoratets «normerende produkter» (faglige nasjonale retningslinjer og veiledere) forstås¹⁸. Helt overordnet skriver Rambøll følgende:

«Funn fra både intervju og spørreundersøkelse [tyder] på at kommunens handlingsrom til å gjøre lokale tilpasninger og til å prioritere, organisere og utvikle tjenestene med fordel kan synliggjøres og tydeliggjøres ytterligere. Oppfatningen deles av både kommuneledelse, tjenesteledere og administrativt ansatte, men kommuneledere opplever behovet for synliggjøring og tydeliggjøring som noe større.» (Rambøll, s 66)

Innvirkningen på kommunens handlingsrom konkretiseres i flere punkter. Blant annet oppleves det å være et gap mellom forventningene som stilles gjennom direktoratets retningslinjer og veiledere, sett opp mot hva kommunen klarer å leve opp til i en situasjon med vedvarende mangel på personell og en anstrengt kommuneøkonomi. Denne utfordringen ser ut til å forsterkes av at kommunenes handlingsrom ikke er tilstrekkelig tydeliggjort i produktene.

Ut fra prinsippet om lokalt selvstyre og handlingsrom og kommuneloven er det KS oppfatning at kommunen står fritt til å velge *hvordan* man sikrer at tjenestene holder et faglig godt (og forsvarlig) nivå. Helsedirektoratets produkter kan være gode hjelpemidler, men det er fullt mulig – og legitimt – å bruke andre kilder (faglitteratur, hjelpemidler utviklet lokalt av kommunens egne fagpersoner etc.). Det er for eksempel en viktig del av kommunens arbeidsgiveransvar å se til at

¹⁶ En FoU fra 2019 slår fast at «lovkravene ofte er generelle formuleringer [som] utvilsomt åpner opp for at mye av konkretiseringen av hvilke plikter som påhviler kommunene vil finne sted nettopp i tilsynsveilederne og dette kan derfor også innebære at de som tolker lovkravene går lenger enn hva lovgiver opprinnelig hadde tenkt» (KS FoU: «Nasjonal standardisering vs. lokal autonomi: rammestyring i prinsipp og praksis», NIBR 2019, s. 18).

¹⁷ For utdyping, se [fagnotat](#) fra KS Advokatene: «Statlige retningslinjer og veiledere – hvordan fremstilles og vektlegges det kommunale selvstyret og hvordan kan KS arbeide for å endre praksis?» (2025). Direktorat for økonomistyring peker også på at direktoratene i større grad «bør påpeke de mulighetene som ligger i lovverket når det gjelder lokal tilpasning. Her oppfordrer vi kommunene selv til å ta et ansvar for å faktisk utnytte det lokale handlingsrommet, og å utfordre direktoratenes lovfortolkninger» (DFØ 2024: 11, s. 3).

¹⁸ «[Kartlegging av hvordan Helsedirektoratets nasjonale faglige retningslinjer og veiledere blir forstått og brukt i kommunesektoren](#)» (Rambøll 2025).

de ansatte har tilstrekkelig kompetanse til å utføre jobben sin (er faglig oppdatert), og en naturlig del av både daglig drift og strategisk ledelse å sikre erfarings- og kompetansedeling.

Hvordan pedagogiske virkemidler omtaler det lokale selvstyret og handlingsrommet blir spesielt viktig når statsforvaltningen gjør en lovlighetskontroll (tilsyn) eller i klagebehandling. Funnene fra Rambølls kartlegging av bruken av Helsedirektoratets pedagogiske virkemidler tyder på at tilsynsmyndighetene – spesielt noen statsforvalterembeter – forstår graderingene som mer forpliktende enn hva både Helsedirektoratet og kommunene gjør. Derfor er det nødvendig at beskrivelsen av det kommunale selvstyret/handlingsrommet levner liten tvil om kommunenes rett til å gjøre selvstendige vurderinger og prioriteringer.

Det er viktig å understreke at behovet for en tydeliggjøring ikke begrenser seg til helse- og omsorgsfeltet. For eksempel er det behov for en oppdatering av innsigelsesrundskrivet og en gjennomgang av statlige planretningslinjer og sektorspesifikke føringer, for å sikre at sektormyndigheten ikke griper inn i lokalt selvstyre.

Konsekvenser for kommunene

Kommunen har et helhetsansvar. I dette helhetsansvaret inngår både å vurdere ressursbruk innenfor en sektor, og samlet ressursbruk i hele kommunen. Det kan i praksis bety at den kommunale skjønnsmessige vurderingen av ressursbruk tilsier et lavere innsats på et spesifikt område enn hva som ville være tilfelle dersom ressursene (økonomi, kapasitet og kompetanse) var ubegrensede – men fortsatt innenfor det som kommunen vurderer som forsvarlig. Det er selvsagt slik at vedtak skal være godt begrunnet og dokumentert. Det er viktig for rettsikkerheten og for den faglige kvaliteten på tjenestene. Men kommunene bruker mye tid på å dokumentere begrunnelsen for beslutninger og vedtak i forbindelse med tilsyn og klagebehandling i de tilfeller hvor statsforvaltningen har en annen tolkning av retningslinjer og veiledere. Utfordringen er at statsforvalter forstår de pedagogiske virkemidlene som bindende for kommunene.

En tydeliggjøring av statens pedagogiske virkemidler slik at det er helt tydelig at de ikke binder kommunene utover lov og forskrift vil frigjøre ressurser som kommunene i dag bruker på å imøtegå statsforvaltningens bruk av retningslinjer og veiledere som grunnlag for å pålegge kommunene å endre vedtak eller praksis. Det vil gi økt rom for faglig skjønnsutøvelse og valg av hvordan man løser oppgavene. Det fritar selvfølgelig ikke kommunene fra kravet om å levere tilbud til innbyggerne som er forsvarlig.

Konsekvenser for brukerne

God dokumentasjon er viktig for den som mottar en tjeneste. Det skal være mulig å forstå begrunnelsen for et vedtak eller ytelse, også sett opp mot hva som er de faglige anbefalingene i statens retningslinjer og veiledere. At de pedagogiske virkemidlene tydelig kommuniserer at det er kommunen som har myndighet til å velge hvordan en tjeneste eller oppgave skal utføres vil bidra til innbyggerne bedre kan forstå begrunnelsen for kommunens valg, herunder også hvordan hensyn til den lokale ressursituasjonen er vurdert inn i beslutningen.

3.3 Konkrete enkeltforslag som vil lede til mindre statlig detaljstyring

I vår medlemsdialog med kommunene og fylkeskommunene har vi identifisert konkrete lovparagrafer, problemstillinger som må ses nærmere på og eksempler på praksis i statsforvaltningen som bør endres for at hensikten med kommisjonen – redusert statlig detaljstyring av kommunesektoren – skal bli en realitet. Det er viktig å understreke at forslagene i denne delen av høringssvaret ikke er en fullstendig liste, og oppfordrer kommisjonen at på eget initiativ identifisere flere konkrete tiltak.

3.3.1 Forslag til lovendringer

I. KS anbefaler at kommisjonen bør be om at det gjøres en ny vurdering av muligheten for å oppheve § 12-5 i helse- og omsorgstjenesteloven

I helse- og omsorgstjenesteloven er det definert at Helsedirektoratet skal «utvikle, formidle og vedlikeholde nasjonale faglige retningslinjer og veiledere som understøtter de mål som er satt for helse- og omsorgstjenesten». Det er samtidig slått fast i kommuneloven at kommuner og fylkeskommuner kun er bundet av det som går frem av i lov og forskrift. Disse to bestemmelsene forstås ulikt av ulike aktører, og leder i praksis til unødvendig usikkerhet og konflikt om hvorvidt direktoratets faglige anbefalinger – som er ment som en støtte til kommunenes kvalitetsarbeid – er juridisk bindende eller ikke. Det er for eksempel dokumentert at forståelsen av Helsedirektoratets retningslinjer og veiledere status er forskjellig mellom statsforvaltningen og kommuneledelsen¹⁹, og at det kan virke innsnevrende for det kommunale handlingsrommet. Helse- og omsorgsdepartementet foreslo selv i 2023 at lovfestingen av Helsedirektoratets oppgaver skulle oppheves²⁰.

En oppheving av § 12-5 vil ikke påvirke Helsedirektoratets oppgaver eller ansvarsområder, men gir en mulighet til en tydeliggjøring av den juridiske statusen for direktoratets faglige anbefalinger. Det er viktig både for hvorvidt kommuner og fylkeskommuner kan velge å ikke følge anbefalingene (men likevel innfri lovens krav om forsvarlige tjenester), og for statsforvaltningens tilsyn og klagebehandling.

KS anbefaler derfor at kommisjonen bør be om at det gjøres en ny vurdering av muligheten for å oppheve § 12-5 i helse- og omsorgstjenesteloven.

II. KS anbefaler at kommisjonen i NOU 2 ber om en lovendring eller ny fortolkning av Helse- og omsorgstjenestelovens § 3-2 nr 6 bokstav b.

Paragrafen inneholder bestemmelser om at kommunen skal tilby «personlig assistanse, herunder praktisk bistand og opplæring og støttekontakt». Retten til tjenester er beskrevet i Pasient- og brukerrettighetslovens § 2-1: «Pasient og bruker har rett til nødvendige helse- og omsorgstjenester».

I forarbeidene til loven står det at bestemmelsen er en videreføring av bestemmelsen slik den sto i tidligere *Lov om sosiale tjenester*: «De som ikke kan dra omsorg for seg selv, eller som er helt avhengig av praktisk eller personlig hjelp for å greie dagliglivets gjøremål, har krav på hjelp etter § 4-2 bokstav a-d». Det betyr i klartekst at de som er omfattet av rettigheten, har rettskrav på å få bistand til alt som kommer inn under «dagliglivets gjøremål». Vindusvask er en av mange oppgaver som kommer inn under begrepet «dagliglivets gjøremål» og som kommunen dermed er forpliktet å tilby innbyggere som er «helt avhengig av praktisk eller personlig hjelp. I en tid med økende mangel på personell gir det lite mening å prioritere oppgaver som for eksempel vindusvask.

Denne regelen setter også til side prioriteringskriterier som sier at det som skal vektlegges når tjenester tildeles er nyttekriteriet, ressurskriteriet og alvorlighetskriteriet. Innbyggere som har behov for personlig assistanse, vil oppleve at enkelte av dagliglivets gjøremål ikke utføres av

¹⁹ «Kartlegging av hvordan Helsedirektoratets nasjonale faglige retningslinjer og veiledere blir forstått og brukt i kommunesektoren» (Rambøll 2025),

²⁰ Jamfør [høringsnotat](#) om endringer i helselovgivningen, kapittel 6.

kommunen. Dette kan for eksempel være hjelp til vindusvask. Om det skal gis assistanse til en konkret oppgave, vil bli vurdert ut fra nytte-, ressurs- og alvorlighetskriteriet.

Kravet om faglig forsvarlighet i tjeneste ligger fast, selv om praksisen i norske kommuner ikke vil være lik (det er den heller ikke i dag). Kommuner med god økonomi og tilgang på personell kan allerede i dag tilby mer til innbyggerne enn kommuner med dårlig økonomi.

III. KS anbefaler at kommisjonen i NOU 2 utreder og fremmer forslag om endring kompetansekrav knyttet til bruk av tvang i helse- og omsorgssektoren (Helse- og omsorgstjenesteloven § 9-9)

Kommisjonen varslar i kap. 9.2.3 at det kan bli aktuelt i NOU 2 å se nærmere på kompetansekravene i helse- og omsorgstjenesteloven knyttet til bruk av tvang.

Tilgangen på faglært helsepersonell er redusert og situasjonen vil bli vesentlig forverret ifølge helsepersonellkommisjonens rapport. Riktig bruk av tvang er vesentlig for den enkeltes rettsikkerhet, og ved vurdering av om tvangsvedtak skal utarbeides så skal det være strenge krav. Det følger også av loven at tilsynsmyndighetene har særskilte krav til oppfølging. Kravet i dag ved gjennomføring av tvang, er at det skal være en høyskoleutdannet person til stede. Statsforvalter kan gi dispensasjon og dette skjer i utstrakt grad.

Det vil ikke være mulig å sikre at det i fremtiden er til stede personell med høyskoleutdanning i alle situasjoner der det er nødvendig å anvende tvang. Behov for bruk av tvang må fortsatt vurderes av høyskoleutdannede, men når det skjer planmessig må helsefagarbeidere også kunne gi bistanden. Dette vil frigjøre høyskoleutdannet helsepersonell til oppgaver/brukere som har mer behov for deres kompetanse.

Dette kan spare tid for høyskoleutdannet personell som i dag må søke statsforvalter om dispensasjon fra kravet. Det kan heller legges inn vurdering av kompetansekrav til den som skal utøve tvangen, som en del av tvangsvedtaket. Kompetansekrav i forbindelse med utarbeidelse av vedtak om bruken av tvang ligger fast.

IV. KS anbefaler at kommisjonen i NOU 2 utreder og fremmer forslag om differensiering av språkkrav for helsepersonell med yrkeskvalifikasjoner utenfor EØS og Sveits.

Kommisjonen varslar i kap. 9.2.3 at det kan bli aktuelt i NOU 2 å se nærmere på språkkravene for helsepersonell med yrkeskvalifikasjoner utenfor EØS og Sveits.

At helsepersonellet har god norskspråklig kompetanse, er avgjørende for kvalitet og pasientsikkerhet. Innbyggerne har høye forventninger til kvaliteten i de kommunale helse- og omsorgstjenestene, og kommunene er opptatt av å levere gode tjenester til alle. Samtidig utfordres kvaliteten av generell mangel på helsepersonell. Det er nødvendig å vurdere tiltak som kan bidra til at flere som står utenfor arbeidslivet, herunder innvandrere med helsefaglige kvalifikasjoner, kan få arbeid i helsesektoren.

Kommunene gir tilbakemelding om at dagens språkkrav oppleves som for rigide og ikke i samsvar med oppgavene som skal utføres i tjenestene. Dette gjelder særlig oppgaver som vanligvis utføres av helsefagarbeidere, som kommunene har stort behov for. Resultatet blir at mange som kunne ha gjort en god jobb, ikke innfrir språkkravene og at døren til arbeid i kommunale helse- og omsorgstjenester lukkes for disse. I dagens situasjon er det særlig relevant å trekke fram de mange flyktingene fra Ukraina som kan være aktuelle for arbeid i kommunale helse- og omsorgstjenester.

Språkkravene i helse- og omsorgstjenestene består både av krav som kommunene er pålagt fra statlige myndigheter gjennom lov og/eller forskrift, og krav som kommunene selv har fastsatt. For førstnevnte kategori, følger det av forskrift²¹ at bestått språkprøve på nivå B2²² er et vilkår for rett til norsk autorisasjon for alle helsepersonellgrupper etter helsepersonelloven § 48 første ledd. Når det gjelder krav som kommunene selv har fastsatt, tar disse som regel utgangspunkt i Helsedirektoratets generelle anbefaling om at alt helsepersonell som et minimum bør beherske norsk på nivå B2²³.

Da B2-kravet i forskriften ble innført i 2017, førte det til en betydelig nedgang i godkjenninger av autorisasjoner for helsefagarbeidere med utdanning fra utenfor EØS. Samtidig er det et paradoks at samme krav ikke gjelder for personer fra EØS-området, som utgjør den største delen av helsearbeidere med annen språkbakgrunn enn norsk.

For å bedre kommunenes tilgang til personell, mener KS at kommunekommisjonen bør vurdere muligheten for å differensiere B2-kravet i dagens forskrift. Alternativt at helsefagarbeidere som gruppe løftes ut helsepersonelloven § 48, slik at disse ikke omfattes av språkkravet. KS mener en slik endring totalt sett vil kunne gi bedre helse- og omsorgstjenester til innbyggerne, ved å bedre tilgangen til arbeidskraft, samtidig som flere blir inkludert i arbeidslivet. Det er imidlertid viktig at man samtidig vurderer tiltak som kan heve språkkompetansen for helsepersonellet.

V. KS anbefaler at kommisjonen i NOU 2 utreder og fremmer forslag om hvordan ordninger for godkjenning av utenlandsk utdanning kan gjøres mer effektive og forutsigbare

Kommunene gir tilbakemeldinger om at godkjenning av utenlands utdanning er en betydelig barriere for å få innvandrere og andre med utenlandsk utdanning inn i arbeidslivet. Utfordringen har blitt særlig aktualisert av det store antallet ukrainske flyktninger som er bosatt i kommunene siden 2022. Systemet beskrives som uoversiktlig og fragmentert, med mange aktører som forvalter ulike regelverk knyttet til ulike yrkesgrupper, profesjoner og utdanninger. Dette medfører at kommunene bruker uforholdsmessig mye tid og ressurser på å orientere seg om ordninger og regelverk, og dermed går glipp av viktig arbeidskraft. For den enkelte arbeidstaker er dette åpenbart også svært uheldig.

Utfordringen er sektorovergripende og berører flere departementers ansvarsområder, og gjelder både utdanninger som er relevant for kommunene som arbeidsgivere og for arbeidslivet ellers. Med bakgrunn i det store behovet for kvalifisert arbeidskraft til kommunesektoren, er godkjenning av helsefaglige utdanninger særlig viktig. Utfordringen er samtidig ikke begrenset til helse.

KS mener det er behov for et samlet løft fra statlige myndigheter for å skape et bedre, mer effektivt og forutsigbart system for godkjenning av utenlandsk utdanning. Dette vil både kunne frigjøre administrative ressurser hos kommunene for å følge opp brukere med behov for bistand, og også gjøre det enklere for kommuner og andre arbeidsgivere å ansette.

Et resultat av dagens system er at mange med utenlandsk kompetanse ikke får tatt denne i bruk, og havner i andre deler av arbeidslivet. Dette er både uheldig for den enkelte, og et problem for kommuner og andre arbeidsgivere som ikke får tilgang på den kompetansen de trenger. I tillegg det uheldig dersom personer med høyere utdanning opptar stillinger uten kompetansekrav, som

²¹ Forskrift om tilleggskrav for autorisasjon for helsepersonell med yrkeskvalifikasjoner fra land utenfor EØS og Sveits, § 3.

²² [The CEFR Levels - Common European Framework of Reference for Languages \(CEFR\)](#)

²³ [Om helsepersonellets språkkompetanse - Helsedirektoratet](#)

med fordel kunne vært forbehold personer uten kompetanse som trenger å komme inn i arbeidslivet.

VI. KS anbefaler at kommisjonen i NOU 2 ber Arbeids- og inkluderingsdepartementet om å tydeliggjøre kommunenes handlingsrom til å fatte rammevedtak etter sosialtjenestelovens § 18, slik at kommunenes handlingsrom eksplisitt framkommer i loven.

Lov om sosiale tjenester i Nav er utformet med stort rom for skjønnsutøvelse og individuelle vurderinger. Formålet med loven er å:

«bedre levekårene for vanskeligstilte, bidra til sosial og økonomisk trygghet, herunder at den enkelte får mulighet til å leve og bo selvstendig, (2) og fremme overgang til arbeid, (3) sosial inkludering og aktiv deltakelse i samfunnet».

Lovens § 18 regulerer stønad til livsopphold, og er den bestemmelsen som i størst grad medfører administrasjon og saksbehandling for kommunene, samtidig som den legger grunnlag for utbetalinger til brukerne. I mange tilfeller vurderer kommunene det som mest hensiktsmessig å fatte såkalte rammevedtak eller «inntil-vedtak» for løpende utgifter til livsopphold etter lovens § 18. Dette kan både begrunnes ut fra en faglig vurdering av hva som er best for den enkelte bruker, og ut fra hensynet til redusert tidsbruk som kan frigjøre ressurser til andre formål.

Så lenge lovens formål er ivaretatt i vedtaket, mener KS at kommunene skal ha handlingsrom til å ha en slik praksis. Det er likevel en forutsetning at det foreligger en nærmere vurdering fra sosialtjenesten av grunnlaget for kravet fra søker av sosialhjelp. Vedtaket må utformes slik at bruker forstår hvilken konkret rettighet som er gitt, og hvilke beløp som utbetales når dokumentasjon på faktiske kostnader fremlegges. Det er imidlertid en utfordring at Arbeids- og velferdsdirektoratets gjennom sin lovfortolkning slik denne framkommer i rundskriv²⁴ i praksis hindrer kommunen i å fatte denne typen vedtak.

Videre er det uenighet mellom KS og direktoratet om hvordan loven og rundskrivet skal tolkes. I 2020 konkluderte direktoratet med at rammevedtak eller «inntil-vedtak» er i strid med gjeldende regelverk.

Konsekvenser for brukerne av direktoratets forståelse

Inntil-vedtak og ramme-vedtak ga større forutsigbarhet for bruker og ble benyttet for å gi søkere av sosialhjelp trygghet for at de får støtte fra sosialtjenesten, før kostnadene pådras. Bruker trengte ikke søke hver måned for dekning av forutsatte utgifter.

Det kunne eksempelvis gis vedtak om at strømutfgiftene til en søker vil bli dekket for inntil en viss sum de neste tre månedene når dokumentasjon på utgifter fremlegges. Dersom faktiske kostnader var mindre enn fastsatt i inntil-vedtak og ramme-vedtak, ble det utbetalt et mindre beløp i henhold til faktiske kostnader.

Konsekvenser for kommunen av direktoratets forståelse

De største kommunene har over tid meldt tilbake at Avdirs. Lovfortolkning har medført økt og unødvendig ressursbruk. Kommunene opplever at de nå ikke har «lov» til å innvilge støtte til for eksempel strøm uten å vite eksakt beløp. Dette medfører økt byråkrati med nye søknader eller anslåtte beløp, enten egen søknad for hver regning anslå beløp og endre vedtak, eller fatte omgjøringsvedtak og be bruker om å trekke søknaden.

²⁴ [Rundskriv til Lov om sosiale tjenester i arbeids- og velferdsforvaltningen - Lovdata](#)

Lovfortolkningen til Avdir har medført eksempelvis at Trondheim kommune fattet ca 8600 egne strømvedtak til sosialhjelpsmottakere i 2025. På landsbasis vil dette utgjøre ca 229 000 unødvendig vedtak.

En mulig presisering av §18 kunne være at «kommunen vurderer hensiktsmessig lengde på vedtak for stønadsperioden».

3.3.2 Andre forslag

A. Bemanningsnormer og kompetansekrav:

KS anbefaler at kommisjonen i NOU 2 utreder og fremmer forslag om mer fleksible bemanningsnormer i barnehagesektoren

Kommisjonen varslar i NOU 1 at bemanningsnormene i barnehagesektoren vil bli et tema i NOU 2.

I likhet med lærernormen er bemannings- og pedagognorm fastsatt på enhetsnivå, altså i den enkelte barnehage. Kommisjonen bør utrede hvordan bestemmelsene kan innrettes på kommunenivå for å sikre mer fleksibel bruk av personell som kan ivareta ulike barns behov. Det kan eksempelvis være behov for høyere bemanning i områder med større levekårsutfordringer, eller med en høy andel barn med særlige behov. En lik behandling av alle barn med hensyn til bemanning og oppfølging, gir ikke nødvendigvis en reell likebehandling.

Fra 1.8.2026 får kommunene hjemmel til å gi forskrift om pedagogisk bemanning og annen relevant kompetanse (utover nasjonalt fastsatte normer). Det gjøres også endringer i styringen og finansieringen av private barnehager som gir kommunene større mulighet til å differensiere tilskudd etter faktisk behov i barnegruppene. Dette gir et godt utgangspunkt for videre utredning av mer fleksible bemanningsnormer i barnehagesektoren.

Pedagognormen er innrettet slik at et nytt barn over terskelverdi utløser krav om en pedagog i 100%-stilling. En barnehage med 14 barn vil oppfylle normen med en pedagogisk leder. Økes barnetallet med én vil det være krav om en hel stilling til pedagogisk leder. Pedagogisk leder i 80 prosent stilling vil ikke bidra til oppfyllelse av normen, selv om forholdstallet mellom barn og pedagogisk leder er bedre. Det gjør det utfordrende å tilpasse bemanningssituasjonen til endrede barnetall og hindrer fleksibilitet med tanke på opptak og behov for barnehageplasser lokalt. Som eksempelet over viser er normen heller ikke innrettet slik at forholdstallet i antall barn per pedagogisk leder blir likt mellom barnehager og det er tvilsomt om normen derfor bygger opp om likeverdig kvalitet og tjenestetilbud.

Kommunene opplever i dag å bruke uforholdsmessig tid på dokumentasjon av og saksbehandling ved dispensasjonssøknader. Dispensasjonsregelen bør utredes, og det bør ses til opplæringsområdet hvor det er adgang til å ansette midlertidig eller på vilkår om ferdigstillelse av utdanning når det ikke melder seg kvalifiserte søkere til en lærerstilling. Et vilkår om ferdigstillelse av påbegynt utdanning vil bidra til mer langsiktighet i rekrutteringsarbeidet.

I tillegg til terskelverdiene i pedagognormen bør det vurderes hvilke utdanningsgrupper som skal inngå i normen, og hvordan en mer sammensatt utdanningsbakgrunn i personalet kan bidra til å ivareta mangfoldet i barnegruppene med hensyn til kvalitet og likeverdige tjenester.

B. Forenklet og forbedret lovregulering av kommunale oppveksttjenester

Kommunekommisjonen bør vurdere om en sammenslåing av lovverk innenfor oppvekstsektoren kan bidra til en forenklet lovregulering, og forbedre rammebetingelsene for tverrsektorielt samarbeid innen de kommunale oppveksttjenestene.

Selv om de fleste barn og unge i Norge har gode levekår, er det en vedvarende utfordring at for mange faller utenfor aktivitet, utdanning og arbeid. Et omfattende kunnskapsgrunnlag peker på en sektorisert organisering av velferds- og oppveksttjenester som skaper en utfordring for barn og familier som trenger sammensatte tjenester over tid. De kommunale oppveksttjenestene styres av nasjonale myndigheter gjennom en detaljert og sektororganisert lovgivning. Minst 14 ulike lovverk regulerer kommunale oppveksttjenester til barn og unge, med en rekke detaljerte krav til oppdrag, saksbehandling og tiltak. En rekke kompenserende tiltak for samarbeid er iverksatt, blant annet på nasjonalt nivå, uten tilstrekkelig effekt. KS har iverksatt en utredning om reguleringen av oppveksttjenestene kan forenkles og forbedres, innenfor forebyggende tiltak, individuelle tjenester og samarbeid²⁵. Målet er et mer helhetlig tilbud til barn og unge som bidrar til inkludering, og bedre bruk av de samlede ressursene i de kommunale tjenestene. Utredningen er svært relevant for kommisjonens arbeid.

C. Plan og bygningsloven

KS støtter kommisjonens vurderinger av tiltak for å frigjøre kapasitet til oppdatering av overordnede arealplaner, inklusive forenklinger knyttet til planstrategi og planprogram for samfunnsdelen, samt forenklinger i prosesskrav til mindre og moderate endringer i gjeldende planer. Kommisjonen bør vurdere dagens organisering av forholdet mellom stat og kommune som areal- og planmyndighet. Kommisjonen bør også vurdere behovet for endringer i plan og bygningsloven som har som effekt at antall innsigelser og varsler om innsigelser reduseres, i særlig grad når foreslått regulering er i tråd med overordnet og oppdatert arealplan.

Kommisjonen varslers i kap. 9.2.3 i NOU 1 at det kan bli aktuelt å se nærmere på forenklinger i plan- og bygningsloven som kan bidra til mer effektiv utnyttelse av planfaglig kapasitet i kommunene. Konkret pekes det på gjeldende krav til planstrategi og planprogram, samt til prosesskrav til mindre og moderate endringer i gjeldende planer.

KS støtter at kommisjonen prioriterer dette i arbeidet med NOU 2.

Konkret innebærer forenklingene knyttet til planstrategi at kravet om planstrategi (§ 10-1) kan erstattes med en bestemmelse om kunnskapsgrunnlag i § 11-2 om samfunnsdelen eller som egen bestemmelse om kunnskapsgrunnlag. Kravet om planprogram for samfunnsdelen bør utgå. Planprogrammet ble innarbeidet i pbl for arealplaner som følger bestemmelsene om konsekvensutredninger, og har aldri vært ment for samfunnsplanlegging. Fjerning av dette kravet i loven er både tatt opp i St. Meld. 18 (2016-17) «Bærekraftige byar og sterke distrikt» og av EVA-plan (evalueringen av plan- og bygningsloven).

Forenkling knyttet til oppheving av planer innebærer behov for å innføre en ny hjemmel plassert i § 12-4 for å gi kommunen mulighet til å oppdatere utdaterte planer, fortrinnsvis eldre enn ti år, gjennom forenklet prosess. I dag er det krav om full planprosess, og forenkling av prosessen vil frigjøre plankapasitet.

KS vil også påpeke behovet for endringer av dispensasjonsbestemmelsen ved at fleksibiliteten bør økes der det er bestemt at det skal bygges, eller for eksisterende byggverk som har behov for tidsmessig oppgradering. I dag skal fasadeendringer på eksisterende byggverk behandles i samme spor som nye bygg eller tiltak som hindrer allmenhetens ferdsel, noe som både er ressurskrevende, og bidrar til å gi en feilaktig fremstilling av tilstanden i pressområder.

²⁵ Utredningen vil være ferdig i løpet av 2026.

KS viser forøvrig til FOU rapporten Dispensasjon etter plan- og bygningsloven – En analyse av mulige lovendringer²⁶ (2024), utarbeidet av advokatfirmaet Holth & Winge for KS, og anbefaler at kommisjonen vurderer dette nærmere i sitt videre arbeid.

Kommisjonen bør se nærmere på utfordringsbildet knyttet til innsigelsesinstituttet, herunder:

1. Vurdere innføring av tidsfrister for å løse innsigelse gjennom dialog og mekling
2. Gjennomgang av statlige planretningslinjer og sektorspesifikke føringer for å sikre at sektormyndigheten ikke griper inn i lokalt selvstyre
3. Etablering av felles saksbehandlingsrutiner for håndtering av innsigelser på tvers av embeter og geografiske avgrensninger
4. Styrking av samhandlingsplattformer mellom kommunen og statsforvalter
5. Styrking av fylkeskommunenes rolle som planfaglig veileder og uttesting av oppgaveavlastende team

Kommisjonen bør se på om tidspunktet for når innsigelse skal inngis skal justeres. I dagens system skal innsigelse gis mens planforslaget er på offentlig ettersyn, i praksis en periode på 6 uker. I mange tilfeller er ikke planforslaget ferdigstilt på dette tidspunktet. De fleste innsigelser løses gjennom mekling/dialog før planen går til vedtakelse, og som det fremgår av NORCE-rapporten²⁷ er en del av innsigelsene begrunnet med mangelfulle utredninger fra utbyggers side. Kommisjonen bør utrede om innsigelsesmyndighetene før kunne få planforslaget oversendt senest samtidig som kommunen mottar dette for gjennomgang og komplettvurdering, for å tidlig kunne gi informasjon dersom det er mangler innenfor vedkommende organs område. Utvikler vil dermed kunne rette feilen tidlig, og kommunen vil avlastes i sin gjennomgang samtidig som sektormyndighet ikke vil kunne unngå å gi innsigelse. Utvikler vil også kunne løse misforståelser og feil uten at det skjer i regi av kommunen, som er dagens system.

D. KS støtter at kommunekommisjonen i NOU 2 vurderer ytterligere innlemminger eller forenklinger av øremerkede tilskudd. I vurdering av innlemminger av større øremerkede ordninger som toppfinansieringsordningen og investerings-tilskuddsordningen forutsettes at det gjøres en konsekvensvurdering av omfordelingseffekter mellom kommuner og grupper av kommuner.

Kommisjonen varslar i NOU 1 at det vil bli aktuelt å vurdere ytterligere innlemminger av øremerkede tilskudd, herunder ulike investeringstilskudd. Toppfinansieringsordningen for ressurskrevende tjenester, som er den aller største øremerkede ordningen (14,3 mrd kr. i saldert budsjett 2026) nevnes spesielt. Både innlemming, forenklinger i ordningen og endringer i forvaltningsansvar vil være aktuelt å vurdere. Men kommisjonen vil i tråd med mandatet ikke vurdere endringer i den økonomiske rammen for ordningen. Det vises for øvrig til punkt 2.7 om investeringstilskuddsordningen for sykehjem og omsorgsboliger.

Prinsipielt er KS positiv til innlemming av øremerkede tilskudd. En innlemming av store ordninger vil imidlertid kunne medføre betydelige omfordelingseffekter mellom kommuner, og påvirke mulighetene for økonomistyring og tjenestekvalitet ulikt avhengig bl.a av kommunestørrelse. Det stiller krav til at den konsekvensvurdering som uansett følger av kommisjonens mandat må gjennomføres både for kommunene samlet og for grupper av kommuner.

²⁶ [KS FOU \(2023\): Holth & Winge: Dispensasjon etter Plan- og bygningsloven](#)

²⁷ [NORCE Rapport 28/2024 \(for Kommunal- og distriktsdepartementet\): Kartlegging av praksis i motsegnaker](#)

Kommisjonen bør også vurdere nærmere potensialet for sammenslåing av øremerkede tilskudd på tvers av departementsgrensene – såkalt programfinansiering. Dette er særlig aktuelt i tilfeller hvor staten ønsker å løfte brede satsinger hvor både stat og kommunesektor må samarbeide om løsningene, og hvor tverrsektorielt samarbeid og samordning er en forutsetning for å lykkes. Den nylig iverksatte programfinansieringen av kommunale tiltak rettet mot utsatte barn og unge i tilknytning til samfunnsoppdraget om samme tema, er et godt eksempel på dette.

E. Forenkling av statlig styring av kulturfeltet

Kommisjonen bør vurdere hvordan statens styring av kulturfeltet kan forenkles.

KS viser til forskningsprogrammet [Polycul](#) fra Oslo Met, som viser at kultursektoren i stor grad styres gjennom en rekke detaljerte tilskuddsordninger. Dette innebærer både en sterk statlig styring, et omfattende administrativt arbeid og begrenser muligheten for lokale tilpasninger av kulturtilbud. I tillegg har staten en ordning med låste fordelingsnøkler, der bevilgninger til kulturformål over statsbudsjettet forutsetter en kommunal medfinansiering av en bestemt størrelse. Administrasjonen mener det er behov for en gjennomgang og forenkling av statlig styring på kulturfeltet, som gir mindre byråkrati, mer maktspredning og større handlingsrom for lokal tilpasning av kulturtilbud. Det må legges til grunn at den generelle vurderingen som kommisjonen varsler av innlemming av øremerkede tilskudd i frie inntekter også gjelder øremerkede tilskudd på kulturfeltet. Alternativt bør det også vurderes å slå sammen flere tilskuddsordninger innen feltet til større og mer fleksible ordninger.

F. Aktørlover

KS mener at kommisjonen må øke ambisjonsnivået for gjennomgang av forhold i aktørlover som i betydelig grad binder ressurser i kommunesektoren til administrativ ressursbruk med liten eller ingen opplevd nytte for innbyggerne.

I særlig grad vil administrasjonen peke på:

Lov om offentlige anskaffelser:

Anskaffelsesregelverket er komplisert og ressurskrevende for kommunene. Det bygger på EU-direktiver, som i utgangspunktet bare gjelder over visse terskelverdier. Norge har frihet til å fastsette egne regler for anskaffelser under disse terskelverdiene. Både over og under terskelen er det gitt strengere og mer kompliserte reguleringer, og her ligger et betydelig forenklingspotensial. To eksempler er de obligatoriske kravene innført etter "Norgesmodellen" og miljøbestemmelsen, som går ut på at miljøhensyn skal vektlegges minst 30 % - krav som er innført uten samfunnsøkonomisk analyse av nytten.

Offentlighetsloven:

Det er et betydelig trykk på innsynskrav mot pasientjournaler i enkeltsaker, særlig fra lokalmedia. Flere har begynt med KI søk, som gir enda større trykk. Kommuner og fylkeskommuner benytter betydelige ressurser til å behandle innsynskrav, blant annet for å sladde pasientjournaliser for personopplysninger. Dette går på bekostning av brukerrettet tid.

Det bør vurderes enkelte lovendringer som tar sikte på å redusere ressursbruken uten at lovens formål svekkes. Konkret bør det vurderes blant annet å gi adgang til å avslå innsynskrav som åpenbart ikke har et legitimt formål, innføre en beskjeden begrunnelsesplikt til omfattende innsynskrav, og i større grad kunne unnta hele dokumenter og ikke bare enkeltopplysninger. KS anbefaler også at kommisjonen ber om endringer i loven med hensyn til personopplysninger i

pasientjournaler. En mulig endring kan være at tidsbruk for personell vurderes for utlevering av pasientjournaler med mål om at pasientjournaler forbeholdes tilsynsmyndigheter, behandlingsansvarlig og bruker selv.

Arbeidsmiljøloven:

Reglene i arbeidsmiljøloven om arbeidsgiveransvar i konsern er innført uten kunnskap om behovet for reglene. De vil koste unødige mye administrativt og i form av rettstvister da det er komplisert å skulle tilby egen arbeidstaker annet passende arbeid i datterselskaper. Som bakgrunn for innføringen er det vist til private konserner og det er derfor ingen grunn til å la bestemmelsene omfatte kommunesektoren.

Arbeidsmiljølovens kapittel 10 regulerer arbeidstid. En bestemmelse i loven som i særlig grad begrenser mulighetene til å gi brukertilpassede tjenester innenfor de personellressursene som er tilgjengelig, er reglene for gjennomsnittsberegning av arbeidstid. Det kan være aktuelt for kommisjonen å se nærmere på rammene for lov- eller forskriftsregulering av arbeidsgiverstyrt gjennomsnittsberegning, med særlig fokus på de kommunale barneverns- og helse- og omsorgstjenestene.

Forenkling av eiendomsskatteforvaltningen

Innhold, struktur og språkføring i dagens eiendomsskattelov stammer fra byskatteloven fra 1911, som igjen var basert på skattelovene av 1882. Loven er til dels svært vanskelig tilgjengelig og derfor krevende å administrere for kommunene. Rene formuleringsfeil i forbindelse med den årlige skatteutskrivningen kan få betydning for gyldigheten av utskrivningen og utløse krav om tilbakebetaling – med store økonomiske konsekvenser for kommunen. Av samme årsaker er loven lite rettssikker for de skattepliktige og den er prosessdrivende.

Eiendomsskatten er en kommunal skatt. Forvaltningen av eiendomsskatten utøves ikke av ett sentralt fagorgan med alle ressurser, slik det er på det alminnelige skatteområdet, men av den enkelte kommune, hvor ressurser og kompetanse ofte vil være begrenset. Dagens eiendomsskattelov er ikke tilpasset den kommunale virkeligheten. Det bør nedsettes et lovutvalg med mandat å erstatte dagens lov med en ny lov med pedagogisk oppbygning og struktur, og enkle mekanismer for taksering og utskrivning av skatten. Det må være en forutsetning for lovarbeidet at eiendomsskatten opprettholdes som en frivillig kommunal skatt, basert på kommunal taksering for kommuner som foretrekker det.

En slik ny lov vil gi betydelige effektivitetsgevinster i eiendomsskatteforvaltningen, og kanskje like viktig, større trygghet hos kommunene for at loven anvendes på riktig måte, og bedre rettssikkerhet for de skattepliktige.

3.4 Innspill om «andre forhold»

I NOU 1 har kommisjonen definert en rekke problemstillinger som «andre forhold» som vil påvirke oppgaveløsning, effektivitet og fleksibel personellbruk. KS har noen innspill til hvordan kommisjonen bør nærme seg temaer som er omtalt under denne overskriften.

3.4.1 Statsforvalternes rolle

KS anbefaler at kommisjonen følger opp signalet om å se på hvordan statsforvalterne utøver sin rolle, herunder hvordan oppdragene tolkes og utøves, og på hvorvidt det er variasjon i dette mellom embetene.

Statsforvalternes praksis er vesentlig for det samlede styringstrykket, blant annet avveiningen mellom faglige veiledning og støtte, og tilsyn og klagesaksbehandling. Her er det årlige oppdragsbrevet til statsforvalterne viktig. En utilstrekkelig prioritering og koordinering mellom ulike sektorinteresser begrenser muligheten for respektive statsforvalter å tilpasse denne avveiningen til hva som er behovet lokalt og regionalt.

Styringstrykket dreier seg også om hvor godt man klarer å ha likartet praksis i rolleutøvelsen, både internt hos den enkelte statsforvalterembete og på tvers av embeter og geografiske avgrensninger. Det er langt på vei noe statsforvalterne har mulighet (og ansvar) å påvirke selv. For eksempel er avveining mellom ulike hensyn ikke alltid godt nok ivare tatt²⁸. En kommune kan oppleve at statsforvalters helseavdeling (juristene) overprøver kommunale vedtak slik at kommunale helse- og omsorgsbudsjetter går i minus, mens økonomi- og styringsenheten hos samme statsforvalter kritiserer kommunene for å ikke ha bærekraftige budsjetter.

Vi oppfatter at kommisjonen primært vil avgrense vurderingen av praksis til velferdsfeltet. Vi mener at det er relevant å vurdere mulige grep for mer likeartet praksis i rolleutøvelsen også innenfor planleggingen, for eksempel å etablere felles saksbehandlingsrutiner for håndtering av innsigelser på tvers av embeter og geografiske avgrensninger.

Konsekvensen for kommunene

Mer vekt på veiledning og støtte vil gi kommunene bedre forutsetninger til å gjøre gode beslutninger, som samtidig tar hensyn til både kommunens ansvar for å foreta prioriteringer og mulighet til å løse oppgaver på best mulig måte innenfor de ressurser man har til rådighet.

En mer likartet praksis vil gi større forutsigbarhet, ikke bare for den enkelte kommunen, men også på tvers av kommuner. Det vil kunne redusere dokumentasjonsbehovet fordi praksis er godt dokumentert fra før av.

3.4.2 Kommunesammenslåing og interkommunalt samarbeid

Kommisjonen bør arbeide videre med både økonomiske og juridiske virkemidler som støtter opp om de selvstendige valg kommunene gjør om å bli større eller samarbeide mer omfattende og langsiktig i faste konstellasjoner, også om velferdsoppgaver.

Et samlet Landsting i KS forventer at nasjonale myndigheter fortsatt gir alle kommuner/fylkeskommuner det samme ansvaret for oppgavene og støtter opp om de selvstendige valg kommunene gjør om å bli større eller samarbeider mer omfattende og langsiktig i faste konstellasjoner.

Større kommuner vil føre til større enheter og fagmiljøer, og vil kunne bidra til å løse utfordringene med mangel på kapasitet og spesialisert kompetanse. Større kommuner kan kombineres med mer bruk av kommunedelsutvalg, hvor det er stor frihet til å delegere myndighet til innbyggernære tjenester og ha direkte valg av kommunedelsutvalgene. Det er få

²⁸ Jamfør kartlegging av statsforvalterens praksis i Østfold, Akershus og Buskerud, gjennomført av KS i 2025 og i 2026, KS-dokumentasjon på statsforvalters klagesaksbehandling i Møre og Romsdal, 2025, DFØs rapport om tilsyn (DFØ 2024:14) og Rambølls «[Kartlegging av hvordan Helsedirektoratets nasjonale faglige retningslinjer og veiledere blir forstått og brukt i kommunesektoren](#)» (Rambøll 2025).

kommuner som benytter mulighetene knyttet til kommunedelsutvalg. Kommunekommisjonen bør derfor vurdere om dagens regelverk om kommunedelsutvalg er tilstrekkelig. Det bør vurderes om benevnelsen bør endres til «lokalstyre» a la Longyearbyen lokalstyre, eller lignende. Det bør også utredes hvordan man kan gi mer forutsigbarhet i hvilke oppgaver som kan ligge i kommunedelsutvalget over tid. For eksempel at det i kommuneloven kreves simpelt flertall for å delegere beslutningsmyndighet, men kvalifisert flertall for å trekke den delegerte myndigheten tilbake.

Forsterket samarbeid mellom kommuner, om viktige velferdsoppgaver, kan være en av flere løsninger på utfordringene kommunesektoren står overfor med knapphet på arbeidskraft og penger. Advokatfirmaet Lund & Co DA og Menon Economics har på oppdrag fra KS utredet hvordan kommuner kan lykkes med forsterkede interkommunale samarbeid²⁹. I rapporten vises det til at alle norske kommuner deltar i interkommunale samarbeid og at en tredjedel har det som kan defineres som forsterkede samarbeid. Slike samarbeid kjennetegnes ved at de er langsiktige, strategiske og omfatter flere tjenesteområder, ofte med en formell organisatorisk overbygning.

Store forskjeller i økonomi, befolkningsstørrelse og stor geografisk avstand gjør det krevende å etablere et forsterket interkommunalt samarbeid. Kommunekommisjonen bør vurdere nærmere de tiltakene som foreslås i rapporten for å bøte på utfordringene med dagens regelverk, herunder å vurdere å gjeninnføre samkommunemodellen, utvide adgangen til å samarbeide om myndighetsutøvelse og innføre alternative styringsstrukturer for oppgavefelleskap. Videre bør kommunekommisjonen vurdere anbefalingene i rapporten om å styrke økonomiske og pedagogiske virkemidler, herunder å at det utvikles veiledere med eksempler på gode modeller og avtaler.

3.4.3 Digitalisering og innovasjon

Digitalisering og innovasjon i kommuner og fylkeskommuner er avgjørende for bedre ressursbruk og økt kapasitet fremover. KS Innovasjonsbarometer viser at kommunesektoren både kan og vil finne nye og bedre løsninger, men det trengs mer handlingsrom, bedre rammebetingelser og mer systematisk støtte for å kunne gjøre det i den skala som samfunnsutfordringene krever. Et økende antall kommuner og fylkeskommuner mangler tilstrekkelige ressurser til helt nødvendig innovasjons- og omstillingsarbeid.

Som konsekvens av dette vil det ta lengre tid å få skikkelig fart på omstillingen av offentlig sektor i Norge. Det er ikke nok å bare effektivisere, og drive osthøvelkutt i tjenesteområdene. Det trengs nye og bedre løsninger for å videreutvikle velferdssamfunnet nå og i tida fremover.

Behov for bedre samordning i statlig digitalisering

Digitaliseringen i staten skjer i dag i stor grad sektorvis. Denne tilnærmingen har gitt fremdrift innenfor enkeltområder, men har samtidig begrensninger når løsninger i liten grad ses i sammenheng på tvers av sektorer og forvaltningsnivåer. Manglende nasjonal samordning gjør at like behov ofte løses parallelt, i ulike statlige prosjekter og med begrenset koordinering.

Dette kan blant annet bidra til:

- høyere samlede kostnader og økt behov for lokale tilpasninger
- økt kompleksitet for både forvaltning og brukere
- svakere datadeling og mindre helhetlig samhandling

²⁹ <https://www.ks.no/fagomrader/forskning-og-utvikling-fou/fou-rapporter/interkommunalt-samarbeid-gir-bedre-tjenester/>

- redusert kvalitet og mindre rom for innovasjon

Når løsninger utvikles fragmentert, blir det krevende å etablere sammenhengende digitale tjenester for innbyggere og næringsliv. Samtidig kan uklare roller og ansvar i statlige styringsstrukturer føre til at konsekvensene i stor grad håndteres lokalt. En mer samordnet statlig tilnærming vil kunne legge bedre til rette for helhetlige løsninger som gir gevinster både for staten, kommunesektoren og innbyggerne.

Statlige digitale løsninger bør i større grad utvikles i samspill med kommunene

Statlige digitale løsninger er ofte ment å tas i bruk av kommunene. Når disse utvikles uten tilstrekkelig involvering av kommunesektoren eller uten en tydelig vurdering av kommunenes behov og praksis, kan det oppstå ineffektive arbeidsprosesser. Svak involvering av kommuner kan også føre til at samfunnet går glipp av gevinster ved digitalisering.

Typiske utfordringer som rapporteres er:

- løsninger som i begrenset grad understøtter kommunenes arbeidsformer
- manglende standardisering og interoperabilitet
- behov for manuelle rutiner der automatisering og integrasjoner mangler
- forventning om bruk og betaling uten at gevinster er tilstrekkelig dokumentert
- statlig finansiering av utvikling, mens kostnader og ansvar for innføring og effekthenting i stor grad tilfaller kommunene

Dette kan samlet sett gi lavere ressursutnyttelse og svekke forutsetningene for å realisere gevinster i hele forvaltningen. For å lykkes bedre med digitalisering er det behov for tettere partnerskap mellom stat og kommune, der ansvar, finansiering og gevinster sees i sammenheng.

Digitalisering bidrar til gradvis oppgaveglidning og økt rapporteringsbelastning

Digital teknologi åpner for nye arbeidsformer og mer effektiv samhandling, men kan også føre til at oppgaver over tid flyttes mellom forvaltningsnivåer uten formelle beslutninger eller helhetlige vurderinger. Denne utviklingen omtales ofte som digital oppgaveglidning.

Dette kan komme til uttrykk gjennom:

- at ansvar flyttes raskere til kommunene gjennom nye digitale løsninger
- økte statlige krav til datainnsamling og rapportering
- manuelle prosesser i nasjonale registre der automatisering ikke er fullt ut realisert
- hyppige endringer i rapporteringskrav, særlig innen velferds- og integreringsområdet

Samlet kan dette skape et betydelig styringstrykk som binder opp ressurser til dokumentasjon og kontroll, på bekostning av direkte tjenesteyting. Dersom digitalisering skal bidra til forenkling og effektivisering, er det viktig at nye krav vurderes helhetlig, at rapporteringsbyrden reduseres der det er mulig, og at nye oppgaver er tydelig avklart og finansiert.

Bruk av kunstig intelligens i offentlig sektor

Bruken av kunstig intelligens (KI) i offentlig sektor har et betydelig potensial for å forbedre tjenestekvalitet, effektivisere arbeidsprosesser og bidra til bedre ressursutnyttelse. Samtidig reiser teknologien viktige spørsmål knyttet til rettssikkerhet, personvern, ansvar og styring. For kommunesektoren, som står for store deler av den direkte tjenesteytingen til innbyggerne, er det avgjørende at innføring av KI skjer innenfor tydelige og forutsigbare rammer.

Det er behov for at staten kan ta et helhetlig ansvar for å etablere det grunnleggende rammeverket for sikker og effektiv bruk av kunstig intelligens i offentlig forvaltning. Dette innebærer blant annet felles prinsipper, juridiske avklaringer, tekniske standarder og krav til kvalitet, åpenhet og etterprøvbarehet – samtidig som innbyggernes rettssikkerhet ivaretas.

Uten et slikt nasjonalt rammeverk risikerer kommunene å stå alene i komplekse vurderinger knyttet til bruk av KI i saksbehandling, tjenesteutforming og beslutningsstøtte. Dette kan føre til ulik praksis mellom kommuner, økt juridisk risiko og betydelig ressursbruk på parallelle utredninger og lokale tilpasninger.

Policy Lab som arbeidsmetodikk

Det vises til forslag i kap. 3.2 om et bedre rammeverk for statens juridiske styring av kommunesektoren, samt konkrete enkeltforslag om avvikling av regulatoriske hindringer for effektiv personellbruk i kap. 3.3.

Også i kommunesektorens utviklings- og innovasjonsarbeid vil forsering av regulatoriske hindringer være en viktig tilnærming for å åpne for nødvendige innovasjoner.

KS er kommet langt i å utvikle policy lab som en tilnærming til å forsere regulatoriske hindringer som kommunesektoren møter i sitt utviklings- og innovasjonsarbeid. Regulatoriske hindringer forstås her i bred forstand, og omfatter statens samlede styringsvirkemidler. KS har gjennomført et forprosjekt med konseptutvikling, og videreutviklet konseptet gjennom praktisk utprøving høsten 2025. Det eksisterer nå et godt kunnskapsgrunnlag og praktiske erfaringer som bør danne grunnlag for å løfte policy lab som en arbeidsmetodikk.

God statlig styring som gir rom for innovasjon

Riktig innretningen på samarbeidsløsninger mellom departementer, direktorater, statsforvaltere og kommunal sektor samt KS kan gi rom for innovasjon. Gode eksempler er «Leve hele livet reformen» (2018-), «Bo trygt hjemmereformen» (2023) og programsatsingen «Program for folkehelsearbeid i kommunene» det siste en tiåring satsing på folkehelse fra (2017 – 2027).

«Leve hele livet» bygget på innspill fra kommunene, frivillighet og brukerorganisasjoner. Det var første gang det ble skrevet en stortingsmelding nedenfra og opp, og iverksatt med mulighet for at kommunene tok utgangspunkt i sitt eget utfordringsbilde, og de andre aktørenes oppgaver i stor grad handlet om å støtte kommunene i dette arbeidet. Det ga mulighet til å sette i gang tiltak som var lokalt basert, og selv om rammen for satsingen var lik, så kunne tiltakene variere jfr det samme utfordringsbildet. Dette ble videreført i st.meldingen om «Bo trygt hjemme» med tilleggsområder som bolig, og med en ny aktør, nemlig Husbanken. «[Bo trygt hjemme](#)» er en bred samfunnsreform for et mer aldersvennlig og bærekraftig samfunn. Planlegging og forebygging skal bidra til at eldre kan bo hjemme lenger. God bruk av personell og ressurser skal bidra til trygge og gode tjenester.

Måten disse satsingen er gjennomført på åpner opp for innovasjon og nye løsninger i samarbeid med mange aktører, og det gir muligheter for samordning av statlige satsinger og dermed styringstrykk mot kommunene for å skape bærekraftig velferd.

4. Vedlegg og lenker til kilder

Vedlegg:

- *Forslag til endringer i utredningsinstruksen*
- *Forslag til endringer i DFØs sjekklister for tildelingsbrev*
- *Forslag til endringer i hovedinstruks til statsforvalterne*

Lenker:

- [*DFØ-rapport 2024:1: Nemnd eller ikke nemnd – En kartlegging av organiseringen av klagebehandling i staten*](#)
- [*DFØ 2024:10: Statlig styring av kommunene. Kartlegging av virkemiddelbruk og konsekvenser på fire områder*](#)
- [*DFØ 2024:11: Hvordan styrer staten kommunene. En vurdering av normer og krav som binder personellressurser i kommunene*](#)
- [*DFØ 2024:14: Statens tilsyn med kommunene 2020-2024*](#)
- *Helse- og omsorgsdepartementet (2023), [*høringsnotat*](#) om endringer i helselovgivningen*
- [*KS høringsnotat \(2017\): regionreformen \(2017\)*](#)
- [*KS høringsnotat \(2022\): inntektssystemet \(2022\)*](#)
- [*KS fagnotat \(2025\): Mindre detaljstyring i lov og forskrift*](#)
- [*KS fagnotat \(2025\): Statlige retningslinjer og veiledere – hvordan fremstilles og vektlegges det kommunale selvstyret og hvordan kan KS arbeide for å endre praksis?*](#)
- [*KS fagnotat \(2025\): Hvilken rettskildemessig vekt har uttalelser i statlige rundskriv og veiledere når kommuner og fylkeskommuner skal ta stilling til rettslige spørsmål?*](#)
- [*KS FoU \(2013\): Kommunal variasjon i statlige veiledere og retningslinjer*](#)
- [*KS FoU \(2019\): Nasjonal autonomi vs. lokal autonomi: rammestyring i prinsipp og praksis*](#)
- [*KS FoU \(2022\): Utredning av nye ordninger for klagebehandling og lovlighetskontroll \(Proba\)*](#)
- [*KS FoU \(2023\): Nytt lovgrunnlag for forsøk i offentlig sektor \(Lund & co\)*](#)
- [*KS FoU \(2024\): Vurdering av søknader til forsøksordningen som fikk avslag \(Lund & co\)*](#)
- [*KS FoU \(2025\): Det rettslige innholdet i det kommunale selvstyret, sett i lys av nyere lovgivning \(Holth & Winge, Sigrid Stokstad, Eivind Smith og OsloMet/NIBR\)*](#)
- [*KS FoU \(2025\): Hvor egnet er lovgivning i styring av kommunesektoren \(Lund & co\)*](#)
- [*KS FoU \(2025\): Kartlegging av hvordan Helsedirektoratets nasjonale faglige retningslinjer og veiledere blir forstått og brukt i kommunesektoren \(Rambøll\)*](#)
- [*KS FoU \(2018\): Bemanningsnormer og kompetansekrav \(NIBR\)*](#)
- [*KS FOU \(2023\): Dispensasjon etter plan- og bygningsloven \(Holth & Winge\)*](#)
- [*Menon \(2022\): Ståa i norske kommuner*](#)
- [*NORCE \(2024\): Kartlegging av praksis i motsegnaker*](#)



Forslag til endringer i statens utredningsinstruks

Kapittel 2. Krav til innholdet i beslutningsgrunnlaget

2-1 Minimumskrav til utredning

Forslag til tillegg:

7. Sørge for at det tas særskilt hensyn til de økonomiske og personalmessige forutsetningene kommunene og fylkeskommunene har når det vurderes nye krav i lov eller forskrift.

Begrunnelse:

Kommunesektoren står i en særstilling i å bidra til gjennomføring av nasjonal politikk. Samtidig har Stortinget understreket at lokal variasjon er et virkemiddel for å sikre en best mulig ressursutnyttelse basert på lokale forutsetninger og behov.

Perspektivmeldingen, Helsepersonellkommisjonen og KS Arbeidsgivermonitor viser at det vil være store utfordringer med tilgang til arbeidskraft i kommunesektoren, spesielt innenfor helse- og omsorg og oppvekstsektoren. En forutsetning for å håndtere dette er at det ikke legges begrensninger på hvordan kommunene skal løse oppgavene.

En presisering i utredningsinstruksen om at det må tas særskilt hensyn til økonomiske og personalmessige forutsetninger i utredninger som har direkte innvirkning på kommunesektoren vil kunne bidra til at sumeffekter og helhetsperspektiv blir bedre belyst. Konkret eksempel kan være en faglig anbefaling (eller et lovkrav, for eksempel bemanningsnorm) innenfor et avgrenset ansvarsområde må ta hensyn til hvilke konsekvenser anbefalingen (lovkravet) har på den samlede ressursbruken i kommunen/fylkeskommunen.

Ikke behov for ytterligere dokumentasjon

Konsekvensene av en slik endring er kun en innskjerping av at statlige utredninger må ta særskilt hensyn til økonomiske og personellmessige effekter i utredninger. Det bør derfor være mulig å innføre uten ytterligere dokumentasjon.

2-2 Omfang og grundighet

Forslag til tillegg (markert i kursiv):

Når det skal utredes tiltak som man forventer gir vesentlig nytte- eller kostnadsvirkninger, herunder vesentlige budsjettmessige virkninger for staten *eller vesentlige budsjettmessige og/eller personellmessige virkninger for kommunesektoren*, skal det gjennomføres en analyse i samsvar med gjeldende rundskriv for samfunnsøkonomiske analyser. I slike analyser skal det være et nullalternativ.

Begrunnelse:

En overordnet målsetning med Kommunekommisjonens arbeid er å finne frem til tiltak som kan bidra til å dempe/redusere statens styringstrykk. En vesentlig årsak til styringstrykket er et manglende helhetsperspektiv på hvordan enkelttiltak (gjerne innenfor et avgrenset saksfelt) påvirker kommuner og fylkeskommuners samlede oppgaver og mulighet til å gjennomføre disse innenfor de rammer som økonomi og tilgang til arbeidskraft setter. En presisering av at også vesentlige virkninger for kommunesektoren skal vurderes mha. samfunnsøkonomisk analyse (inklusive et nullalternativ) vil bidra til et bedre kunnskapsgrunnlag om effekten av tiltak.

Ikke behov for ytterligere dokumentasjon

Konsekvensene av en slik endring er kun en innskjerping av at statlige utredninger må ta særskilt hensyn til økonomiske og personellmessige effekter i utredninger. Det bør derfor være mulig å innføre uten ytterligere dokumentasjon.



Forslag til endringer DFØs sjekkliste for tildelingsbrev

1. Samlet effekt/konsekvens av tildelingsbrev

DFØ peker på at godt formulerte mål er en viktig del av tildelingsbrevet, og foreslår at målene bør «uttrykke den eksterne virkningen som ønskes oppnådd, det vil si mål på bruker- og samfunnsnivå» og «begrunnes godt dersom målene er satt for aktiviteter og leveranser, og bør i så fall sees i sammenheng med bruker og samfunnseffekter». Litt tidligere i dokumentet anbefaler DFØ at departementet bør vurdere om «tildelingsbrevet [gir] virksomheten tilstrekkelig **mulighet til selv å velge** hvordan oppgavene skal løses».

Tildelingsbrev til både direktorat og statsforvaltere beskriver hvilke forventede aktiviteter som skal utføres. Mange er rettede mot kommunesektoren. Både «den eksterne virkningen som ønskes oppnådd» og i hvilken grad direktoratet/statsforvalteren har «tilstrekkelig mulighet til selv å velge hvordan oppgavene skal løses» har direkte konsekvens for styringstrykket (graden av detaljstyring) i kommunene (opplevd og reelt).

Samtidig skriver DFØ ikke (eksplisitt) at departementet skal vurdere den samlede effekten av statens mål og forventninger for kommunesektoren. Dette kommer blant annet til uttrykk i DFDs budsjett for 2025, hvor alle de tilsyn som respektive departement vil at statsforvalter skal gjennomføre i 2025 er listet opp, men uten noen innbyrdes vekting eller prioritering³⁰.

Forslag:

I forbindelse med 2. konsultasjonsmøtet skal regjeringen legge frem en oversikt over de tilsyn og aktiviteter rettet mot kommuner og fylkeskommuner som er planlagt for året etter, som et grunnlag for en drøfting med KS om innretning, prioritering og begrensning av omfang. En vurdering av den samlede effekten på kommuner og fylkeskommuner, herunder hvorvidt/ hvordan den samlede effekten påvirker *ressursbruk, fleksibel bruk av personell og/eller effektiv oppgaveløsning*, og hva dette i tilfelle betyr for *kvalitet og likeverd i tjenestene*, skal være en del av drøftingsgrunnlaget.

2. Samordning av styringssignaler og oppdrag i tildelingsbrev

I en [tolkningsuttalelse](#) om samordning av styringssignaler fra departementer (2017) skriver Finansdepartementet bl.a. følgende:

«Det samordnende departementet vil ikke ha autoritet til å avvise tiltak på et annet departements politikkområde, men skal ivareta helheten i oppgaveløsningen i den underliggende virksomheten. Samordningen må derfor bidra til å avklare konsekvenser for helheten og øvrige deler av virksomhetens oppgaver, og bidra til å finne løsninger.»

³⁰ Jamfør «Mål 1 Nasjonal politikk er kjent og iverksett» i DFDs forslag til statsbudsjett.

Og:

«Dersom det ikke er mulig å oppnå enighet mellom departementene, og sakens karakter tilsier det, må spørsmålet legges fram for regjeringen som det øverste samordningsnivået i staten.»

Det er enighet om at statens samlede styringstrykk på kommunesektoren er for stort. Et viktig tiltak må derfor være å vurdere hvordan summen av styringssignaler og mål påvirker kommunesektorens mulighet til *effektiv ressursbruk, fleksibel bruk av personell og/eller effektiv oppgaveløsning*, og hva dette i tilfelle betyr for *kvalitet og likeverd i tjenestene*, skal være en del av drøftingsgrunnlaget. I de aller fleste tilfeller er det Kommunal- og distriktsdepartementet som er samordnende departement for de deler av departementenes tildelingsbrev som har en (ekstern) virkning på kommunesektoren.

Forslag:

Som en del av samordningsoppdraget skal Kommunal- og distriktsdepartementet drøfte den samlede effekten på kommuner og fylkeskommuner, herunder hvorvidt/hvordan den samlede effekten påvirker *ressursbruk, fleksibel bruk av personell og/eller effektiv oppgaveløsning*, og hva dette i tilfelle betyr for *kvalitet og likeverd i tjenestene*, med KS. Eventuelle behov for å redusere styringssignaler og mål som identifiseres/konkretiseres i drøftingen med KS løftes inn til politisk vurdering og prioritering i regjeringen.



Forslag til endringer i hovedinstruks til statsforvalteren (DFD, sak 23/28)

Overordnet virksomhetsstyring

Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet har koordineringsansvaret overfor statsforvalterne. DFD inviterer øvrige departement til to etatsstyringsmøter. Vår møtet vurderer måloppnåelse året før, mens høstmøtet tar for seg styringsdokumentene for neste år.

Forslag:

KS inviteres til å gi tilbakemelding på hvordan foregående års kommune- og fylkeskommunalt rettede aktiviteter fra statsforvalterne harmoniserer med kommunesektorens mulighet til *effektiv ressursbruk, fleksibel bruk av personell og/eller effektiv oppgaveløsning*, og konsekvenser for målet om *kvalitet og likeverd i tjenestene*.

I etterkant av etatsstyringsmøtet på høsten inviteres KS til en drøfting av hvordan de foreløpige styringssignalene og målene gitt av departementene (i sum) vil påvirke kommunesektorens mulighet til *effektiv ressursbruk, fleksibel bruk av personell og/eller effektiv oppgaveløsning*, og konsekvenser for målet om *kvalitet og likeverd i tjenestene*.

Kommunikasjon og avklaringer

«Dersom statsforvalteren ser at gjeldende regelverk og ordninger kan har/har vesentlige utilsiktede konsekvenser, skal virksomheten snarlig informere aktuelt departement om dette. Statsforvalteren skal også uoppfordret gi aktuelt departement beskjed dersom virksomheten ser mulige forbedringstiltak som departementet kan iverksette (endringer i lov, forskrift, instruks) som kan bidra til å nå overordnede målsetninger.» (s 10)

Forslag:

Sekretariat i kommunekommisjonen ber DFD gi statsforvalterne et eget oppdrag om å identifisere lov, forskrift, instruks eller lignende som statsforvalterne mener kan være til hinder for en *effektiv ressursbruk, fleksibel bruk av personell og/eller effektiv oppgaveløsning*, og hva som ville være konsekvensene for målet om *kvalitet og likeverd i tjenestene* dersom hindringen(e) blir fjernet.

Hva er mandatet, hvor ligger oppgavene som statsforvalterne skal utføre på vegne av staten (departementene)?

I hovedinstruksen er alle faste oppgaver som statsforvalterne har listet opp, fordelt på alle sektorer/departement. Oversikten går fra siden 17 til siden 94, dvs. det er en omfattende liste over faste oppdrag. Noen er løpende, mens andre er tidsavgrenset eller skjer ved spesielle anledninger (for eksempel forberede besøk fra Kongehuset).

Oversikten gjelder alle oppgaver og målgrupper. Sett i relasjon til kommunekommisjonen, herunder målsetningen om å identifisere tiltak som kan bidra til *effektiv ressursbruk, fleksibel bruk av personell* og/eller *effektiv oppgaveløsning*, kunne man vurdere om et konkret forslag var en gjennomgang av den samlede oppgaveporteføljen med henblikk på om oppgaver skal fjernes eller revideres.

Forslag:

Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet bes gå gjennom den samlede oppgaveporteføljen til statsforvalterne for å identifisere oppgaver som kan fjernes, reduseres i omfang eller revideres i form og format (for eksempel gå fra tilsyn til veiledning) for å oppnå kommisjonens mål om å finne frem til tiltak som kan bidra til *effektiv ressursbruk, fleksibel bruk av personell* og/eller *effektiv oppgaveløsning* i kommunesektoren, og herunder redegjøre for konsekvenser for målet om *kvalitet og likeverd i tjenestene*.