



# Vennesla kommune

Arkivsak-dok. 26/00027-25  
Arkivkode 00  
Saksbehandler Svein Gustav Skisland

Saksgang Møtedato  
Formannskapet 10.03.2026  
Kommunestyret 19.03.2026

## Høring av NOU 2026:1 En bærekraftig kommunesektor

### Kommunedirektørens forslag til innstilling:

1. Vennesla kommunestyre slutter seg til Kommunekommisjonens anbefalinger i NOU 2026:1 En bærekraftig kommunesektor. Delutredning 1. Dette innebærer bl.a.:
  - Lærernormen avvikles.
  - Kompetansekrav i helse- og omsorgstjenesten fjernes.
  - Grunnskoletilskuddet i inntektsystemet fjernes.
  - Forenkling av investeringstilskuddet til omsorgsboliger og sykehjem.
2. Vennesla kommunestyre slutter seg til KS hovedstyre sine innspill til hva som bør være tema i Kommunekommisjonens delutredning 2.
3. En vil peke på at det parallelt med Kommunekommisjonen pågår et utredningsarbeid i Helsereformutvalget der en ser på en framtidig oppgavefordeling innen helse- og omsorgstjenestene. Det er viktig at en ser disse prosessene i sammenheng. I den forbindelse vil en peke på at Stortinget bør ta ansvar for at det er en sammenheng mellom kommunenes oppgaver og en framtidsrettet og bærekraftig kommunestruktur.

### Sammendrag

Vennesla kommune har fått Kommunekommisjonens utredning til høring med høringsfrist 16. april. Denne legges nå fram for kommunestyret til behandling. Bakgrunnen for kommisjonens arbeid er at kommunene over tid er blitt utsatt for statlig større grad av statlig styring gjennom bl.a. bemanningsnormer, kompetansekrav, øremerkede tilskudd, rettighetslovgivning, lovkrav osv. Hver for seg kan det være gode grunner for disse, men når en slår sammen alle kravene blir den statlige styringen av kommunene massiv. Dette har regjeringen innsett og har derfor satt ned Kommunekommisjonen med det klare mandat å komme med forslag som skal redusere styringstrykket.

Samtidig ser en at kommunesektoren står overfor svært store utfordringer med økende antall eldre og færre i yrkesaktiv alder. Det er derfor viktig at kommunene settes i stand til å møte framtidens utfordringer på en god måte. Kommunedirektøren mener Kommunekommisjonen i sin første delutredning svarer godt ut mandatet fra regjeringen og vil anbefale at kommunestyret slutter seg til de forslag som er fremmet. I tillegg har KS gjort et grundig arbeid og kommet med en rekke innspill til tema

for kommisjonens delutredning nr. 2 som skal ferdigstilles i løpet av 2026. Kommunedirektøren anbefaler at kommunestyret også slutter seg til denne.

**Vedlegg**

- Brev fra Kommunal- og distriktsdepartementet datert 16.1.26 med lenke til Kommunekommisjonens rapport.
- KS sitt høringssvar til Kommunekommisjonen.

## Bakgrunn for saken

I brev datert 16.1.26 har Kommunal- og distriktsdepartementet sendt NOU 2026:1 En bærekraftig kommunesektor – Kommunekommisjonens første delutredning på høring. Det vises i den forbindelse til vedlagte høringsbrev med lenke til utredningen. Høringsfristen er satt til 16. april 2026.

Vedlagt er også KS sitt høringssvar til utredningen. Denne danner utgangspunktet for veldig mye av det som er kommunedirektørens anbefalinger i denne saken.

Kommunekommisjonen ble oppnevnt ved kongelig resolusjon 9. mai 2025 for å foreslå endringer i statens styring av kommunesektoren som legger til rette for god ressursbruk, fleksibel bruk av personell og effektiv oppgaveløsning i kommunesektoren. Kommisjonen skal også vurdere og foreslå tiltak om det er andre forhold som binder kompetanse unødvendig, bidrar til unødvendig høye kostnader eller lite effektiv oppgaveløsning i kommuner og fylkeskommuner.

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

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

Det er godt dokumentert at summen av den statlige styringen av kommunene er stor og økende. Detaljerte bestemmelser knyttet til for eksempel bemanning legger gjennomgående stramme føringer for ressursbruk. Isolert sett kan hver enkelt innskrenkning i den kommunale handlefriheten ha en god begrunnelse. Effekten har også vært håndterbar for kommunesektoren i perioden vi har bak oss med god tilgang på arbeidskraft og vekst i kommunesektorens inntekter. Nå er situasjonen en annen, og summen av den statlige styringen er blitt for krevende for kommunesektoren. Dette vil forsterkes over tid. Det er derfor nødvendig med en betydelig reduksjon i den statlige styringen, slik at kommunesektoren får større handlingsrom til å gjennomføre nødvendige omstillinger.

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

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

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

Når det gjelder den juridiske styringen finnes ingen tilsvarende koordinerende mekanisme. Den enkelte regel fastsettes løpende og enkeltvis innenfor hver sektor, uten en samlet vurdering av om summen kan dekkes innenfor en helhetlig og ansvarlig økonomisk ramme. I årene framover, med økende knapphet på arbeidskraft, vil en slik fragmentert rettsliggjøring kunne gi økte kostnader fordi den samlede

etterspørselen etter arbeidskraft blir for høy. Stram styring av den samlede økonomiske rammen for kommunesektoren vil kunne dempe etterspørselen og dermed begrense kostnadspresset. Dersom ett tjenesteområde innenfor en slik strammere ramme likevel er underlagt om-fattende rettsliggjøring, vil dette kunne svekke lovoppfyllelsen på andre områder.

Kommisjonen mener at utredninger av tiltak som treffer kommunene, i mange tilfeller er for lite opptatt av hvordan tiltakene skal gjennomføres i kommuner med svært ulike forutsetninger. Dette gjelder ikke minst med tanke på tilgangen på arbeidskraft. Det er også for lite oppmerksomhet om konsekvenser på tvers av tjenesteområder. Drøftingen av hvorvidt en regulering er et

forholdsmessig inngrep i den lokale handlefriheten, er i en del tilfeller mangelfull. At det politiske systemet ofte har løsningen klar på forhånd, slik at hensikten med en utredning i praksis blir å be-grunne et valg som allerede er truffet, bidrar også til disse problemene. Effekten av tiltak evalueres også i for liten grad. Når det skjer, gjøres det ofte ut fra en snever målforståelse innenfor det enkelte tjenesteområdet, og uten å se på hva et tiltak fortrenger av annen aktivitet.

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

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

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

Analysene av forskjeller i effektivitet mellom kommuner viser at det er et relativt stort potensial for effektivisering også innenfor dagens statlige styringsregime. Dette handler blant annet om kommunestruktur, særlig fordi det er de små og mindre sentrale kommunene som jevnt over står foran de største utfordringene. Mens geografien ligger fast, kan størrelse påvirkes både gjennom ulike typer samarbeid og kommunesammenslåing. Større organisasjoner vil jevnt over ha bedre forutsetninger for å drive både godt omstillingsarbeid og ivareta en effektiv drift. Digitalisering vil også kunne bi-dra til mer effektiv ressursbruk. God utnyttelse av den tilgjengelige arbeidskraften vil være helt sentralt, særlig innenfor helse- og omsorgstjenestene.

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

### **Kommisjonens forslag – Hovedpunkter:**

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

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

### ***Avvikle lærernormen.***

Flertallet i kommisjonen foreslår at lærernormen i grunnskolen avvikles, Subsidiært foreslår et enda større flertall at lærernormen endres til å gjelde på kommunenivå og ikke per hovedtrinn på skolenivå som i dag.

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

### ***Fjerne kompetansekrav i helse- og omsorgstjenesten***

Helse- og omsorgstjenesteloven inneholder krav om hvilke profesjoner kommunene som et minimum må ha knyttet til seg for å oppfylle det overordnede ansvaret for helse- og omsorgstjenester (jf. § 3-2 annet ledd). Loven stiller krav til at kommunene skal ha knyttet til seg lege, sykepleier, fysioterapeut, jordmor, helsesykepleier, ergoterapeut og psykolog. Kommisjonens flertall foreslår at disse kravene oppheves, slik at loven i større grad blir profesjonsnøytral.

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

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

### ***Avvikle grunnskoletilskuddet i inntektssystemet***

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

I 2022 ble det innført et eget grunnskoletilskudd innenfor inntektssystemet, der kommunene får tilskudd etter antall grunnskoler i kommunen. Denne typen tilskudd kan svekke kommunenes insentiver

til effektiv drift og organisering av tjenestetilbudet. Å fordele midler etter antall skoler i kommunen, legger uheldige føringer for hvordan kommunene bør organisere skolestrukturen.

Kommisjonen foreslår å avvike tilskuddet, og at midlene fordeles etter de ordinære kriteriene i inntektssystemet.

### **Forenkling av investeringstilskuddet til omsorgsboliger og sykehjem**

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

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

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

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

Kommisjonen vil likevel allerede nå anbefale forenklinger i krav knyttet til tilskuddet. Krav til utforming av tilbudet av heldøgns omsorgsplasser, som ikke følger direkte av annet lovverk, bør fjernes, slik at kommunene får større handlingsrom til effektiv bruk av midlene. Plan-, dokumentasjons- og rapporteringskrav bør også reduseres, slik at de i mindre grad binder administrative ressurser i kommunene.

### **Rammer for andre delutredning**

I sin andre delutredning som skal leveres i løpet av inneværende år vil kommisjonen vurdere flere endringer i statens styring av kommunesektoren enn det som er foreslått i foreliggende utredning. Kommisjonen vil også vurdere og foreslå tiltak som andre forhold som bidrar til lite effektiv oppgaveløsning i kommunesektoren. Dette kan gjelde både statlige og kommunale tiltak.

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

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

eksempel krav til saksbehandling og enkeltvedtak samt krav til rapportering og dokumentasjon, andre krav i sektorlovgivningen og forenklinger i plan- og bygningsloven. I tillegg vil kommisjonen se på bruk av pedagogiske virkemidler, og hvordan disse samspiller med den juridiske styringen.

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

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

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

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

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

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

Enkeltendringer i dagens virkemiddelbruk vil kunne gi noe økt handlingsrom på kort sikt. Men det vil i liten grad bøte på systemutfordringene på nasjonalt nivå som har bidratt og vil bidra til å øke den statlige styringen igjen. Styringen av kommunesektoren preges av sektoransvarsprinsippet, og er fragmentert og lite samordnet. Dette fører til manglende oversikt over og oppmerksomhet om den

samlede styringen. Dette gjelder særlig juridisk styring, men også på det økonomiske området tyder dagens store omfang av øremerkede tilskudd på et behov for mer helhetlig styring. Kommisjonen mener det er behov for et institusjonelt rammeverk som bidrar til at statens styring framover i større grad er samordnet og utøves i tråd med rammestyringsprinsippet, både i regjering og Storting, og der summen av styringstiltak ses i sammenheng med de fastsatte økonomiske rammene.

Den statlige styringen er etter kommisjonens vurdering preget av at sektorinteresser ønsker best mulig kvalitet og mest mulig ressurser til sitt tjenesteområde. Med økende knapphet på ressurser og arbeidskraft kan det bli aktuelt både å gi tjenester på en annen måte og å redusere nivået, og det kan være tjenester kommunene ikke lengre skal gi. I lys av dette er det behov for å vri fokus bort fra å kun styre med mål om best mulig kvalitet på det enkelte tjenesteområdet, og over til hvordan det kan legges til rette for et likeverdig og helhetlig tjenestetilbud hvor tjenesteområdene ses mer i sammenheng. Det er et grunnleggende premiss at kommunene kan prioritere behovene til de grup-pene i samfunnet som trenger det mest, slik at de mest sårbare gruppene i samfunnet ivaretas.

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

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

Kommunesektoren har også selv et viktig ansvar for å drive innovasjon og utnytte potensialet som ligger i teknologi og digitale løsninger. Staten har imidlertid en rolle som samordner og tilrettelegger. Et aktuelt spørsmål i denne sammenheng er hvorvidt og i hvilken grad arbeidet med digitalisering bør baseres på fellesløsninger for sektoren som helhet – eventuelt utviklet i et samspill mellom staten og kommunesektoren – eller løses lokalt i hver enkelt kommune eller i et samarbeid mellom grupper av kommuner.

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

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

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

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

### **Høringssvar fra KS:**

KS har utarbeidet et detaljert og svært omfattende og gjennomarbeidet høringssvar på 39 sider som følger saken. Nedenfor gjengis hovedpunktene i dette:

#### **Innspill til forslag i NOU 1:**

- KS mener prinsipielt at bemanningsnormer og formelle kompetansekrav er uegnede og unødvendige virkemidler i statens styring av kommunene, og at de bør unngås.
- 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 støtter at de formelle kompetansekravene i helse- og omsorgstjenestelovens § 3-2 oppheves.
- 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 stimuleringsstilskudd til dekning av veterinærtjenester på dagtid i kommuner med svakt næringsgrunnlag videreføres som øremerket tilskudd.
- KS støtter at grunnskoletilskuddet avvikles, og at beløpet fordeles etter ordinære kostnadsnøkler i inntektssystemet.
- KS støtter forslag om forenkling av investeringstilskuddsordningen i tråd med kommisjonens forslag.

#### **KS forventninger til NOU 2:**

- **Forslag:** Vurdere og foreslå hvordan staten kan tydeliggjøre rommet for lokalt politisk og faglig skjønn.
- **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.
- **Forslag:** vurdere og foreslå systemer for samordning og koordinering av lovverk, og etterfølgende evaluering av nytt lovverk.
- **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.
- Kommisjonen bør foreslå endringer både i forsøksloven og i annen forsøkslovgivning slik at kommuner og fylkeskommuner kan prøve ut mer dyptgripende forsøk.
- **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.
- **Forslag:** vurdere om man skal innføre en høyere terskel for overprøving av kommunenes frie skjønn i de enkelte særlover.
- **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
- **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.
- **Forslag:** Bedre samordning av informasjonsinnhenting fra statens side mot

Kommunene.

- **Forslag:** utrede hvordan utforming av faglige retningslinjer og veiledere kan tydeliggjøre det lokale selvstyret og handlingsrommet.
- **Forslag:** utrede tiltak som kan styrke etterlevelsen av det institusjonelle rammeverket for hvordan staten skal styre kommunesektoren.
- **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.
- KS anbefaler at kommisjonen i NOU 2 utreder og fremmer forslag om mer fleksible bemanningsnormer i barnehagesektoren.
- Forenklet og forbedret lovregulering av kommunale oppveksttjenester.
- 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.
- 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 investeringstilskuddsordningen forutsettes at det gjøres en konsekvensvurdering av omfordelingseffekter mellom kommuner og grupper av kommuner.
- Kommisjonen bør vurdere hvordan statens styring av kulturfeltet kan forenkles.
- 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.
- 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.
- 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.
- Behov for bedre samordning i statlig digitalisering.
- Statlige digitale løsninger bør i større grad utvikles i samspill med kommunene.

I tillegg har KS en del forslag til å at en i delutredning 2 vurderer en del konkrete lovendringer som vil lede til mindre statlig detaljstyring av kommunene. Dette gjelder bl.a. innen helse- og omsorgstjenesteloven. Disse beskrives ikke i detalj her, men det vises til side 20 og utover i vedlagte dokument. Dette er forslag som vil gi kommunene større frihet til å sette grenser og prioritere tjenestene til sine innbyggere utfra hvilke ressurser en har og hva som en mener er faglig forsvarlig.

## Vurdering

Kommunesektoren står overfor store utfordringer de nærmeste årene. Antallet eldre øker og det blir betydelig færre i yrkesaktiv alder per pensjonist. Samtidig har utviklingen de siste tiårene gått i retning av stadig mer i retning av statlig detaljstyring av kommunene og innbyggerne har fått økt sine rettigheter til tjenester gjennom lovgivningen. Alt dette skjer i en tid med stramme økonomiske rammer for kommunesektoren. I tiden framover er det også åpenbart at rammene vil bli enda strammere når statens inntekter fra petroleumssektoren etter hvert vil avta samtidig som utgiftene til pensjoner vil øke formidabelt.

Alt dette er med på å skape et dystert framtidssbilde for kommunesektoren. Mange mener at en vil oppleve at de kommunale tjenestene vil kollapse hvis det ikke gjøres radikale grep for å snu utviklingen. Kommunekommisjonen har fått i oppdrag å komme med forslag som kan bidra til at vi også i framtida kan ha en bærekraftig og god kommunesektor. Et ledd i dette er å redusere statens styringstrykk på kommunesektoren. Som kommunekommisjonen selv fremhever kan de mange lovkrav og detaljbestemmelsene hver for seg være fornuftige. Det er summen av detaljstyringen som blir så formidabel og er svært krevende for alle norske kommuner uavhengig av kommunestørrelse.

Etter kommunedirektøren er kommunekommisjonens delutredning 1 en god start på arbeidet. Det foreslås konkrete tiltak som vil være med på å redusere statens detaljstyring av kommunene og sette kommunene bedre i stand til å foreta lokale prioriteringer. Jeg vil uten forbehold støtte samtlige av de forslag som kommisjonen har kommet med og anbefale at Vennesla kommunestyre slutter seg til disse.

Når det gjelder det videre arbeid med delutredning 2 har KS pekt på en rekke områder som kommisjonen bør se nærmere på. Kommunedirektøren slutter seg til denne. I tillegg vil en peke på et annet viktig utredningsarbeid som er satt i gang. Det såkalte Helsereformutvalget skal utrede og foreslå ulike modeller for fremtidig organisering, styring og finansiering av en sammenhengende og integrert helse- og omsorgstjeneste i Norge. Utvalget skal levere sin innstilling 1. november. Det er åpenbart at dette arbeidet vil ha stor betydning for hvilke oppgaver kommunene skal ha i framtida. Helse- og omsorgstjenestene utgjør en stor del av kommunenes oppgaveportefølje og etter kommunedirektørens mening vil det være naturlig at de to utvalgenes arbeid i en viss grad ses i sammenheng.

Både kommunekommisjonen og helsereformutvalget skal forsøke å stake ut kursen for framtidens offentlige tjenester i Norge der kommunesektoren er selve bærebjelken. Da er det viktig at en også drøfter kommunestruktur. Etter min mening vil dette etter hvert tvinge seg fram og da bør Stortinget ta ansvar for å vedta en struktur som er tilpasset de oppgavene kommunene skal ha i en stadig mer krevende fremtid med sterkt økende antall eldre og færre i yrkesaktiv alder.

### **Klima- og miljøkonsekvenser**

Ingen.

### **Økonomiske konsekvenser**

Ingen budsjettmessige konsekvenser for Vennesla kommune.