

NOU 2023: 9 Generalistkommunesystemet

Likt ansvar – ulike forutsetninger
Særlig blick på situasjonen i Troms og Finnmark



Utvalgets oppdrag



Kartlegge og analysere dagens generalistkommunesystem



Vurdere forutsetninger og rammer for å kunne være en generalistkommune i dag og framover



Vurdere alternativer til generalistkommunesystemet

UTVIKLINGSTREKK

Forutsetninger og rammebetingelser:

- Geografi
- Kommuneinndeling
- Oppgaver
- Forholdet til staten
- Kommuneøkonomi
- Interkommunalt samarbeid
- Forholdet til fylkeskommunen

Generalistkommunesystemet – lik styring

Generalistkommuneprinsippet – samme ansvar og status

Generalistkommuner



Bredt
oppgave-
ansvar



Enhetlig
folkevalgt
ledelse

Hvordan fungerer kommunene i dag:

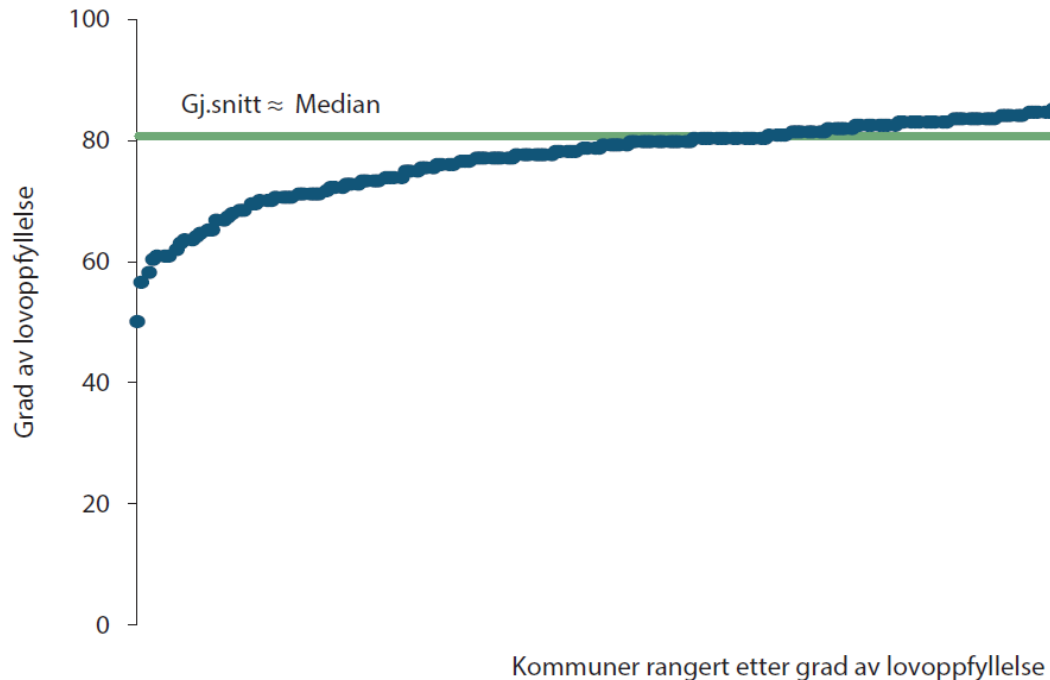
- Tjenesteyter
- Myndighetsutøver
- Samfunnsutvikler
- Demokratisk aktør og arena

...og i morgen..?

Oversikt over de 40 lovkravene - Menon

Område/tjenesteområde	Rolle	De mest sentrale lovene og forskriftene	Antall identifiserte indikatorer knyttet opp til lovkrav
1 Helse og omsorg	Tjeneste- produsent	Helse- og omsorgstjenesteloven, Pasient- og brukerrettighetsloven og en rekke forskrifter	7
2 Barnehage og grunnskole	Tjeneste- produsent	Barnehageloven og Opplæringsloven + forskrifter	6
3 Barnevern	Tjeneste- produsent	Barnevernsloven + forskrift om fosterhjem	4
4 Rus og psykiatri	Tjeneste- produsent	Helse- og omsorgstjenesteloven	2
5 Brann- og redningstjenesten	Tjeneste- produsent	Brann- og eksplosjonsvernloven + forskrift om organisering og dimensjonering av brannvesen	2
6 Vannforsyning	Tjeneste- produsent	Drikkevannsloven og vass- og avløpsanleggloven	3
7 Byggtilsyn og byggesak	Myndighets- utøver	Plan- og bygningsloven	3
8 Arkiv	Myndighets- utøver	Arkivloven + forskrift om offentlige arkiv	4
9 Kommunens overordnede planer	Samfunns- utviklerrolle	Kommuneloven og Plan- og bygningsloven	3
10 Risiko og sårbarhet	Samfunns- utviklerrolle	Sivilbeskyttelsesloven + forskrift om kommunal beredskapsplikt	4
11 Klima og miljø i arealplanleggingen	Samfunns- utviklerrolle	Plan- og bygningsloven og konsekvensutredningsforskriften	3
Samlet antall indikatorer			40

Generalistkommunene fungerer i hovedsak bra men det er utfordringer



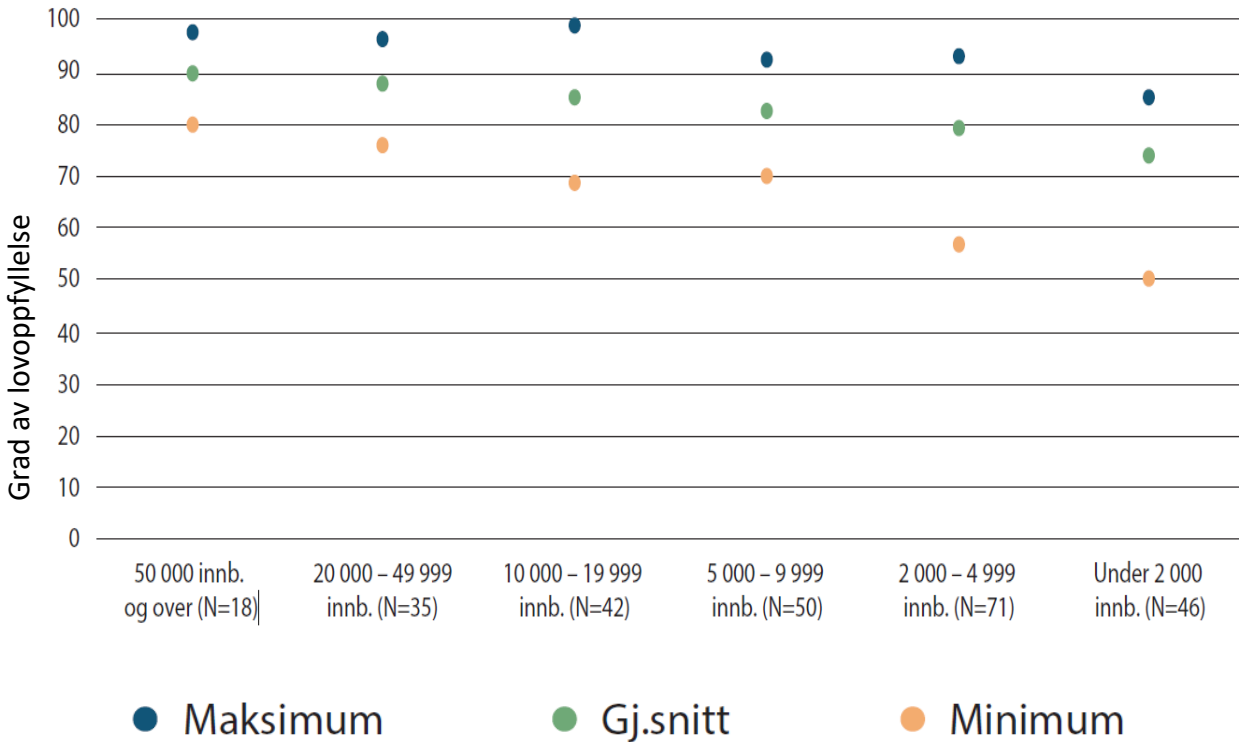
Lovoppgjørelse
varierer mellom
50 % og 99 %



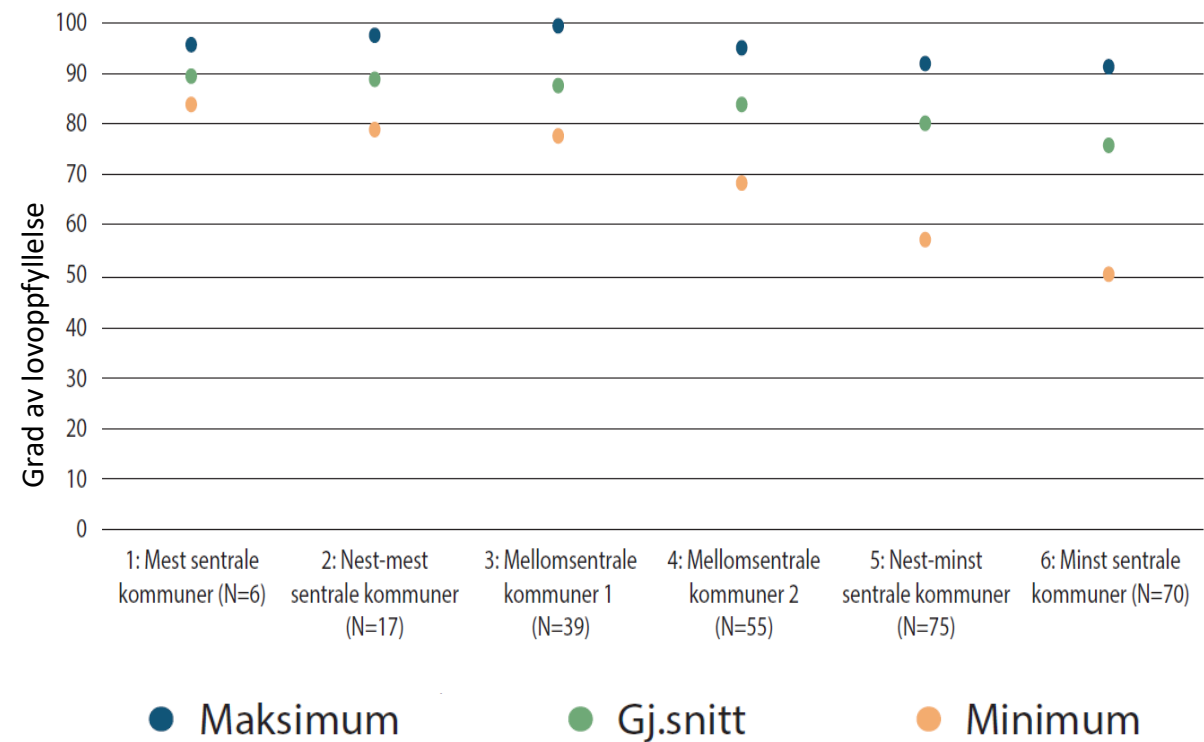
Ingen kommuner
oppfyller alle
lovkrav

Jo færre innbyggere og mer usentral kommunen er, jo lavere grad av lovoppfyllelse

Antall innbyggere



Sentralitet



Kommunenes samlede lovoppfyllelse – Troms og Finnmark

Kommune	Totalindikator	Innbyggere
Sør-Varanger	91 %	9 925
Gäivuotna – Kåfjord - Kaivuono	88 %	2 012
Alta	87 %	21 144
Harstad	87 %	24 804
Skjervøy	86 %	2 804
Bardu	85 %	3 993
Hammerfest	84 %	11 274
Nordreisa	83 %	4 746
Lebesby	82 %	1 221
Tromsø	80 %	77 544
Vadsø	80 %	5 568
Målselv	80 %	6 599
Lyngen	77 %	2 729
Balsfjord	77 %	5 576
Guovdage-aidnu - Kautokeino	77 %	2 877
Dyrøy	76 %	1 068
Karlsøy	74 %	2 179
Gratangen	74 %	1 070
Senja	73 %	14 738
Tjeldsund	71 %	4 201
Storfjord – Omasvuotna - Omasvuono	71 %	1 836
Sørreisa	70 %	3 414
Loabæk - Lavangen	67 %	970
Ibestad	65 %	1 289
Måsøy	64 %	1 162
Kvæfjord	61 %	2 789
Loppa	61 %	859
Porsanger - Porsångu - Porsanki	60 %	3 904
Kårásjohka - Karasjok	56 %	2 584
Vardø		1 897
Salangen		2 087
Kvænangen		1 159
Hasvik		964
Nordkapp		2 947
Gamvik		1 057
Berlevåg		906
Deatnu - Tana		2 821
Unjárga - Nesseby		854
Båtsfjord		2 165

Hvordan ivaretas de fire rollene



Tjenesteyterrollen:

- Rekrutteringsutfordringer
- Spesialiserte tjenester mer krevende
- Innovasjon og utvikling



Myndighetsutøverrollen:

- Mangel på juridisk kompetanse
- Kan svekke rettssikkerheten



Samfunnsutviklerrollen:

- Størst utfordringer med plankrav
- Lav plankompetanse
- Svekker folkevalgt styrt utvikling



Lokaldemokratisk aktør og arena:

- Høy valgdeltakelse og høy tillit, gode muligheter til å påvirke
- Folkevalgtes motivasjon reduseres av statlig styring
- Mange innbyggere tror personlige forbindelser lønner seg

Lovkrav og oppgaver som krever spesialiserte og tverrfaglige fagmiljø er spesielt krevende

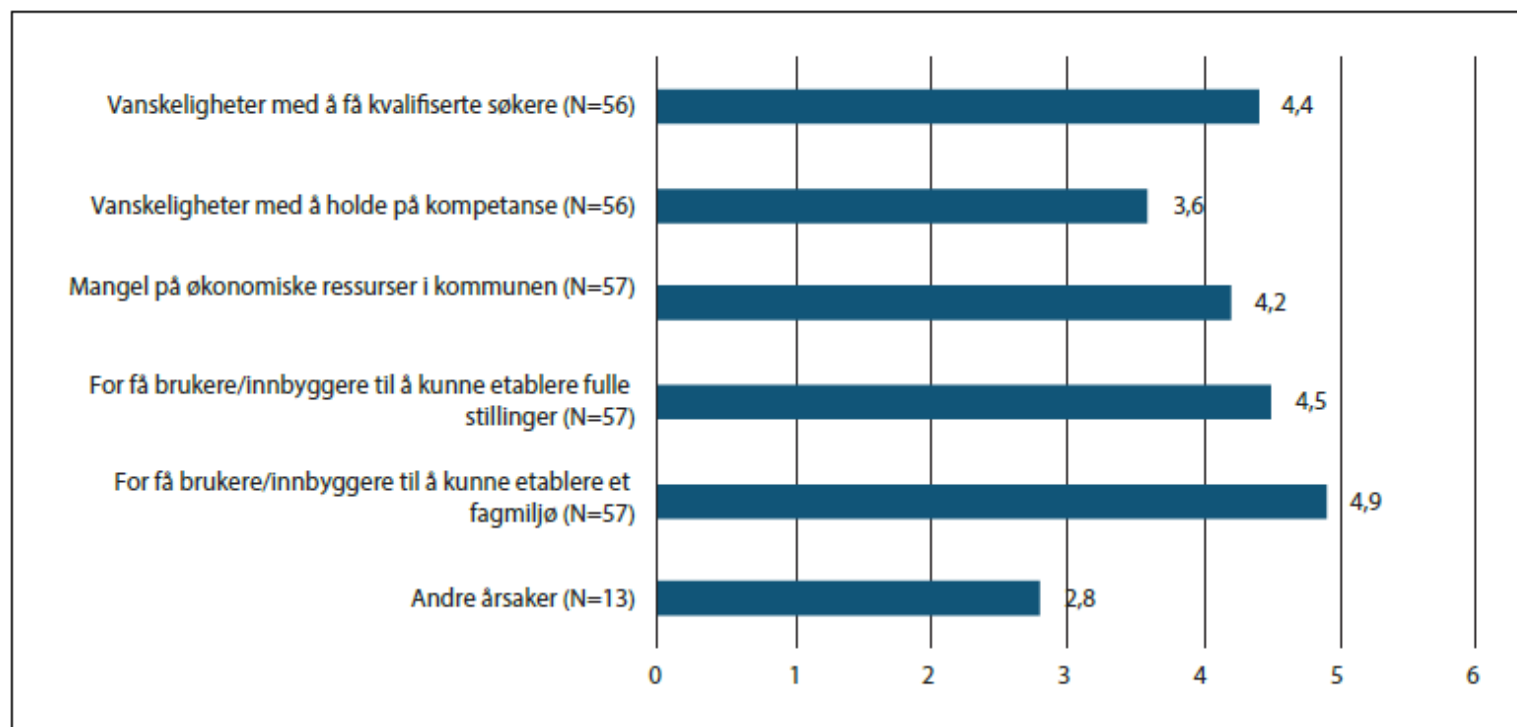
Hovedårsak til manglende lovoppfyllelse: mangel på kapasitet og kompetanse

Kompetanse

- Alle kommuner har rekrutteringsutfordringer
- Små kommuner mangler særlig spesialisert kompetanse

Kapasitet

- Liten kapasitet, små administrasjoner, små og sårbare fagmiljø
- Utfordrende å drive utviklingsarbeid



Figur 5.30 Årsaker til at kommunene ikke har tilstrekkelig tilgang på kompetanse ut fra behovet. 1 er i «svært liten grad» og 6 er i «svært stor grad».

Kilde: Telemarksforsking, 2019

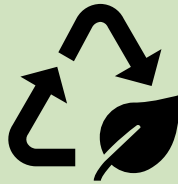
Utfordringer



Demografi



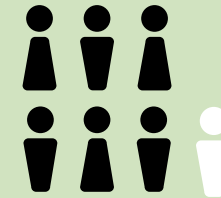
Endring i
inntekter



Klima- og
naturendringer



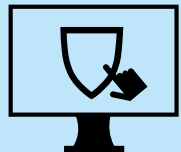
Samfunns-
sikkerhet og
beredskap



Utenforskap



Press på
demokratiet



Behov for innovasjon,
omstilling og digitalisering



Krever kompetanse og
utviklingskapasitet

Utvalgets vurdering

Generalistkommunesystemet er under økende press...

...og det må derfor gjøres tiltak.



Utvalgets anbefalinger

UTVALGET ANBEFALER

Aktiv politikk for større kommuner (flertall)

Aktiv politikk for interkommunalt samarbeid

Utrede en særskilt oppfølgingsordning (flertall)

Mindre statlig styring

Mer dialog, veiledning og samarbeid



UTVALGET ANBEFALER IKKE

Oppgavedifferensiering

Å flytte oppgaver fra alle kommuner

Utvalget mener også:

- Tilstrekkelige og forutsigbare økonomiske rammer er nødvendig
- God styring og ledelse er avgjørende
- Særskilte utfordringer i kommuner med ekstreme avstandsulemper, særlig i nord.
- Fylkeskommunens veilederrolle må tydeliggjøres
- Hovedansvaret for samfunnsplanlegging og arealplanlegging skal ligge hos kommunene
- Innovasjon, omstilling og digitalisering er nødvendig
- Utdanning, bolig og næringsutvikling i distriktene er også viktig for å opprettholde generalistkommuneprinsippet

Høring – omlag 140 høringsuttalelser

- Ca. 80 kommuner eller interkommunale politiske råd
- 7 fylkeskommuner
- 19 statlige etater og direktorater
- 30 arbeidstaker- arbeidsgiver og andre

Bred støtte til analysen og kunnskapsgrunnlaget

Bred støtte til å beholde et system basert på generalistkommuneprinsippet

Stort flertall enig i å opprettholde oppgavefordelingen

Stort flertall enig i at **større kommuner** er et hensiktsmessig tiltak - basert på frivillighet.

Mange er negative til rangeringen; ikke nødvendigvis det *beste tiltaket*

Stor støtte til mer **interkommunalt samarbeid**, men mange påpeker utfordringer

Forts. høring

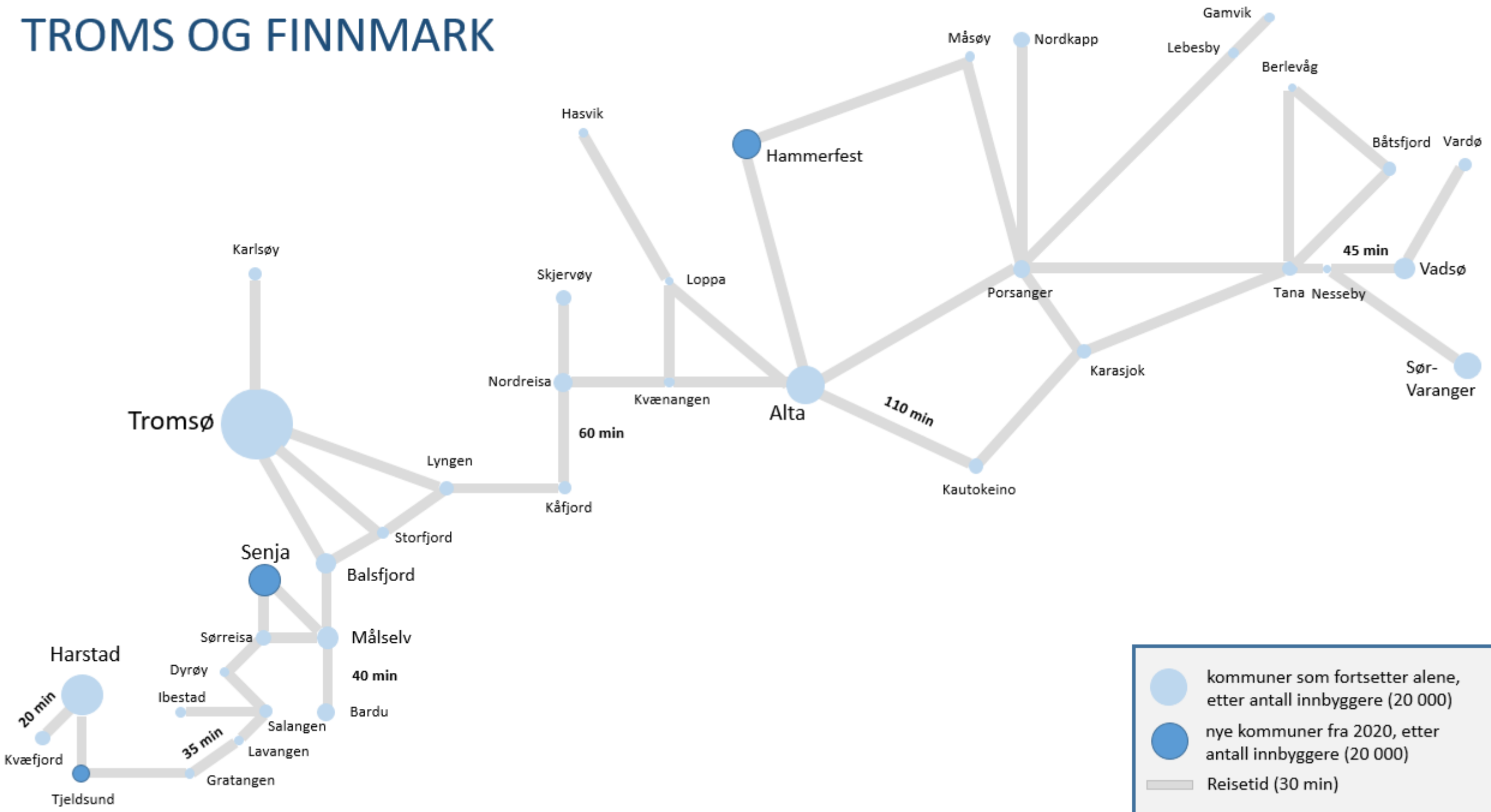
Alle vil ha **reduisert statlig styring**, men statlige aktører påpeker balansen mot nasjonale mål.

Stor støtte til å utrede en **særskilt oppfølgingsordning**

Delt vedrørende anbefaling om planlegging.

Stor støtte til øvrige anbefalinger. Mange påpeker behovet for bedre og mer nasjonal infrastruktur på digitalisering

TROMS OG FINNMARK



INNLANDET





Rapport fra Telemarksforskning – utredning om små kommuner



Blant konklusjonene er:

- Det er kritisk mangel på kompetanse, blant annet innen kommunal planlegging, digitalisering, utvikling og innovasjon
- Kommunene melder om økende behov for interkommunalt samarbeid de kommende årene. Dette bør utvikles i faste samarbeidskonstellasjoner
- Det er behov for å utvikle felles digital infrastruktur som driftes og utvikles interkommunalt



Interkommunalt samarbeid i Finnmark (NIVI analyse 2019)

- For lite og for svakt samarbeid om IKT og digitalisering
- For mye kortsiktig og shoppingorientert samarbeid om administrasjon og velferdstjenester
- For lite formalisert samarbeid om samfunnsplanlegging og næringsutvikling



Dagens interkommunale samarbeid i Finnmark (1.1.2020)

Gjennomsnittlig antall ordninger
pr kommune i Toms – 28

Gjennomsnittlig antall ordninger
pr kommune i Finnmark – 21

Tana flest (31)

Vardø færrest (15)

- Lite samarbeid om:
- Administrative støttetjenester (lønn, regnskap, innkjøp)
- IKT
- Kompetansekrevende velferdstjenester
- Kommuneplan, geodata, matrikkel og byggesak
- Lovpålagte brannverntjenester
- Næringsutvikling
- Beredskapsplanlegging og krisehåndtering



Statsforvalterens virkemidler

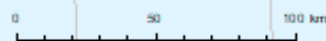
- Tilsyn og klagesaksmyndighet
- Kommuneøkonomi - ROBEK
- Sektormyndighet
- **Veiledning og kompetanseutvikling**
- Kommunemøter med formannskap og administrativ ledelse
- Bidra til et oppdatert og relevant kunnskapsgrunnlag - kommunebildet
- **Pådriver for utvikling av det interkommunale samarbeidet**
- **Gi økonomisk støtte til fornyings- og innovasjonsprosjekter**

Kommunebildet - Midt-Finnmark

	Barnehage	Barnevern	Folkehelse	Grunnskole	Kommunal planlegging	Kommunal økonomi	Kommunehelsetjenesten	Landbruk	Miljø og klima	Omsorgstjenesten	Samfunnsikkerhet og beredskap	Sosialtjenesten	God	Middels	Svak	Uaktuell
Gamvik	3	1	3	3	3	3	3	2	3	3	2	3	1	2	9	0
Lebesby	3	3	2	2	2	1	2	1	2	2	1	2	3	7	2	0
Nordkapp	3	1	2	2	2	1	1	0	2	2	2	2	3	7	1	1
Porsanger	3	1	1	2	2	3	1	1	3	2	3	2	4	4	4	0

Kommune	Barnehage	Barnevern	Folkehelse	Grunnskole	Kommunal planlegging	Kommunal økonomi	Kommunehelsetjenesten	Landbruk	Miljø og klima	Omsorgstjenesten	Samfunnssikkerhet og beredskap	Sosialtjenesten	Integrering og bosetting	Reindrift	Antall svake	Antall middels	Antall gode	Ikke nok info
Berlevåg	2	1	3	1	2	2	3	2	3	2	3	3	0		5	5	2	1
Båtsfjord	2	1	2	3	3	2	3	3	2	2	3	1	0		5	5	2	1
Deatnu Tana	3	1	1	2	3	2	1	1	3	2	3	2	0		4	4	4	1
Unjarga Nesseby	2	1	3	2	3	1	2	1	2	2	3	2	0		3	3	3	1

Samfunnsplanstatus Troms og Finnmark



Tegnforklaring

Sammenslåtte kommuner 2020

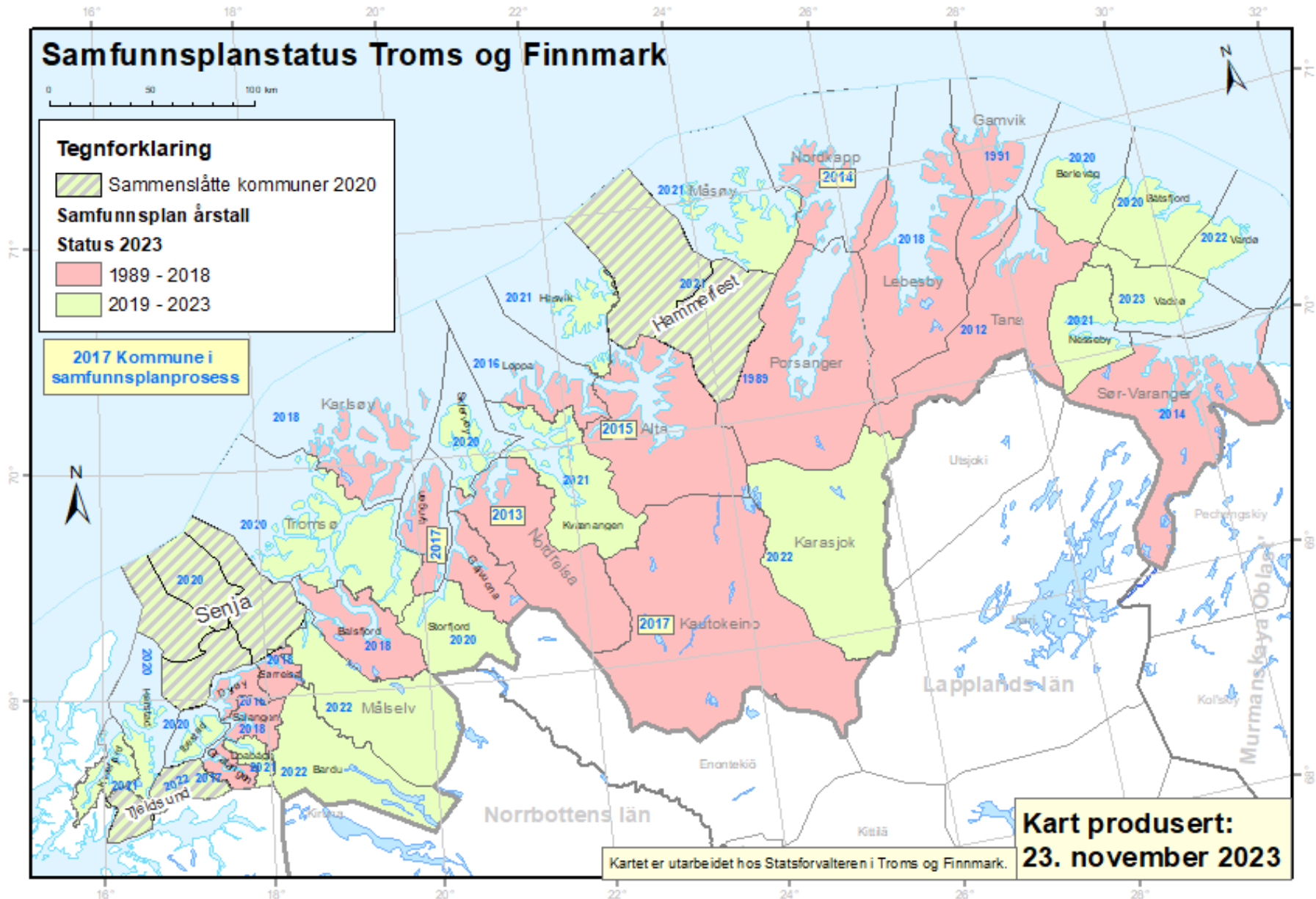
Samfunnsplan årstall

Status 2023

1989 - 2018

2019 - 2023

2017 Kommune i samfunnsplanprosess




**Kart produsert:
23. november 2023**


Kartet er utarbeidet hos Statsforvalteren i Troms og Finnmark.

Arealplanstatus Troms og Finnmark


0 50 100 km


Tegnforklaring

 Kommuner_Senja-Tjeldsund

 Hammerfest+Kvalsund

Arealplan 2023

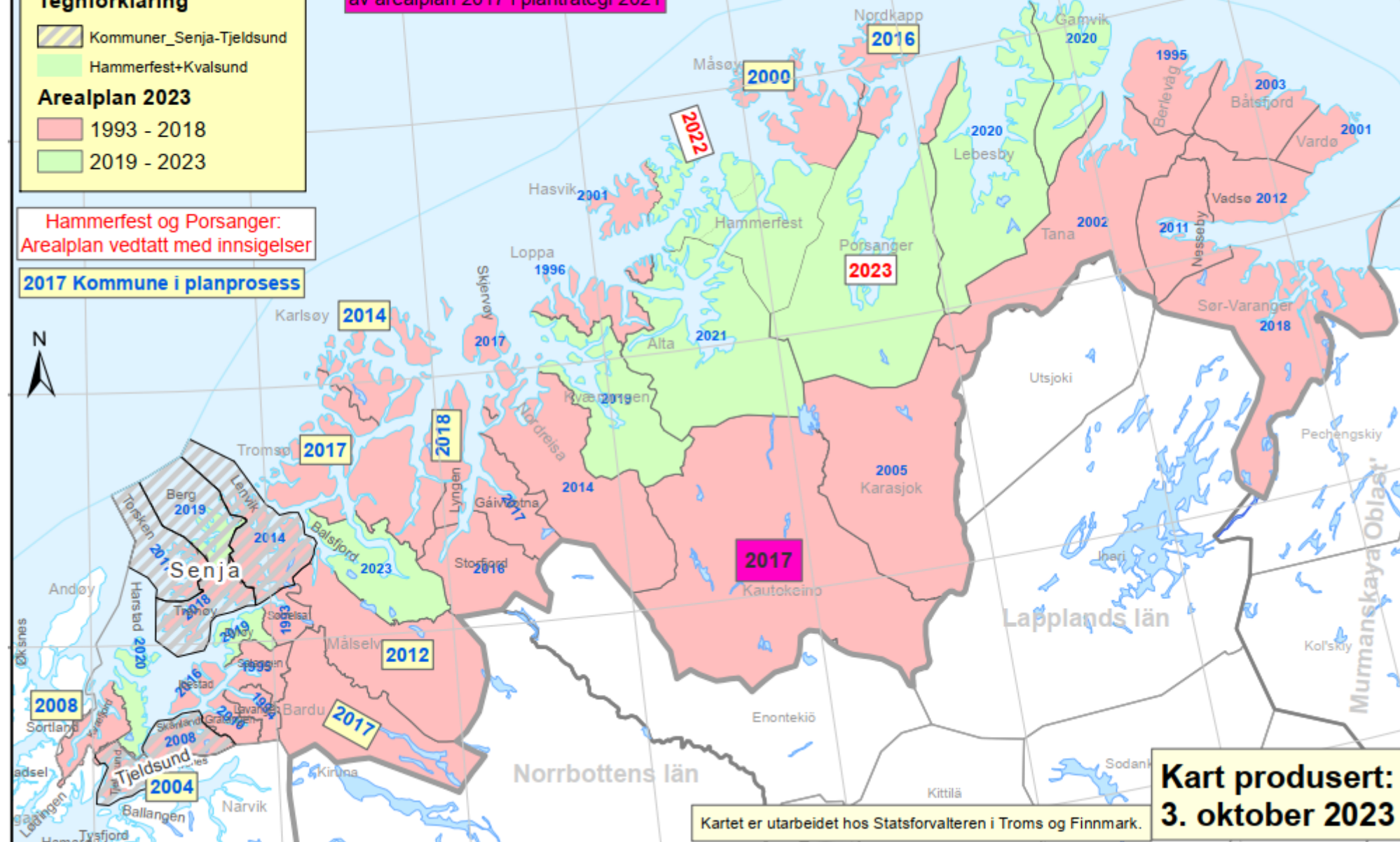
 1993 - 2018

 2019 - 2023

Hammerfest og Porsanger:
Arealplan vedtatt med innsigelser

2017 Kommune i planprosess

Kautokeino: Vedtatt videreføring
av arealplan 2017 i planstrategi 2021



Kart produsert:
3. oktober 2023

Kartet er utarbeidet hos Statsforvalteren i Troms og Finnmark.



Politisk forankring av samarbeidet

Grunnavtale

Enstemmig vedtatt av alle kommunestyrene i Midt-Finnmark og Vestre Varanger (8 kommuner)

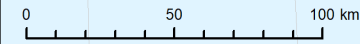
Unik med hensyn til omfang og innhold

Tjenesteavtaler

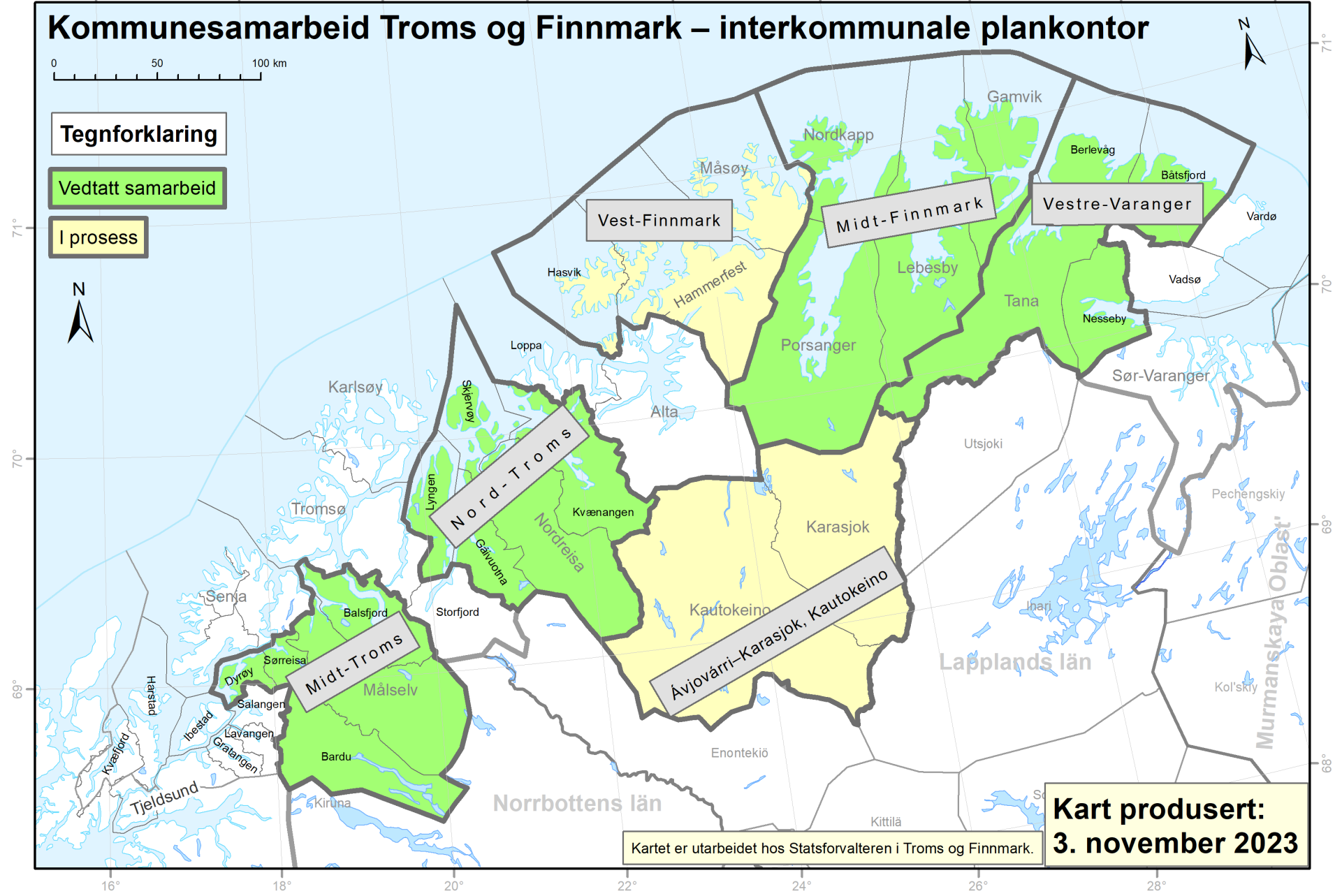
Egen forpliktende avtale inngås på hvert enkelt tjenesteområde og vedtas av det enkelte kommunestyre

Skal forvaltningsmyndighet overføres mellom kommunene må kommunelovens vertskommunemodell benyttes

Kommunesamarbeid Troms og Finnmark – interkommunale plankontor



- Tegnforklaring**
- Vedtatt samarbeid
 - I prosess



Kartet er utarbeidet hos Statsforvalteren i Troms og Finnmark.

**Kart produsert:
3. november 2023**



Interkommunalt plan- og utviklingskontor

UTREDNING

Økonomisk støtte til utredning
Statsforvalteren deltar i
prosjekt/styringsgruppe med
møte- og talerett

DRIFT

Økonomisk støtte i en oppstartsfase -
kr. 1 000 000 pr. år, de første tre årene

KOMPETANSEUTVIKLING

Utvikle kompetansenettverk i
samarbeid med plankontorene, KS og
fylkeskommunen



Tildelinger Midt-Finnmark samarbeidet 2019-2024

Navn	Utbetaling	Tildelt beløp	Kommuner
Interkommunal prosjekt innenfor digitalisering, barnevern, skattefunksjoner , plan og brann	Våren 2019	495 000	Lebesby, Nordkapp og Porsanger
Kommunesamarbeid i Midt-Finnmark	Våren 2020	1 435 000	Porsanger, Gamvik, Nordkapp og Lebesby
Forprosjekt etablering av interkommunalt plankontor Midt-Finnmark	Høsten 2020	500 000	Porsanger, Gamvik, Nordkapp og Lebesby
Kommunesamarbeid i Midt-Finnmark	Våren 2021	1 400 000	Porsanger, Gamvik, Nordkapp og Lebesby
Midt-Finnmark - Interkommunalt plankontor	Høsten 2021	1 110 000	Porsanger, Gamvik, Nordkapp og Lebesby
Kommunesamarbeid i Midt-Finnmark	Våren 2022	1 300 000	Porsanger, Gamvik, Nordkapp og Lebesby
Kommunesamarbeid i Midt-Finnmark	Høsten 2022	600 000	Porsanger, Gamvik, Nordkapp og Lebesby
Midt-Finnmark utvikling	Våren 2023	1 000 000	Porsanger, Gamvik, Nordkapp og Lebesby
Midt-Finnmark IKT samarbeid	Våren 2023	200 000	Porsanger, Gamvik, Nordkapp og Lebesby
Midt-Finnmark barnevern	Våren 2023	250 000	Porsanger, Gamvik, Nordkapp og Lebesby
Pilotprosjekt Bærekraft i distriktskommuner	Våren 2023	800 000	Lebesby, Gamvik, Nordkapp og Porsanger
Beredskapskoordinator 4 K Midt-Finnmark	Våren 2023	1 154 000	Porsanger, Gamvik, Nordkapp og Lebesby
Midt-Finnmark plankontor (2024)	Høsten 2023	1 000 000	Porsanger, Gamvik, Nordkapp og Lebesby
Pilotprosjekt Bærekraft i distriktskommuner (2024)	Høsten 2023	800 000	Lebesby, Gamvik, Nordkapp og Porsanger
Samlet tildeling		12 044 000	



Bygdevekstpilotene i Finnmark

Hammerfest, Måsøy, Hasvik

Porsanger, Lebesby, Nordkapp,
Gamvik

Berlevåg, Båtsfjord, Tana,
Nesseby

- Plan- og utviklingskapasitet
- Bolig
- Fleksibelt utdanningstilbud
- Infrastruktur
- Statlige arbeidsplasser



Relevante tilskuddsordninger for bygdevekstpilotene

Oversikt fra KDD som viser:

Ca. 20 ulike aktører

Disse forvalter ca. 50 ulike ordninger



Erfaringer - særskilte utfordringer

- Forankring
- Kontinuitet og fremdrift
- Informasjon gjennom prosessen
- Balansert samarbeid
- Fleksibilitet
- Virksomhetsoverdragelse
- Utforming av avtaler
- Delegering av myndighet
- Rekruttering
- Dialog mellom plankontor og vertskommune/kontorkommune



Nord-Troms plankontor



UNDERS: Nord-Troms Plan og Eiendomsbestår av Gustav Sjøgaard Ræcke (20), daglig leder Sigrild Berdik Grøtta Fanghol (21), Fredrik Tollefsen (22), Bjørn Knappstad (23), Gina Karoline Haas Moeaa (27), Markus Fagerholt (24) og Daniel Hagburn (25). **FOTO:** FREDRIK TOLLEFSEN, I HUS I FINNMARK

Gjennomsnittsalderen i denne kommunale avdelingen? 30 år

– Er nok ganske uvanlig, sier daglig leder Sigrild Berdik Grøtta Fanghol (30).

20-åringen er daglig leder for nye Nord-Troms Plan og Eiendom – et interkommunalt samarbeid mellom kommunene Loppeng, Kåfjord, Nordreisa og Skjerve. Selve staven Fanghol i jobben like etter påske, og fra og med august, da de tre kommunene Gina og Gustav begynte, var staven fullstendig. – Nå er vi til sammen syv ansatte. De som er ansatt i Nord-Troms Plan og Eiendom, og som driver på fullt, og de som i favor av de fire kommunene, sier hun. De fire er i tillegg ansatt for prosent i kommunene de jobber i.

– Ganske uvanlig
Nord-Troms Plan og Eiendom har som hovedoppgave å lage de mest essensielle kommunale planene – som blant annet kommuneplanene, samfunnsdel og arendel, forteller Fanghol.

Men nå som gjengen er fulltallig, er det vanskelig å ikke legge merke til et ting – nemlig den lave snittalderen.

– Den er på 30 år, sier ledelsen, som tror at dette er et resultat av at mange av de som er ansatt i denne kommunale avdelingen.

– Det er et veldig krevende arbeid.

– Følelser
Fanghol tror nemlig det er veldig positivt at det er en ung gjeng som skal stå bak de fremtidige planene til de fire kommunene.

– Det er mange spennende folk, og som disse arbeidsgiverne er opp for. De har med seg kunnskap inn som gjør at de kanskje ser ting på andre måter, og tør å teste ut litt nytt.

En annen fordel med å lede en ung gjeng 20- og 30-åring er de har ikke problemer med å møte på jobbingen som digitalt.

– Siden fire av oss sitter ute i hver sin kommune, er det spesielt viktig på digitale plattformer. Du er det absolutt en fordel at folk er unge og digitale kompetente, slik at vi kan jobbe

like godt og effektivt over nett.

– Det

Fortrige alle mener alle opp for alle første gang til en oppstartsmøte på Nord-Troms Plan og Eiendomskontoret på Skardet.

– Dette er noe de kommer til å gjøre jevnlig, sier Fanghol, slik at man får smidig alle og jobbet sammen fysisk også.

Nå, som det snart er valg, legger de på å forberede et kandidatsamarbeid for alle de fire kommunene.

– Vi har startet for å se hva som er utfordringene, og dette er noe vi vil presentere for de nye politikerne som blir valgt inn i politiske styret. Det er det vi skal bruke som utgangspunkt for å måle ut veien videre de neste fire årene.

Det har gått noen måneder siden oppstarten, og så langt tror Fanghol veldig godt som leder for det interkommunale samarbeidet.

– Jeg har aldri jobbet som leder før, men det er veldig spennende oppgaver å ta fatt på, og det er veldig fint å gjøre i så gode folk. Så langt er det bare å



UNDERS: Daglig leder Sigrild Berdik Grøtta Fanghol i Nord-Troms Plan og Eiendom. **FOTO:** SØREN PLUM I HUS I FINNMARK

under hun.

Struktivet
Hun har dessuten veldig tro på denne måten å jobbe på.

– Det er faktisk veldig mange gode samarbeider med både på interkommunalt samarbeid på planlegging, jeg tror at i samarbeid for å gjøre et større fagmiljø. Erhåpningsvis vil gjenge at vi blir mindre uansett for samarbeidet.

– Og det vil forberede seg

gjøre at folk trives enda bedre i jobben, siden man får et laglig samarbeid.

– De ser allerede at det er med på å styrke rekstrukturingen.

– De vil lyse ut stillingene, hadde vi veldig gode samarbeid. Det betyr at det er mer attraktivt for arbeidstakere å jobbe i et slikt samarbeid.

KAROLINE HAAZ MOEAA
Kommunalsjef i Loppeng
091 02 372