

## **Mandat til utvalg som skal vurdere dagens generalistkommunesystem**

### 1. Formål

Formålet med utvalget er å:

- få et helhetlig kunnskapsgrunnlag om det norske generalistkommunesystemets virkemåte, og utviklingen av dette den senere tid
- få en vurdering av forutsetninger og rammer kommunene har for å kunne være en generalistkommune i dagens og framtidens velferdssamfunn, og vurdere grunnlaget for å ha et generalistkommunesystem
- få en vurdering av eventuelle alternativer til generalistkommunesystemet

### 2. Bakgrunn

De norske kommunene har en sentral plass og rolle i den offentlige forvaltningen og i gjennomføringen av velferdspolitikken. De har en bred og omfattende oppgaveportefølje, og oppgavene og ansvaret til kommunene har vokst i hele etterkrigstiden. Kommuneleven gir de overordnede og generelle rammene for kommunal og fylkeskommunal virksomhet. I kommuneleven er det kommunale selvstyret eksplisitt lovfestet. Prinsippet om det kommunale selvstyret er også nedfelt i Grunnloven § 49 andre ledd.

Kommuner lever i et spenningsfelt mellom statlig styring og et mandat fra innbyggerne lokalt. Kommunen som institusjon er et uttrykk for det lokale selvstyret, og som demokratiske organ skal kommunene kunne ha frihet til å ta hensyn til lokale behov og gjøre prioriteringer ut fra dette. Samtidig er kommunene også en integrert del av nasjonalstaten, en integrasjon som har økt i takt med utbyggingen av velferdssamfunnet. Kommunene er i stadig større grad involvert i oppgaveløsningen av ikke bare nasjonale og regionale, men også globale samfunnsutfordringer.

Viktige nasjonale mål for oppgaveløsningen er likeverdighet, rettssikkerhet, nasjonaløkonomisk styring, hensynet til liv og helse, effektiv og samordnet bruk av ressurser, hensynet til urfolk og nasjonale minoriteter, hensynet til miljøet og en bærekraftig utvikling, samt samfunnssikkerhet og beredskap. Norge er en enhetsstat, og det lokale selvstyret må fungere innenfor rammene av de nasjonale målene. Framveksten av velferdsstaten har etter hvert avgrenset friheten i det lokale selvstyret.

Likeverdige tjenester og utjevning mellom innbyggere og geografiske områder har vært et sentralt mål i oppbyggingen av velferdsstaten. Nærhetsprinsippet, som er en viktig begrunnelse for kommunalforvaltningen, innebærer å legge oppgaver og beslutninger så nær dem det gjelder som mulig. For innbyggere er nærhet til tjenester som skole, barnehage og pleie- og omsorgstjenestene viktig. Dette er tjenester som ytes der folk bor. I et langstrakt land som Norge kan geografiske, og også klimatiske, forhold gi utfordringer for kommunenes oppgaveløsning.

Et viktig kjennetegn ved det norske kommunesystemet er det såkalte generalistkommuneprinsippet. Dette prinsippet innebærer at alle kommuner, med svært få unntak, har de samme oppgavene uansett innbyggertall, bosettingsstruktur, økonomi eller andre kjennetegn. Som generalistkommune skal kommunene ha det samme ansvaret og håndtere de samme kravene til tjenester til sine innbyggere, ivareta planleggings- og utviklingsoppgaver i lokalsamfunnet, utføre oppgavene som myndighetsutøver, og ivareta demokratiske funksjoner.

Generalistkommunesystemet innebærer at norske kommuner, som del av det nasjonale styringssystemet, hver for seg skal fungerer som generalistkommune.

Generalistkommunesystemet sikrer at alle innbyggere har de samme demokratiske rettighetene, og legger til rette for et felles, statlig finansieringssystem, og at lovgivningen gir de samme rammene for organisering og styring for alle kommuner, samt for statlig tilsyn og kontroll med kommunene. Statlig rammestyring, både økonomisk og juridisk, skal gi det kommunale demokratiet handlingsrom til å tilpasse tjenestene til lokale forhold og behov, og til å kunne ta egne beslutninger for sin kommune. Dette gir også et grunnlag for både kostnads- og formålseffektiv bruk av ressursene.

Dagens kommuner er svært forskjellige med hensyn til blant annet folketall, befolkningsutvikling, avstander og sentralitet, og vil slik sett ha ulike forutsetninger for å ivareta funksjonene som generalistkommune.

Kommuneinndelingen skal, innenfor rammene av det nasjonale felleskapet, legge grunnlag for et funksjonsdyktig lokalt folkestyre og en effektiv lokalforvaltning. Kommunene skal være formålstjenlige enheter som kan gi innbyggerne og næringslivet tilfredsstillende og likeverdige tjenester og god forvaltning med sikte på en bærekraftig utvikling, jf. Lov om fastsetjing og endring av kommune- og fylkesgrenser (inndelingslova).

Kommunesektoren står overfor utfordringer i årene som kommer, både lokale, nasjonale og globale. Det blir flere eldre personer, samtidig som det blir færre i arbeidsfør alder. Dette vil få konsekvenser for tjenestene i kommunene. De kommende årene må kommunesektoren påregne strammere inntektsrammer. Bidraget til finansiering av offentlige utgifter fra oljeinntektene, vil avta. Dette stiller store krav til omstilling og effektivisering. Samtidig utfordrer klimaendringene kommunene på flere områder, både som planmyndighet og på beredskapsområdet. Kommunesektoren har en avgjørende rolle for at vi som nasjon skal klare å nå bærekraftsmålene. Kommuner har ansvar for politiske prioriteringer på en lang rekke av de områdene som bærekraftsmålene handler om. Eksempler på dette er helse-, sosial- og omsorgstjenester, utdanning, tekniske tjenester, beredskap, smittevern, vannforsyning, arealplanlegging og infrastruktur, kollektivtransport og tiltak for miljø.

### 3. Utvalgets oppdrag

Utvalget skal gjøre en bred kartlegging og analyse av dagens generalistkommunesystem, og hvordan systemet har utviklet seg den senere tid.

Utvalget skal vurdere forutsetninger og rammer kommunene har for å kunne være en generalistkommune i dagens og framtidens velferdssamfunn, og vurdere grunnlaget for et generalistkommunesystem.

Utvalget skal vurdere alternativer til generalistkommunesystemet, og diskutere fordeler og ulemper med alternativene sammenlignet med dagens system.

Hovedtema for utvalget vil være kommunen, men utvalget kan også se på forholdet til og grenseflater mot fylkeskommunen.

Utvalget skal innhente erfaringer fra andre sammenlignbare land, som er relevante for utvalgets arbeid og oppdrag.

### 4. Gjennomføring

Utvalget skal følge retningslinjene i utredningsinstruksen, herunder vurdere økonomiske og administrative virkninger av ev. forslag. Veilederen for utvalgsarbeid i staten gir praktiske råd og tips som kan bidra til effektivitet i utvalgsarbeidet og til bedre etterlevelse av utredningsinstruksen.

Utvalget vil få et eget sekretariat. Utvalget skal legge til rette for innspill fra relevante kompetansemiljøer og private og offentlige aktører. Utvalget skal hente inn ny kunnskap på felt det ikke foreligger ny og oppdatert kunnskap. Ellers skal utredningen baseres på relevante nylig avleverte og pågående offentlige utredninger, stortingsmeldinger og planer m.m.. Det bør også tidlig avklares om det er aktuelle problemstillinger som allerede er dekket av andre utvalg.

Utvalget skal levere sin utredning i form av en NOU til Kommunal- og moderniseringsdepartementet innen 12.12.2022.



**Medlemmer:**

- Tom Cato Karlsen, fylkesmann, Bodø (leder)
- Gro Herheim, kommunedirektør, Tønsberg
- Bente Larssen, kommunedirektør, Porsanger
- Ola Helstad, kommunedirektør, Lom
- Siv Høgtun, ordfører, Askøy
- Vibeke Stjern, ordfører, Åfjord
- Per Sverre Kvinlaug, ordfører, Kvinesdal
- Jan Erling Klausen, førsteamanuensis, Lørenskog
- Dag Ingvar Jacobsen, professor, Kristiansand
- Annegrete Bruvoll, partner, Oslo
- Grete Teigland, direktør, Molde
- Jan-Peder Andreassen, fagdirektør, Tromsø