

LOs innspill til Generalistkommuneutvalget – 28. april 2022

Takk for invitasjonen til å komme hit. Utvalget har fått et viktig mandat og skal vurdere tema som kan ha stor betydning for utvikling av det norske samfunnet. Økt bolyst i distriktene er viktig for harde verdier som sikkerhetspolitikk og beredskap og for gjennomføringen av det grønne skiftet. Og det er viktig for de mykere verdier som å bevare norsk kultur og identitet. Utvalget har dessverre fått et noe begrenset mandat da det skal fremskaffe kunnskapsgrunnlag og vurdere grunnlaget for å ha et generalistkommunesystem, mens det *ikke* skal vurdere endringer i inntektssystemet til kommunene. Disse to tingene henger nødvendigvis nøye sammen; muligheten for å være en generalistkommune er kritisk avhengig av hvilke ressurser som tilføres kommunen.

Kommunene har over tid blitt pålagt flere lovpålagte oppgaver fra stortinget uten at de nye oppgavene er fullfinansiert fra staten. I tillegg er det en klar tendens til økt rettsliggjøring i samfunnet, slik at innbyggerne i stadig større grad er seg bevisst at de har en lovfestet rett på en tjeneste av et visst omfang og innhold. Kombinasjonen av disse to forhold innebærer at det blir mindre rom for selvbestemmelse. Eller sagt med andre ord; det blir mindre rom for utøvelse av lokaldemokrati. Og rommet for lokaldemokrati blir som regel mindre dess mindre kommunen er, fordi fleksibiliteten er mindre. Redusert lokaldemokrati reduserer i neste omgang muligheten for effektiv produksjon av tjenester med god kvalitet, i tråd med lokale behov og ønsker.

Det er derfor slik at dersom utvalget finner at noen kommuner leverer bedre enn andre på de lovpålagte oppgavene, så kan det selvsagt skyldes at kommunene er underfinansiert, enten absolutt eller relativt sett. Det å skulle vurdere kommunens evne til å være generalistkommune - uten å skjele hen til finansieringen - er derfor et lite skjønnsomt mandat. Og kanskje i realiteten en bestilling på et bestemt resultat. For selvsagt vil man finne – som utvalget sikkert har gjort – at noen kommuner leverer langt bedre enn andre på utførelsen av både lovpålagte og frivillige oppgaver. Og sågar vil jeg anta at man finner at noen kommuner ikke engang klarer å levere på de lovpålagte oppgavene.

Man bør derfor kanskje i stedet snu problemstillingen på hodet; Prinsippet om det kommunale selvstyre er nedfelt i Grunnloven § 49 annet ledd. I tillegg er det lagt mange nasjonale rammer for oppgaveløsningen, blant annet et premiss om at alle skal få et mest mulig likt tjenestetilbud uavhengig av bosted. Men dersom det kommunale selvstyre skal ha et reelt innhold må kommunene til en viss grad råde over innholdet i og sammensetningen av eget tjenestetilbud. Det krever finansiering. Tilstrekkelig finansiering burde være et premiss for utvalgets arbeid. Utvalget burde derfor i stedet kartlegge årsaker til at noen kommuner leverer svakere enn andre. Og dersom årsaken er at kommunene er pålagt for mange oppgaver i forhold til de bevilgninger de mottar, så bør utvalget si det. Selv om det altså ligger utenfor mandatet å vurdere kommunenes inntektssystem. Ethvert utvalg står fritt til å påpeke også forhold som ligger utenfor mandatet.

En slik inngang for utvalget er heller ikke i veien for at utvalget kan vurdere *andre* avbøtende tiltak enn å øke eller endre finansieringen av kommunene. Andre avbøtende tiltak kan være å styrke det interkommunale samarbeidet. I dag bruker mange kommuner – og især de minste kommunene - private aktører som brannslukking typisk der hvor bruker har et lovfestet krav på en tjeneste med et tydelig innhold. Argumentet for å bruke private aktører i slike tilfeller er gjerne at de private aktørene er landsdekkende og derfor har en fleksibilitet som den enkelte lille kommune ikke har. Private aktører har flere kunder – eller kommuner - å fordele sine faste kostnader på og kan derfor tilby sine tjenester til en lavere pris enn om den enkelte lille kommune skulle ha beredskap til enhver

tid. Dette er ofte «tunge» og ressurskrevende tjenester som betjener sårbare grupper innenfor barnevern og rus/psykiatri. I mindre kommuner er det ikke et jevnt behov for slike tjenester, men behovet er uforutsigbart og det utgjør dessuten en betydelig andel av kommunens samlede budsjett.¹

Men nøyaktig de samme argumenter kan brukes om interkommunalt samarbeid; dersom flere kommuner samarbeider om slike tjenester oppnås større fleksibilitet, større fagmiljø som gjør det enklere å rekruttere og større virksomhet å fordele de faste kostnadene på. Dersom slik virksomhet beholdes i (inter)kommunal regi vil man også unngå utstrakt bruk av midlertidige ansettelser og av selvstendige oppdragstakere. Noe som både bidrar til et mer ordnet arbeidsliv hvor hovedregelen er faste ansettelser og heltidsstillinger, og som derved bidrar til bedre tjenester overfor brukeren, fordi trygge ansatte må antas å levere bedre tjenester til brukerne.

Undersøkelser har imidlertid vist at det interkommunale samarbeidet ikke alltid oppleves smertefritt av kommunene.² Kommunene må bruke mye tid og ressurser på forhandlinger og samordning av driften underveis. Det er også svakheter knyttet til politisk styring, kontroll og oversikt. Dette er kort sagt transaksjonskostnader som følger av at produksjonen av tjenesten ikke skjer i eget hus (kommune) men av en ekstern part – det interkommunale selskapet. Men transaksjonskostnader oppstår også når man bruker private aktører. Og fordi private aktører er «mer ekstern» for kommunen enn et interkommunalt samarbeid, er de reelle transaksjonskostnadene høyere. Dette fordi man må sikre seg mer i kontrakten – mer på ned på papiret og mer må følges opp enn dersom den eksterne parten er et interkommunalt samarbeid man selv er en del av.

Et alternativ til interkommunalt samarbeid er at flere av de tunge tjenestene løftes opp til statlig nivå. Da vil man fremdeles oppnå stordriftsfordeler som gir fleksibilitet i tilbudet og flere enheter å fordele de faste kostnadene på. I så måte er det paradoksalt at Solberg-regjeringen gikk motsatt vei når det gjaldt barnevernet. 1. januar 2022 trådte den nye barnevernloven i kraft. Den gir kommunene et større faglig og økonomisk ansvar for barnevernet. Kommunene har nå fullt finansieringsansvar for ordinære fosterhjem, og de må betale høyere egenandeler for statlige barnevernstiltak.

Den enkelte kommunes ansvar for tjenestetilbudet i barnevernet ble med Solberg-regjeringens barnevernsreform utvidet og ansvaret til statlige Bufdir ble tilsvarende redusert. Begrunnelsen for omleggingen var blant annet å gi kommunene insentiver til å satse på forebyggende tiltak og tidlig innsats. Det er bra. Men dersom man mener at det er vanskelig for små kommuner på egen kjøll å opprettholde og finansiere sitt lovpålagte tjenestetilbud innenfor ressurskrevende områder med uforutsigbart behov, som barnevern og rus/psykiatri, så er reformen egentlig en god oppskrift på å gjøre det umulig for små kommuner å oppfylle sine lovpålagte oppgaver. Omleggingen ble fulgt av en økning i rammetilskuddet. Men for små kommuner vil stor variasjon i tjenestebehov gjøre styring av både økonomi og kompetanse vanskeligere.

LO har lenge jobbet med ulikhet og i den forbindelse sett på hvordan økt ulikhet er koblet til utviklingen på boligmarkedet. Det er relevant kunnskap også for dette utvalget. Distriktskommunenes evne til å levere gode tjenester til sine innbyggere er sentralt for bolyst og

¹ Toppfinansieringsordningen for ressurskrevende tjenester er ment å bøte på dette, men for små kommuner vil likevel ressurskrevende brukere gi svært høye merutgifter per innbygger, se rapport fra Telemarksforskning nr. 539, 2019 *Ressurskrevende omsorgstjenester i kommunene*, side 10.

² Se f eks ECON rapport 2006-057 *Interkommunalt samarbeid i Norge – omfang og politisk styring* og NIVI Rapport 2021:3 *Interkommunalt samarbeid i Buskerud*.

fortsatt liv i distriktene. Norman-utvalget³ påpekte at mange distriktskommuner har ensartede, små, usikre eller stagnerende boligmarkeder preget av lave boligpriser og svak prisvekst. Og videre at byggekostnadene ofte er høyere enn markedsverdien på boligen, noe som kan føre til at folk ikke ønsker å ta opp eller ikke får lån til boliginvesteringer. Og når man først har kjøpt seg bolig, blir det vanskelig å flytte på seg. Mange distriktskommuner har derfor lav boligbygging.

Boliginvestering er for mange den største investeringen man gjør i livet. Som nyetablert i 20-årene å skulle kjøpe bolig i distriktene, hvor markedsprisen er lavere enn det det koster å bygge boligen, krever stort mot. I tillegg er renten på boliglån i distriktene høyere enn i sentrale strøk.⁴ Manglende boligbygging er dermed et reelt problem i mange distriktskommuner, og et mer variert boligmarked kan gjøre en kommune mer attraktiv for dem som bor der og for potensielle tilflyttere med et jobbtillbud.⁵ Lokale sparebanker med tilstedeværelse og god kunnskap om lokale markeder og risikoforhold er et viktig bidrag til lånemulighetene i distriktene. Og lokale sparebanker er spesielt viktige i distriktskommuner med få innbyggere.⁶ Men det norske Finanstilsynet praktiserer EØS-reglene strengt og lokale sparebanker pålegges langt høyere kapitalkrav enn de riksdekkende bankene. Så et tiltak kan være at myndighetene benytter handlingsrommet som ligger i EUs bankregulering til å lette på kapitalkravene til de lokale sparebankene.⁷

Boligmassen i distriktene er gammel og gir liten bolyst for unge voksne som har studert i byene og har vennet seg til en helt annen boligstandard. Til en viss grad kan et bedre barnehage-, skole- og fritidstilbud oppveie dårligere boligstandard. Men også dette er kommunalt leverte tjenester, og gjennom for eksempel barnehageloven har staten innskrenket det kommunale handlefriheten på dette området betydelig.

Mitt innspill får slutte der jeg startet – nemlig at den statlige rammestyringen av innholdet i de kommunale tjenestene må stå i forhold til de samlede statlige tilskudd. Når det er misforhold mellom disse to størrelser, må enten staten ta et større ansvar for deler av tjenestetilbudet, eller så må finansieringen innrettes annerledes. I begge tilfeller bør man se på mulighetene for å styrke det interkommunale samarbeidet.

³ NOU 2020:15 *Det handler om Norge*

⁴ Se Finansmarkedsmeldingen for 2022 (Meld.st.12(2021-2022) pkt. 3.3.2.)

⁵ Se Sørvoll, J. & Løset, G.K. (2017) *Samfunnsvirkninger av boligpolitikk* (NOVA-rapport nr. 3/2017. Velferdsforskningsinstituttet NOVA.

⁶ Se Menon-publikasjon nr 21/2013 *Lokale sparebankers betydning for norsk næringsliv*.

⁷ Se Bjerkan, G. *Myndighetene overser lokalbankens særtrekk* i Samfunn og økonomi 1/2021 og LOs høringsvar til Finansdepartementet om *Gjennomføring av bankpakken mv* av 6. januar 2021.