

Kommunal- og distriktsdepartementet

Deres ref: [Deres ref]

Vår ref: 207.03-hkv

Dato: 03.06.2022

Innspill - Generalistkommuneutvalget

Akademikerne takker for muligheten til å gi innspill til generalistkommuneutvalgets arbeid. Akademikerne er opptatt av bærekraftige lokalsamfunn, og at innbyggerne har tilgang på gode tjenester uavhengig av hvor de bor i landet.

Det norske kommunesystemet er basert på generalistprinsippet. Alle kommuner har det samme lovpålagte ansvaret, uavhengig av størrelse, økonomi og innbyggertall. Dette betyr at alle kommuner, små som store, skal være i stand til å yte de tjenestene overfor innbyggerne som lover og regler pålegger dem.

Rekrutteringsutfordringene er kjent. Mange kommuner strever med å rekruttere medarbeidere med lang høyere utdanning. Mest utfordrende er leger, men også psykologer, IKT-spesialister, sivilingeniører, jurister, lærere, veterinærer, arkitekter, naturvitere og økonomer er det for mange krevende å tiltrekke seg, ifølge [KS arbeidsgivermonitor 2021](#). Til tross for interkommunalt samarbeid, innleie og kjøp av tjenester i markedet strever mange mindre kommuner med å ha tilgang på viktig kompetanse når de trenger det.¹

Finansieringsutfordringene likeså. Hovedprinsippet for finansiering av kommunesektoren er rammefinansiering, og enkelte kommuner opplever at rammen ikke strekker til.

Utfordringene får konsekvenser blant annet for:

- **Sikkerhet og beredskap.** Mangelen på sivilingeniører og teknologer hemmer utvikling, vedlikehold og nye utbyggingsprosjekter av kritisk infrastruktur i kommunene. I verste fall går dette ut over kommunal sektors evne til å sikre samfunnskritiske funksjoner og tilfredsstillende beredskap for innbyggere og næringsliv. Kommunal sektor står i førstelinjen i offentlig sektor for å forebygge og håndtere konsekvensene av klimaendringer som flom, overvann, brann, ras og

¹ Telemarksforskning (2019), se https://www.regjeringen.no/contentassets/cc6fa29f7d0244059d62a98a4fdc5dfd/rapport_sma-kommuner_kmd_telemarksforskning-992102-11000322.pdf

ekstremvær. Vedlikeholdsetterslep på bygg og infrastruktur gjør de lokale utfordringene med klimaendringer mer alvorlig og presserende.

Risikoen for digitale angrep på f.eks. en kommunes drikkevannsforsyning eller registre med personsensitive opplysninger, er blitt en realitet. Beredskap mot disse truslene må bygges opp lokalt og krever ulike spisskompetanser.

- **Tilgang til fastlege.** Det å ha samme fastlege over tid, reduserer bruken av legevakt, gir færre sykehussinleggelses og reduserer dødelighet. 150 000 nordmenn er i dag uten fast lege. Kommunene sliter mer enn noen gang med å rekruttere fastleger og stadig flere erfarne velger å slutte. Rekrutteringsutfordringene er særlig merkbare i mindre kommuner, men også større kommuner har utfordringer.
- **Psykisk helsehjelp.** Psykologkompetanse er et lovfestet krav i kommunale helse- og omsorgstjenester fra 2020. Psykologforeningens medlemsundersøkelse fra 2020 viser at psykologer i kommunen opplever at kommunale tjenester gir gode muligheter for å gi tilstrekkelig og nødvendig helsehjelp, men at det i dag ikke kommer alle befolkningsgrupper til gode, særlig ikke personer med alvorlige og langvarige lidelser².
- **Rettsikkerhet.** Mange kommuner har ikke juridisk kompetanse i eget hus. Dette gjør for eksempel barnevernstjenestene sårbare og kan ramme innbyggernes rettsikkerhet.
- **Dyrevelferd.** Veterinærer er selvstendig næringsdrivende og kommunene har lovpålagt ansvar for å sikre dekning av dyrehelsepersonell i kommunene. Kommunene har i dag ikke midler til å dekke opp behovet og statlige støtteordninger/stimuleringstilskudd er ikke tilstrekkelig i forhold til behovet. Dette fører til mangel på veterinærer i veterinærvakten som skal sikre døgnkontinuerlig beredskap mot smittsomme dyre- og menneskesykdommer i hele landet og skaper problemer for dyrevelferden.
- **Lik rett til utdanning.** Mange skoler strever med å rekruttere kompetente lærere. 15 prosent av lærerne i grunnskolen og 21 prosent i videregående skole er uten formell utdanning. Dette betyr at mange elever i dag ikke har kvalifiserte lærere og utfordrer prinsippet om lik rett til utdanning.
- **Tilrettelegging for næringsliv, miljø og samfunn.** Arealplanlegging er viktig for å utvikle gode og attraktive byer og tettsteder der folk trives. Infrastrukturutbygging, tilrettelegging for næringsutvikling og bruk av natur og ressurser kan ikke gjennomføres uten arealplanlegging. Telemarksforskning dokumenterer at kompetanse på miljøvern og klima, samfunnsplanlegging og arealplanlegging er

² <https://www.psykologforeningen.no/foreningen/aktuelt/aktuelt/psykologer-i-kommunene-har-tid-til-aa-hjelpe>

mangelvare i mange små kommuner. Dette påvirker blant annet kommunenes arbeid med klimatilpasning³ og tilrettelegging for næringsutvikling.

Statlig styring og oppgavedifferensiering

Utvalget spør om kommunene har en hensiktsmessig oppgaveportefølje, eller bør få færre eller flere oppgaver. Tanken om at alle kommuner har like oppgaver er god. I praksis klarer ikke alle å fylle rollene som er lovpålagt og klarer i ulik grad å være en kraft for å samfunnsutvikling.

Rekrutteringsutfordringer og små fagmiljøer er en av årsakene. Økonomi er en annen. En presset kommuneøkonomi kan gjøre det krevende å prioritere kompetanse i egen stab over andre formål.

Akademikerne er opptatt av at innbyggerne skal få gode og likeverdige offentlige tjenester uavhengig av hvor i landet de bor. Slik er det ikke i dag.

Et eksempel er barnevernstjenestene. Statsforvalterne har gjennomgått totalt 90 barneverntjenester i et landsomfattende tilsyn som har pågått i 2021-2022.⁴ I 47 av 52 tilsyn ble det avdekket lovbrudd. [Totalt er det funnet lovbrudd i 80 av de 90 barneverntjenestene](#) som er undersøkt. Et fungerende barnevern er viktig for liv og helse. Manglende kvalitet kan også gå ut over rettsikkerhet.

- **Akademikerne mener det må være et samsvar mellom kompetanse, ansvar og oppgaver. Utvalgets arbeid bør kunne ut i modeller som sikrer dette.**
- **Akademikerne mener utvalget bør vurdere om informasjon fra statlige tilsyn kan settes mer i system og utnyttes på en bedre måte slik at kommuner utfører lovpålagte oppgaver og leverer tjenester av god nok kvalitet.**
- **Akademikerne mener at generalistkommuneprinsippet må kunne fravikes og oppgaver differensieres.**

Utvid statlig medfinansiering av helse- og sosialtjenester

Kommunene har ansvar for å sørge for gode og forsvarlige helse- og sosialtjenester til alle som trenger det, uavhengig av alder eller diagnose, og staten har ansvar for å sikre like rammevilkår gjennom regelverk og økonomiske rammer.⁵

Hovedprinsippet for finansiering av kommunesektoren er rammefinansiering. Det innebærer at kommunene og fylkeskommunene i hovedsak finansieres gjennom frie inntekter som

³ En undersøkelse fra Cicero (2019) viser for eksempel at store kommuner har kommet lengre enn små kommuner i klimatilpasningsarbeidet.

⁴ <https://www.helsetilsynet.no/publikasjoner/tilsynsmeldingen/2022/svikt-i-8-av-9-barneverntjenester/>

⁵ Helse- og omsorgsdepartementet: <https://www.regjeringen.no/no/tema/helse-og-omsorg/helse-og-omsorgstjenester-i-kommunene/id10903/>

kommunene selv fordeler mellom de ulike sektorene, samt mellom behandling og forebygging. Helse- og omsorgstjenesten finansieres også av pasientenes/brukernes egenandeler og overføringer gjennom folketrygden. I tillegg benyttes øremerkede tilskudd til nærmere bestemte helse- og omsorgsformål.⁶

Lovpålagte tjenester som fastlege og kommunepsykolog, må være tilstrekkelig finansiert.

- **Finanseringen av fastlegeordningen må styrkes for å få flere leger inn i ordningen og redusere arbeidsbelastningen.**
- **Ulike modeller for statlig medfinansiering av psykologer i kommunene, som bygger på allerede eksisterende modeller for finansiering av leger og fysioterapeuter, bør utredes.**

Vurder lovkrav til juridisk kompetanse

Lover og regelverk, rundskriv og retningslinjer regulerer alle områder innen kommunal forvaltning. Riktig lovforståelse og rettsanvendelse er derfor en forutsetning for profesjonell saksbehandling, et godt kommunalt selvstyre, for innbyggernes rettssikkerhet og deres tillit til kommunen.

Juristforbundets kommuneundersøkelse (Rambøll 2020) viser at hele 45 prosent av norske kommuner mangler juridisk kompetanse/ansatte jurister. Størst er mangelen i kommuner med mindre enn 10 000 innbyggere. Kommuner med ansatte jurister prioriterer å bruke kompetansen sin på området plan/bygg og som lederstøtte.

Få kommuner har juridisk kompetanse på områder som helse, omsorg, sosial, skole, oppvekst og barnevern. Eksempelvis har bare fire prosent av kommunene jurister som jobber innenfor oppvekst og utdanning. Disse fagområdene berører de aller fleste innbyggerne én eller flere ganger i livet. Innbyggerne har krav på en rekke lovbestemte tjenester, regulert av et stort antall lover og regler. Dette samsvarer dårlig med juristdekningen på nettopp disse områdene.

Nær halvparten av respondentene i [KS arbeidsgivermonitor 2021](#) har ikke kjennskap til om det er lett eller vanskelig å rekruttere jurister. Juristforbundets undersøkelse viser at mindre enn halvparten av kommunene uten ansatt jurist oppgir økonomi som årsak. Bare tre prosent planlegger å ansette jurist. Dette kan tyde på at kommunene ikke ser behovet for juridisk kompetanse i organisasjonen.

Kommunene skaffer seg kompetanse blant annet gjennom egen rekruttering, interkommunalt samarbeid, men også innleie eller kjøp av konsulenttjenester blir brukt til å skaffe seg f.eks. juridisk kompetanse. Dette til tross, mange små kommuner har allikevel ikke tilgang til kompetanse når de har behov for det, ifølge Telemarksforskning (2019)⁷.

⁶ Meld. St. 38 (2020–2021) Nytte, ressurs og alvorlighet— Prioritering i helse- og omsorgstjenesten

⁷ [Telemarksforskning \(2019\)](#)

- **Det er en forutsetning for dagens og fremtidens generalistkommuner at de har juridisk kompetanse i eget hus eller som del av samarbeid for å sikre profesjonell løpende saksbehandling og tilfredsstillende lovkrav og pålegg i den daglige driften. Utvalget bør vurdere om det bør være et lovkrav om dette.**

Vi trenger mer strategisk og strukturert samarbeid mellom kommunene

Utvalget spør om det er behov for endringer i dagens regelverk, behov for insentiver, pålegg, veiledning eller nye modeller for mer strukturert samarbeid?

Stadig flere fag- og tjenesteområder er underlagt rettslige rammer og direktiver. Antallet rettsregler som regulerer kommunenes handlingsrom, er doblet de siste 50 årene. Denne rettsliggjøringen stiller høye krav til kommunene og gjør dem avhengige av å ha tilstrekkelig fagkompetanse på de ulike områdene samt juridisk kompetanse. Kombinasjonen av økt ansvar, flere oppgaver og stadig høyere krav til profesjonalitet utfordrer spesielt små kommuners mulighet til å fylle rollen som generalistkommune.

Interkommunalt samarbeid om oppgaver er i all hovedsak bra. Det bidrar til sterkere fagmiljøer, styrker oppgaveløsningen og gjør kommunene mer attraktive som arbeidsgivere. Samtidig følger utfordringer med hensyn til demokratisk deltakelse og medvirkning på arbeidsplassen.

Interkommunalt samarbeid er nødvendig i dag og i fremtiden for å løse viktige oppgaver for innbyggere, næringsliv og samfunn. Dagens interkommunale samarbeid er svært spredt og små kommuner er avhengig av samarbeid for å løse lovpålagte oppgaver.⁸

- **Akademikernes erfaring med IKS-er er at fagmiljøene styrkes. Samtidig blir medvirkning og lokalt partssamarbeid ofte skadelidende og samarbeidsformen gir mindre innsyn og demokratisk deltakelse og kontroll. Det er vanskelig å se for seg kommunal oppgaveløsning uten interkommunalt samarbeid. Desto viktigere er det at utvalget adresserer disse utfordringene.**
- **Akademikerne mener kommunene bør samarbeide mer strategisk, med faste partnere, gjerne i samme bo- og arbeidsmarked. Det finnes flere ulike modeller for samarbeid. Utprøving må til for å finne hvilke modeller som gir gode fagmiljøer, kvalitet og effektiv drift, samtidig som medvirkning og godt partssamarbeid ivaretas.**

Nye kommunemodeller

Utvalget mener kommunesammenslåing er én mulig løsning på utfordringene i noen kommuner og spør om det for eksempel kan settes som premiss for sammenslåingen av det opprettes kommunedeler, med egne folkevalgte, noe som har blitt betegnet som en regionkommune.

Interkommunalt samarbeid kan bidra til bedre oppgaveløsning og mer solide og mindre sårbare fagmiljøer, men utfordrer økonomistyring, demokratisk deltakelse og partssamarbeidet i

⁸ [Telemarksforskning \(2019\)](#)

kommunene. Nye kommunemodeller kan ta det interkommunale samarbeidet inn i nye former som gir en mer solid politisk forankring og transparens.

- **Akademikerne tar ikke stilling til spørsmål om kommunesammenslåing, men er positiv til at det utredes nye modeller der kommuner kan gå sammen i større regionkommuner og der kommunedeler har egne folkevalgte med egne ansvarsområder.**
- **Akademikerne mener det bør gjøres forsøk med nye kommunemodeller, som regionkommuner. Akademikerne mener forsøk må evalueres mht utvikling av fagmiljø, kvalitet og effektivitet i oppgaveløsning, demokratisk deltakelse, lokalt partssamarbeid og medvirkning.**

Med vennlig hilsen,
Akademikerne

Lise Lyngsnes Randeberg
Konstituert leder