

Kommunal- og distriktsdepartementet  
Postboks 8112 Dep  
0032 Oslo

Vår ref.:  
HKF

Dato:  
26. september 2023

## **Høringsinnspill om NOU 2023: 9 Generalistkommunesystemet, Likt ansvar – ulike forutsetninger**

*Tekna – Teknisk-naturvitenskapelig forening er den største masterforeningen i Norge, og den største fagforeningen i Akademikerne med 104 000 medlemmer. Våre medlemmer har mastergrad eller mer fra tekniske og naturvitenskapelige fagområder.*

Tekna har medlemmer med høy fagkompetanse i sentrale posisjoner hos alle typer aktører knyttet til kommunal forvaltning og kommunale virksomheter. Dette gjelder for eksempel administrativ ledelse i kommunene, fagetater i kommunene, kommunale selskaper og Interkommunalt samarbeid (IKS), konsulentselskaper, fylkeskommuner, statsforvalterne, nasjonale fagetater, et bredt spektrum av private selskaper etc.

Tekna har derfor en unik mulighet til gjennom sin medlemsmasse til å se sammenhenger og delta i å identifisere løsninger for å håndtere påtrengende utfordringer.

Tekna vil berømme utvalget for en svært god analyse av de utfordringene kommunesektoren står i og som vil utvikle seg videre og bli sterkere de kommende årene.

Tekna vil også berømme utvalget for å vurdere utfordringene med det nødvendige alvor og for å fremme et sett konkrete forslag til løsninger på dem.

## **Generalistkommunesystemet som grunnmur – og fokus på oppgavene**

Tekna tar til etterretning av utvalget ønsker å opprettholde generalistkommunesystemet bygget på generalistkommuneprinsippet. Gitt dette valget er på mange måter grunnvullen for kommunalforvaltningen fastlagt. Tekna er enig med utvalget i at kommunal drift bygget på generalistkommuneprinsippet medfører en del betydelige utfordringer for kommunene og at det er stort behov for målrettede tiltak for å sikre mest mulig god, jevn og forutsigbar kvalitet av kommunal tjenesteyting, myndighetsutøvelse og samfunnsutvikling under god demokratisk styring over hele landet.

**Tekna mener at det innenfor denne rammen er viktig å fokusere særlig på oppgavene som skal løses, sikre riktig og tilstrekkelig kvalitet i oppgaveløsningen samt oppmuntre til og tilrettelegge for samarbeid om å løse oppgavene.**

Tekna gir nedenfor sine ytterligere kommentarer til hvordan generalistkommunesystemet som helhet kan og bør styrkes for at man skal kunne møte dagens og morgendagens utfordringer.

## **Forbedring av generalistkommunesystemet som helhetlig system**

Generalistkommunesystemet er et system som består av en rekke aktører som gjensidig påvirker hverandre, samhandler og fungerer innenfor et sett rammer som er avgjørende for kvaliteten av kommunal virksomhet.

Generalistkommunesystemet må ses på som kommunene selv, aktørene som samhandler med kommunene om løsning av deres oppgaver og hele settet av føringer og rammebetingelser som påvirker dette. Både kommunene selv, fylkeskommunene, statsforvalterne, nasjonale fagetater (eks. NVE, vegvesenet og Miljødirektoratet), konsulenter og tjenesteleverandører til kommunene og andre aktører sammen med hele summen av føringer, insentiver og rammebetingelser inklusive generalistkommuneprinsippet utgjør generalistkommunesystemet.

**Tekna mener at tiltak for å forbedre systemet må rettes inn mot alle aktører i systemet og mot det samlede settet av føringer og rammebetingelser for systemet. Arbeidet må bygges på god kompetanse om det samlede systemet og om systemdynamikk og systemutvikling.**

## **Rask og effektiv oppfølging av NOUen**

Utvalgets analyse viser tydelig at det er viktig å handle raskt og effektivt for å sikre god kvalitet og nødvendig utvikling i kommunesektoren.

**Tekna mener at regjeringen raskt må følge opp NOUen og at prioriterte praktiske tiltak som har bred støtte og som gjelder akutte utfordringer må kunne vurderes gjennomført allerede før regjeringen kan legge frem en samlet plan for oppfølging av NOUen. Slike tiltak kan for eksempel gjelde utvikling av fagmiljøer.**

## **Sterke fagmiljøer i kommunene er helt avgjørende og må bygges systematisk og målrettet**

Utvalget påpeker selv betydningen av gode fagmiljøer for å sikre kvaliteten på kommunale virksomhet. Tekna mener at dette punktet er helt avgjørende. Teknas medlemmer i ulike virksomheter og posisjoner ser helt klart hvordan tilstrekkelig kompetanse på riktige områder, riktig nivå og med tilstrekkelig kapasitet er avgjørende for både kvalitet og kostnadseffektivitet.

**Tekna mener at investeringer i gode fagmiljøer i kommunene er blant de absolutt viktigste for utvikling av kommunesektoren. Tekna mener at blant annet følgende grep er sentrale i å bygge gode fagmiljøer:**

### **Sikre tilstrekkelig faktisk størrelse på fagmiljøene**

I mange små kommuner er for eksempel brukerantallet for tjenester så lite at det ikke engang er rom for hele stillingshjemler innen viktige fagområder. Samtidig er gode fagmiljøer avhengig av et visst antall personer for å muliggjøre læring, faglig utvikling, begrenset sårbarhet og god bestillerkompetanse ved kjøp av eksterne tjenester. Små miljøer og for lav bestillerkompetanse vil lett føre til at eksterne oppdrag blir dyrere enn nødvendig og at de i for liten grad fører til kompetansebygging i kommunen.

**Tekna mener at det må satses på å øke den faktiske størrelsen av fagmiljøene som kommunene har tilgang til, for eksempel gjennom:**

- **Faglig samarbeid kommuner imellom, for eksempel knyttet til IKS og faglig nettverkssamarbeid. Ref. forslag i rapporten «Størrelse teller, en kartlegging av kommunale og fylkeskommunale fagmiljøers attraktivitet i Norge», Menon-publikasjon nr. 34/2023, bestilt av Akademikerne. Blant Teknas medlemmer har mange gode erfaringer med faglig nettverkssamarbeid mellom kommuner.**
- **Faglig samarbeid mellom kommuner og andre instanser, som fylkeskommuner og nasjonale fagetater.**
- **Tilrettelegging for kompetanseoverføring fra privat sektor. Ref. Menon – Størrelse teller.**

### **Styrke kommunenes attraktivitet som tilbyder av faglig krevende jobber**

Det er vel dokumentert og forstått at kommunene ofte taper i kampen om fagkompetansen ved rekruttering av ansatte. Dette fører i stor grad til høy turnover, mangel på seniorkompetanse og mangel på faglig utvikling over tid innenfor kommunene.

Samtidig er de faglige utfordringene innenfor kommunene store og muligheten til å bidra til utvikling av viktige samfunnsløsninger betydelige. Dette gir unike faglige utfordringer og læringsmuligheter i svært meningsfylt arbeid.

### **Tekna mener at attraktiviteten av kommunene som tilbydere av krevende og attraktive fagstillinger må økes, blant annet gjennom:**

- **Styrking av lønn og arbeidsvilkår i kommunene for høykompetansegrupper der det er sterk konkurranse i arbeidsmarkedet og rekrutteringsproblemer i kommunene.**
- **Bedre tilrettelegging for karriereutvikling og videreutdanning. Ref. Menon – Størrelse teller.**
- **Markedsføring av at kommunene tilbyr faglig utvikling gjennom faglig utviklende og meningsfulle oppgaver.**

### **Riktig bruk av digitalisering og teknologiutvikling generelt er nøkler til suksess**

Digitalisering og teknologiutvikling er helt sentrale forutsetninger for utvikling av kommunal sektor. Dette gjelder både for effektivisering og for innovasjon og omstilling. I tillegg er satsing på teknologi viktig for å styrke de teknisk-naturvitenskapelige fagmiljøenes attraktivitet ved rekruttering. Økt bruk av digitale metoder kan gi mer effektiv utnyttelse av fagkompetansen gjennom rasjonalisering av rutineoppgaver.

Digitalisering kan også gi bedre og mer effektive tjenester, men er det også viktig å huske på at digitalisering må være underordnet brukervennlighet og brukertilpasning. Innenfor helsesektoren må man sørge for at ny teknologi gir økt omsorg og ikke fremmedgjøring og innenfor skole må digitale verktøy underordnes pedagogikken og ikke bli et mål i seg selv.

Cybersikkerhet, personvern og robusthet i digitale systemer må prioriteres allerede tidlig i innovasjonsprosesser og innkjøpsprosesser.

### **Tekna støtter NOUens påpekning av behovet for bedre tilrettelegging for innovasjon, omstilling og digitalisering og at de prioriteres ressurser til dette.**

**Samtidig må digitalisering og ny teknologi i tjenesteproduksjon gi økt brukervennlighet og brukertilfredshet og ikke bli et mål i seg selv.**

**Behovet for sikkerhet og robusthet i digitale og teknologiske systemer må prioriteres tidlig.**

## **Utvikling av kommunestrukturen som del av det samlede generalistkommunesystemet**

Som nevnt er kvaliteten av kommunenes tjenestetilbud, myndighetsutøvelse og lovoppgjørelse avhengig av en samlet god funksjon gjennom hele generalistkommunesystemet. Utvikling av kommunestrukturen er en viktig forutsetning for dette. Med kommunestrukturen vil vi i denne sammenhengen mene både den formelle organisasjonsstrukturen en «mykere» komponent i form av praksis, handlemåter, rutiner, metoder og teknologi. Tekna vil nedenfor kommentere noen sider ved utvikling av kommunestrukturen gitt denne tolkningen.

### **Sammenslåing av kommuner**

Tekna noterer at det tas til orde for at det skal føres en mer aktiv politikk for større kommuner og at eksisterende virkemidler for å oppmuntre og legge til rette for lokale sammenslåinger videreføres og styrkes.

**Tekna anerkjenner at alt annet likt vil større kommuner ha bedre forutsetninger for å levere tjenester, myndighetsutøvelse og samfunnsutvikling med høy kvalitet enn mindre kommuner.**

**Samtidig må det være de mulige positive effektene av kommunesammenslåinger som må stå i sentrum og alternative tiltak for å oppnå slike positive effekter må vurderes.**

**Samarbeid mellom forvaltningsnivåene om utvikling av gode løsninger som står seg over tid er viktig for et godt resultat.**

**Kommunesammenslåing må ikke være et mål i seg selv.**

### **Interkommunalt samarbeid – IKS**

Tekna noterer at det anbefales en mer aktiv politikk for interkommunalt samarbeid. Våre medlemmer opplever IKS som et sentralt verktøy for utvikling av kommunal virksomhet som får økende betydning. Det pekes i NOUen også på noen utfordringer med IKS, for eksempel når det gjelder demokratispørsmål. Tekna mener at man god organisering og styring langt på vei kan overkomme noen av de beskrevne utfordringer.

**Tekna støtter anbefalingen om en mer aktiv politikk for interkommunalt samarbeid, men er opptatt av at IKSer organiseres og styres hensiktsmessig. For eksempel kan det være hensiktsmessig å ha stabile konstellasjoner slik at det er lettere å utvikle gevinster over tid. I noen sammenhenger kan det gi gevinst for små kommuner å samarbeide med andre små kommuner for å gi læring inn i kommunen mens læringen ved samarbeid mellom en stor og en liten kommune ofte hovedsakelig kommer den større kommunen til gode.**

**Styresammensetningen i et IKS er også viktig. En god styresammensetning kan være et viktig redskap for demokratisk styring**

av IKSet, men samtidig må man sikre fokus på langsiktighet i utviklingen og ikke skape sårbarhet for kortsiktige politiske svingninger.

For Tekna er det viktig at IKSer gir mulighet for å bygge større fagmiljøer og at de kan gi større rom for utvikling og innovasjon.

#### **Kommunale tjenester på regionalt nivå**

Tekna har merket seg at det finnes interessante erfaringer med dette, blant annet i Finland, men at man ikke vurderer dette som modent for gjennomføring i Norge i dag.

**Tekna mener at man fortsatt bør følge erfaringene med slikt regionalt samarbeid for vurdering av om dette kan være interessant for Norge i fremtiden.**

#### **Fylkeskommunenes rolle i generalistkommunesystemet**

Fylkeskommunenes rolle har vært omstridt og noen har tatt til orde for å avskaffe fylkeskommunen som forvaltningsnivå. Det er også store forskjeller mellom fylkeskommuner i måten de fungerer på i forhold til kommunene.

**Tekna mener at i utviklingen av generalistkommunesystemet kan fylkeskommunene ha en konstruktiv rolle blant annet fordi de i motsetning til Statsforvalterne er under regional demokratisk kontroll og slik sett kan ta en annen rolle i samspeilet. Tekna støtter at veiledningsrolle til fylkeskommunen bør tydeliggjøres og at det bør gis mer praktisk bistand til kommunene i deres planlegging der kommunene mangler kapasitet og kompetanse.**

#### **Reformer kontra kontinuerlig forbedring og læring**

Reformer i generalistkommunesystemet er ressurskrevende og kan ikke gjennomføres for ofte. Samtidig er utfordringene store og utviklingen på mange områder går raskt.

**Tekna mener at reformer som gjennomføres med lengre mellomrom bør suppleres med mekanismer for kontinuerlig forbedring og læring for å sikre tilstrekkelig fleksibilitet i utviklingen.**

#### **Fornyelse av føringer, rammer og insentiver**

Tekna merker seg at det ikke finnes en god nok oversikt over alle lovkrav som påhviler kommunene. Tekna erfarer at både folkevalgt og faglig motivasjon svekkes gjennom uhensiktsmessig statlig detaljstyring.

**Tekna mener at for eksempel innenfor VA-området, arealplanlegging, bygg og anlegg, klimatilpasning, sikkerhet, utdanning og helse er det viktig å vurdere de samlede føringer, rammer og insentiver overfor kommunene for å kunne styrke evnen til utvikling på disse områdene.**

**Tekna støtter at den statlige styringen gjennomgås for å redusere uhensiktsmessig detaljstyring av kommunene. Samtidig er det viktig med**

**føringer og insentiver som for eksempel styrker kommunenes bidrag til helhetlig bærekraftig utvikling på alle nivåer.**

### **Bærekraft er en viktig drivkraft for kommuneutvikling og for konkrete forbedringer av generalistkommunesystemet**

Avslutningsvis vil Tekna understreke kommunenes betydning for helhetlig bærekraftig utvikling, som jo også er understreket i NOUen. Det å møte bærekraftutfordringene, både de økologiske, sosiale og økonomiske, må være et viktig mål og en viktig impuls for utvikling av kommunal virksomhet og av generalistkommunesystemet.

Innenfor mange kommunale virksomhetsområder er bærekraftutfordringene tydelige og kan representere ikke bare et problem, men et grunnlag og en drivkraft for utvikling. Nedenfor nevner vi eksempler på områder der bærekraft vil kunne være en viktig drivkraft.

Ett slikt område er vann og avløp. Her mener Tekna at vi finner uhensiktsmessig detaljerte føringer og reguleringer som gjennom lang tid har resultert i manglende insentiver for vedlikehold og nytenkning samt ikke-optimal rolledeling mellom aktører og forvaltningsnivåer. Resultatet er et vann og avløpssystem i krise med et stort vedlikeholdsetterslep, som i stor grad baserer seg på lineær og ikke sirkulær tankegang, og som er for dårlig forberedt på kommende utslag av klimaendringene. Dette er også et godt eksempel på en forvaltning som over tid har vært langt fra økonomisk bærekraftig. Dårlig vedlikehold er dyrt i det lange løp.

Arealplanlegging og bygg og anlegg er et annet viktig område. Vi vet at arealbruk og nedbygging er den viktigste årsaken til tap av natur og naturmangfold og det er i stor grad i kommunene at beslutning om arealbruk blir tatt. God og effektiv arealbruk krever samspill mellom forvaltningsnivåene og nye og bedre metoder for arealplanlegging samt styrket kunnskapsgrunnlag og styrkede fagmiljøer.

Arealplanlegging er også en nøkkel til ansvarlig klimatilpasning.

«Riksrevisjonens undersøkelse av myndighetenes arbeid med å tilpasse infrastruktur og bebyggelse til et klima i endring», Dokument 3:6 (2021–2022) av 3. mars 2022, presenterer sterk kritikk av norsk klimatilpasning. Blant ankepunktene er blant annet manglende oppmerksomhet rundt konsekvenser av klimaendringer og at analyser og planer i mange tilfeller ikke er oppdaterte. Dette øker blant annet farene for flom- og rasskader frem mot 2100. Kommunene er en nøkkel til forbedret klimatilpasning og behovet for bedre samspill mellom forvaltningsnivåer og mellom ulike typer aktører samt for forsterkede fagmiljøer er også her stort.

Områdene ovenfor er kun eksempler og dekker bare en utvalgt, men viktig, del av kommunal virksomhet og med særlig relevans for økologisk bærekraft. Vi

kunne pekt på en rekke andre relevante områder som også illustrer bærekraft som utfordring.

**Tekna mener det er viktig å utnytte bærekraftutfordringene som en konkret og helhetlig drivkraft i kommuneutviklingen og for forbedring av generalistkommunesystemet.**

Med vennlig hilsen  
Tekna – Teknisk-naturvitenskapelig forening



Line Henriette Holten  
generalsekretær