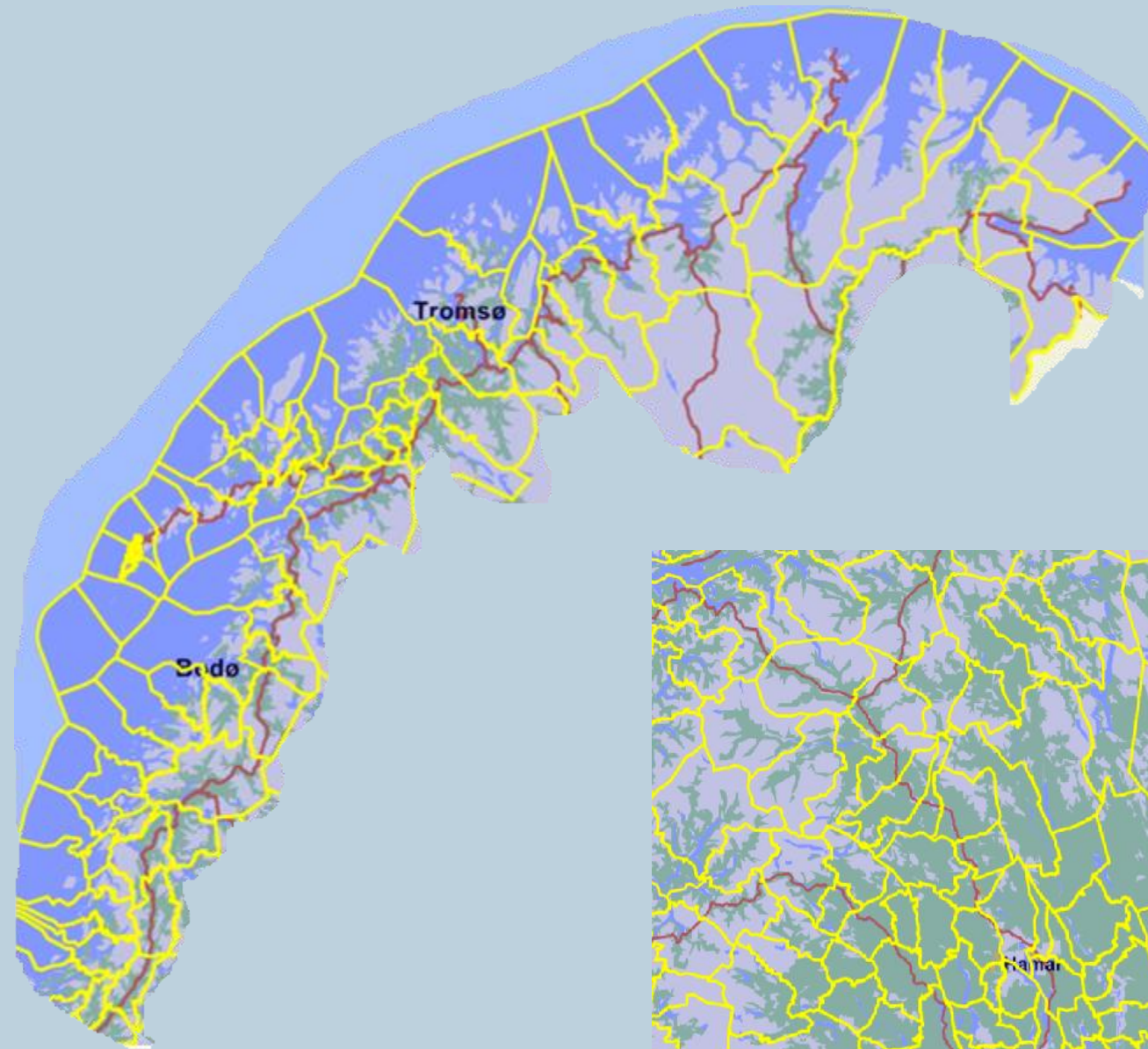
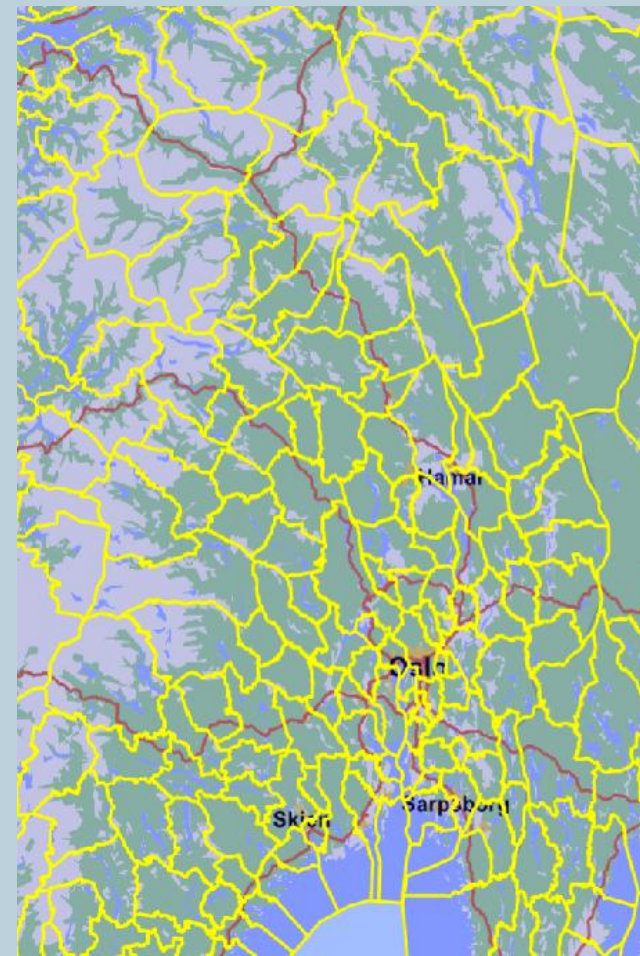




80 Kommuner i 3 fylker i
Nord-Norge, 35% av arealet,
8,7% av befolkningen



121 kommuner i 7 Østlandsfylker,
30% av arealet, 45% av befolkningen

Gode grep for bærekraftige kommuner

Forum for kontroll og tilsyn

Gardermoen 4.juni 2025

Av Geir Vinsand, NIVI Analyse

gv@nivianalyse.no

www.nivianalyse.no

- Hva er landets kommunesystem?
- Er det bærekraftig?
- Er vi på rett vei?
- Hva er gode grep i den videre forvaltningsutvikling?

Det to-delte kommunesystemet fra 1837

1. Tonivåmodell i byene
37 bykommuner
2. Flernivåmodell i distriktene
355 herredskommuner
Sognekommuner som underkommuner
Amtskommunen som obligatorisk sekundærkommune

Over 90 prosent bosatt
i spredtbygde strøk

Varte fram til etter krigen

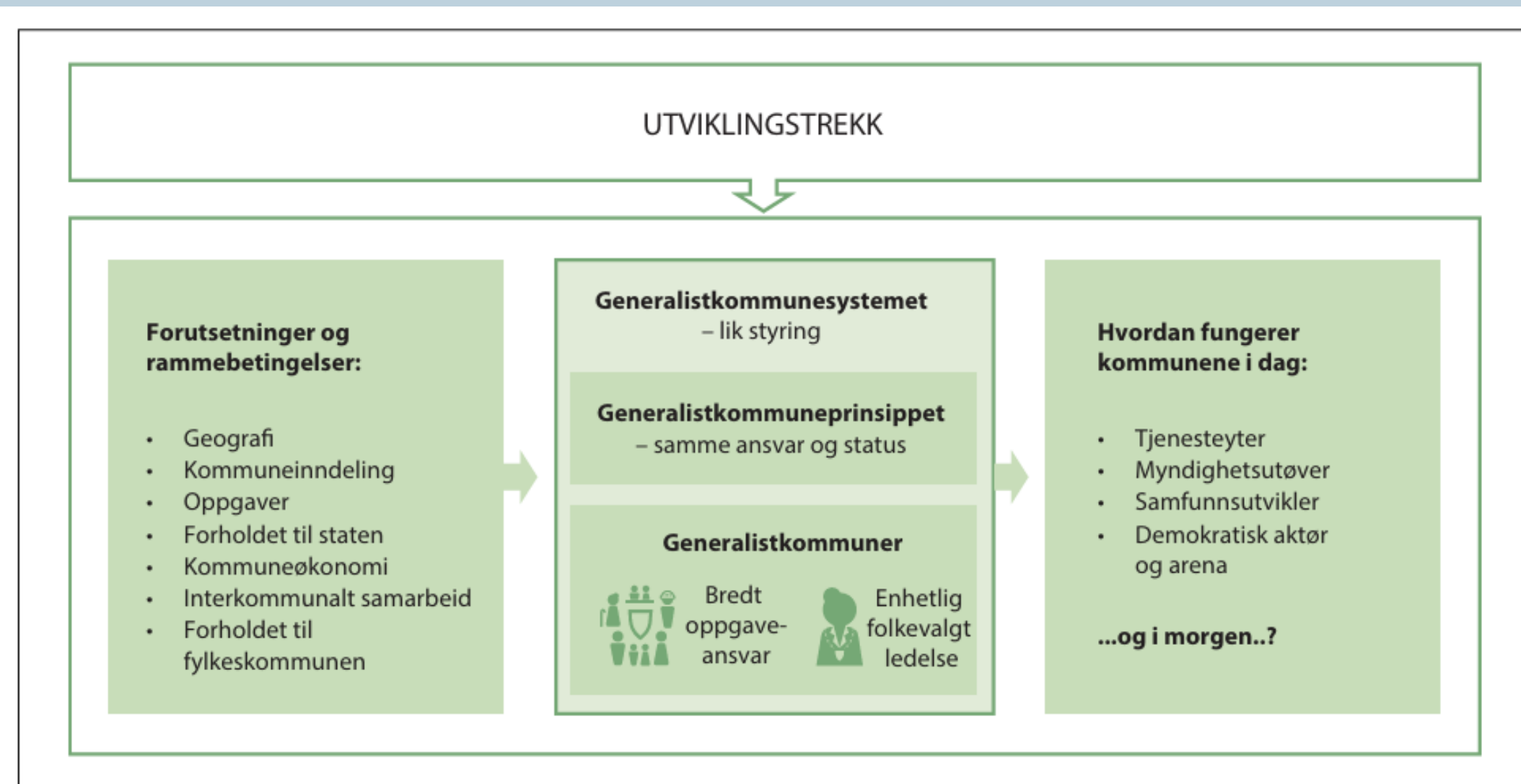
Reformert av Scheikomiteen 1946-67 og diverse utvalg og kommisjoner

Bykommunene kom med i fylkeskommunen fra 1962

Den moderne fylkeskommunen ble etablert i 1975-76

Generalistkommunesystemet

Begrepene «generalistkommune» og «generalistkommunesystemet» ble første gang tatt i bruk av Christiansen-utvalget i 1992¹⁶, for å sette ord på de



Figur 3.1 Modell for generalistkommunesystemet

Kilde: Generalistkommuneutvalget, 2023

Gjelder også
fylkeskommunen

Ikke gjør som kommisjonene sier?

Ja det må til!

- Scheikomiteen 1946-67
- Bremsetutvalget 1966
- Buvikutvalget I 1986
- Buvikutvalget II 1989

Nei, ikke det

- Gabrielsenutvalget 1961
- Korenutvalget 1972
- Christiansenutvalget 1992
- Hovedstadsutvalget 1997
- Vaboutvalget 2014
- Generalistkommuneutvalget 2023

Hva skjer med Kommunekommisjonen 2025-?

12 anbefalinger fra Generalistkommuneutvalget

- | | | |
|---|---|--|
| 1. Utvalgets flertall mener større kommuner er det tiltaket som på best måte vil opprettholde generalistkommuneprinsippet og styrke generalistkommunene. Utvalgets flertall mener at |  | 6. Utvalget mener at tilstrekkelige og forutsigbare rammer og et omfordelende inntektssystem er avgjørende for opprettholdelse av generalistkommunesystemet også framover. |
| 2. Utvalget mener det bør føres en aktiv politikk for interkommunalt samarbeid. <ul style="list-style-type: none">• Utvalget mener det er behov for mer omfattende og langsiktig interkommunalt samarbeid i faste konstellasjoner. Utvalget anbefaler at det innføres en samarbeidsmodell særlig tilpasset slikt samarbeid i kommune-loven.• Utvalget mener mange kommuner særlig bør samarbeide mer på planområdet. For eksempel gjennom etablering av interkommunale plankontor. | | 7. Utvalget mener at veiledningsrollen til fylkeskommunen bør tydeliggjøres og det bør gis mer praktisk bistand til kommunene i deres planlegging, der kommunene mangler kapasitet og kompetanse. |
| 3. Utvalget mener statlig detaljstyring bør reduseres. Statlig detaljstyring gir redusert handlingsrom for alle kommuner, og reduserer muligheten for prioriteringer basert på lokale behov og politiske ønsker. |  | 8. Utvalget mener at hovedansvaret for tilretteleggende samfunnsutvikling og arealplanlegging skal ligge hos kommunene. Fylkeskommunenes regionale planer bør i større grad bygge på kommunale planer. |
| 4. Utvalget anbefaler at staten bør ta en mer aktiv rolle som tilrettelegger for at alle kommuner skal kunne ivareta sine oppgaver. |  | 9. Utvalget mener det må arbeides videre med opplæring og veiledning for å styrke kommunelovens intensjoner og rammevilkårene for god styring og ledelse. |
| 5. Utvalgets flertall mener at en særskilt oppfølgingsordning for kommuner med store og vedvarende utfordringer bør utredes nærmere. | | 10. Utvalget mener at innsatsen for innovasjon, omstilling, digitalisering og samarbeid med frivillig sektor, næringsliv og andre lokale krefter bør styrkes. |
| | | 11. Utvalget mener det er viktig med en god bolig-, utdannings-, nærings- og distriktpolitikk som legger til rette for bosetting, kompetansebygging og verdiskaping i hele landet. |
| |  | 12. Utvalget mener det er spesielt viktig at staten har et særskilt fokus på de mest perifere og sårbare kommunene i nord. |

Retningsendring i Kommunesproposisjonen 2026



Kommunal- og distriktsminister Kjersti Stenseng (Ap) presenterte torsdag kommuneproposisjonen og revidert nasjonalbudsjett for kommunene. Foto: Terje Lien

Nye signaler om kommuneomstilling

Kronebeløp og økonomiske utsikter er viktigst i kommuneproposisjonen, men i år er regjeringens mer ærlige vurderinger av kommunesektoren minst like interessant.

 Agnar Kaarbo
POLITISK REDAKTØR

PUBLISERT 16.05.2025 - 09:03



5	Et bærekraftig kommune-system	21
5.1	Status og utfordringer i dagens kommunesystem	21
5.1.1	Utviklingstrekk	21
5.1.2	Kommunene har ulike forutsetninger	24
5.2	Virkemidler for et bærekraftig kommunesystem	27
5.2.1	Større kommuner	27
5.2.2	Mer langsiktig og mindre fragmentert interkommunalt samarbeid	28
5.2.3	Behov for mindre statlig detaljstyring	28
5.2.4	Særsilt oppfølgingsordning	30
5.2.5	Forsøksordningen	30
5.2.6	Bygdevekst	31
5.3	Effektivitet i kommunale tjenester	31
5.4	Statlig tilsyn med kommune-sektoren	33
5.4.1	Bakgrunn	33
5.4.2	Iverksatte tiltak for å nå målene for statlig tilsyn med kommune-sektoren	33
5.4.3	Utviklingstrekk for statlig tilsyn med kommunesektoren i perioden 2020–2024	33
5.4.4	Statlig tilsyn med kommune-sektoren skal være koordinert og effektivt og omfanget skal ikke øke totalt sett	34

5.2.1 Større kommuner

Kommunal- og distriktsdepartementet er positiv om kommuner ønsker å slå seg sammen med en eller flere nabokommuner for å løse utfordringene de står overfor. Regjeringen har også slått fast i Hurdalsplattformen at eventuelle kommunesammenslåinger skal være basert på frivillighet.

Departementet mener at større kommuner i de aller fleste tilfeller vil kunne bidra til å løse utfordringer med mangel på kapasitet og kompetanse.

5.2.2 Mer langsiktig og mindre fragmentert interkommunalt samarbeid

Interkommunalt samarbeid er helt nødvendig for at mange kommuner skal kunne løse oppgaver de har ansvar for. Samarbeid er ofte fragmentert, ved at kommuner har en rekke forskjellige samarbeid om enkeltoppgaver. Det gjør at det blir mange ulike samarbeid å koordinere og styre, og krevende å samordne oppgaver som bør ses i sammenheng.

Dagens kommunestruktur

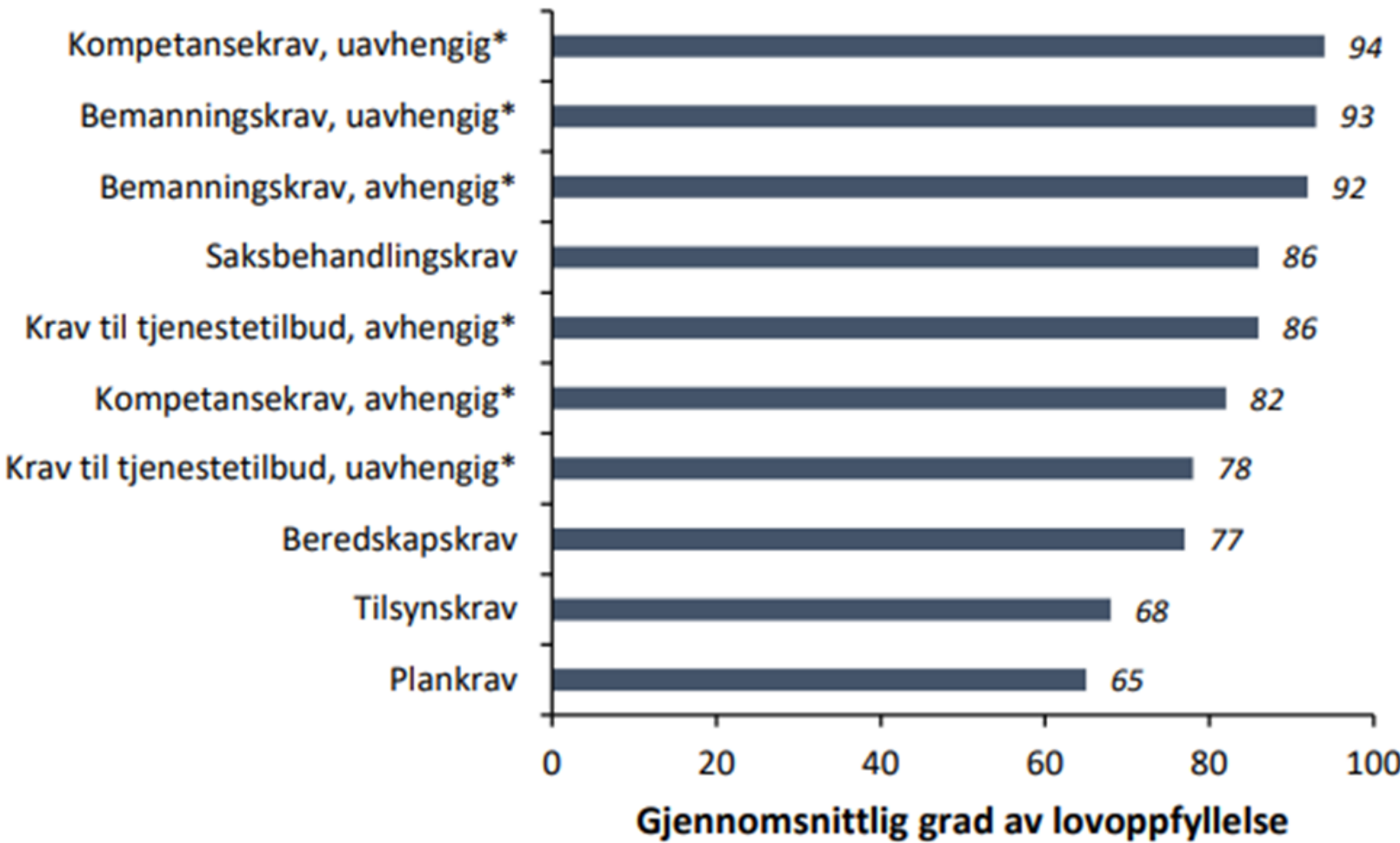
Kommunestørrelse	Antall kommuner	Prosent	Folketall 1.1.2025	Prosent
100.000 og over	8	2,2	1841163	32,9
50.000-99.000	13	3,6	869796	15,5
15.000-49.999	62	17,4	1615267	28,9
10.000-14.999	29	8,1	357477	6,4
5.000-9.999	71	19,9	505905	9,0
3.000-4.999	45	12,6	177569	3,2
1.000 -2.999	106	29,7	210803	3,8
Under 1.000	23	6,4	16360	0,3
Sum	357	100,0	5594340	100,0

Forfall i generalistkommunen

Kartlegging av lovoppfyllelse, 40 indikatorer, 262K

Figur D

Gjennomsnittlig grad av lovoppfyllelse for ulike typer lovkrav, i prosent*



*Avhengig/uavhengig av størrelsen på målgruppen som tjenesten er innrettet mot. N=288-356. Kilde: Menon Economics

Lovoppfyllelse for 18K

Aurskog-Høland	99
Nordre Follo	95
Frogn	93
Asker	93
Lillestrøm	91
Bærum	90
Nannestad	90
Stryn	89
Lørenskog	89
Lunner	89
Ullensaker	89
Nesodden	88
Nittedal	88
Eidsvoll	87
Vestby	85
Rælingen	83
Jevnaker	83
Ås	79

Lovoppfyllelse for 10K

Sør-Varanger	91
Alta	87
Hammerfest	84
Lebesby	82
Vadsø	80
Kautokeino	77
Måsøy	64
Loppa	61
Porsanger	60
Karasjok	56

- Jo mer perifere kommuner, desto lavere grad av lovoppfyllelse.
- Jo mindre kommuner, desto lavere grad av lovoppfyllelse.
- God økonomi kan til en viss grad kompensere – men ikke fullt ut – for de to effektene av sentralitet og størrelse.

Behov for reparasjon av krisekommuner



Statsforvalteren i Troms og Finnmark

Romssa ja Finnmárkku stáhtahálddašeaddji
Tromssan ja Finmarkun staatinhallittija

Kommunal- og distriktsdepartementet
Postboks 8112 Dep
0032 OSLO

Vår dato:

05.11.2024

Deres dato:

Vår referanse

2024/8952

Deres referanse

Telefonnummer til saksbehandler

Jan-Peder Andreassen, 77642040

Bekymringsmelding om Gamvik kommune

Statsforvalteren har en økende bekymring for Gamvik kommunes evne til å ivareta sine oppgaver som generalistkommune. Dette gjelder både kommunens rolle som samfunnsutvikler, tjenesteyter og myndighetsutøver. Statsforvalteren viser i denne forbindelse særlig til:

- Betydelige mangler og svikt i kommunens økonomistyring
- Manglende oppfyllelse av lovkrav innenfor en rekke kommunale tjenestetilbud
- Manglende kommunale planer – svikt i kommunens styringssystem

Årsmelding Bygland kommune 2023

Held me fram som i dag vil me risikera større og mindre kollapsar innanfor både tenesteområde og personellkategoriar i åra som kjem.



Reine i Moskenes er et av de mest naturskjønne områdene i Lofoten. Men kommune sliter med store økonomiske, organisatoriske og politiske problemer. – Hvor lenge skal det få pågå, spør politisk redaktør Agnar Kaarbo. Foto: Agnar Kaarbo

Krisen i Moskenes kan ikke fortsette

Hvem og hva skal redde Moskenes kommune fra kollaps? Spørsmålet trenger seg på.

Kommunen er i dyp økonomisk krise – vil gi sykepleiere 200.000 kroner ekstra i året



KRISE: Rørvik kommune er i dyp økonomisk krise, med et prognosert overforbruk på 38 millioner kroner inneværende år. Nesten 30 av disse millionene skyldes overskridelser i helsesektoren, og nesten hele summen skyldes innleie av vikarer. Foto: Bjørn Tore Ness

Av Erlend Malmø

Publisert: 24.09.24 21:59

Del

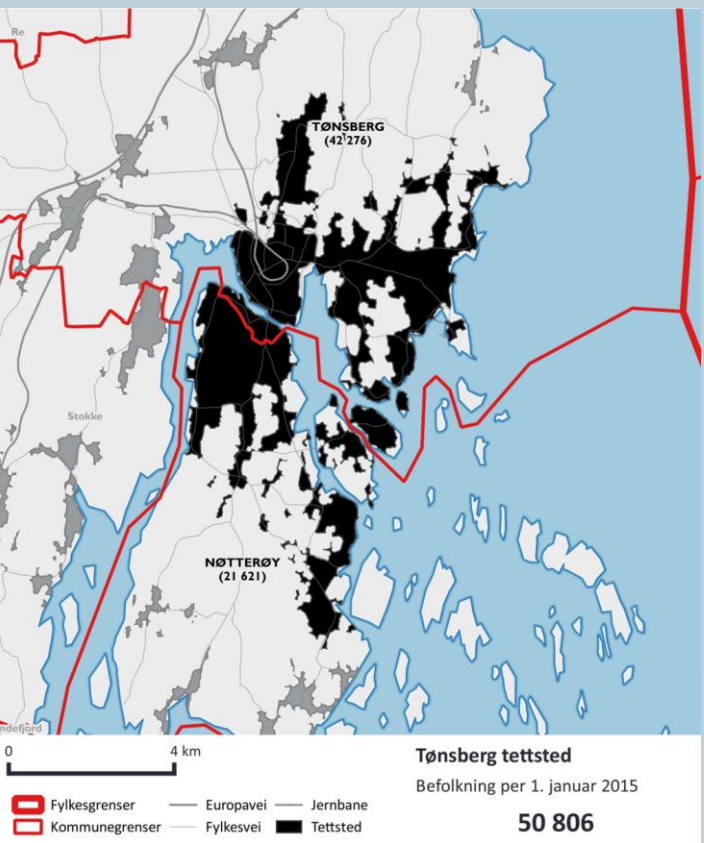
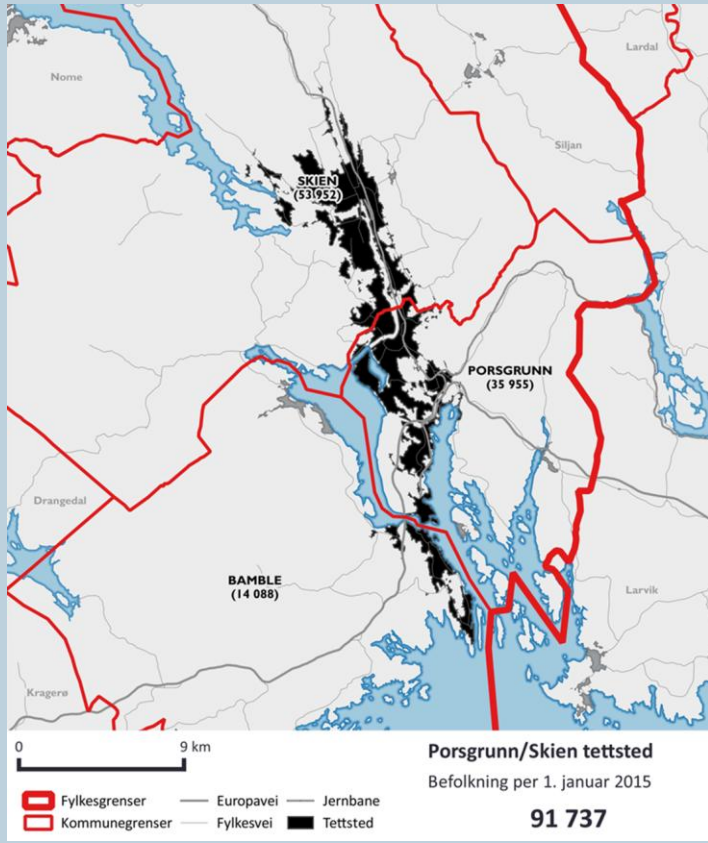
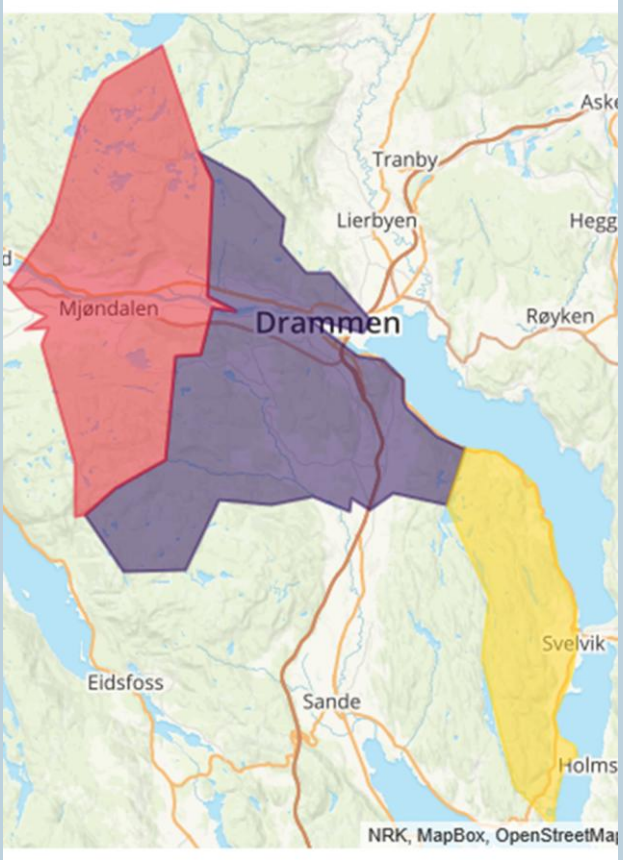
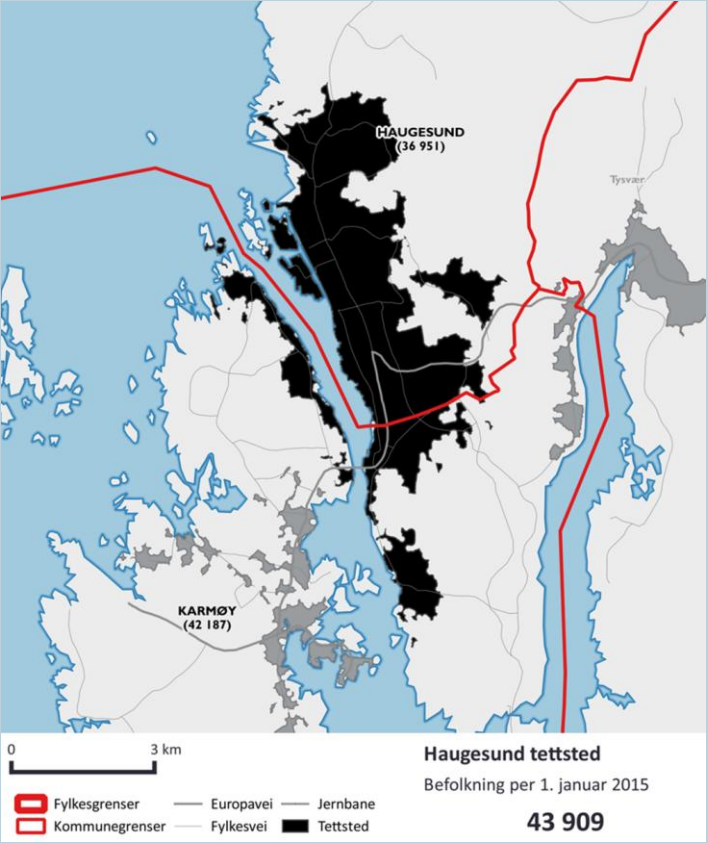
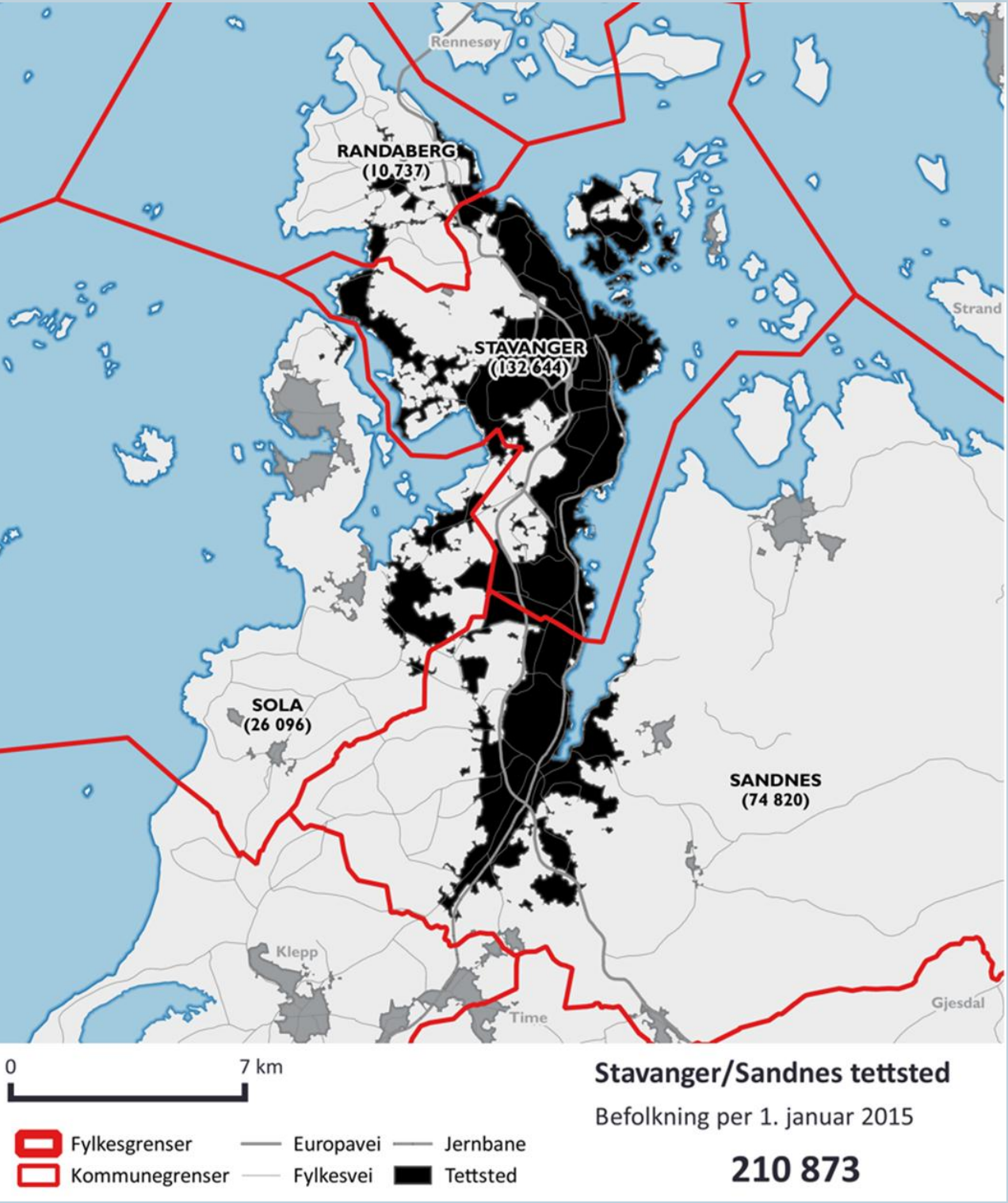
De siste prognosene viser at Rørvik kommune styrer mot et underskudd på 38 millioner kroner i år. Nå vil de øke lønna til sykepleierne med 200.000 kroner årlig - for å spare penger.

Hva sliter vi med interkommunalt

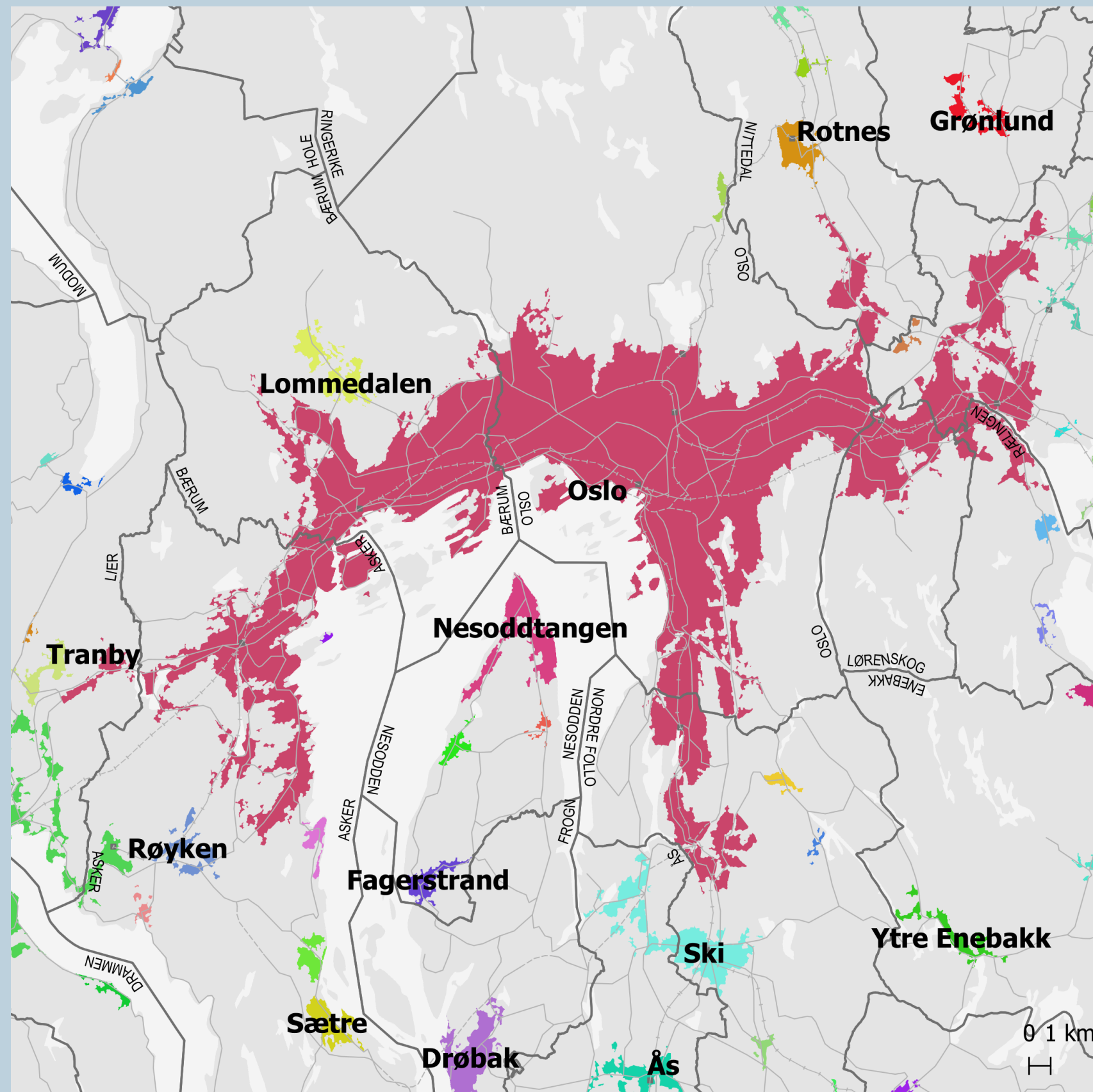
1. Stabil ledelse, grunnbemanning og bestillerkompetanse i de mest sårbare kommunene
2. Manglende motivasjon og utviklingskapasitet i de store kommunene
3. Faste partnere
4. Samordnet organisering av kjerneoppgaver
5. Styring og samhandling mellom politikk og administrasjon
6. Lokalisering og kostnadsfordeling
7. Bygge samarbeidskultur
8. Funksjonsdyktig indirekte demokrati
9. Vertikal samordning mot fylkeskommunen og statlige etater
10. Gjennomgående effektiv tjenestestruktur

Jan Tore Sanner tok livet av landets to eneste samkommuner
Det 50 år siden siste sekundærkommune

Mange flerkommunale byregioner



Oslo tettsted



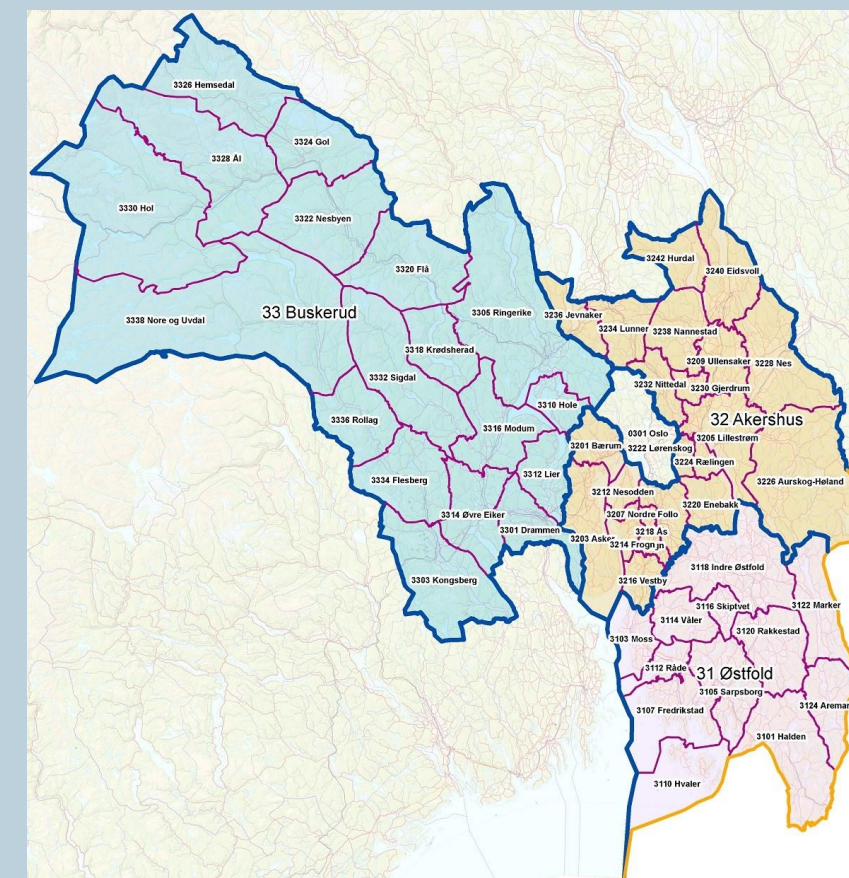
1.1 mill. innbyggere

35% i Akershus

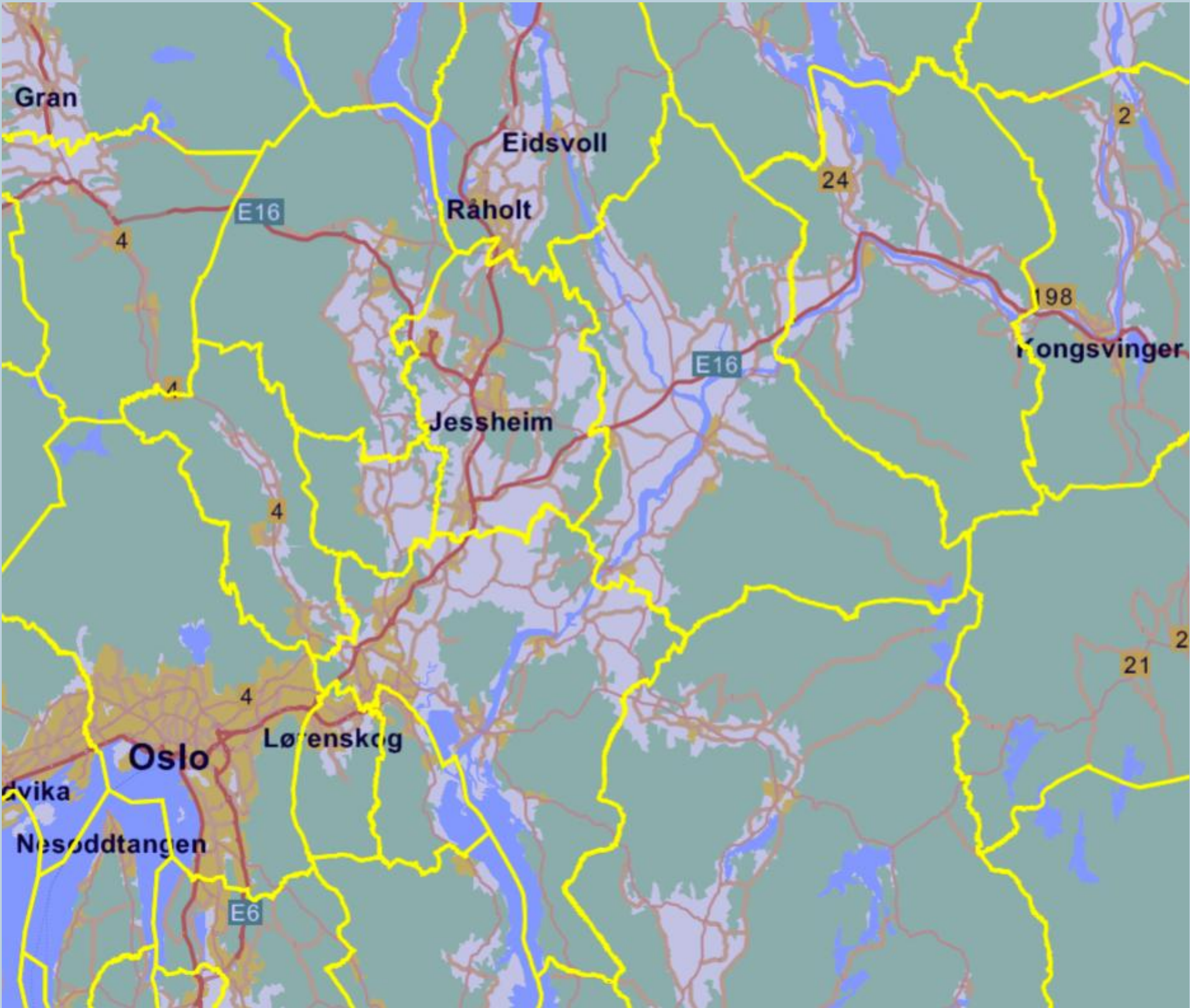
9 kommuner

3 fylker

Velfungerende hovedstadsmodell?



11 generalistkommuner på Romerike

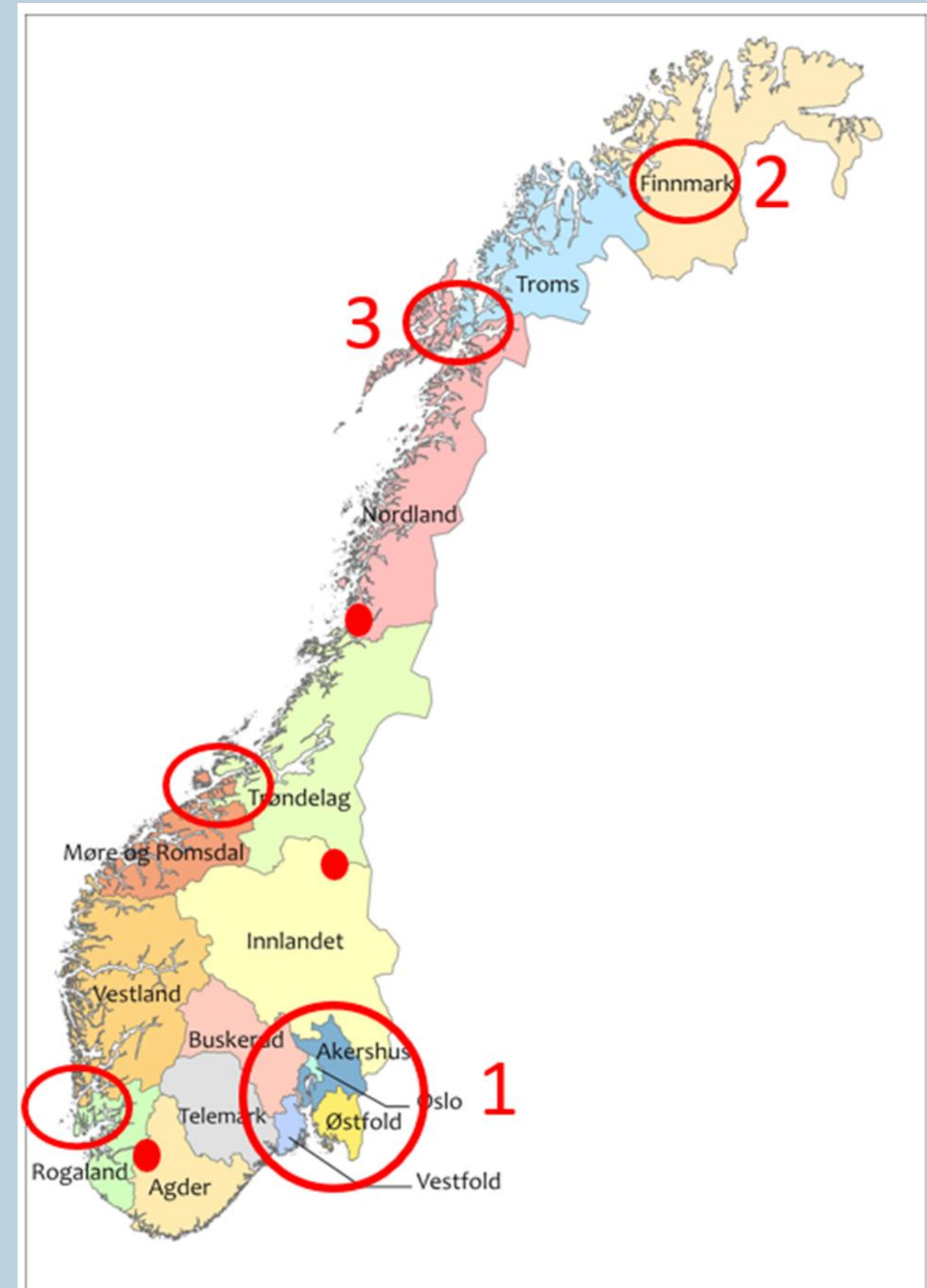


K_3209 Ullensaker	45066
K_3228 Nes	24897
K_3230 Gjerdrum	7453
K_3238 Nannestad	16505
K_3240 Eidsvoll	28352
K_3242 Hurdal	3022
Gardermoregionen	125295

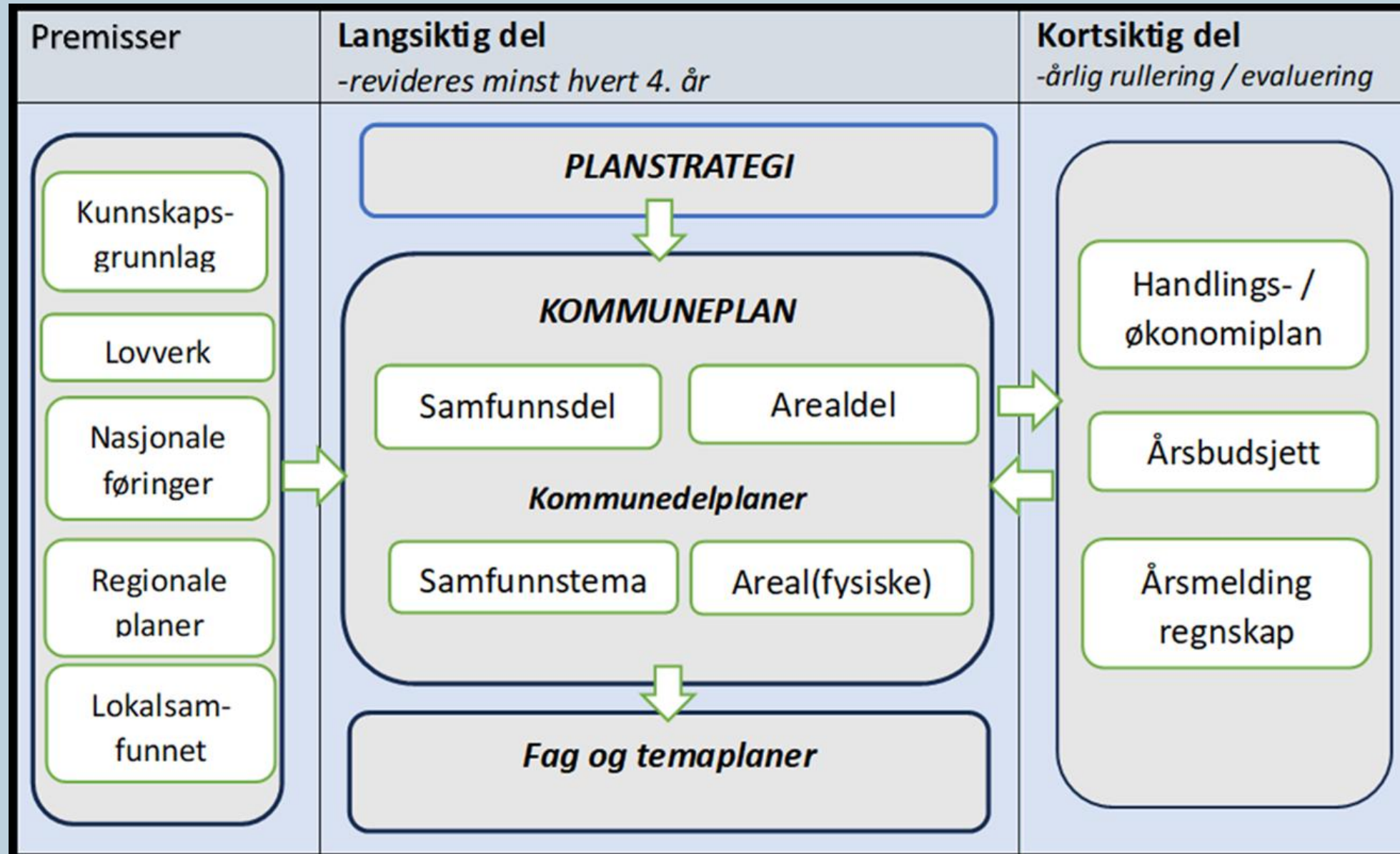
K_3205 Lillestrøm	95762
K_3222 Lørenskog	50013
K_3224 Rælingen	20509
K_3226 Aurskog-Høland	18314
K_3232 Nittedal	26023
Nedre Romerike	210621

Regionale strukturutfordringer

- Ekstrem småfylkesmodell på det sentrale Østlandet
- Sårbare småfylker, særlig Finnmark
- Dysfunksjonelle fylkesgrenser
- Fragmentert regional stat preget av sektorisering og funksjonsorganisering

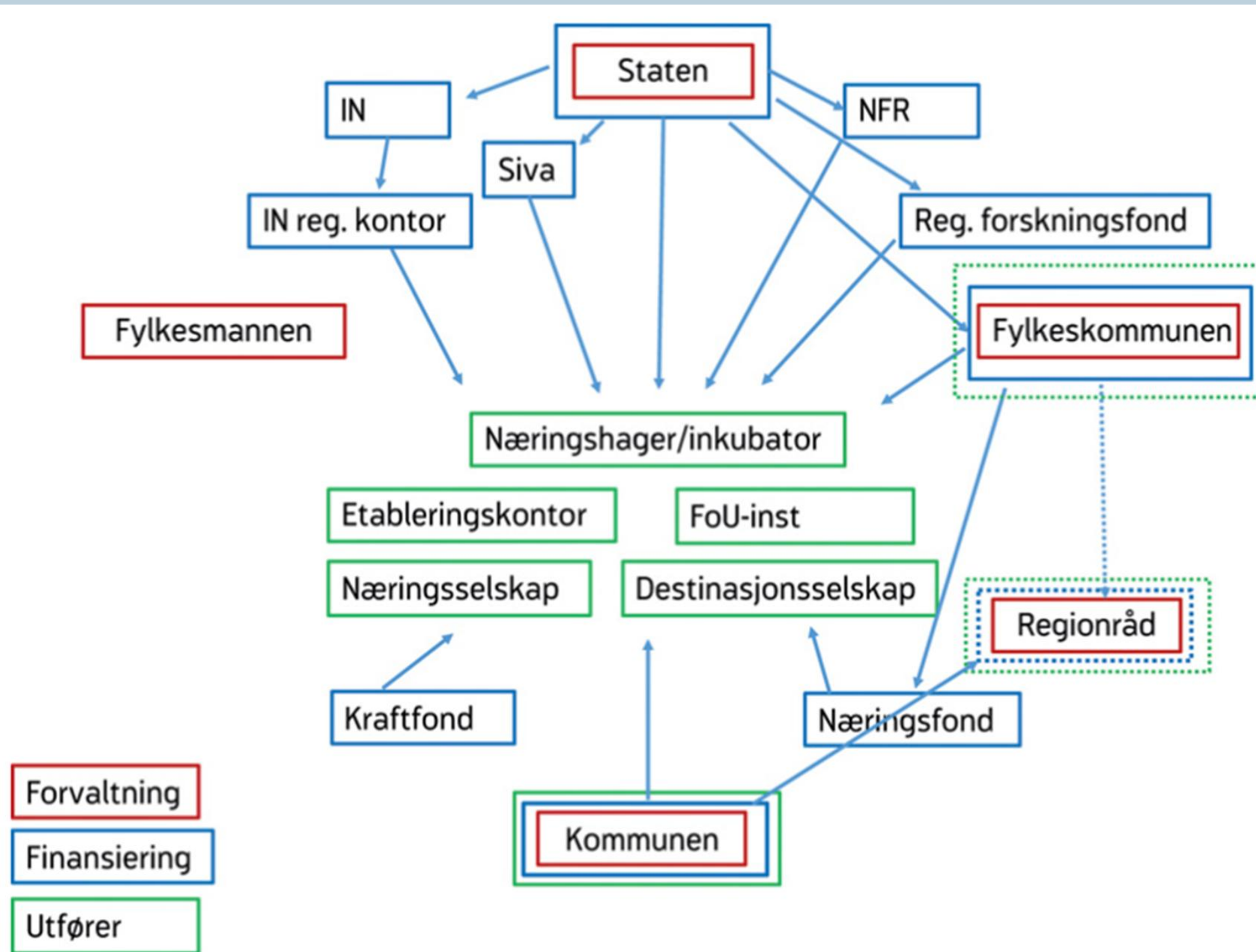


Virker plansystemet?



Lovoppfyllelse på 65 prosent innenfor plan
 Byregioner og konurbasjoner uten overordnet plan
 Kommuner uten lovpålagt styringssystem
 Utdaterte areal- og samfunnsplaner
 Lokale og regionale planer henger dårlig sammen
 Konsulentvelde og delvis plankaos

Utviklingsbyråkrati – kommunen som underordnet aktør



Figur 11.4 Kommunens gode hjelpere, illustrert av Telemarksforskning

Kilde: Vareide m.fl. (2019)

Det må ryddes i den geografiske siloforvaltning

- I storbyregionene
- I øvrige flerkommunale byområder
- I distrikter med mange små kommuner og store avstander
- Mellom fylkeskommunene
- Mellom regionale statsetater

Utdatert administrativ
inndeling

Og den sektorielle siloforvaltning

- Mellom kommunene og fylkeskommunen
- Mellom kommunene og staten
- Mellom fylkeskommunene og staten
- Mellom nivåene internt i staten

For mange nivåer og
feil oppgavefordeling

Elementer i nasjonal reformstrategi

- Kommuneforlik i Stortinget: Nasjonale mål og prinsipper for reformer i lokalforvaltningen
- Landsdekkende flersporet kommunereform med rom for fleksible løsninger
- En trinnvis reform med vedtatt planmessig rekkefølge
- Nasjonal opprydding i flerkommunale byområder
- Differensiert regionforvaltning
- Samordning av regional statsforvaltning
- Dugnad grenseregulering

Nasjonale mål og prinsipper

- Rammer og retning for fremtidig kommunesystem og statens regionale organisering
- FEDD som overordnet forvaltningsretning? Forenkling + Effektivisering + Desentralisering + Demokratisering
- Bred kommunemodell + unntaksmodell for ufrivillige små + differensiert regionmodell + samordnet statsmodell
- Reformrekkefølge: 1. Struktur 2.Oppgavefordeling 3.Finansieringssystem 4.Styring og organisering
- Rådgivende nasjonal hovedkomite tilknyttet Regjeringen v/KDD
- Stående produktivitetskommisjon tilknyttet FD/KDD
- Bykommisjon

Flersporet kommunereform

- Kommunene som reformledere ut fra nasjonale mål og føringer
- Kommuneregioninndeling av Norge (kommuneblokker)
- Modell 1: Sterkere interkommunalt samarbeid, oppgavefellesskap, samkommuner, sekundærkommuner
- Modell 2: Større kommuner, regionkommuner, balanserte flersenterkommuner, flerkjernet storbykommune, Oslomodell, Finnmarksmodell, Øykommunemodell
- Statlig omstillingspakke tilpasset M1 og M2
- Alle kommuneregioner får 5 mill. til tjenesteutvikling og gevinstrealisering
- Frikommuneforsøk med nye kommunemodeller og differensiert regionforvaltning

- Uhensiktsmessige kommune- og fylkesgrenser (SF+NIS=Nasjonalt Inndelingssekretariat)
- Særlig sårbare kommuner (SF)
- Flerkommunale byområder (bykommisjon)
- Samordning av statsforvalter, andre statlige beredskapsetater og kommuneorienterte statsetater (DFD)