

Kommunal- og distriktsdepartementet

Din referanse:

Vår referanse: 2026/50

Dato: 15.04.2026

NOU 2026:1 En bærekraftig kommunesektor. Høringsvar

Kommunekommisjonen har fått i oppdrag å foreslå endringer i statens styring av kommunesektoren som legger til rette for god ressursbruk, fleksibel bruk av personell og effektiv oppgaveløsning i kommunesektoren. Kommisjonen skal også vurdere og foreslå tiltak om det er andre forhold som binder kompetanse unødvendig, bidrar til unødvendig høye kostnader eller lite effektiv oppgaveløsning i kommuner og fylkeskommuner.

I sin første utredning foreslår kommisjonen flere tiltak for å redusere den juridiske og økonomiske detaljstyringen av kommunene. Kommunal- og distriktsdepartementet ønsker at berørte og interesserte aktører vurderer kommisjonens anbefalinger.

Distriktsenteret takker for invitasjonen til å gi innspill i et viktig arbeid for hvordan offentlig sektor kan bruke ressursene smartere i årene framover. Det er helt nødvendig i møtet med demografiendringer, arbeidskraftmangel, klima- og miljøendringer og et urolig verdensbilde.

Vår inngang er: *Hva slags styring og arbeidsmåter gir kommunene best forutsetninger for å drive samfunns- og tjenesteutvikling?*

Oppsummert er våre hovedbudskap at:

- Mindre statlig *styring* og mer faglig *støtte* til å søke handlingsrom og muligheter framfor begrensninger vil gi mer utviklingskapasitet og rom for lokale tilpasninger og løsninger – innenfor rammen av generalistkommunesystemet. Det fordrer endring av *arbeidsmåter*, både innad i og på tvers av forvaltningsnivåene.
- Mindre statlig styring bør gi en ressursinnsparing hos særlig statlige og regionale aktører som bør brukes til *mer kompetansestøtte*. Mindre statlig styring *uten* at statlige og regionale støttespillere styrkes i nettopp denne rollen kan føre til et enda større forskjeller kommunenes kapasitet og kompetanse og at en hel gruppe kommuner.
- Spørsmålet er ikke bare *omfanget* av statlig styring, men hvorvidt og i hvilken grad statens styringsvirkemidler er *samordnet* på måter som styrker kommunenes utviklingskapasitet. Det er behov for større *forpliktelse* fra statlige og regionale aktører på å være et bedre samordnet lag rundt kommunene. De viktigste aktørene i dette laget er fylkeskommunene og statsforvalterne. De har ansvar som favner flere sektorer og sektoroverskridende ansvar, de har virkemidler, veilednings- og samordningsroller og tilbyr relevant kunnskapsgrunnlag.
- Mindre statlig styring må utløse mer kapasitet til *utvikling og innovasjon* i både stat og kommuner. Hvordan kan Kommune-Norge bli best på å utvikle sine lokalsamfunn? For både stat og kommune må det framover i større grad handle om å se muligheter framfor begrensninger.

- I vurderingen av om øremerkede tilskudd skal fjernes, bør geografiske omfordelingseffekter inngå. Konsekvenser og alternative måter å bidra med kompetansestøtte, særlig til de minste kommunene, bør også inngå i vurderingene.
- Forenkling og større fleksibilitet i virkemidler som investeringstilskuddet til omsorgsboliger og sykehjem er viktig fordi utfordringene og løsningene vil være ulike i ulike kommuner. Tilskuddet bør omfatte investeringer i trygghets-/serviceboliger med fellesfunksjoner. Tilsvarende er det behov for økt fleksibilitet i flere boligvirkemidler slik at de treffer ulike markedsituasjoner. Det har stor betydning at Husbanken tilbyr aktiv veiledning og kompetansestøtte i bruk av virkemidlene til de mindre kommunene spesielt.
- Bygdevestavtalene kan brukes til å teste ut mindre statlig styring, kombinert med endrede arbeidsformer på tvers av forvaltningsnivå og sterkere og bredere interkommunalt samarbeid.

Nedenfor knytter vi våre vurderinger og innspill til problemforståelsen, anbefalingene i første delrapport, og rammer for andre delutredning. Innspillene er fundert i vårt faglige kunnskapsgrunnlag om distriktskommunenes muligheter til å være en generalistkommune og være en myndighetsutøver, demokratisk arena, tjenesteprodusent og samfunnsutvikler, sammen med våre erfaringer med hvordan samspillet mellom de ulike forvaltningsnivåene fungerer.

Problemforståelse og forutsetninger

Det norske kommunesystemet gir et godt utgangspunkt for utvikling av gode lokalsamfunn og utnyttning av verdiskapingspotensialet i hele landet. Mindre statlig styring vil gi mer rom for lokale tilpasninger og løsninger – innenfor generalistkommunesystemet. Hvorvidt det kommunale handlingsrommet reelt styrkes, avhenger i stor grad av kommuneøkonomien og av kommunenes kapasitet og kompetanse. Distriktskommuner har ofte høyere enhetskostnader, spredt bosetting og rekrutteringsutfordringer som rammefinansiering må reflektere.

Bedre veiledning og mer dialog reduserer behovet for detaljstyring. For små distriktskommuner vurderer vi at mindre statlig styring vil avlaste, og *utløse mer* kapasitet til utvikling og styrking av samspill med andre aktører. Samtidig vet vi at kapasiteten til å drive utviklingsarbeid er på eller under et kritisk nivå i mange små kommuner. Da blir det også vanskelig å gjøre seg nytte av både økonomiske og standardiserte pedagogiske statlige virkemidler som veiledere o.l. også. Hvis støtten skal være relevant og faktisk gi effekt, må statlige og regionale aktører i mye større grad både opptre mer koordinert, være tett nok på, og ha en dialogbasert arbeidsform der det handler om å se muligheter og handlingsrom framfor begrensninger og smale sektorhensyn. Det forutsetter at det er tilstrekkelige ressurser hos støttespillerne til å øke kommunenes kapasitet og kompetanse ved kunne jobbe tettere på.

Distriktssenteret bruker å snakke om *laget rundt kommunene*. De viktigste aktørene i dette laget er fylkeskommunene og statsforvalterne. De har ansvar som favner flere sektorer og sektoroverskridende ansvar, de har virkemidler, veilednings- og samordningsroller og tilbyr relevant kunnskapsgrunnlag. Distriktssenteret er også en del av dette laget. Vi har kunnskap, verktøy, prosesskunnskap og formidlingsarenaer som supplerer fylkeskommunen og statsforvalteren, og som sikrer læring og deling på tvers av geografi. Innovasjon Norge, Husbanken, KS er også viktige utviklingsaktører for distriktskommunene som bør inngå i et samlet og koordinert innsats.

Det er mulig for regionale aktører å kombinere veiledersrolle med myndighetsrolle. Det er f.eks. dokumentert i [følgforskningen av satsingen «Plan for politikere» i Møre og Romsdal](#).

Om de konkrete anbefalingene

Distriktssenteret deler kommisjonens vurdering om at det er behov for en opprydning i dagens system med et betydelig antall øremerkede tilskudd med tilhørende regelverk og detaljkrav.

På generelt grunnlag vil vi peke på at geografiske omfordelingseffekter av å fjerne øremerkede tilskudd og innlemme de i rammen bør være en del av kunnskaps- og beslutningsgrunnlaget.

Distriktssenteret vil peke på at færre detaljkrav, eksempelvis knyttet til hvordan tjenester og tilbud skal organiseres og utføres, og økt fleksibilitet i utforming av ulike tilskuddsordninger vil bidra til å styrke kommunenes handlingsrom. I tillegg til lov- og forskriftskrav og omfanget av øremerking, har også *regelverk* for statlige tilskuddsordninger betydning for handlingsrommet lokalt. Krav knyttet til bestemt organisering og kompetanse mv. kan hemmer samspill mellom lokale aktører og gjør det vanskeligere for små kommuner å ta gode ordninger i bruk i tråd med formål og behov.

Tidkrevende søknadsprosesser, vurderinger og rapporteringer knyttet til søknadsbaserte og øremerkede ordninger binder ressurser som heller kunne vært brukt til tjenester og utvikling. Vår erfaring er samtidig at kommunene har stor nytte av *tilpasset veiledning nært koblet til bruk av økonomiske virkemidler*. Slik er statlig styring med å styrke læring i kommunen og evnen til å se ulike virkemidler i sammenheng. Det forutsetter at det er tilstrekkelige ressurser hos støttespillerne til å kunne jobbe tettere på kommunen, og slik øke kommunens kapasitet og kompetanse.

De tilskuddene vi er best kjent med av de 22 kommisjonen har vurdert i første delrapport, er tilskuddene som forvaltes av Husbanken. Distriktssenteret støtter forenkling og større fleksibilitet i investeringstilskuddet til omsorgsboliger og sykehjem, og det er stort behov for at tilskuddet også omfatter investeringer i trygghets-/serviceboliger med fellesfunksjoner som kan utsette behovet for heldøgns omsorgsplass eller sykehjemsplass. Vi viser her bl.a. til rapporten [Aldersvennlige boliger og bomiljø i distriktene](#). Tilsvarende er det behov for økt fleksibilitet i flere boligvirkemidler. Utfordringene og løsningene vil være ulike i ulike kommuner. Vi vil også understreke betydningen av at Husbanken tilbyr aktiv veiledning og kompetansestøtte i bruk av virkemidlene til de mindre kommunene spesielt.

Energiltak i kommunale utleieboliger, omsorgsboliger og sykehjem er benyttet av flere mindre kommuner de siste årene, og har bidratt til nødvendig oppgradering av boligtilbud som kommunene trenger, men som vanskelig lar seg finansiere over de ordinære kommunebudsjettene. Vi viser bl.a. til hva [Rindal kommune](#) har fått til. Det finnes mange dårlige kommunale bygg og stort behov for bl.a. flere og bedre utleieboliger i distriktskommuner. Det er viktig å understreke betydningen av veiledningen Husbanken gir, i tillegg til det økonomiske tilskuddet. Tilgangen til kompetansestøtte og økonomisk støtte på den ene siden, og ressursbruk til søking og rapportering på den andre siden, er ett eksempel på dilemmaet ved søknadsbaserte tilskuddsordninger. Begge deler kan ha særlig betydning for de minste kommunene. Derfor er vi ikke enige med kommisjonen i at øremerking ensidig bidrar til økt ulikhet mellom ressurssterke og ressursvake kommuner. Det er mulig å f.eks. prioritere kompetansestøtte til de som trenger det mest, og forenkle regelverk og rapporteringskrav.

Distriktssenteret har siden 2023 samarbeidet med Husbanken om tilskudd til boligtiltak i distriktene, og har sett betydningen dette tilskuddet har som et ledd i å fornye og forsterke arbeidet med å møte endrede behov og finne nye løsninger på de særskilte boligpolitiske utfordringene i distriktene, der markedsbetingelsene er krevende og behovet for at kommunen tar en aktiv rolle desto større. At kommunene har fått faglig støtte og veiledning, sammen med det økonomiske tilskuddet, og at noen legger til rette for erfaringsoverføring, er viktig.

Spørsmålet er, som kommisjonen selv påpeker, *hva som er hensiktsmessig for å støtte kommunene i å løse oppgavene*. Det bør være et viktig premiss i utvalgets videre arbeid.

Rammer for andre delutredning

Distriktssenteret er enig med kommisjonen i at det å gjøre enkeltendringer i dagens virkemiddelbruk i liten grad bøter på systemutfordringene på nasjonalt nivå. Kommisjonen mener det er behov for et institusjonelt rammeverk som bidrar til at statens styring framover i større grad er samordnet og utøves i tråd med rammestyringsprinsippet. I tillegg vil kommisjonen se på bruk av pedagogiske virkemidler og hvordan disse samspiller med den juridiske styringen, blant annet når det gjelder bruken av veiledere, faglige retningslinjer med videre.

Nye arbeidsmåter må være en del av det institusjonelle rammeverket på systemnivå. Små kommuner har ikke kapasitet til å forholde seg til fragmentert veiledning fra mange aktører. Mer samordnet veiledning er derfor en forutsetning for at veiledningen i det hele tatt kan tas imot, prosesseres og følges opp. Lav mottakskapasitet sammenfaller ofte med stort behov for bistand, noe som igjen forsterker betydningen av koordinering og skreddersøm i veiledningen. Det påhviler et ansvar på de regionale støttespillerne, men det forutsetter at de har tilstrekkelige ressurser hos støttespillerne til å kunne være proaktive og jobbe tettere på kommunen, og slik øke kommunens kapasitet og kompetanse.

Hva kan en faktisk få til når aktørene tar en annen og mer proaktiv rolle?

Distriktssenteret har flere eksempler på at endring i arbeidsmåter gir resultater. [Den fireårige satsingen «Plan for politikere» og «Tett på»](#) er utviklet i samarbeid mellom Statsforvalteren i Møre og Romsdal, Møre og Romsdal fylkeskommune og Distriktssenteret, og er rettet mot distriktskommuner med begrenset kapasitet innenfor overordnet samfunnsplanlegging. Målet med satsingen er at kommunene skal bli bedre i stand til å utøve rollen som samfunnsutvikler som forutsatt gjennom Plan- og bygningsloven. Det er også et mål at kommunene skal kunne koble overordnet planverk og planer for helse- og omsorgssektoren. [Følgforskningen ved Oxford Research](#) sier at oppfølgingen av kommunene har bidratt til økt bevissthet om sammenhengen mellom plan, økonomi og beslutninger og at plan nå i større grad brukes som referansepunkt i politiske diskusjoner, og at spørsmål om demografisk utvikling, økonomiske rammer og langsiktige konsekvenser blir mer håndterbare. Mens Statsforvalteren tidligere gjerne ble forbundet med kontroll og innsigelser, oppfattes embetet nå i større grad tilgjengelig og dialogorientert. Dette bidrar til å senke terskelen for kontakt og gir kommunene større trygghet i arbeidet. Kommunene som er med i «Tett på» beskriver de tre aktørene (Fylkeskommunen, Statsforvalteren og Distriktssenteret) som ett, samlet lag, og at slik *samordnet veiledning* er en forutsetning for at veiledningen i det hele tatt kan tas imot, prosesseres og følges opp i kommuner med sterkt begrenset kapasitet.

Piloteringen av [Bygdevekestavtaler](#) har vist en mulighet for å gjøre noe med arbeidsformer på tvers av forvaltningsnivå og institusjonelle rammer – men også at potensialet er mye større. Vi vil oppfordre kommisjonen til å se på erfaringene med Bygdevekestavtalene, og drøfte hvordan de i større grad kan brukes til å teste ut mindre statlig styring, kombinert med endrede arbeidsformer på tvers av forvaltningsnivå og sterkere og bredere interkommunalt samarbeid. Ett eksempel på mulighetsrom er [Mulighetsdialog som grunnlag for kommunal planlegging](#). Møtet mellom statsforvalter og fylkeskommunens ekspertkompetanse, og kommunens generalistkompetanse, er et godt utgangspunkt for sammen å skape ny innsikt og gode løsninger. Dette er et eksempel på at bedre og mer koordinert veiledning og mer dialog mellom statlige og regionale aktører og kommunene reduserer behovet for detaljstyring.

Både i satsingen i Møre og Romsdal, i arbeidet med Bygdevekestavtaler og i ulike regionale initiativ som «I lag» i Trøndelag, framstår samordning mellom statsforvalter og fylkeskommune og nye arbeidsformer som en gjennomgående forutsetning for å lykkes. Distriktssenteret mener at det er all grunn til å løfte dette opp fra «pilotnivået» til et systemnivå gjennom en tydelig nasjonal ramme for hvordan statsforvalter og fylkeskommune kan opptre koordinert overfor kommunene, med klarere rolleforståelse, felles forventninger og bedre samspill med øvrige virkemiddelaktører. Vi vurderer at det er behov for styringssignaler om denne type samarbeid i oppdrags- og tildelingsbrev. Ressursinnsparing ved mindre statlig styring bør brukes til mer kompetansestøtte der behovet er størst.

Dette er en oppgave for Kommunal- og distriktdepartementet sammen med Digitaliserings- og forvaltningsdepartementet å ta tak i. Distriktssenteret kan bidra inn, med våre konkrete erfaringer og fagkunnskap.

[Generalistkommuneutvalget](#) anbefalte i sin rapport utredning av en særskilt oppfølgingsordning for kommuner med store og vedvarende utfordringer. Regjeringen har i [Kommuneproposisjonen 2026](#) varslet at det skal utredes en slik særskilt oppfølgingsordning. Distriktssenteret vil peke på at en oppfølgingsordning må handle om mye mer enn økonomistyring dersom den gi reelle og langvarige effekter.

Samarbeid mellom kommuner

Et nytt institusjonelt rammeverk må også tydelig ramme inn og fremme samarbeid mellom kommuner som gjør at kommuner kan samle flere oppgaver og tjenester i samarbeid samtidig som den folkevalgte styringen og kontrollen beholdes.

Innholdet i et styrket samarbeid over kommunegrensene kan kommunene selv gjøre noe med, men staten må legge til rette gjennom samarbeidsmodeller som svarer på behovene og ved å fjerne unødvendig byråkrati og siloer. Ett konkret eksempel er etablering av felles legetjeneste for fire kommuner i Indre Namdal (som er en av pilotene med Bygdevekestavtaler). Kommunene har gått sammen om etableringen og har søkt og fått godkjent dette som et forsøk og fått på plass de nødvendige juridiske rammene i form av lokal forskrift og rettssubjektstatus. Likevel må de gå separate og ressurskrevende runder med Arkiverket, Helfo, Norsk Helsenett, Skatteetaten mv for å få tilgang til folkeregisteret og andre nødvendige systemer, fordi ting ikke henger sammen på systemnivå.

Fellesløsninger

Digitalisering og innovasjon blir en viktig del av tjenesteproduksjonen og oppgaveløsningen i både stat og kommune framover. Det bør utvikles fellesløsninger på flere områder, som holder kostnader nede og som sikrer at ikke hver kommune må ha spisskompetanse på å anskaffe/utvikle og implementere egne systemer.

I [vårt innspill til Strategi for kompetanse på digitalisering i offentlig sektor](#) har vi bl.a. pekt på at det bør utvikles felles løsninger for datadeling og analyse, slik at små kommuner og etater slipper å bygge egne systemer. Mange data finnes (SSB/KOSTRA/Kommunebilder) og sammenstilles i dag av egne analyseavdelinger i ulike statlige/fylkeskommunale virksomheter. Slike data og analyser bør tilgjengeliggjøres for flere gjennom felles infrastruktur. Et godt eksempel der flere har gått sammen om å presentere data er «Trøndelag i tall».

Andre relevante prosesser

Avslutningsvis vil vi oppfordre kommisjonen til å se sammenhengene med og gjøre seg nytte av innsiktsarbeid i andre, pågående prosesser, som [Innovasjons- og samskapingsutvalget](#), kommende stortingsmelding om planlegging og arkitektur, Strategi for kompetanse på digital omstilling i offentlig sektor m.fl.

Lykke til videre med et viktig arbeid!



Marit Lofnes Mellingen
Direktør (sign.)