

**Arkivsak-dok.** 26/01187-2  
**Saksbehandler** Thea Skyvulstad

**Saksgang**  
Formannskapet 2023 - 2027

**Møtedato**  
26.03.2026

**Sak nr.**  
48/26

## **Høringssvar NOU 2026: 1 - En bærekraftig kommunesektor**

---

***Innstillingssak.***  
*Medsaksbehandlere:*

**Kommunedirektørens innstilling:**  
Sarpsborg kommune avgir høringsuttalelse slik det framgår av saksframlegget.

**Vedlegg:**

**Lenke**

[Høring av NOU 2026: 1 En bærekraftig kommunesektor \(regjeringen.no\)](#)

### **Sammendrag:**

Kommunekommisjonens første delutredning er sendt på høring, med frist 16. april. Kommunekommisjonens hovedoppdrag har vært å foreslå endringer i statens styring av kommunesektoren som gir kommunene større handlingsrom, bedre ressursutnyttelse, mer fleksibel bruk av personell og mer effektiv oppgaveløsning.

Kommunedirektøren foreslår at Sarpsborg kommune skal støtte å utvikle lærernormen, oppheve formelle kompetansekrav i helse- og omsorgstjenesteloven § 3-2 og innlemme øremerkede tilskudd i rammetilskuddet.

Som innspill til kommisjonens neste delutredning mener kommunedirektøren at statlig styring må samordnes bedre, og at sektorstyringen samtidig må begrenses. Detaljerte krav, økende individuelle rettigheter og øremerkede midler begrenser lokaldemokratiets handlingsrom. En gjennomgang for å redusere styringstrykket bør også avklare roller og ansvar mellom statlige sektorer, statsforvalter, fylkeskommune og kommuner.

Generalistkommuneprinsippet krever kommuner av en viss størrelse. Kommunedirektøren foreslår at Sarpsborg kommune skal spille inn at staten bør ta i bruk sterkere virkemidler for å motivere til prosesser for endret kommunestruktur.

## Utredning:

Kommunekommisjonen ble oppnevnt ved kongelig resolusjon 9. mai 2025. Kommisjonen fikk i oppdrag å foreslå endringer i statens styring av kommunesektoren, for å sikre bedre ressursbruk, mer fleksibel bruk av personell og mer effektiv oppgaveløsning i kommuner og fylkeskommuner. Kommisjonen har også hatt i oppgave å vurdere tiltak der dagens rammer bidrar til unødvendige bindinger, høye kostnader eller lite effektiv organisering.

Første delutredning, NOU 2026:1 En bærekraftig kommunesektor, ble levert 9. januar 2026 og er nå sendt på høring med høringsfrist 16. april 2026.

Kommunekommisjonens forslag berører kommunenes handlingsrom, styringsmodell og muligheten til å organisere tjenester på en effektiv og bærekraftig måte. Kommisjonens mandat er nettopp å foreslå endringer i statens styring av kommunesektoren, inkludert juridiske og økonomiske virkemidler som påvirker kommunenes ressursbruk, organisering og kompetanseutnyttelse.

*Kommunekommisjonen anbefalte følgende tiltak i sin første delutredning:*

- Innlemme, slå sammen og forenkle øremerkede tilskudd

Kommisjonens flertall foreslår å utvikle 22 øremerkede tilskudd og innlemme midlene (om lag 4,3 mrd. kr i budsjettforslaget for 2026) i rammetilskuddet. På natur- og klimaområdet foreslås færre og større programtilskudd fremfor mange små ordninger. Krav til rapportering heves fra 100 000 til 500 000 kroner.

Ifølge utvalget innskrenker øremerking lokalt handlingsrom, svekker prioriteringseffektiviteten og påfører høye administrasjonskostnader, særlig for små og søknadsbaserte ordninger. Innlemming i rammetilskuddet gir mer målrettet ressursbruk tilpasset lokale behov og reduserer byråkrati. Forslaget innebærer en moderat omfordeling fra kommuner med høyere inntekter til kommuner med lavere inntekter, og bidrar isolert sett til et mer likeverdig tjenestetilbud. Det kan fortsatt være grunnlag for noe øremerking på natur- og klimaområdet, men med enklere, sammenslåtte ordninger

- Avvikle lærernormen

Kommunekommisjonens flertall foreslår å utvikle dagens lærernorm i grunnskolen. Dersom normen ikke utvikles, foreslår flertallet som et subsidiært alternativ at normen endres fra å gjelde på skolenivå til å gjelde på kommunenivå. Ifølge utvalget har dagens lærernorm bidratt til en jevnere fordeling av lærerressurser mellom skoler, men den treffer ikke nødvendigvis der behovene er størst. Da normen ble innført, gikk en betydelig del av ressursene til skoler med store elevgrupper, men som ellers hadde gode forutsetninger og gode resultater. Skoler med mer sammensatte utfordringer – som tidligere mottok større ressurser gjennom kommunenes egne fordelingsmodeller – fikk relativt mindre av økningen. Normen har dermed svekket kommunenes mulighet til å prioritere ressursbruk ut fra lokale behov. Ved å utvikle eller endre lærernormen vil kommunene, ifølge utvalget, få større handlingsrom til å fordele lærerressurser mer målrettet og behovsbasert på tvers av skoler og sektorer.

- Fjerne kompetansekrav i helse- og omsorgstjenesten

Kommisjonens flertall foreslår å oppheve kravene i helse- og omsorgstjenesteloven § 3-2 andre ledd om at kommunen som minimum skal ha lege, sykepleier, fysioterapeut, jordmor, helsesykepleier, ergoterapeut og psykolog knyttet til seg, for å gjøre loven mer profesjonsnøytral. Utvalget begrunner forslaget med at lovfestede minstekrav kan sikre

likeverd og kvalitet, men de begrenser kommunenes handlingsrom og effektiv utnyttelse av tilgjengelig kompetanse og arbeidskraft. Behovene varierer lokalt og omfatter ofte et bredere kompetansespektrum enn dagens opplistede profesjoner. Å fjerne kravene gir økt fleksibilitet til å organisere og fordele kompetanse etter lokale behov, samtidig som kravet om forsvarlige tjenester består. Ved generell mangel på enkelte profesjoner gir lovkrav liten merverdi, og kan videre forsterke rekrutteringsutfordringer og øke kostnadene.

- Avvikle grunnskoletilskuddet i inntektssystemet

Grunnskoletilskuddet (innført i 2022), som fordeler midler etter antall grunnskoler i kommunen, foreslås avviklet. Midlene skal i stedet fordeles gjennom de ordinære kriteriene i inntektssystemet. Inntektssystemet skal være nøytralt og ikke gi føringer for kommunenes organisering. Tilskudd per skole kan svekke insentivene til effektiv drift og legge uheldige føringer på skolestrukturen. Avvikling styrker prioriteringseffektiviteten og gir kommunene større handlingsrom til å organisere tjenestene etter lokale behov.

- Forenkling av investeringstilskuddet til omsorgsboliger og sykehjem

Utvalget foreslår å forenkle ordningen ved å fjerne krav til utforming/organisering som ikke følger av annet lovverk, og redusere plan-, dokumentasjons- og rapporteringskrav. Kommisjonen vil i neste delutredning vurdere å innlemme tilskuddet i rammetilskuddet. Tilskuddet delfinansierer per i dag ordinære kommunale oppgaver, og bryter dermed med prinsippet om rammestyring. Ordningen har uheldige fordelingsvirkninger, subsidierer den mest kostnadskrevende boformen og gir høye administrative kostnader. Detaljkrav øker bemanningsbehovet og begrenser kommunenes fleksibilitet i bruk av knappe personellressurser. Forenkling (og ev. innlemming) styrker lokalt handlingsrom og mer effektiv ressursbruk.

Kommunedirektøren anbefaler følgende høringssvar fra Sarpsborg kommune

#### *Overordnet*

Sarpsborg kommune ser positivt på at det er oppnevnt en kommunekommisjon for å foreslå endringer i statens styring av kommunesektoren som gir bedre ressursutnyttelse, mer fleksibel personellbruk og mer effektiv oppgaveløsning.

Sarpsborg kommune støtter å avvikle lærernormen, oppheve formelle kompetansekrav i helse- og omsorgstjenesteloven § 3-2 og innlemme øremerkede tilskudd i rammetilskuddet.

Tiltakene reduserer den statlige detaljstyringen av kommunene og øker det lokale handlingsrom, men er alene ikke tilstrekkelige for å oppnå de ønskede effekter. Sarpsborg kommune deler kommisjonens vurdering av at det er nødvendig med et mer samordnet og prinsippfast institusjonelt rammeverk i tråd med rammestyringsprinsippet og kommunelovens prinsipper – både i regjeringen og i Stortinget. Sarpsborg kommune mener delutredning 2 må ha hovedfokus på statlig styring og samlet styringstrykk.

#### *Utfordringer i styringssystemet*

For å sikre langsiktig utvikling og forutsigbar styring i kommunene, må statens samlede styring av kommunesektoren ned. Økonomiske og regulatoriske virkemidler må ses i sammenheng, og gi rammer og rom for å finne de lokalt effektive måtene å løse oppgaver på.

På samme tid som Kommunekommisjonens arbeid pågår har regjeringen satt i gang parallelle sektorvise utredninger som Helsereformutvalget og Fellesskoleutvalget. Dette kan gi sterk påvirkning på kommunenes tjenester så vel som lokalpolitisk handlingsrom uten at det samlede kommunale perspektivet blir tydelig. Demografiske endringer og knapphet på arbeidskraft forsterker behovet for tverrfaglig samhandling nær innbyggerne. Økende individuelle rettigheter, sterk sektorstyring og flere detaljkrav snevrer inn lokalt handlingsrom og utfordrer lokaldemokratiet – og dermed evnen til å levere bærekraftige velferdstjenester.

### *Behov for helhetlige rammer og endret styringslogikk*

Det trengs en tydelig, samlet strategi for hva Norge vil med kommunal sektor. Nye statlige krav vurderes ofte isolert og uten prioritering opp mot eksisterende krav i andre sektorer. Før nye krav vedtas, må det gjøres helhetlige vurderinger av økonomi, arbeidskraft og konsekvenser for andre tjenester – og det må avklares hva som skal være likt og lovregulert nasjonalt, og hva som best løses gjennom lokalt skjønn og prioritering. Kommunene håndterer summen av kravene, ikke hvert krav for seg.

**Når staten utvider eller styrker lovfestede rettigheter for innbyggerne**, utløser det varige kostnader for kommunene. Uten full og forutsigbar kompensasjon svekkes kommunenes mulighet til å oppfylle lovkrav, prioritere lokalt og sikre bærekraftige tjenester. Dette gjelder både direkte inntektsbortfall (som for eksempel redusert foreldrebetaling for barnehage) og økte utgifter til drift, kompetanse, bemanning, dokumentasjon og digitale løsninger. Oppgave må følges av finansiering. Kompensasjonen må være:

- Tilstrekkelig og varig (ikke engangsbevilgninger for varige kostnader),
- Pris- og lønnsjustert over tid,
- Tydelig innarbeidet i rammetilskuddet og ikke avhengig av søknadsordninger,
- Basert på reelle, kommunale kostnader – med etterprøving der det er usikkerhet.

Når nasjonale vedtak gir endret inntektsgrunnlag eller høyere kostnader, må staten dekke «mellomlegget». Et eksempel er nasjonalt kutt i foreldrebetaling: uten tilhørende kompensasjon i statsbudsjettet går kommunen i minus når prisene settes ned. Tilsvarende effekter oppstår ved nye rettigheter og normer, større dokumentasjonskrav eller pålagte kvalitetsstandarder.

Over tid viser erfaring at Sarpsborg kommune stadig kommer dårlig ut ved slike tilfeller, og blir ikke fullt ut kompensert ved nasjonale føringer. Det reduserer det lokale handlingsrommet til å gjøre prioriteringer.

### *Sarpsborg kommunes standpunkt til de konkrete tiltakene i delutredning 1*

Forslagene dreier seg i hovedsak om norm for lærertetthet, kompetansekrav og øremerkede tilskuddsordninger. Slike virkemidler er alle eksempler på regulering av innsats og aktivitet som hver især har sin egen begrunnelse og historikk, men som til sammen gir kommunesektoren lite handlingsrom.

Rammestyringsprinsippet innebærer at når kommunen er gitt en oppgave, er kommunen også ansvarlig for å skaffe tilstrekkelig bemanning med riktig kompetanse.

Bemanningsnormer og formelle kompetansekrav er en særlig stram statlig styring av kommunesektoren, og bør som prinsipp unngås.

Sarpsborg kommune støtter derfor utvalgets forslag. Det er viktig for det lokale selvstyret, og er også en mer ressurseffektiv måte å løse oppgavene på. Lokalt handlingsrom er essensielt sett i lys av den ventede og økende mangelen på arbeidskraft.

### *Tiltak: Avvikling av lærernormen i grunnskolen*

Sarpsborg kommune støtter kommisjonens forslag om å avvikle lærernormen. Bemanningen må kunne bestemmes av skoleeier, slik at lærere og andre faggrupper kan brukes fleksibelt etter lokale behov. Dagens ordning fører i praksis til betydelig forskjell i hvilke muligheter den enkelte skole har til å differensiere og tilpasse undervisningen til enkeltelever. Dette skyldes at normen følger slavisk antall elever, og ikke antall klasser. Det vil si at en skole som har relativt fulle klasser får betydelig mer lærertimer tilgjengelig til differensiert og tilpasset undervisning enn en skole med få elever pr. klasse. Normen tar heller ikke høyde for at behov varierer mellom skoler og over tid. For å sikre et mer likeverdig og treffsikkert opplæringsstilbud bør lærernormen avvikles.

### *Tiltak: Oppheving av kompetansekrav*

Sarpsborg kommune støtter å gjøre helse- og omsorgstjenesteloven profesjonsnøytral ved å fjerne formelle profesjonskrav. Kommunene må fortsatt oppfylle forsvarlighetskravet og dimensjonere kompetanse etter lokale behov og forutsetninger. Mindre detaljstyring fra staten gir et mer treffsikkert og realistisk handlingsrom for rekruttering og tjenesteutforming. Selv med profesjonsnøytralitet vil kommunene måtte sikre tilgang til lege, sykepleier, fysioterapeut, jordmor og helsesykepleier for å ivareta lovpålagte plikter. Endringen endrer derfor ikke det grunnleggende ansvaret, men tydeliggjør at riktig kompetanse er målet – ikke bestemte profesjonstitler.

### *Tiltak: Innlemming av øremerkede tilskudd*

Sarpsborg kommune støtter at øremerkede tilskudd innlemmes i rammetilskuddet. Øremerking binder store ressurser til søknader, vurderinger og rapportering – tid som heller bør gå til tjenester og velferd. Når midler legges i rammen, styrkes lokalt handlingsrom og lokaldemokrati, prioriteringseffektiviteten øker, og både stat og kommune får lavere administrasjonskostnader. Sarpsborg kommune deler kommisjonens vurdering av at øremerking i praksis innebærer statlig styring av kommunal ressursbruk og kan gi uheldige fordelingsvirkninger. Selv om innlemming kan slå ulikt ut mellom kommuner, støtter Sarpsborg kommune prinsippet om rammefinansiering.

Sarpsborg kommune understreker likevel at en rettferdig fordeling av inntektssystemet må ligge til grunn dersom prinsippet om rammefinansiering skal være holdbart over tid. Sarpsborg kommune mener det er helt avgjørende med et inntektssystem som setter alle kommuner i stand til å tilby et likeverdig tjenestetilbud til sine innbyggere, og oppfylle de lovkrav som er felles for alle kommuner. Samtidig tilsier hensynet til lokalt selvstyre og effektiv ressursbruk at systemet må innrettes slik at det er rom for kommunene til å velge ulike måter å løse sine oppgaver på.

### *Innspill til kommende utredninger*

Det samlede styringstrykket fra staten er fragmentert sett opp mot kommunenes ansvar for helhetlig samfunnsutvikling. Når sektorvise mål kolliderer lokalt, trekker beslutningsprosesser ofte ut i tid mellom kommune, fylkeskommune, statlige sektormyndigheter og statsforvalter – og ansvars- og beslutningsnivå blir uklart.

Sarpsborg kommune mener statlig styring må samordnes bedre og sektorstyringen begrenses.

Detaljerte krav, økende individuelle rettigheter og øremerkede midler begrenser lokaldemokratiets handlingsrom. En gjennomgang for å redusere styringstrykket bør også avklare roller og ansvar mellom statlige sektorer, statsforvalter, fylkeskommune og kommuner. Det er stor variasjon i hvordan statsforvalterne utøver rollen, og enkelte steder oppleves overlapp mellom fylkeskommune og statsforvalter overfor kommunene.

### *Kommunestruktur*

Sarpsborg kommune støtter i utgangspunktet generalistkommuneprinsippet, men mener at prinsippet forutsetter kommuner av en viss størrelse for å kunne ivareta hele oppgavebredden som ligger til dagens kommuner. Det er en klar sammenheng mellom kommunestørrelse og bærekraftig oppgaveportefølje. Større og mer robuste kommuner kan håndtere flere og mer sammensatte oppgaver, bygge sterkere fagmiljøer og levere mer effektivt og fleksibelt nær innbyggerne. Uten strukturelle endringer blir alternativene enten omfattende interkommunalt samarbeid eller oppgavedifferensiering – med avvik fra generalistprinsippet.

Sarpsborg kommune mener staten bør ta i bruk sterkere virkemidler for å motivere til prosesser for endret kommunestruktur.

### **Konsekvenser økonomi, miljø og folkehelse:**

Økonomi: Saken har ingen direkte konsekvenser for Sarpsborg kommune. Stadig mangel på full kompensasjon ved nye rettigheter for innbyggerne og andre endringer har derimot alvorlige konsekvenser for kommunen. Over tid viser erfaring at Sarpsborg kommune stadig kommer dårlig ut ved slike omlegginger, og blir ikke fullt ut kompensert.. Det reduserer det lokale handlingsrommet til å gjøre prioriteringer.

Miljø: Ingen direkte konsekvenser for Sarpsborg kommune.

Folkehelse: Ingen direkte konsekvenser for Sarpsborg kommune.