



Hørings svar – NOU 2023:09 Generalistkommunesystemet— Likt ansvar – ulike forutsetninger

Pensjonistforbundet og SAKO (LO-Stats Pensjonistutvalg, Telepensjonistenes Forbund, Fagforbundets sentrale pensjonistutvalg, Postens Pensjonistforbund, Politiets Pensjonistforbund og Jernbanepensjonistenes Forbund) viser til at Kommunal- og distriktsdepartementet 24. april 2023 sendte NOU 2023: 9 Generalistkommunesystemet— Likt ansvar – ulike forutsetninger ut på høring.

Pensjonistforbundet har vurdert Generalistkommuneutvalgets utredning og anbefalinger. Hørings svaret består av våre vurderinger av utvalgets anbefalinger, med utdypning om frivillighetens rolle. Vi har også vurdert sider ved utredningen som er mangelfulle. Det gjelder særlig spørsmålet om utviklingen av kommuneforvaltningen, oppgavefordelingen mellom forvaltningsnivåene, og beregningen av det utvalget benevner som forsørgerindikatoren. Den er nærmest en blåkopi av tidligere beskrivelser og beregning av det som er benevnt forsørgerbrøken. Etter Pensjonistforbundets vurdering er denne utredet på en misvisende måte i utvalgets rapport.

Pensjonistforbundets syn på utvalgets anbefalinger

Flertallet av utvalgets medlemmer er opptatt av at Norge skal få større kommuner enn de har i dag. Det synes å være basert på en holdning om at dersom kommunene blir større så løser de sine oppgaver bedre. De norske kommunene er i europeisk sammenheng mellomstore når det måles med antall innbyggere og blant de aller største når de måles med areal. Generelt og i et internasjonalt perspektiv er de norske kommunene veldrevne. De har vært helt avgjørende for den norske velferdsstaten både når det gjelder utvikling og drift.

Offentlige forvaltning i Norge har omfattende oppgaver. Det beste målet på størrelsen er at vel 30 prosent av yrkestakerne i Norge er sysselsatte i offentlig sektor, herav nærmere to tredjedeler i kommuneforvaltningen. Det er i tjenestene oppvekst og skole og helse, pleie og omsorg de fleste av disse er sysselsatte. Vi står overfor store utfordringer når det gjelder standard og behov i tjenestene i helse, pleie og omsorg. Det har sammenheng med den sterke økningen i antall eldre og særlig da de aller eldste. Dette har primært med spørsmålet om tilstrekkelige økonomiske ressurser til kommunene å gjøre, og ikke kommunestørrelse. Det gjelder små kommuner i folketall med høy eldreandel i dag og kommuner med høyt folketall og lav eldreandel i dag. Faktisk forventes at kommunene med aller lavest eldreandel i dag får en sterkere relativ vekst i andelen eldre enn kommunene med høyest eldreandel i dag.



Pensjonistforbundet er opptatt av at kommunene skal ha nok ressurser og kompetanse til å tilby gode nok velferdstjenester til sine innbyggere. Tjenestene må ivaretas på en god og effektiv måte. Forholdene bør legges til rette for god frivillig innsats og ideelle organisasjoner. Innbyggerne og de som bruker tjenestene må få medvirke og bli hørt. Her har Pensjonistforbundet, som den største pensjonistorganisasjonen, en sentral rolle. Deltagelse og medvirkning fra eldrerådene er i denne sammenhengen også viktig. Når det gjelder de sentrale velferdstjenester, og da i særlig grad omsorgs- og pleietjenester, er innbyggernes tilfredshet med tjenestene generelt høyere i de mindre kommunene enn i de større.

Pensjonistforbundet er enig i utvalgets anbefaling om at de norske kommunene skal baseres på generalistkommuneprinsippet slik utvalget har definert dette prinsippet. Mere generelt er Pensjonistforbundet overrasket over at det er stilt spørsmål ved dette prinsippet.

Pensjonistforbundet støtter ikke utvalgets flertall som konkluderer med at staten skal drive en aktiv og systematisk politikk for å få større kommuner. Her støtter Pensjonistforbundet synet til mindretallet. Pensjonistforbundet mener at spørsmål om sammenslåing av kommuner bør avgjøre av den enkelte kommune og innbyggerne i kommunen.

Pensjonistforbundet er opptatt av at det utvikles gode samarbeidsordninger mellom kommunene, mellom kommunene og fylkeskommunene og kommunene og statlige myndigheter. Kommunenes samarbeidsevne er helt avgjørende for utviklingen av en god og effektiv offentlig forvaltning og et godt samfunn. Det er derfor nødvendig å understøtte kommunenes evne til å samarbeide seg imellom, med frivillig sektor, og med næringslivet. Herunder er Pensjonistforbundet enig med utvalget om at vi må ha gode og effektive systemer for det som utvalget definerer som interkommunalt samarbeid og samarbeid mellom fylkeskommunene og kommunene.

Samarbeid og samspill mellom staten og kommunene er viktig. For det første bestemmer staten inntektsnivået i kommunene og utjevning av inntekter og kostnader kommunene har til å dekke behovet for tjenester. I tillegg er kommunene det viktigste redskapet for staten i gjennomføring av velferdspolitikken. Derfor er spørsmål om hvordan staten skal medvirke i styringen av kommunene elementært. På den ene siden er det helt grunnleggende at kommunene er innbyggernes redskap for å utvikle sine lokalsamfunn. Samtidig er kommunene en viktig utvikler av velferdsstaten og for gjennomføring av statlig politikk. Her må det finnes god balanse mellom disse hensynene. Svaret på dette er etter Pensjonistforbundets vurdering ikke at formålsbestemte statlige finansieringsordninger skal fjernes. En god slik ordning er statens tilskudd til investeringer i sykehjem og omsorgsboliger. Det kan være hensiktsmessig og effektivt å bruke statlige finansieringsordninger for å oppnå viktige nasjonale mål. Det kan for eksempel også dreie seg om bemanningsnormer og mere detaljert styring på viktige områder. Pensjonistforbundet er enig med utvalget i at det kan være behov for særskilte oppfølgingsordninger for kommuner eller grupper/områder av kommuner med store og spesielle utfordringer. I det hele tatt er sunt politisk og faglig skjønnet avgjørende for å løse utfordringer og skape et godt samspill mellom staten og kommunene.



Nærmere om frivillighetens rolle fremover

Utvalget anbefaler at innsatsen for innovasjon, omstilling, digitalisering og samarbeid med frivillig sektor, næringsliv og andre lokale krefter bør styrkes (side 236). Og videre at det er viktig at kommunene legger til rette for frivillig sektor gjennom gode forutsigbare samarbeid og rammebetingelser så langt det lar seg gjøre. En lokal og aktiv frivillighetspolitikk vil bidra til dette. (side 234)

Pensjonistforbundet er enige med utvalget i at det blir viktig å legge til rette for at frivilligheten skal spille en viktigere rolle fremover. Frivillighet understøtter offentlige tjenesteytere og dermed offentlige finanser. Videre styrker frivillighet folkehelsen ved at det forebygger helseproblemer, sosial isolasjon og ensomhet for både givere og mottakere. Samtidig er det viktig at frivilligheten er nettopp det, frivillig. Den må operere på egne vilkår, etter deltakernes egne ønsker og premisser.

Allerede i dag bidrar de eldre mer i frivillig sektor, både organisert og uorganisert, enn andre aldersgrupper. Hvert år utgjør pensjonistenes innsats om lag 52.000 årsverk¹. Av disse er i underkant av 16.000 årsverk knyttet til lag, organisasjoner og frivilligsentraler, og i overkant av 36.000 årsverk uformelt frivillig arbeid. Verdien av innsatsen er beregnet til hele 29 milliarder kroner i året.

Som kjent forventes at de eldre vil leve lenger, ha bedre helse og utgjøre en stadig større andel av befolkningen fremover. Eldre kan dermed potensielt bidra til enda større innsats innen frivilligheten i årene som kommer. Det betyr at tilrettelegging for at eldre kan delta i frivillig arbeid blir viktig for å oppfylle ønsket om å ta nytte av den store ressursen de eldre er.

Med den sterke veksten som er forventet i de aller eldste aldersgruppene fremover, forventes det også tilhørende vekst av brukere av helse-, pleie og omsorgstjenester i hjemmet. Eldre spiller også her en viktig rolle som hjelper, avlaster og støtte. For at dette skal fortsette vil det imidlertid, som utvalget anbefaler, kreves bedre rammevilkår for den organiserte frivilligheten. Slik det er i dag er finansieringen av frivillig sektor ofte prosjektbasert, kortvarig og uforutsigbar. Det offentlige må tilby rammebetingelser i form av tilskudd og regler som gir frivilligheten mulighet til å ha egne inntekter. En tilrettelegging av frivilligheten burde imidlertid ikke begrense seg til bedre økonomiske rammer. Også lokaler som fylkeskommunene og kommunene besitter bør frivillig sektor få benytte gratis til kurs- og møtevirksomhet, kulturarrangementer og sosiale treff. Til slutt må det også nevnes det fordelaktige utgangspunktet små kommuner har for å nyttiggjøre seg av frivilligheten. I de mindre kommunene har man en nærhet og lokalkunnskap som gjør det lettere å organisere frivilligheten på en effektiv og hensiktsmessig måte.

Nærmere om utviklingen av kommunesektoren i Norge og oppgavefordeling mellom forvaltningsnivåene

Kjernen i problemstillingen Generalistkommuneutvalget har fått i oppdrag å belyse dreier seg i realiteten om hva en kommune skal være og organiseringen av lokalforvaltningen i Norge. De to mest grunnleggende prinsipper i forbindelse med kommunelovene vi fikk i 1837 (formannskapslovene) var at det overordnede styringsorgan i kommunene (kommunestyret) skulle representere innbyggerne og

¹ NyAnalyse. (2021). Verdien av aktive seniorer. Frivillighetsbidraget fra pensjonister i Norge.



velges av dem. Det andre store nye var at de nye kommunene skulle være generalistkommuner og at det omfattende systemet med særkommuner skulle underlegges kommunestyrene. Siden 1837 har det vært en løpende utvikling i folkestyret både med hensyn til systemer og hvem som skulle få lov til delta i valgene av representantene i kommunestyrene. For eksempel helt fram til 1919 kunne stemmeretten til dem som mottok fattighjelp suspenderes. Det grunnleggende prinsipp for endringer i inndeling av landet i kommuner etter at folkevalgt styring av kommunene ble innført i 1837, har vært at dette avgjøres gjennom folkeavstemminger i den enkelte kommune. I siste instans er det Stortinget som vedtar denne inndelingen. Det har sammenheng med at kommunenivået er en del av den samlede offentlige forvaltning i Norge som består av:

- Staten hvor det overordnede folkevalgte styringen ivaretas av Stortinget
- Det regionale nivået - fylkeskommunen - hvor det overordnede folkevalgte organ er fylkestinget
- Lokalnivået – kommunene- hvor det overordnede folkevalgte organ er kommunestyret

Denne inndelingen og disse nivåene er grunnleggende for folkestyret og demokratiet i Norge og er helt avgjørende for hvordan vi kan utvikle folkestyre, en veldreven offentlig forvaltning og den norske velferdsstaten.

I et større historisk perspektiv har Norge hatt en dynamisk kommunesektor. Folkevalgt styring ble etter flere års strid med konge- og embetsmakt, obligatorisk i kommunene i 1837. Da ble landet delt inn i 392 kommuner. De bestod av 37 bykommuner. Disse var en videreføring av de bykommunen og kjøpstedene vi allerede hadde. Videre vedtok Stortinget opprettelse av 355 landkommuner. Før 1837 var det som nevnt flere typer kommuner. Det var en stor diskusjon i Stortinget om hvilken inndeling landkommunene skulle baseres på. Stortinget valgte å basere seg på grensene for prestegjeldene. Hovedbegrunnelsen var at de mest omfattende kommunale oppgavene – utdanning, omsorgen for de fattige og kirken – ble ivaretatt av prestegjeldene. Men Stortinget la samtidig opp til en inndeling i sognekommuner hvor innbyggerne selv kunne velge om de ønsket å opprette en egen kommune. Etter hvert som folketall og velstand økte valgte innbyggerne lokalt å opprette flere kommuner slik at Norge i 1931 hadde 747 kommuner. Siden har antall kommuner blitt redusert dels basert på vedtak i kommunene og dels basert på vedtak i Stortinget.

I 1837 ble det også vedtatt å opprette fylkeskommuner med landkommunene som deltagere. Når spørsmålet om det såkalte generalistkommunesystemet skal vurderes må derfor systemet med kommuner og fylkeskommuner ses i sammenheng. Fra 1964 har også bykommunene inngått i fylkeskommunene og fra 1975 fikk fylkeskommunene en mer selvstendig rolle med et direkte folkevalgt fylkesting. Det har fra 1964 og utover vært vurdert og gjennomført en løpende endringer i funksjonsfordelingen/oppgavefordeling mellom de tre forvaltningsnivåene i offentlig sektor. Hva bør være kommunenes oppgaver og funksjoner og tilsvarende for fylkeskommunenes og statens. Pensjonistforbundet savner at disse viktige problemstillingene ikke er drøftet godt av utvalget. Dette er helt sentralt i spørsmålet om Generalistkommunesystemet og burde vært drøftet mere utdypende enn de tre sidene utvalget har fått plass til i kapitlet om oppgavefordeling i rapporten. Pensjonistforbundet er enige i utvalgets konklusjon om at overføring av oppgaver til kommunene må ta hensyn til det befolkningsunderlag som kreves. Pensjonistforbundet mener at også det fylkeskommunale nivået bør vurderes ved slike spørsmål.



Forsørgerbrøken/Forsørgerindikatoren

I kapittel 6 kommer utvalget med flere påstander om utviklingstrekk i samfunnet, herunder demografiske endringer. I delen om demografiske endringer presenteres en «forsørgerindeks», definert som antallet mellom 20- 66 år i forhold antall innbyggere over 67 år, hvor de to aldersgruppene er omtalt som henholdsvis yrkesaktive og pensjonister. De viser så at indeksen vil falle fra 3,81 i dag til 2,28 i 2050. I tilknytning til dette skriver de at «At det blir flere eldre innbyggere og en mindre andel innbyggere i yrkesaktiv alder er kanskje den sterkeste driveren bak behovet for omstilling av offentlig sektor.» Pensjonistforbundet er enig i at det kreves betydelige omstillinger og innsats for å ivareta endringer i behovet for tjenester fra kommunene. Utvalget inkluderer sin egen kritikk av indeksen i meldingen, og skriver blant annet at mange over 67 år er uten behov for å bli forsørget og at flere og flere av disse er fortsatt i jobb. Pensjonistforbundet vil understreke at det ikke er slik i dag at eldre forsørgeres av de yrkesaktive. De eldre har egne inntekter, de betaler skatter og avgifter på linje med andre borgere og de betaler selv for deler av tjenestene de mottar i pleie og helsesektoren. De forslitte påstandene om at de eldre forsørgeres av de yrkesaktive tilhører en forgangen tid da de eldre levde på kår og i storfamilier.

Men at eldre er forventet å få flere friske levekår og stå lengre i arbeid framover må inkluderes i beregningene av forholdet mellom antall personer i aldersgruppene med høy andel yrkesaktive og aldersgruppene med lav eller ingen yrkesaktivitet. Den viktigste gruppen som forsørgeres av de yrkesaktive er barn og ungdom og de må selvsagt også trekkes inn når utvikling i en forsørgerindeks beregnes. Vi mener for øvrig at uttrykket forsørgerbrøk/forsørgerindeks ikke er et godt uttrykk slik det er brukt i utredningen om generalistkommunesystemet. Det forventes også produktivetsvekst fremover og dette vil øke den verdiskapingen i år per yrkesaktiv framover.

Beregninger hvor slike hensyn tas med er mere meningsfylte. Det vises i den forbindelse til artikkelen «Eldreandelen, kommuneøkonomi og behovet for helse- og omsorgstjenester»². For å ta høyde for at eldre vil stå lengre i arbeidslivet er det i artikkelen tatt utgangspunkt i Pensjonsutvalget forslag til ny normert pensjonsalder som innebærer at pensjonsalderen skal øke gradvis fra 67 år – med om lag ett år per tiår – fra og med 1963-kullet. Målet på produktivetsvekst er hentet fra Perspektivmeldingen 2021, der det var lagt til grunn en gjennomsnittlig årlig økning i timeverksproduktivitet for norsk fastlandsøkonomien på 1,3 prosent fram til 2060.

Resultatet er vist i tabellen nedenfor. Den viser et gunstigere bilde enn det utvalget har lagt til grunn for sine vurderinger av demografisk utvikling, og at det kan forventes å bli gode muligheter både for å finansiere framtidige velferdstjenester og skaffe personell til tjenestene. Og tar en også hensyn til produktivetsvekst og økt verdiskaping blant de yrkesaktive forventes ikke at dette forholdet ser negativt ut i årene som kommer. Det er illustrert i nedenstående tabell³. Pensjonistforbundet vil understreke at spådommer om fremtiden alltid vil være unøyaktige og preget av tvil. Det må derfor

² Samfunn og økonomi – utgave 2 – 2023

³ for en mer utfyllende gjennomgang av forsørgerbrøken vises det til artikkelen «Eldrebølgen – storm i et vannglass» Publisert i Samfunn og økonomi utgave 1 2018



vises varsomhet med for bastante påstander på svært forenklet grunnlag og de bør unngås i seriøse utredninger. Generalistkommuneutvalget bruker prognoser om fremtidige demografiske endringer som argument for at de små kommunene med høye eldreandeler i dag ikke vil være bærekraftige i framtiden. De analyser Pensjonistforbundet har fått gjort i den nevnte artikkelen viser at utvalget her burde vært langt mere nyansert i sine vurderinger.

Framskrivinger med produktivtetsvekst							
Aldersgruppe	2020	2030	2040	2050	2060	Endring 2020–2060	Endring 2020–2060 i prosent
0–17 år	1 118 608	1 056 566	1 070 608	1 093 495	1 051 207	-67 401	-6,0 %
Yrkesaktive	3 421 552	4 111 950	4 736 400	5 441 477	6 294 150	2 872 598	84,0 %
Pensjonister	827 420	990 427	1 158 826	1 246 676	1 295 422	468 002	56,6 %
Forsørgerbrøken	1,76	2,01	2,12	2,33	2,68		

Vennlig hilsen
For Pensjonistforbundet

Jan Davidsen
Forbundsleder

Arne Halaas
Generalsekretær