

Det kommunale utfordringsbildet i Troms og Finnmark

31. oktober 2025

Innhold

1	Bakgrunn og mandat	s. 3
2	Muligheter og utfordringer i Troms og Finnmark	s. 6
3	Geografiske forskjeller	s. 18
4	Evne til å løse oppgaver	s. 26
5	Interkommunalt samarbeid og sammenslåing	s. 33
6	Syn på Statsforvalteren og Fylkeskommunen	s. 40
7	Anbefalinger for veien videre	s. 43

Rapporten tar utgangspunkt i 75 intervju med kommunedirektører og ordførere i 39 kommuner i Troms og Finnmark

Vi har snakket med ordførere og kommunedirektører i alle de 39 kommuner i Troms og Finnmark. Denne rapporten oppsummerer disse samtale og gir en overordnet status for kommunene i Troms og Finnmark. Vi har snakket med ordførerne og kommunedirektører om muligheter, utfordringer, hvordan de opplever å kunne løse sine oppgaver og hva de tenker om fremtiden. Rapporten er utarbeidet på oppdrag fra Statsforvalteren og skal gi et oppdatert kunnskapsgrunnlag til bruk i Statsforvalterens kommunedialog.

Store muligheter, men krevende utfordringer i kommunene i Troms og Finnmark

Troms og Finnmark er en region med store naturgitte fordeler og store muligheter. Samtidig står kommunene overfor betydelige utfordringer som kan oppsummeres med 5 B'er.

Befolkning: Regionen preges av sentralisering og eldrebølge. Andelen i yrkesaktiv alder er fallende. *Bemannings:* Mange av kommunene har lenge hatt utfordringer med rekruttering av fagkompetanse. Nå preger dette alle kommunene og det er ekstra ille i de kommunene som har slitt lenge. *Bygda:* En aldrende befolkning og sentralisering gjør også at mange kommuner har utfordringer knyttet til en spredt befolkning og en tjenestestruktur som ikke samsvarer med dagens behov eller kapasitet. *Budsjett:* Samlet sett gjør dette at for mange av kommunene er økonomien krevende. Økte renter har gjort at en rekke kommuner sliter, spesielt kommuner som har gjort investeringer. En stor andel av kommunene oppgir at de er på vei mot ROBEK. Flere kommuner opprettholder drift ved hjelp av inntekter kraft og havbruksfondet, men det er få som evner å bruke disse inntektene til utvikling og investeringer. *Beslutninger:* Samlet sett gjør dette at de folkevalgte og lederne i kommunene har mange krevende beslutninger foran seg. Nedskjæringer og strukturendringer møter stor motstand. I små kommuner med ekstra nærhet til de folkevalgte er dette ekstra krevende.

Ulikheter mellom fylkene og geografiske særtrekk

Det er også geografiske særtrekk som gir forskjeller mellom kommunene. Utfordringene oppleves særlig tunge i Øst-Finnmark som i tillegg til de strukturelle utfordringene opplever tre nye kriser i form av økte renter, nedgang i torske-kvoter og stengte grenser mot Russland. Rekruttering er særlig krevende i Finnmark som har mange små kommuner utenfor sentrale strøk. Samiske kommuner merker dette ekstra hardt, med behov for fagkompetanse som også kan samisk språk og forstår samisk kultur.

Troms og Finnmark preges av mange små kommuner, og innbyggertall har betydning for kommunens evne til å håndtere utfordringer. Av 39 kommuner er det bare fem som har mer enn 10 000 innbyggere, 25 kommuner som har færre enn 3000 innbyggere og 5 kommuner har færre enn 1000 innbyggere. Dette gir små forhold og tette bånd i mange kommuner, noe som oppleves som både en styrke og en svakhet. Det gir god oversikt, men gjør det også krevende å ta nødvendige strukturelle grep. Samtidig gir det flere steder knyttet til habilitet. De største byene (Tromsø, Harstad og Alta) preger i stor grad sitt omland og oppfattes både som regional motor og sentraliseringstrussel av kommunene rundt.

Det har vært tre kommunesammenslåinger i Troms og Finnmark de siste årene. Sett utenfra fremstår disse i etterkant som relativt udramatiske og vellykkede. De har imidlertid også vært etterfulgt av en del strukturendringer, eksempelvis i Senja kommune. Disse kan virke avskrekkende for andre kommuner, med tanke på egen villighet til å se på kommunesammenslåing.

Står vi overfor en forvaltningsmessig krise i de to nordligste fylkene?

Generalistkommuneprinsippet utfordres i begge fylkene

Generalistkommuneprinsippet tilsier at alle kommunene i Norge har det samme ansvaret for de lovfestede oppgavene, uavhengig av størrelse og økonomi. Dette prinsippet utfordres i mange av kommunene. Spesielt små kommuner og kommuner i mindre sentrale strøk oppgir at de opplever det som urealistisk å kunne løse alle lovpålagte oppgaver.

I intervjuene har vi særlig sett på kommunenes arbeid med plan og beredskap, områder som oppleves krevende for kommunene. Fagområdene oppleves som ressurskrevende og komplekse. Det er utfordrende å sette av ressurser til dette og tiltrekke seg nødvendig fagkompetanse. Kartleggingen viser en urovekkende mangel på forståelse for den strategiske betydningen av planarbeid og svak kobling mellom plan, handlingsplaner og økonomi. Bevissthet rundt betydningen av beredskap er økende, og det er flere initiativ på dette. Samtidig etterspørres en tydeligere retning på hva kommunens ansvar innebærer og hvordan de skal samarbeide med andre aktører. Det er behov for tydeligere forventninger fra staten og bedre regional koordinering.

Interkommunalt samarbeid og sammenslåing

Det har vært en økning i antall interkommunale samarbeid i 38 av 39 kommuner i Troms og Finnmark siden 2019. Det har også vært en økning i antall deltakende kommuner i de ulike samarbeidene. Interkommunalt samarbeid ses på som nødvendig for å sikre kompetanse og kvalitet, samt en måte å ivareta lovpålagte oppgavene på. Spesielt innenfor plan, barnevern, IT og økonomi har det vært en økning i samarbeid. Samarbeid ses både på som en måte å levere på de lovpålagte tjenestene uten sammenslåing, samtidig som det oppleves som et skritt på veien mot sammenslåing.

Syn på Statsforvalteren og Fylkeskommunen

Det er ulikt syn på Statsforvalteren og hvordan embetet utfører sine oppgaver. Flere kommuner ønsker mer veiledning og støtte, og mindre fokus på kontroll og tilsyn. Deler av embetet oppleves også som i overkant firkantet. Når det gjelder fylkeskommunene, er det generelle inntrykket at Finnmark fylkeskommune oppleves som fraværende. Troms fylkeskommune oppleves som mer proaktiv, men det etterlyses tydeligere prioriteringer og balanse mellom by og bygd.

Det er behov for å finne løsninger før det er for sent

Kommunene i Troms og Finnmark står overfor en forvaltningsmessig krise, hvor de færreste klarer å oppfylle lovkrav og statlige forventninger. Samtidig vil utfordringsbildet forverre seg fremover med tanke på demografi, tilgang til kompetanse og kapasitet. Det haster nå med løsninger som kan kommunene. For å få til en utvikling i de nordligste fylkene er det behov for å styrke kommunens kompetanse på planlegging og samfunnsutvikling. Det er også behov for å styrke kommunenes beredskap, og sikre at de kan opptre koordinert i en krise. Interkommunalt samarbeid kan være en del av løsningen, men vil trolig ikke være tilstrekkelig. Utstrakte interkommunale samarbeid medfører også utfordringer knytta til styring, påvirkning og lokaldemokrati. På sikt er det lite realistisk at Staten vil akseptere at kommunene ikke oppfyller lovpålagte krav – mer drastiske grep kan derfor bli nødvendig. Det er tydelig politiske signaler om at generalistkommuneprinsippet skal videreføres. Da er det nærliggende å tenke at presset på kommunesammenslåinger på et tidspunkt vil bli stort. Det er imidlertid ikke sikkert at statlige løsninger, når krisen først er et faktum, samsvarer med det kommunene selv ønsker. Tiden er derfor inne for at kommunene selv tar styringen og finner egne løsninger. For mange kan kommunesammenslåing vise seg å være den minst krevende veien og vi anbefaler at både dette og potensialet i økt samarbeid utforskes.

1

Bakgrunn og mandat

Rapporten bygger på innsikt fra alle kommunene i Troms og Finnmark

Kartleggingen er basert på intervjuer gjennomført i alle de 39 kommunene i Troms og Finnmark. Totalt ble det gjennomført 75 intervjuer, hvorav 38 med ordførere og 37 med kommunedirektører.

Rapporten er laget på oppdrag fra Statsforvalteren i Troms og Finnmark. Formålet med denne rapporten er å oppdatere kunnskapsgrunnlaget om kommunenes viktigste utfordringer og muligheter fremover, sett fra ordførerne og kommunedirektørenes synspunkt fra alle 39 kommunene i Troms og Finnmark. For å sikre sammenlignbarhet med tidligere undersøkelser gjort av NIVI Analyse ([Gode grep i Finnmark fra 2018](#) og [Gode grep i Troms fra 2019](#)), har vi lagt vekt på en metodisk tilnærming som følger samme struktur og fremgangsmåte. Samtidig har intervjuene vært gjennomført som semistrukturerte intervju, en intervjumetode som følger en bestemt mal men tilpasses basert på hva informanten trekker frem, noe som har ført til at de har tatt litt ulik retning.

I flere av kommunene har det nylig vært skifte av kommunedirektør, og noen kommunedirektører hadde siste arbeidsdag i løpet av prosjektperioden. I samråd med oppdragsgiver ble vi enig om å prioritere intervju med den som hadde mest kunnskap og erfaring om ledelse av kommunen. Derfor har vi i noen tilfeller gjennomført intervju med en nylig avgått eller tidligere konstituert kommunedirektører.

Intervjuene ble i hovedsak gjennomført i en regionsbasert rekkefølge. Vi startet med kommunene i Øst-Finnmark og Ávjovárri (Indre Finnmark), før vi beveget oss videre til Vest-Finnmark, deretter Nord-Troms, Tromsøregionen og til slutt Midt- og Sør-Troms. Denne tilnærmingen ble valgt for å kunne identifisere eventuelle geografiske forskjeller.

Intervjuene ble gjennomført i løpet av perioden juni – oktober 2025. Alle intervjuer ble gjennomført digitalt via Teams, med unntak av ett intervju over telefon. De fleste samtalene hadde en varighet på 40–45 minutter. Enkelte varte opptil én time, mens noen få hadde en varighet på under 30 minutter.

Intervjuspørsmålene ble utviklet i tett dialog med oppdragsgiver for å sikre relevans og kvalitet

Gjennomgående tema i intervjuene

- Kommunens styrker og muligheter
- De største utfordringene kommunen står ovenfor
- Evnen til å løse oppgaver, behovet for støtte og bistand
- Viktige endringer de siste fem årene
- Planarbeid og beredskap
- Tanker om interkommunale samarbeid
- Syn på statsforvalteren
- Fremtiden

Muligheter og utfordringer i Troms og Finnmark

Fylkene har naturgitte fordeler og store muligheter fremover, men også krevende utfordringer i form av befolkningsnedgang, eldrebølge, spredt befolkning og pressede budsjetter.



Troms og Finnmark er en region med store naturgitte fordeler og store muligheter

Troms og Finnmark er en vidstrakt geografisk region med storslått natur, lang kystlinje og en av verdens største fiskeressurser. Oppmerksomheten mot de nordligste fylkene er også stor internasjonalt. Nordlys og vinterturisme tiltrekker seg turister fra hele verden.

Sikkerhetspolitisk er også landsdelen sentral, og en økt satsning på forsvar vil gi store muligheter for underleverandører. Flere informanter peker på store regionale muligheter innen næringsutvikling. Det er kommuner som evner å jobbe fremoverlent og bruker planarbeidet aktivt som et verktøy for langsiktig utvikling, samtidig som at de gjennom stabil ledelse står støtt i møte med utfordringer. Samtidig er hovedtrenden at de fleste kommunene ikke evner å gjøre det.

Sjømatnæringen står som en hjørnestein i regionens økonomi, med tilgang til rike marine ressurser som muliggjør både tradisjonelt fiske og bærekraftig oppdrett. Dette gir grunnlag for verdiskapning og eksport, samtidig som næringen er i kontinuerlig utvikling gjennom innovasjon og nye teknologier. Reiselivet drar nytte av regionens unike natur- og kulturopplevelser, der både nordlys, midnattssol og villmark tiltrekker seg stadig flere besøkende. Flere steder jobber målrettet for å utvikle bærekraftig turisme, som skaper arbeidsplasser og styrker lokal identitet. Forsvaret har en betydelig tilstedeværelse i Troms og Finnmark, og den økte satsningen i nordregionen vil skape ringvirkninger i næringslivet. Dette kan føre til økte muligheter for utvikling og etablering av nye næringer. Samtidig har regionen en stor mulighet innen kraft, og har rikelig med tilgang på fornybare energikilder. En målrettet satsning i regionen vil kunne skape en bærekraftig samfunnsutvikling. Mulighetene er beskrevet nærmere i vedlegg.



Sjømat

Sjømat har lenge vært grunnlaget for bosetting i Nord, og er fortsatt viktig. Nord-Norge har noen av verdens største fiskeressurser og en havbruksnæring som forventes å vokse.



Reiseliv

Nord-Norge har hatt en eksplosjon i reiselivet, men det meste av veksten har vært i og rundt Tromsø. Det er potensiale for å videreutvikle næringen og spre den i resten av regionen.



Forsvaret

Økt satsing i Nord-Norge på forsvar gir store muligheter for underleverandører til forsvaret, spesielt bygg og anlegg.



Kraft

Troms og Finnmark har i dag lave strømpriser og strømoverskudd, men forbruket forventes å øke betydelig fremover. Kommunene er en viktig aktør i å bidra til kraftoverskudd fremover.

Kommunene står overfor utfordringer med de 5 B-ene: Befolkning, Bemanning, Bygda, Budsjett og Beslutninger



Befolkning

Demografiske utfordringer i form av flere eldre og færre i arbeidsfør alder merkes i hele landsdelen



Bemanning

Å ha tilgang til mange nok hoder og hender er utfordrende i hele regionen, men utgangspunktet og forventningene er ulike



Bygda

Spredt befolkning er en utfordring de fleste steder, også i byene. Dette gir strukturutfordringer for kommunale tjenester.



Budsjett

De fleste opplever økonomien som krevende, spesielt kommuner som har gjort store investeringer. Kommuner med ekstra inntekter i form av kraft og havbruksfond slipper lettere unna .



Beslutninger

Krevende strukturelle spørsmål og gap mellom det administrasjonen anser som nødvendig, og hva politikerne anser som mulig og ønskelig.

Kommunene i regionen preges i stor grad av den utfordrende situasjonen som de fleste kommunene i Norge står overfor med befolkningsnedgang, eldrebølge og pressede budsjetter. Dette er strukturelle utfordringer som de fleste kommunene merker i ulik grad, men hvor hardt de treffes av disse utfordringene varierer. Det er variasjon mellom kommunene i Troms og Finnmark, men alle kommunene nevner minst to av disse utfordringene.

Befolkning: Stadig færre yrkesaktive bærer velferdsbyrden på sine skuldre

Kommunene i Troms og Finnmark står allerede overfor store demografiske utfordringer som kun vil bli verre fremover. «Eldrebølgen» går igjen som en utfordring og en bekymring hos kommuner på tvers av regionen. Dette merkes både i de største byene og på små steder.

Flere av kommunene har lenge opplevd utfordringer knyttet til sentralisering, ungdom som flytter ut og lav befolkningsvekst. Utfordringer knyttet til demografi er derfor ikke ukjent og flere peker på tiltak som gjøres for å motvirke dette. Arbeid med fokus på lokal tilhørighet, kontakt med ungdom som er flyttet ut for å studere, festivaler, gratis barnehage og bistand til boligbygging er noen av tiltakene. En av kommune gir babybonus til familieførøkelser i kommunene.

De demografiske endringene vil kreve omfattende omstillinger i kommunal sektor. Deler av budsjettet må flyttes fra oppvekst og over til helse og omsorg. Politikerne og administrasjonen må samarbeide om hvordan, hvem og hva, når det kommer til tjenestetilbudet.

Som i resten av vesten er det en tydelig nedadgående trend i andelen av befolkningen i arbeidsdyktig alder fremover. Vi blir ikke flere, og vi må bruke de hendene og hodene vi har klokt. Samtidig som at vi får færre i arbeidsfør alder får vi også flere eldre som trenger støtte og sosiale tjenester.



Bemanning: Rekruttering og stabilisering av arbeidskraft er utfordrende overalt, men spesielt for kommuner i distriktene

Befolkningsutfordringene medfører betydelige vansker knyttet til rekruttering og bemanning, en utfordring som går igjen i begge fylker. Kommunene peker særlig på rekrutteringsproblemer innen følgende områder:

- Helse og omsorg (sykepleiere)
- Barnehage og skole (barnehagelærere og spesialpedagoger)
- Tekniske fag (ingeniører og planleggere)
- Administrasjon (økonomer og saksbehandlere)

I de samiske kommunene er rekrutteringsutfordringene mer komplekse fordi det i tillegg kreves kompetanse innen samisk språk og kultur. Flere kommuner tilbyr høyere lønn til ansatte med samisk språkkompetanse. Dette øker konkurransen om arbeidskraft.

Høyt sykefravær, særlig i helse- og omsorgssektoren, pekes på som særlig utfordrende. Kombinasjonen av sykefravær og rekrutteringsproblemer fører til økt bruk av kostbare vikarbyråer, som igjen øker belastningen på faste ansatte og forverrer arbeidsmiljøet.

Utfordringene varierer mellom kommuner og faggrupper. For eksempel har noen kommuner problemer med å rekruttere rengjøringspersonale, mens andre sliter med å finne ingeniører, ofte avhengig av geografisk beliggenhet.

Kommuner som ligger langt fra sentrale strøk opplever særlig store rekrutteringsutfordringer, og at dette har blitt verre over tid. Tidligere var det lettere å rekruttere nyutdannede for kortere perioder, men dette har også blitt mer utfordrende nå.

Kommuner uten markante rekrutteringsproblemer peker på et større arbeidsmarked og pendlemuligheter som sentrale årsaker til at de lykkes bedre. Samtidig påpekes det at pendling kan være utfordrende, da det hemmer langsiktig stabilitet og etablering av robuste fagmiljø. Selv de mest sentrale kommunene har vansker med å rekruttere spisskompetanse innenfor blant annet IKT, barnehage og skole.

For å møte disse utfordringene gjennomføres flere tiltak:

- Stipend og utdanningsstøtte: Noen kommuner gir stipend til lærere og støtter utdanning for lokale innbyggere med mål om tilbakevending etter endt utdanning.
- Boligbygging og tilrettelegging: Flere kommuner investerer i boligtilbud og tiltak for å gjøre kommunen mer attraktiv for tilflyttere.
- Inkludering: Økt fokus på å inkludere ufaglært arbeidskraft og personer utenfor arbeidslivet.
- Interkommunalt samarbeid: Økt samarbeid innen barnevern, plankontor, IT og økonomi for å sikre kompetansetilgang og styrke fagmiljøer.

Disse strategiene er ment å bidra til å styrke rekruttering og stabilisere bemanningen i utsatte sektorer og områder.



Kommunen har ikke overskudd til å tenke fremover eller jobbe med nye ideer. Fokus er på å holde hodet over vannet

Bygda: små samfunn gir både styrke og sårbarhet

Troms og Finnmark er en stor region med spredt befolkning. Mange av kommunene har i tillegg en desentralisert struktur med flere små bygder og lange avstander. Langs kysten av Finnmark er det samtidig flere kommuner med et klart sentrum, noe som oppleves som en klar fordel.

Mange kommuner består av ett- eller flere små lokalsamfunn, og det å ha et sterkt lokalsamfunn pekes på som en betydelig styrke. Høy omstillingsevne og at «folk bretter opp ermene» når det trengs, gir kommunene en styrke i form av samhold, fleksibilitet og oversikt. Samtidig gir det en sårbarhet knyttet til rekruttering av fagkompetanse og enhetskostnader.

Flere kommuner (også bykommunene) har samtidig en desentralisert tjenestestruktur, noe som gir høye kostnader og setter et ekstra press på utfordringer knyttet til bemanning og kompetanse. Det gjelder spesielt skole- og barnehagedrift, helse og omsorgstjenester, vann, avløp, veg og beredskap.

Med demografiske endringer er det også behov for å vurdere hvilke tjenester kommunen skal tilby og hvor, men ut fra intervjuene tyder det på at det oppleves som svært krevende å skulle legge ned skoler for å bygge opp sykehjemskapasitet.

For noen av kommunene er befolkningen også spredt på flere øyer, noe som gjør en strukturendring, med en sentralisering av tjenestene, ekstra krevende.

Enkelte tolker en nedleggelse av nærskolen som den siste spikeren i kista på ei bygd eller tettsted, og dermed blir det "politisk" umulig å fatte vedtak om skolenedleggelse.

Flere av kommunene har flere jevnstore sentrum innad i kommunen, noe som gir en kamp om hvor tjenestene skal lokaliseres og gjør det nærmest umulig å prioritere ett sted foran et annet.



Budsjett: økonomiske utfordringer og omstilling

Bekymring knyttet til kommunenes økonomi har vært et gjennomgangstema i intervjuene. Flere kommuner har vært-, er-, eller mener at de er på vei til å havne på ROBEK-listen. Per dags dato (06.10) står 5 av de 39 kommunene på listen. En kommune i Troms (Kåfjord) og fire i Finnmark (Sør Varanger, Vadsø, Kautokeino og Gamvik), mens et tilltalls kommuner oppgir bekymring for at de kan komme dit og at det er behov for å prioritere hardt mellom tjenestene.

Blant dem som opplever de største økonomiske utfordringene, nevnes særlig høy gjeldsgrad og økende renter som viktige årsaker. Investeringer i skoler, barnehager, omsorgsboliger og infrastruktur har ført til høy gjeldsgrad. Økte kapitalkostnader og høyere renter merkes derfor godt i kommunene.

Økonomiske utfordringer henger også sammen med utfordringer knyttet til befolkningsendringer og rekrutteringsutfordringer. Befolkningsnedgang og flere eldre gir økte kostnader og lavere inntekter. Små kommuner peker også på at de har høye enhetskostnader, spesielt innen skole og helse, og at de må ofte bruke mer enn større kommuner på drift. Flere peker også på at kommunene nå står i en vanskelig situasjon med stadig flere oppgaver fra staten uten tilsvarende finansiering, samtidig som det er et forventningsgap mellom innbyggernes krav og kommunenes evne til å levere tjenester.

For mange kystkommuner er havbruksfondet en viktig ekstra inntektskilde, og som for flere oppleves avgjørende for å opprettholde driften. I tillegg spiller kraftinntekter og eiendomsskatt en viktig rolle i kommunenes økonomi.

Mange kommuner har gjennomført, eller er i, omfattende omstillingsprosjekter og har foretatt kutt i driftsbudsjettet. Digitalisering og effektivisering fremheves av flere som nødvendige tiltak. Samtidig påpeker flere at prosessen er krevende, og at det råder usikkerhet om kommunen vil mestre å gjennomføre de nødvendige grepene.



Beslutninger: Krevende tider krever mye av beslutningstakerne

Folkevalgtes rolle i kommunene innebærer en krevende balansegang mellom å være ombud for innbyggerne og å fungere som ansvarlige styrere av kommunen som tjenesteprodusent, forvaltningsaktør og samfunnsutvikler. Dette skaper gjentatte dilemmaer, fordi jevnlig valg og behovet for støtte i befolkningen ofte gjør at ombudsrollen prioriteres høyest. Samtidig tvinger utfordringer knyttet til befolkning, bemanning, lokalsamfunn og budsjett til upopulære beslutninger. Kommunene står overfor vanskelige politiske og administrative avgjørelser, som kutt i tjenester, strukturendringer, organisasjonsomstillinger og prioriteringer mellom lovpålagte oppgaver.

Spesielt strukturendringer som nedleggelse av skoler og sykehjem møter sterk motstand i befolkningen, da dette oppfattes som starten på en nedleggelse av hele bygda.

Motstanden rundt slike vedtak kan bli massiv, noe som gjør politikerrollen krevende, særlig i små samfunn hvor de folkevalgte ofte er personlig berørt. Dette bidrar til politisk beslutningsvegring og vanskeliggjør gjennomføring av nødvendige, men upopulære endringer. I små kommuner forsterkes utfordringen av at folkevalgte og ansatte ofte er samme personer, noe som kan gjøre det ekstra vanskelig å skille roller.

Videre er det en utfordring å forklare behovet for nedskjæringer til innbyggere som har høye forventninger til offentlig tjenesteyting – ikke minst fordi Norge regnes som et av verdens rikeste land. Samtidig oppleves de statlige kravene, særlig knyttet til lovpålagte oppgaver, som svært krevende eller til og med urealistiske i enkelte kommuner. Dette skaper et tydelig forventningsgap mellom hva innbyggerne og staten forventer, og hva kommunene faktisk har kapasitet til å levere.

Det oppleves en sterk politisk motvilje mot å treffe upopulære vedtak, spesielt knyttet til strukturendringer og fjerning av tjenester fra små steder. Flere fremhever at den manglende forståelsen blant politikerne om nødvendigheten av prioritering er en krevende utfordring, noe som igjen gjør det mer krevende å rekruttere lokalbefolkningen til å delta i kommunepolitikken.



Både mulighetene og utfordringene har blitt større siden 2018 og 2019

Sammenlignet med 2018 og 2019 virker både mulighet- og utfordringsbildet mer dramatisk. Gapet mellom de mulighetene som finnes og de utfordringene som kommunene møter er blitt større. NIVI analyse fra 2018 (Gode Grep i Finnmark) og 2019 (Gode grep i Troms) beskrev i stor grad de samme utfordringene og mulighetene, men siden den gang er både mulighetene og utfordringene blitt mer ekstreme.

Oppbygging av forsvaret og veksten i vinterturisme gjør at mulighetene i regionen fortsatt er stor. Det forventes også vekst innen sjømat, men nedgang i torskekvoter gjør at optimismen ikke er like stor. Samlt sett står beskrivelsene fra NIVI analyse om at mulighetene i fylkene gir grunn til optimisme.

Samtidig fremstår utfordringsbildet enda mer markant. NIVIs beskrivelse av negativ demografisk trend, ensidig og sårbart næringsliv og svakheter i samfunnets grunnleggende infrastruktur gjelder i stor grad fortsatt. Spesielt i de minste kommunene som er de som ble intervjuet av NIVI i 2018 og 2019.

Utfordringene knyttet til negativ demografisk trend og utfordringer knyttet til mangel på fagkompetanse og kapasitet for å løse lovpålagte oppgaver virker mer prekært i denne runden enn det som fremgår av rapporten i 2018 og 2019, hvor spesielt beskrivelsene av kommunene i Troms i større grad bærer preg av optimisme.

I rapporten fra Troms i 2019 blir de økonomiske utfordringene til kommunene omtalt som ikke kritisk på kort sikt, men at det er behov for å ta strukturelle grep i tjenestetilbudet fremover. Dette behovet er nå en realitet for mange av kommunene. Et gjennomgående tema er at de enten ikke klarer å levere på de lovpålagte tjenestene eller ser behov for å kutte i tjenestene. Dette skyldes både økonomi, mangel på ressurser og-, eller mangel på kompetanse. De mørke skyene som i 2018 og 2019 var å se i horisonten gjør seg nå gjeldende.



3

Geografiske forskjeller

Selv om det er mange fellestrekk blant kommunene i landsdelen, er det også geografiske forskjeller innad i fylkene. Eksempelvis har Sør- og Midt-Troms en lang tradisjon for pragmatisk samarbeid om næringsplaner og høyere utdanning. Kystkommunene i Finnmark preges av tre nye kriser, samiske kommuner har ekstra store rekrutteringsutfordringer, og de store byene fungerer både som regionale motorer og som kontrast til omlandet.

Det er mange likhetstrekk, men også forskjeller mellom fylkene og geografiske særtrekk

Troms og Finnmark er to fylker med betydelig geografisk utstrekning og som omfatter totalt 39 kommuner. Kommunene har mange likhetstrekk. Utfordringene og mulighetene som nevnes i forrige kapittel gjelder i ulik grad hos de fleste kommunene, men det er også forskjeller mellom fylkene.

Krisen knyttet til befolkning og bemanning har vart lengre i Finnmark. Kommunene er i snitt mindre i befolkningsstørrelse, de er lengre fra sentrale strøk og mer isolerte. Utfordringsbildet som nå begynner å gjøre seg gjeldende i resten av landet knyttet til bemanning og befolkning har kommunene i Finnmark kjent på kroppen lengre, og de preges også i større grad av utfordringer knyttet til mindre torskekvoter og stengte grenser mot Russland. Og bemanningsutfordringer i mange av kommunene blir ekstra kompliserte for kommuner som også trenger fagkompetanse med samisk språk- og kulturforståelse.

Intervjuene med kommunene i Troms på denne andre siden bærer preg av at de nå opplever utfordringer de ikke har opplevd i så stor grad tidligere. Dette gjelder spesielt Sør- og Midt Troms som gir uttrykk for at det er krevende å kutte i tjenester til en befolkning som er godt vant. Kommunene i Troms fremstår også som å ha lengre tradisjon for samarbeid. Det er også lettere å komme seg mellom kommunesentrene i Troms, noe som gir bedre grobunn for samarbeid. Troms preges også i større grad av store kommuner. Tromsø og Harstad er viktige motorer, men det er store forskjeller mellom by og land. Forskjellene gjør at de store byene i større grad ser til hverandre enn sitt omland for å få til samarbeid og kunnskapsdeling.

Samtidig er det også en del regionale, eller geografiske særtrekk. Disse følger ikke nødvendigvis fylkeslinjene eller de ulike regioninndelingene til regionrådene. Vi har derfor valgt å beskrive de overordnet her, og der det er naturlig også beskrive hvilke regioner det særlig gjelder.

Tre nye kriser: I tillegg til utfordringene beskrevet i kap. 2 så møter kommunene tre nye kriser med økte renter, mindre torskekvoter og stengte grenser mot Russland. Dette preger kystkommunene i Finnmark, og da spesielt Øst-Finnmark.

Behov for trippelkompetanse: Samiske kommuner, og da spesielt Kautokeino og Karasjok, opplever en særlig utfordring med å tiltrekke seg kompetanse. I tillegg til å få tak i fagkompetanse må disse også kunne samisk språk og forstå samisk kultur, noe som gjør utfordringene knyttet til bemanning ekstra vanskelig for disse kommunene.

Nærhet til beslutningstakere: Troms og Finnmark består av mange små kommuner, hvor nærheten mellom innbyggere, administrasjon og politikere er stor. Dette oppgis av mange som en styrke, men også en svakhet ved at det lett oppstår utfordringer knyttet til habilitet. Nærheten kan også gjøre det ekstra krevende å ta upopulære beslutninger.

Store byer som storebror: De store byene i Troms og Finnmark oppleves både som regionale motorer av omlandet, og viktige som arbeidsmarkedsregioner. Samtidig er det store forskjeller mellom by og land, og de mindre kommunene rundt har ofte mer til felles med hverandre enn byene.

Vellykkede kommunesammenslåinger: Kommunesammenslåingene i Hammerfest og Tjeldsund fremstår i dag som uddramatisk, mens sammenslåingen i Senja har medført flere strukturelle grep og krevende prioriteringer mellom ulike kommunesenter.

Lang tradisjon for samarbeid i Troms: De sørligste kommunene fremstår som de mest pragmatiske og løsningsorienterte med tanke på interkommunalt samarbeid. Det ser også ut til at de i større grad har et regionalt perspektiv og samarbeider om samfunnsutvikling gjennom felles næringsplan og høyere utdanning.

Tre nye kriser: Renter, kvoter og Russland

I tillegg til de fem B'ene rammes kommunene også av tre nye kriser: renter, kvoter og Russland. Med unntak av renter, som rammer de fleste kommunene med høy investeringsgrad, så rammer denne troikaen spesielt kommunene i Finnmark (og særlig Øst-Finnmark hardt) og gjør at øyeblikksbildet våren og høsten 2025 er ekstra krevende.

Nedgang i torskekvoter merkes spesielt langs kysten av Finnmark

Reduserte torskekvoter er en utfordring for mange kystkommuner med fiskeri som viktig næring. Det er spesielt utfordrende for kystkommunene i Finnmark, som har et mer ensidig næringsliv og hvor landindustrien spesielt har vært rammet. For fiskerne har nedgang i torskekvoter blitt kompensert med høye torskepriser, men for fiskeriindustrien har nedgang i kvantitet påvirket aktivitetene. Dette påvirker igjen inntektsgrunnlaget for kommunene og flere mister også arbeidsinnvandrere som kommer for å jobbe i fiskeindustrien. Noe som dermed også påvirker befolkningssammensetningen. Flere påpeker at det er behov for å utvikle nye næringer for å kompensere for nedgang i kvotene, og spesielt reiseliv blir trukket frem som et satsingsområde.

Sanksjonene mot Russland merkes både på handel og på beredskap

Sanksjonene mot Russland som følge av krigen i Ukraina merkes også godt. Havnene i Tromsø, Båtsfjord og Kirkenes kan fortsatt ta imot russiske fiskefartøy, men det er begrensninger på hvor lenge de kan ligge til kai. Det ser ut som at handel og trafikk fra Russland har gått ned, også i disse byene.

Endring i Norges forhold til Russland merkes naturligvis også godt av kommunene som ligger nært opp mot Russland, og spesielt i Sør Varanger som den eneste kommunen i Norge med grense til Russland. Kommunens næringsliv har tidligere vært sterkt avhengig av handel og samarbeid mot øst. Stengte grenser merkes derfor på en annen måte av Sør Varanger, som lenge har vært preget av grensehandel og Barentssamarbeid. Det har ført til bortfall av viktige inntektskilder i kommunen og behov for en større omstilling i næringslivet.

Geografi og nærhet til Russland gir beredskap en annen dimensjon

Stengte grenser og et mer anstrengt forhold til Russland påvirker også kommunene med tanke på beredskap. Denne problemstillingen møter kommunene på ulike måter. Sør Varanger og forsvarskommunene i Troms og Finnmark har begynt å jobbe med scenarioer knyttet til evakuering. Sør Varanger peker også på at de har et annet risikobilde enn andre på grunn av lokalisering, og må være ekstra oppmerksomme på sårbarhet og sabotasje. Finnmark ligger langt fra sentrale områder i Norge og Europa. Flere av kommunene oppgir at de er opptatt av å kunne være selvforsynt i lang tid med tanke på matforsyning, strøm og vann.

Samiske kommuner med behov for trippelkompetanse

Behov for kompetanse er en utfordring i de fleste kommunene, men for de samiske kommunene (Karasjok, Kautokeino, Tana og Nesseby) er dette behovet ekstra utfordrende. Kommunene er store i utstrekning, men har få innbyggere og dermed små fagmiljøer. Det gjør at det i seg selv krevende å rekruttere og beholde kompetanse.

Behov for trippelkompetanse: fag, språk og kultur

Denne utfordringen forsterkes av behovet for å rekruttere fagkompetanse med samisk språk og kulturkompetanse. Dette gjelder spesielt innen helse, skole og barnehager. Samisk språk er lovpålagt i mange tjenester, men det er krevende å få nok kvalifiserte lærere, barnehagelærere og helsepersonell med samisk språk og kulturkompetanse. Dette beskrives som et behov for trippelkompetanse: fag, språk og kultur.

I kommunene hvor samisk er dominerende er det spesielt viktig å kunne samisk språk og kultur. For ansatte som jobber med barn og eldre er det også en forutsetning for å kunne gi tilstrekkelig gode tjenester. I tillegg har mange av brukerne vanskeligheter med å kommunisere på norsk. Miskommunikasjon og manglende kulturforståelse kan føre til kritiske misforståelser, noe som kan føre til manglende trygghet og avstand.

Mangel på samiskspråklige fagfolk, spesielt innen helse og utdanning, er en utfordring over hele landet. For de samiskspråklige kommunene er det ekstra prekært fordi det gjelder så mange ansatte.

Kommuner som trenger en eller to samiskspråklige lærere kan tiltrekke seg disse ved å tilby høyere lønn for denne kompetansen. For de samiske kommunene vil en slik belønning bli svært kostbart, og det gjør det vanskelig for kommunene å konkurrere på lønn med andre kommuner som kun trenger å gi høyere lønn til noen få ansatte.

For å få tak i nok kompetanse har derfor kommunene valgt andre strategier:

- **Stipend til lærere og helsepersonell:** Lokal ungdom får støtte for å ta utdanning. Dette skal bidra til å sikre tilgang på samisk språkkompetanse på sikt
- **Digitalisering og fjernarbeid:** Det satses på digitale løsninger, som fjernundervisning og helsetjenester for å kompensere for mangel på fysisk tilstedeværelse av fagfolk.
- **Interkommunalt samarbeid:** Tana og Nesseby deltar i samarbeid om barnevern og plankontor for å kunne få tilgang til større fagmiljø. Samarbeidene inkluderer riktignok også norskspråklige kommuner og handler om fagkompetanse generelt, ikke spesifikk samisk kompetanse.

Likevel blir det påpekt at det fortsatt er krevende å oppfylle lovkrav på dette området. Det diskuteres og utforskes derfor muligheter for mer fleksible språkkrav for å kunne rekruttere bredere.

Små kommuner og stor nærhet til beslutningstakere

En stor andel av kommunene i Troms og Finnmark er små i antall innbyggere. 5 kommuner har færre enn 1000 innbyggere, 25 har færre enn 30000 innbyggere og det er kun 5 kommuner med flere enn 10 000 innbyggere.

Små forhold og tette bånd

Små kommuner gir nærhet til beslutningstakerne og god oversikt. Flere påpeker at det er en fordel med korte linjer mellom innbyggere, administrasjon og politisk ledelse. Dette gir raske avklaringer, samt mulighet for hurtige tilpasninger.

Informantene gir uttrykk for at små kommuner gir en god oversikt, kort vei til beslutning og gjør det lettere å ha en velorganisert administrasjon.

Flere sier også at nærhet mellom innbyggere og beslutningstakere skaper høy grad av tillit mellom administrasjon og politisk ledelse, samt god lokal beslutningsforankring.

Samtidig kan nærhet til beslutningstakere også oppleves som en ulempe. Flere påpeker at nærhet gir habilitetsutfordringer. Særlig i små kommuner hvor «alle kjenner alle», betyr dette at koblingene er tette mellom innbyggerne og de ansatte i kommunen. Dette gjelder spesielt i saker der bekjentskap, familie og venner er involvert.

Barnevern, bygg- og helsesaker trekkes frem som eksempler på områder hvor det kan være vanskelig å unngå dobbeltroller og ivareta habilitet.

Kompetanse og rolleforståelse

De minste kommunene opplever en sårbarhet i rekrutteringsgrunnlaget både i administrasjon og blant politikere. Mer konkret er det på små steder færre å ta av, og tilfeldigheter kan spille inn på hvem som blir folkevalgt. Flere gir uttrykk for at det kan være krevende å gi nyvalgte politikere nødvendig kompetanse og rolleforståelse mellom politikk og administrasjon. Bildet er ikke entydig, flere trekker også frem at små forhold kan gi høy tillit og godt samarbeid mellom politikere og administrasjon, men at dette krever at rollene er tydelige.

Krevende å ta nødvendige, men upopulære beslutninger

På små steder kan det også være enda mer krevende å ta upopulære beslutninger. Dette gjelder både blant politikere og administrasjonen. Informantene påpeker at det å legge ned skoler eller fjerne tilbud for eldre er enda mer krevende når det påvirker en selv eller egen familie direkte. Flere informanter peker på at sosiale medier bidrar til et økt press på ledere og ansatte. Dette presset er spesielt sterkt i små kommuner hvor sosiale medier forsterker et eksisterende trykk fra lokalsamfunnet, og kan gjøre at færre ønsker å påta seg politiske verv. Noe som igjen gjør at rekrutteringsgrunnlaget blir mindre.



Jeg vet om flere politikere som trekker seg fra politikken fordi belastningen blir for stor. Særlig nå når prioriteringer tvinger seg frem.

Flere beskriver at den politiske motviljen mot å ta upopulære beslutninger kan føre til handlingslammelse og at nødvendige endringer ikke blir gjennomført. En informant sier at det har vært en trend de siste 10-15 årene med bevaring fremfor nyskaping og utvikling.

Store byer som storebror, oppfattes som en sentraliseringstrussel

Regionale motorer

De fire største byene i regionen: Alta, Hammerfest, Tromsø og Harstad blir beskrevet som viktige regionale motorer av kommunene i samme region som disse. Byene har sterkt og variert næringsliv, gode muligheter for vekst og en yngre og mer utdannet befolkning enn resten av fylkene. De har i tillegg viktige regionale funksjoner som sykehus og flyplass.

Nærhet til disse byene oppleves av nabokommunene som en styrke i form av at de gir tilgang til et større arbeidsmarked. Det er lettere å rekruttere fagfolk ved at de ansatte kan dagpendle til og fra byene. Kommunene får tilgang til fagkompetanse og kan tiltrekke seg barnefamilier ved hjelp av lavere boligpriser og mulighet til pendling til byene.

Nærhet til byene gir også tilgang til spesialisttjenester, sykehus, utdanning, kultur og fritidstilbud enn de ellers ikke ville hatt tilgang til. For mange kommuner gir også nærhet til transportknutepunkt muligheter for lokal næringsutvikling, for eksempel innen matproduksjon eller reiseliv. Vår kartlegging av interkommunalt samarbeid viser også at de største byene har størst andel vertskommuneansvar.

Tøffere tider gjør klimaet for samarbeid tøffere

Samtidig er det et gjennomgående tema at de store byene i økende grad har nok med sine egne utfordringer, og at de mindre kommunene frykter å bli «spist opp» eller oversett. Flere peker på at samarbeidsklimaet har endret seg. De store kommunene var tidligere mer åpne for samarbeid, men oppleves nå som at de i større grad prioriterer egne behov. Dette bekreftes også av ledere i de større byene.

Mange kommuner, både store og små, står overfor krevende økonomiske utfordringer. Det forsterker viktigheten av at samarbeid må være både økonomisk- og faglig bærekraftig for å fungere over tid. Flere av de større kommunene gir uttrykk for at det ofte forventes at de skal ta en uforholdsmessig stor del av byrden i det interkommunale samarbeidet. Når økonomien blir trangere, er det mindre vilje til å bruke ressurser på å løse utfordringer hos nabokommunene.

Likeverdige barn leker best

Flere av de mindre kommunene rundt Tromsø gir uttrykk for at de har mer til felles med hverandre enn med Tromsø. De har mange av de samme behovene, mulighetene og utfordringene ved å være i ytterkanten av et større arbeidsmarked, men uten å være i sentrum.

En del av de mindre kommunene gir uttrykk for redsel for å «bli spist opp av-» eller sammenslått med de større byene. Dette oppfattes som en siste utvei, og flere mener det ville være den endelige dødsstøtet for små samfunn. Dette ses som en siste sentralisering til de store byene og en nedleggelse av bygdene i de mindre kommunene.

De store kommunene påpeker også at de ofte opplever begrenset med felles utfordringer med sine nabokommuner. Flere av informantene peker på verdien av O6-samarbeiden. O6 er en kommunal samarbeidsform for Nord-Norges seks største byer (Rana, Bodø, Narvik, Harstad, Tromsø og Alta) og KS sitt storbynettverk.



Det er lettere å samarbeide med likestilte kommuner. Det fungerer bra fordi man er likestilt, felles målsetning om å ha en tjeneste hvor man har kontroll og føler at man har innflytelse

Kommunesammenslåingene fremstår som vellykkede

Etter kommunereformen frem mot 2020 ble det vedtatt to sammenslåinger i Troms og en i Finnmark fra 1. januar 2020. Senja kommune ble etablert ved at Lenvik, Tranøy, Torsken og Berg kommune slo seg sammen, mens Skånland slo seg sammen med Tjeldsund kommune. I Finnmark slo Hammerfest og Kvalsund kommune seg sammen til Hammerfest kommune. I tillegg ble Troms og Finnmark fylke slått sammen 1.1. 2020, noe som deretter ble reversert i 1.1.2024.

Udramatiske sammenslåinger i Tjeldsund og Hammerfest

Intervjuene antyder at sammenslåingene både oppleves som, og fremstår som, en konsekvens av langvarig samarbeid, og de vurderes i stor grad som vellykkede. Sammenslåingene mellom Tjeldsund og Skånland kommune, samt Hammerfest og Kvalsund kommune, beskrives i intervjuene som udramatiske og en naturlig fortsettelse av tidligere samarbeid.

Krevende strukturelle grep i Senja

Sammenslåingen av de fire kommunene til Senja fremstår også som vellykket, men intervjuene med lederne i Senja og kommunene rundt tyder på at det ikke har vært helt smertefritt. Sammenslåingen har vært etterfulgt av et behov for å ta krevende strukturelle grep for å hente ut potensialet i en større kommune. Kommunen har gjennomført et stort omstillingsprosjekt med kutt på 100 millioner kroner.

Dette har krevd strukturelle grep i omstillingen av tjenester, som å sentralisere skoletilbudet for å tilpasse seg bosettingsmønstre. Den nye kommunen består naturligvis av flere kommunale sentrum, noe som lett kan føre til misnøye rundt hvem som får hvilke tjenester. Det har vært krevende å tilpasse strukturer fra de fire tidligere kommunene, og kommunen opplever det fortsatt som utfordrende å organisere tjenestestrukturer.

Som et resultat av sammenslåingsprosessen avsluttet tidligere Lenvik kommune alle interkommunale samarbeid. Senja kommune hadde også i første rekke behov for å fokusere på egen omstilling og inngikk i mindre grad samarbeid med nabokommunene de første årene, noe som preget samarbeidskonstellasjonene i regionen. Intervjuene tyder på at Senja nå er mer utadrettet og åpen for samarbeid, noe flere av de omkringliggende kommunene er positive til.

Flere av informantene gir uttrykk for at de strukturelle grepene som er foretatt i Senja, og i andre sammenslåtte kommuner, bidrar til at sammenslåing fremstår som lite attraktivt. Informantene gir uttrykk for at en sammenslåing fort kan bety en nedleggelse av egne bygder og tjenester, selv om tjenestestrukturen samlet sett blir bedre. Samtidig kan det poengteres at strukturendringene skyldes de strukturelle utfordringene med befolkning og bemanning, og at sammenslåingen gir et større handlingsrom til å ta grep.

Lang tradisjon for samarbeid i Nord, Sør- og Midt Troms

Det er stor variasjon i hvor lang tradisjon de ulike regionene har for samarbeid. Nord, Sør og Midt Troms har lang tradisjon for samarbeid, og har brukt dette for å sikre kapasitet og kompetanse i små kommuner.

Regional næringsplan

Kommunene i Nord, Sør- og Midt-Troms ser i større grad enn kommunene i Finnmark til å ha et regionalt perspektiv.

De samarbeider også helhetlig for å utvikle hele regionen. For eksempel har Midt-Troms en revidert regional næringsplan som ble utviklet allerede i 2018 (se [Regional næringsplan 2024-2028](#)). Som en del av dette blir det også utviklet en egen temaplan for landbruk.

Samarbeid om høyere utdanning

Kommunene har også et interkommunalt samarbeid tilknyttet en høyere utdanninginstitusjon. Studiesenteret Midt Troms AS tilbyr desentralisert høyere utdanning i Midt-Troms og bidrar til å møte noe av det kompetansebehovet som finnes i regionen. Det samme skjer i Nord-Troms med Campus Nord-Troms (tidligere Nord-Troms Studiesenter) som eies av seks kommuner i Nord Troms og har som mål å være motor , megler og møteplass for kompetanseutvikling i Nord-Troms.

Pragmatiske og løsningsorienterte

Generelt fremstår informantene fra Nord, Sør og Midt Troms som pragmatiske og løsningsorienterte i tilnærmingen til samarbeid. Samarbeid ses på som et nødvendig og naturlig verktøy for å sikre robuste tjenester, og intervjuene tyder på lite ideologisk motstand mot samarbeid.

Allerede i 2008 ble det igangsatt et såkalt 4K samarbeid i Sør-Troms, noe som i dag blir kalt for Astafjordsamarbeidet. Kommunene har et bredt samarbeid på en rekke oppgaver og samarbeidet fremstår som vellykket. Informantene gir uttrykk for at interkommunalt samarbeid er avgjørende for å kunne gi tilfredsstillende samarbeid, og i dag er det også flere enn de 4 første kommunene som er med på flere av samarbeidene. En viktig suksessfaktor har vært den gjensidig avhengigheten mellom partene, og at det ikke har vært med en «storebror» som kan si opp avtalene uten videre.

Samtidig tyder intervjuene på at kommunene i disse regionene har mange å spille på utover de «faste» samarbeidskommunene. når det gjelder samarbeid, og er åpne på å skifte hvem de samarbeider med ved behov. Noen av informantene gir nærmest uttrykk for å «shoppe» interkommunale tjenester, og samarbeider med de kommunene hvor det gir best tjenester og hvor samarbeidet går lettest. Kvænangen har samarbeidet en del mot Finnmark og Alta, og Lyngen og Storfjord har også sett til Tromsøregionen.

Lengre tradisjon for interkommunalt samarbeid gjør at informantene gir større bevissthet rundt behov for profesjonalisering av samarbeidene for å sikre kvalitet, forutsigbarhet og rettferdig fordeling av kostnader og gevinster.

Samarbeidene går også på tvers av fylkesgrensene, og det er utbredt samarbeid i Hålogalandsregionen som går på tvers av fylkene. To av kommunene utreder i år plansamarbeid med Narvik.

4

Evne til å løse oppgaver

Generalistkommuneprinsippet tilsier at alle kommuner har samme ansvar og oppgaver uavhengig av størrelse. Dette oppleves som krevende for mange små kommuner. Urovekkende mange kommuner oppgir utfordringer knyttet til planarbeid og beredskap.

Når generalistkommuneprinsippet opp til Troms og Finnmark?

Generalistkommuneprinsippet innebærer at alle kommuner har samme juridiske status, det samme ansvaret for de lovfestede oppgavene, uavhengig av innbyggertall, bosettingsstruktur, økonomi eller andre kjennetegn (NOU 2023).

Troms og Finnmark har relativt mange små kommuner utenfor sentrale strøk. Mange av ordførerne og kommunedirektørene i disse kommunene opplever det som urealistisk at de skal kunne levere på alle områder, og at det er et økende gap mellom lovfestede krav og faktisk gjennomføringsevne. Flere peker på at de samme lovene og reglene gjelder for små som for store kommuner, men at ressursgrunnlaget og kapasiteten er svært ulik.

Mangel på ressurser, kompetanse eller kapasitet gjør at flere påpeker at de ikke har mulighet til å løse alle oppgavene de er pålagt. Det handler ikke nødvendigvis om penger, men i like stor grad om å ha nok folk og riktig kompetanse. Intervjuene tyder på at spesielt lederne for de minste kommune må konsentrere seg om det mest nødvendige, som skole og helse, og mangler kapasitet til å følge opp alle lover og forskrifter. Noen av informantene gir uttrykk for at de i utgangspunktet lever godt med dette, og at de i stor grad leverer i tråd med forventningene til innbyggerne sine. Det oppleves samtidig som urealistisk og umotiverende å ha lovpålagte oppgaver de ikke evner å møte.

Det er ikke bare de minste kommunene som opplever at det er krevende å levere på de lovpålagte oppgavene. Flere påpeker at kravene og de lovpålagte oppgavene øker, uten tilsvarende ressurser og bevilgninger. Mangel på kompetanse og bemanning, kombinert med det som oppleves som svært høye krav til kompetanse og kompleksitet, gjør at kravene oppleves overveldende for mange.



Det som er det store paradokset er at oppgaveporteføljen er ikke designet for en 1000 personer kommune. Det er helt umulig å møte de kravene.

For eksempel gjør mangel på pedagoger at de må velge mellom hvilken lov de skal bryte: pedagognorm eller rett til barnehageplass. Det er særlig oppgaver som krever spesialisert kompetanse som er krevende å levere på, eksempelvis psykologtjenester, planarbeid og barnevern. Dette løses i flere kommuner gjennom interkommunalt samarbeid, men flere kommuner påpeker at dette gjør dem avhengig av samarbeidsvillige naboer og geografi som gjør at samarbeidet ikke er hensiktsmessig.



Klarer noen små kommuner å levere på alle lovpålagte oppgaver? vi vet ikke en gang om hvor mange lover vi bryter

Disse funnene stemmer i stor grad overens med Menons undersøkelse i forbindelse med Generalistkommuneutvalget (NOU 2023). Samtidig som at variasjonen i lovkrav er stor mellom kommunene, fant de at ingen tilfredsstilte alle lovkrav. I gjennomsnitt oppfylte kommunene 80 prosent av lovkravene som ble kartlagt, men små distriktskommuner har størst utfordring med lovoppfyllelse. Spesielt små distriktskommuner med lavt økonomisk handlingsrom har størst utfordring med å løse de lovpålagte oppgavene. Krav til å føre tilsyn og plankravene er de to områdene hvor kommunene hadde størst utfordringer med å oppfylle lovkrav. Videre viser undersøkelsen at kommunene i Nordland, Troms og Finnmark hadde lavest grad av lovoppfyllelse. Funnene samsvarer også med jevnlig målinger av i hvilken grad kommunene ivaretar sine oppgaver. Kommunene i Troms og Finnmark gjør det i snitt dårlig på målinger som Kommunebarometeret i Kommunal Rapport, Kommuneindeksen til Agenda Kaupang (Agenda Kaupang 2025) og PwCs måling av bærekraft i kommunene, Bærekraft 357 (PwC 2024).



Hver dag er vi lovbrøtere her hele gjengen. Må prioritere hva som er viktigst. Det gjør noe med meg og mine ledere. Må leve med erkjennelsen om at vi ikke får til alt.

Urovekkende mange kommuner oppgir utfordringer knyttet til planarbeid

Planlegging er en sentral del av kommunenes oppgave som samfunnsutvikler. Det kommunale plansystemet er avgjørende for kommunens utvikling, fordi det gir et rammeverk for å håndtere komplekse samfunnsutfordringer på en strukturert og koordinert måte. Gjennom plansystemet kan kommunene prioritere og styre arealbruk, tjenesteyting og økonomi slik at utviklingen skjer i tråd med kommunens mål og behov. Utfordringene kommunene står ovenfor i dag krever fagkunnskap og tilstrekkelig administrativ kapasitet, samt gode samarbeidsrutiner med nabokommuner, fylkeskommuner og statlige organer.

Det er urovekkende mange kommuner i Troms og Finnmark som opplever betydelige utfordringer knyttet til planarbeid. De viktigste utfordringene som oppgis går på mangel på kompetanse og ressurser, samt at arbeidet med plan både oppleves som komplekst og krevende.

Ressurskrevende: planarbeid er ressurskrevende og kapasiteten er begrenset. Planarbeid blir nedprioritert til fordel for andre lovpålagte oppgaver som helse og skole, som ofte oppleves som mer akutt og kritisk.

Kompetanse og rekruttering: det er utfordrende å få tak i og beholde nødvendig kompetanse. Rekrutteringsutfordringer skaper stor ustabilitet i planleggingsmiljøene. Flere steder opplever høy turnover hvor mangel på fagpersonell har ført til at viktige planer enten blir liggende uferdige, eller krever innleie av eksterne konsulenter.

Kompleksitet: innsigelser fra Statsforvalteren forsinker prosesser og skaper frustrasjon. Dette gjelder særlig i små kommuner hvor begrenset kapasitet gjør det ekstra utfordrende å håndtere omfattende klageprosesser og komplekse regelverk.

FAKTABOKS

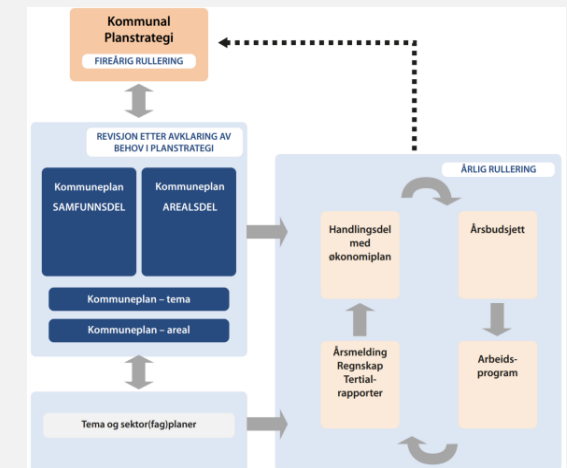
Kommunen er lokal planmyndighet, og planlegging er en sentral del av kommunens rolle som samfunnsutvikler. Planlegging fungerer som et viktig politisk verktøy for å omsette politiske mål til konkret handling.

Det kommunale plansystemet består av flere elementer. Først utarbeides en kommunal planstrategi, som er en plan for selve planleggingen. Denne skal vedtas av kommunestyret i løpet av det første året i valgperioden. Deretter kommer kommuneplanen, som består av en samfunnsdel og en arealdel. Kommuneplanen er kommunens overordnede plan og det viktigste styringsdokumentet for kommunestyret. For å sikre at kommuneplanleggingen er både realistisk og relevant, bør samfunnsdelen rulleres ut hvert fjerde år i forbindelse med arbeidet med planstrategien. I tillegg kan det utarbeides ulike fag- og temaplaner etter behov.

Alle kommuner skal ha en kommuneplan som omfatter en samfunnsdel med handlingsdel, eventuelle kommunedelplaner, økonomiplan og årsbudsjett. Handlingsdelen til samfunnsdelen og økonomiplanen bør gjelde for fire år av gangen, men skal rulleres årlig. Disse årlige rulleringene skal sikre en god kobling mellom overordnede strategiske planer og konkrete handlingsplaner for gjennomføring.

Handlingsplan og økonomiplan skal utarbeides og vedtas som et felles dokument. Dette er viktig for å sikre at de økonomiske rammene understøtter de politiske målene i kommunens samfunnsdel, og for å skape en helhetlig og realistisk plan for kommunens utvikling.

Kilder: [Regjeringen.no](https://www.regjeringen.no), [Statsforvalteren i Troms og Finnmark](https://www.statsforvalteren.no)



Kommunal planstrategi i det kommunale plansystemet (Regjeringen)

Manglende forståelse for- og manglende strategisk satsing på planarbeid i enkelte kommuner

Manglende forståelse for planarbeid

For lite kapasitet og kompetanse på planarbeid gir en mangelfull forståelse for planarbeid i ledelsen, samtidig som koblingen mellom plan og økonomi mangler i flere kommuner.

Manglende forståelse for planarbeid

Enkelte gir uttrykk for at planene er skrevet for å tilfredsstille krav fra overordnede myndigheter heller enn som virkemidler for lokal utvikling. Spørsmål om kommunenes muligheter til å realisere planene i lys av begrensede midler går igjen. Dette tyder på at planarbeidet har blitt en hypotetisk øvelse og ikke brukes som et verktøy for styring og samfunnsutvikling.



Har kommunen i det hele tatt penger å bruke til å realisere alle disse planene som jobbes frem?

Svak kobling mellom plan og økonomi

Det kan se ut som at det er en mangelfull kobling mellom planverk og økonomi flere steder. Noen kommuner bruker digitale verktøy som Fremsikt for å sikre god kobling mellom plan og økonomi, men slike systemer er fortsatt lite utbredt i fylkene.

De som lykkes bruker planarbeidet strategisk

Det pekes på at planarbeid er et satsingsområde som gir tyngde og retning i utviklingsarbeidet. En godt forankret samfunnsplan gir legitimitet og styrke til de tiltakene man jobber mot, og dette er også en fordel i dialogen med sentrale aktører. Tidligere kunne man reise til Oslo og be om midler, men nå er det avgjørende å vise hvordan satsinger er forankret i planene og hvordan man arbeider systematisk med ulike områder

Interkommunale plankontor et tiltak for å sikre fagmiljø i små kommuner

Et viktig tiltak for å sikre kompetente og robuste fagmiljø på plan har vært opprettelse av interkommunale plankontor. Dette har vært særlig viktig i små kommuner. Eksempler på dette er Vestre Varanger Plankontor (Tana, Berlevåg, Båtsfjord og Nesseby), Nord-Troms plankontor (Nordreisa, Kvænangen, Skjervøy, Storfjord, Lyngen og Kåfjord) og Interkommunalt plankontor i Målselv (Målselv, Balsfjord, Bardu, Sørreisa og Dyrøy). Disse er initiert og finansiert av Statsforvalteren.

Flere opplever at felles plankontor gir bedre kvalitet, forutsigbarhet og kontinuitet i planarbeidet. Ved å bygge større fagmiljø reduseres sårbarheten og det gjør det også lettere å få fagfolk til å bli. Interkommunale plankontor gir mulighet til å samkjøre prosesser, effektivisere arbeidet og sikre at planverk blir oppdatert og forankret i styringssystemet.

Samtidig pekes det også på utfordringer med denne løsningen.

- Tap av eierskap og kontroll over planprosessene
- Ulikhet i ambisjonsnivå mellom kommunene
- Usikkerhet rundt kostnader på sikt

Noen kommuner foretrekker å ha egne planleggere for å sikre eierskap og lokal forankring. Det er også eksempler på at plankontorene har vært krevende å få på plass på grunn av lederskifter.

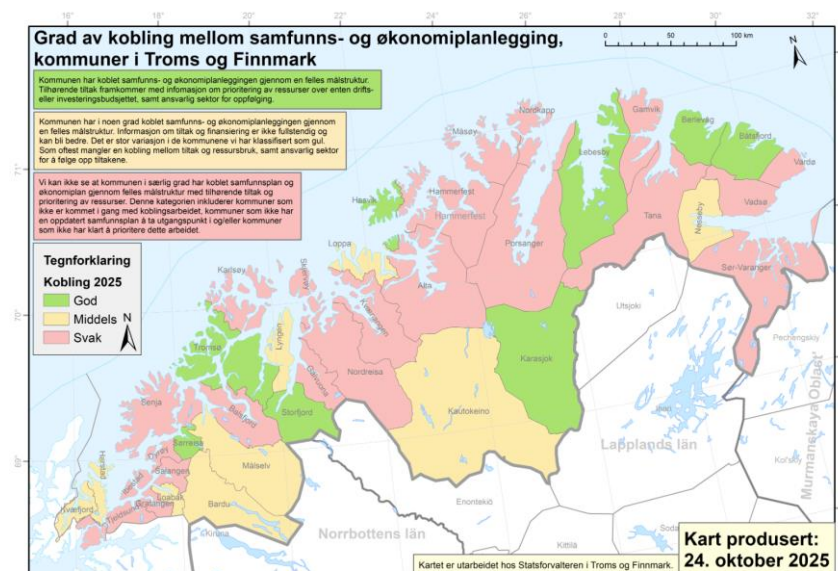
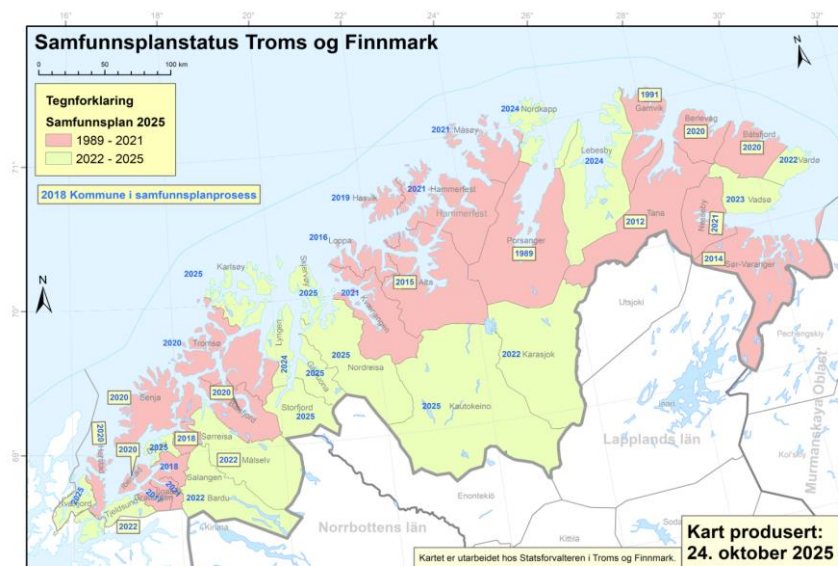
For at de interkommunale plankontorene skal fungere, er det behov for tillit mellom kommunene, tydelig rollefordeling og en felles målsetning.

En gjennomgang gjort av Statsforvalteren bekrefter inntrykket av at planene ikke brukes som et strategisk verktøy

Statsforvalteren har kartlagt hvor mange kommuner som har oppdatert samfunnsplanen siden forrige kommunevalg. 17 av 39 kommuner har oppdatert samfunnsplanen siden 2022. Av de som ikke har oppdatert sine planer er det relativt stor spredning i når dette ble gjort, mange oppdatert samfunnsplanen i perioden 2018-2021, men det er også eksempler på kommuner som ikke har oppdatert sin samfunnsplan siden 1989 eller 1991.

Hvis man ser på hvorvidt kommunene bruker samfunnsplan som et strategisk verktøy og hvorvidt planen er forankret og koblet med økonomi en god indikator. Med andre ord, i hvilken grad brukes planene som en ledesnor på hva man faktisk gjør. Statsforvalteren har også kartlagt grad av koblinger mellom samfunns- og økonomiplanlegging i kommunene i Trom og Finnmark. Denne kartleggingen bekrefter inntrykket av at det er en svak kobling mellom plan og økonomi i kommunene. Av 39 kommuner er det kun åtte kommuner som har koblet samfunns- og økonomiplanleggingen gjennom en felles målstruktur. Av disse åtte er det to som er en del av interkommunale plansamarbeid.

Dette bekrefter inntrykket av at en stor andel av kommunene ikke har et bevist forhold til planlegging og ikke brukes det som et strategisk verktøy. Plan er noe som er pålagt, men ikke noe som det er sterk bevissthet rundt hvordan kommunene kan bruke strategisk.



Livskraftige lokalsamfunn gir motstandsdyktighet og er en viktig del av beredskapsarbeidet

Et samfunn uten tilstrekkelig motstandsdyktighet står overfor betydelige og potensielt alvorlige konsekvenser. Motstandsdyktighet handler ikke bare om militært forsvar, men også motstandsevnen til det sivile samfunnet.

I Norge ligger grunnberedskapen hos kommunene. Dersom denne beredskapen svikter, kan det få omfattende følger, ikke bare for den enkelte kommune, men for resten av landet. I ytterste konsekvens kan dette sette Norges evne til å oppfylle sine forpliktelser i NATO, spesielt etter artikkel 3, i fare. NATOs artikkel 3 stiller krav til at alle medlemsland kontinuerlig må utvikle og opprettholde sin motstandsdyktighet. Dette er en grunnleggende forutsetning for at artikkel 5, som omhandler kollektivt forsvar, skal kunne aktiveres. Med andre ord er artikkel 3 helt avgjørende for alliansens samlede sikkerhet.

Motstandsdyktighet handler ikke bare om forsvar og militær beredskap. I regjeringens nordområde strategi ([Norge i Nord, 2025](#)) blir det påpekt at livskraftige lokalsamfunn der folk ønsker å bo, er selve fundamentet for sikkerhet og beredskap i nordområdene. Uten sterke lokalsamfunn svekkes evnen til å håndtere kriser, både sivile og militære. Lokalsamfunn med

god bosetting og næringsaktivitet bidrar til tilstedeværelse, suverenitet og nasjonal kontroll i nordområdene. Kommunene er en viktig garantist for dette. Regjeringen påpeker i nordområdestrategien at sterke kommuner gir trygghet.

I noen intervju kommer det frem en oppmerksomhet rundt at interne uroligheter og misnøye i kommunene ikke bare er et lokalt problem, men at det også kan være en nasjonal sikkerhetstrussel. Flere av kommunene i Troms og Finnmark er lokalisert slik at de kan være spesielt interessante for såkalt hybrid krigføring (påvirkningsoperasjoner, cyberangrep, desinformasjon og sabotasje for eksempel). Kommunene har en ekstra viktig rolle i disse områdene å sørge for å unngå utenforskap, misnøye eller mistillit til myndighetene. Sterke lokalsamfunn med tydelig og identitet bidrar til å sikre samhold og motstandskraft mot denne typen påvirkning.



Uroligheter i kommunen kan utgjøre en sikkerhetstrussel



Kommunal beredskapsplikt og kommunens rolle

Kommunene har en viktig rolle når det gjelder arbeid med samfunnssikkerhet og beredskap, og kommunenes ansvar gjelder innenfor en rekke områder. Kommuner skal både forebygge og håndtere hendelser. Hendelsene kan både oppstå i en kommune, eller den kan ramme innbyggere i en kommune som enten oppholder seg i andre kommuner eller i andre land. Ulike hendelser de siste tjue årene, som tsunamien i Sørøst-Asia, skipsforlis, infisert drikkevann, terroranslag, større branner og ulykker, kvikkleireskredet på Gjerdrum, pandemien og flyktningstrømmer, har stilt store krav til kommunenes krisehåndtering.

Norske kommuners ansvar innenfor arbeidet med samfunnssikkerhet og beredskap er tydeliggjort innenfor en rekke ulike lover og forskrifter, som tydeliggjør ansvar og oppgaver kommunene forventes å ivareta. Samtidig viser erfaringer fra hendelser at kommuner må håndtere hendelsene som oppstår, også der lovverket ikke uten videre gir entydige avklaringer. Dette ble for eksempel tydeliggjort under pandemien.

Alle kommuner skal forholde seg til det samme lovverket, men norske kommuner varierer stort med tanke på størrelse, økonomi, geografi og infrastruktur.

Det er også store variasjoner med tanke på hva slags industri og aktiviteter som finnes i ulike kommuner. For å kunne håndtere komplekse hendelser, vil norske kommuner ha behov for utstrakt grad av samarbeid med både andre kommuner og andre private og offentlige aktører for å kunne evne å forebygge og håndtere hendelser.

Kommunal beredskapsplikt



Sosial beredskap



Drikkevann



Skole og oppvekst



Akutt forurensing



Helse og omsorg



Brann og redning



Kommune-
planlegging



Sivilforsvars-
plikter



Nærings-
beredskap



Eksterne
aktører

Beredskapsarbeidet oppleves som krevende

Kartleggingen gir et bilde av et beredskapsarbeid preget av ressursbegrensninger, økende krav og krav om nytenkning. Kommunene i Troms og Finnmark ser imidlertid muligheter i styrket samarbeid. Bruk av interkommunale ordninger, og nærhet til Forsvaret oppgis som viktige måter for å styrke beredskap og samfunnssikkerhet i regionen framover.

Beredskapsarbeid krever kapasitet og ressurser til langsiktig tenkning

Beredskapsarbeid i kommunene i Troms og Finnmark står overfor betydelige utfordringer, men også muligheter som kan styrke beredskapsevnen i regionen. En sentral utfordring er knyttet til kapasitet og kompetanse. Mange kommuner har begrensede ressurser til beredskapsarbeidet, med beredskapsansvarlige som har svært små stillingsandeler, ofte i tillegg til andre store oppgaver. Dette skaper en krevende situasjon, hvor kommunene må prioritere hvilke områder innen beredskap de kan vie tid til, noe som kan svekke en helhetlig innsats. Mangelen på fagpersonell forsterker problemene ytterligere. Flere informanter beskriver at de i dag er opptatt med å håndtere umiddelbare utfordringer, noe som gjør det vanskelig å prioritere beredskapsarbeid som fordrer planlegging og et langsiktig perspektiv.

Et tiltak som enkelte kommuner har tatt i bruk, er etableringen av interkommunale beredskapsstillinger. Dette er initiert og finansiert av Statsforvalteren. Dette har vist seg å tilføre kommunene verdifull kompetanse og styrke beredskapsarbeidet, særlig ved at disse stillingene kan koordinere innsats over kommunegrensene. Likevel er det fortsatt usikkerhet knyttet til hvor godt disse interkommunale ordningene sikrer tilstrekkelig eierskap og forankring lokalt. Mange kommuner har beredskapsplaner, men mangler kapasitet og kompetanse til å følge disse opp jevnlig. Dette gir en usikkerhet knyttet til reell beredskap når noe skjer.



I utgangspunktet er beredskap et området som det skulle vært jobbet mer med. Men i forhold til kapasiteten kommunen har så må man vurdere hele tiden hva som skal prioriteres.

Uklare forventninger og endring i trusselbildet

Det er uklare forventninger fra staten når det gjelder kommunens rolle og ansvar i beredskapsarbeidet. Mange etterlyser tydelige og konkrete handlingsråd som kan gi retning og støtte i kommunenes planlegging og krisehåndtering. Totalforsvarsmeldingen fremhever kommunenes rolle i Norges grunnberedskap og hvordan det stilles krav til håndtering av krisesituasjoner. I lys av Øst-Finnmarks særlige geografiske beliggenhet og grensenærhet til Russland, etterlyses det et større behov for klarere og mer presise føringer som tydeliggjør hvilke forventninger som stilles til kommunene i krisesituasjoner.

Denne uklarheten forsterkes av et endret trusselbilde, der kommunene i økende grad må forberede seg på mer komplekse og alvorlige hendelser, inkludert sikkerhetspolitiske kriser og krigsrelaterte scenarier. Overgangen til en totalforsvarsorientert beredskap innebærer at kommunene må omstille sine strategier og skape et beredskapsarbeid med et bredere og mer komplekst ansvar enn tidligere. Norge har i lengre tid opplevd en fredelig periode, som har gjort at kommunes beredskapsarbeid i større grad har vært fokusert rundt sivile kriser og lokale hendelse, snarere enn sikkerhetspolitiske trusler, hybride angrep og langvarige krisesituasjoner. Dette har satt nye krav til kommunene som nå opplever et endret trusselbilde og derfor må utvikle en bredere og mer robust beredskapstilnærming som også omfatter totalforsvarsaspekter. Med dette som bakteppe understrekes viktigheten av et større regionalt samarbeid.



(..) Det har blitt et mye større alvor i dette, totalforsvarstankegangen, vær forberedt for krig. Dette jobbes med på en annen måte og med et annet ansvar enn tidligere.

Beredskap krever samarbeid på regionalt nivå

Totalforsvaret

Totalforsvaret bygger på et gjensidig samarbeid mellom det sivile og militære samfunn, hvor kommunene har ansvaret for å håndtere sine lovpålagte oppgaver ved kriser. Kommunenes beredskap skal derfor først og fremst styrkes for å møte kommunale kriser, der krig utgjør én av flere mulige utløsende faktorer for nødvendige tiltak. Den sentrale rollen kommunene har i beredskapen, anerkjennes tydelig av staten og nevnes ofte i sammenheng med kommunenes beredskapsansvar. Kommunene er enige om at beredskapsarbeidet må være robust. Samtidig påpeker mange at de ikke får nok ressurser eller klare retningslinjer til å håndtere det økte ansvaret. Nå krever kommunene handling - «Kommunene må settes i stand til å ivareta beredskapsrollen».

Som et av flere tiltak har Øst-Finnmarksrådet iverksatt en beredskapsskole, med mål om å spre informasjon og kunnskap til kommunestyrerepresentantene i regionen. Regionrådet så et behov for økt kunnskap rundt totalforsvaret, særlig siden regionen allerede opplever at en hybridkrigføring allerede er en realitet.

Beredskapsskolen handler om å gi oversikt og gode råd til kommunene og deres arbeid på feltet. Som en beredskapsorganisasjon opplever kommunene at det stilles høye forventninger til dem fra flere hold - Forsvaret, Siviltforsvaret, Heimevernet, næringslivet og statlige aktører har alle forventninger til hva kommunene skal levere. Beredskapsskolen har mottatt støtte fra Statsforvalteren i Troms og Finnmark. Dette eksempelet illustrerer hvordan Øst-Finnmarksrådet i stor grad tar ansvar og initiativ selv til å ivareta «Norges viktigste strategiske område». En av informantene forteller oss: «Vi er godt rustet, men opplever at økt fokus på totalforsvaret krever at kommunene må fokusere annerledes på beredskap».

Samarbeid og erfaring trekkes frem som viktige styrker

Flere informanter forteller om prosesser som er igangsatt for å samordne ressurser og styrke beredskapsarbeidet. Nærhet til Forsvaret trekkes frem som en viktig ressurs i denne sammenheng. Øvelser i regi av forsvaret øker også kommunens fokus på området. Samtidig ser vi at kommuner som har vært gjennom større ulykker har opparbeidet seg en verdifull praktisk erfaring. For eksempel nevnes snøskredhendelser i Lyngen kommune, som har bidratt til økt fokus og forbedringer i beredskapsarbeidet tilknyttet snøskred. Kommunene er også i stor grad prisgitt omgivelsene sine og tilpasser fokuset deretter. Videre nevnes helikopterulykken i Alta som en hendelse som ga kommunen betydelig innsikt i hva som fungerer godt i krisehåndteringen, og hva som krever justeringer.

Disse erfaringene har styrket kommunenes evne til å håndtere kritesituasjoner mer effektivt gjennom samordning av ressurser og bedre beredskapsplanlegging. Kommunene arbeider aktivt med å bruke denne kompetansen til å forbedre og utvikle robuste beredskapsrutiner som er tilpasset deres unike utfordringer og lokasjoner.

Det har vært en økning i interkommunalt samarbeid om plan og beredskap siden 2018 og 2019

Utfordringsbildet knyttet til planarbeid i Troms og Finnmark som ble beskrevet i 2018 og 2019 av NIVI er fortsatt gjengkjennbart. Det er mangler i sentrale plandokumenter som samfunnsplan og arealplan, og det er krevende å rekruttere planleggere og bygge opp fagmiljø. I 2019 beskrev NIVI at det har vært forsøkt å bygge opp interkommunale plankontor, men at disse hadde for liten kapasitet. Den største endringen siden 2018 og 2019 er at det nå er igangsatt flere interkommunale plankontor, og det er mye optimisme knyttet til disse. Dette er også i tråd med anbefalingene til NIVI som anbefalte felles plankontor og som en del av kommuneblokker og regionale tyngdepunkt.

Oppmerksomhet og bevissthet rundt beredskap har naturlig nok økt siden 2018 og 2019. Siden den gang har Norge opplevd en nasjonal helsekrise (Covid 19), Norges forhold til Russland har blitt mer anstrengt og det er økt geopolitisk interesse om nordområdene. Intervjuene tyder på at det er stor bevissthet rundt beredskap i kommunene, men at det oppleves som krevende. Beredskap ble i 2018 og 2019 omtalt som en utfordring i små og sårbare kommuner, og at det er for lite ressurser og kompetanse i disse kommunene til å løse lovpålagte oppgaver innen samfunnssikkerhet som ROS analyser, beredskapsplaner og øvelser. Også innen beredskap ble det anbefalt å se på dette som en del av oppgaveløsningen i kommuneblokker og regionale tyngdepunkt. Beredskap er et område hvor det er en økning i interkommunale samarbeid, og en del av de interkommunale plankontorene har også inkludert beredskapsstillinger. I sum er inntrykket at kommunene har styrket seg i sitt arbeid rundt beredskap, men samtidig blitt mer bevisste på et komplekst utfordringsbilde.

Interkommunalt samarbeid og kommunesammenslåing

Det har vært en økning i antall interkommunale samarbeid i fylkene. Spesielt de små kommunene gir uttrykk for at det er nødvendig for å ha tilgang til spesialisert kompetanse. Interkommunalt samarbeid ses på både som et tiltak for å omgå sammenslåing, og som et steg på veien mot sammenslåing.



Ulike organisasjonsformer for interkommunale samarbeid

Det finnes i hovedsak seks former for interkommunalt samarbeid.

Interkommunalt samarbeid er regulert i ulike lover og forskrifter. Kommuneloven tillater kommuner og fylkeskommuner å samarbeide om å løse felles oppgaver. Det kan samarbeides om både lovpålagte og ikke-lovpålagte oppgaver og rent forretningsmessige oppgaver.

Ifølge kommuneloven § 17-1 kan interkommunalt samarbeid foregå gjennom et vertskommunesamarbeid, interkommunalt politisk råd, et oppgavefellesskap mellom kommuner eller ved opprettelse av et interkommunalt selskap (IKS). I tillegg kan samarbeid med lokalt næringsliv og frivillige organisasjoner være viktige satsningsområder.

Det er utarbeidet en veileder for interkommunalt samarbeid etter reglene i kommuneloven:



Kommunalt oppgavefellesskap

Kommunalt oppgavefellesskap er en samarbeidsform hvor kommuner går sammen for å løse spesifikke oppgaver. Dette reguleres av Kommuneloven § 27-2. Fellesskapet kan ha egen administrasjon og styre, og det gir kommunene mulighet til å dele ressurser og kompetanse.

Vertskommunesamarbeid

Vertskommunesamarbeid innebærer at én kommune utfører oppgaver på vegne av en eller flere andre kommuner. Dette samarbeidet reguleres av Kommuneloven § 28-1. Det gir mulighet for effektiv ressursbruk ved at en kommune kan spesialisere seg på visse tjenester.

Interkommunalt politisk råd

Interkommunale politiske råd er samarbeidsorganer hvor flere kommuner går sammen for å diskutere og koordinere politiske saker av felles interesse. Dette er regulert av Kommuneloven § 27-1. Rådene har ingen beslutningsmyndighet, men fungerer som arenaer for politisk dialog.

Interkommunalt selskap (IKS)

Interkommunalt selskap er en juridisk enhet opprettet av flere kommuner for å utføre tjenester eller oppgaver. Dette reguleres av lov om interkommunale selskaper. Selskapet har egen administrasjon og styre, og kommunene har eierandeler i selskapet.

Aksjeselskap (AS)

Kommuner kan også samarbeide gjennom aksjeselskaper, hvor de er aksjonærer. Dette reguleres av Aksjeloven. AS gir kommunene mulighet til å drive virksomhet med begrenset ansvar. AS kan være privat eller offentlig, med et styre og daglig leder.

Ikke-formalisert samarbeid

I tillegg til de formaliserte strukturene finnes det samarbeid på tvers av kommuner som ikke er formalisert, som for eksempel uformelle nettverk, arbeidsgrupper eller sterke relasjoner. Slike samarbeid er ikke regulert av lover, men bygger ofte på gjensidig forståelse og tillit.

Det har vært en økning i antall interkommunale samarbeid

Parallelt med dette oppdraget har vi gjort en kartlegging av interkommunalt samarbeid i Troms og Finnmark ([PwC 2025, link til rapport](#)). Denne viser at det har vært en økning i interkommunale samarbeid siden 2019. Det er i dag 282 ulike former for formaliserte samarbeid mellom kommunene. Dette til tross for at ansvaret for skatteoppkreving, som mange samarbeidet om, er flyttet vekk fra kommunene. I tillegg til at antall samarbeid har økt er det også flere kommuner i de ulike samarbeidene. Det har vært en stor økning i samarbeid på et regionalt nivå det vil si at det er 4-9 deltakende kommuner med i samarbeidet. Det har vært spesiell stor økning i Finnmark siden forrige kartlegging.

Siden 2019 har det vært en økning i antall interkommunale samarbeid i nesten alle sektorer, og det har spesielt vært en økning innen brannvern, sosialtjenester (her inngår blant annet samarbeid om barnevern, NAV, krisesenter) og planlegging (her inngår plankontor, oppmåling, og kystsoneplanlegging) Økningen har skjedd i begge fylkene, og 38 av 39 kommuner har hatt en økning i antall interkommunale samarbeid.

Ny kommuneblokk samarbeid i Øst-Finnmark

I flere av regionene har kommunene begynt å samarbeide mer strategisk i såkalte kommuneblokker. Vestre Varanger samarbeidet, også omtalt som 4K samarbeidet, er kanskje det fremste eksempelet på dette, hvor fire kommuner har gått sammen om et felles plankontor, økonomifunksjon, barnevern, forvaltningskontor og IT. Samarbeidet oppleves som nødvendig for å kunne levere på lovpålagte områder hvor de ikke klarer å levere alene.

Samarbeid gir tilgang til større fagmiljø og bedre kvalitet på tjenestene. Samtidig er det viktig at alle kommuner er likeverdige i samarbeidet, slik at ingen blir dominerende. For å få dette til, må nødvendigvis alle ha ansvar for ulike områder. Denne typen samarbeid har mange fordeler, samtidig som det kan være utfordrende å finne en løsning hvor alle får like mange ansatte. Det er også enkelte utfordringer knyttet til kontroll og ledelse, og hvor det oppleves at styringslinjene svekkes gjennom de interkommunale samarbeidene.

Vestre Varanger samarbeidet består av fire relativt små kommuner i Øst Finnmark: Berlevåg, Båtsfjord, Tana og Nesseby. Samarbeidet er i gang for å sikre gode tjenester til innbyggerne, bygge større fagmiljøer, dele på kostnader og gjøre kommunene mindre sårbare.

Samarbeidet er basert på fire prinsipper:

- Samarbeidet skal ikke medføre et nytt forvaltningsnivå overordnet kommunene
- All politisk makt skal ligge hos de fire kommunestyrene i samarbeidet
- Likeverdighet og desentralisering gjennom at ressurser og stillinger skal fordeles og ikke samles i en kommune
- Tydelige roller og møteplasser, hvor ordførere og kommunedirektører skal ha egne arenaer

For å sikre likeverd har hver kommune vertskommune ansvar for minst ett tjenesteområde. I dag samarbeides det om:

- Økonomi ved lønn og regnskap (Berlevåg)
- Tildeling/ forvaltningskontor for helse og omsorg, (Båtsfjord)
- Plankontor og barnevern (Tana)
- IT (Nesseby)

Kommunene er også en del av utviklingsprogrammet Bygdevekst gjennom Vestre Varangersamarbeidet og får statlige midler til tre prosjektstillinger knyttet til dette programmet

Kilde: Utredning av Vestre Varanger Samarbeidet (Nesseby kommune 2025)

De store kommunene er mer skeptiske til interkommunalt samarbeid

Interkommunalt samarbeid i stort er nødvendig for å sikre lovpålagte tjenester, spesielt i små kommuner med begrensede ressurser og kompetanse. Samarbeid gir tilgang til større fagmiljø og mulighet til å løse oppgaver kommunene ikke klarer alene. Flere gir også uttrykk for at de ser på samarbeid som et alternativ til sammenslåing, og som en måte å opprettholde lokalt selvstyre på.

Samtidig blir det påpekt av flere at interkommunalt samarbeid fører til en uthuling av den demokratiske styringen og at det kan føre til tap av demokratisk kontroll og svekkede styringslinjer. Flere gir uttrykk for at interkommunale samarbeid fører til økte kostnader som de ikke har kontroll på.

Dette kan både reflektere manglende kontroll og styring med interkommunalt samarbeid, men også at alternativet til noen kommuner er at de ikke leverer, eller bare delvis leverer tjenestene, noe som da er billigere enn å levere tjenestene gjennom et samarbeid.

Størrelse betyr noe

Små og store kommuner vurderer interkommunalt samarbeid ulikt. Små eller mellomstore kommuner (under 3000 innbyggere) har begrenset med tilgang til kompetanse og små fagmiljø. Samarbeid ses på som nødvendig for å oppfylle lovkrav og sikre kvalitet. Disse kommunene fremhever tilgang til kompetanse, større fagmiljøer og robusthet som viktige gevinster. De er i større grad åpne for å utvide samarbeidet til flere områder, samtidig som at de ønsker å beholde noe lokal styring og er opptatt av likeverdige samarbeid. Flere gir uttrykk for at de ikke ønsker å sentralisere oppgavene sine til en større kommune og at likeverdige samarbeid preget av tillit er viktige for å få til gode robuste samarbeid.

De større kommunene (over 5000 innbyggere) gir i større grad trykk for å være skeptiske til interkommunalt samarbeid. De har større administrasjon selv og bredere kompetanse internt og opplever mindre behov for samarbeid enn de små kommunene. Flere av disse gir uttrykk for at de opplever at samarbeidene blir skjeve. De større kommunene fungerer i større grad som vertskommuner og opplever at de må ta en uforholdsmessig stor av kostnadene og ansvaret.

Det er også eksempler på at større kommuner brått har avbrutt samarbeid med mindre kommuner som da plutselig befinner seg i en utfordrende situasjon der de ikke har kompetanse eller ressurser til å løse sine lovpålagte oppgaver. Historier som dette gjør at det er mindre fristende å samarbeide med større kommuner hvor det ikke er en gjensidig avhengighet.

Regionale forskjeller

Kommunene i Øst-Finnmark er jevnt over mer positiv til interkommunalt samarbeid enn kommunene i Vest-Finnmark. Dette kan skyldes optimisme rundt Vestre Varanger-samarbeidet og at disse kommunene har funnet en måte å samarbeide på som gjør at det oppleves likeverdig. Vest Finnmark er mer variert i størrelse og kombinert med geografi, gjør dette det mer krevende å samarbeide om en rekke oppgaver som krever fysisk tilstedeværelse.

Troms preges av mer variasjon. De små kommunene er mer positive til samarbeid om spesialiserte tjenester, mens de større er mer negative. Sør og Midt-Troms har lengre tradisjon for interkommunalt samarbeid, og særlig regionråd og nettverk trekkes frem som viktige for å bygge tillit og felles forståelse. Samarbeidene i disse regionene er mer flyktige og informantene gir inntrykk av at de delvis «shopper» rundt for å finne løsninger som fungerer best for deres kommune.

Kommunene er mest positive til samarbeid om oppgaver som krever spesialisert kompetanse

Hva slags tjenester det samarbeides om, har stor betydning for hvorvidt samarbeidet oppleves som vellykket. Det er en klar tendens til at samarbeid oppleves som mer positivt når det gjelder spissede og spesialiserte tjenester som krever særskilt kompetanse. Dette inkluderer:

Barnevern og sosialtjenester: En tjeneste som krever en spesialisert kompetanse og robusthet som små kommuner ikke klare alene. I tillegg er tjenesten slik at det kan være krevende med habilitetsproblematikk i mindre kommuner, noe som gjør det fordelaktig å samarbeide. Samtidig kan det gi utfordringer knyttet til samhandling med andre kommunale tjenester.

Plankontor: Dette er tjenester som krever kompetanse som er krevende å rekruttere og beholde. Muligheten for å bygge opp større fagmiljø som kan jobbe koordinert med dette gir en mulighet til å jobbe langsiktig og med høyere kvalitet. Flere av disse har også ansvar for beredskap og samfunnssikkerhet.

IT og digitalisering: Også dette området krever spisskompetanse og stabilitet, og flere gir uttrykk for at det er nødvendig å samarbeide for å få til dette.

Økonomi og regnskap: Flere kommuner samarbeider om økonomifunksjoner som lønn og regnskap, og det er spesielt vellykket i små kommuner hvor det er vanskelig å rekruttere eller beholde kompetanse.

Brann, legevakt og krisesenter: Tjenester som krever vaktordninger og hvor tjenesten ikke er avhengig av å leveres i kommunen.

PPT, kommunepsykolog, rus og psykiatri: Oppgaver med lavt volum det er vanskelig å rekruttere til.

Landbrukskontor, veterinær, feietjenester: Fagområder med få ansatte og behov for spesialisering.

Samarbeid om kjerneoppgaver med behov for lokal tilstedeværelse, som eksempelvis skole og barnehager, helse og omsorg og tekniske tjenester og drift, er det større skepsis til.

Mange er også skeptiske til å samarbeid om strategiske funksjoner, som for eksempel HR eller økonomistyring. Stabsfunksjoner som lønn og regnskap er det positive erfaringer med, mens mer strategiske oppgaver som økonomistyring og budsjettarbeide oppleves som mer krevende. Noen gir uttrykk for at de er skeptiske til interkommunale plankontor fordi de oppleves som en så viktig del av den politiske styringen av kommunen, og viktig å ha tett på for å sikre sin rolle som samfunnsutvikler.

Tre nye Interkommunale plankontor i Troms og Finnmark

Tre regioner har igangsatt samarbeid om interkommunale plankontor siden kartleggingen i 2019.

Vestre Varanger: Berlevåg, Båtsfjord, Lebesby og Tana

Nord-Troms: Lyngen Kåfjord, Nordreisa og Skjervøy

Midt-Troms: Målselv, Bardu, Sørreisa, Dyrøy, Senja

De interkommunale plankontorene er fortsatt ganske nyopprettet, men informantene gir uttrykk for at det oppleves som suksesshistorier. Unge og dyktige ansatte som jobber parallelt med flere kommuner gir raskere fremdrift, mer struktur og bedre kvalitet på det som leveres. Det gjør det mulig for kommunene å oppfylle lovkrav om planlegging, selv for små kommuner.

I noen intervju kommer det frem at det har vært utfordringer med rekruttering og forankring i oppstartsfasen, men at det fungerer bedre etterhvert.

Godt samarbeid er avhengig av gode naboer

Kommunene føler seg i stor grad avhengig av gode naboer for å få til gode samarbeid, og det oppleves lettere å få til stabile samarbeid når samarbeidene oppleves som likeverdige. Dette gjenspeiles også i Vestre Varangersamarbeidet hvor likeverd er et viktig prinsipp. Samarbeid mellom en stor kommune og flere mindre kommuner oppleves ofte som lite tilfredsstillende for begge parter. De små kommunene opplever samarbeidet som et steg mot sammenslåing, samtidig som de frykter å miste kompetanse og arbeidskraft ut av kommunen. På den andre siden opplever de største kommunene at de selger tjenestene for billig, og at ansvarsfordelingen mellom kommunene er skjev.

I samarbeid hvor kommunene er omtrent like store, er samarbeidet avhengig av at det finnes en etablert kultur og gjensidig tillit. I noen regioner blir det påpekt at samarbeid kun fungerer dersom én kommune får rollen som vertskommune, og arbeidsplassene lokaliseres dit. I begge fylkene finnes det nabokommuner med lang konkurransehistorie og til tider konflikt, noe som gjør samarbeidsklimaet utfordrende. Det finnes også kommuner som uttrykker klare ønsker om å begrense interkommunalt samarbeid mest mulig. Dette skaper naturligvis vansker for naboene som ønsker samarbeid med disse kommunene.

Samarbeid sees på som en måte å sikre nødvendig kompetanse og bedre kvaliteten på tjenestene. Flere peker på at dette gir en mer effektiv utnyttelse av ressursene, og mulighet for små kommuner til å oppfylle lovpålagte krav.

“

Det kreves en hvis raushet hvis IKS skal fungere – det er ikke like mye i det for alle parter

“

Den letteste veien til rom er formalisert samarbeid.



Apetitten på sammenslåinger er liten, men flere tror at dette vil tvinge seg frem på sikt

Kommunereformen som ble igangsatt av Solberg regjeringen endret i liten grad kartet over Troms og Finnmark. Fylkene Troms og Finnmark, ble sammenslått i 2020, men dette ble reversert allerede i 2020. I tillegg ble det gjennomført to kommunesammenslåinger i Troms og en i Finnmark. Intervjuene tyder på at apetitten på sammenslåinger fremover fortsatt er liten, og i mange intervju blir det påpekt at å jobbe for dette er håpløst og vil føre til et politisk- eller karrieremessig selvmord. Flere sier at de selv mener det mest rasjonelle er sammenslåing, men at de ikke tror dette lar seg gjøre. Og mange ser heller ikke fordelene med sammenslåing.

Bakgrunnen for motstanden varierer, og utgangspunktene for kommunene er ulike:

Frykt for sentralisering av viktige tjenester: For mange vil sammenslåing kunne medføre en økt sentralisering av oppgaver, og representerer en reell fare for at viktige tjenester som sykehjem og skole ville måtte fjernes fra bygdene. I tillegg er en frykt for sentralisering av arbeidsplasser og tap av lokal kontroll

Liten økonomisk gevinst ved sammenslåing: For noen kommuner oppleves ikke gulroten ved sammenslåing stor nok. Kommuner som driftes godt har i liten grad ønske om å bli slått sammen med en nabokommune med økonomiske utfordringer

Geografiske distanser: For en del kommuner i Finnmark gjør geografiske distanser at gevinstene å hente ved sammenslåing er små.

Samisk identitet: For samiske kommuner veier trusselen om at en sammenslåing kan medføre tap av samisk identitet og kultur tungt.

Tvangssammenslåing på sikt, og interkommunalt samarbeid som en midlertidig løsning?

Selv om informantene ikke ser på sammenslåing som realistisk på kort sikt, peker mange på at det vil være aktuelt på lengre sikt, og at det vil tvinge seg frem selv om det ikke er ønsket. Det blir i noen intervju påpekt at lokal motstand mot sammenslåinger vil si at det på sikt vil være behov for tvangssammenslåing. Men her er det ambivalens, selv om noen ledere ønsker seg reformer som gjennomføres av staten uten folkeavstemming, er det også mange som peker på at dette vil være uheldig.



Er veldig for sammenslåing, men avstander gjør det utfordrende og ikke minst en enorm kostnad

Samarbeid sees på som et nødvendig onde for å unngå sammenslåing, men like fullt et skritt på veien mot sammenslåing

Interkommunalt samarbeid er en måte for mindre kommuner å sikre seg mer kapasitet og kompetanse ved å gå sammen om å skape større og mer robuste fagmiljø, noe som også fremstår som mer attraktivt for arbeidstakere. Interkommunalt samarbeid vurderes som en strategi for å unngå sammenslåinger for små kommuner.

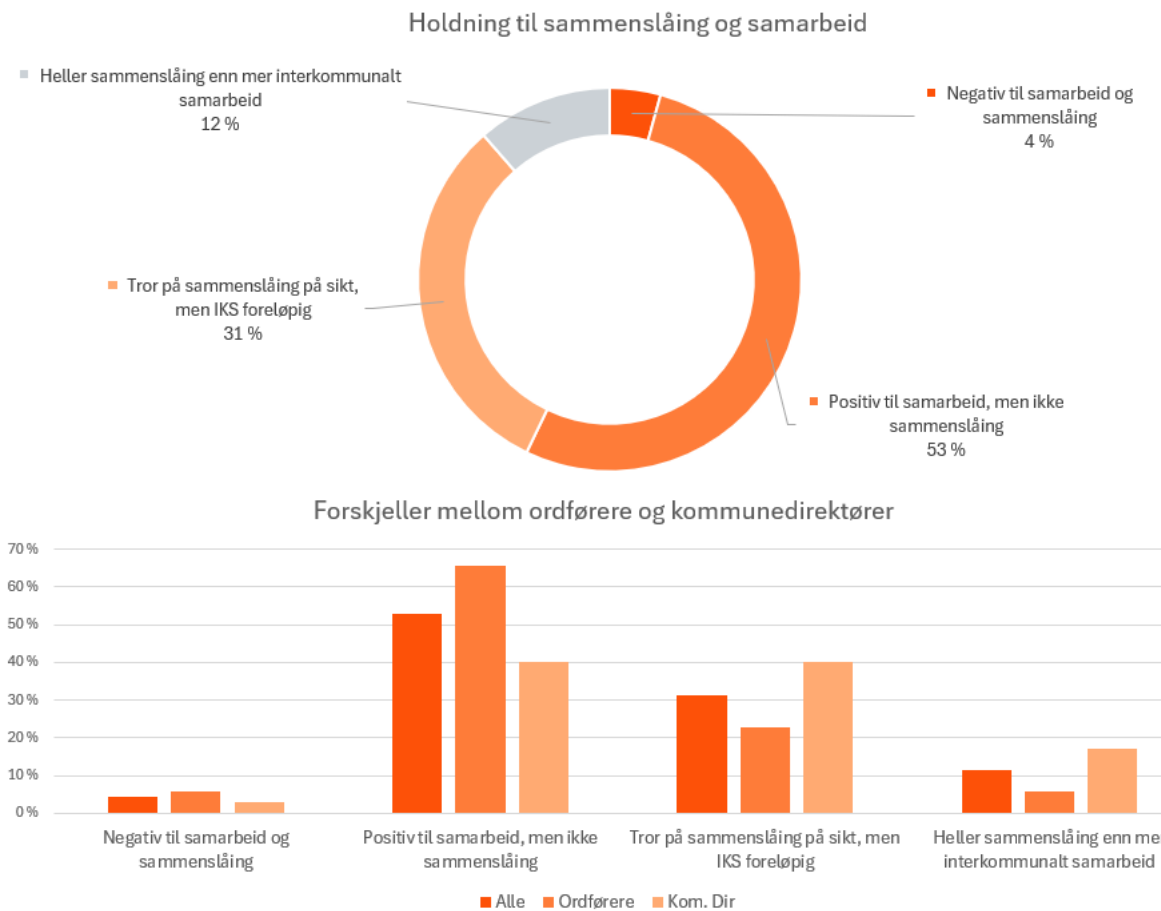
Samtidig er det flere som ser interkommunale samarbeid som et skritt på veien mot sammenslåing. Sammenslåing oppgis av flere som det mest rasjonelle, men vurderes ikke som gjennomførbart på kort sikt. Mange oppgir at de ikke tror det er mulig å få til frivillige sammenslåinger, for eksempel gjennom folkeavstemming. Samtidig er det også flere som sier at de ikke tror tvangssammenslåinger er veien å gå. For de som mener at sammenslåinger er det mest rasjonelle, men ikke mulig å få til, er dermed samarbeid den nest beste mulige løsningen.

Det er et stort flertall som er positive til interkommunalt samarbeid. Innenfor denne gruppen er det både de som ser sammenslåing som aktuelt på lengre sikt, og en stor del som ønsker samarbeid, men ikke sammenslåing. Blant de som tror på sammenslåing, påpekes det ofte at dette ligger langt frem i tid. Noen mener også at sammenslåing kommer for sent på grunn av manglende vilje – både i befolkningen og blant politikerne.

Oppsummert er ordførerne mer positive til samarbeid enn til sammenslåing, mens kommunedirektørene i større grad støtter sammenslåing, eventuelt samarbeid med mål om sammenslåing på lengre sikt.

“

Spørsmålet blir jo da at når man har kommet så langt med kommunesammenslåing, er det sånn at man bare legger to lik i en kiste?



“

Samarbeid er dyrt, men vi får løst oppgavene

Endringer siden forrige kartlegging

Syn på sammenslåing og samarbeid ved forrige kartlegging

Ved forrige kartlegging var kommunereformen til Solbergregjeringen fortsatt fersk og et viktig tema i kartleggingen, samtidig som at det var mindre samarbeid i kommunene, spesielt i Finnmark. I tillegg ble et mindre utvalg kommuner intervjuet i kartleggingene i 2018 og 2019.

På spørsmål om hva lederne anser som en langsiktig løsning for egen kommune svarte alle i Finnmark at det er behov for å gjøre strukturelle grep i form av utvidet interkommunalt samarbeid eller kommunesammenslåing. 8 av 22 ledere svarte at de anså kommunesammenslutning som en langsiktig løsning

I Troms pekte 17 av 24 ledere på kommunesammenslåing som en løsning fremover. De mente samtidig at det interkommunale samarbeidet samtidig må videreutvikles og forsterkes de nærmeste årene. Videre svarte de at en kommunesammenslåing måtte medføre en bred regional løsning, ikke lokale sammenslutninger mellom to nabokommuner.

I sum har det ikke vært store endringer i syn på sammenslåing siden 2018 og 2019

Samlet sett tyder ikke intervjuene på at holdningen på sammenslåing har blitt mer positiv siden 2018 og 2019. Samlet er det omtrent halvparten av lederne som ønsker seg en sammenslåing på lengre sikt, samtidig som at interkommunalt samarbeid ses på som en mer nærliggende løsning som må videreutvikles.

Den største forskjellen er kanskje at kommunene i denne kartleggingen i større grad har erfaring med interkommunalt samarbeid, og mange påpeker svakheter ved dette som løsning. Interkommunalt samarbeid trekkes frem av mange som en midlertidig løsning, og en måte å utsette en sammenslåing på. For de som ikke ønsker sammenslåing blir interkommunalt samarbeid en måte å unngå sammenslåing på, og for de som egentlig ønsker samarbeid så er interkommunalt samarbeid en måte å gjøre sammenslåingen mer sømløs og utvikle kulturen for samarbeid på tvers av kommuner i forkant av en sammenslåing.

“

Bare to muligheter, slå sammen eller redusere oppgavene til små kommuner. Får ikke kommune til å slå seg sammen frivillig, og det sitter nok langt inne med tvang

“

Tenker det vil være et punkt hvor man har overført for mange tjenester til interkommunale tjenester, og at diskusjonen om sammenslåing bør tas

Syn på Statsforvalteren og fylkeskommunene

Det er ulike erfaringer med Statsforvalteren. Rollen forstås ulikt, og det er også forskjeller internt i de ulike avdelingene når det gjelder hvordan embetet utøves. Kommunene savner en tydelig og proaktiv fylkeskommune.



Kommunene ønsker mindre kontroll og tilsyn og mer veiledning støtte fra Statsforvalteren

Kommunene oppfatter Statsforvalteren som en viktig aktør, men det finnes mange ulike oppfatninger om embetets rolle, og det er stor variasjon i hvordan det oppleves. Et gjennomgangstema er at balansen mellom statlige krav og lokal handlefrihet er utfordrende.

Rollen Statsforvalteren har forstås ulikt av kommunene. I tillegg gir kommunene uttrykk for at de opplever at Statsforvalteren selv utøver sin rolle ulikt i de ulike avdelingen og internt i avdelingene. Det vil si at de opplever at utfall av saker til dels er personavhengig.

Kontroll, tilsyn og byråkrati: Statsforvalteren har for stort fokus på kontroll og tilsyn, heller enn å veilede og støtte. Dette trekkes frem som ressurskrevende og lite motiverende, spesielt for små kommuner med begrenset kapasitet som ønsker veiledning. Flere peker på at statsforvalteren henger seg opp i det formelle, og ikke tar tak i realitetene i sakene. Det blir nevnt saker hvor statsforvalteren åpner tilsyn istedenfor å gi den støtten og veiledningen som kommunen trengte. Det blir også uttrykt ønske om at Statsforvalteren er mer koordinerte i sine tilsyn, slik at den totale mengde tilsyn i samme tidsperiode ikke blir uoverkommelig for kommunene. Samtidig er det også informanter som påpeker at tilsynene er nyttige og gir viktig kunnskap. Enkelte kommuner etterlyser mer konkret og målrettet veiledning, og mindre generelle tlbakemeldinger.

Veiledning og støtte: Samtidig er det flere som gir tilbakemelding om at de opplever at Statsforvalteren er tilgjengelig og har god kompetanse. Statsforvalteren tilrettelegger for god dialog og støtte, spesielt innen beredskap og planarbeid. Statsforvalteren er en god samarbeidspartner og driver for endring. Flere opplever at Statsforvalteren har «tatt ned pekefingeren» og blitt mer dialogorientert. Likevel er summen av tilbakemeldinger at dialogen ikke er god nok. Konkret og målrettet veiledning savnes, og veiledningen fremstår for generell eller inkonsekvent.

Saksbehandling og effektivitet: Flere gir uttrykk for at de opplever at saksbehandlingstiden hos Statsforvalteren oppleves som lang og lite effektiv, noe som forsinker kommunale planprosesser og utviklingsarbeid.

“

Opplever at Statsforvalteren kontrollerer mer enn de veileder

“

Jeg opplever at statsforvalteren henger seg opp i det formelle isteden for å ta tak i realiteten i saken

Kommunene savner en Statsforvalter som jobber mer enhetlig med samfunnsutvikling

Manglende helhet: Det mangler helhetstenking og koordinering mellom ulike avdelinger og nivåer hos Statsforvalteren. Veiledningen oppleves som fragmentert og lite koordinert. Råd og tilbakemeldinger er i for stor grad personavhengig, og det er avgjørende å ha «riktig» saksbehandler. Det blir også påpekt at dialogen kan være god på individnivå og i enkeltsaker, men flere etterlyser mer helhetlig og samordnet støtte, samt en tydeligere stemme.

Samfunnsutvikling og planarbeid: Statsforvalteren oppleves som en krevende part i plansaker, med mange innsigelser og krav som hemmer lokal utvikling. Det blir gitt uttrykk for at Statsforvalteren oppleves som en bremsekloss i samfunnsutviklingsarbeid. Dette gjelder spesielt i spørsmål om grønn omstilling, kraftutbygging og næringsutvikling. Det blir også trukket frem at Statsforvalteren ikke har tilstrekkelig lokalkunnskap, spesielt gjelder dette saker som gjelder reindrift og arealplanlegging.

Statsforvalterens krav til plan oppleves som omfattende og komplisert. Noen får diffuse innsigelser som de opplever svekker lokal medbestemmelse. Spesielt miljøavdelingen oppleves av mange som krevende. Flere gir uttrykk for at det er for sterkt fokus på vern og miljøhensyn, som er en barriere for lokal utvikling. Det pekes også på uklarte og lite koordinerte beskjeder fra Statsforvalteren og at det er vanskelig å få tydelige svar, særlig i plansaker og ved innsigelser.

Interkommunalt samarbeid: Statsforvalterens rolle som pådriver for interkommunalt samarbeid fremheves av flere. Statsforvalteren har bidratt til å etablere samarbeid og bistått med finansiering i begynnelsen. Dette oppleves både positivt og negativt. Noen setter pris på støtten som gis, mens andre opplever Statsforvalteren som for detaljstyrende. En utfordring som pekes på, er at skjønnsmidler tildeles basert på hvor stor grad kommunene velger løsninger som Statsforvalteren ønsker, for eksempel interkommunalt samarbeid, og ikke nødvendigvis ut fra hvilke løsninger kommunene selv opplever trenger. Det blir påpekt at at skjønnsmidler og støtte til planarbeid går til interkommunale plankontor og større samarbeid, mens små kommuner uten slike samarbeid faller utenfor, dette oppleves som urettferdig.

Beredskap: Flere trekker frem Statsforvalteren som en viktig aktør for støtte innen arbeid med samfunnsikkerhet og beredskap, og opplever at det er godt samarbeid på dette området. Flere oppgir at Statsforvalteren har vært en viktig støttespiller i krevende situasjoner. Statsforvalteren får også ros for å sette fokus på viktige tema og bidra til felles informasjonsdeling.



Jeg er kritisk til Statsforvalterens oppførsel når det kommer til næring, kystplaner, næringsplaner. De har et ekstremt miljøfokus som hindrer utvikling.



Statsforvalteren opererer mellom barken og veden, ikke alle har den forståelsen

Kommunene savner en tydelig og proaktiv fylkeskommune

Fylkeskommunene i Troms og Finnmark har både opplevd en sammenslåing og en reversering siden intervjuene i 2019. Intervjuene tyder på at dette har preget fylkeskommunene og gjort de mindre synlige i kommunene. Dette gjelder spesielt informantene i Finnmark.

Finnmark fylkeskommune oppleves som fraværende

Finnmark fylkeskommune oppleves som fraværende i rollen som regional utvikler. Det savnes en tydeligere stemme fra fylkeskommunen i nasjonale saker for å ivareta Finnmarks interesser. Det oppleves som usikkert hva fylkeskommunen faktisk skal bidra med, spesielt etter at sammenslåingen ble opphevet.

Fylkeskommunen skal ta hånd om videregående opplæring, tannhelse, samferdsel, kultur, idrett og friluftsliv, samt være en pådriver for regionalt samarbeid over kommunegrensene. Enkelte informanter stiller seg kritisk til fylkeskommunens arbeid, og viser til dårlige veier og manglende hurtigbåttilbud.

Bakgrunnen for informantenes oppfatninger knyttes tydelig til sammenslåingen og den påfølgende delingen av Troms og Finnmark fylkeskommune.

Tre geografiske områder med til sammen 11 kommuner i Finnmark deltar i Bygdevekstavtaler. Disse trekkes frem som positive av informanter, men enkelte gir uttrykk for at de er for små til å utgjøre en reel forskjell.

Det etterlyses en tydeligere fylkeskommune i Troms

Troms fylkeskommune oppleves som mer relevant og til stede for kommunene. Dette tilskrives delvis at fagmiljøene er større og mer tilgjengelige i Troms. Samtidig etterlyses økt proaktivitet og tydeligere prioriteringer for å styrke den regionale utviklingen ytterligere.

Det oppleves at fylkeskommunen i for stor grad fungerer som et politisk organ, og at det er begrenset støtte på administrativt nivå. Distriktskommunene uttrykker spesielt et behov for at fylkeskommunen finner en bedre balanse mellom by- og bygdesatsing, slik at ressursene fordeles rettferdig og tilpasses lokale behov.

Innen samferdselssektoren skapes det frustrasjon over manglende fremdrift i enkelte prosjekter, noe som medfører utfordringer både for næringsliv og innbyggere.

Troms fylkeskommunen oppleves som mer proaktiv som regional utvikler. Dette kan også skyldes at Fylkeskommunen i større grad har mulighet til å bevilge utvikling- og prosjektmidler til kommunene gjennom Troms Holding.

Et geografisk område i Troms deltar i Bygdevekstavtaler (Nord-Troms, med fire kommuner)



Den ferske «skillsmissen» bidrar til at kommunene opplever at fylkeskommunen fortsatt er i en prosess med å avklare sin egen rolle og organisering

6

Veien videre, våre anbefalinger

Kommunene i Troms og Finnmark står overfor en forvaltningsmessig krise. Det er behov for å finne løsninger for å styrke kommunene mens det enda er tid.

Kommunene i de nordligste fylkene står overfor en forvaltningsmessig krise som gir et mulig frempek til resten av landet

Samlet sett gir ordførere og kommunedirektører i de to nordligste fylkene et dystert bilde på utfordringene i kommunene. Utfordringsbildet er ikke unikt: en aldrende befolkning, mangel på kompetanse og bemanning, sentralisering, økte renter og et skjerpet trusselbilde fra øst er problemstillinger flere kommuner i Norge møter i ulik grad. Likevel er utfordringene i de nordligste fylkene større, har vart lengre, og mulighetene til å løse dem gjennom å jobbe smartere virker mer begrenset. Befolkningen er mindre, avstandene lengre og truslene fra øst er bokstavelig talt nærmere. Utfordringene for kommunene forventes å øke fremover. Befolkning og bemanningsproblemene vil bli større. Demografiske fremskrivninger viser en synkende andel i yrkesaktiv alder, samtidig som det er behov for flere hender og hoder i helse og omsorg. Helsepersonellkommisjonen har tydelig påpekt alvoret i situasjonen i helse- og omsorgssektoren. I tillegg til de fem B-ene kan en til B legges til: Beredskap. Vi står vi overfor klimaendringer og økt behov for samfunnssikkerhet og beredskap. Selv om utfordringsbildet er krevende over hele landet, utgjør det en særlig forvaltningsmessig krise for små kommuner med svak økonomi utenfor sentrale strøk. Mange av disse kommunene finnes i Troms og Finnmark. Utfordringsbildet her er i stor grad et frempek på utfordringer som også vil møte resten av landet fremover.



Kommuner som i dag ikke klarer å levere på de lovpålagte oppgavene og tjenester til sine innbyggere



Utfordringer som forventes å øke fremover:

Befolkning: færre i arbeidssfør alder og store utgifter til helse og omsorg



Bemanning: kamp om både hoder og hender



Bygda: sentralisering og spredt befolkning



Budsjett: Store utgifter til helse og omsorg fremover og mindre inntekter



Beslutninger: høyt forventningsnivå og krevende prioriteringer også fremover



Beredskap: Et mer komplekst beredskapsbilde med klimaendringer og en urolig verden



Flere kommuner vil slite med å levere lovpålagte tjenester og de som allerede sliter, vil slite mer

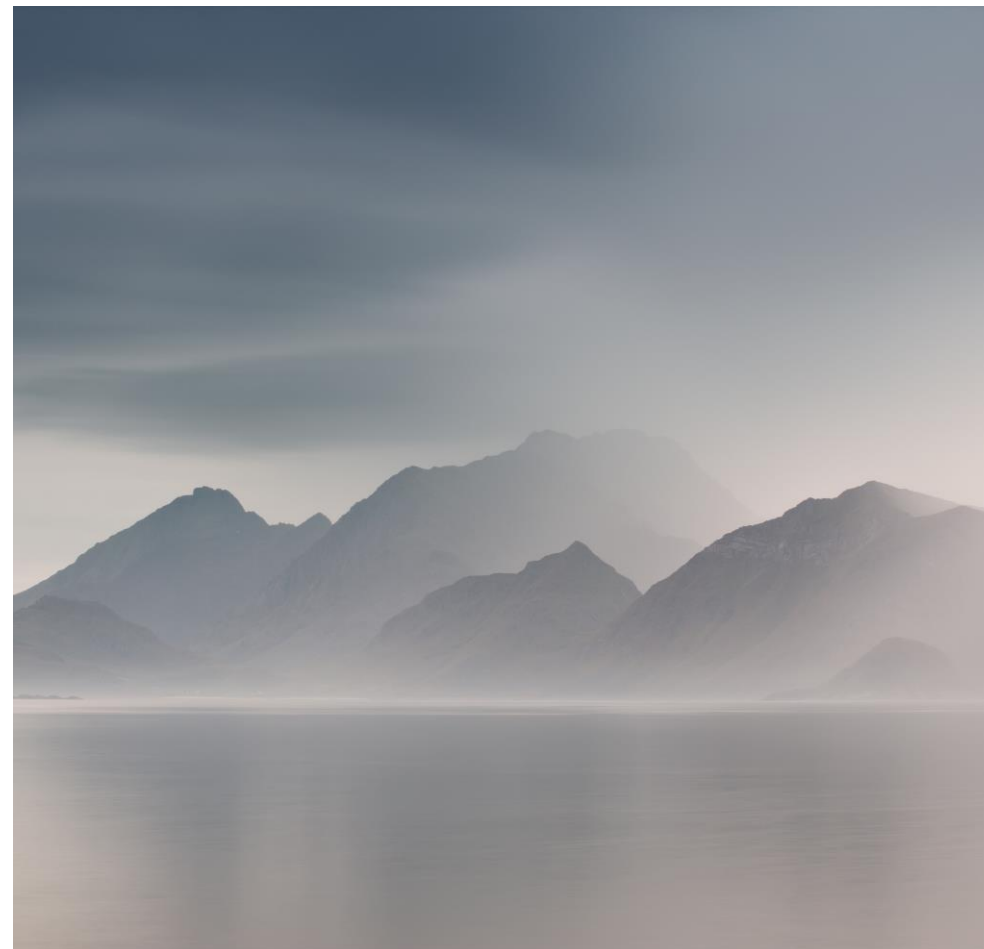
Det haster å finne løsninger som kan styrke kommunene

Utfordringene vil trolig kun forsterkes i årene som kommer. De to nordligste fylkene treffes hardt, men de er ikke unike. Samtidig som at kommunenes evne til å løse sine lovpålagte oppgaver og levere tjenester til sine innbyggere svekkes, vil tjenestebehovet fremover øke. Kommunene i Norge står ulikt posisjonert til å møte utfordringene og ta en aktiv rolle som samfunnsutvikler fremover. For kommunene som allerede sliter med å levere lovpålagte tjenester haster det med å finne løsninger mens det enda er tid.

Det har vært en økning i interkommunalt samarbeid i kommunene. Optimismen rundt mulighetene dette gir er også økende, selv om det er en del skeptiske stemmer.

NIVI påpekte i sin analyse fra 2019 behovet for å forsterke det interkommunale samarbeidet i begge fylkene ved å etablere mer forpliktende samarbeidsstrukturer, såkalte «kommuneblokker» eller «regionale tyngdepunkter». Det gjøres forsøk på dette, og for flere av de involverte knyttes det stort håp til utviklingen, selv om samarbeidet fortsatt er i startgropa. En betydelig utfordring er at kommunene i stor grad er avhengige av å ha nærliggende kommuner som ønsker samarbeid og kan delta som likeverdige parter. Det gjør at økt interkommunalt samarbeid ikke er en løsning som passer for-, eller er mulig for alle. Interkommunalt samarbeid kan også svekke styring, innflytelse på tjenesten og demokratisk kontrollen, fordi myndighet flyttes ut av kommunen.

Samtidig er det behov for å styrke kompetanse og kapasitet i kommunene, og det haster. Det er ingenting som tyder på at tilgang til kompetanse eller overføringer i statsbudsjettet vil øke de nærmeste årene. Det er også begrenset hvor mye det hjelper å øke bevilgninger til kommunene når det ikke finnes nok folk eller kompetanse. Grep for å styrke kommunene bør skje nå, mens det enda er tid.



Det er behov for å styrke kompetansen på planlegging og samfunnsutvikling ytterligere i kommunene

Samtidig som kommunene i Troms og Finnmark står overfor betydelige utfordringer, er det også store muligheter i disse fylkene. Troms og Finnmark har mange naturgitte fordeler, og mulighetsrommet disse gir er stort. For å sikre at kommunene imøtekommer utfordringene og griper mulighetene er det behov for å styrke den strategiske kompetansen i kommunene.

Kommunene har styrket planleggingsarbeidet siden forrige kartlegging. Det er opprettet flere interkommunale plankontor og øvrig interkommunalt samarbeid på plan for å styrke fagmiljøene på planlegging, og sikre at kommunene klarer å tiltrekke seg relevant kompetanse. Dette kan tyde på at kommunene er mer beviste sin rolle som samfunnsutvikler.

Det er risiko ved å sette ut arbeidet med planarbeid

Samtidig er det viktig å påpeke at det ligger en risiko i denne typen samarbeid: Kommuner kan miste eller sette bort den interne kompetansen på planarbeid. Dette kan gjøre det vanskelig å koble planlegging med daglig drift og politiske beslutninger. Planlegging er en kjerneoppgave i kommunens rolle som samfunnsutvikler. Dersom kompetansen forsvinner fra rådhuset, svekkes den strategiske evnen til å knytte planer til utvikling.

En del av den strategiske kompetansen vil være å forankre daglig drift med planarbeid, for eksempel ved å koble samfunnsplaner med kommunale budsjetter og temaplaner. Arealplanlegging er også en del av kommunens strategiske utvikling og er tett knyttet til nærings- og samferdselsutvikling. Dette er politiske beslutninger som det er viktig at kommunene tar eierskap til.

Flere kommuner med egen fagkompetanse på plan uttrykker derfor motvilje mot interkommunalt samarbeid. Samtidig finnes det eksempler på kommuner som styrker seg

gjennom samarbeid, men som beholder interne ressurser for å sikre koblingen til øvrig virksomhet, noe som fremstår som det beste fra to verdener. For kommuner som uansett ikke har denne kompetansen og kapasiteten, samt ikke evner å bygge opp fagmiljø, vil interkommunalt planarbeid styrke deres kompetanse. På sikt krever dette imidlertid at ledelsen i kommunen klarer å koble arbeidet med plan mot de strategiske arbeidet i kommunen, særlig innen næringsutvikling. Det er også viktig at planene henger sammen med virksomhetens øvrige virke gjennom budsjettarbeid og økonomi.

Allerede nå ser urovekkende mange kommuner på planarbeid som noe de er pålagt å gjøre, som de ikke ser verdien av. Manglende forståelse for planarbeid og den strategiske koblingen til virksomhet og økonomi tyder på at det er viktig å styrke kommunenes kompetanse innen planlegging og samfunnsutvikling. Dette er nødvendig for at kommunene skal kunne fungere som samfunnsutviklere og bidra til å utnytte mulighetene som finnes i Troms og Finnmark.

Interkommunalt samarbeid på plan kan være en del av dette, men det er ikke løsningen alene. På sikt kan det også bidra til å svekke den strategiske kompetansen i kommunene. Som vi har skissert forventes utfordringsbildet for kommunene å øke i kompleksitet fremover med tanke på befolkningsutvikling, næringsutvikling og klimatilpasning m.m. Ansvar for den strategiske tenkingen rundt dette er en oppgave som ikke kan flyttes ut av kommunene. Selv om kommunene kan hente inn bistand på spesialisert fagkompetanse fra interkommunale ordninger, er det sentralt at det fortsatt er strategisk kompetanse som evner å knytte planer med faktiske aktiviteter i form av handlingsplaner og økonomiplaner i kommunene. For å sikre at kommunene evner å ta sin rolle som samfunnsutvikler bør derfor denne kompetansen styrkes. Dette anses som krevende ettersom det er utfordringer med å få tak i riktig kompetanse i mange av kommunene.

Det er behov for å styrke og koordinere arbeidet med beredskap

Kommunene er Norges grunnberedskap. Hvordan kommunene evner å verne seg mot- og håndtere hendelser som truer grunnleggende funksjoner og setter liv og helse i fare, er en viktig del av det nasjonale beredskapsarbeidet.

Når en krise oppstår, er det kommunen som møter innbyggerne og deres forventninger. Dersom de ikke klarer dette, risikerer vi en alvorlig tillitskrise til offentlig forvaltning. Det er derfor bekymringsverdig at så mange kommuner etterlyser tydeligere forventninger fra sentralt hold og en større grad av regional koordinering. Spesielt med tanke på Troms og Finnmarks strategisk viktige plassering. Det er avgjørende at kommunene får økt støtte for å kunne utøve sin beredskapsrolle på en aktiv og effektiv måte.

Koordinering og samarbeid er viktig, men kommunene må selv ivareta sin beredskapsrolle

Å kunne samarbeide med andre regionale og nasjonale aktører vil være viktig for å kunne opptre koordinert. Interkommunalt samarbeid kan være et viktig verktøy i beredskapsarbeidet i møte med manglende ressurser og kapasitet. Et interkommunalt samarbeid på beredskap har også sine begrensninger. Samarbeidet om beredskap må organiseres slik at kommunene drar nytte av ekstra kompetanse og hender, men samtidig ivaretar sin rolle som et fundament i den nasjonale beredskapen. Det eksisterer flere samarbeidsordninger innen beredskapsfeltet, for eksempel interkommunale løsninger som styrker brannberedskapen. Disse samarbeidene kan bidra til et bedre og mer kostnadseffektivt brannvesen enn om hver kommune skulle stått alene med mindre ressurser og høyere kostnader. Likevel har slike samarbeid – på samme måte som planarbeidet – også klare begrensninger i en krisesituasjon. Ved en regional eller nasjonal krise vil kommunene etablere egne krisestaber for å håndtere situasjonen lokalt. Hvis for mye av

beredskapsfunksjonene, som beredskapssjef, brann- og redningstjeneste og kommunelege, er organisert i et interkommunalt samarbeid utenfor den enkelte kommune, risikerer kommunens krisestab å ikke ha de sentrale rollene og beslutningsmyndigheten som trengs. Et eksempel på dette kan være at brannsjefen deltar i krisestab i vertskommunen og kun er tilgjengelig via telefon, noe som kan begrense kommunens evne til rask og koordinert krisehåndtering lokalt.

I de nordligste fylkene har beredskap også en utenriksdimensjon. Nærheten til Russland og sterk tilstedeværelse av forsvaret gjør at kommunene må kunne koordinere sin beredskap i tett dialog med statlige aktører som forsvaret, heimevernet og sivilforsvaret, samt lokalt næringsliv. Regjeringen la i august 2025 frem en ny Nordområdemelding, Norge i Nord. Denne legger vekt på at kommunene må inngå i et koordinert beredskapssystem med klare ansvarsforhold og kommandolinjer mellom sivile og militære aktører. Samtidig peker nordområdemeldingen på viktigheten av at Statsforvalteren og fylkene har en viktig rolle overfor kommunene gjennom veiledning og faglig bistand knyttet til planlegging, samfunnsutvikling og tjenesteutvikling. Regjeringen skriver også at de er viktige for å motivere og veilede kommunene i å etablere og videreutvikle langsiktige interkommunale samarbeid.

Vi er enig i at det er viktig at Statsforvalteren og Fylkeskommunene bistår gjennom veiledning og faglig bistand knyttet til planlegging, samfunnsutvikling og tjenesteutvikling. Likevel er vi usikre på om det interkommunale samarbeidet i tilstrekkelig grad sikrer at kommunene samlet opprettholder nødvendig eierskap og forankring. Det er viktig å organisere kommunen slik at de kan agere effektiv i en krisesituasjon og har sikret at strategisk kompetanse er tilgjengelig når krisen oppstår.

Oppgavedifferensiering eller flytting av oppgaver til andre forvaltningsnivå kan løse noe av problemet, men er det realistisk?

Flytting av oppgaver

Flytting av oppgaver innebærer at staten overfører ansvar som nå ligger hos kommunene til et annet forvaltningsnivå, eksempelvis til fylkeskommunen eller et statlig organ. Dette har blitt gjort med jevne mellomrom, hvor flytting av ansvar for sykehusene til statlige sykehusforetak kanskje er det tydeligste eksempelet. Norske kommuner har et bredt ansvarsområde med mye kompleksitet, og behovet for samordning av disse oppgavene øker. Samtidig gjør ny teknologi at det ikke nødvendigvis er hensiktsmessig at oppgavene løses i kommunene. For eksempel ble ansvaret for skatteoppkreving flyttet fra kommunene i 2020. Hvor dramatisk en oppgaveflytting oppleves er i stor grad avhengig av hvor store og sentrale oppgaver som flyttes, og hvor reell påvirkning kommunene har på utøving av tjenestene.

Barnevern er et tjenesteområde hvor det kan være fordeler med å flytte oppgaver fra kommunene til fylket eller staten. Fagområdet er sterkt regulert og gir kommunene lite handlingsrom for politisk skjønn. Samtidig krever det en faglig spisskompetanse, og for små kommuner er det en oppgave hvor habilitet kan være krevende og hemme god utøvelse av tjenesten. Av disse årsakene er barnevern et tjenesteområde med betydelig interkommunalt samarbeid. Kommuner opplever at samarbeid kan sikre at saksbehandlere ikke sitter for tett på barna og familiene det gjelder. Dette gjør imidlertid kommunene avhengig av hvorvidt naboene ønsker samarbeid, og særlig små kommuner er sårbare dersom den ene parten i samarbeidet velger å trekke seg ut.

PP-tjenester er i likhet med barnevern et område hvor habilitetshensyn gjør det fordelaktig å ikke være for lokal, og hvor det er krevende å bygge på faglig spisskompetanse i kommunene. Det er også omfattende interkommunalt samarbeid om dette i dag.

Ansvar for IT-drift og sikkerhet er et annet område hvor det kan være hensiktsmessig å vurdere flytting av oppgaver. Dette er et fagfelt hvor det er krevende å finne fagkompetanse, og hvor særlig små kommuner representerer en betydelig sikkerhetsrisiko ved at det er krevende å drifte og forvalte IT system. Små kommuner kan være sårbare for sabotasje og cyber-angrep. Østre-Toten opplevde i 2021 et angrep på sine systemer som medførte at alle systemene var nede i lengre tid. Nasjonale sikkerhetshensyn kan derfor gjøre det nødvendig å sikre at kommunene har sikre IT-systemer gjennom å flytte denne oppgaven ut fra kommunene.

Oppgavedifferensiering

Alternativet til oppgaveflytting kan være at kommunene får ulikt ansvar, basert på evne og størrelse. Eksempelvis ved at større kommuner blir pålagt et regionalt ansvar for utvalgte oppgaver eller at staten eller fylket overtar dette ansvar fra enkelte kommuner. Det er mulig å tenke at de samme oppgavene som kan flyttes fra alle kommuner også med fordel kan flyttes fra de minste kommunene.

Oppgavedifferenseier vil være et brudd på generalistkommuneprinsippet, og vil også medføre at selvstyret i de ulike kommunene vil få ulik tyngde. Jo mer som flyttes jo større effekt vil dette ha. Å flytte oppgaver fra mindre kommuner til mer befolkningsrike kommune vil øke forskjellen mellom kommunene.

Politisk urealistisk?

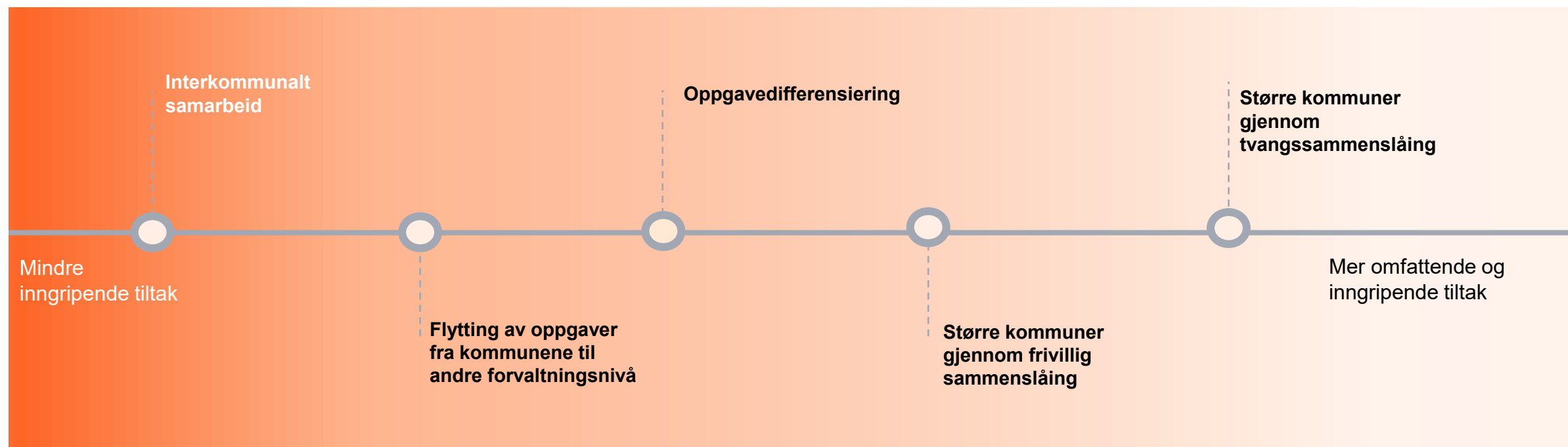
Generalistkommuneprinsippet ble grundig vurdert av det såkalte Generalistkommuneutvalget i 2022, som konkluderte med at dette bør videreføres. Det har siden vært lite politisk fokus på å utfordre dette. Spørsmålet om flytting av oppgaver har også blitt behandlet i flere offentlige utredninger de siste årene, med konklusjon om at dette kun bør skje unntaksvis. Vi vurderer derfor begge disse løsningene som lite realistiske på kort sikt.

Er det behov for tvangssammenslåing for å redde lokaldemokratiet?

Figuren under skisserer mulige løsninger for å sørge for at kommunene evner å løse sine oppgaver og levere tjenester til sine innbyggere, fra mindre til mer inngripende tiltak.

Interkommunalt samarbeid er den minst inngripende løsningen. Samtidig er graden av interkommunalt samarbeid en demokratisk utfordring. Flyttes for mye ansvar ut av kommunen mister kommunene også sin lokaldemokratiske funksjon og kommunene mister nødvendig styring. I tillegg er ikke interkommunalt ansvar et alternativ for alle kommunene. Store forskjeller mellom kommunene, geografiske distanser eller lite kultur for samarbeid gjør at ikke alle som ønsker å samarbeide får til et samarbeid.

Oppgavedifferensiering vil innebære at generalistkommuneprinsippet står for fall. Alternativet er da å flytte oppgaver fra kommunene, eller gjennomføre sammenslåinger av kommunene (frivillige eller gjennom tvang). Satt på spissen så vil likt ansvar tilsi like forutsetninger for å løse oppgavene, noe som i stor grad vil innebære å slå sammen kommunene. Paradoksalt nok kan tvangssammenslåinger derfor medføre mer lokaldemokrati ved at kommunene beholder sin lokaldemokratiske funksjon og beholder nødvendig styringskompetanse.



Samtalen om kommunesammenslåinger bør tas på nytt

Som beskrevet i kapittel 5, er holdningen til kommunesammenslåinger i hovedsak uendret siden 2018 og 2019. Flertallet av dem som mener at sammenslåinger vil tvinge seg frem på sikt, understreker at dette er et tema som er krevende å fronte lokalt. Politisk og karrieremessig omtales det ofte som et "selvmord". Selv etter krevende økonomiske år virker viljen til sammenslåing liten. Flere gir uttrykk for at en eventuell sammenslåing trolig vil komme for sent. De fleste ordførere er også tydelige på at de ikke ønsker en sammenslåing.

Årsakene til motstanden mot kommunesammenslåing varierer. For enkelte kommuner er det geografiske avstander og hensyn til samisk kultur som gjør at gevinstene ved sammenslåing oppleves som små, og her er det ikke sikkert at kommunesammenslåinger er løsningen. Men i de fleste kommunene handler motstanden likevel mest om en kombinasjon av lokalpatriotisme, frykt for nedleggelse av lokale tjenester og manglende økonomiske insentiver. For disse kommunene kan sammenslåing gjøre det lettere å håndtere fremtidige utfordringer og gi et større handlingsrom.

Kommunene bør selv ta initiativ til dialog om sammenslåing

I lys av de utfordringene kommunene i Troms og Finnmark står foran, mener vi det er viktig å løfte frem samtalen om kommunesammenslåing på nytt. Som mange påpeker i intervjuene vil sannsynligvis sammenslåinger uansett tvinge seg frem på sikt. Vi tror det klokt at kommunene selv sitter i førersetet og finner løsninger med sine naboer og i sin region, heller enn å vente på at Staten skal tvinge dem inn i en løsning. Ved å lede disse prosessene tror vi kommunene har større sjanse for å finne løsninger som er i tråd med lokalbefolkningens behov.

Noen av de som ønsker sammenslåing peker på at interkommunalt samarbeid kan være et skritt på veien dit. Til slutt samarbeider enkelte kommuner om så mange tjenester at det er naturlig å heller slå dem sammen. Det er mange eksempler på at dette er tilfelle, men det er ikke sikkert at kommunene i Troms og Finnmark har tid til å la de interkommunale samarbeidene modnes for lenge. Parallelt med interkommunale samarbeid vil vi oppmuntre kommunene til å begynne dialog om sammenslåing, og prøve å finne frem til gode løsninger.

Staten bør tydeliggjøre de økonomiske gevinstene ved sammenslåing

Det er kort tid siden forrige kommunereform. Fordelen med dette er at erfaringene fra reformen er ferske, og det er mange læringspunkter å bygge videre på. Vi tror også det vil være en fordel om de kortsiktige økonomiske gevinstene er tydeligere for de kommunene som kan tenke seg å inngå et samarbeid. Staten må gi bedre økonomiske incentiver til sammenslåing og tydeliggjøre hva kommunene kan oppnå ved å slå seg sammen. Disincentivene mot sammenslåing bør også tas på alvor og forsøkes å møtes.

Alternativet, hvis kommunene ikke klarer å finne veien sammen selv, vil det på et tidspunkt bli tvangssammenslåinger. Dette vil sannsynligvis medføre både økte kostnader og større utfordringer for både staten og kommunene.

Evner vi å ta grep før det er for sent?

Utfordringsbildet for kommunene er sammensatt og det er ikke én enkel løsning for alle kommuner i Troms og Finnmark. Sammenslåinger kan være et åpenbart alternativ for noen kommuner, og andre ikke. Geografi, infrastruktur og hensyn til samisk kultur gjør at sammenslåinger ikke er å anbefale for alle. Interkommunale samarbeid kan være en del av løsningen, men det vil ikke løse alle utfordringene for disse kommunene.

Det gjør at vi i beste fall vil ha flere kommuner i disse fylkene som ikke evner å levere på sine lovpålagte tjenester, også fremover. For noen av disse kommunene fremstår situasjonen allerede kritisk, og den fremsto som kritisk i 2018 og 2019. Gitt den strategiske betydningen av Troms og Finnmark er det uklart hvor lenge denne situasjonen kan fortsette før det tas grep fra statlig hold.

ROBEK for lovpålagte tjenester?

I dag har Statsforvalteren i realiteten ingen sanksjonsmulighet overfor kommuner som ikke evner å levere tjenestene sine. Kommunene som ikke evner å ha kontroll på økonomien havner på ROBEK og blir underlagt statlig kontroll og oppfølging. Utover dette er det ingen lignende sanksjonsmulighet for kommuner som ikke evner å levere tjenestene sine. Dette kan være en utfordring for innbyggernes rettsikkerhet. Et alternativ for å sikre innbyggernes rettsikkerhet fremover kan da være å opprette en statlig kontroll innenfor lovpålagte tjenester, for å sikre at kommunene leverer på et minimum av lovpålagte tjenester, etter modell fra dagens ROBEK.



Denne rapport er utarbeidet for Statsforvalteren i Troms og Finnmarks interne bruk i forbindelse med oppdraget kunnskapsgrunnlag kommunedialog vi samsvar med engasjementsbrev datert 11-04-2025. Våre vurderinger bygger på faktainformasjon som har fremkommet i intervjuer med ordførere og kommunedirektører i Troms og Finnmarks og i dokumentasjon som Statsforvalteren har gjort tilgjengelig for oss. PricewaterhouseCoopers (PwC) har ikke foretatt noen selvstendig verifisering av informasjonen som har fremkommet, og vi innestår ikke for at den er fullstendig, korrekt og presis. PwC har ikke utført noen form for revisjon eller kontrollhandling av Statsforvalterens virksomhet. Rapporten inneholder materiale som er konfidensiell for Statsforvalteren i Troms og Finnmarks og PwC.

Statsforvalteren i Troms og Finnmark har rett til å benytte informasjonen i denne rapporten i sin virksomhet, i samsvar med avtalen mellom Statsforvalteren i Troms og Finnmark og PwC. PwC påtar seg ikke noe ansvar for tap som er lidet av Statsforvalteren i Troms og Finnmark eller andre som følge av at vår rapport eller utkast til rapport er distribuert, gjengitt eller på annen måte benyttet i strid med disse bestemmelsene eller avtalen.

Ved deling av hele eller deler av rapporten skal Statsforvalteren i Troms og Finnmark sikre at enhver ansvarsfraskrivelse PwC har inkludert eller senere ønsker å inkludere i rapporten, blir gjengitt i sin helhet i alle eksemplarer som deles.

Statsforvalteren i Troms og Finnmark får rettighetene til resultatet av oppdraget når betaling har skjedd, mens PwC beholder opphavsrett og alle andre immaterielle rettigheter til alt bakgrunnsmateriale, herunder, men ikke begrenset til, ideer, konsepter, modeller, informasjon og know-how som er utviklet i forbindelse med vårt arbeid. Statsforvalteren i Troms og Finnmark kan ikke videreutvikle resultatet under PwC logo.

Enhver handling som gjennomføres på bakgrunn av vår rapport foretas på eget ansvar.

Vedlegg

Muligheter i Troms og Finnmark:

- Sjømat
- Reiseliv
- Forsvar
- Kraft

Sjømat er en viktig næring hvor Troms og Finnmark har naturgitte fortrinn og hvor kommunene har en sentral rolle

For begge fylkene er sjømat en av de viktigste næringene. Fiskeri har lagt grunnlaget for mange av de små byene og tettstedene langs kysten i Troms og Finnmark. Noen informanter gir uttrykk for at det er en sårbarhet i dette. Reduksjon i torskekvotene merkes godt i flere av kommunene langs kysten. Dette til tross for at høye torskepriser og økte kvoter på andre arter har kompensert for reduksjonen og krisen har ikke vært like akutt som fryktet. Med høyere temperaturer fremover vil det fortsatt være behov for omstilling i hvilke fiskearter som utnyttes kommersielt. Stor utvikling i havbruk for hvitfisk-arter gir også en mulighet for å vurdere tilretteleggelse for areal til ytterligere havbrukstillatelser.

Havbruk er en betydelig økonomisk styrke for de kommunene som har hatt mulighet og politisk ønske om å legge til rette for dette. Det har gitt disse kommunene gode ekstrainntekter i form av havbruksfond, noe som har vært med å sikre kommuneøkonomien for flere små kommuner langs kysten. Midler fra havbruksfondet blir nevnt av flere informanter som avgjørende for å få til et økonomisk handlingsrom.

Flere informanter påpeker at dette handlingsrommet ikke er tilfeldig, men et resultat av en bevist strategi og posisjonering i form av å tilgjengeliggjøre arealer langs kysten.

Med høyere temperaturer fremover er det usikkerhet rundt hvordan dette vil påvirke villfisk og sjømatnæringen. Nord-Norge har en fordel ved å fortsatt ha relativt kaldt vann. Allerede ser vi at flere fiskearter flytter seg mot kaldere områder, noe som kan åpne opp for nye arter som kan utnyttes kommersielt. I tillegg har Norge 13 havbruksområder, hvor 6 områder er definerte med grønn status etter måling av lusepådrag. Grønn status betyr muligheter for fortsatt vekst. Samtlige områder i Troms og Finnmark har denne klassifiseringen, som tilsier gode utviklingsvilkår for næringen i nord de kommende årene. Raske endringer gir behov for økt innovasjon og samarbeid mellom myndigheter, forskere og næringsaktører. Trolig vil det være mye å hente for kommuner og næringsaktører som raskt omstiller seg til å møte nye krav og muligheter i en verden med behov for bærekraftige proteinkilder. Troms og Finnmark har sterke marine næringsmiljøer og kan ta en ledende posisjon i omstillingen fremover. (KBNN, 2024)



Reiseliv vokser raskt og kommunene spiller en viktig rolle for å sikre bærekraftig vekst

Vinterturismen i regionen har hatt en betydelig vekst og blir omtalt som like viktig som fiskeri av noen av informantene. Den mest spektakulære veksten i reiseliv er konsentrert rundt Tromsø og kommunene rundt. Samtidig er det flere kommuner i Finnmark som oppgir at reiseliv er en sentral del av fremtidig næringsutvikling.

Reiseliv preges i dag av mange små aktører, hvor det mangler en samlende kraft med tilstrekkelig kapasitet, kompetanse og kapital til å styre utviklingen i ønsket retning. Selv om større aktører nå begynner å etablere seg i nord, er det fortsatt betydelig rom for konsolidering og vekst, og det forventes fortsatt stor vekst i det nordnorske reiselivsmarkedet, med arktisk natur og kulturmøter som drivere for internasjonale gjester. McKinsey (2022) peker på turisme som en av ti mulighetsnæringer i Norge, men understreker at dette krever strategisk og ambisiøs satsing for å tiltrekke seg høykvalitetsturister. Reiselivet er tatt inn som den femte eksportnæring i regjeringens eksportreform, hvor målet er å øke eksportinntektene med 50% innen 2030. Arktis står sentralt i denne satsingen og gir mulighetsrom for utvikling i landets nordligste fylker.

Troms og Finnmark er i dag et av de mest sentrale områdene for reiselivsutvikling i Norge, med stor internasjonal interesse for nordlys, vinteraktiviteter og spektakulær natur. For små lokalsamfunn betyr veksten i reiseliv ikke bare nye arbeidsplasser, men også økt bolyst ved at flere tilbud og aktiviteter skaper liv og trivsel på stedene. Samtidig kan økt reiselivsaktivitet også føre til utfordringer knyttet til bruk av naturområder, friluftsliv og sikkerhet. For å sikre bærekraftig vekst er god besøksforvaltning og samarbeid mellom ulike aktører helt avgjørende. Kommunene har en sentral rolle i dette arbeidet, og deres engasjement er nøkkelen for å legge til rette for en ansvarlig og vellykket utvikling av reiselivet i regionen.

Flere av informantene peker på behov for bedre regionalt samarbeid og at det er behov for investeringer og kompetanse for å få dette til. For å sikre at reiselivet henter ut potensialet i reiselivet, for eksempel ved å tiltrekke seg flere høyt betalende turister, er det behov for en koordinert satsing og samarbeid mellom kommunene, interesseorganisasjoner og næringsaktørene.



En urolig verden skaper også muligheter i Troms og Finnmark

Uro i Europa og økt geopolitisk oppmerksomhet rundt nordområdene og arktisk gjør at Troms og Finnmark har fått større strategisk betydning. Nord-Norge er utpekt som Forsvarets viktigste operasjonsområde.

Langtidsplanen for Forsvaret og regjeringens nordområde politikk legger vekt på at bosetting og aktivitet i Nord er avgjørende for nasjonal sikkerhet og beredskap. Regjeringen fremhver i Nordområdestrategien 2025 at nordområdene er Norges viktigste satsingsområde, hvor utenriks, sikkerhet- og innenrikspolitikk møtes daglig.

Denne økte satsingen gir flere muligheter for de nordligste fylkene:

Økt investering i forsvar og beredskap: Økt tilstedeværelse av forsvaret i Nord og opprustningen i de nordligste bataljonene kan gi betydelige ringvirkninger for lokalt næringliv, Nordområdestrategien peker også på behovet for å styrke sivilsamfunnets motstandsdyktighet gjennom bedre infrastruktur og beredskapssystemer. Bosetting og aktivitet i Øst-Fnnmark blir fremhevet som nasjonalt viktig, som Norges, NATOs og Schengens yttergrense. Dette gir muligheter innen bygg, logisitikk, teknologi, økt offentlig investering i infrastruktur og tjenester og kompetanseutvujling knyttet til beredskap og sikkerhet.

Styrking av forskning og utdanning: Nordområdestrategien understreker betydningen av kunnskap og ideforsprang som en del av Norges rolle som polarnasjon. Det skal satses på forskning og utdanning i- og om nord, med mål om opprettholde et nasjonalt og internasjonalt kunnskapsfortrinn. Dette gir spesielt muligheter for universiteter og forskningsmiljø i Tromsø, Bodø og Alta til å ta en ledende rolle i polarforskning og samfunnsutvikling.

Geopolitisk oppmerksomhet om nordområdene gjør at Troms og Finnmark vil stå i sentrum for en nasjonal satsing. Dette gir betydelige muligheter for lokalt næringsliv og forskningsmiljø, noe som vil skape økt aktivitet og inntektsgrunnlag for kommunene.



Kommunene kan spille en viktig rolle for å frigjøre kraft til næringsutvikling

Store prosjekter spiser opp kraftoverskuddet men det er også rom for utvikling og energieffektivisering. For mange kommuner i Troms og Finnmark er kraftinntekter viktige. God tilgang på kraft er avgjørende for å tiltrekke og utvikle ny industri, særlig innen grønne næringer som hydrogen og landbasert oppdrett. Samtidig er manglende nettkapasitet en flaskehals for nye etableringer. Kommunene etterlyser statlig satsing på infrastruktur og kraftsystem for å realisere næringspotensialet i nord.

Prisene i nord har ofte vært lavere enn i sør, og regionen har normalt et årlig kraftoverskudd. Kraftforbruket i Troms og Finnmark ventes å øke betydelig mot 2030, mens produksjonen ikke øker like raskt ([Statnett 2025](#)). Det er begrenset nettkapasitet i deler av Finnmark, noe som hindrer tilknytning av nye kraftkrevende prosjekter. Med investeringer i sentralnettet vil etableringspotensialet øke, og regionene blir mer attraktive for næringsutvikling. Planene som Statnett har for å utvikle kraftnettet i Nord-Norge vil gi en plass som tilsvarer en dobling av dagens forbruk, nesten 1 400 MW ([Statnett 2025](#)). Kraftoverskudd i Nord-Sverige og Finland kan også bidra til å stabilisere prisene og sikre tilgang. Kommunene kan spille en aktiv rolle i dette ved å tilrettelegge for industriell vekst gjennom lokalt samarbeid og samarbeid med kraftaktører, hvor mange av kommunene også er eiere ([KBNN 2023](#)).

I Nord-Norge vil noen få store prosjekter stå for mye av forbruksveksten. Elektrifiseringen av gassanlegget på Melkøya og OpenAI sitt nye datasenter i Narvik forventes å samlet benytte 650 MW kapasitet ([NRK 2025](#)).

Slike større prosjekter utgjør en utfordring for kapasitet og balanse i markedet fremover, men uttrykker samtidig en global etterspørsel for den fornybare energien som regionen tilbyr. Med slike tiltak vil det trolig bli større grunn til å investere både i produksjon og øvrig infrastruktur.

Havvind kan gi store muligheter for kommunene i Troms og Finnmark. Norge har som mål å tildele områder for 30 GW havvind innen 2040, noe som tilsvarer nesten dagens samlede vannkraftproduksjon. Dette gir store muligheter for kommunene i form av nye arbeidsplasser, økte inntekter og mulighet til å tiltrekke seg grønn industri. For å lykkes må kommunene være proaktive i planlegging og tilrettelegging, samarbeide regionalt om infrastruktur og arealplanlegging, og ikke minst sikre lokal forankring og dialog med innbyggere, næringsliv og samiske interesser ([KBNN](#)).

Kommunene kan også spille en viktig rolle ved å bidra til økt energieffektivitet. Offentlige bygg ligger ofte bak dagens beste praksis for energibruk ettersom mange er av eldre dato og bygd etter lavere energistandarder. Skoler, idrettsbygg og barnehager har størst potensial for forbedring. I dag mangler mange kommuner teknisk kompetanse og økonomiske ressurser til å gjennomføre nødvendige tiltak. Lav strømpris gjør at gevinsten i å energieffektivisere ikke er så stor i dag, men med forventning om høyere strømpriser på sikt er det ofte en god langsiktig investering ([KBNN 2023](#)).