



HOVEDSTYRET

Dato: 30.01.2009 kl. 10:00

Sted: Møterom Bjørgvin, KS Møtesenter

Medlemmer som kalles inn til møtet:

Halvdan Skard
Bjørg Tysdal Moe
Gunda Johansen
Jørund A. Ruud
Solveig Kvidal
Ivar Johansen
Hanne Braathen
Odd Arild Kvaløy
Gunn Marit Helgesen
Hilde Onarheim
Oddleif Olavsén
Endre Skjervø – vara for Per Arne Olsen
Line Vennesland
Gunn Berit Gjerde
Mette Qvortrup

Observatør:

Harald Danielsen, RU

Meldte forfall til møtet:

Per Arne Olsen

Fra administrasjonen møter:

Olav Ulleren, Anne Marie Svenneby

Andre vararepresentanter møter etter særskilt innkalling.

Informasjon om møtet:

I tillegg til saklisten ønsker leder at hovedstyret blir enig om utlysningstekst til annonse og drøfter tilsettingsprosessen for ny adm.direktør. Geir Fottland fra Isco-group deltar fra kl. 1400 til 1500.

SAKLISTE

Hovedstyret

30.01.2009 kl. 10:00

Notatsaker

- [09/1](#) 09/00110-1 Hovedstyrets internasjonale engasjement
- [09/2](#) 08/01497-1 Det rettslige rammeverk for det kommunale selvstyre

Saker

- [09/1](#) 09/00032-1 Godkjenning av protokoll fra Hovedstyrets møte 5. desember 2008
- [09/2](#) 08/01145-2 Strategi for KS Internasjonale Prosjekter
- [09/3](#) 08/01655-8 Debatthefte om kommunestruktur
- [09/4](#) 09/00048-1 Strategidokument: Likeverdighet og handlingskompetanse - KS Helsegrep for samhandling
- [09/5](#) 07/01196-6 Høring - forslag til endringer i arbeidsmiljøloven
- [09/6](#) 09/00105-1 GNIST - Partnerskap for en helhetlig lærersatsing
- [09/7](#) 09/00106-1 Avtale mellom KD og KS om veiledning av nytilsatte nyutdannede pedagoger i barnehage og skole
- [09/8](#) 08/02099-6 Kommunenes administrasjon av vederlag for opphold i sykehjem ihht. kommunehelsetjenestelovens § 3-2.
- [09/9](#) 08/00549-6 Høringsuttalelse - NOU 2007:13 Den nye sameretten
- [09/10](#) 08/00714-8 OEDs forslag til endringer i industrikonsesjonsloven
- [09/11](#) 08/02785-4 Høring - utkast til forskrift om krav til kompetanse hos konsesjonær etter energiloven
- [09/12](#) 08/01867-3 Kommunal rett til å pålegge næringslivet tilknytningsplikt til avfallsinfrastruktur

Orienteringssaker

- | | | |
|-----------------------------|-------------------|---|
| <u>09/1</u> | 09/00135-1 | Protokoll fra møte 4. desember 2008 i
Bedriftsstyret, KVG og KES |
| <u>09/2</u> | 07/00031-3 | KS sitt regionale apparat i etterkant av landsting
og langtidsstrategi |

Diverse orienteringer fra Adm.direktør

Eventuelt

Notat

09/1 Hovedstyrets internasjonale engasjement

Saksgang	Møtedato	Saknr
Hovedstyret	30.01.2009	09/1

Forslag til vedtak

Notatet drøftes, og det gis innspill til prioriteringer, rollefordeling og ressursinnsats.

Notatets fakta

Innledning

Hovedstyret har bedt om et notat som grunnlag for drøfting av sitt internasjonale engasjement. KS er medlem og representerer norsk kommunesektor i flere internasjonale organisasjoner. Dette notatet orienterer om de internasjonale organisasjonene der medlemmer i Hovedstyret deltar:

- Europarådets Kongress
- CEMR – Council of European Municipalities and Regions
- UCLG – United Cities and Local Governments

Notatet gir en orientering om disse organisasjonenes formål, struktur og arbeidsform, og hvordan KS arbeider for å ivareta norsk kommunesektors interesser på disse arenaene.

1. Europarådets Kongress

The Congress of Local and Regional Authorities of the Council of Europe – Europarådets Kongress – er en av institusjonene i Europarådet, som har 47 medlemsland og sete i Strasbourg. De øvrige institusjoner er Ministerkomiteen og Parlamentarikerforsamlingen.

Europarådet arbeider for demokrati, rettsstatsprinsipper og menneskerettigheter. Det europeiske charter for lokalt selvstyre, som Norge ratifiserte i 1987, er grunnlaget for Kongressens arbeid med demokratiutvikling på lokalt og regionalt nivå. I perioden 2009 – 2010 vil Kongressen prioritere følgende arbeidsfelt:

- Sikre gjennomføringen av det europeiske charter for lokalt selvstyre gjennom overvåking av lokale og regionale valg og styrking av godt styresett på lokalt nivå.
- Anvende prinsippene i det andre europeiske charter for urban utvikling – manifest for en ny urbanitet – og Europarådets retningslinjer for adferd (code of conduct) for lokalt og regionalt folkevalgte.
- Overbevise nasjonale myndigheter om viktigheten av det europeiske charteret for regionalt demokrati.
- Videreutvikle det første europeiske charter for City Diplomacy.
- Styrke forbundene for lokale og regionale myndigheter og deres nettverk, og fremme grenseoverskridende Euroregioner.

Europarådets Kongress er en rådgivende forsamling, som avgir sine uttalelser, anbefalinger og beslutninger til Ministerkomiteen, som behandler og formidler dem til nasjonale myndigheter i medlemslandene. Kongressens beslutninger er ikke bindende for

medlemslandene, men bør være retningsgivende for utviklingen av demokrati, selvstyre og menneskerettigheter på lokalt og regionalt nivå.

I Europarådets Kongress møter til sammen 318 lokalt og regionalt folkevalgte. Antall delegater reflekterer medlemslandenes innbyggertall. Delegasjonene skal være politisk og geografisk representative og ha minst 30% av hvert kjønn.

Kongressen er delt i et lokal- og et regionalkammer, og ledes av et Presidentskap (Bureau). Plenumsforsamlingen er Kongressens øverste organ, og skal fra 2009 møte to ganger pr år. Mellom plenumssamlingene har Den faste komiteen (Standing Committee) beslutningsmyndighet. Sakene som behandles er forberedt gjennom arbeid i en av fire tematiske komiteer: Komiteen for institusjonelle saker, Komiteen for bærekraftig utvikling, Komiteen for kultur og utdanning, Komiteen for sosial samhörighet. Komiteene kan etablere underkomiteer på avgrensede sakfelt innenfor sitt arbeidsområde.

Alle delegater må være med i en komité. Komiteene møtes to ganger i året. Initiativ til nye saker tas enten av presidentskapet eller i komiteene, der man velger en saksordfører (rapporteur) som følger saksforberedelsen og fremmer den for Kongressen i plenum. Saksordføreren samarbeider med og assisteres av en ekspert, som skriver bakgrunnsdokumentet (Explanatory Memorandum) og av Kongressens sekretariat, som forbereder utkastene til anbefalinger (Recommendations) og beslutninger (Resolutions).

1.2. Den norske delegasjonen til Europarådets Kongress

Den norske delegasjonen til Kongressen oppnevnes formelt av Utenriksdepartementet, som har delegert denne myndigheten til KS. Norge har fem delegatene med varamenn i Kongressen.

De norske delegatene er fordelt på lokal- og regionalkammeret og i tre av de fire komiteene. Fordi Norge har fem delegater, er det ikke nok til å delta i alle. Norge er derfor ikke representert i komiteen for sosial samhörighet. Komiteen for institusjonelle saker har etablert en undergruppe for utvikling av grenseregionalt samarbeid, der vår representant i komiteen er med.

Det faglige arbeidet i Kongressen følges av Kommunal- og Regionaldepartementet, som er mottaker av Kongressens beslutninger fra Ministerkomiteen. Det er imidlertid ingen rutiner for formidling fra departementet til KS, slik at saker kan følges opp i forhold til lokale og regionale myndigheter i Norge.

I de senere årene har delegasjonen og KS engasjert seg i Kongressens arbeids på flere måter:

- For et drøyt år siden meldte KS sin interesse for å delta i et pilotprosjekt sammen med fem andre land for utvikling og utprøving av metoder for godt styresett og innovasjon på lokalt nivå. KS har knyttet prosjektet til sitt øvrige lokaldemokratiarbeid, og samarbeider med KRD om gjennomføringen av prosjektet. Som et ledd i dette arbeidet har KS deltatt i Europarådets "lokaldemokratiuke", som er en årlig aksjon for synliggjøring av kommunen som demokratisk styringsorgan og tjenesteproducent overfor innbyggerne.
- I 2001 arrangerte Europarådets Kongress i samarbeid med KS en konferanse i Oslo med tittel "Utvikling av det regionale demokratiet – går Norge i takt med resten av Europa?". I 2002 – 2003 ble konferansen fulgt opp av en evalueringsrapport med anbefalinger for utviklingen av regionalt demokrati i Norge. Saken ble sett på som et innspill til debatten om en fylkeskommunereform. Europarådets rapport ble gjort kjent gjennom konferanser

og annen informasjon og benyttet i KS' argumentasjon for et selvstendig regionalt folkevalgt styringsnivå.

- Et annet eksempel på norsk engasjement er Kongressens deklarasjon mot menneskehandel, som ble vedtatt i 2005. Deklarasjonen ble oversatt til norsk og lagt ut på KS' hjemmesider med en oppfordring til alle landets ordførere om å slutte seg til deklarasjonen og benytte den i arbeidet med tiltak for ofre for menneskehandel. Over 100 norske ordførere fulgte oppfordringen.
- KS samarbeider også med Kongressen om prosjekter i Georgia og Aserbajdsjan for å utvikle forbund for lokale myndigheter, som kan være en samlet stemme overfor nasjonale myndigheter for utvikling av lokalt demokrati selvstyre.

Den enkelte delegat legger selv listen for eget engasjement og deltakelse i debattene i komiteene og plenum. Gjennom Europarådets Kongress har delegatene mulighet for å delta som valgobservatør ved lokal- og regionalvalg. Delegatene kan også påta seg å være saksordfører for en sak i egen komité, og ta initiativ til saker man mener komiteen bør drøfte.

Kongressens arbeid er lite kjent blant KS' medlemmer. KS kan styrke informasjonen om Kongressens arbeid ved å formidle mer stoff på sine hjemmesider. Videre kan delegatene selv skrive artikler for KS' hjemmesider om saker og møter de deltar i.

Delegasjonen har tidligere forsøkt å etablere kontakt med Norges delegasjon til Parlamentarikerforsamlingen. Det har også vært forsøkt å etablere bedre kontakt med KRDs politisk ledelse for gjensidig informasjon og drøfting av saker som Kongressen arbeider med.

Norges medlemskap i Europarådet dekkes over UD's budsjett. Delegatenes utgifter til reise og opphold i forbindelse med møter refunderes av Kongressen i tråd med et reglement.

2. CEMR

Council of European Municipalities and Regions – CEMR – ble etablert i 1951, og er i dag Europas største organisasjon for lokale og regionale myndigheter med over 50 medlemmer fra 37 land. Forbund for byer, kommuner og regioner kan være medlem i CEMR, som har hovedkontor i Brussel og et mindre kontor i Paris.

CEMR arbeider for et samlet Europa, basert på lokalt og regionalt selvstyre og demokrati. Organisasjonen deltar i utviklingen av Europa ved å synliggjøre og fremme lokale og regionale interesser og delta i utformingen av europeisk lovverk og politikk. CEMR er en viktig lobbyorganisasjon og høringsinstans for EU Kommisjonen, Parlamentet og Regionkomiteen. CEMR legger til rette for erfaringsutveksling mellom medlemmene og samarbeider med partnere i andre deler av verden for å styrke lokalt og regionalt selvstyre.

I sitt arbeidsprogram for 2009 har CEMR prioritert følgende overordnede mål:

- Styrke rollen og deltakelsen fra lokale og regionale myndigheter i styringen av Europa, aktivt borgerskap og utvikling av demokrati.
- Influere på politikk og lovgivning, og fremme god praksis i europeiske politiske saker.
- Styrke deltakelsen fra Europas lokale og regionale myndigheter på den internasjonale arena for demokrati, utvikling, fred og forståelse.

- Styrke CEMR som en effektiv organisasjon på vegne av medlemsorganisasjonene, og representere interessene til europeiske lokale og regionale myndigheter.

CEMR er en politisk styrt organisasjon. The General Assembly, som møtes hvert tredje år – neste gang i Malmø i april 2009 – er CEMRs øverste organ. Mellom generalforsamlingene er beslutningsmyndighet delegert til Policy Committee. CEMR ledes av et styre (Executive Bureau) og arbeider gjennom komiteer med folkevalgte representanter og arbeidsgrupper med administrativ/faglig deltakelse.

CEMRs Komité for kvinnelig folkevalgte arbeider med likestilling og utvikling av kvinners muligheter i lokalsamfunnet. Komiteen for Internasjonale saker (World Affairs Committee) er bindeleddet mellom CEMR og UCLG, og drøfter saker der de europeiske medlemmene i UCLG ønsker en felles stemme overfor verdensorganisasjonen. CEMR er UCLGs europeiske seksjon. Fra 2009 etableres det en ny Komité for lokaldemokrati og godt styresett.

2.1. KS i CEMR

KS har vært medlem i CEMR siden midten av 1990 årene og har utviklet sitt engasjement i organisasjonen i takt med utviklingen av europapolitikkens betydning for norsk kommunesektor. KS har tre representanter i Policy Committee, en representant i komiteen for kvinnelig folkevalgte og en i World Affairs Committee. Når komiteen for demokratiutvikling og god styresett er etablert, kan KS delta i komiteens arbeid med en folkevalgt representant.

Fra 2009 har CEMR innført en ordning med politiske talspersoner på tre prioriterte sakfelt: 1) bærekraftig utvikling, 2) sosial politikk, 3) samhörighet/regionalpolitikk og økonomisk utvikling. Talspersonene skal fremlegge CEMRs syn i møter med EUs institusjoner. Bjørg Tysdal Moe er valgt som talsperson for sosial politikk, som omfatter sosial inklusjon, integrering av innvandrere og demografisk endring.

Fagfolk fra KS deltar i flere av CEMRs arbeidsgrupper. På den måten deltar KS aktivt i utviklingen av CEMRs uttalelser og posisjoner på viktige politikkområder. KS er med i arbeidsgrupper på følgende områder: Miljø og bærekraftig utvikling, regional utvikling og samhörighet, sysselsetting og sosial samhörighet, arbeidsgiverplattform, offentlige tjenester og anskaffelser, informasjonssamfunnet og e-government

KS deltar i CEMRs konferanser og møter for utveksling av erfaringer når det er relevant for arbeidet her hjemme. Både folkevalgte og fagfolk fra Norge har ved flere anledninger vært innledere i CEMRs arrangementer.

CEMRs arbeid og KS deltakelse gjøres kjent for medlemmene gjennom artikler på KS' hjemmesider og KS' elektroniske nyhetsbrev "EU på norsk", som har over 600 abonnenter og utkommer en gang i måneden.

KS dekker medlemsavgift og alle utgifter forbundet med deltakelsen i CEMR.

3. UCLG

UCLG – United Cities and Local Governments – ble etablert i 2004 ved sammenslåing av International Union of Local Authorities (IULA) og Union of Towns Organisation (UTO). KS hadde da allerede vært medlem i IULA i mange år og videreførte sitt medlemskap i den nye verdensorganisasjonen. I tillegg til nasjonale forbund (KS'er) kan kommuner, byer og

regioner være medlem i UCLG. Medlemmene er inndelt i åtte geografiske seksjoner, hvorav Europa er en. CEMR er sekretariat for den europeiske seksjonen. UCLGs sekretariat ligger i Barcelona.

UCLG arbeider for demokratiutvikling, desentralisering, selvstyre og godt styresett. UCLG har kommet langt i sin ambisjon om å være talerør for lokale og regionale myndigheter på verdensbasis inn mot FN systemet.

The General Assembly, som møter hvert tredje år – neste gang i Mexico City i 2011 – er UCLGs øverste organ. Mellom disse møtene er det World Council, som består av 324 folkevalgte fra hele verden, som har beslutningsmyndighet. Organisasjonen ledes av tre presidenter og et styre (Executive Bureau) med 115 folkevalgte representanter. UCLG arbeider gjennom komiteer med folkevalgt representasjon og arbeidsgrupper med administrativ deltakelse.

UCLGs brede, globale engasjement kommer frem gjennom temaene for de tolv komiteene: desentralisering og lokalt selvstyre, lokal økonomi og utvikling, city diplomacy for fred og menneskerettigheter, kultur, internasjonalt prosjektsamarbeid, sosial inklusjon og deltakelse, likestilling, FNs tusenårsmål, urban mobilitet, strategisk urban planlegging, perifere byer, informasjonssamfunnet. De to arbeidsgruppene er konsentrert om temaene: migrasjon og felles utvikling, og institusjons- og kapasitetsutvikling.

3.2. KS i UCLG

KS er eneste norske medlem i UCLG og representerer norsk kommunesektor. En delegasjon fra KS deltok i etableringskongressen i Paris i 2004 og i Jeju i Sør-Korea i 2007.

KS har en representant med vara i World Council. De nordiske landene har to representanter i styret. Det er tradisjon for at disse rullerer mellom de nordiske organisasjonene og i inneværende periode er det KS og vår svenske søsterorganisasjon (SKL) som har sete.

KS er ikke aktivt med i noen av UCLGs komiteer eller arbeidsgrupper. Dette er store organer, som krever relativt mye arbeid for at det skal bli relevant i en norsk kontekst. I den grad komiteer og arbeidsgrupper møtes i forbindelse med World Council, har det vært mulig for KS å være tilstede i noen møter.

4. Administrativ støtte til Hovedstyrets internasjonale aktivitet

KS' politiske representanter i internasjonale organisasjoner er valgt av og blant Hovedstyrets medlemmer.

Ansvar for den administrative støtten til Hovedstyrets internasjonale arbeid ligger i enheten for kommunikasjon og samfunnskontakt. En koordinator bistår med faglig og praktisk tilrettelegging og formidling av intern og eksternt kontakt. Faglig støtte innhentes fra enhetene.

Når en representant ønsker å drøfte saker som skal behandles i internasjonale møter, står administrasjonen til disposisjon med relevant bakgrunnsinformasjon. Når KS' representanter er invitert til å holde innledninger i internasjonale møter, er fagfolk i KS behjelpelige med presentasjoner og utkast til innlegg.

Administrasjonen deltar i internasjonale møter sammen med de politiske representantene, når det er ønskelig. Dette har vært avgrenset til Kongressens plenums møter, CEMRs

General Assembly og Policy Committee og UCLGs General Assembly. Utover dette vurderes behovet i forhold møtenes innhold og KS' engasjement i sakene på dagsorden.

Hovedstyret har ikke etablert rutiner for forberedende delegasjonsmøter eller tilbakemelding fra internasjonale møter. Forberedende møter har vært holdt i forbindelse med Hovedstyremøtet, når dette passer tidsmessig.

Når det gjelder administrasjonens internasjonale aktivitet, er målene for arbeidet lagt inn i KS plandokument. Resultatene av arbeidet rapporteres hvert kvartal. Det er også etablert et internt europanettverk med fagfolk fra enhetene i KS, som skal sikre god kompetanse i det europapolitiske arbeidet både internt og i kontakten med nasjonale og europeiske myndigheter.

Konklusjon

Notatet fremlegges som grunnlag for drøfting av Hovedstyrets internasjonale engasjement.

Olav Ulleren

Arvid Weber Skjærpe

09/2 Det rettslige rammeverk for det kommunale selvstyre

Saksgang	Møtedato	Saknr
Hovedstyret	30.01.2009	09/2

Forslag til vedtak

Hovedstyret drøftet saken og sluttet seg i det alt vesentligste til de hovedlinjer som er skissert i saksframlegget og ber administrasjonen arbeide videre med utgangspunktet i disse hovedlinjene.

Notatets fakta – hvorfor fremmes saken

Det er nødvendig at KS setter fokus på det rettslige rammeverket for det kommunale selvstyre. Kommunene er ikke kun iverksettingsorganer og tjenesteleverandører for staten, men har en selvstendig funksjon og rolle som myndighet. Hovedstyret utfordres til å drøfte hvordan regelverket skal utformes for å fremme kommunenes rolle og funksjon som selvstendig myndighet. Hovedstyret utfordres videre til å drøfte hvilke grep i lovverket som må tas for at stat og kommunene skal bli mer likeverdige partnere.

Det rettslige forholdet mellom staten og kommunene, og hvor langt den kommunale autonomi/selvstyre går, er tidligere ikke utredet på en systematisk måte. Det er i lovverket heller ikke klargjort hva som rettslig menes med det kommunale selvstyre og hva som er det nærmere innholdet i det kommunale selvstyret. Rettsliggjøringen også av kommunesektoren, herunder utvikling av tilsyns- og kontrollordninger, har vært negativt for utvikling av det kommunalt selvstyre. Dette gjør det nødvendig at KS tilnærmer seg det rettslige regelverket mot kommunene helhetlig og prinsipielt.

Hovedstyret utfordres på den bakgrunn til å drøfte:

- 1: Hvilke ”grep” må tas i lovverket for å tydeliggjøre innholdet i det kommunale selvstyre (handlingsrommet)?
- 2: Hvilke ”grep” må tas i lovverket for at staten (først og fremst ved statsforvaltningen, men i noen grad også ved Stortinget) og kommunene skal bli mer likeverdige partnere?
- 3: Enkelte prinsipielle spørsmål knyttet til a) rettighetslovgivningen, b) saksbehandlingsregler for enkeltsaker og c) hvorvidt det er ønskelig med videre utredning om lokal beskatningsrett i lys av det kommunale selvstyre.

Det er avslutningsvis i notatet - til illustrasjon av utviklingen i lovverket og hvordan nyere lover omhandler/ikke omhandler det kommunale selvstyre - gitt en kort omtale av Bernt-utvalgets forslag til ny helse- og sosiallov, samt ny plan- og bygningslov.

I Det kommunale selvstyre – rettslig definisjon

Det kommunale selvstyret kan etter vår oppfatning rettslig defineres slik; Det foreligger et kommunalt selvstyre når kommune A kan velge annerledes enn kommune B, uten at verken kommune As eller kommune Bs valg kan settes til side av staten eller av domstolene som i strid med loven. Kommune As og kommune Bs ulike valg kan knytte seg til hvordan kommunene utøver lovpålagte myndighetsfunksjoner (fastsettelse av vedtak, herunder saksbehandling, tjenesteproduksjonen, tolkning av skjønsmessige lover, mv), utøvelse av arbeidsgiverfunksjonen, privatrettslige disposisjoner, hvilke oppgaver som kommunen for øvrig påtar seg, hvordan kommunen organiserer seg, mv. De ulike valg kan være et resultat av rene politiske vurderinger, men også faglige vurderinger for eksempel relatert til helse, skole, planfaglig, mv. Det kan også skyldes ulik rettsforståelse av skjønsmessige lover, ulik prioritering av hvilke ressurser som skal brukes til saksbehandling av en enkeltsak, mv. Ulik økonomisk situasjon i kommunene vil også kunne medføre ulike valg.

Siktemålet ved ovennevnte rettslige definisjon er ikke å beskrive hva som er det økonomiske mulighetsrommet for kommunene. Formålet er videre å skille ut de tilfeller hvor kommunen kun sees på som et ”iverksettingsorgan”/”utfører organ” for staten. Kommunens rolle som ”utfører organ” for staten i forhold til lovpålagte oppgaver er viktig. Det foreligger imidlertid ikke et reelt selvstyre hvis kommunenes valg lovlig kan styres/tilsidesettes av statsforvaltningen gjennom instruks, veto, klagebehandling, tilsyn, mv. Det forholdet at Stortinget gjennom fremtidig lovgivning kan binde kommuners handlefrihet, vil redusere det kommunale selvstyre, men i hvilken grad det kommunale selvstyret reduseres beror på hvor detaljert lovgivningen er, hvorvidt statsforvaltningen kan gi bindende instruks om tolkningen av lovene, utøve tilsyn, mv. Det er den ”rest kompetansen” som til enhver tid suverent ligger til kommunene, hvor kommunene kan velge ulikt uten å bli overprøvd av statsforvaltningen eller domstolene, som etter vår oppfatning utgjør innholdet i det kommunale selvstyre.

II Rettslig grep for å tydeliggjøre innholdet av det lokale selvstyre

Hovedstyret bes drøfte hvorvidt følgende ”grep” i lovverket bør tas for å tydeliggjøre innholdet i det kommunale selvstyre (handlingsrommet):

1. Det kommunale selvstyret bør vernes av grunnloven, jf tidligere sak for Hovedstyret. Det bør herunder klargjøres at staten ved statsforvaltningen og Stortinget ikke kan gripe inn overfor kommuner uten å ha hjemmel i henholdsvis lov eller grunnlov.

Det bør videre fremgå at kommuners kompetanse er negativt avgrenset. Det vil si at kommuner har handlingsfrihet så lenge ikke annet følger av annet lovfestet eller ulovfestet grunnlag.

2. Det bør i forbindelse med grunnlovfesting, men også ved sentrale lovreformer for kommunene, klargjøres hva som menes med det kommunale selvstyre og i hvilken grad kommunene innenfor det aktuelle lovområdet er ment å ha en selvstendig funksjon og rolle som myndighet utover å være tjenesteleverandører for statlig politikk. Det kommunale selvstyre bør være en fast avveiningsmarkør som skal vurderes i forhold til fastsettelse av enhver lov som knytter forpliktelser til kommunesektoren, og i forhold til hvilken kompetanse statsforvaltningen skal ha vis a vis kommunen i forhold til det aktuelle regelverk.
3. Kommunen som kompetanseorgan/myndighet og betydningen av det kommunale selvstyre bør tydeliggjøres i de enkelte særlover, herunder i lovteksten, i formålsbestemmelser til den enkelte lov og i forarbeider. Det kommunale selvstyre bør tillegges en viss selvstendig "skjønnsmargin" ved tolkning av utpregede skjønsmessige lover. Det må kartlegges nærmere i hvilken grad det såkalte "legalitetsprinsippet", hvor beslutninger mv i "individenes sfære" trenger et rettslig grunnlag, medfører begrensninger på kommunens beslutningskompetanse innenfor det aktuelle lovområde.
4. Lovverket må tydeliggjøre ansvars- og kompetanse fordelingen mellom statsforvaltningen og kommunene innenfor aktuelle særlover. Det gjelder for eksempel i forhold mellom 1. og 2. linje helsetjenesten. Formålet er å skape bedre forutberegnlighet og klarhet i hva som er kommunens kompetanse- og ansvarsområde.
5. Statlig organers myndighet til å tilsidesette kommunale vedtak bør begrenses, eventuelt fall bort. Forutsetning for å tilsidesette kommunens vedtak må være at kommunene klart har brutt loven ("klarhetsregelen"). Formålet er å sikre at den reelle skjønnsutøvelse legges til kommunen. Fylkesmennene skal i høyden prøve den "egentlige/ordentlige" juss og ikke innholdet i en lov hvor innholdet i loven hvor tolkningen i utpreget grad beror på en ren skjønsmessig vurdering. Brudd på "klarhetsregelen" bør gi kommunene sanksjonsmulighet overfor statsforvaltningen, jf også punkt III 1 nedenfor.
6. Den "klarhetsregel" som ovenfor er anført bør tilsvarende gjelde i forhold til statlig tilsyn og lovlighetskontroll av kommunesektoren. Det bør ved tilsyn og veiledning for øvrig hos fylkesmennene skilles klarere mellom reell lovlighetskontroll og veiledning. Veiledning er ikke bindende for kommunene.
7. Det bør vurderes hvorvidt det skal utarbeides et mer helhetlig regelverk for kommunesektoren, som mer overordnet regulerer kommunenes virksomhet, hvor det for eksempel kan innarbeides henvisninger til særlover. Formålet må fall være å få et lovverk som ikke er så fragmentarisk og kasuistisk som i dag. Forutsetningen for igangsettelse av en slik lovreform må være at den kommunal handlingsfrihet ikke svekkes utover rettstilstanden i dag.

III Regelverket må utformes med det siktemål at staten og kommunene skal bli mer likeverdige partnere

Hovedstyret bes drøfte hvorvidt følgende tiltak som angitt nedenfor bør vurderes for at staten og kommunene skal bli mer likeverdige partnere:

1. Etablering av uavhengige tvisteløsningsordninger mellom statsforvaltningen og kommuner.

Det er vanskelig å oppnå status som likeverdig partner når statsforvaltningen, som i dag, stort sett har monopol på å definere hva som er rett og galt hvor det er uenighet om løsning av enkeltsaker. Dersom det etableres uavhengig tvisteløsningsordninger, vil en uavhengig instans kunne megle og eventuelt avgjøre uenighet mellom stat og kommune, for eksempel hvor kommunen er uenig med statsforvaltningens tolkning av regelverket. Det kan her tenkes ulike modeller og anvendelsesområder for en slik tvisteløsningsordning. En slik ordning vil både kunne bidra til å tydeliggjøre innholdet i det kommunale selvstyre, samt motvirke ”ovenfra og ned-holdninger” fra staten vis av vis kommuner.

2. Etablering av en forvaltningsdomstol

I Sverige behandles klager fra innbyggerne over kommunale avgjørelser av en forvaltningsdomstol. Bør en slik forvaltningsdomstol også vurderes i Norge som alternativ til statlig klagebehandling? Det vil sikre uavhengig og kompetent klagebehandling, kunne gi grunnlag for nasjonal og lik rettsutvikling i landet, og kunne bidra til likeverdighet mellom stat og kommuner.

3. Kommunale klageordninger

Et alternativ til statlig klagebehandling, eller en forvaltningsdomstol, er å opprette egne kommunale klageorganer, hvor klagen endelig avgjøres av kommunen selv. Kommunen vil da på samme måte som staten behandle egne klagesaker. Et spørsmål er om dette vil sikre innbyggerne en tilstrekkelig uavhengig og kompetent fornyet vurdering av sin klagesak.

IV Enkelte særlige problemstillinger knyttet til a) rettighetslovgivningen, b) saksbehandling av enkeltsaker og c) lokal beskatningsrett

A Særlig om rettighetslovgivningen

Et utviklingstrekk i lovverket er at stadig flere ytelser defineres som individuelle rettigheter. Med en rettighet menes en lovpålagt individuell ytelse som innbygger om nødvendig kan kreve håndhevet med hjelp av domstolene.

Det er en nasjonal oppgave i velferdssamfunnet Norge å sikre visse grunnleggende velferdsytelser for alle innbyggerne, og det er slik ikke grunn for å avvise bruk av rettighetsbestemmelser i forhold til grunnleggende velferdsytelser.

Hovedstyret utfordres likevel til å drøfte hvorvidt det generelt er grunnlag for å være skeptisk til bruk av rettighetsbestemmelser, blant annet som følge av;

- Foreslåtte rettighetsbestemmelser er i mange tilfeller ikke naturlig å anse som grunnleggende velferdsytelser. Det må aksepteres at kommuner prioriterer ulikt, for eksempel at kommuner kan velge mellom utbygging av barnehage eller bygging av en mer moderne skole.
- Rettighetsregler vil ofte være skjønnsmessige og dermed vanskelig å tolke. Rettighetsbestemmelser vil slik kunne åpne for større overprøving av kommunens beslutninger gjennom statlig klagebehandling, eller domstolsprøving.

- Det følger i mange tilfeller ikke med tilstrekkelige økonomiske midler til slike rettigheter, slik at rettighetsbestemmelser øker avstanden mellom forventningen til kommunen og det kommunen kan innfri.

Under enhver omstendighet skal innbyggerne kun beskyttes mot den uforsvarlige myndighetsutøvelse og ytelser under et visst minstenivå. Lovverket skal slik sikre innbyggerne visse minstestandarder. Lovverket utformes i dag ofte som idealer, og skaper slik et gap mellom hva kommunene kan gi og hvilken rett innbyggerne faktisk har fått gjennom lovverket.

B Saksbehandling av enkeltsaker

Justisdepartementet har varslet at det vil bli nedsatt et utvalg for å arbeide med revisjon av forvaltningsloven (lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker av 10. februar 1967). Forvaltningsloven fastsetter hvilken saksbehandling som skal følges ved saksbehandling av enkeltsaker. Det kan i den forbindelse være aktuelt å vurdere en utvidelse av lovens virkeområde, jf nedenfor.

Hovedstyret utfordres til å drøfte hvorvidt man er enig i følgende;

1. Ny forvaltningslov bør i all hovedsak kun omfatte saksbehandlingsregler for enkeltsaker knyttet til myndighetsutøving.

Forvaltningsloven bør i all hovedsak regulere saksbehandlingsregler knyttet til myndighetsutøvelse, jf også nedenfor. Et forsøk på lovfesting av saksbehandlingsregler for all kommunal virksomhet og lovfesting av kommunens handlekompetanse, vil svekke formålet om å få en saksbehandlingslov som etterleves og følges. Uten en prinsipiell og bred gjennomgang av kommunens virksomhet og funksjon, vil en slik lovfesting sannsynligvis også medføre en ytterligere svekkelse av det kommunale selvstyre.

Ny forvaltningslov bør derfor eksempelvis ikke regulere saksbehandling knyttet til kommunen som arbeidsgiver, eller hvor kommunen mer opptrer som et privat rettssubjekt. Forholdet mellom kommunen som arbeidsgiver og arbeidstakere i kommunen bør derfor, som et eksempel, reguleres av arbeidsmiljøloven, mv og ikke i forvaltningsloven. Forvaltningsloven er en lov primært til vern for innbyggerne i kommunen i forhold til kommunale myndighetsutøving.

2. Handlings-/skjønnsrommet må bevares

Det er viktig at kommunen har handlings-/skjønnsrom også i forhold til omfang og innhold i saksbehandlingen. Saksbehandlingsregler bør ikke uten at det klart er behov for det binde opp ressurser til saksbehandling som mer formålstjenlig kunne ha vært anvendt til tjenesteproduksjon. Lovverket bør derfor begrense seg til å fastsette visse minstestandarder for saksbehandling. De grunnleggende rettssikkerhetsgarantier skal ivaretas, men for øvrig bør det være opp til kommunene å fastsette og organisere saksbehandlingen. Regelverket må åpne for å finne gode lokale løsninger tilpasset den enkelte sak. Det må foretas en kostnuttvurdering i forhold til fastsettelse av de enkelte saksbehandlingsplikter.

En ny forvaltningslov bør derfor klargjøre og eventuelt innsnevre hvilke avgjørelser som anses som enkeltvedtak og hvilke saksbehandlingsplikter som er påkrevd ut fra ovennevnte avveining.

3. Forholdet til særlover og særegne forhold knyttet til kommunal sektor.

Lovverket er i dag for en stor del kasuistisk også i forhold til saksbehandling ved enkeltsaker. En revisjon av forvaltningsloven bør ta sikte på å lage et mer helhetlig regelverk tilpasset kommunene. Forholdet mellom forvaltningsloven, kommuneloven og særlover må herunder også fremstilles på en mer pedagogisk og helhetlig måte enn i dag.

Forvaltningsloven bør likevel begrense seg til å fastsette saksbehandlingsregler som er relevante for de aller fleste sektorer. Det er ikke ønskelig å ha en forvaltningslov med "kataloger"/kapitler som kun gjelder visse vedtak knyttet til enkelte sektorer i kommunen. Det vil gjøre loven uoversiktlig. De regler som behandles i forvaltningsloven bør gjelde alle eller de fleste sektorer, men forholdet mellom forvaltningslov, kommunelov og særlover bør som nevnt gjøres mer pedagogisk enn i dag.

4. Særegne forhold knyttet til kommunal sektor

Lovens innhold og språkdrakt bør bedre tilpasses kommunal virksomhet. Det må herunder tas høyde for at loven i stor grad anvendes av ikke-jurister. Det må videre tas høyde for at beslutninger i kommunen i mange tilfeller treffes av kommunale organer, og ikke av en enkelt saksbehandlere, slik forvaltningsloven i dag forutsetter.

Det er ikke ønskelig med en for detaljert og selvforklarende lov. Det vil redusere handlings/skjønnsrommet, og reise nye tolknings spørsmål. Det må foretas en konkret vurdering av om det å ta inn bestemmelser som gjør loven mer fullstendig og selvforklarende bidrar til at loven blir enklere å lese ut fra de hensyn som ovenforer angitt.

C Lokal beskatning

Hovedstyret bes drøfte hvorvidt lokal beskatningsrett anses som en viktig del av det kommunale selvstyre. Bør det vurderes nærmere hvordan ulike skatteordninger påvirker det lokale selvstyret og hvorvidt det er grunnlag for utvidet lokal beskatning?

V Nærmere om to sentrale lovreformer for kommunene

Det skal nedenfor til illustrasjon av utviklingen i lovverket og hvordan lover i dag behandler/ikke behandler det kommunale selvstyre gis en kort fremstilling to nyere lovreformer for kommunen, henholdsvis forslag til ny felles helse og sosial lov (Bernt utvalget), samt forslag til ny plan og bygningslov. Plandelen er vedtatt av Stortinget.

1 Forslag til ny helse- og sosiallov – Bernt utvalget

Bernt utvalget har fremmet forslag til ny helse- og sosiallov (NOU). Det er foreløpig ikke fremmet en sak for Stortinget. Vi har følgende hovedinnvending til lovreformen:

- Bernt utvalget klargjør ikke i lovteksten eller forarbeidene i tilstrekkelig grad hvilken funksjon/status det kommunale selvstyre er ment å ha innenfor helse og sosialsektoren verken i forhold til staten eller i forhold til innbyggerne. Forslaget vil samlet innebære en svekkelse av det lokale handlingsrommet.

Bernt utvalget uttrykker at hovedregelen er at kommunen tildeler og fastsetter hvilke ytelser som skal gis til brukerne. Denne hovedregelen fremgår likevel ikke av selve forslaget til lovtekst.

Det er i Bernt utvalget anført at de prinsipper som fastsatt av Høyesterett i ”Fusa dommen” skal videreføres i forslaget til ny lov. Fusa dommen fastsetter blant annet at innbyggerne kan gjøre visse minstekrav gjeldende overfor kommunen, og også fremme krav overfor domstolene for å få oppfylt minstekravene. Det fremgår av Fusa dommen at vurderingen av hvilken rett innbyggerne har ligger nær opp til reglene om myndighetsmisbruk. Det er først når kommunen har opptrådt urimelig/det foreligger myndighetsmisbruk at innbygger kan nå frem med et krav for domstolen. Denne klargjøringen – som innebærer en begrensning av innbyggernes rettigheter og øker kommunenes handlefrihet til prioritere midler - fremgår likevel ikke av forslag til lovteksten.

Det fremgår av lovteksten at det skal legges ”stor vekt” på brukers medvirkning ved tildeling og valg av ytelser, jf forslagets § 1-4 nr. 2. Det fremgår av utredningen på s. 78 at hvilken vekt som faktisk skal legges på brukes ønsker imidlertid beror på en faglig vurdering og at brukers ønsker kun er en del av en samlet vurdering. Denne viktige nyansering kommer likevel ikke til uttrykk i lovteksten.

Verdien av det kommunale selvstyre som en tolkningsfaktor/ideal ved tolkning av loven, fremheves heller ikke. Det er i Bernt utvalget redegjort utførlig for sentrale verdier i sosial- og helsetjenesten. Det legges her stor vekt på hensynet til bruker og ønske om brukermedvirkning. Dette er gode ideelle målsetninger. Målsetningene er imidlertid ikke egnet som kriterier for løsning av konflikter hvor det er strid mellom kommunen og en bruker om hvilke ytelse og omfang av ytelser som skal tildeles. Det er i Bernt utvalget heller ikke vektlagt hensynet til ansatte i sektoren, herunder betydningen av å holde på personell. Manglende vektlegging nettopp av hensynet til ansatte i sosialsektoren kan påvirke den rettslige vurderingen hvor bruker har motstridende interesse, for eksempel i forhold til om tjenester skal gis i hjemmet eller på institusjon.

Bernt utvalget har foreslått tilnærmet full overprøvingsrett for fylkesmannen av kommunal vedtak. Fylkesmannen skal kun være bundet av prinsippet i forvaltningsloven § 34, hvorefter det skal legges vekt på det kommunale selvstyret. Dette gir i realiteten svært lite vern mot overprøving. Dette medfører også en vesentlig utvidelse av fylkesmannens kompetanse i forhold til dagens regler, hvor fylkesmannen etter gjeldende rett ikke kan prøve kommunens skjønn utenom de tilfeller hvor skjønnet er urimelig.

Det er i liten grad forsøkt å trekke nærmere trekke grenser mellom henholdsvis 1. og 2. linjens ansvarsområde innenfor helsesektoren.

Manglende klargjøringen i lovteksten av hovedregelen om kommunens beslutningsmyndighet, at borgerne kun er gitt visse individuelle minsteretter, sammen med det forhold at fylkesmennene er gitt full overprøvingsrett i klagesaker, vil samlet medføre en svekkelse av det kommunale selvstyre innenfor helse og sosialsektoren sammenlignet med dagens rettstilstand.

2 Ny plan- og bygningslov

Det er fremlagt forslag til ny plandel i ny plan og bygningslov, hvor forslaget til plandel er vedtatt i Stortinget. Det pekes blant annet på følgende forhold som er negativt i forhold til det kommunale selvstyre:

- Lovteksten til plandel eller forarbeidene klargjør ikke hva som menes med det kommunale selvstyre, og klargjør ikke i tilstrekkelig grad hvilken funksjon og myndighet som det kommunale selvstyre er ment å ha innenfor planområde, blant annet i forhold til regionale myndigheter og staten, jf også nedenfor.

- Det savnes en presisering i lovteksten av det grunnleggende utgangspunktet om kommunens handlefrihet innenfor plansektoren vis a vis innbyggerne.
- Det er lagt opp til statlig overprøving av kommunale vedtak ved klagebehandling kun begrenset av forvaltningsloven § 34, som så nevnt gir kommunene svært lite vern mot statlig overprøving. Det er i en rettsavgjørelse fra Høyesterett fra 2007 uttalt at det gjelder en "viss terskel" for å omgjøre kommunale vedtak i forbindelse med klagebehandlingen. Den her angitte terskelen er ikke drøftet i forarbeidene, og loven vil innebære en begrensning i kommunens selvstyre.
- Lovens kasuistiske oppbygging, og manglende klargjøring av hvilken betydning det kommunale selvstyre skal ha, vil også kunne medføre økt statlig overprøving av kommunale vedtak. Den kasuistiske lovgivningen gir fylkesmennene flere lovmessige grunnlag for å gripe inn overfor kommunene.
- Loven fratrar kommunen myndighet på flere områder i forhold til planlovutvalgets opprinnelige forslag til ny planlov. Kommunens råderett over strandsone og adgang til å gi dispensasjoner fra lov og planer etter dagens plan og bygningslov § 7 begrenses. Staten er på visse vilkår også gitt adgangen til å inndra kommunens adgang til å gi dispensasjon i sin helhet.
- Energisektoren unntas fra loven som svekker kommunens mulighet for arealplanlegging i viktige utmarksområder både for så vidt gjelder vindkraftutbygging og vannkraftutbygging.
- Det savnes en vurdering av hvilken betydning bruk av utbyggingsavtaler har som et verktøy for samfunnsutvikling ved siden av og parallelt til reguleringsplanen. Bruk av utbyggingsavtaler er et viktig virkemiddel for kommunen for samfunnsutvikling.
- Nye tilsyn og beredskapsplikter som pålegges kommunen vil kunne medføre økt erstatningsansvar for kommuner/fylkeskommuner.
- Det er ikke foreslått krav til uavhengig meglings mv hvor det er tvist mellom stat og kommune om bruk av areal. Statsforvaltningen vil slik ha monopol på å fastsette grensene for sin egen inngripen. Etter det som er opplyst vil fylkesmennene bli oppnevnt som megler hvor det er tviste mellom stat og kommune. Det skaper ikke likeverdighet mellom stat og kommune, og gir en lite reell meglings.

Forslag til ny plan og bygningslov vil derfor samlet innbære en ytterligere svekkelse av det kommunale selvstyret i forhold til dagens lovgivning.

Olav Ulleren

Børge Benum

Saksframlegg

09/1 Godkjenning av protokoll fra Hovedstyrets møte 5. desember 2008

Saksgang	Møtedato	Saknr
Hovedstyret	30.01.2009	09/1

Forslag til vedtak

Protokollen anses godkjent.

Saksframstilling

Det er ikke mottatt merknader til protokollen ved fristens utløp. Protokollen anses godkjent.

Olav Ulleren

09/2 Strategi for KS Internasjonale Prosjekter

Saksgang	Møtedato	Saknr
Hovedstyret	30.01.2009	09/2

Forslag til vedtak

KS skal videreføre og utvikle sitt arbeid med internasjonale prosjekter etter de retningslinjer som følger av denne saken. For å styrke rammebetingelsene, bør det fokuseres mer på politisk kontakt mellom KS og departementene, særlig Utenriksdepartementet.

Saksframstilling

Enhet for Internasjonale Prosjekter har utarbeidet en strategi for kommende fireårsperiode 2009 -2013, som følger vedlagt. Strategien tar utgangspunkt i det mangeårige arbeidet på dette feltet som må anses å utgjøre et verdifullt fundament å bygge videre satsing på. KS har gjennom en rekke vellykkede prosjekter etablert seg som en kompetent utviklingspartner for mange kommuner med engasjement for dette arbeidsfeltet, og har oppnådd et godt omdømme hos våre viktigste oppdragsgivere og finansieringskilder i UD og Norad. Administrasjonen har presentert årsrapportene fra det internasjonale prosjektarbeidet for styret tidligere og legger til grunn at styret ønsker en videreføring og styrking av innsatsen på dette området.

KS har drevet internasjonalt prosjektarbeid siden begynnelsen av 1990. Omfanget av prosjektarbeidet har vært økende og stadig flere av KS' medlemmer har blitt involvert. I 2007 forvaltet KS prosjekter for i overkant av 20 millioner kroner, vi hadde prosjekter i over 20 land og rundt 50 av KS' medlemmer bidro aktivt.

KS gjennomførte i 2006-07 en evaluering av det internasjonale prosjektarbeidet, utført av Rambøll Management. Evalueringen viste at prosjektarbeidet på mange måter har vært vellykket. Likevel ble det påpekt at synligheten av arbeidet, og forankringen blant medlemmene og i organisasjonen for øvrig kunne vært bedre.

Det er behov for å definere tydeligere hva som er satsningen i forhold til medlemmene, hvordan KS kan bistå medlemmene i deres internasjonale engasjement og hvordan KS kan være en best mulig pådriver for å få kommunesektoren mer involvert i utviklingspolitikken.

KS er en pådriver for å øke både medlemmenes internasjonale engasjement og det mulighetsrommet kommuner har til å drive internasjonalt prosjektarbeid. Spesielt har det blitt fokusert på informasjon og rådgivning om muligheter innenfor EØS-finansieringsmekanismer og EU-programmer. I tillegg tilrettelegger KS for studiebesøk fra utlandet til Norge, og bistår medlemmer i å tilrettelegge for studiebesøk til utlandet. Det er en målsetning å få det internasjonale prosjektarbeidet tilnærmet fullfinansiert eksternt, men inntil ett årsverk anses knyttet til kontingentfinansiert aktivitet.

Det er begrenset med ressurser å sette inn, så det vil være nødvendig å styre utviklingen etter bestemte prioriteringer. Strategien avgrenses mot det internasjonale arbeidet KS kanalisere gjennom sitt Brusselkontor. På samme måte som KS har omorganisert måten enhetene skal konsentrere sitt arbeid på i tverrfaglige team og utvalgte satsingsområder, vil ressursene vi disponerer til det internasjonale prosjektarbeidet bli forsøkt utnyttet så fleksibelt og effektivt som mulig. Det betyr i praksis at prosjektarbeidet forutsetter engasjement av flere ressurspersoner på deltid og heltid, som kan ha sin ansettelse både i andre fagenheter og utenfor KS, i tillegg til det interne fagmiljøet på Internasjonale prosjekter i KS. I KS er det på fem heltidsstillinger dedikert dette arbeidet. I tillegg kommer flere deltidsengasjement fra andre enheter og noe kjøp av tjenester fra det heleide datterselskapet KS-K. Etter at to rådgivere nylig har sluttet, er en stilling nylig besatt og en annen under utlysning. Dette innebærer nødvendigvis en viss konsolideringsfase nærmeste året, før vi forventer å få fullt trykk på implementeringen av strategien.

Strategien for internasjonalt prosjektarbeid skal være retningsgivende og avklarende. Den skal forankre arbeidet på en god måte i KS og gjøre det bedre kjent i KS og blant KS' medlemmer. Strategien definerer de strategiske kjerneområdene for prosjektarbeidet og hvilke krav denne virksomheten stiller til kompetanse og kapasitet framover. Strategien er således et viktig verktøy for strategisk ledelse av det internasjonale arbeidet, herunder hensiktsmessig organisasjonsutvikling.

Nåværende kapasitet anses å være på et kritisk minimum i forhold til aktuell prosjektportefølje. Vårt omdømme avhenger av at vi ivaretar løpende programmer på en tilfredsstillende måte både overfor deltakende kommuner og oppdragsgivere. Et stabilt aktivitetsnivå fordrer kontinuerlig prosjektakkvisisjon, og erfaringsoverføring side om side med nyutvikling. For å oppnå konkurransedyktige og forutsigbare rammevilkår hos våre oppdragsgivere Norad og UD, må vi sørge for å framstå med nødvendig profesjonalitet og faglig tyngde. God dialog på politisk nivå kan bidra positivt til samarbeidet generelt og tilknytningsform og avtalevilkår spesielt. Blant annet er det ønskelig å få etablert årlige kontaktmøter med UD.

Olav Ulleren

Morten Dahl

Vedlegg til sak



Strategi
internasjonale prosjekter

09/3 Debatthefte om kommunestruktur

Saksgang	Møtedato	Saknr
Hovedstyret	30.01.2009	09/3

Forslag til vedtak

Styret anbefaler at notatet ”*Ei kommuneinndeling – mange kommunale strukturar. Diskusjonsnotat om kommunestruktur*” anvendes i aktuelle fylkesmøter, og av kommunene alene eller sammen med andre.

Saksframstilling

KS Hovedstyre diskuterte spørsmålet om framtidig kommunestruktur i møte 25.09.2008. Hovedstyret ønsket at det ble lagt til rette for en diskusjon i kommunene i 2009. KS har gitt NIBR i oppdrag å skrive et diskusjonsnotat, som nå foreligger.

KS ønsker ikke å trekke noen konklusjoner. Det er kommunene som må trekke konklusjonene på bakgrunn av lokale debatter.

Hovedmålet med dette diskusjonsnotatet er at kommunene må være mentalt forberedt på en debatt som kommer. Det er ikke en repetisjon av debatten for eller imot kommunesammenslåing, men en diskusjon om hvordan kommune-Norge best kan organisere seg i framtida for å være en drivkraft i forvaltning og utvikling av velferdssamfunnet. Dagens Norge har et lappeteppes av kommunale strukturer. Dette mønsteret av ulike kommunestrukturer skal ordnes slik at det sikres effektive og gode tjenester, kommunal styringsevne og et godt lokalt forankret folkestyre.

De politiske konjunktorene kan endre seg, og omfattende strukturreformer kan bli pålagt Kommune-Norge hvis vi ikke er forberedt på det som måtte komme. Det er reell fare for at oppgaver blir fratatt kommunene og tatt over av statlige sektororgan. Kommunene vil bestå, men oppgavene vil bli færre og handlingsrommet smalere.

Diskusjonsheftet tar utgangspunkt i noen hovedutfordringer som kommune-Norge står overfor. Utfordringene gjelder alle kommunene, men vil fortone seg ulikt, avhengig av geografisk plassering og størrelse.

KS ønsker at debatten skal være mest mulig realistisk og ta utgangspunkt i opplevde utfordringer i den enkelte kommune.

Olav Ulleren

Trude Andresen

Vedlegg: Debattheftet *Ei kommuneinndeling – mange kommunale strukturar. Diskusjonsnotat om kommunestruktur*”. Utarbeidet for KS av NIBR v/Andreas Hompland og Jon Naustdalslid.

Vedlegg til sak



NIBR_rapport.doc

09/4 Strategidokument: Likeverdighet og handlingskompetanse - KS Helsegrep for samhandling

Saksgang	Møtedato	Saknr
Hovedstyret	30.01.2009	09/4

Forslag til vedtak

KS ønsker nye grep for å få en bedre samhandling – en samhandling som bygger på et likeverdig partnerskap mellom kommunene og helseforetakene, - en samhandlingsreform som bygger på kommunehelsetjenesten som grunnmuren i helsetjenesten, - en samhandlingsreform med brukeren i fokus.

KS mener en samhandlingsreform i helsesektoren bør konsentreres om områder og pasientgrupper der samhandling har særlig store konsekvenser for tjenestetilbudet til pasienten. Dette gjelder særlig syke eldre, psykisk syke, rusmisbrukere, kronikergrupper. Det gjelder områder som inn/utskrivninger i sykehus, sykehjemstilbudet, rehabiliteringsfeltet og legevakt. Det gjelder ikke minst styrking av, og sambruk av kompetansen i spesialisttjenestene og kommunehelsetjenesten gjennom ambulante tjenester og integrering av allmennlegetjenesten i kommunene. En effektiv samhandlingsreform må innebære ny lovgivning, organisatoriske tiltak, kompetansebygging, finansiering og oppgaveoverføring. Klare ansvarsforhold og tydelig arbeidsgiveransvar er en forutsetning.

KS mener at samhandlingsreformen bør gi større ansvar og flere oppgaver til kommunene som lærings- og mestringssentra, distriktpsikiatriske sentra og distriktsmedisinske sentra. Kommunesektoren bør få et større ansvar innenfor områder som rus, rehabilitering/-opptreningsinstitusjoner, sykestuer og observasjonsposter og felles akuttmottak. Kommunene bør ha ansvaret for oppgaver som intermediære enheter på sykehjem, helsehus og liknende ordninger, men spesialisthelsetjenesten må bidra med kompetanse inn mot disse oppgavene, og fastlegeordningen må justeres slik at det allmenmedisinske arbeidet styrkes.

KS mener kommunene gjennom fastlegene og pleie- og omsorgsapparatet bør ha et helhetlig ansvar for pasientforløp knyttet til områder/sykdommer som dialyse, rehabilitering, KOLS, kreft og diabetes. Forebyggende helsearbeid må styrkes gjennom gode løsninger for tidlig innsats i kommunene.

KS vil peke på at en forutsetning for oppgaveoverføring til kommunen er at de settes kompetanse- og ressursmessig i stand til å påta seg oppgavene. En reform av denne typen må i tillegg bety ekstra ressuroverføringer i en omstillingsperiode. Finansieringssystemet bør stimulere til finansielle løsninger der kompetansen i sterkere grad følger pasienten. I tillegg mener KS at en samhandlingsreform må innebære krav om et mer forpliktende interkommunalt samarbeid. Mange av kommunene er små, og det byr på krevende utfordringer kompetansemessig å gi gode tjenester over hele tjenestespekteret. Løsninger bør søkes i forpliktende interkommunale samarbeidsordninger. Slike løsninger bør forankres i kommuneloven, og KS ønsker en aktiv rolle i denne prosessen.

Saksframstilling

Innledning

Helseminister Bjarne Håkon Hanssen legger fram en Samhandlingsreform i helsesektoren før påske. Formålet er å finne organisatoriske, økonomiske og juridiske grep som stimulerer til bedre samhandling mellom aktørene i helsesektoren og bidrar til mer helhetlig pasient-

oppfølging. Det er grunn til å forvente ny lovgivning, nye finansieringssystemer og kanskje også ny ansvars plassering.

Helse er på den politiske dagsorden, og KS har etablert en egen KS-helsesatsning for å bidra til at kommunesektoren blir hørt i reformprosessen. Målet er at kommunene skal bli den helhetlige inngangsporten til helsetjenestene, og ha tilstrekkelig økonomisk og kompetansemessig kraft til å påta seg store oppgaver. Foreliggende strategidokument viser hvilke målsettinger KS har for samhandling i helsetjenesten, hvilke grep KS mener er nødvendige i en samhandlingsreform og skisserer også tiltak og løsninger som KS mener er aktuelle i reformen.

Visjonen er at brukeren av helsetjenester skal kunne si:

Jeg får den hjelp jeg trenger, når jeg trenger det

KS ønsker nye grep for å få en bedre samhandling – en samhandling som bygger på et likeverdig partnerskap mellom kommunene og helseforetakene, - en samhandlingsreform som bygger på kommunehelsetjenesten som grunnmuren i helsetjenesten, - en samhandlingsreform med brukeren i fokus.

Utvikling og fakta

Kommunal helse- og omsorg – helsetjenestens grunnmur

Mange oppgaver er de senere år blitt overført til kommunene. Dette har vært en bevisst og villet utvikling som for eksempel sykehjemsreformen, PU-reformen, Opptrappingsplanen for psykisk helse, eldreplanen m.fl.. Kommunenes pleie- og omsorgstjenester er kraftig utbygget i kapasitet og kompetanse. Kommunene har derfor både vært i stand til og beredt til å påta seg flere og tynge oppgaver. Flere oppgaver og større ansvar til kommunene er i tråd med brukernes og pasientenes ønske om nærhet til tjenestene. Det er i dag langt større vekt på brukermedvirkning, på individuelle rettigheter og krav på tilpassede tjenester. Noen sentrale utviklingstall er disse:

Mottakere av hjemmetjenester	2005	2006	2007
Mottakere av hjemmetjenester totalt	146 951	152 444	160 647
Mottakere av hjemmetjenester 80 år og over	76 694	76 773	75 007
Mottakere av hjemmetjenester under 67 år	44 340	48 099	54 495
Beboere i boliger til pleie- og omsorgsformål	46 156	47 231	49 452
Beboere i institusjon	40 347	40 599	41 830

I tillegg til eldre (ca. 75 prosent av tjenestemottakerne) yter pleie- og omsorgstjenesten i kommunene også hjelp til psykiatriske pasienter, psykisk utviklingshemmede, yngre kroppslig funksjonshemmede, rusmisbrukere og tidlig utskrevne sykehuspasienter. Disse gruppene er doblet i antall i løpet av de siste 15 årene og utgjør nå en tredjedel av alle mottakere av hjemmetjenester. I hjemmetjenestene (tjenester i egen bolig og omsorgsbolig) utgjør ifølge de siste IPLOS-tallene, gruppene under 67 år 32 prosent av brukerne av hjemmetjenestene, men de mottar 58 prosent av timene. Dette illustrerer at disse gruppene er

spesielt ressurskrevende. Utviklingen skyldes reformer i velferdspolitikken som har gitt primærkommunene nye oppgaver gjennom avinstitusjonalisering og desentralisering. Et annet uttrykk for utviklingen er den kraftige veksten i brukerstyrt assistanse (BPA) både i antall og omfang av tjenestetilbudet¹.

Overføring av oppgaver fra spesialisthelsetjenesten til kommunene er også et resultat av den teknologisk utviklingen og endrede behandlingsformer med sterk vekst i dagbehandling og poliklinikk. Men også sykehusenes effektivisering, færre senger, kortere liggetid og sterk utskrivning fra langtidsinstitusjoner, gjør at kommunene må ta seg av pasienter som trenger langt mer hjelp, pleie og behandling enn tidligere, og kortere liggetid gjør at kommunene får stadig kortere tid til å områ seg. De eldste eldre og de med stort pleie- og behandlingsbehov kan fort bli kasteballer mellom sykehus og sykehjem/hjem. Kommuner melder om at eldre pasienter skrives ut for så å måtte bli reinnlagt, og at mange pasienter får et for oppstykket behandlingsforløp. Kommuner erfarer at nedleggelse av psykiatriske senger har vært mer omfattende og gått hurtigere enn planlagt i opptrappingsplanen for psykisk helse, men uten tilsvarende styrkning i tilrettelagte boliger og tjenester i kommunene. Det er viktig at det blir en gjensidig kompetanseutveksling mellom spesialisthelsetjenesten og kommunehelsetjenesten slik at kommunene kan gi psykisk syke en god tjeneste.

I Regjeringens perspektivmeldingen 2009², som tar for seg utviklingen i helsekonsumet de siste tiårene, pekes det på at bare halvparten av økningen i pleie- og omsorgstjenestene kan tilskrives aldring av befolkningen. Resten skyldes flere brukere i hver aldersklasse og økt ressursbruk per bruker. Dette gjenspeiler blant annet ansvarsovertakelse av nye brukergrupper fra spesialisthelsetjenesten. Ikke minst gjelder dette den sterke veksten i pleie og omsorgstjenesten utenfor institusjon for brukere under 67 år (de utgjør nå en av tre brukere i hjemmetjenestene, men bruker nesten 3 av fem timer). Det påpekes at økt levestandard øker etterspørsel etter helse- og omsorgstjenester. Og potensialet for å forbedre livskvalitet, funksjonsevne og levealder er fremdeles stort. Det er beregnet at selv med utsatt sykkelighet, vil en standardforbedring på 1 pst. per år, noe som er mye lavere enn snittet de siste tiårene, innebære at sysselsettingen i pleie- og omsorgstjenestene må mer enn tredobles de neste femti årene.

Større ansvar til primærhelsetjenesten er i tråd med den internasjonale utviklingen. Forskning har vist at å satse på grunnmuren i helsepyramiden gir bedre og billigere tjenester³. Og ikke minst; det er i overensstemmelse med pasienters og brukeres ønsker. Utvikling i medisinsk teknologi forteller oss at langt flere oppgaver vil kunne løses desentralisert i fremtiden. Nasjonalt kunnskapssenter for helsetjenesten peker på at flere intervensjoner gir sammenliknbare behandlingsresultater enten de utføres i primærhelsetjenesten eller i sekundærhelsetjenesten, det gjaldt bla tiltak innen diabetes, KOLS, slag og psykiske lidelser.⁴

En samhandlingsreform må derfor bli en kommunehelsereform. Den må inneholde virkemidler som setter kommunehelsetjenesten i stand til å ivareta sine oppgaver og økte ansvar på en god måte. Det er blant annet nødvendig med en grundig gjennomgang av behovet for kompetanse og ressurser i kommunene og finansieringsordninger som støtter opp under

¹ Vel 1700 brukere hadde BPA i 2005, og i gjennomsnitt var tjenester pr bruker 36 timer i uka. Tallene for år 2000 var henholdsvis ca 300 brukere og 16 t/uka. (HODs høringsnotat om BPA, 29.06.2007)

² Perspektivmeldingen 2009. St.meld. nr. 9 (2008-2009), Finansdepartementet

³ Beregninger fra 18 OPEC-land i perioden 1970-2000 avdekker færre potensielt tapte leveår i land med en bærekraftig primærhelsetjeneste. Prof. Barbara Starfield John Hopkins Bloomberg School of Public Health, Maryland, USA

⁴ Samhandling mellom første og andrelinjetjenester. Arbeidsnotat 2004. Nasjonalt kunnskapssenter for helsetjenesten

samhandling. Ikke minst er det viktig at samhandlingsreformen legger til rette for et *likeverdig* partnerskap mellom kommuner og helseforetak. I dag føler mange kommuner seg avmektige, at de står med lua i handa i møte med helseforetakene og deres krav. Dette bunner i tradisjoner, kultur og holdninger til hva som anses som gjevest, men det skyldes også ulikheter i forhold til kompetanse, økonomi og makt. Kommunene er mange, men gjennomgående små, og kompetansen er fragmentert. Dessuten sitter helseforetakene med definisjonsmakten og bestemmer når en pasient er utskrivningsklar. Plikt til samhandling er ulikt formulert i lovverket og ordningen med betalingsplikten for utskrivningsklare pasienter fremmer ikke samhandlingen.

KS sitt arbeid for samhandling – hva er gjort?

Konsultasjonsordningen, FoU, avtaler, strategier

Utviklingen i den kommunale pleie- og omsorgssektoren de senere årene er preget av at brukerne av disse tjenestene blir flere, har mer sammensatte problemer og krever mye mer ressurser – både kompetansemessig og økonomisk. Utviklingen henger sammen med utviklingen i spesialisthelsetjenesten, i medisinsk teknologi, endringer i behandlingsformer og pasienter og brukeres ønske om skreddersøm og behandling nær hjemmet.

Gjennom *konsultasjonsordningen* har KS tatt opp flere samhandlingsutfordringer, bla:

- Styrking av kommuneøkonomien
- Bedret finansieringsordning for ressurskrevende brukere
- Behov for flere egnede boliger i kommunene ved uplanlagt nedlegging av psykiatriske sykehjem
- Krav om å avvikle betalingsforskriften for utskrivningsklare pasienter
- Endring av lovverket for å bringe likeverdighet i samarbeidet mellom helseforetakene og kommunene
- Utvikling av IKT strategi for kommunene og krav om nasjonalt ansvar og styring av Nasjonalt helsenett

KS har gjennom *KS`FoU-ordning fått frem* flere rapporter som dokumenterer oppgaveforskyvning som pågår:

- Utviklingstrekk i kommunehelsetjenesten og spesialisthelsetjenesten – oppgaveutvikling og samspill, SINTEF Helse, November 2004.
- De ressurskrevende brukerne innen psykisk helsearbeid – samhandling og organisering, SINTEF Helse, mai 2007
- Varige og likeverdige samhandlingsmodeller mellom 1- og 2. linjetjenesten, Agenda, 2007
- Oppgaveforskyvning mellom kommunene og spesialisthelsetjenesten – økonomiske virkninger og alternative finansieringsordninger, NIBR. (Ferdigstilles i 2009)

KS har gjennom konsultasjonsordningen inngått to *avtaler* på helseområdet med Regjeringen:

- Avtale om kvalitetsutvikling i helse- og omsorgstjenestene.
- Nasjonal rammeavtale om samhandling på helse og omsorgsområdet

KS har lagt fram en politikk for: *Forsterket legetjeneste i kommunene*, (vedtak i KS Hovedstyret, oktober 2008). KS har i oppfølging av Hovedstyrets vedtak bla hatt møter med helseprosjektet i Helse- og omsorgsdepartementet, Den norske legeförening og Norsk Sykepleierforbund.

KS har utviklet *strategi- og handlingsplan for IKT* i helse- og omsorgstjenesten i kommunene og samarbeider med bla Helse direktoratet om utvikling, tilrettelegging og innføring av elektroniske dokumentasjons- og samhandlingsløsninger. KS har sammen med Norsk Sykepleierforbund ansvaret for utvikling og implementering av standardiserte elektroniske meldinger mellom helseforetak, fastleger og kommuner.

Forventninger til helsereformen – diskusjon på strategikonferanser 2009

Basert på møter med ulike aktører i tilknytning til helsereformen, og ulike offentlige uttalelser fra helseministeren, er det grunn til å ha forventninger til hva en ny reform bør innebære. Ikke minst har helseministeren vært tydelig på at en samhandlingsreform i praksis i høy grad bør være en kommunehelsereform.

En samhandlingsreform innebærer samtidig muligheter og klare forventninger til bidrag og konstruktive løsningsforslag fra kommunesektoren. En hovedutfordring er å skape robuste nok kommuner til å påta seg utvidede oppgaver. Som bakgrunn for diskusjonene på strategikonferansene, og innspill fra medlemmene, har KS blant annet pekt på følgende forventninger til en ny samhandlingsreform:

- Forutsetningen for å få en samhandlingsreform til å fungere er at ressursstrømmen, både med hensyn til penger og kvalifisert personell, snus fra spesialisthelsesektoren og over til primærhelseområdet i kommunene. På denne måten kan vi best unngå unødvendige sykehusinnleggelses og sørge for en helhetlig pasientoppfølging på det lavest mulige effektive nivået.
- Lovverket bør endres:
 - Spesialisthelse- og kommunehelselovgivningen bør utformes slik at det er likeverdighet i lovgivningen med hensyn til krav om, og forventninger til, samarbeid og samhandling om pasientene mellom forvaltningsnivåene.
 - Lovverket bør legge til rette for samdriftsløsninger mellom kommunene og mellom helseforetakene og kommunene.
 - Betalingsforskriften for utskrivingsklare pasienter bør avvikles.
- De økonomiske virkemidlene må bygge sterkere opp under en satsing på primærhelse og gode pleie- og omsorgstilbud i kommunene. En opptrappingsplan med øremerkede midler i en overgangsperiode, og finansieringsordninger som i sterkere grad bidrar til at kompetansen følger pasienten, er mulige veier å gå.
- Reformen bør stimulere til løsninger der kompetansen i sterkere grad følger pasienten. Det betyr at spesialisthelsetjenesten må bidra med kompetanse inn i kommunenes pleie- og omsorgstjeneste og kommunehelsetjeneste, samtidig som det satses på kompetanseutvikling andre veien..
- Reformen bør innebære et mer institusjonalisert behandlingstilbud mellom kommunene og sykehusene, som reduserer ”kasteballsproblematikken”.
- Hovedstyrets vedtak om *Forsterket legetjeneste i kommunene* må bli et sentralt ledd i KS grep for samhandling. Legetjenesten i kommunene bør forsterkes og forankres tydeligere i kommunene
- Styrking av re/habilitering, finansiering og ansvar – en klargjøring mellom spesialisthelsetjenesten og kommunene
- Reformen må bidra til bedre elektronisk samhandling i helsesektoren generelt, og mellom helseforetakene og kommunene spesielt. Det må bety krav om mer standardiserte IT-løsninger og plattformer som gjør det mulig å kommunisere bedre elektronisk mellom helseforetakene, fastlegene og den kommunale pleie- og omsorgssektoren.

Nye helsegrep for samhandling – hva bør gjøres?

Prinsipper for samhandling for å lykkes

SINTEF⁵ har på bakgrunn av den nasjonale rammeavtalen om samhandling på helse- og omsorgsområdet kartlagt omfanget og innretningen på lokale samarbeidsavtaler og samarbeidsfora mellom kommuner og helseforetak. Resultatene her viser at alle helseforetak har avtaler med kommuner i sitt opptaksområde. Den hyppigst nevnte utfordringen kommunene angir, er opplevelsen av at kommunene og helseforetakene ikke oppleves som likeverdige parter, mens den hyppigst nevnte utfordringen på foretakssiden er manglende ressurser for å utvikle samarbeidstiltak i gråsonen mellom nivåene.

Likeverdighet er nøkkelen til samhandling. Likeverdighet er både mål og virkemiddel i en god samhandlingsreform. Likeverdighet innebærer en anerkjennelse av hverandres ståsted ulikheter og spesielle kompetanse i behandlingsskjeden. Likeverdighet er en forutsetning for at samhandlingsavtaler skal føre til samhandling i praksis og for å oppnå et sammenhengende behandlingsforløp.

Helsetjenesten må bygge på *LEON-prinsippet*: Laveste, effektive, omsorgsnivå. Å satse på primærhelsetjenesten – på det laveste nivået i helsetjenesten - gir mer helse for pengene. LEON-prinsippet tilsier en bedre balanse mellom kommunehelsetjenesten og spesialisthelsetjenesten, og ikke som i dag der en topptung pyramide hviler på en fragmentert grunnmur. Både spesialisthelsetjenesten og kommunehelsetjenesten er avhengig av en solid grunnmur for å ivareta sine helseoppgaver.

Forebygging av helseproblemer er bedre enn reparasjon av skader. Dette kan synes selvsagt, men er vanskelig å gjennomføre i praksis. Kommunene har i utgangspunktet unike muligheter i forebygging da de rår over et bredt tjenestespekter innen helse, sosial, skole og oppvekst og er også planmyndighet. Men i dag er det spesialisthelsetjenesten som i størst grad høster den økonomiske gevinsten av forebyggende arbeid i kommunene. KS legger til grunn at samhandlingsreformen vektlegger forebygging, og bidrar med en hensiktsmessig økonomisk stimulans på kommunenivået som prioriterer dette arbeidet.

Brukermedvirkning i utforming av tjenestetilbudet er en selvsagt rettighet for den enkelte, men også en forutsetning for å oppnå kvalitetsmessige gode tjenester. Det er hos brukerne at manglende samhandling og samordning i helsetjenesten oppleves. Også kunnskap om hva og hvordan ting kan bedres, kan hentes hos brukerne. En av kommunenes styrker er at de i stor utstrekning kjenner sine innbyggere og brukere av helsetjenesten, og slik sett er i en unik lytterposisjon i samhandlingen med foretakene. Brukernes kompetanse på samhandling må i langt sterkere grad tas i bruk

En forsterket og godt integrert allmennlegetjeneste i kommunenes helse- og omsorgstjeneste er en viktig forutsetning for at kommunene skal kunne ta flere oppgaver og et større ansvar i helsetjenesten⁶. Det trengs flere fastleger, større vekt på offentlig legearbeid spesielt i sykehjemmene, større vekt på samfunnsmedisin/kommunelegefunksjonen. En styrket legetjeneste må innrettes slik at kronikergrupper og eldre i sykehjem, i omsorgsboliger og i hjemmetjenesten blir prioritert. En styrket legetjeneste som samarbeider godt med kommunens øvrige tjenester, vil være solide byggesteiner i helsetjenestens grunnmur. KS vil fremheve betydningen av styrket kompetanse i kommunene innenfor forebygging, diagnostikk, behandling og rehabilitering. Økt fagkompetanse, men også utvikling av samhandlingskompetanse er viktige grep for å få helsetjenesten til å samarbeide godt.

⁵ Strategisk samarbeid – på pair og i praksis, SINTEF Helse, November2008

⁶ *Forsterket legetjeneste i kommunene* ble vedtatt av KS Hovedstyre oktober 2008. Vedtaket følger i vedlegg 1

Likeverdighet, respekt og anerkjennelse for hverandres forskjellighet og ulike kompetanse er viktige betingelser for at samhandling skal lykkes

Noen forutsetninger for en ny helsereform

KS mener at en samarbeidsreform i helsesektoren bør legge til grunn at:

- Forslag til tiltak bør konsentreres om områder og pasientgrupper der samhandling har særlig store konsekvenser for tjenestetilbudet til pasienten. Dette gjelder særlig eldre med stort pleie- og behandlingsbehov, psykisk syke, rusmisbrukere, kronikergrupper. Det gjelder områder som inn/ut-skrivninger i sykehus, sykehjemstilbudet, rehabiliteringsfeltet, legevakt. Det gjelder ikke minst styrking av og sambruk av kompetansen i spesialisttjenestene og kommunehelsetjenesten gjennom ambulante tjenester og integrering av allmennlegetjenesten i kommunene. Virkemidlene bør gå på lovgivning, organisatoriske tiltak, kompetansebygging, finansiering og oppgaveoverføring.
- Forslag til tiltak for bedre samhandling mellom helseforetak og kommuner må ha et bredt fokus der pleie og omsorgstjenestene gis en sentral rolle i samhandlingen. Ett av kommunenes største fortrinn er å ha et helhetlig ansvar for tjenestene, og mulighetene til å se disse i sammenheng. Det er viktig at en samhandlingsreform ikke bygger opp nye skillelinjer i det kommunale tjenesteapparatet.
- Forslag til tiltak bør omhandle muligheter for et mer forpliktende interkommunalt samarbeid. Det blir ofte pekt på utfordringen som ligger i at 430 kommuner skal samhandle med 30 helseforetak. Mange av kommunene er små og byr på krevende utfordringer kompetansemessig i å gi gode tjenester på hele tjenestespekteret. Siden en kommunereform med færre og ressursmessig sterkere kommuner, ikke er på trappene, må kommunesektoren lete etter andre løsninger for å gjøre kommunene til robuste helseenheter. Løsninger bør søkes i forpliktende interkommunale samarbeidsordninger.
- Forslag til tiltak bør omhandle bruk av moderne informasjons- og kommunikasjonsteknologi som kan bidra til frigjøring av ressurser samt bedre dokumentasjon, lagring og formidling av pasientopplysninger. Det er anslått at det formidles om lag 40 millioner meldinger i helsevesenet hvert år, hvorav de fleste sendes på papir. Helsepersonell bruker unødig mye tid og ressurser på å framskaffe eller innhente informasjon om pasienter. Samtidig vet vi at det skjer feilbehandling og feilmedisinering av pasienter pga. at kritisk informasjon ikke er tilgjengelig på rett sted til rett tid. Virkemidler for mer effektiv bruk av IKT går delvis på utvikling og innføring av standardiserte løsninger, delvis på endring av regelverk, finansiering og organisatoriske tiltak.
- En kommunehelsereform med større ansvar og flere oppgaver til kommunene må inneholde forslag på hvordan kommunene kompetansemessig og ressursmessig skal settes i stand til å ivareta økt ansvar og flere oppgaver.

Konkretisering av løsningsforslag:

Oppgaver i spesialisthelsetjenesten som bør overføres til kommunene er:

- Lærings- og mestringsentra (LMS)
- Distriktpsikiatriske sentra (DPS)
- Distriktsmedisinske sentra (DMS)

Tjenester som bør gjennomgås med sikte på å gi større ansvar til kommuner:

- Rusomsorgen
- Rehabiliteringsfeltet/opptreningsinstitusjoner

- Sykestuer
- Observasjonsposter, felles akuttmottak (FAM)

Oppgaver der kommunene bør ha ansvaret, men hvor spesialisthelsetjenesten må bidra med kompetanse:

- Intermediære avdelinger på sykehjem, korttidsplasser for opptrening, hospiceavdelinger, enheter for multihandikappede der spesialisthelsetjenesten og kommunehelsetjenesten samarbeider
- Helsehus, enheter som kan inneholde mange ulike tjenester. Kommunen bør ha ansvaret men legge til rette for samarbeid om drift og kompetanse

Samhandling om pasientforløp der fastlegen og pleie og omsorgstjenesten i kommunene overtar oppgaver som tidligere ble utført i spesialisthelsetjenesten som f.eks.:

- KOLS
- Diabetes
- Kreft
- Dialyse
- Rehabilitering

Institusjonelle samarbeidsordninger som bør styrkes eller innføres:

- Praksiskonsulentordningen (PKO)
- Pasientansvarlig lege
- Individuell plan (IP)
- Pasientkoordinator for pasienter med sammensatte behov
- Lokalt samarbeidsutvalg (LSU) mellom kommune og fastlegene
- Felles brukerutvalg for helsetjenesten

Elektronisk samhandling må utvides og styrkes:

- Etablering av samarbeidsavtaler mellom helseforetak og kommuner om elektronisk samhandling innenfor den nasjonale rammeavtalen
- Etablering av helsenettet som felles nasjonal infrastruktur, med finansiering over statsbudsjettet
- Økt innføring av standardiserte løsninger i den elektroniske samhandlingen mellom helseforetak, kommuner, fastleger og andre aktører i helsetjenesten
- Innføring av kjernejournal og elektronisk medisinkort for alle pasienter
- Økt bruk av telemedisinske løsninger i pasientbehandlingen

Styrking av allmennlegetjenesten:

- Flere fastleger, større styringsmuligheter for å ivareta prioriterte grupper som kronikere og eldre med stort pleie- og behandlingsbehov eldre
- Kraftig styrking av offentlig legearbeid særlig mot sykehjemmene
- Mer vektlegging av samfunnsmedisin og kommunelegen som ressurs i samhandling

Forebygging

- Forskningsinnsatsen må styrkes i forhold til primærhelseområdet
- Det bør innføres modeller for tidlig innsats mot ulike risikogrupper som utsatte eldre
Det må innføres finansieringstiltak som stimulerer til forebygging og tidlig innsats
- Det bør innføres ordninger med oppsøkende virksomhet, eksempelvis Drammen kommune
- Det bør utprøves forebyggingsprosjekter i småskala, med spredning i stor skala. Ett eksempel kan være pilotprosjekt der enkel screening kan bidra til å til å fange opp risikopersoner som potensielt kan utvikle nyresvikt

Legevakt, akuttkjeden

- Fastlegen, i samarbeid med kommunens helse- og omsorgstjeneste, må ta større helhetlig ansvar for øyeblikkelig hjelp.
- Legevaktstjenestens plass i kommunehelsetjenesten og rolle i akuttkjeden må styrkes
- Interkommunale ordninger videreutvikles for å øke kvaliteten på den allmenn-medisinske beredskapen og for å oppnå gode samhandlingskjeder med pleie- og omsorgstjenestene, nødalarm og spesialisthelsetjenesten

Jordmortjenesten overføres ikke til helseforetakene:

- Hoveddelen av svangerskaps- og barselomsorgen skal være allmennpreget og klart et førstelinjeansvar. Jordmortjenesten i kommunene skal i tillegg til å ivareta dette, bidra sterkt i en satsing på forebyggende arbeid

En kraftig opptrapping av forskningsinnsatsen i kommunenes helse- og omsorgstjenester må bli et viktig grep i styrkingen av helsetjenesten

- Forskning er et viktig redskap for den faglige utviklingen i tjenestene. Forskning og utviklingsarbeidet på helse- og omsorgsfeltet må trappes kraftig opp slik at det blir bedre balanse i forskningsinnsatsen mellom kommunehelsetjenesten og spesialisthelsetjenesten. Omsorgsforskningen vektlegges.
- Helse og omsorg må prioriteres mht nye løsninger for samhandling, behovet for innovasjon og for nye løsninger internt i omsorgstjenesten
- Det må bli en sterk innsats på formidling av forskningsresultater til kommunene

Utdanningsinstitusjonene må utfordres og ikke fungere konserverende i forhold til gårsdagens virkelighet:

- Kommunehelsetjenestens utfordringer og muligheter må inn i studentundervisningen, i teori og praksis.
- Langt flere virksomheter bør kunne godkjennes som utdanningssteder innen spesialistutdanning, og større vekt på desentralisert utdanning
- Satsing på videreutdanning og etterutdanning. Sykehjemsmedisin, samfunnsmedisin og fysikalsk medisin/rehabilitering må styrkes

Kompetansebygging knyttet til helhetlige behandlingsforløp må rettes inn mot overføring av ansvar og oppgaver:

- Kompetansebygging handler om å legge til rette for den enkelte ansattes læring om egen rolle og muligheter for å bidra til en systematisk kvalitetsforbedring i helsetjenestetilbudet.
- Det er rasjonelt å gripe tak i pasientgrupper og standardisere behandlingsopplegg der det er dokumentert effekt av utprøvde behandlingsopplegg. Dette gir mulighet for spredning.
- Kompetansebygging må også gjennomføres med sikte på å bygge samhandlingskompetanse gjennom å lære metodikk og modeller. Gjensidig kompetanseutveksling krever en omforent forståelse mellom spesialisthelsetjenesten og kommunene.
- Som for andre store reformer må det tas høyde for at mange voksne skal få muligheten til å hente ny kunnskap for å kunne jobbe på en kvalitativt bedre måte. Behovet for fagfolk og flere hender i helse- og omsorgstjenesten krever nytenkning og nye grep i rekruttering.
- Å skape gode behandlingsforløp og skreddersydde opplegg for pasientene er avhengig av komplementaritet og deling av kompetanse. Dette gjøres ved satsing på:
 - Ambulant virksomhet
 - Tverrfaglige team

- Gjensidig hospitering

Konkretisering av videre grep i reformen

Kommunene som bestillere av spesialisthelsetjenester

Kommunehelsetjenesten kan på mange måter ses som bestillere av spesialisthelsetjenester. Henvisninger fra fastleger og legevakt når pasienter trenger mer spesialiserte tjenester, er bestillinger til sykehusene. Slik sett kunne ressurser til kjøp av tjenester i sin helhet vært lagt på kommunenivå (slik som i Finland). I samhandlingsperspektiv ser man at mange pasienter blir lagt inn for lidelser som kunne vært bedre løst i kommunehelsetjenesten. Det bør vurderes å starte pilotforsøk med kommunen som bestiller på områder der det foreligger mulighet for alternative valg av behandlingsnivå. Dette vil være en stimulans til prioritering i forhold til LEON-prinsippet, og større satsing på forebygging. En slik bestillerpilot kunne for eksempel gjelde medisinsk avdelinger, observasjonsposter på sykehus. Med budsjett som bestiller vil kommunen kunne vurdere disse tjenester i sammenheng med bruk av sykehjem og satsing på oppsøkende tjenester i kommunene.

Kommunene som robuste enheter – forpliktende interkommunalt samarbeid

Asymmetrien i styringsstrukturen mellom spesialist- og kommunehelsetjeneste har i mange sammenhenger blitt pekt på som et hinder for en likeverdig samhandling. Det er stor grad av enighet om at kommunene må finne fram til interkommunale eller regionale løsninger for at kommunenes innbyggere skal få et forsvarlig behandlingstilbud etter sykehusopphold, eller i stedet for innleggelse i sykehus. Et forpliktende interkommunalt samarbeid er nødvendig for å ivareta helsetjenesten til innbyggerne på en god måte.

Kommunene bør inviteres til en prosess om hvordan de kan tenke seg å løse de oppgaver som helse- og omsorgstjenestene får fremover. Det bør spesielt vurderes hvordan et forpliktende interkommunalt samarbeid kan forankres. Lovmessig bør forankringen gjøres i kommuneloven. Et viktig formål er å skape robuste enheter basert på rimelige kriterier med hensyn til størrelse og organisering. Aktuelle inndelingskriterier for ”helsekommuner” kan være:

- innbyggertall: 10-20.000 innbyggere, (unntak for befolkningsvake strøk)
- geografisk inndeling – regionrådsstrukturen, (ca 70 enheter)
- opptaksområde - helseforetaksstrukturen, (30 HF, 4-5 enheter på hvert i snitt)

Finansiering

- *Opptappingsplan med øremerkede midler i en overgangsperiode*
De økonomiske virkemidlene må bygge sterkere opp under en satsing på primærhelse og gode pleie- og omsorgstilbud i kommunene. Styrking av kommunehelsetjenesten med nye oppgaver vil innebære en kraftig ressurstilførsel. Finansieringen bør skje gjennom en opptappingsplan med øremerkede midler til kommunene som etter opptappingsperioden legges inn i rammene til kommunene.
- *Overføring av nye oppgaver til kommunene*
Økte oppgaver til kommunene vil innebære behov for økte ressurser. Kompensasjonen til kommunene må bygge på kostnadsberegninger av de enkelte nye oppgaver som overføres til kommunene. Det må tas høyde i framtidig ressurstildeling for oppgaver der det forventes aktivitetsøkning. Kommunene må gis styringsverktøy som bidrar til kostnadskontroll.
- *Finansieringsformer som sikrer at kompetansen i sterkere grad følger pasienten*
Finansieringssystemet bør stimulere til finansielle løsninger der kompetansen i sterkere grad følger pasienten. Spesialisthelsetjenesten kan da i høyere grad bidra med kompetanse inn i kommunenes pleie- og omsorgstjeneste og kommunehelsetjeneste gjennom ambulante ordninger.

Endringer i poliklinikkfinansiering til ISF-finansiering, mer uavhengig av behandlingssted og helseprofesjon, er slik sett et skritt i riktig retning.

- *Finansiering som stimulan til samhandling*
Dagens finansieringssystemer inviterer ikke til samhandling. Samhandlingstiltak gir helseforetak og kommuner i liten grad økonomiske netto innsparinger selv om de er samfunnsøkonomisk gunstige og gir gode resultater for brukerne. Finansieringsordningene (rammer, ISF, takster) bør derfor gjennomgås og innrettes slik at de gir insitamenter til bedre samhandling og god ressursutnyttelse. Det nasjonale helsenettet bør bli finansiert over statsbudsjettet. På kort sikt kan det være et alternativ å se på noen store pasientgrupper for eksempel KOLS og diabetes og lage en enkel modell som sikrer at inntektene tilføres der kostnadene oppstår.
- *Finansiering av felles nasjonal IKT-infrastruktur*
Det må være en nasjonal finansiering av nasjonal IKT-infrastruktur, som eksempelvis Nasjonalt helsenett og elektroniske helsekort.

Olav Ulleren

Bjørn Gudbjørgrud

Vedlegg

1. *Forsterket legetjeneste i kommunene.* Vedtatt av KS Hovedstyre på møtet 14.10.2008
2. Kortfattet oversikt over notater fra HODs prosjektgruppemøter med ekspertgruppa til helseminister Bjarne Håkon Hanssen.

Vedlegg til sak



Forsterket
legetjeneste i kommu



Møter i
ekspertgruppa for sai

09/5 Høring - forslag til endringer i arbeidsmiljøloven

Saksgang	Møtedato	Saknr
Hovedstyret	30.01.2009	09/5

Forslag til vedtak

- KS mener dagens lovbestemmelse likestiller skift og turnusarbeid, og at det ikke skjer forskjellsbehandling av kvinner og menn i de ulike arbeidstakergruppene. KS ber derfor departementet vurdere grundig om det er behov for en lovendring.
- KS er positiv til å endre beregningsreglene i tråd med utvalgets forslag, dersom loven likevel endres. Dette under forutsetning av at bestemmelsen bare skal gjelde de som arbeider tredelt turnus eller skift, og som har stort innslag av natt og søndagsarbeid. Dette vil da gjelde for dem som faktisk har belastninger som har betydelige helsemessige eller velferdsmessige konsekvenser. Hva som regnes som tredelt turnus/skift må defineres i lov eller forarbeider. Rene nattevaktstillinger skal

ikke omfattes av endringen. KS ønsker at dagens definisjon for nattarbeid (kl 21-06) opprettholdes.

- KS mener at endringene som foreslått må antas å ha liten effekt som et virkemiddel for å få flere i større stillinger fordi svært få arbeidstakere i kommunal sektor arbeider tredelt turnus. De fleste arbeidstakere i kommunal sektor berøres derfor ikke av forslaget i dag.
- KS er enig med utvalget i at et av de viktigste virkemidlene for å redusere bruk av deltid er at de ansatte har mer helgearbeid i form av flere vakter når de arbeider helg, lengre vakter eller oftere helgearbeid.
- KS ber departementet om endringer i lov og forskrift, slik at ulike arbeidstidsordninger som gir gode resultater i forhold til reduksjon av deltid blir enklere å gjennomføre.
- KS støtter utvalget i vurderingen av at det er hensiktsmessig at det for deltidsansatte fortsatt kan foretas en interesseavveining mellom arbeidslivets og arbeidstakers behov etter fortrinnsrettsbestemmelsen.
- KS legger til grunn at en generell heving av aldersgrensen i arbeidsmiljøloven ikke vil få direkte konsekvenser for kommunal sektor, idet aldersgrensene i kommunesektoren reguleres av lov om aldersgrenser for offentlige tjenestemenn samt forskrift om pensjonsordninger for kommunalt eller fylkeskommunalt ansatte. Endringer i arbeidsmiljøloven bør ikke skje før det er mulig å foreta tilsvarende endringer for kommunesektoren og staten.
- KS vil støtte en heving av aldersgrensen i arbeidsmiljøloven til 73 eller 75 år dersom departementet vil fremme en lovproposisjon som berører kommunal sektor.
- KS er positiv til forslaget om å innføre et krav om skiftlig varsel om fratreden ved oppnådd aldersgrense som skal tre i stedet for oppsigelse.
- KS mener at det er prinsipielt uheldig at utredninger og lovforslag som sendes på høring er utarbeidet av et privat advokatfirma.
- KS mener at arbeidstakere med midlertidig redusert arbeidstid etter § 10-2 fjerde ledd skal ha fortrinnsrett foran deltidsansatte.
- Administrerende direktør gis for øvrig fullmakt til å kommentere øvrige foreslåtte endringer i høringsbrevet. Disse forslagene reiser etter administrasjonens oppfatning ikke prinsipielle spørsmål. Forslagene innebærer dessuten mindre viktige endringer for kommunesektoren, presiseringer og forslag til øvrige endringer.

Av disse sakene er følgende:

- Konkurransesklausuler, kundesklausuler og ikke-rekrutteringsklausuler
- Fireårsregelen ved midlertidig tilsetning
- Frist for å kreve å bli i stillingen ved tvist om ulovlig midlertidig ansettelse
- Retten til å fortsette i stillingen ved nedleggelse av virksomhet
- Drøftingsplikten etter arbeidsmiljøloven § 15-1
- Begrensning av størrelsen på lønnstrekk
- Trekk i lønn for arbeidstakers egenandel til tjenestepensjonsordninger
- Alenearbeid

- Bruk av prestasjonslønn ved risikofyllt arbeid
- Presisering av "tariffavtale" i § 10-12 femte ledd
- Presisering av unntak fra behandling i forlikrådet
- Rett til fri ved religiøse høytider
- Opplæring av verneombud og medlemmer i arbeidsmiljøutvalg
- Arbeidstilsynets vedtakskompetanse
- Overtredelsesgebyr
- Forholdet forvaltningsloven og arbeidsmiljøloven – likebehandling i ansettelsesforhold
- Forholdet til utlysningsplikt i opplæringslova

Saksframstilling

Arbeids- og inkluderingsdepartementet har lagt frem flere utredninger/vurderinger med forslag til endringer i arbeidsmiljøloven på høring. Høringen inneholder blant annet følgende vurderinger og forslag:

- * Skift/turnus - gradvis kompensasjon for arbeidstakere med ubekvem arbeidstid
- * Arbeidsmiljølovens "70-årsregel"
- * Regulering av konkurranse-, kunde- og ikke-rekrutteringsklausuler
- * Forslag til mindre endringer og presiseringer i arbeidsmiljøloven.

De ulike forslagene blir løpende omtalt og vurdert nedenfor. Slik administrasjonen ser det er det forslagene vedrørende skift/turnus samt "70-årsregelen" i arbeidsmiljøloven som reiser de viktigste prinsipielle spørsmålene. Forslaget vedrørende regulering av konkurranse-, kunde- og ikke-rekrutteringsklausuler antas å ha mindre betydning i kommunal sektor da dette er klausuler som ikke benyttes i stor grad. I forhold til de øvrige forslagene er dette kun mindre endringer og presiseringer i arbeidsmiljøloven. Under forslaget til vedtak er KS' synspunkter i forhold til de prinsipielle endringsforslagene tatt inn. Et sammendrag av NOU:17 Skift turnus – gradvis kompensasjon for ubekvem arbeidstid følger vedlagt.

1. Skift/turnus – gradvis kompensasjon for ubekvem arbeidstid

1.1. Bakgrunn for saken og kort om utvalgets forslag

Spørsmålet om arbeidstiden for skift- og turnusarbeid, og likestilling av arbeidstiden for arbeidstakere som går i turnus med helkontinuerlig skiftarbeid, har vært diskutert i lang tid. På begynnelsen av 1990-tallet startet et arbeid med full revisjon av arbeidsmiljøloven.

Spørsmålet om likestilling av arbeidstiden for arbeidstakere som går i turnus med helkontinuerlig skiftarbeid ble blant annet tatt opp i Stortinget flere ganger. Det ble hevdet at arbeidsmiljølovens bestemmelser knyttet til skift- og turnusarbeid innebar en urettferdig forskjellsbehandling av kvinner, fordi det stort sett er kvinner som arbeider turnus, særlig i helsevesenet og stort sett menn tradisjonelt skift i industrien.

Spørsmålet ble vurdert av Arbeidslivslovutvalget (NOU 2004:5) og i den påfølgende Ot.prp. nr. 49 (2004-2005) om ny arbeidsmiljølov. I Arbeidslivslovutvalget var det dissens om spørsmålet, og flertallet gikk ikke inn for å endre loven. I lovproposisjonen fremholdt departementet at det ikke var riktig å hevde at arbeidsmiljøloven forskjellsbehandler, da loven faktisk likestiller turnusarbeid med skiftarbeid, forutsatt at turnusarbeidet er "sammenlignbart". Det er i denne sammenheng belastningen ved selve arbeidstidsordningen som er relevant, ikke hvor tungt arbeidet i seg selv er. Departementet foreslo på denne bakgrunn ingen lovendringer.

Da Kommunalkomiteen behandlet Ot. prp. nr. 49 (2004-2005), ba flertallet regjeringen ta initiativ til et arbeid slik at partene kunne finne en løsning og omforent definisjon av hva som skal betegnes som like belastende for turnusarbeid og helkontinuerlig skiftarbeid. På denne bakgrunn ble det høsten 2005 opprettet en arbeidsgruppe med representanter fra partene i arbeidslivet, ledet av Høyesterettsdommer Ingse Stabel. Arbeidsgruppen avsluttet sitt arbeid høsten 2006 uten å ha lykkes med å komme frem til en omforent løsning. For å få saken ut av sitt fastlåste spor oppnevnte Regjeringen derfor Skift/turnusutvalget i november 2007. Utvalget leverte sin innstilling 3. oktober 2008 (NOU 2008:17), og departementet har sendt denne utredningen på høring.

Utvalget har vurdert spørsmålet om likestilling av arbeidstiden for arbeidstakere som arbeider skift og turnus, og fremmet et forslag om å endre beregningsmåten av arbeidstiden for de arbeider tredelt turnus og skift. Utvalget foreslår en beregningsmåte som innebærer en gradvis kompensasjon for ubekvemme vakter.

Forslaget lyder:

”For tredelt skift- og turnusarbeid reduseres den alminnelige arbeidstiden ved at hver time arbeidet på søn- og helgedag jf. § 10-10 (1) regnes lik 1 time og 10 minutter, og hver time arbeidet om natten jf. § 10-11 (1) regnes lik 1 time og 15 minutter. Den alminnelige arbeidstid må uansett ikke overstige ni timer i løpet av 24 timer og 38 timer i løpet av sju dager.”

Utvalget har i tillegg vurdert sammenhengen mellom deltidsarbeid og turnus og pekt på mulige tiltak for å redusere bruken av deltid. Utvalget har også vurdert om det er behov for å foreta endringer i arbeidsmiljølovens bestemmelse om fortrinnsrett for deltidsansatte som ble innført i 2005.

1.2. KS kommentarer til utvalgets arbeid

KS mener utvalget på en grundig måte behandler forholdene rundt likestilling av skift- og turnusarbeid, og utfordringene knyttet til deltid og målet om å få flere i større og hele stillinger. Generelt gir utredningene et bilde av de faktiske forhold som stemmer godt overens med KS' oppfatning. Det er innhentet mye nyttig kunnskap gjennom rapportene som følger som vedlegg til utredningen.

KS har gjennom deltakelse i referansegruppen med partene i arbeidslivet som var knyttet til utvalget, hatt 2 møter med utvalget. Det har vært et møte med KS og enkelte representanter for utvalget. KS har i tillegg gitt skriftlige innspill til utvalgets arbeid gjennom brev fra KS av 30. januar 2008, 11. mars 2008 og 30. april 2008. Innspillene omhandlet fortrinnsbestemmelsen for deltidsansatte, omfanget av skift/turnus og deltid i kommunal sektor og synspunkter på virkemidler for å få flere i større og hele stillinger.

Mange av KS' innspill er tatt hensyn til i utredningen. KS forutsetter at de skriftlige innspillene også legges til grunn i departementets videre arbeid med utredningen.

Nedenfor følger KS' kommentarer til utvalgets utredning i følgende rekkefølge: Forslaget til endret beregningsmåte for skift og turnusarbeid, deltidsarbeids og turnus og fortrinnsrettsbestemmelsen.

1.3. Skift/turnus og forslag om gradvis kompensasjon

Skift/turnusutvalget sier at dagens bestemmelse i arbeidsmiljøloven § 10-4 fjerde og femte ledd formelt sett innebærer en likestilling av skift og turnusarbeid. Dette er KS enig i, og mener at loven derfor ikke innebærer noen forskjellsbehandling av kvinner og menn i de ulike arbeidstakergruppene.

På denne bakgrunn mener KS at det bør vurderes grundig om det faktisk er behov for å gjennomføre en lovendring.

Dersom departementet likevel skulle ønske å foreslå en endring, er KS positive til utvalgets forslag om å endre beregningsreglene slik at den enkelte arbeidstaker får en gradvis kompensasjon i form av redusert arbeidstid i forhold til omfanget av ubekvem arbeidstid.

Forslag til arbeidsmiljøloven § 10-4(4):

For tredelt skift- og turnusarbeid reduseres den alminnelige arbeidstiden ved at hver time arbeidet på søn- og helgedag jf. § 10-10 (1) regnes lik 1 time og 10 minutter, og hver time arbeidet om natten jf. § 10-11 (1) regnes lik 1 time og 15 minutter. Den alminnelige arbeidstid må uansett ikke overstige ni timer i løpet av 24 timer og 38 timer i løpet av sju dager.

KS har forståelse for at enkelte som arbeider svært krevende tredelte turnuser opplever at dagens beregningsmåte av antall timer som skal regnes med for å få redusert arbeidstid kan slå urimelig ut, slik at deres arbeid ikke faller inn under den arbeidstidsreduksjon som loven gir anvisning på. Dagens regler for reduksjon til 33,6 timers uke etter tariffavtalen tar utgangspunkt i timefordelingen i en helkontinuerlig 5-skiftsordning. Dette innebærer at sammenligninger tar utgangspunkt i at det ved turnusarbeid må arbeides 539 timer natt- og 231 timer søndagsarbeid pr år for å få en arbeidstidsreduksjon som for helkontinuerlig skift,

KS er imidlertid opptatt av at en eventuell endring i loven må være tydelig i forhold til at den bare slår inn for de som faktisk har belastninger som har betydelige helsemessige eller velferdsmessige konsekvenser, og at det derfor er omfanget av natt- og søndagsarbeid som må være avgjørende. Dette er også fremhevet av utvalget. Utvalget foreslår blant annet at endringen bare skal gjelde for de som går i tredelt skift- eller turnusarbeid. KS vil peke på at det pr i dag ikke foreligger noen entydig definisjon på hva som regnes som tredelt turnus. Det innebærer at man selv med lite innslag av ubekvem arbeidstid i en turnusperiode likevel blir ansett å arbeide i tredelt turnus. KS støtter derfor utvalgets forslag om at det må foretas en tydelig presisering i lov eller forarbeid av kravene til rullering, omfanget av ubekvem arbeidstid osv for at en arbeidstidsordning skal regnes som tredelt skift- eller turnusarbeid.

Utvalgets forslag innebærer at de som går i rene nattevaktstillinger ikke vil bli berørt av forslaget. Begrunnelsen for dette er at rene nattevaktstillinger ikke anses som så belastende som der vaktene rullerer mellom dag og natt. Rene nattevaktstillinger benyttes i kommunal sektor som hovedregel kun på sykehjem og PU-boliger, og i mange tilfeller med innslag av passiv arbeidstid. KS er derfor enig i at det ikke er behov for å redusere arbeidstiden til rene nattevakter på tilsvarende måte som tredelt turnus og skift.

Utvalget peker på faren for at en endring i beregningsmåten for hvem som skal få rett til redusert arbeidstid kan få en smitteeffekt i form av at andre som i utgangspunktet ikke faller inn under ordningen vil søke å tillemppe sin arbeidstid slik at den faller inn under den nye beregningsmåten, eller, at andre som ligger tett opp til de betingelsene som stilles for redusert arbeidstid vil kreve en reduksjon i sin arbeidstid ut fra rimelighetsbetraktninger. KS har i sine innspill til utvalget også belyst denne "smittefaren".

Slik forslaget fra utvalget er utformet, om at det er den faktiske arbeidet tid på henholdsvis natt og søndag/helligdag som skal være avgjørende, vil faren for uheldig smitteeffekt være

noe redusert fordi det antakelig ikke vil være mulig å få noen effekt for den enkelte uten vesentlig innslag av ubekvem arbeidstid.

Muligheten for at enkelte arbeidstakergrupper i neste runde vil kunne kreve arbeidstidsreduksjon ut fra rimelighetsbetraktninger kan illustreres ved et eksempel der KS har beregnet hvordan lovendringen ville slått ut hvis den også ble gjort gjeldende for en som går i ren nattevaktstilling.

Eksempel:

Forutsetter vi at faste nattevakter i gjennomsnitt arbeider fire nattevakter pr. uke fra kl. 22.30 til 07.22, vil nattevaktene i en 6 ukers turnus og med nattevakt hver tredje søndag med 40 timer pr. uke som utgangspunkt opparbeide følgende gjennomsnittlige ukentlige arbeidstidsreduksjon i henhold til forslaget med "natt" regnet fra kl. 21.00-06.00 og søndag kl. 00.00-24.00:

Mandag-søndag: 4x 7,5 x 15 minutter	= 450 minutter
Søndag 06.00-07.22 = $82/60 \times 0,1667 \times 2/6 = 0,23/3 \times 60$	= <u>4 minutter og 48 sek</u>
Sum i gjennomsnitt pr uke = 454/60	= ca.7,58timer

Konklusjon:

$40 - 7,58 = 32,4$ timer gjennomsnittlig ukentlig arbeidstid.

En person i en tilsvarende nattevaktstilling vil etter gjeldende beregningsmåte i Hovedtariffavtalen ha 35,5 timers arbeidsuke, fratrukket fridager med lønn tilknyttet helge- og høytidsdager (gjelder alle turnusarbeidere i KS-området).

På denne bakgrunn mener KS det er svært viktig at det foretas en grundig vurdering av mulig smitteeffekt før en lovendring eventuelt vedtas. Det må også foretas nødvendige presiseringer i forarbeidene om hvordan bestemmelsen er å forstå. Det må blant annet gjøres tydelig at det er timer på de relevante tidspunkter som skal telle med og ikke vakter.

KS støtter utvalget i at dagens definisjon av natt (kl. 21.00-06.00) opprettholdes.

Utvalget sier selv at ordningen med gradvis kompensasjon er noe mer komplisert enn dagens beregningsmåte, og vil innebære introduksjon av nye begreper, lovgivning og praksis. KS ber om at departementet vurdere kompleksiteten i systemet mulige ulemper for arbeidsgiver av å ha én beregningsmåte for arbeidstiden for en arbeidstakergruppe mens andre som går i skift- og turnusarbeid har en annen beregningsmåte. Det kan innebære store kostnader i form av innkjøp av og opplæring i nye systemer for arbeidstids- og lønnsberegning. I tillegg kan et slikt tosporet system muligens innebære utfordringer i forhold til å kunne kombinere stillinger som faller inn under ulike arbeidstidsregimer. KS vil her peke på at et virkemiddel for å redusere uønsket deltid er at en ansatt arbeider i ulike stillingskategorier/virksomheter i en kommune. For eksempel kombinasjon av stilling på sykehjem og i barnehage eller SFO-assistent og rengjørere.

Utvalget legger til grunn at tariffavtalene vil bli endret i tråd med eventuelle gjennomførte lovendringer. KS er usikker på om det vil være tilfelle.

1.4. Konsekvenser av forslaget i forhold til arbeidskraftsbehov og kostnader

Utvalget understreker selv at det er betydelig usikkerhet knyttet til tallene for konsekvensene av forslaget om arbeidstidsforkortelse. Dette gjelder både i forhold til antall arbeidstakere som blir berørt, og hvor stor arbeidstidsforkortelsen kan bli.

For kommunal sektor har utvalget anslått at det er 1 200-1 300 årsverk som arbeider tredelt turnus og som blir berørt av utvalgets forslag. Utvalget har beregnet ut fra 1 200 årsverk som betyr behov for 17 nye årsverk og en kostnad på 7 millioner kr. Her er ikke sosiale kostnader inkludert. Dersom dette tas med blir det merkostnad på 10 mill. kr. KS vil påpeke at disse kostnadene mest sannsynlig bare vil berøre noen få kommuner fordi det i et flertall av kommunene ikke arbeides tredelt turnus.

Det går imidlertid frem av utvalgets utredning at tallene for kommunesektoren spriker. Levekårsundersøkelsen som er gjennomført av SSB viser at 37 000 årsverk i kommunal sektor arbeider tredelt turnus. Utvalget viser også til en undersøkelse som ble gjennomført for KS av Econ⁷ i 2006, som viser at 7 % arbeider tredelt turnus innen pleie og omsorg.

Det er ikke mulig ut fra de tallene KS har i PAI-registeret å definere antall ansatte som arbeider tredelt turnus. Dette fordi det der bare registreres hvilken ukentlig arbeidstid den enkelte har, for eksempel 35,5 t/u og ikke når på døgnet arbeidet skjer. I forbindelse med arbeidet knyttet til skift/turnus i 2005-2006 og spørsmål om ny definisjon undersøkte Econ omfanget i sykehjem, på oppdrag fra KS. Tallmaterialet var spinkelt, men de antok at 7 % av de ansatte (årsverkene) i sykehjem arbeider tredelt turnus. Dette utgjør 2 600 årsverk (56 200 ansatte som utfører 37 300 årsverk). KS har grunn til å tro at andelen kan være enda lavere fordi det av Econ ble spurt om det ble benyttet tredelt turnus i sykehjem og det totale antall ansatte i sykehjemmene, men ikke hvorvidt det var alle eller bare en andel av disse som arbeider tredelt turnus. Årsaken til at andelen ansatte på tredelt turnus er så lav er at de aller fleste kommuner opererer med egne nattevaktstillinger, slik at todelt turnus (dag og kveld) er det vanligste.

KS har forsøkt å anslå kostnadene dersom forslaget skulle få full smitteeffekt for de som arbeider turnus i kommunal sektor. Det totale antall årsverk i kommunesektoren som arbeider 35,5 t/u i henhold til Hovedtariffavtalen, som innebærer at de har noe innslag av natt eller søndagsarbeid, er 74 000 årsverk. Om lag 1/3 av årsverkene foregår på natt, helgedag og søndag. Dette gjelder spesielt pleie og omsorg, og ikke alle sektorene i kommunesektoren hvor årsverkene her er hentet fra. Hvis det var slik at for alle de 74 000 årsverkene gikk 1/3 på natt, helgedag og søndag, ville merkostnaden ved full smitteeffekt bli minst 2,8 mrd. kroner.

1.5. Forslagets betydning for reduksjon av uønsket deltid

Utvalget sier som nevnt i omtalen av deltidsarbeid, se nedenfor, at et viktig virkemiddel for å redusere deltidsbruken blant de som arbeider turnus, er å få de ansatte til å jobbe mer i helgene i form av lengre vakter eller oftere helgearbeid. Dette har også KS fremhevet i sitt innspill til utvalget. I og med at utvalgets forslag gir en særskilt kompensasjon for søndagsarbeid vil det kunne motivere flere til å jobbe mer på søndager, noe utvalget selv fremhever.

I kommunal sektor arbeider svært få tredelt turnus og KS mener derfor at den foreslåtte beregningsmåten for tredelt skift- og turnusarbeid ikke vil gi noen effekt ved at flere ønsker mer helgearbeid og således får større stillinger.

1.6. Deltidsarbeid og turnus

KS vil innledningsvis peke på at det i kommunesektoren arbeides aktivt for at flest mulig ansatte skal arbeide i hele eller store stillinger. I Hovedtariffavtalen sies det uttrykkelig:

⁷ Endret definisjon av sammenliknbar turnus – Personalmessige konsekvenser i kommunene, Econ-notat nr.2006-080, 13. desember 2006.

”Det skal som hovedregel tilsettes i full stilling” (HTA § 2.3.1). Mange ulike tiltak gjennomføres i kommunene for å oppnå best mulig kvalitet på de tjenestene som ytes, ved at arbeidstakerne arbeider i store og hele stillinger som sikrer utnyttelse av kompetanse, kontinuitet og færre ansatte å forholde seg til for brukerne. Selv om NOU 2008:17 særlig omhandler deltid i forhold til turnusarbeid, er det viktig at de tiltak som foreslås også vurderes i forhold til andre områder der det er stort innslag av deltid. I kommunal sektor det for eksempel også svært høy andel deltidsansatte i skolefritidsordningene (SFO), 87,6 %. Innen pleie, omsorg og helse er deltidsandelen 71,1 %.

Utvalget sier det er omfattende bruk av deltid der turnusarbeid innbefatter arbeid i helgene, som for eksempel i pleie- og omsorg. Utvalget fremhever derfor at de tiltakene som lykkes for å få flere i større og hele stillinger, er de som forskyver timetallet fra helg til hverdag eller der de ansatte har mer helgearbeid. KS mener at det i kommunesektoren som hovedregel kun er strengt nødvendig arbeidet som utføres i helgene, arbeid som ikke kan forskyves til hverdag. Det viktigste virkemiddelet for å redusere uønsket deltid er derfor økt helgearbeid. For å stimulere til økt søn- og helgedagsarbeid, ble minstesatsene for lørdags- og søndagstillegget i tariffoppjøret i 2008 hevet med ca. 30 %. KS har foreløpig ingen oversikt over hvorvidt dette har påvirket frekvensen av helgearbeid eller ført til at den enkelte arbeider flere timer de søndager vedkommende faktisk arbeider.

KS mener at det i dagens samfunn, hvor ønsket om økt fleksibilitet i arbeidslivet for den enkelte er sterkt, er bevegelig arbeidstid/forhandlingsturnus et av de viktigste virkemidlene for å øke den enkeltes stillingsandel. Flere forsøk har vist at uønsket deltid har blitt redusert ved bruk av bevegelig arbeidstid/forhandlingsturnus.

Arbeidsmiljøloven er etter KS' mening ikke fleksibel nok for å kunne gjennomføre flere slike alternative arbeidstidsordninger. For eksempel har det vært gode resultater både for arbeidsmiljø og økning av stillingsstørrelser ved bruk av den såkalte ”3-3-modellen” (tre dager arbeid og tre dager fri som en fast ordning). En gjennomføring av en slik ordning i sin helhet som innebærer jobbing flere helger på rad, er ikke mulig med dagens arbeidstidsbestemmelser, på grunn av kravet til at ukentlig fritid minimum hver tredje uke skal ligge til en søn- eller helgedag.

Bruk av forskriften om medleverordningen, som innebærer at ansatte har spesielt lange vakter – ”lever sammen med brukerne” i boliger for brukere med rus- og adferdsproblemer har også vist seg å redusere uønsket deltid i mange tilfeller. I tillegg vil KS påpeke at ordningen gir stor kvalitetsforbedring for brukerne, som får færre ansatte å forholde seg til. Det bør derfor vurderes hvorvidt virkeområde for forskriften om medleverordningen kan utvides til å omfatte flere enn brukere med rus og adferdsproblemer. Det er langt flere enn disse brukergruppene som har behov for stabilitet i gruppen av ansatte, samtidig som ansatte kan tilbys større eller hele stillinger. Arbeidet i slike boliger innebærer ofte mye passiv arbeidstid og arbeidstakerne opplever det som en fordel å samle arbeidstiden når de først må jobbe helg, slik at de ikke trenger å jobbe hyppigere helgevakter.

KS har også erfaring med at vikarpooler har fungert som et godt virkemiddel, ved at arbeidstakere kan ansettes i større faste stillinger hvor en del av arbeidet er som vikarer. KS ønsker at det i forarbeidene presiseres hvordan disse ordningene kan organiseres, særlig med hensyn til fastlegging av arbeidsplanen. Skal korttids sykefravær kunne dekkes opp med vikarpool, er det behov for en åpning for å fravike arbeidsmiljøloven § 10-3, om at de som arbeider til ulike tider av døgnet skal ha en arbeidsplan som fastsettes fjorten dager i forveien, for hele eller deler av stillingen. Bestemmelsen bør i slike tilfeller kunne fravikes etter avtale med tillitsvalgte.

1.7. Fortrinnsrett for deltidsansatte

Lovens fortrinnsrettsbestemmelse gjelder ikke dersom fortrinnsretten er til vesentlig ulempe for virksomheten. Utvalget synes denne bestemmelsen er rimelig og foreslår ingen endring av den. KS støtter denne vurderingen. En slik interesseavveining er viktig for å få til en hensiktsmessig drift, og for å kunne ivareta hensyn og forpliktelser overfor andre arbeidstakere enn den som ønsker å benytte fortrinnsretten.

2. Arbeidsmiljølovens ”70-årsregel”

2.1. Forslaget

Arbeidsmiljøloven av 2005 har i § 15-7 nr. 4 følgende ordlyd:

”(4) Oppsigelse med fratreden før fylte 70 år som alene skyldes at arbeidstaker har nådd pensjonsalder etter folketrygdloven, skal ikke anses å være saklig begrunnet. Etter at arbeidstaker er fylt 66 år, men ikke senere enn seks måneder før pensjonsalderen inntreffer, kan arbeidsgiver skriftlig spørre om arbeidstaker ønsker å fratrukke sin stilling ved nevnte pensjonsalder. Forespørselen må besvares skriftlig senest tre måneder før arbeidstaker når pensjonsalderen. Dersom det uttrykkelig er gjort oppmerksom på det i forespørselen, medfører oversittelse av svarfristen at oppsigelsesvernet etter dette ledd faller bort.”

Arbeids- og inkluderingsdepartementet foreslår følgende alternative lovtekst:

Første punktum: *”Arbeidsforholdet kan bringes til opphør når arbeidstaker fyller [70/73/75 år].*

Andre punktum: *”Lavere aldersgrense må være begrunnet i hensynet til helse eller sikkerhet/Aldersgrenser under 70/73/75 år, som ikke er begrunnet i hensynet til helse eller sikkerhet, må fastsettes i tariffavtale og kan ikke settes lavere enn 70/67 år.”*

Tredje punktum: *”Ved opphør skal arbeidstaker gis minimum seks måneders skriftlig varsel før avgang. Varslingsfristen løper fra og med første dag i måneden etter at varslet er gitt”.*

2.2. Bakgrunn

I Stortingsmelding nr. 6 (2006-2007) Om seniorpolitikk varslet regjeringen at de ville vurdere å øke 70-årsgrensen i arbeidsmiljøloven. Dette skulle skje gjennom en prosess hvor partene i arbeidslivet skulle involveres. Departementet har på bakgrunn av dette oppnevnt en referansegruppe som har bidratt til den utredning som nå er på høring.

Etter arbeidsmiljøloven § 15-7 fjerde ledd er oppsigelse med fratreden før fylte 70 år som alene skyldes at arbeidstakeren har oppnådd pensjonsalder etter folketrygdloven, ikke saklig. Det fremgår forutsetningsvis av bestemmelsen at oppnådd 70 års alder i seg selv er saklig grunn til oppsigelse.

2.3. Betydningen av aldersgrensen for KS medlemmer

Arbeidstakere i KS-området omfattes dels av bestemmelser i lov om aldersgrenser for offentlige tjenestemenn (lov av 21. desember 1956 nr. 1), jf. forskrift av 22. april 1997 nr. 374 (Forskrift om pensjonsordninger for kommunalt eller fylkeskommunalt ansatte) § 2 som bestemmer at: *”Aldersgrensen må ikke være lavere enn fastsatt for tilsvarende stillinger i henhold til lov 21. desember 1956 nr. 1 om aldersgrenser for offentlige tjenestemenn m.fl.”.*

Det følger av aldersgrenseloven § 2 at den alminnelige aldersgrensen er 70 år. Det er videre regulert i aldersgrenseloven § 2 siste ledd at: *"Den som går inn under denne lov, plikter å fratre ved første månedsskifte etter at aldersgrensen for stillingen er nådd"*.

I vedtektene til tjenestepensjonsordningen i KS-området (vedlegg 5 til Hovedtariffavtalen) § 6-1 heter det: *"Aldersgrensen er 70 år, eller den aldersgrense som til enhver tid gjelder i staten for tilsvarende stilling dersom særaldersgrensen i staten er 65 år eller lavere"*.

For Bedriftsmedlemmer med eget medlemskap i KS gjelder også bestemmelsen i vedtektene § 6-1. Tilsvarende bestemmelse er inntatt i energiavtalen § 12-1.3.

I KS-tariffområde praktiseres fratredelse ved oppnådd aldersgrense tilsvarende som etter aldersgrenseloven.

Høringsforslaget viser til ordningen, men behandler ikke spørsmålet om endringens betydning for KS' medlemmer.

Utredningen omfatter ikke ulike særaldersgrenser som er tariffestet blant annet for KS-området. En gjennomgang av disse vil følgelig skje under ordinære tarifforhandlinger, og ventes for KS-området å skje i mellomoppgjøret 2009. KS har følgelig ingen direkte interesse i forhold til forslaget om virksomhetsfaste aldersgrenser.

Utredningen behandler særskilt virksomhetsfaste aldersgrenser, men det behandles ikke nærmere her da det ikke er aktuelt for KS medlemmer.

2.4. Hensyn som taler for og i mot å heve 70-årsgrensen

Den demografiske utviklingen tilsier behov for lovverk som sikrer at arbeidstakere kan arbeide lengre. Utredningen har forutsatt at det pr tiden er lav arbeidsledighet og stort behov for arbeidskraft. Endringene i verdensøkonomien kan imidlertid føre til en økning av arbeidsledigheten også i Norge. Sistnevnte forhold skaper en usikkerhet med hensyn til behovet for arbeidskraft på lang sikt. I utredningen er det imidlertid lagt til grunn at det er et økende behov for arbeidskraft. Forutsetningen utredningen bygger på er følgelig noe usikker.

En endring av 70-årsregelen vil neppe i seg selv medvirke til å løse arbeidskraftproblematikken i Norge dersom økonomien bedres og arbeidskraftbehovet øker. Det vises her til at tall fra SSB viser at sysselsettingen for aldersgruppen 67-74 år i 2005 og 2006 lå på 17,1 %. Sysselsettingen for aldersgruppen 70-74 var på kun 6 % i tilsvarende periode.

For KS-området er tallene som følger:

For aldersgruppen 59 – 66 er det i alt 57 115 ansatte hvorav antall årsverk er 44 924. Dette utgjør henholdsvis 13,7 % av antall ansatte i kommunesktoren, og tilsvarende 13,6 % av antall årsverk i kommunesktoren.

For aldersgruppen 67 – 74 er det i alt 3 133 ansatte hvorav antall årsverk er 1 897. Dette utgjør henholdsvis 0,8 % av antall ansatte i kommunesktoren, og tilsvarende 0,6 % av antall årsverk i kommunesktoren.

Det er også registrert personer i aldersgruppen 75 – 83, men dette utgjør kun fra 25 - 4 ansatte pr. årskull. Dette utgjør 0,03 % av antall ansatte i kommunesektoren, og tilsvarende 0,01 % av antall årsværk i kommunesektoren.

Heving av aldersgrensen kan også sees i sammenheng med økningen i levealderen. Utredningen har lagt til grunn at levealderen for personer mellom 65 og 70 år har økt med 3 år fra 1970 og frem til i dag. Det forventes at levealderen vil fortsette å øke i takt med helse- og levestandard. På den annen siden er utviklingen i gjennomsnittlig pensjoneringsalder nå nede i 58 år, mot 63 år i 1970.

Et annet aspekt er at det er sendt på høring et forslag om at opptjeningsperioden for pensjon etter folketrygdloven foreslås økt fra 70 til 75 år. I så fall vil enkelte arbeidstakere kunne ha en interesse i å arbeide lengre enn 70 år.

På den annen side er 70-årsgrensen godt innarbeidet i arbeidslivet og i folks bevissthet. 70-årsgrensen ivaretar hensynet til at arbeidstaker kan få en verdig avslutning på arbeidsforholdet. Det synes å være få saker hvor arbeidstakere blir tvunget til å fratrukke seg før de ønsker det. I den grad arbeidstakere ønsker å fortsette utover 70 år i kommunal sektor har enkelte arbeidsgivere inngått midlertidige avtaler med disse om en forlenging. Dette synes å fungere bra.

Det foreligger ikke noe materiale som dokumenterer at det er mange arbeidstakere som ønsker å fortsette i arbeidslivet utover 70 år. På den annen side kan det tenkes at de som ønsker å videreføre et arbeidsforhold utover 70 år velger å ikke ta opp kampen med å stå i stilling da ut fra hva som er akseptabelt eller vanlig i arbeidslivet. I de tilfeller arbeidsgiver ser seg tjent med å avvikle arbeidsforholdet blant annet på grunn av aldersdomssvekkelse, vil oppsigelsessaker av denne art være lite tjenelige både sett fra arbeidsgivers og arbeidstakers ståsted. Det vil fort kunne bli saker som gir arbeidstaker en lite verdig avslutning på et langt arbeidsliv.

2.5. Vurdering

2.5.1. Betydningen av forslaget for kommunesektoren

Det er en stor mangel med høringsdokumentet at kommunesektorens særlige ordning ikke er omtalt eller behandlet. Det er nødvendig før det fremmes en lovproposisjon at forholdet til kommunesektorens pensjonsordning behandles og eventuelt harmoniseres med arbeidsmiljøloven. For det første er kommunale arbeidsgivere forpliktet av forskrift om pensjonsordninger for kommunene å etterleve en 70-årsgrense. Dersom departementet fremmer forslag om å heve den generelle aldersgrensen i arbeidsmiljøloven, antar KS at arbeidsgivere omfattet av nevnte forskrift vil være forpliktet til i utgangspunktet å etterleve 70-årsgrensen, det vil si med en pliktig fratreden ved fylte 70 år. Dersom kommunale arbeidsgivere skal bli omfattet av forslaget og en eventuell heving av aldersgrensen, må forskriften endres. Dette reiser en del andre spørsmål om forholdet mellom den kommunale pensjonsordningen og statens pensjonsordning som bør være gjenstand for en bredere høring før endringer eventuell vedtas.

KS legger til grunn at en generell heving av aldersgrensen i arbeidsmiljøloven ikke får direkte virkning for arbeidsgivere omfattet av forskrift om pensjonsordninger for kommuner og fylkeskommuner. Dette bør sees i sammenheng, og endringer i arbeidsmiljøloven bør ikke skje før det er mulig å foreta tilsvarende endringer for kommunesektoren og staten.

2.5.2. Forholdet mellom forslaget og den økonomiske stagnasjon

Dersom den økonomiske stagnasjonen som har oppstått høsten 2008 vedvarer, vil konsekvensen være høyere arbeidsledighet. Det er uklart i hvor stor grad kommunesektoren vil bli direkte berørt av konjunkturedgangen. Det kan i så fall forventes at også kommunale arbeidsgivere vil forsøke å finne løsninger om frivillige sluttordninger.

Det er viktig at endringer i arbeidsmiljøloven av denne art tar høyde for ulike konjunkturer. Regler av denne art må derfor ta høyde for nedgangstider og tilsvarende oppgangstider med ”kamp om arbeidskraft”.

Disse momentene må det tas hensyn til i en lovproposisjon.

2.5.3. Nærmere om forslaget materielle sider

Etter KS syn vil det å øke aldersgrensen i arbeidsmiljøloven neppe ha stor reell betydning for å løse et forventet økt arbeidskraftbehov. De statistiske tallene viser at det er andre virkemidler som antagelig vil gi større utslag for arbeidskraftbehovet i kommunesektoren enn den generelle aldersgrensen i arbeidsmiljøloven, blant annet de tariffestede særaldersgrenser. Dette er imidlertid forhold KS må håndtere på vegne av medlemmene ved tarifforhandlinger.

KS er enig i at en økning av aldersgrensen i arbeidsmiljøloven er en positiv symbolhandling for å signalisere at det er akseptabelt å arbeide utover 70 år. Dette vil harmonere godt med at den generelle levealder øker, samt at folketrygdloven forventes å bli endret slik at arbeidstakere kan opparbeide pensjonsrettigheter frem til 75 år. På den annen side må en øvre aldersgrense balansere i rimelig grad med hensynet til en verdig avgang fra et langt yrkesliv. Ettersom forslaget i første omgang vil ha en viktig symboleffekt bør aldersgrensen i loven økes til 73 eller 75 år.

2.5.4. Virksomhetsfaste aldersgrenser

KS har ingen direkte interesser i forslaget om virksomhetsbasert tvungen avgang og avgir ikke uttalelse direkte relatert til dette forslaget.

2.5.5. Nærmere prosedyrebestemmelser

Det er viktig at loven avklarer hvordan opphør av arbeidsforhold ved oppnådd aldersgrense skal skje. KS støtter at loven får en bestemmelse om varsel om tvungen avgang ved oppnådd aldersgrense som skal tre i stedet for ordinær oppsigelse.

KS oppfatter at forslag til endring av arbeidsmiljøloven § 15-7 tredje punktum innebærer at skriftlig varsel skal tre i stedet for ordinær oppsigelse. Det er tilstrekkelig klargjort i premissene til forslaget at varslet da ikke skal være gjenstand for tvistebehandling. Det er også tilstrekkelig klargjort at de ordinære oppsigelsesregler ikke gjelder, med hensyn til formkrav, krav om forhandlinger, oppsigelsestid og rett til å stå i stilling.

Det bør i denne sammenheng også klargjøres i forarbeidene at et slikt varsel ikke skal anses som et enkeltvedtak i forvaltningslovens forstand for offentlige tjenestemenn. Som departementet er kjent med vil kommunale arbeidstakere være å anse som tjenestemenn etter forvaltningsloven, jf. forvaltningsloven § 2 første ledd litra d. Det er videre gjort noen unntak fra enkelte av forvaltningslovens bestemmelser i forvaltningsloven § 3 andre ledd. Det vil etter KS' vurdering være naturlig at departementet klargjør dette i forarbeidene til arbeidsmiljøloven da ut fra den generelle betraktning at varslet om tvungen fratredelse skal tre i stedet for en ordinær oppsigelse, og vil følgelig da heller ikke være et enkeltvedtak i forvaltningslovens forstand.

Det kan dog stilles spørsmål ved om varslingsfristen på seks måneder er for lang. KS oppfatter forslag om 6 måneders frist slik at den er harmonisert i forhold oppsigelsesreglene. Det bør imidlertid vurderes å sette fristen noe kortere, f. eks. 4 måneder. En 4 måneders frist vil ivareta hensynet både til forutberegnelighet for arbeidstaker, og en rimelig handlingsfrist for arbeidsgiver til å sende varsel.

Premissene til varslingsbestemmelsen er noe uklare med hensyn til hvilke konsekvenser det har dersom varslingsbrevet som sendes berørt arbeidstaker ikke oppfyller lovens krav. Slik KS forstår forslaget innebærer dette en materiell plikt for arbeidsgiver til å varsle om tvungen fratredelse skriftlig senest seks måneder før fratreden. Det er følgelig ingen ordensregel, men et materielt vilkår for at arbeidstaker skal ha plikt til å fratre. Spørsmålet er så hva som er konsekvensen om arbeidsgiver ikke varsler, men arbeidstaker likevel fratrer. I den grad arbeidstaker da i ettertid påberoper seg manglende skriftlig varsel, bør det etter vår oppfatning ikke kunne påberopes som et grunnlag for krav mot arbeidsgiver. Dette bør om mulig klargjøres i forarbeidene til loven. Tilsvarende bør det avklares hva som er konsekvensen om arbeidsgiver varsler senere enn seks måneder. Den naturlige forståelse er da at arbeidstaker ikke vil ha plikt til å fratre før seks måneders fristen er utløpt.

Det er videre uklart etter forslaget om arbeidstaker selv har rett til å fratre uten varsel ved oppnådd aldersgrense. Det synes nødvendig å klargjøre om arbeidstaker har en slik ubetinget rett uten selv å gi varsel eller egen oppsigelse.

Det er videre nødvendig at departementet klargjør forholdet mellom arbeidsmiljølovens fristregler og forholdet til aldersgrenseloven i staten, samt de virksomheter som er omfattet av forskrift om pensjonsordninger for kommuner og fylkeskommuner. Dette henger sammen med den generelle vurderingen av forholdet mellom disse regelsett, men det vil under enhver omstendighet være nødvendig med en harmonisering av systemene. Det fremheves her at aldersgrenseloven opererer med en kort frist som også praktiseres i kommunesektoren.

KS er positive til forslaget om å regulere et krav om skiftlig varsel som skal tre i stedet for oppsigelse. Det er likevel nødvendig å foreta enkelte presiseringer/klargjøringer i forarbeidene, som for eksempel at varsel ikke skal anses som enkeltvedtak i forvaltningslovens forstand.

3. Konkurransesklausuler, kundeklausuler og ikke-rekrutteringsklausuler- noen merknader vedrørende saksbehandlingen

Departementet har fremmet et forslag som inneholder detaljerte regler for regulering av konkurranse- kunde- og ikke-rekrutteringsklausuler. Forslaget er utarbeidet av advokatfirmaet Hjort på oppdrag fra Arbeids- og inkluderingsdepartementet uten at partene i arbeidslivet er tatt med på råd om vurderingen eller forslaget. Bakgrunnen for at departementet engasjerte advokatfirmaet Hjort var at flere arbeidstakerorganisasjoner overfor departementet hadde påpekt at det stadig oftere forekom tilfeller der arbeidsgivere gjennom ulike former for konkurranseklausuler forsøkte å begrense konkurransen om arbeidskraften.

Advokatfirmaet Hjort har i forbindelse med utarbeidelsen av utredningen tatt kontakt med noen av partene i arbeidslivet og bedt om tilbakemeldinger om bruken av konkurranseklausuler. KS har ikke mottatt denne henvendelsen.

KS mener at det er prinsipielt uheldig at utredninger og lovforslag som sendes på høring er utarbeidet av et privat advokatfirma. Spesielt uheldig er det at dette gjøres på arbeidsrettens

område der partene i arbeidslivet har en aktiv og viktig rolle. Forslaget danner grunnlaget for diskusjonen og arbeidet med hva som kan bli gjeldende rett. Det er derfor viktig at det utarbeides balanserte utredninger av aktører som er nøytrale eller av utvalg som representerer ulike interessegrupper. I forhold til utredningene om 70-årsgrensen i arbeidsmiljøloven og skift og turnus er det etablert referansegrupper med representanter fra partene i arbeidslivet. En tilsvarende prosess kunne ha vært fulgt i forhold til utredningen om klausuler. Dette ville ha gitt advokatfirmaet Hjort nyttige innspill, samt medført at forslaget ville ha bygd på en tyngre og mer balansert vurdering.

4. Prioritet mellom fortrinnsrettsreglene

Arbeidsmiljøloven inneholder flere bestemmelser om fortrinnsrett til ansettelse og prioritetsregler mellom forskjellige fortrinnsretter. Arbeidsmiljøloven § 14-3 tredje ledd fastsetter at den alminnelige fortrinnsretten ved overtallighet etter § 14-2 går foran fortrinnsrett for deltidsansatte etter § 14-3, men at deltidsansatte har prioritet foran midlertidige ansatte med fortrinnsrett etter § 14-2 annet ledd første punktum. Videre har arbeidstakere som utøver reservasjonsrett ved virksomhetsoverdragelse fortrinnsrett til ny ansettelse hos sin tidligere arbeidsgiver. Fortrinnsrett etter §§ 14-2 og 14-3 går imidlertid foran denne fortrinnsretten.

Endelig gjelder en fortrinnsrett for arbeidstaker som har redusert arbeidstid etter reglene i arbeidsmiljøloven § 10-2 fjerde ledd (en arbeidstaker som av helsemessige, sosiale eller andre vektige velferdsgrunner har behov midlertidig redusert arbeidstid). Arbeidstaker med redusert arbeidstid har "*under ellers like forhold*" fortrinnsrett til å få økt sin arbeidstid i avtaleperioden, forutsatt at stillingen helt eller i det vesentlige er tillagt de samme arbeidsoppgavene. Forholdet mellom denne og de øvrige fortrinnsretter i arbeidsmiljøloven er imidlertid ikke regulert i loven i dag. Departementet ønsker å avklare prioritetsspørsmålet også for de arbeidstakerne som har fortrinnsrett etter § 10-2 fjerde ledd. Departementet mener at fortrinnsrett etter § 10-2 fjerde ledd bør gis prioritet foran fortrinnsrett til ansettelse hos sin tidligere arbeidsgiver etter virksomhetsoverdragelse, men bak de øvrige fortrinnsrettene.

KS deler ikke departementets syn på dette punktet. En arbeidstaker som midlertidig har fått redusert sin arbeidstid etter arbeidsmiljøloven § 10-2 fjerde ledd har allerede et etablert arbeidsforhold til arbeidsgiver i en større stillingsbrøk. Arbeidstakeren har kun fått midlertidig redusert arbeidstid basert på et begrunnet behov. Dersom begrunnelsen for den midlertidige arbeidstidsreduksjonen blir borte synes KS at det er naturlig og rimelig at denne arbeidstakeren har fortrinnsrett til å få større stilling fremfor en deltidsansatt. Dersom en arbeidstaker som har fått redusert arbeidstid for å passe syke foreldre som etter kort tid faller fra, synes det rimelig at denne arbeidstakeren skal ha fortrinn til å få utvidet sin stilling fremfor en deltidsansatt. Arbeidstakere med midlertidig redusert arbeidstid etter § 10-2 fjerde ledd kan i en del tilfeller ha lite kontroll over hvor lenge vedkommende kan ha behov for den reduserte arbeidstiden. Bakgrunnen for at arbeidstakeren har ønsket redusert arbeidstid, vil også variere.

Departementet begrunner sitt standpunkt om å gi deltidsansatte fortrinn fremfor arbeidstakere med midlertidig redusert arbeidstid blant annet med at de arbeidstakerne som har midlertidig redusert arbeidstid vil få sin stilling tilbake når perioden for midlertidig arbeidstidsreduksjon er over. KS synes dette er et lite treffende argument da arbeidstakere med midlertidig redusert arbeidstid i en del tilfeller har lite kontroll over hvor lenge de kan ha behov for redusert arbeidstid. Videre synes KS at det vil virke urimelig at arbeidstakere

som ikke lenger har behov for redusert arbeidstid skal bli tvunget til å ha redusert arbeidstid tiden ut i og med at deltidsansatte har fortrinnsrett.

KS er uenig med departementet i rangeringen av fortrinnsberettigede. KS mener at arbeidstakere med midlertidig redusert arbeidstid etter § 10-2 fjerde ledd skal ha fortrinnsrett foran deltidsansatte.

Olav Ulleren

Børge Benum

Vedlegg til sak



NOU 2008:17

09/6 GNIST - Partnerskap for en helhetlig lærersatsing

Saksgang	Møtedato	Saknr
Hovedstyret	30.01.2009	09/6

Forslag til vedtak

KS mener at systematisk partnerskap for en sterk satsing på læreryrket kan bli et viktig bidrag for å styrke norsk grunnopplæring. KS ønsker å innta en aktiv rolle i partnerskapet.

Saksframstilling

Gjennom strategiene "Kompetanse for utvikling" 2005-2008 og "Kompetanse for kvalitet. Strategi for videreutdanning av lærere" fra 2008 er det etablert et nasjonalt samarbeid om kompetanseutvikling mellom kommunesektoren, lærerorganisasjonene, universiteter og høyskoler og statlige utdanningsmyndigheter. I tillegg til "Kompetanse for kvalitet" arbeides det nå med tiltak som skal bidra til å styrke kvaliteten på lærerutdanningen og utvikle lærerprofesjonen. Samarbeidspartnerne fra de to strategiene ønsker derfor å gå sammen om et partnerskap om en helhetlig lærersatsing. I tillegg er studentorganisasjonene, LO og NHO invitert inn i samarbeidet. Overbygningen og partnerskapet er kalt GNIST: Gode lærere kan tenne en gnist og bidra til faglig og personlig utvikling hos elevene. Partnerskapet skal medvirke til å tenne en gnist ved å sikre en god lærerutdanning og kontinuerlig profesjonalisering av lærerne.

Bakgrunnen for partnerskapet handler om erkjennelsen av at det er lærere med høy faglig og pedagogisk kompetanse som er den viktigste forutsetningen for en kvalitativt god opplæring. I årene framover blir det en utfordring å rekruttere og beholde nok lærere med slik kompetanse. I St. melding 31 Kvalitet i skolen (2007-2008), i statsbudsjettet for 2009 og i den kommende stortingsmeldingen om lærerrollen og lærerutdanningen legges det et grunnlag for en omfattende satsing på lærerutdanningen og læreryrket. Gjennom ulike tiltak, en betydelig økonomisk satsing på kompetanseheving og det allerede gjennomførte arbeidet i Kunnskapsløftet er arbeidet allerede i gang. Kraften i satsingen avhenger av at de ulike aktiviteter og enkeltelementer koordineres, formidles og implementeres på en god måte.

Det arbeides nå med et dokument med mandat, ambisjoner, rammer og organisering av partnerskapet. Dokumentet planlegges framlagt i forkant av stortingsmeldingen om

lærerrollen og læreryrket. Målet for partnerskapets arbeid er å styrke skolens faglige plattform og læreryrkets anseelse, og derigjennom bidra til god rekruttering og profesjonell yrkesutøvelse. GNIST skal målrette og samordne innsatsen for å heve skolens kvalitet gjennom å bedre lærernes kompetanse og bidra til en god og stabil rekruttering til læreryrket. Tiltakene kan sorteres i følgende fem hovedområder:

- Profesjonelle lærere
- Utfordrende, attraktiv og relevant lærerutdanning
- Kompetente og forbedringsorienterte skoleledere
- Økt kunnskapsgrunnlag for profesjonsutdanning og profesjonsutøvelse
- Rekruttering til læreryrket

Alle tiltakene som tenkes lagt inn under GNIST må følges tett til de er implementert. Det må etableres oppfølgingsstrukturer og utvikles kulturer som sikrer målrettet oppfølging.

Partnerskapet tenkes organisert *på sentralt nivå* med KS, lærer- og skolelederorganisasjonene, universiteter og høyskoler, studentorganisasjonene, NHO, LO og statlige utdanningsmyndigheter. Partnerskapet må møtes jevnlig og ha fokus på:

1. Systematiske oppdateringer om utviklingen i lærersatsingen som helhet og i forhold til de enkelte satsingsområdene, jf figuren nedenfor.
2. Indikatorutvikling og målinger av resultater.
3. Ambisjoner, planer og forventninger framover.
4. De enkelte partenes behov for beslutninger i forhold til framdrift og korrigerings.

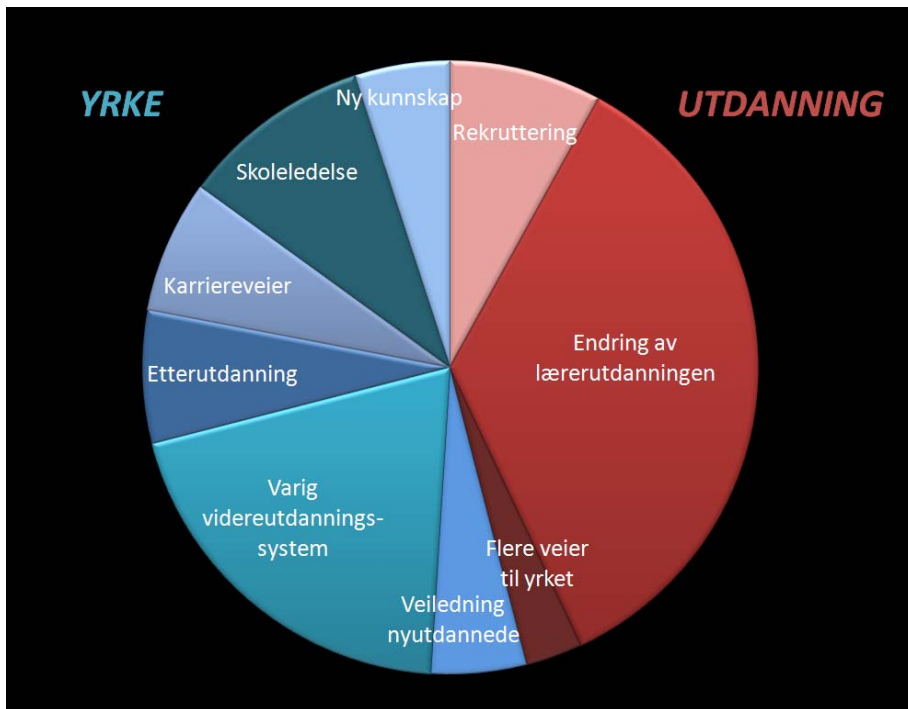
Det tenkes etablert et *arbeidsutvalg* som skal møtes mellom hovedmøtene i partnerskapet.

Arbeidsutvalget betjenes av GNIST-sekretariatet som lokaliseres til

Kunnskapsdepartementet. Det er svært viktig at partnerskap på *regionalt/fylkesnivå* springer ut av allerede godt etablerte partnerskap eller utvikles med inspirasjon fra disse. De aller fleste fylkene har etablert regionale samarbeidsfora med de sentrale partene i kompetanseutviklingsstrategien.

Det er viktig å presisere at partnerskapet ikke er et nytt beslutningsorgan. De ulike tiltakene under GNIST vil i større eller mindre grad involvere de ulike partene, og mange beslutninger skal tas underveis i de forskjellige linjene. Partnerskapet skal i fellesskap kjenne til, utfordre, støtte og bidra til at de felles målene for lærerutdanning og -yrke nås.

Partnerskapet tenkes organisert omkring følgende hovedtemaer/tiltak – med oppgaven å få de ulike delene til å henge godt sammen:



Olav Ulleren

Eva Lian

09/7 Avtale mellom KD og KS om veiledning av nytilsatte nyutdannede pedagoger i barnehage og skole

Saksgang	Møtedato	Saknr
Hovedstyret	30.01.2009	09/7

Forslag til vedtak

Styreleder gis fullmakt til å underskrive avtalen mellom Kunnskapsdepartementet og KS om veiledning av nytilsatte nyutdannede pedagoger i barnehage og skole.

Saksframstilling

KS har i mange år anbefalt sine medlemmer å legge til rette for systematisk veiledning og oppfølging av nyutdannede og nytilsatte. God veiledning de første årene i yrkeslivet er viktig for alle yrker, ikke minst for nye pedagoger i barnehage og skole. Det handler om å utvikle god kompetanse og mestre yrket. Kompetanse og mestring gir igjen gode opplevelser i jobben, arbeidet gir mening og de tilsatte trives. Dette igjen kan bidra til positiv omtale av yrket man har valgt og av arbeidsgiver. Omdømmet styrkes, rekrutteringen økes og brukerne blir mer fornøyde.

Både i KS' Arbeidsgiverstrategi mot 2020 og i den utdanningspolitiske plattformen "Kunnskap for kommende generasjoner" er "Kompetente medarbeidere" og "Helhetlig og utfordrende lederskap" innsatsområder. Begge dokumentene bygger opp under en avtale om veiledning av nyutdannede nytilsatte pedagoger.

I tillegg har KS gjennom den utdanningspolitiske plattformen uttalt noen forventinger til medlemmene. En av forventingene er at kommuner og fylkeskommuner inngår forpliktende

samarbeid om praksisopplæring for førskolelærer- og lærerstudenter og mentorordning for nytilsatte. Vedlagte forslag til avtale bygger opp under dette arbeidet.

Olav Ulleren

Eva Lian

AVTALE MELLOM KUNNSKAPSDEPARTEMENTET OG KS OM VEILEDNING AV NYTILSATTE NYUTDANNEDE PEDAGOGER I BARNEHAGEN OG SKOLEN

Parter: Kunnskapsdepartementet (KD) og KS

Mål: Partene vil i fellesskap arbeide målrettet for at alle kommuner og fylkeskommuner skal tilby veiledning til alle nytilsatte nyutdannede pedagoger i barnehagen, grunnskolen og videregående opplæring.

Kvalitet i grunnskolen og videregående opplæring forutsetter dyktige og engasjerte lærere, som kan gi elevene en solid og meningsfull opplæring. Tilsvarende forutsetter også kvalitet i barnehagen dyktige og engasjerte førskolelærere. Lærerutdanningen skal gi lærerstudentene best mulig forutsetninger for å bli dyktige profesjonsutøvere, men kan ikke fullt ut forberede lærerstudentene på hverdagen som venter dem i barnehagen og skolen. Enkelte sider av yrkesutøvelsen erfares og læres best i selve yrkespraksisen.

Partene er enige om at det er behov for systematisk veiledning og oppfølging de første årene pedagogene er i arbeidslivet. God veiledning er viktig for at nye pedagoger skal utvikle god kompetanse og mestre yrket. Det vises for øvrig til prinsippene som lå til grunn for Kvalitetsutviklingsavtalen mellom KD og KS, samt KS nåværende Utdanningspolitiske plattform "Kunnskap for kommende generasjoner".

I 1997 ble det, etter vedtak i Stortinget, satt i gang forsøk med veiledning av nyutdannede lærere i Norge. Fra 2003 har man hatt ordningen "Veiledning av nyutdannede lærere" hvor lærerutdanningene tilbyr skoleeier støtte i deres arbeid med oppfølging og veiledning av nyutdannende lærere i barnehagen, grunnskolen og videregående opplæring. Tilbudet gis i dag i alle fylker, men ikke alle kommuner deltar. I 2009 økes ordningen, noe som vil bidra til ytterligere innsats. KD dekker lærerutdanningsinstitusjonens kostnader til utdanning og oppdatering av lokale mentorer i barnehage og skole, samt administrasjon og nettverk. Arbeidsgiver dekker egne lønnskostnader til lokale mentorer.

Partene vil i fellesskap

- arbeide målrettet for at alle kommuner og fylkeskommuner skal tilby veiledning tilsvarende ordningen "Veiledning av nyutdannede lærere" til alle nytilsatte nyutdannede pedagoger i grunnskolen og videregående opplæring fra skoleåret 2010-2011, og alle nytilsatte nyutdannede pedagoger i barnehagen i løpet av skoleåret 2011-2012.

KS vil

- gjennom de virkemidler KS har som interesse- og arbeidsgiverorganisasjon, arbeide for at alle kommuner og fylkeskommuner skal tilby veiledning til alle nyutdannede lærere i barnehagen, grunnskolen og videregående opplæring.

Staten vil

- sørge for tilstrekkelig kapasitet ved lærerutdanningsinstitusjonene til å gi en god og relevant utdanning og oppdatering av lokale mentorer i barnehagen, grunnskolen og videregående opplæring. Arbeidet skal skje i nært samarbeid med kommuner og fylkeskommuner, og ved å bruke kompetansen i barnehage- og skolesektoren.

Oslo, .xx.yy, 2009

Bård Vegar Solhjell
Kunnskapsminister

Halvdan Skard
Leder KS

09/8 Kommunenes administrasjon av vederlag for opphold i sykehjem ihht. kommunehelsetjenestelovens § 3-2.

Saksgang	Møtedato	Saknr
Hovedstyret	30.01.2009	09/8

Forslag til vedtak

KS mener det må iverksettes tiltak som gir kommunene tilstrekkelig bistand for å beregne og administrere vederlagstrekk for pasienter i sykehjem og de økonomiske og administrative merkostnadene for kommunene må kompenseres.

Saksframstilling

Vederlaget administreres etter vederlagsforskriften, som i enkelte deler er så komplisert at det har vært en forståelse om at kommunene trenger en god del bistand fra trygdemyndighetene for å beregne og administrere vederlaget fra den enkelte pasient på korrekt måte.

Kommunenes vederlag fra pasientene utgjør årlig ca 4,2 mrd kroner og finansierer en betydelig andel av pleie- og omsorgstjenestene. Helse- og omsorgsdepartementet arbeider med et utkast til en ny vederlagsforskrift, og har ved flere anledninger bebudet at dette snart vil bli sendt på høring.

I brev av 24.06.2008 til Helse- og omsorgsdepartementet informerte Arbeids- og velferdsdirektoratet om at ny organisering av pensjonsområdet i NAV ville gi nye rutiner for beregning og trekk av vederlag til kommunene. Direktoratet ba samtidig departementet om å endre sine merknader til vederlagsforskriften ” slik at de er tilpasset ny organisering og nye rutiner i NAV”. I brevet heter det avslutningsvis at dersom departementet ønsker et møte for å diskutere gjennomføring og informasjonstiltak, lar dette seg ordne. Beklagelig nok unnlot Helsedepartementet å reagere på dette brevet.

15. september 2008 sendte Arbeids- og velferdsdirektoratet et brev til alle kommunene om rutineendringer som innebærer at fra og med januarutbetalingen 2009 av pensjon ”skal kommunen selv beregne vederlagstrekket i pensjon. NAV vil iverksette trekk i pensjonen hvis informasjon om trekkbeløp sendes til spesialenheten for pensjon.”

KS ba i et møte med Arbeids- og velferdsdirektoratet i begynnelsen av oktober om at direktoratet måtte klargjøre og utdype informasjonen gjennom et nytt brev til kommunene om rutineendringene. Da dette brevet gikk ut 14.nov. 2008, viste reaksjonene fra kommunene at rutineendringene ville skape en kritisk situasjon for mange kommuners administrasjon av vederlagsforskriften. KS skrev derfor 27.nov.2008 til Helse- og omsorgsdepartementet om at rutineendringene måtte utsettes, kfr. vedlegg. Oslo kommune og andre kommuner har skrevet lignende, kfr.vedlegg.

I møte i Helsedepartementet 17.des. 2008 med KS og Arbeids- og velferdsdirektoratet ble det på administrativt nivå fra HOD gitt noen halvveis beklagelser for håndteringen av saken, men departement og direktorat konkluderte likevel med at en utsettelse av rutineendringene ikke kunne gjennomføres.

Administrasjonen i KS anser at dette kan få så store konsekvenser for kommunene at saken bør vurderes fulgt opp på politisk nivå – for eksempel i første konsultasjon. Konsekvensene for kommunene er i hovedsak tredelte:

- 1) Betydelig administrativ merbelastning for kommunene. Basert på anslag fra Oslo kommune vil omleggingene kunne kreve opptil 250 kommunale årsverk – ca 100 mill. kroner.
- 2) Svekket inndekning av vederlag til kommunene i en overgangsperiode i 2009, som er vanskelig å anslå volummessig.
- 3) Svekket rettsikkerhet i saksbehandlingen etter vederlagsforskriften?

Det vedlegges et notat fra Oslo kommune og kopi av oppslag i Kommunal Rapport.

Olav Ulleren

Bjørn Gudbjørgrud

09/9 Høringsuttalelse - NOU 2007:13 Den nye sameretten

Saksgang	Møtedato	Saknr
Hovedstyret	30.01.2009	09/9

Forslag til vedtak

KS mener at utvalget gjennom flertallsforslaget har klart å balansere de mange ulike interesseavveininger og hensyn som en moderne forvaltning og prinsipper som en lokaldemokratisk forankring må basere seg på.

KS ser videre nødvendigheten av at en ikke splitter opp flertallsforslaget, da dette er basert på konsensus hos de mange ulike interessegrupperinger. Dette ville også gjelde endringsforslag som ikke er forankret i utvalgets grundige arbeid over 6 år. En fragmentering av det samlede flertallsforslag vil lett føre til omkamper og stoppe den prosess en nå er inne i.

KS mener utvalget på en god måte har synliggjort og fanget opp nødvendigheten av et velfungerende lokalsamfunn, der ulike brukegrupper sammen må komme frem til de beste løsninger:

- I KS vil støtte utvalgets flertallsforslag om å overføre statsgrunn i Nordland og Troms til regionalt eierskap ved Hålogalandseiendommen.
- II KS gir sin støtte til de justeringer som foreslås i Fjelloven og at denne videreføres for statsallmenningene i sør Norge.
- III KS støtter opprettelse av interkommunale utmarksstyrer valgt av kommunestyrene.
- IV KS mener det er ikke nødvendig at de bruksberettigede har flertall i styrene. KS mener og det er riktig at kommunene dras nærmere inn i arbeidet med å finne de riktige avgrensingene..
- V KS mener at forslag til ny §25 i Plan- og Bygningsloven om Sametingets rett til å delta i offentlig oppnevnte råd, utvalg og nemnder bør begrenses til å omhandle spørsmål som gjelder bruk, utnyttelse og disponering av grunn og ressurser i de tradisjonelle samiske områdene.

VI KS mener at forslag til ny § 17-3 i plan- og bygningsloven ikke bygger opp om den helhet som ligger i lovforslaget. Konsekvensene av lovbestemmelsen synes å skape stor usikkerhet, og bør enten omarbeides, eller fjernes fra forslaget.

Saksframstilling

NOU 2007:13 Den nye sameretten er sendt på omfattende høring, med høringsfrist 15.februar 2009. KS styret i Troms har hatt saken til drøfting på flere styremøter, samt hatt egen høringskonferanse i samarbeid med Troms Fylkeskommune.

Samerettsutvalget har en lang historie. Det ble første gang opprettet i 1980. Målet er å trygge den samiske befolknings muligheter til å utnytte ressursene og anerkjenne den ikke-samiske befolknings interesser. Resultatet av det første utvalget var etableringen av Sametinget og Finnmarksloven.

I 2001 ble et nytt samerettsutvalg oppnevnt.

Et hovedmål i mandatet var å komme frem til et lovforslag som legger til rette for effektiv gjennomføring av statens folkerettslige prinsipper overfor samene. Området var nå begrenset til Troms, Nordland, Trøndelag og Hedmark. Samerettsutvalgets mandatsområde og arbeid omfatter direkte en rekke av medlemskommunene og reiser i tillegg til viktige samiske spørsmål også grunnleggende spørsmål om organiseringen av den offentlige forvaltningen rundt bruk og vern av verdifulle naturressurser.

Samerettsutvalget la frem sin utredning i 2007.

Utredningen er svært omfattende; totalt på mer enn 1300 sider og med forslag til lovtekst på om lag 40 sider. De momenter som gjengis er derfor begrenset ift de hovedgrep som utvalget foreslår.

De mest sentrale forslagene som fremkommer er :

1. Ny forvaltningsordning for statsgrunn i Nordland og Troms.
2. Endringer i Fjelloven.
3. Kartlegging og anerkjennelse av eksisterende rettigheter til land og vann i tradisjonelle samiske områder fra og med Troms fylke og sørover.
4. Endringer i plan- og bygningsloven.
5. Konsultasjonsordning ved tiltak med virkning i tradisjonelle samiske områder.

1. Ny forvaltningsordning for gjenværende statsgrunn i Nordland og Troms

Utvalgets flertall foreslår at eierrådigheten til statsgrunn i Nordland og Troms overføres fra Statsskog SF til et nytt eierorgan, kalt Hålogalandsallmenningen (HA). Statens grunn i Nordland og Troms omfatter totalt ca. 30 mill daa. Det kan antas at de totale inntektene til utmarksstyrene i en slik modell vil ligge på ca 35-40 mill kroner pr. år. Områdene som i dag har etablerte fjellstyret blir ikke direkte berørt.

- Dette forslaget er forskjellig fra modellen i Finnmark, og også forskjellig fra modellen der en har fjellstyret i Sør-Norge.
- HA skal ledes av et styre på 6: 2 oppnevnt fra Sametinget, 2 fra Fylkeskommunen i Nordland, og 2 fra Fylkeskommunen i Troms.

- HA skal tilbakeføre festeinntekter og andre grunneierinntekter til de lokalsamfunn hvor inntektene er generert, etter dekning av utgifter til egen drift.
- Modellen med HA legger til grunn regionale/interkommunale utmarksstyrene, som oppnevnes av kommunestyrene i fellesskap i vedkommende region. Utmarksstyrene vil som fjellstyrene etter fjelloven være frittstående organer.
- Alle inntekter fra storviltjakt, småviltjakt og fiske, samt halvparten av alle festeinntekter skal tilfalle utmarksstyrene i vedkommende region.
- Utmarksstyrene gis myndighet og mulighet til å administrere bruksrettigheter i regionen. I den forbindelse kan utmarksstyrene også fastsette ordninger for beitebruken og forestå utvisning av trevirke til husbehov, setre mv
- Rettighetshavere som jordbruks- og reindriftsinteresser, skal oppnevnes til utmarksstyrene av disse rettighetshavergruppene. I tillegg skal jakt-, fiske- og friluftinteressene være representert
- Sikring av samisk og lokal deltakelse i beslutningsprosesser

Statsgrunn som ikke er utmark

Et spørsmål som er reist i debatten er statsgrunn som ikke er definert som utmark, men som i dag er viktige utviklingsområder for kommunene både til infrastruktur og boligbygging. Ved å overføre disse områdene til kommunens eie, vil en stimulere til lokal utvikling, forenkle utviklingsarbeid og forhindre en fragmentert forvaltning.

Mindretallsforslag, inklusive forslag fra Statskog:

- Et mindretall ønsker å innføre HA modellen også i Nord-Trøndelag, Sør-Trøndelag og Hedmark.
- Statskog sin mindretallsmodell kommenteres kort nedenfor;

Statskog kommer med forslag til alternativ modell:

Et sentralt, og muligens noe forstyrrende til høringsaken, er forslaget til alternativ modell fra Statskog som kommer som høringsuttalelse. Forslaget er omfattende men det er viktig å understreke at dette er et nytt forslag som ikke har vært lagt frem og gitt utvalget mulighet til innspill.

Det er viktig å fastholde at flertallsforslaget er basert på et kompromiss og det er vanskelig å kunne se konsekvensene av å lansere en ny modell uten at de berørte parter har fått gitt sine syn. Selve forslaget fra Statskog fastholder imidlertid fortsatt nasjonal styring av grunn og ressurser.

Endringer i Fjelloven i Sør Norge

De foreslåtte utmarksstyrene har mye til felles med det som omtales som Fjellstyrene. De har mer enn 100 års erfaring med lokal, folkevalgt forvaltning på statsallmenning i Sør- og Midt-Norge. Fjellstyrene bygger sitt arbeid på lokaldemokratisk forankring og legitimitet, balansering mellom rettigheter og interesser, og skal sikre at verdiene blir igjen der de er skapt. Fjellstyrene skal være "frittstående" og "selvstendig".

Utvalget foreslår at dagens fjellovregime i Sør- og Midt-Norge videreføres. Det er imidlertid foreslått noen justeringer i fjellova, som i korthet omtaler hensyntaken til reindrifta.

Disse vil i praksis få anvendelse i de statsallmenningene som er lokalisert i de tradisjonelle samiske områdene i Nord-Trøndelag, Sør-Trøndelag og Hedmark. Forslaget synes å være riktig, og ikke grunnlag for ytterligere kommentering. Gjennom KS sin behandling i Nord-

Trøndelag mener vi også at tilbakemelding fra kommuner som har fjellstyrer synes at dette er en riktig modell å bygge videre på.

Kartlegging og anerkjennelse av eksisterende rettigheter til land og vann i tradisjonelle samiske områder fra og med Troms fylke og sørover,

Utvalget foreslår en ny lov om kartlegging og anerkjennelse av eksisterende rettigheter til grunn og naturressurser i samsvar med statens folkerettslige forpliktelser. Loven skal gjelde i tradisjonelle samiske områder fra og med Troms fylke og sørover. Det skal etableres en Kartleggingskommisjon som trer i funksjon ved at det fremsettes krav om utredning av felt, og kommisjonens rapport skal behandles av Hålogalandsallmenningen (alternativt Statskog). Dersom Hålogalandsallmenningen er enig med kommisjonen, skal registrerte rettigheter tinglyses. Kartleggingskommisjonen er også gitt meklingsmyndighet. Til behandling av tvist om rettigheter, skal det opprettes en ny Utmarksdomstol.

Endringer i Plan- og bygningsloven

Et samlet utvalg har gitt sin tilslutning til at Sametinget skal ha særskilt klage- og innsigelsesrett i saker som er av vesentlig betydning for samisk kultur. Fylkesstyre i KS Troms har oversendt sak til KS tidligere, der en mente at det var unødvendig at dette ble lovfestet. Begrunnelsen gikk på at dette ville forsinke saksbehandlingen, og at en heller måtte motivere til bevisst lokal forvaltning i saker som omfattet samisk kultur.

§25 - Samisk representasjon i offentlig oppnevnte råd, utvalg og nemnder mv

”Sametinget har rett til å være representert i offentlig oppnevnte organer, herunder råd, utvalg, nemnder mv, som behandler spørsmål som gjelder bruk, utnyttelse og disponering av grunn og ressurser i de tradisjonelle samiske områdene.”

En kan forstå lovtekstens intensjon, men det synes å mangle ei avgrensning og på hvilket nivå den skal gjelde.

§ 17-3 i plan- og bygningsloven

”Sametinget kan for tradisjonelle samiske områder gi planretningslinjer for sikringen av naturgrunnlaget for samisk kultur og for hvordan virkningen for samisk kultur, reindrift, utmarksbruk, næringsutøvelse og samfunnsnivå skal bedømmes når det treffes planvedtak etter loven her (...) Sametingets planretningslinjer skal legges til grunn ved planlegging etter loven her. Statlige, fylkeskommunale og kommunale organer skal også følge retningslinjene ved enkeltvedtak etter loven her og annen lovgivning som retningslinjene har betydning for.”

Tilbakemeldinger fra medlemmer viser at forslaget skaper usikkerhet knyttet til intensjonen og konsekvensen av forslaget. Dette er utfordringer som det godt kan ligge føringer på, men at utfordringene må arbeides med gjennom dialog.

Sametinget har i dag ulike samarbeidsformer med kommuner og fylkeskommuner. Disse intensjonsavtalene synes å fungere bra, og ser ut for å være en god måte å bygge allianser og forståelse på. Disse bør tilstrebes å videreutvikle. KS har dialog med Sametinget, og det ligger an til videreutvikling her.

Konsultasjonsordning ved tiltak med virkning i tradisjonelle samiske områder.

Utvalget foreslår en ny saksbehandlingslov for å sikre et fortsatt naturgrunnlag for og vern av samisk materiell kulturutøvelse i samsvar med Norges folkerettslige forpliktelser. Utvalget foreslår også egne bestemmelser om *konsultasjonsplikt*, om *representasjonsrett* i aktuelle organer, om plikt til *særlig hensyntaken* til samisk bruk og samiske lokalsamfunn, om *kvalifisert interesseovervekt* for tiltak med betydelig negativ virkning for fremtidig samisk bruk mv.

Det kan drøftes om en gjennom dette forslaget ikke er med å uthuler lovforslagets samlede intensjon. Med tanke på demokratiutvikling kan det være at det finnes andre måter å stimulere å sikre at samiske interesser blir tatt. Gjennom andre samarbeidsrelasjoner bør dette kunne løses uten å innføre en ny lov.

Olav Ulleren

Magne Nicolaisen

09/10 OEDs forslag til endringer i industrikonsesjonsloven

Saksgang	Møtedato	Saknr
Hovedstyret	30.01.2009	09/10

Forslag til vedtak

Etter en samlet vurdering støtter KS Olje- og energidepartementets forslag om at det åpnes for utleie av vannkraftproduksjonen i inntil 15 år.

Det utarbeides høringsbrev i tråd med dette. Administrerende direktør gis fullmakt til å kommentere øvrige foreslåtte endringer i høringsnotatet.

Saksframstilling.

Det foreliggende forslag til endring av energilovgivningen er en oppfølging av Stortingets vedtak om endringer i hjemfallsordningen.

Administrasjonen antar at det prinsipielt viktige i høringen er spørsmålet om utleie, og foreslår at de øvrige spørsmål håndteres administrativt.

Utleieordningen

KS er enig med OED at EØS-retten legger føringer på utforming av utleieordningen. Ordningen må utformes slik at den ikke forskjellsbehandler private og utenlandske selskaper med offentlig eide selskaper. (Ikke-diskrimineringsprinsippet). Videre må utleieordningen ikke undergrave prinsippet om offentlig eierskap til vannkraftressursene. (Konsolideringsmodellen).

Departementet har etter en samlet avveining av økonomiske (transaksjonskostnader), politiske (hensynet til å ikke binde opp framtidige kommunestyre/ fylkesting), hensynet til et fleksibelt kraftmarked og juridiske forhold (Hjemfallsdommen og EØS-rettslige forpliktelser) foreslått at det åpnes for utleie av vannfall og kraftverk for en periode på inntil 15 år.

For at utleie skal være et reelt alternativ til salg for dagens eiere, og således bidra til en mer fleksibel kraftsektor, må ordningen utformes slik at det for aktørene i kraftmarkedet framstår som et aktuelt alternativ. Som departementet påpeker i høringsnotatet, vil det påløpe transaksjonskostnader ved utleie av kraftverket. I høringsnotatet nevnes at leietaker bruker ressurser på å opparbeide seg kunnskap om kraftverket. I tillegg peker KS på at det også vil være transaksjonskostnader på utleiers hånd i forbindelse med forhandlinger, inngåelse og gjennomføring av utleiekontrakten. For korte leieperioder, med hyppige skifter av leietakere, vil kunne føre til et effektivitetstap sammenlignet med at samme leietaker leier kraftverket over en lengre periode.

Selv om de økonomiske hensyn taler for en noe lengre leieperiode, er KS enig i at det bør settes en rasjonell tidsgrense på leieforholdets lengde, idet enn i motsatt fall vil kunne risikere at ESA/ EFTA-domstolen kommer til at utleie i EØS-rettslig sammenheng kan likestilles med salg.

Forslaget til utleieordning legger opp til at eier skal ha alt konsesjonsrettslig ansvar. Det åpnes ikke for framleie eller opsjoner på nye leieperioder utover 15 år. KS er enig i at dette er sentrale elementer som gjør at den foreslåtte utleieordning ikke utfordrer konsolideringsmodellen. En konsekvens av dette er at eier fortsatt må opprettholde en viss bemanning og kompetanse som også innebærer en kostnad på utleiers hånd.

I lys av dette mener KS at leieperiode på inntil 15 år virker fornuftig fordi den ikke utfordrer konsolideringsmodellen. KS har etter en samlet vurdering blitt stående ved at så vel dagens eiere, kraftkrevende industri og kraftbransjen er best tjent med at det åpnes for utleie i inntil 15 år, slik som departementet foreslår.

Olav Ulleren

Børge Benum

09/11 Høring - utkast til forskrift om krav til kompetanse hos konsesjonær etter energiloven

Saksgang	Møtedato	Saknr
Hovedstyret	30.01.2009	09/11

Forslag til vedtak

KS viser til at OEDs utkast til *Forskrift om kompetansekrav for konsesjonærer etter energiloven* for det vesentlige er dekket av gjeldende lov- og regelverk for energibransjen. KS ber OED om at det ikke blir vedtatt detaljerte forskrifter som hindrer lokale løsninger og lokalt samarbeid mellom konsesjonærer. Det vises til KS Bedrifts høringsuttalelse i saken.

Saksframstilling

OED har videreført NVEs forslag til ny forskrift om kompetansekrav som et utkast til forskrift, og ber om kommentarer til dette. OED skriver at ”utkastet og høringsuttalelsene vil danne utgangspunktet for dette reguleringsarbeidet i departementet”. Høringsfrist er 6. februar d. å., og administrasjonen foreslår slikt hørings svar:

UTKAST

Høringsuttalelse til utkast om krav til kompetanse hos konsesjonær etter energiloven

KS Bedrift viser til mottatt utkast til forskrift om krav til kompetanse mv hos anleggs- og områdekonsesjonærer i brev av 13.11.2008.

KS Bedrift har bidratt med innspill og uttalelser i NVEs forarbeid ved utarbeidelse av utkastet, men kan ikke se at våre synspunkter har fått gjennomslag i forslaget til forskriftstekst.

Vi har stor forståelse for og deler NVEs mål om at en forskrift om kompetansekrav skal bidra til å sikre at energiselskapenes virksomhet foregår på en samfunnsmessig rasjonell måte, og med spesiell vekt på å ivareta forsyningsikkerhet og leveringskvalitet. Vi vil hevde at hensynet til sikkerhet og stabilitet i strømforsyningen har vært og er i våre medlemmers bevissthet både før og etter energiloven, og at dette hensynet er vurdert ved enhver utvikling av bemanning og organisering av virksomheten. Våre medlemmer er lokalt eide energiselskaper med hovedvirksomhet i lokalt/regionalt område, og har en klar egeninteresse i å sikre den nødvendige kompetansen for å drive sin nåværende og framtidige virksomhet.

KS Bedrifts primære standpunkt er at energibransjen gjennom gjeldende lov- og regelverk og konsesjonsbetingelser er tilstrekkelig regulert mhp direkte og indirekte krav til nødvendig kompetanse. Slik kompetanse må først og fremst dekkes ved egne ansatte eller i kortere eller lengre perioder med innleid kompetanse som har nødvendig geografisk nærhet og kunnskap. Vi legger da også til grunn de føringer som er gitt i Ot.prp. nr 61 (2005-2006) med videre fortolkning av formuleringen "bygge og drive" i konsesjoner etter energiloven. KS Bedrift mener at dette regelverket må kunne være tilstrekkelig for at NVE og eventuelt OED kan avgjøre tvilstilfelle, basert på konkrete saker og utvikling i bl.a. standard for leveringskvalitet, teknologiske løsninger, eventuelle strukturendringer og samarbeidsformer.

Vi mener det foreliggende utkastet fra NVE stiller for detaljerte krav til nettvirksomheten, slik at det vil virke hemmende på utviklingen av effektive løsninger hos våre medlemmer. Dette gjelder spesielt for nettselskap i konsern og for små nettselskap der det er samfunnsmessig rasjonelt med et samarbeid med naboselskap eller andre selskaper i eget område for å tilfredsstille gjeldende myndighetskrav. NVE sier selv at en direkteregulering som dette har sine begrensninger: *"Dersom direkteregulering skal være et effektivt virkemiddel for å oppnå optimale løsninger, krever det at myndighetene har detaljert informasjon om de utfordringene den enkelte bedrift står ovenfor"*. KS Bedrift vil vise til bl.a. omtalen av nødvendige krav til driftssentralfunksjoner hos hver enkelt konsesjonær, som kan tyde på at NVE ikke har god nok kjennskap til lokale driftsforhold og samarbeidsformer.

For nettselskap i konsern må det være tillatt å leie kompetanse og kapasitet hos andre selskap i konsernet. Det legges da til grunn at et samarbeid innen konsernet ikke svekker kundeansvaret eller lokal tilgjengelig kompetanse og kapasitet for å dekke forventede utfordringer i drift, inklusive driftsforstyrrelser som kan forventes i løpet av et driftsår. Et slikt samarbeid kan for eksempel sikres og dokumenteres ved en langsiktig avtale.

For mindre selskaper kan det være vanskelig å inneha god nok kompetanse på alle områder til enhver tid, ikke minst med tanke på effektiv drift og bruk av dagens teknologi. Mange mindre selskap samarbeider derfor om spisskompetanse, og det forekommer også samarbeid med andre bedrifter i konsesjonsområdet. Dette gjør det mulig å sikre attraktive arbeidsplasser i flere områder av landet. Dette er også en kostnadseffektiv måte å sikre den kvalitet i tjenesten som nettselskapene trenger. Slikt samarbeid mellom selskaper må fortsatt

være mulig uten at selskapene trenger å søke dispensasjon fra en forskrift i hvert tilfelle. NVE gir uttrykk for at slikt samarbeid fortsatt vil være tillatt forutsatt at minstekravene til kompetanse etter forskriftsforslaget er oppfylt. Slik KS Bedrift ser det, er det nettopp behov for å samarbeide for å oppfylle gjeldende krav, som er det mest aktuelle for små nettselskap i Norge i dag. Kampen om kvalifisert arbeidskraft, og om ny kompetanse i samsvar med morgendagens krav, vil ikke svekke et slikt behov.

KS Bedrift vil hevde at det er selskapene selv som best vet hvordan de forskjellige oppgavene skal løses, og bør ha den nødvendige frihet til selv å bestemme hvordan nødvendig kompetanse skal sikres. I klagesaker og eventuelt ved tilsyn, kan det stilles krav til at selskapene må dokumentere hvordan de har tilgjengelig kompetanse og kapasitet for å drive virksomheten, i tillegg til at det først og fremst skal stilles krav til dokumentasjon av at funksjonelle krav tilfredsstilles.

Det sentrale begrepet i utkastet til forskrift er ”egenkompetanse”. Det er hvis dette begrepet innebærer at all omtalt kompetanse til enhver tid skal innehas av fast ansatte i det selskapet som innehar konsesjonen, at KS Bedrift ser uheldige konsekvenser for våre medlemmer og kanskje også for nettkundene på sikt. Hvis OED ønsker å vedta en forskrift, kan begrepet etter vår oppfatning gjerne bestå i en formålsparagraf som foreslått av NVE, hvis begrepet blir definert noe videre enn en rent språklig tolkning vil tilsi. En slik definisjon kan sikres ved en mer generell § 4, som følger:

§4 Presisering av krav til egenkompetanse hos nettselskaper som har inntektsramme

Nettselskaper skal ha egen bemanning med kompetanse til å utføre selskapets oppgaver innen

- *Nettforvaltning, inklusive oppfølging av saker overfor myndigheter og allmennheten*
- *Driftskontroll og feilretting*
- *Tilstandskontroll, feilanalyse og praktisk vedlikehold*
- *Kundebehandling, måling og avregning*
- *Planlegging og prosjektering av elektriske anlegg*

Krav til egenkompetanse anses oppfylt hvis kompetanse for deler av disse oppgavene er sikret ved langsiktige avtaler innen et konsern, med andre konsesjonærer eller med lokale selskaper som sikrer stabil og reell kompetanse innen konsesjonsområdet.

Bestemmelser om kjøp og salg av tjenester må ikke utformes slik at det hindrer konserninterne samarbeidsavtaler.

De foreslåtte kravene til dokumentasjon av kompetanse ”til enhver tid”, burde gjøre det unødvendig å kreve informasjon om endringer i egen bemanning og organisering av arbeidet ”uten ugrunnet opphold”, med mindre endringene kommer i konflikt med konsesjonsbestemmelser og –vilkår.

KS Bedrift bidrar gjerne med ytterligere innspill, og vil gjerne være deltaker i et videre arbeid med en eventuell ny forskrift.

Olav Ulleren

Björg R. Rydsaa

09/12 Kommunal rett til å pålegge næringslivet tilknytningsplikt til avfallsinfrastruktur

Saksgang	Møtedato	Saknr
Hovedstyret	30.01.2009	09/12

Forslag til vedtak

- 1) Kommunene bør, der det har en klar samfunnsmessig gevinst, få retten til å pålegge besittere av næringsavfall å benytte infrastruktur for avfall i de områdene der slike system skal bygges/er bygget ut;
- 2) Selvkostprinsippet vil bli lagt til grunn for kostnadsfordelingen ved bruk av avfallsinfrastrukturen;
- 3) Dersom det blir aktuelt å benytte avfallsinfrastrukturen for fraksjoner som har en positiv verdi for næringsaktører, vil næringsaktørene måtte godtgjøres slik at de ikke lider noe tap.

Saksframstilling

Innsamlingen

Våre historiske bysentre tok form lenge før man utviklet dagens ambisjonsnivå og løsninger på forskjellige tekniske tjenester. Dette skaper utfordringer. Smale gater og tett bebyggelse gjør at mange sentrumsområder rett og slett ikke er dimensjonert for de store kjøretøyene som ofte benyttes i moderne avfallsinnsamling. Denne innsamlingsmetoden har ikke bare en samfunnsøkonomisk kostnad ved at den forstyrrer trafikkflyten; den kan også skape farlige situasjoner, noe som spesielt kan gå ut over sårbare trafikanter. Det er også på det rene at nettopp de rutene som leder gjennom trange og trafikkerte sentrumsgater er særlig krevende for renovatørene. Eksempelvis har Bergen interkommunale renholdsverk høyere sykefravær på slike ruter. Dette kan ses som en indikasjon på belastninger som følge av arbeidsmiljøet.

Mellomlagringen

Dessuten forutsetter en slik innsamling at avfall mellomlagres på innsamlingspunktene. En ting er at slik mellomlagring kan virke inn på bomiljøet mange steder, gjennom sjenerende lukt, støy ved tømning, samt dårlig plassutnyttelse – særlig i områder der kvadratmeterprisen er høy. Verre er det at mellomlagringen skaper sikkerhetsrisikoer så vel som potensielle helseomkostninger. Det er en kjensgjerning at overfylte søppeldunker kan gi rotter gode livsvilkår, med de hygiene- og smitteproblemer dette fører med seg i. I tillegg til å utgjøre en farlig potensiell brannkilde, kan mellomlagret avfall i trange sentrumsområder også hindre fremkommelighet for både brannvesenet og befolkningen når ulykken først er ute. Denne problemstillingen blir ikke mindre av at flere større norske byer har tette sentrumsområder med mye trehusbebyggelse. Det er derfor tunge sikkerhetsmessige grunner til å unngå mellomlagring av avfall.

Avfallsinfrastruktur

Hensyn til brannsikkerhet, trafikkflyt/-sikkerhet, helse, arbeidsmiljø, bomiljø og arealbruk gjør at infrastrukturbaserte løsninger for avfallshåndtering blir stadig mer aktuelt. Både såkalte "avfallssug" og nedgravde containere er slike teknologier. Flere store norske byer har, eller vurderer å bygge, slike anlegg. Hovedfordelen er at de sterkt reduserer behovet for mellomlagring og veitransport av avfall. Avfallssug er et rørnett der avfall blir sugd ved hjelp av vakuumpumpe til en tømmebil, en tømmestasjon, eller direkte til et stasjonært behandlingsanlegg. Nedgravde containere er brannsikre, vanntette og luktfrie, og graves ned på steder som er tilgjengelige for tømmebiler. Både avfallssug og nedgravde containere kan kombineres med teknologi for optisk sortering, slik at man også kan fremme materialgjenvinning der dette er ønskelig.

Tilknytningsplikt

Noen steder er fordelene for næringsdrivende så åpenbare at de raskt inngår frivillige avtaler om tilknytning til slike fellesløsninger. Andre steder er det stor usikkerhet rundt tilknytningsviljen. Dette hemmer etablering av nye anlegg, og det er en risiko for at et fåtall næringsdrivende vil fortsette å lagre sitt avfall i fellesområder, med de ulemper dette medfører. Derfor mener vi at kommunene bør få muligheten til å pålegge næringslivet å benytte avfallsinfrastruktur, på samme måte som de per i dag kan pålegge husholdningene å gjøre det. I sentrale strøk er næringsaktiviteten ofte høy, og dersom mange næringsdrivende velger å benytte seg av private tjenesteleverandører, realiseres ikke fullt ut gevinstene ved å bygge slik infrastruktur. I tillegg går man glipp av de potensielle stordriftsfordelene ved å pålegge alle avfallsprodusenter i et område å benytte seg av systemet. Derfor kan også samfunnsøkonomiske hensyn tale for at kommunene bør få retten til å pålegge relevante næringsdrivende å benytte avfallsinfrastruktur.

Konkurranseshensyn

Men en slik kommunal kompetanse vil også skape utfordringer. Dersom næringsdrivende pålegges å benytte avfallssug eller innsamlingsnett, vil dette innebære at man fysisk blander husholdningsavfall (der håndteringen er prisregulert til selvkost) og næringsavfall (der håndteringen er markedsstyrt). Derfor bør det ved en eventuell lovendring utarbeides klare prinsipper for en forutsigbar og hensiktsmessig kostnadsfordeling mellom husholdninger og næringsliv. Slik avfallsinfrastruktur utgjør i praksis et naturlig monopol. Derfor er det også svært viktig at den driftes på en måte som ikke svekker konkurransen i næringsavfallsmarkedet som sådan. Av hensyn til begge disse utfordringene er det etter vårt syn nødvendig at selvkostprinsippet legges til grunn for kostnadsfordelingen ved bruk av avfallsinfrastrukturen.

Aktuelle fraksjoner

Det bør presiseres at ikke alle avfallsfraksjoner vil egne seg i avfallsrør og annen avfallsinfrastruktur. Det vil først og fremst være slike fraksjoner som er sammenlignbare med husholdningsavfall, som er aktuelle. Hvilke avfallsfraksjoner som kan bli aktuelle fremover, vil blant annet avhenge av den teknologiske utviklingen, samt hva som er hensiktsmessig for en rasjonell avfallshåndtering. Det er i prinsippet mulig at det i fremtiden kan bli aktuelt å benytte infrastrukturen for avfallsfraksjoner som har en positiv verdi for de næringsaktørene som besitter dem. Da vil næringsaktørene måtte godtgjøres slik at de ikke lider noe tap. For husholdningsavfall gjelder selvkostprinsippet, slik at en lignende problemstilling ikke vil dukke opp for husholdningene.

Lovendring

Samfunnsnyttan ved slik avfallsinfrastruktur vil mange steder være stor. Etter hvert som infrastrukturbaserte løsninger blir mer vanlige, vil befolkningens forventninger til tjenestenivået på avfallshåndtering trolig øke. Det blir i stor grad lokale myndigheter som må imøtekomme disse forventningene. Derfor er det også i et lokaldemokratisk perspektiv viktig å få på plass en lovendring. På denne bakgrunnen ber vi Regjeringen vurdere hvordan man kan gi kommunene retten til, der det har en klar samfunnsmessig gevinst, å pålegge besittere av næringsavfall å benytte infrastruktur for avfall i de områdene der slike system skal bygges, eller er bygget ut. Etter vårt syn ville det vært fornuftig å innlemme dette i Forurensningsloven, da man slik samler det avfallsrelaterte regelverket.

Olav Ulleren

Björg R. Rydsaa

Orienteringssaker

09/1 Protokoll fra møte 4. desember 2008 i Bedriftsstyret, KVG og KES

Saksgang	Møtedato	Saknr
Hovedstyret	30.01.2009	09/1

Forslag til vedtak

Saken tas til orientering.

Orienteringssakens fakta

Vedlagt følger protokoll fra møte 4. desember 2008 i Bedriftsstyret, Kontaktutvalget for Virksomhetsgruppen (KVG) og Kontaktutvalget for Energisektoren (KES).

Olav Ulleren

Bjørge R. Rydsaa

Vedlegg til sak



Møteprotokoll
Bedriftsstyret 041208



Møteprotokoll KVG
041208.doc



Møteprotokoll KES
041208.DOC

09/2 KS sitt regionale apparat i etterkant av landsting og langtidsstrategi

Saksgang	Møtedato	Saknr
Hovedstyret	30.01.2009	09/2

Forslag til vedtak

Saken tas til orientering.

Orienteringssakens fakta

Dokumentet har som føremål å gje ein kort statusrapport om organisering og utfordringar for den regionale delen av KS-organisasjonen.

Bakgrunn: Gjennom fleire vedtak la landstinget i Molde -2008 rammer og retning for KS sitt arbeid i den inneverande landstingsperioden. Landstyret i KS fylgde opp dette gjennom vedtak av ein langtidsstrategi. På bakgrunn av dette har hovudstyret og administrasjonen lagt på plass budsjett og handlingsplanar for organisasjonen sitt arbeid. Det er og gjort organisatoriske endringar som oppfylging av landstinget sine vedtak.

Moment som er vektlagt i oppfylginga:

- **Større vekt på kommunesektoren si rolle og ansvar som utviklingsaktør.** Dette omfattar både forbetningsarbeid innan dei tunge tenesteområda og det lokale ansvar og partnerskap når det gjeld samfunnsutvikling (herunder næring- og kultur). KS har organisert arbeidet i 3 store satsingar, i tillegg til det interessepolitiske arbeidet og arbeidsgivervirksomheten omfattar det eigne prosjektorganisasjonar på utdanning, helse og klima. Utover det er viktige medlemsretta utviklingsaktivitetar organisert som tverrfaglege team. Eksempel på dette er gjennomføring av NAV-reformen, effektiviseringsnettverk og tryggleik i lokalsamfunnet. Felles for alle desse satsingane er tverrfagleg samansetjing, og at medarbeidarar frå fylkene skal vera representert.
- **Betre medlemskontakt og oppstrømsaktivitet.** KS og medlemmene skal koma enda tettare på kvarandre. Det skal både skje gjennom ei tettare samhandling i rolla som utviklingsaktør, og sterkare medlemsforankring av strategiske standpunkt. Konkret manifesterer dette seg i ei rekkje medlemsnettverk (storbyar, eigedomsskatt, eierforum, utdanningsnettverk med meir), vedtektsfesting av ei klarare rolle for fylkesmøtene og ei styrking av bemanninga regionalt, for å støtte opp under ei sterkare samhandling med medlemmene. Landstyret si styrking av godtgjersla til fylkesstyrene gjer at det er enda større forventningar til fylkesstyrene og fylkesstyreleiarane si rolle i organisasjonen. Hovudstyret vil saman med fylkesstyrene forsøke å avklare dei gjensidige forventningane ein har til kvarandre.

Konsekvensar for organisering og dimensjonering i fylkene:

Fylgjande konsekvensar av landstinget sine vedtak og beslutningar i etterkant ligg derfor fast for perioden framover:

- Fylkesstyrene og fylkesmøtene får ein tydelegare plass i organisasjonen, ved at dei skal ha ei meir aktiv rolle, og tettare samhandling med KS sitt hovudstyre.
- Administrasjonen i fylkene styrkast gradvis med relevant fagkompetanse, for å styrke KS si rolle som utviklingspartner i samhandling med medlemmene. Fylkesstyrene sitt behov for sekretariatsbistand sikrast gjennom at det er relevant bemanning og fast styresekretariat på alle kontor.
- Den regionale inndeling av administrasjonen vidareførast, for å styrke det ytre apparat og sikre ei best mogeleg samordning av dei faglege ressursane. Dette er einaste måten å sikre at det ikkje blir eit nytt mellomledd mellom administrerende direktør og det regionale apparatet. Tilgong på relevant fagkompetanse over heile landet føreset dessutan at ein kan sjå fleire fylke under eitt. Regionleiarane er ein del av administrerende direktør si leiargruppe, med dei plikter og forventningar det medfører. Tilsetjing skjer på bakgrunn av kvalifikasjonar, ikkje geografisk tilknytning. Desse har eit spesielt ansvar for å sikre at kontakten og samhandlinga mellom den sentrale leiinga og fylkesstyra er best mogeleg, og at arbeidsvilkåra for fylkeskontora er slik at dei kan yte fylkesstyra den bistand som er tenleg. Dei som

har ansvaret for sekretariatsbistand for fylkesstyra vert trekt aktivt inn i alle prosessar som vedrører fylkesstyrene sitt arbeid (herunder styreleiarssamlingar osv). Ein tar sikte på å arrangere minst ei samling årleg for desse. Utover dette blir regionleiarane pålagt å sikre best mogeleg informasjonsflyt mellom KS sentralt og dei som administrerer fylkesstyrene.

Oversikt over det regionale apparatet pt.

Region Nord vert leia av Magne Nicolaisen, lokalisert i Tromsø.

Ansvarleg for fylkesstyret i Finnmark er Gunhild L. Haukenes og i Nordland Elin Bye

I region Midt-Noreg vikarierar Christine Norum i 2009 (Myndighetskontakt) (utprøving av ny modell). Ansvarleg for Nord-Trøndelag er Einar J. Jakobsen, Sør-Trøndelag Ole-Gunnar Kjøsnes og Møre og Romsdal Alf-Åge Berg.

Region Vest vert leia av Victor Ebbesvik, ansvarlig i Sogn- og Fjordane er Jan Ryste, og i Rogaland Helene Arholm

I Agder er Jan Inge Tungesvik ansvarlig for fylkesstyra (sammenslått)

Region BTV; vert leia av Arnfinn Dahl (Telemark), ansvarleg i Buskerud er Evy Hillestad og i Vestfold Tine Skarheim

Oslo; Ulrika von Sydow

Østfold og Akershus; Nils-Petter Wiig er regionleiar og møter på fylkesstyra, men brukar ulike medarbeidarar til saksbehandling, det same gjeld i Hedmark og Oppland som Arild Stana leiar. Dei har felles fylkesstyremøter.

Olav Ulleren