



HOVEDSTYRET

Dato: 26.01.2011 kl. 10:00

Sted: Møterom Hålogaland, KS Møtesenter

Medlemmer som kalles inn til møtet:

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

Observatør:

Marit Langfeldt Ege – vara for Harald Danielsen, RU, Bjørg Åse Wølneberg, PF

Meldte forfall til møtet:

Bjørg Tysdal Moe, Hilde Onarheim, Harald Danielsen

Fra administrasjonen møter:

Sigrun Vågeng, Arvid Weber Skjærpe, Tor Magne Fredriksen

Vararepresentanter møter etter særskilt innkalling.

Informasjon om møtet:

Det er anledning til gruppemøter fra kl. 08.00.

Lunsj i Gjestekroken kl. 12.00.

REVIDERT SAKLISTE

Hovedstyret

26.01.2011 kl. 10:00

Saksframlegg

- | | | |
|------------------------------|-------------|--|
| <u>11/1</u> | 10/00068-23 | Godkjenning av protokoll fra Hovedstyrets møte 3. desember 2010 |
| <u>11/2</u> | 10/02027-9 | Høringsuttalelse – Forslag til ny kommunal helse- og omsorgslov og ny folkehelselov; Samhandlingsreformen |
| <u>11/3</u> | 10/02458-3 | Høring om saksbehandlingsregler eiendomsskatt - opprettelse av statlig klageorgan |
| <u>11/4</u> | 10/01630-6 | Innspill til Stortingsmeldingen om forholdet mellom staten og kommunesektoren og prinsippene for statlig styring |
| <u>11/5</u> | 09/00712-9 | Bosetting av flyktinger |
| <u>11/6</u> | 09/02597-7 | Nasjonal Transportplan (NTP) 2014 - 2023 - Innspill fra KS |
| <u>11/7</u> | 08/03121-21 | Videre arbeid i KS med utvikling av et aktivt kommunalt eierskap |
| <u>11/8</u> | 09/00277-6 | KS arbeid i forhold til kriminelle MC-miljøer |
| <u>11/9</u> | 10/02007-3 | Oppnevning av medlemmer til Kommunesektorens Etikuttvalg 2011-2014 |
| <u>11/10</u> | 10/01668-3 | KS' arbeid mot mobbing etter 2010 |

Notatsaker

- | | | |
|-----------------------------|-------------|--|
| <u>11/1</u> | 10/00467 -6 | Endringer i gjennomføring av konsultasjonsmøtene |
| <u>11/2</u> | 11/00045-2 | Interessepolitiske problemstillinger på feltet offentlige anskaffelser |
| <u>11/3</u> | 10/00626-8 | Folkevalgprogrammet 2011-2015 |

Orienteringssaker

| | | |
|-----------------------------|-------------|--|
| <u>11/1</u> | 09/00311-51 | Protokoller fra møter i Hovedstyrets arbeidsgruppe for FOU 20.10., 02.12. og 17.12.2010 |
| <u>11/2</u> | 11/00046-1 | Orientering om valg 2011 |
| <u>11/3</u> | 08/02264-22 | Oppfølging av tiltak i strategien for arbeidskraft og rekruttering |
| <u>11/4</u> | 08/00780-10 | Revidering av eKommune 2012 |
| <u>11/5</u> | 10/01751-3 | Høringsuttalelse vikarbyrådirektivet |
| <u>11/6</u> | 10/00363-6 | Skriftlig innspill fra KS til Europautredningen |
| <u>11/7</u> | 09/02559-4 | Viktige seire for kommunesektoren på klimatoppmøtet i Cancun |
| <u>11/8</u> | 10/00066-5 | Protokoll fra møter i Bedriftsstyret |

Orienteringer fra administrerende direktør

Eventuelt

Saksframlegg

11/1 Godkjenning av protokoll fra Hovedstyrets møte 3. desember 2010

| Saksgang | Møtedato | Saknr |
|-------------|------------|-------|
| Hovedstyret | 26.01.2011 | 11/1 |

Forslag til vedtak

Protokollen ansees godkjent.

Saksframstilling

Det er ikke mottatt merknader til ovennevnte protokoll ved fristens utløp. Protokollen ansees godkjent.

Sigrun Vångeng

11/2 Høringsuttalelse – Forslag til ny kommunal helse- og omsorgslov og ny folkehelselov; Samhandlingsreformen

| Saksgang | Møtedato | Saknr |
|-------------|------------|-------|
| Hovedstyret | 26.01.2011 | 11/2 |

Saksframstilling

Helse- og omsorgsdepartementet sendte til høring forslag til ny kommunal helse- og omsorgslov, ny folkehelselov og forslag til ny helse- og omsorgsplan på utvalgte tema 18.oktober 2010 med svarfrist 18.januar 2011.

KS foreløpige posisjoner og fakta om lovforslaget om samhandlingsreformen ble sendt til orientering til kommunene/ fylkeskommunene som en del av høringsarbeidet i kommunene/fylkeskommunene og KS etter behandling i Hovedstyret 3.desember 2010.

Samhandlingsreformen har vært tema på 16 høstkonferanser med formidling av KS' synspunkter knyttet til reformen. Uttalelser fra KS fylkesstyrer er gjennomgått og lagt til grunn for arbeidet med høringsuttalelsen. I tillegg har det vært en betydelig antall presentasjoner på ulike konferanser og møter der kommunesektoren har vært målgrupper, som har gitt mange innspill.

KS har arrangert høringsmøter/-konferanser i alle regionene inklusive storbyenes helsekonferanse den 17.desember 2010. Nasjonal høringskonferanse for kommunesektoren ble avholdt den 10.januar 2011 med stor oppslutning og betydelig mediedekning. Innholdet på disse arrangementene har vært gjennomgang og presentasjon av KS' posisjoner, med hovedvekt på innspill fra deltakerne. Oppsummeringene er systematisk gjennomgått og lagt til grunn i arbeidet med høringsuttalelsen.

Første nyhetsbrev publisert i forbindelse med høringsprosessen om ny lov om Kommunale helse- og omsorgstjenester og ny Folkehelselov og grunnlagsmaterialet om ny Nasjonal helse- og omsorgsplan ble sendt ut 26.november 2010.

KS Bedrift har levert egen høringsuttalelse, der rehabilitering og organisering av miljørettet helsevern er sentralt.

Høringsuttalelsen oversendes administrativt til Helse- og omsorgsdepartementet innen høringsfristen 18.januar 2011 med forbehold om behandling i Hovedstyret 26.januar 2011.

Forslag til vedtak

KS støtter hovedintensjonen og målene med samhandlingsreformen. Det er viktig å sikre et bedre koordinert tilbud til pasienter med behov for sammensatte tjenester. Demografisk og teknologisk utvikling, lokale forutsetninger og tilgang til kompetanse tilsier at arbeidsdelingen mellom nivåene vil måtte endres over tid.

KS ønsker en samhandlingsreform som bygger på; brukerens behov og medvirkning, kommunehelsetjenesten som grunnmuren i helsetjenesten og et likeverdig samarbeid mellom kommunene og helseforetakene.

Hovedkonklusjoner

- Lovforslagene og reformen bør konsentreres om områder og pasientgrupper der samhandling har særlig store konsekvenser for sykdomsforløpet og tjenestetilbudet til pasienten. Lovforslagene og reformen må gi større ansvar, flere oppgaver til kommunene og mulighet til videreutvikling av oppgaver kommunene allerede har.
- KS mener at kommunehelsetjenesten bør organisere et ”øyeblikkelig hjelp” døgntilbud til pasienter som midlertidig trenger økt behandling, pleie og omsorg i hjemmet eller i institusjon. Det bør lovfestes en plikt for kommunen til å etablere et slikt tilbud.
- Likeverdighet mellom helseforetak og kommuner kan ikke være basert på velvilje fra staten. Det må legges inn juridiske mekanismer, eksempelvis ved tvisteløsningsordning.
- Det er stor usikkerhet knyttet til hva fullfinansiering av reformen egentlig innebærer. Modellene med 20 prosent kommunal medfinansiering tar ikke høyde for de totale kostnadene. Disse må beregnes før iverksetting. Det må tas høyde for innføringskostnader til nybygg, utstyr, IKT-infrastruktur og kompetanseoppbygging. Ved implementering av reformen må det sikres mekanismer for etterkontrollering og etterberegning.
- Store krav til omstilling av tjenestene i kommunene forutsetter økt arbeidskraft og styrket kompetanse. Dette er nøkkelfaktorer for å lykkes med samhandlingsreformen.
- KS mener at kommunene selv må avgjøre hvordan de løser organisering av sin helsefaglige kompetanse. Profesjonsnøytralitet bør være et bærende prinsipp i forslag til ny kommunal helse- og omsorgslov og ny folkehelselov.
- KS mener at samhandlingsreformen krever handling, konkretisering av tiltak og økonomiske virkemidler. Det er en reform som stiller høye forventninger og krav til kommunene.
- Kommunene er positive til reformen, men avventende til hva den skal inneholde. KS mener at det må utarbeides en rekkefølgebestemmelse for implementering og en handlingsplan for å oppnå mål og visjoner.

Samhandlingsreformen krever en politikk som i praksis demonstrerer at det neste tiåret tilhører kommunehelsetjenesten på samme måte som det første tiåret i dette århundre så definitivt har vært spesialisthelsetjenestens og sykehusenes tiår. Nye plikter, større ansvar og flere oppgaver til kommunene må følges av ressurser, myndighet og tillit.

Utdypning av hovedkonklusjonene

KS er positiv til departementets intensjon med å tydeliggjøre kommunens overordnede ansvar for helse- og omsorgstjenester (”sørge-for-ansvaret”) uten at kommunene pålegges

bestemte måter å organisere tjenestene på. KS er tilfreds med at det legges opp til større ansvar kombinert med større frihet til å organisere og tilpasse tilbudet og tjenestene i samsvar med lokale forhold og behov. KS er også enig med departementets beskrivelse av at detaljert statlig styring kan være et hinder for lokal utvikling og tilpasning, dvs reformens intensjon.

KS støtter vektleggingen av kommunal organisasjonsfrihet i høringsutkastet, og vil understreke behovet for klarere avgrensning av statlig styringsrett i det endelige lovforslaget.

KS forutsetter at en kommunal medfinansieringsmodell kombineres med mekanismer for å begrense enkeltkommuners finansielle risiko, og at de økonomiske konsekvensene for kommunene må kartlegges bedre. Økte kostnader forutsettes fullfinansiert.

KS vil fremheve forhold som er grunnleggende for at Samhandlingsreformen skal bli til innbyggernes beste. Høringsuttalelsen er konsentrert rundt følgende hovedpunkter:

1. Kommunenes myndighet
2. Ansvarsfordeling i oppgaveløsning og beslutningskompetanse
3. Avtaler og sentral tvisteløsningsordning
4. Nye oppgaver og plikter foreslått for kommunene
5. Folkehelse, plikter for kommunen/fylkeskommunen
6. Finansiering av nye og utvidede oppgaver
7. Utfordringer innen kompetanse, forskning og IKT
8. Gjennomføring av samhandlingsreformen

1. Kommunenes myndighet

KS mener at det er flere forslag i høringsdokumentene som vil underbygge og forsterke kommunens myndighet og fremheve lokal handlefrihet som et viktig verdigrunnlag bak loven. KS mener at det samtidig er flere forslag i høringsdokumentene som vil svekke kommunesektorens stilling vis á vis staten og som ytterligere undergraver balansen mellom stat og kommune. Helse- og omsorgsdepartementet (HOD) er blant annet gitt vide forskriftshjemler og kompetanse til å ensidig bestemme ansvarsfordelingen mellom kommunehelsetjenesten og spesialisthelsetjenesten, se punkt 2 og 3 nedenfor.

KS foreslår at slik kommunal myndighet til å organisere tjenester mv fremheves tydeligere i selve lovteksten. Det kan for eksempel fremgå av formålsbestemmelsen i utkastet § 1-1 at det er selvstendig formål ved loven å fremheve kommunens myndighet og at kommunene har handlefrihet til organisere tjenester mv med de begrensninger som følger av lov eller ulovfestet rett.

KS støtter forslaget om at statlig klageorgan ikke kan treffe nytt vedtak ved klagebehandling, men sende saken tilbake til kommunen for ny behandling.

Kvalitet må vurderes i forhold til de enhver tid tilgjengelige ressurser. KS foreslår derfor å begrense statlige klageorganers myndighet både i tilsyn og klage for å sikre at den reelle skjønnsutøvelsen ligger hos kommunene.

KS mener at den enkelte kommune selv må vurdere valg av samarbeidsløsninger innenfor lovens rammer. Ny lov legger ikke opp til en endring av hvilke samarbeidsløsninger som er lovlige.

Legetjenesten

En sterkere integrering av allmennlegetjenesten i kommunen vil kreve flere virkemidler. Kommunene må ha kompetanse og ressurser, men også styringsredskaper. Kvalitets- og funksjonskrav i lov/forskrift kommer til å bli viktig, men også arenaer for utvikling av dialog og gjensidig tillit må til for å lykkes. KS vil dessuten fremholde at en styrking av legetjenesten i kommunene må føre til økte økonomiske rammer.

KS mener at fire grunnleggende forutsetninger må på plass:

- Bedre integrering av legetjenesten i den kommunale helse- og omsorgstjenesten
- En vekst i antall allmennleger i kurativ praksis og i offentlige allmennmedisinske oppgaver
- En økt tilgang på samfunnsmedisinsk kompetanse i kommunenes administrative planarbeid
- God tilgang og fordeling av allmennleger i alle landets kommuner

KS vil peke på at styrking av legetjenesten i kommunen kan skje på flere måter:

- Privatpraktiserende fastleger
- Fastlønte fastleger
- Fastlønte hel-/deltidsstillinger for å utføre allmennlegetjenester som ikke er en del av takstsystemet
- Fastlønte kommuneleger som har en koordineringsfunksjon og utfører samfunnsmedisinske oppgaver

KS støtter ikke forslag om å øke kommunenes finansieringsansvar fra 30/70 til 50/50, fordeling av basistilskudd/takster. En slik endring i finansieringen vil ha konsekvenser som går på tvers av samhandlingsformens målsettinger. Høyt basistilskudd vil gjøre det attraktivt å ha mange på listen, pasienter som ikke krever så mye. KS støtter heller ikke en gradering av basistilskuddet ut fra sammensetning av pasientpopulasjon, antall innbyggere på lista eller andre kriterier, da dette vil kunne føre til utilsiktede vridninger og konsekvensene ikke er godt nok utredet.

Det viktigste styringsvirkemiddelet for å sikre en godt integrert allmennlegetjeneste er å ha en gjensidig dialog mellom legen og kommuneadministrasjonen. I det daglige arbeidet skjer dette gjerne gjennom partssammensatte utvalg (lokale samarbeidsutvalg). Fastlegene er også forpliktet til å følge den individuelle avtalen som er inngått med kommunen.

En innføring av ”prestasjonsavhengig finansiering” vil kunne gi kommunen sterkere mulighet til å sikre at kvalitets- og funksjonskrav blir fulgt opp, og bidra til at det som avtales mellom kommunene og fastlegene også følges opp i praksis. Dette vil imidlertid være et helt nytt virkemiddel, med risiko for å vri fokuset over fra dialog til økonomisk straff og belønning. For å få legitimitet må et slikt virkemiddel *formaliseres i avtaleverk eller liknende*. Det må etableres prosedyrer, forhandlingsrett og klagerett. Forholdet til forvaltningsloven må avklares.

KS vil ellers understreke at å bruke forskrift på områder som i dag er avtaleregulert mellom partene krever en særlig begrunnelse som dokumenterer at dette gir bedre måloppnåelse. Dette vil gjelde bestemmelser som bør gjelde generelt, eksempelvis tydeliggjøring av fastlegenes ansvar, institusjonalisert praksis, eksempelvis adgang til å pålegge fastlegene allmennmedisinske oppgaver, eller viktige virkemidler for styring, eksempelvis funksjons- og kvalitetskrav. KS vil imidlertid påpeke at det ligger et uutnyttet potensial i avtaleverket til å nå målene i samhandlingsreformen.

En prosess basert på avtaler mellom partene vil fremstå med høy legitimitet og være ubyråkratisk. Avtaleinstituttet må derfor ikke undergraves av en for stor grad av forskriftsfesting.

KS mener at en forsterket legetjeneste i kommunene ikke alene kan oppnås gjennom presisering i lov og avtaleverk, men primært må skje gjennom andre konkrete tiltak. Det bør derfor utvikles tiltak for rekruttering av flere allmennleger/fastleger og oppretting av rekrutteringsstillinger på fastlønn. Tilsvarende viktig er å få en legepolitikk som:

- vektlegger psykisk helse, rusmedisin, eldremedisin i legenes grunnutdanning og spesialistutdanning
- stimulerer til etablering av døgntilbud, rehabilitering, palliativ behandling, oppsøkende virksomhet overfor skrøpelige eldre
- avklarer hva en ny legerolle innebærer, hva de nye legene skal gjøre for å realisere ambisjonene bla om mer forebygging
- evner å håndheve legefordingssystemet og å begrense veksten i nye legestillinger til sykehusene (slik man lyktes med ved innføring av fastlegeordningen)

KS ser at det vil være behov for å styrke den samfunnsmedisinske og medisinskfaglige kompetansen, som er en viktig faglig ressurs inn i plan og beslutningsprosesser i kommunene. Bedre integrering av fastlegetjenesten, økt faglig kompetanse til å vurdere utvikling og utbygging av kommunale helsetjenester og økte krav til samarbeid med spesialisthelsetjenesten vil gjøre det viktig for kommunene å ha tilgang på nødvendig medisinskfaglig kompetanse.

Nasjonale funksjons- og kvalitetskrav

KS er enig i nødvendigheten av gode kvalitetsindikatorer og styringsinformasjon. KS vil bidra til at systemene får et kommunalt perspektiv. Kvalitets- og funksjonskravene må oppfattes som nyttige, at de bidrar til kvalitetsutvikling i tjenesten og at de egner seg som styringsinformasjon for folkevalgte organer.

2. Ansvarsfordeling og beslutningskompetanse i oppgaveløsning

KS mener at det er behov for en tydeligere oppgaveoverføring og ansvarsfordeling mellom spesialisthelsetjenesten og kommunehelsetjenesten. Dette bør angis i forarbeidene til loven, og om mulig også klareres i selve lovteksten. Eksempler på ansvarsområder som Stortinget kan legge til kommunen i loven, er lindrende behandling og rus.

KS går i mot at HOD ensidig kan fastsette ansvarsfordelingen mellom kommunehelsetjenesten og spesialisthelsetjenesten ved å kunne foreslå hva som er helse- og omsorgstjenester etter loven. Under enhver omstendighet må slik grensedragnings skje i forskriftsform. Det vil gi en mer forsvarlig høringsrunde og også mulighet for å kostnadsberegne overføring av nye oppgaver til kommunen. KS kan ikke akseptere en fortsettelse av den ”stille reformen” der stadig flere oppgaver legges til kommunen uten at dette kompenseres økonomisk.

Det er foreslått i loven en rekke rettslige standarder. Det stilles krav til kvalitet, forsvarlighet, verdighet og det skal utarbeides kvalitetsevalueringssystemer. Det er en fare for at disse skjønsmessige standardene over tid gjennom tilsyn og klagebehandling vil medføre at det legges større forpliktelser på kommunen også utover det som følger av dagens regler.

KS ønsker å bidra til et tydeligere kommunalt perspektiv på behovet for kvalitetsindikatorer og styringsinformasjon. Kvalitetsmålinger er verdifullt for kontinuerlig forbedringsarbeid, men kost/nyttbetragtninger må alltid legges til grunn når nye systemer vurderes innført.

3. Avtaler og sentral tvisteløsningsordning

Avtaler mellom likeverdige parter er selve grunnlaget for samhandlingsreformen. KS ønsker å bidra til å klargjøre forhold som vil gi større grad av likeverdighet mellom partene. KS støtter at partene lokalt kan avtale løsninger for megling og avgjørelse, men mener det vil bli behov for en sentral tvisteløsningsordning. Dette for å sikre tilstrekkelig kompetanse i tvisteløsningsordningen, og at avgjørelsene faktisk etterleves. Avgjørelser fra et nasjonalt tvisteløsningsorgan vil kunne gi bedre presedensvirkninger der det er behov for mer generell avklaring av rettsspørsmål. KS vil peke på modellen som er brukt innen barnevern, som et utgangspunkt for tilsvarende modell innen helse- og omsorgssektoren.

Et sentralt tvisteløsningsorgan må kunne treffe beslutninger om ansvarsfordelingen mellom helseforetak og kommune, hvordan inngåtte avtaler mellom helseforetak og kommuner skal tolkes, tvister om utskrivningsklare pasienter, mv. Staten og kommunesektoren bør oppnevne like mange representanter til et slikt tvisteløsningsorgan.

Det er i høringsnotatet ikke tilstrekkelig utredet hvor rettslig bindende avtaler mellom kommuner og helseforetak skal være. KS mener at avtalene mellom kommuner og helseforetak i størst mulig grad bør være rettslig bindende, men ser det som nødvendig at dette spørsmålet utredes av arbeidsgruppen som skal nedsettes av HOD og KS.

KS vil fremheve at den nye og reviderte Nasjonal rammeavtale for samhandling på helse- og omsorgsområdet mellom HOD og KS bør bli et sentralt rammeverk for oppfølging av samhandlingsreformen, med oppfølging blant annet i de faste møtene mellom staten og KS.

4. Nye oppgaver og plikter foreslått for kommunene

KS mener at for å sikre en god oppgavefordeling bør de største pasientforløpene mellom kommunen og helseforetaket gjennomgås. Det er viktig å klargjøre hvilke forutsetninger som må på plass for en vellykket overføring av deler av pasientforløp fra spesialisthelsetjenesten til kommunehelsetjenesten. Dette gjelder særlig psykisk helse, rus og rehabilitering.

KS mener at kommunehelsetjenesten bør organisere et "øyeblikkelig hjelp" døgntilbud til pasienter som midlertidig trenger økt behandling, pleie og omsorg i hjemmet eller i institusjon. Tilbudet må være like enkelt tilgjengelig som innleggelse for øyeblikkelig hjelp i sykehus og kunne rekvireres av legevakt eller fastlege der begrunnelsen er medisinske forhold. Det bør lovfestes en plikt for kommunen til å etablere et slikt tilbud. Dette vil være en reell oppgaveoverføring til kommunen. Grensesnittet mot innhold i lokalsykehusfunksjonens øyeblikkelig hjelp må beskrives. Ingen pasienter skal diskrimineres med hensyn til alder, kjønn, bosted osv. Kvalitet i kommunene skal være like god eller bedre enn sykehus, og effektiv.

Det bør gjennomføres en prosess med deltakere fra kommunene, de private/ideelle rehabiliteringsinstitusjonene, spesialisthelsetjenesten og brukerorganisasjoner med mandat å definere det faglige innholdet i rehabiliteringstilbudet i kommunehelsetjenesten versus spesialisthelsetjenesten.

Det bør også gjennomføres en tilsvarende prosess for helsetjenestetilbudet innen psykisk helse og rus.

5. Folkehelse, plikter for kommunen/fylkeskommunen

KS mener at det er positivt med en utvikling der folkehelse vektlegges i lovs form for både kommune og fylkeskommune.

KS ser behovet for at det utarbeides bedre oversikt over helsetilstanden i befolkningen til bruk i det lokale arbeidet. Analyser, strategier og systematiske tiltak vil imidlertid kreve en styrking av plan- og analyse delen i kommunene. KS mener at målene i folkehelseloven ikke kan nås uten betydelig økning i økonomiske og administrative ressurser til kommunene/fylkeskommunene. KS forventer at kommuner/fylkeskommuner kompenseres for å imøtekomme kravene til samarbeid, helseovervåkning og statistikk i lovforslaget.

Fylkeskommunene skal i følge lovforslaget bistå kommunen i å foreta kommunale analyser og tolkninger av data, jf. mulige forklaring av årsakssammenhenger, styrker og svakheter i dataene. Imidlertid foreligger det allerede mye helsestatistikk, og det bør sees blant annet til effektiviseringsnettverkene og arbeidet som allerede pågår i KOSTRA for å unngå dobbeltrappering.

Lovens formål bygger både på generelle helsefremmende tiltak for befolkningen som helhet og har også som mål å redusere sosiale helseforskjeller. Det siste berører grupper av befolkningen som har sosiale, helsemessige og økonomiske utfordringer som for eksempel fattigdom. Dette vil ha betydelige økonomiske konsekvenser for kommunene.

Lovforslaget slik det foreligger, tar i liten grad opp problemstillinger av nasjonal karakter. På makronivå vil faktorer knyttet til eksempelvis avgiftspolitikken på frukt, grønt og sukker, reklame rettet mot barn osv, være av stor betydning for å oppnå de forebyggende gevinstene for befolkning som er lovforslagets ambisjon.

KS er i mot at det innføres bestemmelser i ny folkehelselov som undergraver grunnprinsippet i plan- og bygningsloven (PBL). Kommunene må fortsatt selv definere de samfunnsmessige hensyn som det er behov for å utrede i planstrategiene. Foreliggende forslag er en inngripen i viktige lokaldemokratiske prinsipper.

KS er uenig i forslaget om å gi HOD hjemmel til å pålegge kommunene å samarbeide for en forsvarlig løsning av folkehelsearbeidet. Kommunene vil selv være i stand til å etablere fornuftige løsninger i samarbeid med fylkeskommunene, herunder hvilke oppgaver det skal samarbeides om og fordeling av utgifter.

KS kan ikke se at departementet gir tilstrekkelig god begrunnelse for å endre dagens regel i kommunehelsetjenesteloven som gir kommunen mulighet til å delegerer myndighet på det miljørettede helsevern til interkommunale selskaper. KS foreslår at dagens delegasjonsadgang videreføres.

6. Finansiering av nye og utvidede oppgaver

KS forutsetter at alle kostnader ved gjennomføringen av samhandlingsreformen beregnes og at reformen fullfinansieres. Fullfinansiering setter krav til etterberegning, kontroll og en løpende evaluering. KS forutsetter at kostnadsberegningene behandles i de faste møtene mellom staten og KS.

- For å sikre en god oppgavefordeling bør de største pasientforløpene mellom kommunen og helseforetaket gjennomgå med hensyn til finansiering. Dette gjelder særlig psykisk helse, rus og rehabilitering.
- De økonomiske virkningene ved et øyeblikkelig hjelp døgntilbud må beregnes med sikte på fullfinansiering. Ansvarsdelingen mellom spesialisthelsetjenesten og kommunene bør samtidig klargjøres.
- Innenfor psykisk helse og rus ligger ikke forholdene til rette for at det kan innføres en betalingsplikt for utskrivningsklare pasienter fra 2012.
- De økonomiske og administrative konsekvenser er vanskelig å overskue, men KS mener at de vil bli betydelige og langt høyere enn antydnet i høringsdokumentene. Det gjelder ikke minst nye krav til plan- og strategiarbeid, og oppfølgingen av nasjonale funksjons- og kvalitetskrav.
- Det må tas høyde for innføringskostnader til nybygg, utstyr, IKT-infrastruktur og kompetanseoppbygging.
- Den nasjonale IKT-infrastrukturen bør finansieres av staten. Forskriftsfesting av standarder, funksjonskrav og sertifiseringer må kostnadsberegnes.
- Samhandlingsreformen stiller store krav til omstilling og implementering. Det vil ta tid før en kan ta ut økonomiske effekter av forebyggende arbeid og folkehelsearbeid. Dette må det tas ressursmessig høyde for.

KS mener at de to skisserte ordningene for avgrenset kommunal medfinansiering over tid kan gi et redusert utbyggingsbehov innenfor spesialisthelsetjenesten. Videre har KS følgende kommentarer til utforming av medfinansieringsordningen.

- En medfinansiering av medisinske innleggelser synes å være mest i samsvar med overordnede mål for reformen. Modellen gir incentiver til styrket kommunal innsats, knyttet til pasientens tilstand, uavhengig av alder.
- Det må innføres mekanismer som begrenser kommunenes økonomiske risiko, bl.a. gjennom et fastsatt maksimumsbeløp for kommunenes betaling pr innleggelse.
- Når det gjelder rus og psykisk helse bør det være en gjennomgang av ansvarsdelingen mellom spesialisthelsetjenesten og kommunene før det eventuelt senere innføres en kommunal medfinansiering for tilbud innenfor spesialisthelsetjenestene.
- Den detaljerte utformingen av ordningen – herunder også finansieringen av kommunenes kostnader - bør skje i samarbeid med kommunesektoren og KS. Dette kommer i tillegg til den allerede avtalte involveringen av KS i kostnadsberegning av medfinansieringsordningen.

En forutsetning for en god økonomisk gjennomføring av samhandlingsreformen er at ikke helseforetakene i forkant av reformen og løsrevet fra politiske beslutninger, reduserer sin innsats på tjenestetilbud som grenser mot kommunale ansvarsområder. Departementet må sikre at dette ikke skjer.

7. utfordringer innen kompetanse, forskning og IKT

KS mener rekruttering og kompetanse vil være nøkkelfaktorer i reformen. Det må utdannes tilstrekkelig antall helsepersonell med relevant kompetanse i forhold til nye og økte kommunale oppgaver. Det må legges langt mer vekt på å utdanne/videreutdanne personell som er tilpasset fremtidige kommunale oppgaver og utfordringer. Rekrutterings- og kompetansehevingstiltak vil kreve økonomiske ressurser for kommunene, og ha tariffmessige konsekvenser. KS mener derfor det er viktig å videreføre/ styrke og utvikle nye tiltak i tilknytning til Kvalitetsavtalen mellom KS og regjeringen.

KS foreslår at det legges inn stimulerings tiltak for å øke antall studenter/ elever i praksis i kommunene.

KS mener at kommunene selv må initiere bruk av velferdsteknologi. Det er imidlertid behov for nasjonal støtte til de kommuner og bedrifter som ønsker å gå foran. Dagens bruk og utvikling av velferdsteknologi er fragmentert, det er lite samlet kunnskap om hva som finnes av tilgjengelig teknologi, hva som er i bruk og hva som evt. er årsaken til at det ikke har blitt tatt i bruk i det omfang man har ønsket.

KS mener at kommunene bør få lovfestet ansvar for forskning og undervisning på tilsvarende måte som i spesialisthelsetjenesten. Et kommunalt ansvar for forskning og undervisning kan løses gjennom regionale samarbeidsløsninger (herunder regionale forskningsråd).

KS mener at forskning med relevans for kommunehelsetjenesten må økes betydelig. Det er behov for mer praksisnær forskning, styrke forskningen innen allmenntidmedisin og områder som tjenesteutvikling, teknologi, organisasjon og ledelse.

KS mener at det er nødvendig med et krav om elektronisk dokumentasjon og utveksling av helseopplysninger for å få alle aktørene opp på et nødvendig teknologisk minimumsnivå. Det må tas høyde for samarbeid med private tjenesteytere i utveksling av helseopplysninger. KS ber om at departementet gjør nødvendige endringer som kan åpne for dette slik at kommunene kan bevare ordninger som brukervalg.

KS mener at det bør stilles krav til mer standardiserte IKT-løsninger og plattformer som blant annet gjør det mulig å kommunisere bedre elektronisk mellom helseforetakene, fastlegene og den kommunale helse- og omsorgssektoren. Det er svært viktig at kommunesektoren er sikret innflytelse i standardiseringsarbeidet. KS mener at man bør innføre krav til sertifisering på vitale deler av elektroniske pasientjournalssystem for å sikre at blant annet elektroniske meldinger blir korrekt kommunisert.

8. Gjennomføring av samhandlingsreformen

KS mener at Samhandlingsreformen, med ny folkehelselov og lov om kommunale helse- og omsorgstjenester, kan iverksettes fra 1.1.2012, med de konkretiseringer og forutsetninger som er referert til i punkt 1-7 overfor. Reformen må implementeres gradvis og etter en plan. Det blir viktig å klargjøre hvilke områder som egner seg best for oppstart av reformen. Det må også fastsettes milepæler hvor resultatene av samhandlingsreformen på gitte tidspunkter etter nærmere kriterier skal vurderes.

KS mener det bør gjennomføres en gradvis innfasing, en rekkefølgebestemmelse og følgeforskning/evaluering ved overføring av oppgaver og plikter til kommunen. Dette for å kunne fastslå om endringen fører til konkrete forbedringer.

KS forutsetter at samarbeidet mellom KS og staten knyttet opp til kvalitetsavtalen og nasjonal rammeavtale om samhandling innen helse- og omsorgsområdet videreføres.

De nye oppgavene og det utvidede ansvaret for kommunene vil være politisk og administrativt krevende. Dette understreker viktigheten av folkevalgt styring i de ulike samarbeidsløsningene.

Sigrun Vågång

Victor Ebbesvik

11/3 Høring om saksbehandlingsregler eiendomsskatt - opprettelse av statlig klageorgan

| Saksgang | Møtedato | Saknr |
|-------------|------------|-------|
| Hovedstyret | 26.01.2011 | 11/3 |

Forslag til vedtak

Hovedstyret gir administrasjonen fullmakt til å utarbeide høringsuttalelse i tråd med følgende vedtak:

KS mener at

- Klageordningen for eiendomsskatt bør være kommunal både når det gjelder verdsettelsen og andre klagegrunner
- Utvidelse av myndigheten til nemndene som behandler klager over verdsettelsen vil gi uavhengighet fra kommunestyret og sikre skattyternes rettssikkerhet
- Klageordningen kan innføres ved at eiendomsskatteloven §§ 19 – 20 trer i kraft
- Dersom fylkesmannen blir klageinstans i saker om eiendomsskatt, bør det åpnes for at kommunene reiser søksmål mot staten vedrørende skattevedtak til kommunens ugunst
- Forvaltningsloven bør som utgangspunkt gjelde ved utskrivning av eiendomsskatt. Noen av forvaltningslovens regler bør tilpasses eiendomsskattens karakter. Dette gjelder særlig reglene om begrunnelse av vedtak og dekning av saksomkostninger.
- KS er for opplysnings- og medvirkningsplikt for skattyter

Saksframstilling

Finansdepartementet har i brev av 15.11.2011 sendt på høring forslag om nye saksbehandlingsregler i lov om eiendomsskatt til kommunane.

I høringsnotatet foreslår departementet at forvaltningslovens regler i hovedsak skal gjelde når kommunene skriver ut eiendomsskatt. Dette gjelder bl.a. reglene om habilitet, veiledningsplikt, bistand fra advokat, forhåndsvarsel, taushetsplikt, dekning av saksomkostninger, innsynsrett, begrunnelse mv.

Videre foreslår departementet at klage over eiendomsskatt som gjelder annet enn verdsettelse skal gå til fylkesmannen. Forslaget er begrunnet med at det dreier seg om typisk lovlighetskontroll og etterprøving av faglige vurderinger som ikke griper inn i kommunenes skjønnsutøvelse.

På grunn av særlige hensyn som gjelder ved verdivurderingen foreslås at klage over selve verdsettelsen som tidligere skal behandles av en kommunal nemnd.

Det er foreslått lovfestet en opplysnings- og medvirkningsplikt for skattyter.

Høringsfristen er 12. februar 2011.

Nærmere om valg av klageorgan - oppsummering

Administrasjonen er enig med departementet i at det bør lovfestes en klageordning for eiendomsskattesaker.

Administrasjonen mener imidlertid at forslaget om at fylkesmannen skal være klageorgan i eiendomsskattesaker reiser prinsipielle spørsmål om forholdet mellom stat og kommune. Eiendomsskatten er en kommunal skatt og historisk sett har kommunene forvaltet eiendomsskatten på alle nivåer. Dagens eiendomsskattelov bygger på at klageordningen skal være kommunal, selv om de aktuelle reglene aldri er trådt i kraft. Administrasjonen kan imidlertid ikke se at det er grunnlag for å oppheve disse regelene. En kommunal klageordning med utvidet kompetanse for de eksisterende skattetakstnemnder vil sikre skattyternes rettsikkerhet gjennom en uavhengig klagebehandling. Finansdepartementets forslag innebærer at et nytt klageorgan må ”rustes opp”, fremfor at man satser på det etablerte kommunale klageorganet som allerede har kompetanse og erfaring på området. Forslaget vil dessuten kunne føre til mindre nasjonal rettsenhet ved at en del tolkningsspørsmål vil bli endelig avgjort ved fylkesmannsembedene og ikke domstolene. Kommunene vil som utgangspunkt ikke ha anledning til å angripe uriktige fylkesmannsvedtak for domstolene. Dersom klagemyndigheten skal overføres til staten, mener administrasjonen at det må åpnes opp for at kommunene kan reise søksmål mot staten vedrørende gyldigheten av skatteutskrivningen. I tilfelle hvor det er tolkningsuenighet mellom stat og kommune, er det ikke rimelig at staten skal ha det endelige ordet uten mulighet for overprøving for kommunene.

Hva er gjeldende rett?

Eiendomsskattelova §§ 19 – 22 har regler om klagebehandling i kommunen som forutsetter at klager skal behandles av en kommunal nemnd. Bestemmelsene er ikke trådt i kraft. Forvaltningslovens regler om klagebehandling gjelder ikke på eiendomsskattens område.

Når det gjelder selve verdsettelsen av skatteobjektet, så kan vedtaket påklages til en overtakstnemnd/ sakkyndig ankenemnd. For øvrig er det ingen klageadgang i eiendomsskattesaker. De fleste kommuner har imidlertid innført en utvidet klageadgang på eget initiativ. Disse innebærer som regel at overtakstnemnda/ sakkyndig ankenemnd også behandler andre klager over skatteutskrivningen, særlig spørsmål om en eiendom kan beskattes. I praksis foreligger det altså også i dag en klageadgang.

Hvilke avgjørelser vil kunne påklages til fylkesmannen?

Departementet foreslår at skattyter skal kunne klage på den utskrevne eiendomsskatten. Klager som gjelder verdsettelsen skal behandles av en nemnd som kommunestyret velger. Andre klagegrunner skal behandles av fylkesmannen, men denne skal ikke kunne overprøve det frie skjønnet til kommunen. Dette innebærer at fylkesmannen vil kunne overprøve lovligheten av kommunens valg av skattesats, tilordning av bunnfradrag og anvendelse av unntaksregler. I praksis er det få klager knyttet til slike spørsmål. I praksis vil trolig de fleste klagenes gjelde spørsmål om en eiendom er skattepliktig. Mange klager er begrunnet med at en eiendom ikke ligger i ”områder utbygd på byvis” eller ikke kvalifiserer som et skattepliktig ”verk og bruk”. En del klager vil trolig også gjelde hvorvidt en eiendom er omfattet av en unntaksbestemmelse, for eksempel unntaket for landbrukseiendom. Det er ikke klart ut fra høringsnotatet hvorvidt fylkesmannen også skal kunne overprøve kommunens standpunkt mht omfanget av skatteplikten på den enkelte eiendom, eller om slike spørsmål anses å høre til verdsettelsen.

Hvorfor er opprettelsen av statlig klageorgan uheldig?

Rettsikkerhetshensyn tilsier at klageretten i eiendomsskattesaker lovfestes. Høringsforslaget innebærer imidlertid at myndighet som historisk har ligget hos kommunene overføres til staten og at staten får det avgjørende ordet ved tolkningsuenighet mellom stat og kommune. Spørsmålet er om dette er tilstrekkelig begrunnet.

Eiendomsskatten er en kommunal skatt. Kommunestyret tar stilling til om kommunen skal ha eiendomsskatt eller ikke, og tradisjonelt er det kommunen som forvalter eiendomsskatten på alle stadier. Kommunen har generelt sett liten kontroll med sine inntekter. Hensynet til at kommunen skal ha kontroll over kommunebudsjettets inntektsside, taler for at eiendomsskatten forvaltes av kommunen også på klagestadiet.

Eiendomsskatteloven bygger i dag på at klageorganet skal være kommunalt, men de aktuelle bestemmelser har ikke trådt i kraft. Etter vårt syn er det ikke gitt noen god begrunnelse for å endre eiendomsskattelovens klageregler.

Statlig klageordning vil også kunne føre til mindre rettsenhet enn tidligere. Her kan man lett se for seg regionale løsninger ved de ulike fylkesmannsembeder. Ved domstolsprøving av lagmannsrett eller Høyesterett vil avgjørelsene bli fulgt av alle kommuner.

Departementets forslag om å innføre en lovfestet klageordning er begrunnet med rettsikkerhetshensyn. Rettsikkerheten ivaretas i dag gjennom kommunale klageordninger, kommunelovens regler om lovlighetskontroll, og adgangen til å klage til Sivilombudsmannen. Skattyter kan også reise søksmål mot kommunen med krav om at skatteutskrivningen er ugyldig. Spørsmålet er om rettsikkerhetshensyn tilsier at klageordningen er statlig.

Svaret på dette vil dels bero på om det kan etableres en fullgod kommunal klageordning. Dette krever et organ med tilstrekkelig fagkunnskap. Kommunene har allerede i dag et klageorgan som har erfaring med å behandle eiendomsskattesaker, nemlig overtakstnemnda/sakkyndig ankenemnd for eiendomsskatt. Kommunene har en kontaktflate mot relevante fagmiljøer knyttet til ulike eiendomstyper som gjør faktiske problemstillinger håndterlige. Kommunene har også tilknytning til etablerte fagmiljøer innen eiendomsskatt generelt gjennom KSE og LVK. Det må forventes at fylkesmennene må bruke tid på å oppnå tilsvarende erfaring og ekspertise. I hvert fall på kort sikt er det grunn til bekymring for at rettsikkerheten kan bli svekket. Det synes derfor mer fornuftig å styrke den kommunale klageordningen fremfor å overføre myndighet til staten.

Det har vært anført mot kommunal klagebehandling at de ulike instansene i kommunalforvaltningen i så stor utstrekning er personmessig og organisatorisk integrert i hverandre at det er problematisk å se dem som ulike organer i forvaltningslovens forstand. Dette problemet gjør seg imidlertid ikke gjeldende dersom overtakstnemnda/sakkyndig ankenemnd gjøres til klageorgan. Denne nemnda anses nemlig som uavhengig av kommunen og kan ikke instrueres av kommunestyret eller andre kommunale organer. På denne bakgrunn er det vanskelig å se at det er tungtveiende innvendinger mot en kommunal klageordning.

Høringsforslaget legger opp til en tosporet klageordning. En rekke klager vil imidlertid gjelde både rettsspørsmål og verdsettelsesspørsmål. En oppsplitting av klageordningen vil medføre lengre saksbehandlingstid og til dels en dobbeltbehandling.

Det må antas at en stor del av klagene (som ikke gjelder verdsettelsen) vil gjelde spørsmål om en eiendom er skattepliktig. Det vil dreie seg om spørsmål om forståelsen av eiendomsbegrepet, herunder om en eiendom kvalifiserer som skattepliktig "verk og bruk". Det vil trolig også være en del klager på grunnlag av at eiendommer anføres å være omfattet av en unntaksbestemmelse. For å ta stilling til slike klager vil det regelmessig være behov for befaring. Også praktiske hensyn tilsier derfor at den kommunale takstnemnda/ sakkyndig ankenemnd gjøres til klageinstans vedrørende alle spørsmål om eiendomsskatt. Dette organet må uansett gjennomføre befaring i forbindelse med klage over verdsettelsen.

Administrasjonen mener på dette grunnlag at en generell klageordning bør innføres ved at eiendomsskattelovens klageregler trer i kraft. Rent konkret foreslås at klagemyndigheten legges til overtakstnemnda/ sakkyndig ankenemnd som ikke kan instrueres av kommunestyret.

Dersom det opprettes en statlig klageordning, bør det åpnes for at kommunene kan saksøke staten vedrørende gyldigheten av fylkesmannens vedtak. Dette er nødvendig for at kommunene skal ha mulighet til å få overprøvd uriktige vedtak som får betydning for kommunenes skatteinntekter.

Forslaget om at forvaltningsloven skal få anvendelse i eiendomsskattesaker

Eiendomsskatteloven fastsetter at forvaltningsloven ikke gjelder ved utskriving av eiendomsskatt og det er i liten grad andre lovfestede saksbehandlingsregler for eiendomsskatt. I praksis er det likevel lagt til grunn at alminnelige forvaltningsrettslige prinsipper skal gjelde ved utskrivingen av eiendomsskatt.

Administrasjonen er enig i at rettssikkerhetshensyn og hensyn til forutberegnelighet for både kommunene og skattyterne tilsier at saksbehandlingsreglene lovfestes. Administrasjonen er videre enig med departementet i at det ikke er tilstrekkelig grunnlag for å unnta behandlingen av saker om eiendomsskatt fra forvaltningsloven. Administrasjonen mener imidlertid at bestemmelsene om begrunnelsesplikt må nyanseres noe i eiendomsskattesaker. Finansdepartementet legger til grunn at det årlige utskrivingsvedtaket for hver enkelt eiendom må inneholde en begrunnelse for skattetaksten. Skattetaksten fastsettes imidlertid for ti år av gangen, og det fremstår som tungvint og ressurskrevende med årlig begrunnelse av et vedtak som er uendret.

Det forhold at forvaltningsloven gjøres gjeldende vil føre til at kommunene må dekke skattyternes saksomkostninger dersom klagebehandling fører til at et vedtak blir endret til skattyters gunst. I dag har kommunene ingen tilsvarende plikt til å dekke saksomkostninger. Administrasjonen mener det ikke er urimelig at kommunene må betale saksomkostninger som skattyterne pådrar seg for å få rettet feil ved skatteutskrivingen, men er av den oppfatning at forvaltningslovens saksomkostningsregler blir for vidtrekkende på dette området.

Etter ligningsloven kan saksomkostninger normalt ikke kreves når det er en skjønnsutøvelse som endres til skattyters gunst uten at det er gjort direkte feil ved skatteutskrivingen.

Retten til saksomkostninger etter forvaltningsloven betinger derimot ikke at det er gjort en feil så lenge et vedtak blir endret til gunst for skattyter. Det er ikke uvanlig at for eksempel skattegrunnlaget ut fra ”sikkerhetshensyn” nedjusteres noe etter klage, uten at det er noe feil ved vedtaket. I slike tilfelle vil det normalt ikke være rimelig at saksomkostninger tilkjennes. Det bør videre presiseres at skattyter ikke kan kreve dekket saksomkostninger som pådras uten at dette bidrar til eiendomsskattesakens opplysning.

Forslaget om opplysnings- og medvirkningsplikt for skattyter

Det er foreslått å lovfeste en plikt for skattyter til å medvirke under befaringer og bedra med opplysninger som er nødvendige for skatteutskrivningen. Kommunene har i dag ingen hjemmel til å pålegge skattyterne å bidra med opplysninger. Dette fører i mange tilfelle til problemer med å skaffe et godt nok grunnlag for verdsettelsen. Forslaget vurderes derfor som udelt positivt.

Sigrun Vångeng

Helge Eide

11/4 Innspill til Stortingsmeldingen om forholdet mellom staten og kommunesektoren og prinsippene for statlig styring

| Saksgang | Møtedato | Saknr |
|-------------|------------|-------|
| Hovedstyret | 26.01.2011 | 11/4 |

Forslag til vedtak

KS mener en selvstendig og nyskapende kommunesektor er til det beste for å løse oppgaver gitt fra innbyggerne og staten.

KS mener det kommunale selvstyret er under sterkt press gjennom omfattende og sterk statlig detaljstyring og manglende samsvar mellom ansvar for oppgaveløsning og finansiering av oppgavene. Det er for liten grad av likeverdighet mellom staten og kommunesektoren.

KS mener Stortinget bør sikre at det skjønnsom som etter loven må utøves i forbindelse med oppgaveløsningen faktisk ligger i kommunesektoren. Statsforvaltningens inngripen må begrenses til de tilfeller hvor kommunen/fylkeskommunen klart/åpenbart har brutt loven.

KS mener følgende prinsipper bør ligge til grunn for forholdet mellom staten og kommunesektoren:

- Nærhetsprinsippet. Offentlig myndighetsutøvelse bør utøves så nært innbyggerne som mulig.
- Proporsjonalitetsprinsippet. Stortinget skal ikke gripe inn i det kommunale selvstyre ved lov i større grad enn hva som er nødvendig for å ivareta de aktuelle mål i loven.
- Legalitetsprinsippet. Staten må ha hjemmel i lov, avtale eller budsjettvedtak for rettslig å kunne binde kommunene.
- Det lokalpolitiske prinsipp. Begrensninger i det kommunale selvstyre bør forbeholdes de tilfeller hvor det er behov for sentrale nasjonale føringer.
- Tydelighetsprinsippet. Når kommunene pålegges oppgaver i loven, skal det kommunale selvstyret fremheves i loven.
- Fullfinansieringsprinsippet (konneksitetsprinsippet). Enhver ny oppgave som overføres til kommunene skal i sin helhet kompenseres økonomisk.

KS går inn for at overordnede prinsipper for forholdet mellom stat og kommune framgår av kommunelovens formålsbestemmelse m.m.

KS går inn for at all lovgivning og statlig styring rettet mot kommunesektoren skal vurderes i forhold til prinsippene for forholdet mellom stat og kommune. For å sikre dette, foreslår KS at det etableres følgende mekanismer, som en del av konsultasjonsordningen mellom KS og Regjeringen:

- Et "Lovutvalg", som i forkant av høringsprosessene vurderer lover og forskrifter rettet mot kommunesektoren opp mot prinsippene. Både kommunesektoren og statsforvaltningen må ha representanter i organet.
- Et "Forvaltningsutvalg", som i etterkant av vedtatt lov og forskrift vurderer statsforvaltningens forslag til ytterligere styringsvirkemidler opp mot prinsippene. Utvalget gis myndighet til å stoppe de styringsvirkemidler som etter utvalgets mening bryter med prinsippene. Både kommunesektoren og statsforvaltningen må ha representanter i organet, med et flertall fra kommunesektoren.

KS ber Regjeringen foreslå endringer i klageordningen for å skape større likeverdighet mellom kommunesektoren og staten, og som samtidig sikrer rettsikkerhet for den enkelte innbygger, herunder vurdere å stille krav om interkommunalt samarbeid om klageorganer.

KS ber Regjeringen innføre uavhengige ordninger for å løse tvister mellom kommune og stat om kommunens oppfølging av sine oppgaver pålagt i konkrete lovbestemmelser og om regelverket for tilsynet er holdt. Både kommunesektoren og statsforvaltningen må ha representanter i organet, men den stemmeavgjørende part bør være uavhengig av partene.

KS ber Regjeringen vurdere ulike former for friere inntektsdannelse.

Saksframstilling

Det vises til notat til Hovedstyrets møte 3. desember 2010 om stortingsmeldingen om forholdet mellom kommunesektoren og staten og prinsippene for statlig styring, der det ble varslet en sak til Hovedstyrets møte i januar.

I denne saken foreslås innspill til Kommunal- og regionaldepartementet som vil gi større lokalpolitisk handlingsrom og større likeverdighet mellom stat og kommunesektor.

Kommunesektoren har et selvstendig ansvar overfor innbyggerne med å løse sine grunnleggende oppgaver med å yte tjenester, drive samfunnsutvikling, utøve myndighet og være en lokalpolitisk institusjon. Samtidig har staten et ansvar for å tilby kommunesektoren forutsetninger for at oppgavene kan løses til det beste for innbyggerne.

Det sentrale spørsmålet er om kommunesektorens evne til å løse sine oppgaver til det beste for innbyggerne styrkes best gjennom sterkere statlig styring eller gjennom et sterkere kommunalt selvstyre og større likeverdighet mellom kommunesektoren og staten.

Et sterkt lokalt selvstyre gir en god oppgaveløsning til det beste for innbyggerne

Kommunens oppgaver har økt i omfang og kompleksitet i løpet av de siste 30-40 årene. En del av oppgavene har kommunene blitt tildelt gjennom politiske reformer over relativt kort tid, men mange av oppgavene har kommunene blitt tildelt eller påtatt seg smått og gradvis. Fenomener som en tidligere aksepterte eller ikke gjorde noe med, blir gradvis oppfattet som *kommunale* utfordringer. Dette summerer seg til en anseelig oppgaveportefølje, og denne problem- og oppgaveekspansjonen er langt på vei "grenseløs".

Kommunens oppgaveløsning kjennetegnes av en god evne til å bearbeide ansvar, tilpasse ressursene og tjenestene til regionale, lokale, individuelle, varierende, fluktuerende og ikke minst økende behov, prioritere ut i fra kunnskap om den lokale situasjon og lokale behov og bygge politisk tillit.

Kommunen har klart å håndtere en stadig stigende oppgaveportefølje uten å miste sin legitimitet og oppslutning. Viljen til forpliktelse både overfor ressursrammene staten gjør tilgjengelig, og de lokale behovene som skal imøtekommes, er veldig sterk i lokal politikk.¹ Det er den egalitære, kontrollerende, fleksible og tillitsskapende institusjonelle formen som har gjort norsk kommunesektor til spesielt effektive og hensiktsmessige forvaltere av reell forpliktelse overfor innbyggerne; selv forpliktelser det knapt finnes ressurser til å dekke.

En selvstendig og nyskapende kommunesektor er til det beste for å ivareta mandatet fra innbyggerne lokalt og oppgaver gitt fra staten.² Det kommunale selvstyret gir:

- *Frihet* til å realisere lokale fellesinteresser og ivareta andre verdier som demokrati, effektivitet og likeverd.
- *Demokrati*, både grunnlag for et godt lokaldemokrati og som vesentlig bidrag til det nasjonale demokratiet ved å spre makt, bygge politisk tillit og styrke legitimiteten til politikken.
- *Effektivitet* i prioriteringer for å møte innbyggernes behov og nå oppsatte mål, og i ressursbruk, noe som gir både innbyggerne og staten mer igjen for pengene.

Hvis det kommunale selvstyret skal være i stand til å realisere verdier som frihet, demokrati, effektivitet og likeverd, og dermed kunne løse oppgavene til det beste for innbyggerne, må (minst) tre sentrale forutsetninger være innfridd³:

- *Folkevalgte* må ha mulighet til å gjøre reelle og legitime prioriteringer og tilpasninger⁴
- *Organisasjonen* må ha tilstrekkelig og relevant kapasitet og kompetanse
- *Innbyggerne* må ha mulighet til å påvirke beslutningene og føre kontroll nedenfra og opp

For at lokale prioriteringer og tilpasninger skal være reelle og legitime, må en kommune/fylkeskommune lovlig kunne velge annerledes enn en annen kommune/fylkeskommune, uten at de ulike valg krever forhåndsgodkjennelse eller kan settes til side av staten eller av domstoler.

¹ Velferdsundersøkelsen viser også at ordførere og rådmenn føler et stort ansvar for å håndtere lovfestede individuelle rettigheter og kommunale plikter til tjenestetilbud med de ressursene kommunene har.

² Ulike undersøkelser som Frihet til likeverd, lokaldemokratiundersøkelsene og innbyggerundersøkelsene i Effektiviseringsnettverkene viser at verdigrunlaget for det kommunale selvstyret står sterkt i befolkningen. Frihet til likeverd (Telemarksforskning m fl, 2011) viser også at frihet til lokal tilpasning ikke står i motsetning til, men snarere er en forutsetning for å realisere et nasjonalt hensyn som likhetsverdien, forstått som likeverd og rettferdighet.

³ Disse forutsetningene knytter seg til de tre sentrale aktørfeltene i den lokale politikken: De folkevalgte, administrasjonen og innbyggerne. De knytter seg videre til tre sentrale kjennetegn for et godt lokaldemokrati: God styring, god leveranse og god representasjon. Og de knytter seg til de tre verdiene ved det kommunale selvstyret: Frihet, effektivitet og demokrati.

⁴ Den mest avgjørende forutsetningen er at lokale folkevalgte kan gjøre reelle og legitime prioriteringer og tilpasninger av politikken. Det gir grunnlag for gode leveranser fra organisasjonen til innbyggerne og at innbyggerne har noe å påvirke. Muligheten til å gjøre reelle og legitime prioriteringer og lokale tilpasninger er enda viktigere når forholdet mellom forpliktelser og ressurser oppleves som ubalansert.

Det kommunale selvstyret er under press

I forbindelse med Lokaldemokratikommisjonens første utredning - NOU 2005:6 Samspill og tillit - Om staten og lokaldemokratiet uttalte Hovedstyret: ”KS mener lokaldemokratiet er under sterkt press gjennom sterk statlig detaljstyring, for liten grad av partnerskap mellom staten og kommunesektoren og manglende samsvar mellom ansvar for oppgaveløsning og finansiering av oppgavene.”

Flere rapporter, deriblant Statlige bindinger på kommunene (Econ, 2007), Statlig styring av kommunene (Difi, 2010), Tvisteløsningsordninger mellom stat og kommune (UiO, 2010), Frihet til likeverd (Telemarksforskning m fl, 2011) og egne kartlegginger i KS som Oppgaver uten grenser (Carlsson, 2010) og Hvor trykker skoen? (Carlsson, 2010)⁵ underbygger disse tre utfordringene, dog med en sterkere betoning av manglende likeverdighet snarere enn manglende partnerskap.

Statlig detaljstyring

Forutsetningene for det kommunale selvstyret, og dermed muligheten til god oppgaveløsning på vegne av både innbyggerne og staten, blir brutt opp fra flere kanter:

- Det er en omfattende og tiltakende lovgivning med forskrifter, der særlig rettighetslovgivningen, men også økningen i kommunale plikter, gir mindre rom for lokale tilpasninger og prioriteringer og fører til fortrenningseffekter på andre områder som må prioriteres ned. I neste omgang kan det gi en dominoeffekt ved at stadig flere vil ”sikre seg” under det statlige vernet.
- Kommunens handlefrihet begrenses videre gjennom statsforvaltningens inngripen i kommunens virksomhet gjennom forskrifter, rundskriv, veiledninger, lovhjemlet statlig klagebehandling, tilsynsordninger, lovlighetskontroll, statlige planretningslinjer, innsigelsesrett i plansaker, mv.
- Flere individuelle rettigheter, flere plikter for kommunene samt strengere krav til å dokumentere hva kommunen gjør og hva de oppnår, stiller kommunene overfor utfordringer når det gjelder kapasitet og kompetanse.
- Norske kommuners evne til å strekke til er i ferd med å bli frikoplet de forventningene innbyggerne – med statlige garantier i hånd – kan rette mot dem. Dette forandrer betingelsene for lokal tillit. Det er en avgjørende forskjell mellom å bygge tillit basert på forvaltning av fellesgoder på den ene siden, og å dyrke tilfredshet blant brukere som av den sentrale staten har blitt gitt rett på mer enn kommunen evner å gi dem.

I kartleggingen *Hvor trykker skoen?* går det fram at de *politiske informanter* er svært bekymret over omfanget og intensiteten i den statlige styringen, men de har vansker med å si konkret hvilke rettigheter eller andre styringsvirkemidler som bør oppheves, reverseres eller endres. Lokalpolitikerne gir uttrykk for at de *er for* regler som beskytter svake grupper, men de er samtidig klare på at kommunene bør ha stor fleksibilitet og muligheter for skjønnsutøvelse og pragmatisk tilpasning til reglene. Frustrasjonen over kostnadskrevede regler rettes ikke så mye mot selve reglene som mot fylkesmannen som kontroll- og tilsynsmyndighet og i noen grad som overprøvende ankeinstans på enkeltvedtak. I tillegg rettes det mot det som oppfattes som ressurssterke brukere og pårørende som bruker reglene for det det er verdt.

⁵ Kartleggingen *Hvor trykker skoen?* viser hvilke konkrete styringsgrep kommunene i Buskerud, Telemark og Vestfold opplever som de mest unødvendige, uønskede og problematiske.

- KS uttalte ifm lokaldemokratikommisjonen i 2005 at bruk av rettighetslovgivning og bruk av minstestandarder bør begrenses.
- Velferdsundersøkelsen 2010 (spørreundersøkelse utført for KS av Perduco i nov., rettet mot ordførere og rådmenn) viser at ordførere og rådmenn vurderer mindre bindinger på kommunen gjennom rettighetslovgivning og pliktlovgivning som en sentral faktor for å forbedre tjenestene. Ingen ordførere/rådmenn vurderer forbedrede individuelle klagemuligheter for brukerne som en viktig faktor for å forbedre kvaliteten på tjenestene ytterligere.

Hvor trykker skoen? beskriver en kollisjon mellom den fleksible og skjønnsmessige kommunen og den rigide staten.

- På utdanningsområdet er det er primært måten Utdanningsdirektoratet styrer på som er problematisk.
- Generelt på helseområdet er det praktiseringen av statlig regelverk som er problematisk. *Det vises for øvrig til annen sak om helsepolitikk.*
- På plan/miljøområdet er det særlig innsigelsesinstituttet og praktiseringen av Rikspolitiske retningslinjer/Statlige planretningslinjer (SPR) som er problematisk. KS skal i 2011 gjennomføre et FoU-prosjekt om disse forholdene.
- Velferdsundersøkelsen viser at ordførere/rådmenn mener at mer detaljerte statlige veiledninger om innhold og organisering av velferdstjenestene ikke er en sentral faktor for å forbedre kvaliteten på tjenestene ytterligere.
- KS har tidligere vedtatt at rammefinansiering av oppgavene skal være hovedregelen.

I kartleggingen gir både de individuelle informantene og deltakere på fylkesmøtene – tverrpolitisk - et klart uttrykk for at den stadig mer omsegripende kontroll- og tilsynsvirksomheten er svært problematisk og uønsket.

- Rapportering. KS er i sluttfasen med en FoU om ressursbruk til rapportering og nytteverdi av denne.
- Tilsyn. Stortinget har langt på vei sluttet opp om KS sine merknader om klargjøring av det statlige tilsynet, men det er behov for ytterligere klargjøring av det statlige tilsynet og større likeverdighet mellom kommune og stat i tvisteløsning.
- Velferdsundersøkelsen viser at ingen ordførere/rådmenn mener at økt statlig tilsyn med velferdstjenestene er en sentral faktor for å forbedre kvaliteten på tjenestene ytterligere.

I kartleggingen vises det til en overvelting av de svakeste fra stat til kommune, og det etterspørres hvem som har definisjonsmakten.

- Forskriften om utskrivningsklare pasienter er helt klart problematisk statlig styring. Den gir definisjonsmakt til staten i det vi har ambisjoner om skal være et likeverdig stat-kommune-forhold.
- Ny helse- og omsorgslov kan forsterke ubalansen i maktforhold. KS ønsker nasjonal tvisteløsningsmekanisme – gjerne etter modell fra barnevernet – for rådgivende avgjørelser ved uenighet.

Regelverket for offentlige anskaffelser blir i kartleggingen tatt opp av enkelte som problematisk.

- Dagens norske regler overimplementerer EU/EØS-anskaffelsesreglene ved at det er satt strengere terskelverdier for når regelverket kommer til anvendelse enn det som følger av EØS-reglene, KS har tidligere uttalt at en ønsker en høyere terskelverdi. Terskelverdiene ble evaluert for kort tid siden, og regjeringen har i melding til Stortinget fastholdt den norske terskelverdien til kr. 500.000,-.

- Overimplementering ved at regelverket er gitt anvendelse for flere typer anskaffelser enn det reglene krever, er i liten grad diskutert og er heller ikke evaluert. Det vises til egen sak om offentlige anskaffelser.

Manglende samsvar mellom oppgaver og finansiering

Kravene og forventningene (fra innbyggerne og staten) til kommunene har økt langt sterkere enn ressursene, og det er lite som tyder på at kommunens ressursvekst skal holde tritt med denne problem- og oppgaveekspansjonen i fremtiden. Kommunene mangler i tillegg reell mulighet til å påvirke omfanget av ansvar de forventes å ivareta og tilgangen på ressurser, som i stor grad er statlig bestemt.

Mange av oppspillene i kartleggingen fra medlemmene i Buskerud, Telemark og Vestfold handler om ressurser – fullfinansiering av individuelle rettigheter og oppgaver gitt av staten, etterberegning av kostnader og for liten frihet til å bestemme egenandeler på kommunale tjenester.

- Større kontroll over forpliktelsene: KS har tidligere vedtatt at en ønsker grunnlovsfesting av lokalt selvstyre, et forslag som er til behandling i Stortinget i innværende periode. Videre har KS tidligere vedtatt at en ønsker en mer forpliktende konsultasjonsordning.
- Fullfinansiering av statlige reformer: KS har tidligere vedtatt at nye statlige initierte reformer overfor kommunesektoren må være tilstrekkelig finansierte. Ny FoU viser at statlige reformer i all hovedsak er finansiert i makro, men at treffsikkerheten ikke er god nok på mikronivå, dvs i den enkelte kommune. En sentral reform som barnehagereformen er ikke fullfinansiert i verken makro eller mikro.
- Friere inntekter: KS har tidligere vedtatt at kommunesektoren bør få friere lokal beskatningsrett. Spørsmålet om egne inntekter er behandlet i KOU2005:1 "Egne inntekter for kommunene", og styret sluttet seg i 2006 til hovedkonklusjonene i denne utredningen. Spørsmålet om friere inntektsdannelse er ikke minst aktuelt for å kunne løse andre oppgaver enn de som kommer gjennom statlige reformer.
- Velferdsundersøkelsen viser at gapet mellom innbyggernes forventninger og hva kommuneøkonomien har rom for har vært økende de siste årene, og det er løfter fra sentrale politikere som oppleves som klart viktigste årsak.
- Velferdsundersøkelsen viser at ordførere og rådmenn vurderer forbedret kommuneøkonomi gjennom frie inntekter som klart viktigste faktor for ytterligere kvalitetsforbedring innen de kommunale velferdstjenestene.

Behov for et klarere kommunalt selvstyre og større likeverdighet

For å kunne løse oppgavene til det beste for innbyggerne, er det et behov for å klargjøre og styrke det kommunale selvstyret og ha større likeverdighet mellom kommunesektoren og staten,

Interessefelleskap og interessemotsetninger

Et regelverk som fremmer likeverdighet og forutsigbarhet mellom forvaltningsnivåene, vil også gi grunnlag for en bedre samhandling, og vil derfor være til innbyggernes beste.

Både Stortinget, statsforvaltningen og kommuner arbeider for innbyggernes beste. Det kan likevel oppstå interessemotsetninger mellom staten og kommunesektoren. Derfor er det behov for et regelverk som tar høyde for den interessemotsetning som kan oppstå mellom staten og kommunesektoren.

Interessemotsetninger mellom Stortinget og kommunesektoren kan oppstå ved at kommunestyret og fylkestinget i tillegg til å utføre oppgaver gitt av Stortinget, også har et direkte mandat fra befolkningen til å løse andre oppgaver som kan være (minst) like viktige.

Interessemotsetninger mellom statsforvaltningen (blant annet Regjeringen, departementer, direktorater og fylkesmenn) og kommunesektoren kan oppstå der statsforvaltningen og kommuner/fylkeskommuner i henhold til lovgivning fra Stortinget utfører sidestilte og utfyllende oppgaver. Det er da naturlig å se på statsforvaltningen og kommunene/fylkeskommunene som likeverdige partnere, som samlet skal utføre utfyllende oppgaver til innbyggenes beste (partnerskapsmodellen). Det kan her være gråsoner mellom ansvarsområder hvor statsforvaltningen kan verne om sine oppgaver, eller det kan skje stille oppgaveoverføringer fra statsforvaltningen til kommunesektoren uten at oppgavene kompenseres økonomisk. Hvor statsforvaltningen er gitt kontrollerende oppgaver i forhold til kommunene, som tilsyn, kontroll og klage, oppstår et kvasi-hierarkisk forhold mellom statsforvaltningen og kommunene. Det kan her oppstå konflikter ved at statsforvaltningen og kommunene har ulik tolkning av loven, hvilken vekt det lokale selvstyret skal ha, mv.

Det er legitimt for staten å styre, spørsmålet er *hvordan* det styres. *Nasjonale hensyn* skal ligge til grunn for særskilte styringsgrep fra statlig side. Samtidig har kommunesektoren behov for mer fleksibilitet. KS mener Stortinget bør sørge for en endring av kompetanse/myndighet mellom statsforvaltningen og kommunesektoren, slik at det skjønne som etter loven må utøves i forbindelse med oppgaveløsningen legges til kommunene, og ikke til statsforvaltningen. Det innebærer at statsforvaltningens styringsgrep på en langt klarere måte enn i dag begrenses. Statsforvaltningens inngripen bør begrenses til de tilfeller hvor kommunen klart/åpenbart har brutt loven.

Lovfeste prinsipper for forholdet mellom kommunesektoren og staten

For å klargjøre og styrke det kommunale selvstyret i lovverket, bør grunnleggende rettsprinsipper for forholdet mellom stat og kommune lovfestes. Det bør lovfestes visse prinsipper som all lovgivning og statlig styring rettet mot kommunesektoren skal vurderes i forhold til.

Følgende prinsipper bør ligge til grunn for forholdet mellom staten og kommunesektoren:⁶

- Nærhetsprinsippet – offentlig myndighetsutøvelse bør utøves så nært innbyggerne som mulig.
- Proporsjonalitetsprinsippet – Stortinget skal ikke gripe inn i det kommunale selvstyre ved lov i større grad enn hva som er nødvendig for å ivareta de aktuelle mål i loven.
- Legalitetsprinsippet - Staten må ha hjemmel i lov, avtale eller budsjettvedtak for rettslig å kunne binde kommunene. Kommunen er en selvstendig myndighet og er ikke underlagt Stortingets så vel som statsforvaltningens instruksrett. Kommuner er herunder ikke bundet av statlige rundskriv mv i større grad enn hva som følger av en tolkning av loven.
- Det lokalpolitiske prinsipp – begrensninger i det kommunale selvstyre bør forbeholdes de tilfeller hvor det er behov for sentrale nasjonale føringer.
- Tydelighetsprinsippet – Når kommunene pålegges oppgaver i loven, skal det kommunale selvstyret fremheves i loven.
- Fullfinansieringsprinsippet (konneksitetsprinsippet) – Enhver ny oppgave som overføres til kommunene skal i sin helhet kompenseres økonomisk.

⁶ Prinsippene er behandlet i blant annet FoU om tvisteløsningsordninger, som er behandlet av hovedstyret tidligere.

KS går inn for at overordnede prinsipper for forholdet mellom stat og kommune fremgår av kommuneloven. Det kan gjøres gjennom et tillegg til formålsbestemmelsen i kommuneloven. Dersom bestemmelsen tas inn i § 1 kan den etter endringen lyde slik (tillegget står i kursiv, første ledd er likelydende med dagens bestemmelse):

“Formålet med denne lov er å legge forholdene til rette for et funksjonsdyktig kommunalt og fylkeskommunalt folkestyre, og for en rasjonell og effektiv forvaltning av de kommunale og fylkeskommunale fellesinteresser innenfor rammen av det nasjonale felleskap og med sikte på en bærekraftig utvikling. Loven skal også legge til rette for en tillitsskapende forvaltning som bygger på en høy etisk standard.

Der det av nasjonale hensyn er nødvendig å begrense kommunenes eller fylkeskommunenes handlefrihet, kan det gjennom lov, avtale, eller budsjett vedtak, innføres slike begrensninger i den utstrekning det er nødvendig for å ivareta målsettingen med den lov som legger oppgaven til kommunen eller fylkeskommunen.

Der det i lov legges nye oppgaver til kommuner eller fylkeskommuner skal disse fullfinansieres”.

Formålsbestemmelsen er ment å fremheve at kommunene/fylkeskommunene har en egenverdi som et grunnelement i vårt folkestyre, og at kommunene og fylkeskommunene som utgangspunkt har handlefrihet med mindre staten ut fra gyldig rettsgrunnlag har lagt begrensninger på denne.

Formålsbestemmelsen er ment å uttrykke proporsjonalitetsprinsippet, legalitetsprinsippet, det lokalpolitiske prinsipp og fullfinansieringsprinsippet. KS ønsker at Stortinget ved eventuelt lovarbeid knyttet til kommuneloven også uttrykker at nærhetsprinsippet og tydelighetsprinsippet bør være førende for fremtidig lovgivning og statsforvaltningens inngripen overfor kommunens skjønnsutøvelse.

Som følge av den interessemotsetningen som kan foreligge mellom staten og kommunene, er det ikke tilfredsstillende at staten, og da særlig statsforvaltningen alene, vurderer ovennevnte prinsipper ved innføring av ny lovgivning. Det bør derfor innføres et uavhengig *lovutvalg* som skal vurdere all lovgivning opp mot prinsippene forholdet mellom staten og kommunesektoren, før Stortinget vedtar lovene. Dette for å gi Stortinget best mulig grunnlag for å treffe sin beslutning innenfor det regelverket som skal verne om det kommunale selvstyre. Både kommunesektoren og statsforvaltningen må ha representanter i organet.

Det er videre naturlig at KS gjennom konsultasjonsordningen i større grad involveres tidlig ved lovarbeid for å drøfte hvordan kommunens interesser, og det lokale folkevalgte nivået, i tilstrekkelig grad kan tas hensyn til og involveres i lovprosessene.

Som følge av den interessemotsetningen som kan oppstå mellom kommunesektoren og statsforvaltningen, er det ikke tilfredsstillende at statsforvaltningen alene vurderer om og hvordan de griper inn i kommunens virksomhet. Det bør derfor innføres et uavhengig ”forvaltningsutvalg”, som en del av konsultasjonsordningen mellom KS og Regjeringen, som i etterkant av vedtatt lov og forskrift vurderer de styringsvirkemidler som statsforvaltningen vil ta i bruk opp mot prinsippene for forholdet mellom stat og kommune. Slike styringsvirkemidler kan for eksempel være veiledere, retningslinjer, rundskriv etc rettet mot kommunesektoren som statlige enheter selv tar initiativ til. Forvaltningsutvalget gis myndighet til å stoppe de styringsvirkemidler som etter utvalgets mening bryter med prinsippene. Både kommunesektoren og statsforvaltningen må ha representanter i organet, med et flertall fra kommunesektoren.

Klage

Forholdet mellom stat og kommune bør innrettes slik at det kommer innbyggerne til gode. Det er blant annet et sentralt hensyn å sikre rettssikkerhet for innbyggerne. Etter særlovene i dag er staten ved fylkesmenn stort sett klageorganer. Fylkesmannen vil da normalt både kunne prøve kommunens lovforståelse, bevisvurdering og det skjønn som kommunen har utøvd. Dette begrunnes blant annet med rettssikkerhetshensyn. Samtidig kan kommuner oppleve at dette medfører en inngripen i kommunens selvstyre og kommunens egne prioriteringer som vil få betydning for hvordan kommunen fremover prioriterer sine ressurser.

Etter kommuneloven § 34 skal fylkesmannen legge vekt på det kommunale skjønn, men denne regelen legger svært få begrensninger på fylkesmannens adgang til å overprøve kommunens vedtak. Dette skaper en klar ubalanse mellom kommunens myndighet og statsforvaltningens kompetanse, og undergraver hensynet om likeverdighet mellom statsforvaltningen og kommunene. Det kan derfor anføres at dagens ordning hvor fylkesmannen i realiteten har full overprøvsrett av kommunens vedtak, ikke er tilfredsstillende.

Det kan tenkes forskjellige endringer i klageordningen;

- Dagens ordning med staten som klageorgan fortsetter, men slik at fylkesmannens adgang til å prøve kommunens skjønn innskjerpes. Det gjelder både det såkalte "frie" skjønn (dvs det skjønn som ikke knytter seg til lovanvendelse) og til rettsanvendesskjønnet (dvs det skjønn man må bruke når loven, forarbeider mv ikke gir en klart svar, og det må brukes et såkalt rettsanvendesskjønn for å tolke loven). Det kan stilles krav om at kommunens skjønn må være klart uriktig/urimelig, før vedtaket kan settes til side av klageorganet. Det innføres slik et "klarhetsprinsipp" før fylkesmannen kan sette til side kommunens vedtak. For at innbyggeren ikke skal fratras mulighet for å få prøvd kommunens skjønn på ny, kan det av hensyn til rettssikkerhet tilsi at kommunen må etablere egne klageorganer som skal prøve kommunens vedtak på ny. Fylkesmannens klageorgan vil da være en "sikkerhetsinstans" hvor kommunen åpenbart har bommet på loven, mv.
- Dagens ordning med statlig klagebehandling fjernes i sin helhet, slik at kommunen oppretter kommunale klageorganer som foretar en full prøving av klagen. Bruker kan ved uriktig lovanvendelse bringe saken inn for domstolen.
- Dagens ordning med statlig klagebehandling fjernes i sin helhet, men det stilles krav om opprettelse av interkommunale klageorganer. Det vil da være et interkommunalt organ som avgjør klagen. Regelen i forvaltningsloven § 34 om at det skal legges vekt på det skjønn som kommunen som traff vedtaket har utøvd, vil gjelde i forhold til klageorganets behandling av klagen. Fordelen ved slik klageordning er at klageorganet vil få uavhengighet i forhold til den kommunen som traff vedtaket i første instans. Det vil også legge forholdene til rett for større kompetanse i klageorganet. Avgjørelsesmyndigheten vil da fortsatt ligge i den "kommunale sfære".

Tvisteløsning

Det er ikke tilfredsstillende at det i dag stort sett er statsforvaltningen som har definisjonsmakt hvor det oppstår uenighet mellom statsforvaltningen og kommune om tolkningen av loven.

Dette skaper uklare grenser for det lokale selvstyre, det medfører ubalanse mellom statsforvaltningen og kommune og det fremmer følgelig ikke likeverdighet.

Det bør etableres et *uavhengig organ* som kan treffe avgjørelser hvor det er tvister mellom statsforvaltningen og kommuner. Det gjelder både for de tilfeller hvor statsforvaltningen og kommune utfører sidestilte og utfyllende oppgaver ("partnerskapsmodellen"), og i kvasi-hierarkiske forhold, hvor statsforvaltningen har kontroll/ tilsyn eller klagefunksjoner overfor kommunene. En slik ordning vil også gi bedre kvalitet på avgjørelsene som følge av den uavhengighet og kompetansen et slikt organ vil ha. Både kommunesektoren og statsforvaltningen bør ha representanter i organet, men slik at den stemmeavgjørende part er uavhengig av partene, for eksempel en dommer.

En slik tvisteløsningsordning bør ikke bare omhandle allerede konkrete oppståtte tvister mellom stat og kommune, men også behandle tvister som partene ser vil komme, og også generelle rettsspørsmål mellom stat og kommune som partene ser trenger sin rettslige avklaring. Dette for at partene for fremtiden kan innrette seg etter avgjørelsen, og på den måten hindre at tvister oppstår. Denne ordningen må ikke medføre at innbyggernes rettsbeskyttelse svekkes ved at innbyggerne på en uheldig måte blir trukket inn i langdryge tvister mellom stat og kommune.

Forutsetningen for å etablere slike organer i klagesaker hvor kommunen utøver myndighet i forhold til en privat part, er at tvisteorganet kan treffe avgjørelse raskt og at den private part heller ikke forøvrig vil lide urimelig rettstap som følge av en slik ordning.

Det er i dag etablert et tvisteløsningsorgan innenfor barnevern. Det bør vurderes å gjennomføre dette som en generell ordning, hvor det er tvister mellom stat og kommunene.

Friere inntektsdannelse

KS har for noen år tilbake drøftet spørsmålet om egne inntekter for kommunene (KOU 2005:1). I 2006 vedtok styret følgende: "Sentralstyret slutter seg til hovedkonklusjonene i "KOU 2005:1 "Egne inntekter for kommunene." Forslaget om at den enkelte kommune får frihet til å øke eller redusere skattøren med inntil to øre vil ha stor betydning for lokaldemokratiet og samfunnsutviklerrollen."

Sigrun Vångeng

Helge Eide

11/5 Bosetting av flyktninger

| Saksgang | Møtedato | Saknr |
|-------------|------------|-------|
| Hovedstyret | 26.01.2011 | 11/5 |

Forslag til vedtak

- KS kan ikke akseptere en endring av bosettingsmodellen som inneholder bruk av tvang. KS mener at introduksjon av tvang vil kunne øke konfliktnivået lokalt, og svekke integreringsarbeidet i kommunene.
- KS anbefaler at det inngås avtale om kvartalvis bosetting av det vedtatte bosettingstallet, kombinert med en økonomisk gevinst ved tidlig bosetting og trekk ved en overvekt av bosetting mot slutten av året.
- KS vil innenfor dagens modell arbeide for at kommunene i større grad fokuserer på boliganskaffelse, og tilby kurs og veiledning om gode løsninger for kommunenes arbeid.

- KS vil innenfor dagens modell samarbeide med IMDi og kommuner for å motivere til en raskere bosetting av ressurskrevende personer.
- KS anbefaler at staten foretar en gjennomgang av rutinene for å oppnå en mer effektiv prosess fra oppholdstillatelse til avtale med kommune er inngått.
- KS foreslår en styrking av boligtilskuddet for anskaffelse av boliger til enslige voksne.
- KS mener at barnevernstiltak overfor enslige mindreårige må gjennomføres etter en individuell vurdering, ikke som en generell føring for alle, som i dagens ordning. Betalingsordninger mellom stat og kommune må utformes mer nøytralt i forhold til valg av barnevernstiltak eller ikke.
- IMDi`s rutiner bør også effektiviseres mht kontakten med kommunene, og muligheten for å bosette mer over regionale grenser

Saksframstilling

I VG 10 desember kom det frem at Regjeringen ønsker å endre dagens bosettingsmodell. De hevder at mange kommuner nekter å bosette flyktninger, og dermed skal ikke lenger kommunene få bestemme selv. Dette til tross for at kommunene i 2010 vedtok å bosette til sammen 7 500 personer, det høyeste tallet siden 1995, og langt over bosettingsbehovet som er 6 700.

På bakgrunn av VG`s artikkel ba KS om et møte med Regjeringen. I møte med statsråd Tora Aasland 20. desember ble opplysningene bekreftet. Det viser seg at saken som bryter med prinsippene i bosettingsavtalen mellom KS og BLD, har vært oppe i alle Regjeringspartiene uten at KS har blitt informert. Forslaget vil bli sendt på høring i 2011.

I den forbindelse vises det til notat til hovedstyret 21.12 fra styreleder, hvor en oppsummering fra møtet ble gitt.

Situasjonen pr 1. desember (endelige tall for desember foreligger ikke ennå):

- Det var over 2000 ledige plasser i kommunene
- 1946 personer ventet på bosetting. Gjennomsnittlig ventetid etter oppholdstillatelse for disse var 4 mnd.
- 377 personer har ventet mer enn 6 mnd. 262 av disse har fått tildelt kommune, men venter på bolig.
- 64 enslige mindreårige har ventet lenger enn 6 mnd. Det har vært en stor økning i bosatte enslige mindreårige i desember, så dette tallet er sterkt redusert ved inngangen til 2011.
- 60 personer har ventet mer enn 12 mnd. 11 av disse har ikke fått tildelt kommune. 10 er personer med sterke funksjonshemninger/atferdsproblemer.

Etter tallene å dømme er det ikke kommunenes vilje til å bosette, men det at plasseringen av enkelte grupper tar for lang tid som er problemet.

Staten har tidligere – i 2000 – foreslått en bosettingsmodell med bruk av tvang. Det var da 3600 personer med oppholdstillatelse i mottak som ventet på bosetting, mye pga mangel på vedtak i kommunene. Regjeringen fremmet den gang en ny bosettingsmodell som innebar at alle kommuner skulle pålegges å bosette flyktninger. Ideen var hentet fra den danske modellen som har som mål å oppnå en lik fordeling av innvandrere til alle kommuner. Alle kommuner er pålagt å bosette, bortsett fra de største byene, som har en stor andel innvandrere. Det er 3 års boplikt, dvs man mister rettigheter ved flytting. Til tross for korte geografiske avstander i Danmark, har ikke integreringen lyktes i alle små kommuner.

Noen av disse ble derfor unntatt. Kommunene er forpliktet til å ta imot personer fra asylmottak innen et kort tidspunkt (1-2 mnd) selv når de ikke har bolig å tilby. Danmark har bosatt kun 750 – 1000 personer årlig.

Forslaget til ny modell møtte stor motstand fra alle kommunene, og styret i KS fattet et vedtak om at enhver bosettingsmodell som innebar tvang var uakseptabelt. Modellen fikk ikke oppslutning i Stortinget, og det ble fremmet en alternativ modell som KS forhandlet fram. Denne fikk tilslutning, og trådte ikraft i 2001. Modellen er et samarbeid mellom KS og IMDi for å sikre tilstrekkelig antall plasser årlig. Den tar utgangspunkt i rask og stabil bosetting, og har som mål å bosette flyktninger i kommuner som har et godt grunnlag for kvalifisering og integrering. Et viktig mål for kommunene er å redusere sekundærflytting. Erfaringer fra 1995, da alle kommuner skulle bosette, var stor sekundærflytting fra de minste kommunene til de største byene raskt etter bosetting.

Pga overanmodninger har bosettingsbehovet stort sett vært dekket når det gjelder antall vedtaks plasser. Det har imidlertid ikke lyktes å benytte alle plassene. Dette gjelder spesielt for 3 grupper, som alle har økt betydelig i antall siste år: enslige voksne, enslige mindreårige og ressurskrevende personer (psykiatri, atferd og funksjonshemming). Den største utfordringen har vært å skaffe boliger, spesielt for de mange enslige. Dette gjelder også for enslige mindreårige, som det i tillegg tar lang tid å etablere gode oppfølging og barnevernstiltak for. Det har også tatt lang tid å bosette en del ressurskrevende personer. Dette er både fordi det tar tid å få på plass et tilbud i kommunen, og for noen er det vanskelig å få avtale med en kommune.

Hva forslaget til BLD går ut på - og hva vi vet om prosessen videre:

KS har kun fått en muntlig redegjørelse om innholdet i forslaget som kommer til høring.

Modellen er lik den som ble forsøkt innført i 2001.

Det foreslås å opprettholde Nasjonalt Utvalg som skal fastsette antall flyktninger fylkesvis, som i dag.

Ordførerne i hvert fylke skal møtes og fordele antall flyktninger seg imellom. Hvis det ikke blir enighet skal fylkesmannen foreta den endelige fordelingen, dvs pålegge kommunene det endelige antallet. Det er usikkert hvorvidt man ønsker at alle kommuner skal bosette.

Dette er i strid med det kommunale selvstyret, og kan vanskelig gjennomføres ved kommunestyrevedtak. Det betyr at ordførerne må ha en fullmakt fra kommunestyret på et antall. Hvis det totale antallet ikke er på linje med behovet, vil fylkesmannen kunne pålegge et høyere antall.

Det er vanskelig å forestille seg at staten vil kunne få betydelig ned ventetiden i mottak etter innvilget opphold, ved bruk av tvang, når kommunene i dag selv sliter med en tilstrekkelig rask bosetting, på tross av de faktisk har vedtak om å ta imot flere personer enn det reelle bosettingsbehovet innebærer.

Det er usikkert hva konsekvensene vil bli om kommunene ikke bosetter det antallet staten pålegger dem. Vil kommunene bli istand til å skaffe nødvendig antall boliger på kort varsel, vil de kunne ansette tilstrekkelig personale til tiltak for enslige mindreårige og ressurskrevende personer raskere enn i dag? Tvang vil kun være et målrettet virkemiddel for raskere bosetting dersom alle forutsetninger for vellykket bosetting ellers er til stede, men viljen til å gjennomføre bosettingsvedtak mangler. Det er neppe tilfelle.

Det er viktig at en kommune selv kan planlegge for det antallet de selv vurderer å kunne gi et tilbud. Målet med å få personer raskt ut av mottak må ikke bli på bekostning av god og stabil bosetting.

Det er også grunn til å frykte at introduksjon av tvang i bosettingsmodellen vil kunne øke konfliktnivået lokalt knyttet til bosetting og integrering, fordi den lokale motivasjonen og politiske forpliktelsen til å bidra til dette blir svekket. Regjeringens forslag kan derfor virke direkte kontraktivt.

KS har stilt det videre arbeid med en fornyet samarbeidsavtale med staten om mottak og bosetting av flyktninger i bero inntil denne saken er avklart.

Hva kan gjøres for en raskere bosetting?

Utfordringen i dag ligger ikke i kommunenes vilje til å fatte vedtak, men i den reelle gjennomføringen av selve bosettingen. Det er her det må settes inn virkemidler.

KS har ved to anledninger spilt inn forslag som kan bidra til raskere bosetting. (se vedlegg). Innføring av belønning for rask bosetting kan være et viktig grep. Likedan kan en form for straff ved redusert tilskudd motivere til raskere bosetting. Det er imidlertid vanskelig å innføre sanksjoner for lav bosetting, da lavere tilstrømning kan medføre at IMDi ikke klarer å "levere" flyktninger. Dette opplevde mange kommuner som hadde skaffet boliger for 2-3 år siden.

- Kommunene kan effektivisere arbeidet med boliganskaffelse. Det bør settes som mål å bosette en fjerdepart hvert kvartal. Det er gode erfaringer med dette fra Trondheim kommune som har hatt denne strategien i 2010.
- En kvartalsvis fordeling av flyktninger kan kombineres med en økonomisk bonus for ekstra bosetting første halvår, og tilsvarende trekk hvis mer enn halvparten bosettes siste halvår.
- Det bør gis økt boligtilskudd for anskaffelse av boliger til enslige voksne. Da rammen ble økt fra 20 til 30% ved anskaffelse av boliger til enslige mindreårige, var det mange kommuner som benyttet seg av ordningen.
- Kommuneledelsen kan ha en sterkere oppfølging med hvorvidt vedtakene om bosetting følges opp i kommunen, slik at dette blir mer forpliktende.
- Kommunene bør i utgangspunktet akseptere personer som anmodes fra IMDi, såfremt de ikke har problemer med å gi et tilstrekkelig tilbud til vedkommende.
- Hva gjelder de lengeventende i dag, bør det utarbeides en strategi for å få flere kommuner til å bosette ressurskrevende personer.
Det må gis god informasjon til kommunene om gjeldene tilskuddsordninger. For disse er det viktig å vurdere muligheten for bosetting utenfor regionen for å finne kommune raskest mulig.
- Ventetiden for enslige mindreårige vil sannsynligvis bedres raskt. Mange kommuner arbeider aktivt for å etablere nye bo og omsorgstilbud. De siste par årene har kommunene bosatt nærmere 1300 enslige mindreårige. De fleste var 16-17 åringer, bosatt i bofellesskap. Mange av disse vil flytte ut etter fylte 18 år, noe som vil frigjøre plasser til nye bosettinger.

Det er også behov for en mer effektiv prosess på den statlige siden etter at oppholdstillatelse er innvilget:

- Mye av tiden kan reduseres ved en raskere forkynning av vedtak når opphold er innvilget.
- IMDi's rutiner bør også effektiviseres mht kontakten med kommunene, og muligheten for å bosette mer over regionale grenser

Bosettingsmodellen som i dag er basert på avtalen mellom KS og BLD fungerer i stor grad godt. KS rolle i bosettingsarbeidet er betinget av kommunenes frivillighet og gode rammebetingelser for kommuner som bosetter. Disse endringene som foreslås vil bidra til en raskere bosetting, og kan iverksettes innenfor gjeldende bosettingsmodell.

Sigrun Vågeng

Helge Eide

11/6 Nasjonal Transportplan (NTP) 2014 - 2023 - Innspill fra KS

| Saksgang | Møtedato | Saknr |
|-------------|------------|-------|
| Hovedstyret | 26.01.2011 | 11/6 |

Forslag til vedtak

- **NTP må være helhetlig** og reflektere at riksveiene kun utgjør 10 % av det offentlige veinettet. NTP må inneholde statlige rammer og virkemidler som underbygger fylkeskommunenes og storbyenes prioriteringer. For å unngå at NTP skal bære preg av å være en sektorplan, er det viktig å koble andre departementer tetter til arbeidet. Klimautfordringen (MD) og økonomiske rammebetingelser for kommunesektoren (KRD) er eksempler på dette.
- Dagens **sprik mellom visjon/mål og virkemidler** som står til disposisjon må unngås. Det er nødvendig å utvikle nye modeller for planlegging og gjennomføring av store samferdselsprosjekter for å sikre en raskere gjennomføring. Statlig medfinansiering og forpliktende samhandling mellom nasjonalt, regionalt og lokalt nivå må avklares. Langsiktighet og forutsigbarhet i finansieringsopplegget er av avgjørende betydning for å nå målene i transport- og klimapolitikken.
- Forfallet i transportinfrastrukturen som skyldes **mangelfullt vedlikehold må fjernes**. Utviklingen av riksveier og fylkesveier må ses i sammenheng. NTP må i størst mulig grad klargjøre rammebetingelser og forutsetninger for lokal og regional transportpolitikk som en integrert del av et samlet transportnett.
- **Kollektivtransport** må bli en integrert del av NTP. Det er nødvendig med en grundig gjennomgang av ikke-statlig kollektivtransport med beskrivelse av utviklingen og utfordringene i byområder og distrikter. Drøfting av ulike modeller for finansiering (investering og drift) av kollektivtransport, og gang/sykkelveianlegg må inngå i NTP-arbeidet. Samordningsbehovet mellom statlig, fylkeskommunal og kommunal kollektivtransport må også drøftes.
- KS er positiv til at forvaltningsreformen har fått konsekvenser for **prosessen** med utarbeidelse av ny NTP. Den tette dialogen må videreføres i Planfasen.
- KS mener at en helhetlig og effektiv virkemiddelbruk i transportsektoren krever rolleavklaring og samarbeid mellom mange ulike aktører.

Saksframstilling

I stortingsmeldingen om Nasjonal transportplan (NTP) presenterer Regjeringen sin strategi for transportpolitikken i et 10 års perspektiv. Transportetatene og Avinor AS utarbeider et faglig grunnlag. Dette arbeidet gjøres på grunnlag av retningslinjer fra Samferdselsdepartementet og Fiskeri- og kystdepartementet.

Arbeidet med NTP 2014-2023 er godt i gang. Framdriften for utrednings- og planprosessen er satt opp nedenfor. Denne omfatter både de viktigste milepælene i etatenes og Avinors arbeid med Nasjonal transportplan, samt en foreløpig angivelse av når de politiske møtene fram mot framlegging av stortingsmeldingen gjennomføres.

- Februar 2010 Retningslinje 1 fra Samferdselsdepartementet og Fiskeri- og kystdepartementet for utredningsfasen
- Mars 2010 Statsråden i Samferdselsdepartementet presenterte Retningslinje 1 for fylkesordførerkollegiet med påfølgende dialog om videre oppfølging
- Februar 2011 Etatene og Avinor overleverer rapport fra arbeidet i utredningsfasen
- Februar/Mars 2011 Regionale møter på politisk nivå med utgangspunkt i rapporten fra utredningsfasen
- Mars 2011 Retningslinje 2 fra Samferdselsdepartementet og Fiskeri- og kystdepartementet for planfasen
- April 2011 Statsråden(e) presenterer retningslinje 2 for fylkesordførerkollegiet med påfølgende dialog om videre oppfølging
- Februar 2012 Planforslag fra etatene og Avinor, som samtidig sender dette til fylkeskommuner og storbyer for uttalelse
- Mars/April 2012 Regionale møter på politisk nivå med utgangspunkt i rapport fra planfasen
- Juni 2012 Frist for uttalelser til planforslaget
- Januar 2013 Framlegging av stortingsmeldingen om Nasjonal transportplan 2014-2023.

NTP-arbeidet ledes av en styringsgruppe bestående av topplederne i transportetatene og Avinor. styringsgruppa er supplert med en representant fra fylkesrådmannskollegiet. KS deltar som observatør. Videre er det etablert et nasjonalt Kontaktforum som består av Styringsgruppa og to representanter fra hver fylkeskommune og de største bykommunene. Tilsvarende kontaktforum finnes regionalt i hver av de fem veiregionene. Disse utvalgene har en viktig samordnende rolle mellom NTP og de regionale transportplanene. Alle disse gruppene er administrative. I tillegg finnes politiske møteplasser mellom politisk ledelse i SD/FKD og fylkeskommuner/storbyer, jfr oversikten over.

Som nevnt avsluttes Utredningsfasen 1. februar 2011. KS, sammen med representanter fra fylkeskommunene og storbyene, spilte inn synspunkter til Retningslinjer 1 høsten 2009. Det kan konstateres at våre synspunkter så langt har fått stort gjennomslag.

Retningslinjer 2 til Planfasen gis i mars 2011. KS har hatt møte med Samferdselsdepartementet og er invitert til å komme med skriftlige innspill. Det er ønskelig at disse forankres i Hovedstyret.

Retningslinjene gis med utgangspunkt i utfordringer som kommer fram i Utredningsfasen. Etter å ha analysert drivkrefter og trender for transportutviklingen, konkurranseflater mellom transportformene, utfordringene i transportkorridorene og byområdene samt en rekke andre problemstillinger har Styringsgruppen for NTP-arbeidet, der fylkeskommunen deltar, trukket fram følgende problemstillinger og utfordringer for det videre arbeidet med NTP:

Norge er en del av en global verden der det internasjonale perspektivet blir stadig viktigere for vår transportpolitikk

Globaliseringen har ført til internasjonalisering av produksjon og tjenester og til en kraftig økt handel. Det er ikke tegn til at denne utviklingen stopper, selv om takten kan avta. For Norge betyr dette fortsatt økt import og eksport og økt godstransport. Globale logistikkbedrifter bestemmer i økende grad hvordan transporten til og fra Norge, og i Norge, foregår. Utviklingen i EU har også stor betydning for rammevilkårene for transport i Norge. Transportetatene mener det må legges stor vekt på det internasjonale perspektivet i det videre arbeidet med NTP 2014-2023.

Trafikken vokser, først og fremst på vei

Globaliseringen, forventet økt inntekt og befolkningsvekst fører til økt transport. Både en perspektivanalyse og nye grunnprognoser viser at en stor del av denne veksten i absolutte tall kommer på veien, selv om transporten på jernbanen relativt sett beregnes å øke noe mer. Persontransporten på fly øker også kraftig. Om vi ser bort fra eventuelle dramatiske endringer i samfunnsutviklingen, vil kun høyere avgifter eller restriksjoner mot vegtrafikken kunne redusere veksten

Veksten i trafikken gjør det utfordrende å nå klimamålet

Analyser viser at hvis regjeringens klimamål skal kunne nås i 2020 er man avhengig av tiltak på kjøretøy, økt bruk av biodrivstoff og kraftige tiltak for å redusere biltrafikken. Slike tiltak kan stå i konflikt med mål om reduserte avstandskostnader for å fremme regional utvikling. Det kan bli utfordrende å håndtere dette i transportetatenes planforslag hvis det kommer endrede mål i en ny klimamelding i 2011.

Den store veksten i storbyregionene stiller sterke krav til areal- og transportplanleggingen

En stor del av befolkningsveksten forventes å skje i storbyregionene. Veksten blir altså størst der det allerede i dag er kapasitetsproblemer i transportsystemet og miljøproblemer fra trafikken. Dette medfører store utfordringer for areal- og transportplanleggingen i de største byregionene. Dette må være et viktig tema i det videre planarbeidet.

Kollektivtrafikken og gang- og sykkeltrafikken må ta en større del av veksten

Hvis bilen tar en stor del av trafikkveksten som følge av befolkningsveksten i byene vil det føre til store kapasitets- og miljøproblemer. Utbygging av veisystemet i byene for å avvikle en kraftig økt trafikk, vil kunne føre til enda mer biltrafikk og økt miljøbelastning. En størst mulig del av veksten må derfor tas av kollektivtrafikken og gjennom økt gange og sykling. Dette stiller krav til utbygging av høykvalitets kollektivtransport og sammenhengende nett av sykkelveger. Utbygging av slike kollektivtrafikksystem trenger større ressurser enn hva fylkeskommunene klarer i dag. Transportetatene må arbeide videre med disse utfordringene i planfasen.

Store investeringsbehov i infrastrukturen

Det er store behov for investeringer i transportinfrastrukturen for å bedre trafikksikkerheten, for å øke framkommeligheten og redusere avstandskostnadene for innbyggere og næringsliv, for å legge til rette for universell utforming og for å bedre miljøet. Det vil bli nærmere redegjort for dette i etatenes stamnettutredninger og Avinors sektorutredning.

Transportetatene vil i det videre arbeidet utarbeide forslag til prioritering av tiltak, men også se på hvordan disse kan finansieres og hvordan planleggingen kan styrkes. Det er store utfordringer knyttet til både finansiering og planlegging av infrastrukturtiltak.

Stort behov for drift og vedlikehold

Transportsystemet og infrastrukturen må driftes og vedlikeholdes for at de skal fungere. Innenfor vei, bane og sjø er det i dag et stort forfall som skyldes mangler i vedlikeholdet. Dette forfallet må tas igjen og vedlikeholdet må ligge på et nivå som ikke fører til økt forfall. I alle etatene pågår nå et arbeid med å beregne vedlikeholdsforfallet og vedlikeholdsbehovet. Resultatet vil bli presentert våren 2011 og ligge til grunn for etatenes planarbeid. Økte trafikkmengder og stadig mer kompliserte infrastrukturanlegg gir stadig økte driftkostnader. Klimaendringene vil også stille krav til økte innsatser innenfor både vedlikehold og drift. Det stilles også økte krav til beredskap. Transportetatene må arbeide videre med denne problematikken i planfasen.

Et universelt utformet Norge stille høye krav til transportsystemet

Regjeringens ambisjon om et universelt utformet Norge vil medføre høye kostnader innefor transportsektoren. Det er nødvendig å se på etappemål som gjør det mulig å arbeide trinnvis mot et universelt utformet Norge. Transportetatene ønsker å ta utgangspunkt i hele reisekjeder i det videre arbeidet. Dette må gjøres i samarbeid med fylkeskommunene og kommunene samt andre interessenter.

Behov for rolleavklaring og samarbeid for helhetlige løsninger

En helhetlig og effektivt virkemiddelbruk i transportsektoren krever samordning og samarbeid mellom mange ulike aktører. For å få til dette kan det også være nødvendig med en avklaring av roller. Transportetatene mener det er viktig med en slik gjennomgang av noen viktige områder der behovet for samordning også er stort, ikke minst på bakgrunn av at forvaltningsreformen har medført endringer i ansvarsfordelingen mellom stat og fylkeskommuner. Først og fremst kan det være aktuelt med en rolleavklaring når det gjelder areal- og transportplanlegging og infrastrukturtiltak i byer samt knutepunkter for gods- og persontransport. Universell utforming av hele reisekjeder krever også en høy grad av samarbeid. I sammenheng med avklaringer av etatenes ansvar og roller er det også behov for å se på hvilket sektoransvar som etatene har og hvilke oppgaver dette innebærer.

Sigrun Vågeng

Helge Eide

11/7 Videre arbeid i KS med utvikling av et aktivt kommunalt eierskap

| Saksgang | Møtedato | Saknr |
|-------------|------------|-------|
| Hovedstyret | 26.01.2011 | 11/7 |

Forslag til vedtak

Hovedstyret tar til orientering at KS Eierforum som eget medlemsnettverk er avvirket.

KS vil aktivt arbeide videre med temaet eierskap i ordinær virksomhet for å øke bevisstheten og kunnskapen om de folkevalgtes ansvar for hva et aktivt eierskap innebærer.

Hovedstyret slutter seg til de anbefalinger for aktivt eierskap som er utarbeidet av KS Eierforum, og KS vil videreutvikle disse slik at de til enhver tid gir relevante anbefalinger om godt eierskap i kommunesektoren.

Administrasjonen oppretter en referansegruppe med deltakere fra aktive eierskapskommuner, som skal bistå i videreutvikling av anbefalingene, samt gi innspill til arbeidet med eierskap.

Saksframstilling

Bakgrunn

KS Eierforum ble opprettet i 2007 med formål om å utvikle et kompetent og aktivt eierskap hos norske kommuner og fylkeskommuner, til beste for befolkningen og de selskapene disse er eier i. Det var KS selv som tok initiativ til opprettelsen av dette forumet gjennom et hovedstyrevedtak i 2006.

KS Eierforums to viktigste aktiviteter har vært utvikling av anbefalinger for godt eierskap, som revideres og oppdateres av styret kontinuerlig, samt nettverkssamlinger som har vært arrangert en gang i året (i starten to). KS Eierforum har tidligere initiert to FoU prosjekt med fokus på selskapsorganisering og organisering av eierskapet.

Temaet eierskap har blitt satt på dagsorden i mange kommuner. Anbefalingene som KS Eierforum har utviklet har vært mye benyttet av medlemmene og andre kommuner, og er en god plattform for arbeidet med aktivt eierskap. Nettverkssamlingene KS Eierforum har invitert bredt til, har bidratt til å sette viktige problemstillinger på dagsorden.

Medlemsnettverk er først og fremst for å ivareta noe KS ikke ellers gjør. Eierskap er et aktuelt tema for alle KS-medlemmer. KS Eierforum la til grunn for sin avgjørelse at temaet derfor ikke bør organiseres i et eget medlemsnettverk, men at arbeidet bør inngå i ordinær KS-virksomhet. Ingen av KS Eierforum sine aktiviteter har vært eksklusive for medlemmene. Kontingenten har mest gått til å subsidiere nettverkssamlinger, som også har vært åpne for alle.

Årsmøtet i KS Eierforum ble avholdt i forbindelse med samarbeidskonferansen med KRD om etikk og eierskap, 27. oktober 2010. Der ble sak om organisering behandlet, og følgende vedtak fattet:

”Årsmøtet anbefaler at KS Eierforum som medlemsforum avvikles, og anbefaler at arbeidet inngår i ordinær medlemskontingent. KS opprettholder eierskap som tema i organisasjonen gjennom bl a:

- sentrale og regionale eierseminarer bl a i samarbeid med regionene
- opprettholder og videreutvikler anbefalingene som er utarbeidet av KS Eierforum
- opprettholder en referansegruppe for anbefalingene om godt eierskap, og andre aktiviteter tilknyttet temaet.”

Videre arbeid

Eierskap er et viktig tema i kommunesektoren. Temaet bringer på dagsorden viktige styrings- etikk- og demokratiutfordringer som KS er opptatt av. KS vil derfor arbeide med temaet i sin ordinære virksomhet som del av ordinær medlemskontingent.

KS Eierforum har i stor grad lyktes i å sette temaet på dagsorden, men det er fortsatt et stort kompetansebehov i kommunene når det gjelder styring og kontroll av virksomhet som er skilt ut i selvstendige rettssubjekter.

Administrasjonen i KS har i sine planer for 2011 sette eierskap på dagsorden: *KS skal bistå medlemmene i utviklingen av eierskapspolitikk, og selv være en pådriver for ytterligere profesjonalisering av lokal og regional eierskapsutøvelse. (Nivå 2 mål, avledet av Hovedstyrets overordnede mål om at "Kommunesektorens organisering skal være bærekraftig og sikre utviklingen av et lokaldemokrati med samsvar mellom oppgaver, organisering og innbyggerinnflytelse")*

En innlemming av arbeidet med temaet i ordinær KS virksomhet kan ivaretas ved at temaet tas opp i ordinære KS kanaler og arenaer, som f.eks konsultasjonsordningen ved behov, strategikonferansene mv. Det vil også bidra til mer ryddighet og et klarere budskap fra KS på dette temaet.

KS Eierforum har utviklet 19 anbefalinger for godt eierskap, som Hovedstyret tidligere har sluttet seg til. Det er ønskelig å oppdatere disse med tre anbefalinger fra KRDs rapport om selskapskontroll (med totalt 85 anbefalinger). Følgende ønskes inntatt i tillegg under Anbefaling 6. Tilsyn og kontroll med kommunale foretak og med forvaltningen av kommunale interesser i selskaper:

Administrasjonssjefen bør sørge for at de folkevalgte og innbyggere lett kan finne informasjon med oversikt over selskap og annet som kommunen har eierinteresser i. Listen bør også vise kommunale foretak i kommunen, §27-samarbeid, vertskommunesamarbeid og dessuten stiftelser som kommunen har vært med på å stifte.

Kommunene som eiere bør avtale hvordan selskapskontroll best kan samordnes mellom eierkommunene.

Som en orientering til kommunene og deres kontrollutvalg, bør selskapene med flere kommuner som eiere, opplyse i årsmeldingen om de selskapskontrollene som er gjennomført i løpet av året.

Framover bør det bli en sterkere sammenheng mellom temaet eierskap og KS sitt etikkarbeid. Høstens samarbeidskonferanse med KRD var et godt eksempel som kan videreføres i en eller annen form.

Kommunesektorens etikkutvalg vil også være en aktuell arena å diskutere etiske prinsipielle spørsmål knyttet til eierskap. Videre planlegger KS og Transparency International et felles prosjekt sammen med Oslo og Grimstad: "Integritet og åpenhet i norske kommuner". Eierskap er et aktuelt tema her.

Sigrun Vågeng

Helge Eide

11/8 KS arbeid i forhold til kriminelle MC-miljøer

| Saksgang | Møtedato | Saknr |
|-------------|------------|-------|
| Hovedstyret | 26.01.2011 | 11/8 |

Forslag til vedtak

Hovedstyret i KS vil anmode alle landets kommuner om å erklære kriminelle MC-klubber, de såkalte 1%-klubbene, for uønsket.

For å forebygge og bekjempe organisert og alvorlig MC-kriminalitet, vil KS bidra til kunnskapsutvikling om hvilke virkemidler kommunene kan nytte i arbeidet. KS vil legge særlig vekt på hvordan virkemidlene kan utbedres og suppleres, og anskueliggjøre juridiske muligheter, gråsoner og grenser. KS vil i dette arbeidet søke nært samarbeid med aktuelle statlige instanser, samt innhente relevante erfaringer og kunnskap fra andre nordiske land

Saksframstilling

I løpet av andre halvår 2010 har en del kommuner uavhengig av hverandre i KS-sammenheng tatt opp den utfordring organiserte kriminelle MC-klubber stiller kommunene overfor. Bakgrunnen er det faktum at de kriminelle MC-klubbene etablerer seg flere steder i landet. Flere steder rekrutterer de også stadig lavere ned i alder. De kriminelle MC-klubbenes virksomhet har i løpet av høsten 2010 blitt diskutert i Østfold (både av fylkestyret og ordførerforbundet), av fylkestyrene i Akershus og Telemark, og i Storbymnettverket. Det er en klar holdning i disse foraene at de kriminelle MC-klubbene er uønsket og må bekjempes.

Hvorfor bør kommunene og KS arbeide med dette

De såkalte "1% MC-klubbene", Hells Angels, Bandidos og Outlaws, har det siste året styrket seg flere steder i landet. Det finnes også en fjerde 1% klubb – Coffin Cheaters, klubben spiller en mindre rolle i Norge. Med 1%-klubber menes de klubbene som organiserer motorsykel-entusiaster som stiller seg på utsiden av samfunnets lover, og hvor de som klubbmedlemmer først og fremst skal utvise total lojalitet til normer og regler i den enkelte klubb. Dette til forskjell fra det store flertall vanlige motorsykelentusiaster som er organisert i sosialt akseptable klubber og organisasjoner. Det er etablert nye lokale klubbfilialer flere steder i landet med tilknytning til "1%-klubbene", spesielt i eller rundt de store og mellomstore byene. Til sammen 16-17 norske kommuner huser i dag en lokal "1%-klubb". I tillegg skjer det også en rekruttering, spesielt fra Hells Angels side, ved at de trekker til seg yngre og kriminelle ungdommer som såkalte "street crews". Dette er ungdom som ikke primært er opptatt av motorsykelkulturen, men som kan ha spesielle ferdigheter som MC-klubbene kan ha nytte av - spesielt vilje og evne til å begå vold og alvorlig vinningskriminalitet. Deltakere fra "1%-klubbene" og deres supporterklubber er involvert i et betydelig omfang av narkotikakriminalitet, hvitvasking, torpedovirksomhet og iblant svært alvorlig voldskriminalitet. Virksomheten er organisert slik at det ikke alltid er de relativt få medlemmene i de "fullverdige" klubbene som begår den mest alvorlige kriminaliteten. Ofte begås den av medlemmer i supporter-klubber eller "street crews" som ledd i å gjøre seg fortjent til et senere medlemskap i klubben. Kriminaliteten er sjelden rettet direkte mot den alminnelige borger slik at folk flest kan få et for "snilt" og underdimensjonert bilde av "1%-klubbene" betydning på den kriminelle arena. Indirekte bidrar de til en betydelig mengde kriminalitet som også rammer den vanlige borger, som narkomanes vinningskriminalitet og voldelige pengeinnkreivingsoppdrag. I tillegg undergraves rettstaten i forbindelse med rettsaker hvor vitner tidvis trues til taushet. Kripos omtaler "1%-klubbene" som landets best organiserte kriminelle nettverk.

Kommunenes rolle i å forebygge og bekjempe organisert MC-kriminalitet:

Bekjempelse av organisert kriminalitet, herunder 1%-miljøene, dreier seg i stor grad om tiltak rettet mot voksne menn fra midten av 20-årene til godt over 50 år. Slik sett kan dette synes som et rent politianliggende. Det faktum at disse gruppene vokser til tross for en betydelig politiinnsats, tyder allikevel på at politiet ikke kan forebygge og bekjempe slike miljøer alene.

Kommunenes rolle når det gjelder kriminalitet er i første rekke å forebygge at barn og unge blir kriminelle gjennom å anvende det store repertoaret av byggende og forebyggende tjenester som kommunene rår over. I og med at enkelte av 1%-miljøene nå ser ut til å rekruttere i aldersgruppen under 20 år, er brua mellom forebyggende arbeid og intervensjon i forhold til voksenkriminalitet tydeligere. Når det gjelder den kommunale forebyggende innsatsen, vil det dreie seg om hvordan en kan sette inn mer målrettede tiltak mot de unge som spesielt befinner seg i risikozonen for å søke seg til de kriminelle MC-miljøene. For kommunene kan dette dreie seg om å anvende kjente verktøy i forebyggingskabinettet på kanskje andre og alternative måter.

Kommunene har også virkemidler som kan hindre etablering av nye filialklubber eller forsøre og vanskeliggjøre aktiviteten til etablerte klubber. Kommunene kan anvende plan- og bygningslov og branntilsyn for å gjøre det vanskelig å etablere lokale "festninger" og annen ulovlig bruk av lokaler. Kommunen selv er ofte en stor lokaleier og må være årvåken slik at den ikke leier ut til denne type klubber verken direkte eller via stråmenn. Kommunen kan informere andre potensielle utleiende eller selgere av lokaler slik at de ikke åpenlyst leier ut eller selger til denne type grupper. Kommunen kan anvende alkohollov for å forhindre ulovlig skjenking på fester og tilstelninger for derved å gjøre aktiviteten i klubben mindre attraktiv.

Øvre Eiker kommune som lenge har arbeidet systematisk mot det kriminelle "1%-miljøet", har som sitt viktigste råd å forsøke å utvide repertoaret av tiltak. Bekjempelse skal skje på rettstatens grunn. Lovene gir større handlingsrom en kan få inntrykk av ut i fra en rent finjuridisk betraktning. Det er viktig å tydeliggjøre overfor innbyggerne, næringsliv, lag og foreninger hvilke verdier disse miljøene representerer for å motvirke at de blir sosialt akseptert i lokalsamfunnet og derigjennom forebygge rekruttering. Et problem en del steder er at disse miljøene et stykke på vei har klart å hvitvaske seg moralsk og at deres aktiviteter (eks. fester) har trukket til seg en god del vanlige borgere. "1%-miljøene" kan i noens øyne framstå som en type "gode kriminelle". Dette er en betegnelse de absolutt ikke fortjener.

KS rolle i dette arbeidet

Som ledd i arbeidet med å motvirke at virksomheten til de kriminelle MC-klubbene legitimeres, har fylkesstyrene i KS Akershus, Østfold og Telemark anmodet sine medlemskommuner om å behandle en egen sak om MC-kriminalitet. Kommunene anbefales, etter modell fra kommunestyrene i Tromsø og Haugesund, å ta inn følgende som en del av sitt vedtak:

"NN kommune vil med dette signalisere at kommunen tar problemet med organisert kriminalitet og 1%-MC-klubbene meget alvorlig. NN kommune vil bekjempe disse klubbene med alle lovlige midler og ønsker at hele lokalsamfunnet inkludert næringslivet og hele det sivile samfunn, stiller opp i kampen mot disse for å skape et trygt lokalsamfunn. NN kommune erklærer all form for organisert kriminalitet, herunder 1% MC-klubber for uønsket i kommunen."

At kommunestyrene markerer en klar holdning på denne måte, kan være et viktig bidrag for å markere at MC-klubbene ikke er ønsket, og for å motvirke forsøkene fra 1%-klubbene å polere sitt omdømme.

De andre rådene fra Øvre Eiker kan også være retningsgivende for hvilke øvrige roller KS bør spille. KS hovedrolle bør i første rekke være å bidra til kunnskapsutvikling, og da spesielt kunnskap som kan vise hvilke verktøy som finnes i kommunens redskapskasse og hvordan disse kan utbedres og suppleres inklusive de juridiske muligheter, gråsoner og grenser.

Kommunene trenger mest sannsynlig kunnskap om hva som kan

- a). vanskeliggjøre etablering av 1%-klubbfilialer i kommunen
- b). gjøre livet surt for deltakerne slik at virksomheten får trange kår
- c). forhindre at klubbene rekrutterer yngre ungdommer (forebygge “entry”)
- d). hjelpe deltakere ut av miljøene (stimulere “exit”)

En kan ikke forvente at den enkelte kommune som kanskje plutselig er i ferd med å få en etablering av en 1%-filial i fanget, skal ha klart for seg hvilket handlingsrom som finnes. Dette er heller ikke et felt hvor det er gjort flust av erfaringer, og det finnes lite anvendt forskningsbasert litteratur og evalueringer. Det betyr at kunnskapen er lite systematisert. KS' rolle på dette området bør være å få fram kunnskap som finnes i kommune-Norge eller i land det er naturlig å sammenligne oss med og som kan vise retning også for norske kommuner. KS kan også koble kommuner som har dette som et felles problem, for å lære av hverandre og hvor en gjennom en felles arena kan gi arbeidet ekstra inspirasjon og moment.

Lære av danske erfaringer

KS vil våren 2011 (antakelig 23-24. mars) invitere kommuner som opplever organisert MC-kriminalitet som et problem til en studietur til København. Danmark har hatt denne type problemer i lengre tid og i langt større omfang enn Norge. Ikke minst har Danmark ferske erfaringer med den nye bølgen av kriminelle “street crews” som står bak flere drap de siste par årene. Danske politimyndigheter og kommuner har gjort erfaringer (gode og dårlige) som kan være nyttige for norske kommuner. Med på studieturen vil det være et team bestående av fagfolk fra både Politidirektoratet, Kripos, Kriminalitetsforebyggende råd, Politihøgskolen og KS som kan gi råd og innspill til de deltakende kommuner. Hver kommune bør delta med minst en politiker, en fra kommuneadministrasjonen og en fra det lokale politiet. Løsningene ligger i skjæringsfeltet mellom kommune og politi, og mellom fag og politikk, derfor er det viktig at mer enn en person drar for å lære. Studieturen skjer etter selvkostprinsippet.

Utarbeidelse av en veileder

KS tok medio desember 2010 kontakt med Politidirektoratet for å drøfte utarbeidelse av en veileder i hvordan kriminalitet fra 1%-klubbene kan bekjempes, og hvordan klubbenes skal hindres rom og vekstmuligheter i norske lokalsamfunn. Målgruppen for veilederen vil være kommunene med særlig vekt på hva kommunene kan gjøre alene og i samarbeid med politi, næringsliv og sivilsamfunn. Veilederen utarbeides i løpet av 2011 i nært samarbeid med Politidirektoratet og Kripos.

Organisert kriminalitet er sammensatt, og det finnes mange typer: Alvorlig økonomisk kriminalitet, fotball-casuals, våpenhandel, terrorisme, IKT-kriminalitet, grenseoverskridende vinningskriminalitet etc. Dette er kriminalitet som skjer på ulike måter og gjennom ulike nettverk og organisasjoner. Å lage en veileder for kommunene som omfatter alle typer organisert kriminalitet er ikke mulig. Det sprenger både KS' kapasitet og kompetanse.

Men noen av de grep som vurderes og foreslås i en slik veileder ift MC-kriminalitet, kan også i noen grad kunne komme til anvendelse overfor annen type organisert kriminalitet.

Direkte bistand til kommuner

KS har to fagpersoner med en del erfaring fra arbeid med kriminelle grupper og organisasjoner. Kommuner som ønsker en "ballspiller" for å drøfte strategier og tiltak overfor denne type kriminalitet, bør kunne få det. Det samme gjelder kommuneregioner hvor flere kommuner deler samme utfordring. KS kan også hente inn ressurser og kompetanse fra statlige spesialenheter (eks. Kripos, Politihøgskolen, Oslo Politidistrikt) og så gjøre dette tilgjengelig for kommunene.

Det må selvsagt være opp til den enkelte kommune selv hvor mye energi og ressurser de vil legge i et slikt arbeid. KS vet at kommunen har langt flere og viktigere oppgaver å løse enn å bekjempe MC-kriminalitet. KS rolle vil være å hjelpe kommunene til å gjøre de rette tingene innenfor rammen av en ressursinnsats som den enkelte kommune mener er akseptabel.

Sigrun Vångeng

Victor Ebbesvik

11/9 Oppnevning av medlemmer til Kommunesektorens Etikuttvalg 2011-2014

| Saksgang | Møtedato | Saknr |
|-------------|------------|-------|
| Hovedstyret | 26.01.2011 | 11/9 |

Forslag til vedtak

Hovedstyret har oppnevnt følgende personer til Kommunesektorens Etikuttvalg for perioden 2011-2014:

Leder: Nils A. Røhne, ordfører i Stange kommune

Medlem:

Medlem: Tine Sundtoft, fylkesrådmann Vest Agder

Medlem:

Medlem: Anne Kathrine Slungård, adm.dir Ungt Entreprenørskap, tidligere ordfører i Trondheim kommune

Medlem: Sven Mollekleiv, direktør samfunnsansvar Det Norske Veritas

Medlem: Tom Eide, professor Diakonhjemmet Høgskole

Medlem: Anne Hafstad, avd.direktør Helsedirektoratet

Medlem:

Saksframstilling

Hovedstyret vedtok i sitt møte den 21.10.2010 å videreføre Kommunesektorens Etikuttvalg for 4 nye år.

Hovedstyret la i sin drøfting av saken vekt på at kommunesektoren bør være i flertall i utvalget, samt ha ledelsen, for å understreke at sektoren selv tar ansvar for etikkarbeidet. Dessuten ble det vektlagt variert kunnskap fra kommunesektoren og personlig egnethet.

I saksfremstillingen til behandlingen den 21.10 stod også følgende; ”Medlemmene representerer ikke den organisasjon/virksomhet de kommer fra, men deltar i kraft av sin kunnskap og erfaring. Det er viktig at utvalgets medlemmer har variert bakgrunn og bringer med seg ulike perspektiv. Perspektiver fra kommune, fylke, KS bedrifter, politisk og administrativ ledelse må sikres i utvalget. I tillegg til fagkompetanse innen jus og etikk.

Hovedstyret gjorde noen endringer i mandatet ift forrige periode. Hovedstyrets vedtak fra møte den 21.10 følger som vedlegg til denne saken.

Følgende personer foreslås oppnevnt som medlemmer til Kommunesektorens Etikktvalg for perioden 2011-2014:

1. Leder: Nils A. Røhne
Røhne er ordfører i Stange kommune. Han har vært med i Etikktvalget siden 1.1.2010
2. Medlem: Kandidat fra KS Bedrift
KS Bedrift har en aktuell kandidat, skal behandles på styremøte i KS-B den 25.1. Styreleder i KS Bedrift har navnet med seg på Hovedstyrets møte.
3. Medlem: Tine Sundtoft
Sundtoft er fylkesrådmann i Vest Agder
4. Medlem: representant med rådmannsbakgrunn fra kommune
Administrasjonen har forespurt en aktuell kandidat.
5. Medlem: Anne Kathrine Slungård
Slungård er adm.dir i Ungt Entreprenørskap. Hun er tidligere ordfører i Trondheim.
6. Medlem: Sven Mollekleiv
Mollekleiv er direktør for Samfunnsansvar i Det Norske Veritas. Han er medlem i NHOs etikktvalg og president i Røde Kors.
7. Medlem: Tom Eide
Eide er professor ved Diakonhjemmet Høgskole. Han har skrevet bøker om etikk og underviser bl.a i verdibasert ledelse. Eide har skrevet ”Etikkhåndboken for kommunenes helse og omsorgstjenester” (Kommuneforlaget 2008), på oppdrag av KS.
8. Medlem: Anne Hafstad
Hafstad er avdelingsdirektør i Helsedirektoratet. Hun har tidligere vært journalist i Aftenposten og var en av dem som avslørte Vannverksaken.
9. Medlem: Ekstern kandidat
Det er ønskelig å sikre juridisk kompetanse i utvalget. Administrasjonen har forespurt en dyktig jurist.

Sigrun Vågeng

Victor Ebbesvik

11/10 KS' arbeid mot mobbing etter 1010

| Saksgang | Møtedato | Saknr |
|-------------|------------|-------|
| Hovedstyret | 26.01.2011 | 11/10 |

Forslag til vedtak

KS slutter seg til at manifest mot mobbing fornyes for ytterligere 4 år (2011-2014) med signering den 27.01.2011.

KS støtter at arbeidet skal omfatte alle arenaer hvor barn og unge oppholder seg, at det skal arbeides for lokal involvering og at det jobbes med årlige fokusområder, i første omgang digital mobbing.

KS slutter seg også til forslaget om at Norsk Skolelederforbund trer inn som part og signerer det nye manifestet.

KS støtter at partene sender et felles brev til kommunene der kommunene inviteres til å sette inn tiltak ut fra lokale behov. Kommunene velger selv hvordan de ønsker å arbeide med emnet.

KS vil i fremtiden innlemme arbeidet mot mobbing og for et inkluderende oppvekstmiljø i sitt ordinære arbeid med arbeidsgiverpolitikk og ledelse. I dette arbeidet inngår samarbeid med øvrige parter og andre aktuelle aktører. KS' rapportering vil derfor bygge på de aktiviteter og tiltak som ligger i KS' plan.

Saksframstilling

KS er opptatt av et godt oppvekstmiljø for alle barn og unge og et godt arbeidsmiljø for alle ansatte. Å utvikle gode holdninger hos barn og unge forutsetter gode holdninger hos de voksne som omgir dem.

Mobbing og plaging må motarbeides kontinuerlig på alle arenaer hvor barn og unge ferdes. Et godt arbeidsmiljø for alle ansatte, og et godt oppvekstmiljø for alle barn og unge er forhold som påvirker hverandre gjensidig.

Arbeidet for et godt oppvekstmiljø og godt arbeidsmiljø bør bygge på de ulike strategier og grunnlagsdokumenter, så som utdanningsplattformen, arbeidsgiverstrategien og ledelsespolicyen. KS må arbeide for at prinsippene i disse dokumentene blir godt kjent hos medlemmene og lagt til grunn for deres egen praksis.

KS har deltatt i arbeidet med manifest mot mobbing fra starten i 2002. Det var daværende statsminister Kjell Magne Bondevik som tok initiativ til det første manifestet, siden har det vært undertegnet nye manifest i 2005, 2006 og 2009. I starten var skole hovedområdet for arbeidet, mens det i inneværende periode (2009-2010) i tillegg omfatter barnehage, helse og fritid. Dagens parter foruten regjeringen er KS, Utdanningsforbundet, Foreldreutvalget for grunnopplæringen, Fagforbundet og Skolenes landsforbund.

Effekten av arbeidet på individnivå er vanskelig å måle fordi så mange variabler virker sammen. Hovedkilden som brukes her er elevundersøkelsen: En nettbasert spørreundersøkelse som er obligatorisk å besvare for 5., 7. og 10. trinn samt Vg 1.

Resultater fra årets undersøkelse tyder på at andelen elever som oppgir at de blir mobbet ofte, er relativt uendret (rundt 5 %), mens bråk og uro i timene synes å være mindre og trivselen økende.

På systemnivå foreligger en evalueringsrapport fra Rogalandsforskning fra 2004 som viser at manifestarbeidet har medført høyere bevissthet om mobbing både i skolen, hos foreldre og foresatte og i media. På det tidspunktet så det også ut til at mobbeforekomsten var på vei ned. Forskerne konkluderte imidlertid med at arbeidet var preget av for snever fokusering (tiltakene var hovedsakelig rettet mot skolens barnetrinn) og lite samordning og samarbeid.

Forskerne utformet disse forslagene til et fortsatt arbeid:

- Arbeidet bør ikke være tidsbegrenset.
- Arbeidet bør utvides til å omfatte barnehager og fritidsmiljøer og foregå nærmere sluttbruker. Ungdomstrinnet må involveres mer.
- Det bør etableres en oppfølgingsgruppe, som sørger for å holde emnet på dagsorden.
- Effekten av ulike tiltak bør evalueres, og følges opp av regelmessige undersøkelser av oppvekstmiljøet.
- Innsatsen bør inkludere arbeidsmiljøet i skoler og barnehager.
- Det bør satses på økt foreldreinvolvering.
- Det bør satses på kompetanseheving, bl.a. gjennom lærerutdanningen.

KS vil fortsette arbeidet for et mer inkluderende oppvekstmiljø etter inneværende manifestperiode. KS vil integrere emnet i sitt arbeid med arbeidsgiverpolitikk generelt og ledelse spesielt. KS vil sammen med dagens parter i manifestarbeidet og andre aktuelle aktører arbeide videre for et godt og inkluderende miljø for barn og voksne i alle tjenester kommuner og fylkeskommuner har ansvar for. I tråd med anbefalingene fra Rogalandsforskning i 2004 anser KS at dette må være et kontinuerlig arbeid. Når regjeringen nå signaliserer ønske om et nytt manifest over 4 år, vil KS fortsette som part også i det.

Det har i den tiden manifestarbeidet har vart, ikke vært gjennomført noen landsomfattende undersøkelse av kommuners og fylkeskommuners arbeid for å redusere mobbing. Men fra vår løpende kontakt med medlemmene, fra prosjektsamlinger og fra kurs og konferanser i regi av KS og andre aktører, ser vi at det jobbes mye og godt med dette i kommunesektoren. Eksempelvis oppgir alle kommuner som deltar i effektiviseringsnettverkene at de har planene på plass og jobber aktivt med tiltak mot mobbing.

Det ble avholdt møte på politisk nivå mellom partene og Kunnskapsdepartementet 11.10. d.å. Statsråd Kristin Halvorsen inviterte partene til å gi tilbakemelding på forslag om et nytt fireårig manifest, med noen få årlige fokusområder og vekt på lokal forankring, bl.a. gjennom ”ordførermanifest,” med noen forpliktelser pr kommune. KS uttrykte en positiv innstilling til forslagene, men påpekte at lokal forankring må skje gjennom å forankre arbeidet i de aktuelle kommunale forvaltningsorganer.

Videre orienterte KS om sitt etikkarbeid, og sa at en håndbok for oppvekstsektoren med samme tema som den nylig utgitte etikkhåndboka for kommunale helse- og omsorgstjenester kunne være en ide for å fremme etisk refleksjon i oppvekstsektoren. Dette ble møtt med interesse fra øvrige møtedeltakere.

Sigrunn Vågang

Victor Ebbesvik

Notatsaker

11/1 Endringer i gjennomføring av konsultasjonsmøtene

| Saksgang | Møtedato | Saknr |
|-------------|------------|-------|
| Hovedstyret | 26.01.2011 | 11/1 |

Forslag til vedtak

Notatet ble drøftet

Notatets fakta

KS administrasjon har hatt en dialog med Kommunaldepartementet om evaluering av konsultasjonsmøtene i 2010, og diskutert om det bør gjøres forandringer i selve møtестrukturen. Det er enighet om at eventuelle justeringer i strukturen bør avklares i forbindelse med det første møtet i 2011 (3 mars i etterkant av Hovedstyremøtet). KS administrasjon ønsker i dette notatet å presentere forslag til justeringer, som vi ønsker å spille inn til diskusjon i det første møtet.

Hovedstyret diskuterte i sitt seminar i Bergen i september ambisjoner for videre utvikling av hele ordningen. De signaler som ble gitt i dette seminaret følges opp i inneværende år. Dette notatet begrenser diskusjonen til gjennomføringen av selve konsultasjonsmøtene.

Utfordring:

KS administrasjon ser klare behov for å utvikle selve konsultasjonsmøtene som en arena for reell politisk dialog. En utfordring i dag er at dette er krevende å få til. En samlet ramme på 2 timer gir ikke reell mulighet til lengre dialog med hvert fagdepartement.

Møtegjennomføring bærer preg av at man skal bla seg gjennom dokumentene innen avtalt tid. Fagstatsrådene prioriterer ikke å sitte på et møte i 2 timer og vente på en 2-3 min diskusjon om enkeltsaker. Politisk ledelse møter derfor enten med statssekretær eller politisk rådgiver. Etter vår mening ville dialogen med hvert fagdepartement dersom statsråden selv møtte KS, men det må være forståelse for at nesten 2 timer "dødtid" – sett fra statsrådets synsvinkel – ikke er fornuftig tidsbruk for vedkommende statsråd.

Et forslag til alternativ gjennomføring:

I det første møtet er det kommunaldepartementet og finansdepartementets politiske ledelse som møter KS for å diskutere kommunerammen for påfølgende år. Fagdepartementene er da ikke til stede. Administrasjonen ser ikke behov for å foreslå større endringer her. Vi har uttrykt klar forventning til Regjeringen om at finansministeren prioriterer å stille på dette møtet sammen med kommunalministeren, når kommunesektorens ramme for kommende år skal drøftes.

Vi foreslår heller ikke endring i det fjerde møtet, som er en oppsummering av virkninger av statsbudsjettet som nylig er lagt fram, og som går gjennom fellesdokumentet mellom staten og KS. Dvs at vi legger til grunn at dette blir et bredt plenumsmøte som i dag.

Vi foreslår imidlertid at det andre og tredje felles møtet erstattes med bilaterale møter med hvert enkelt relevant departement, innenfor en ramme pr møte på 1 – 1 ½ time. Det legges til grunn at hvert møte i fagdepartementene ledes av statsråd, som med større fleksibilitet til å velge tidspunkt, og med agenda kun knyttet til sin egen politiske portefølje, må forventes å

kunne prioritere møte med KS. Det legges opp til at de enkeltvise møtene avvikles innenfor en begrenset tidsperiode på for eksempel 2 uker.

Vi ønsker ikke å svekke KRDs funksjon som samordningsdepartement, og legger til grunn at KRD er politisk til stede i alle bilaterale møter med fagdepartementene. Vi legger også til grunn at det – som nå – er et møte mellom politisk ledelse i departementene og politisk ledelse i KS, med et begrenset antall administrative bisittere, og at det føres referat fra møtene. Det vil imidlertid ikke være naturlig – eller mulig – å ha hele Hovedstyrets konsultasjonsgruppe til stede på alle de bilaterale møtene. Gruppen må da fordeles på de ulike møtene – men vi legger til grunn at leder eller et av de øvrige medlemmene i arbeidsutvalget er KS delegasjonsleder i hvert bilaterale møte.

Det andre møtet hvert år er møter med fagdepartementene før framleggelse av RNB og kommuneproposisjonen, hvor de enkelte departementers saker gjennomgås. Vi ser det som rimelig at en møteserie som erstatter dette enkeltmøtet, avsluttes med et møte med kommunalministeren og politisk ledelse i finansdepartementet, og at de øvrige bilaterale møtene oppsummeres i dette møtet.

Det tredje møtet, i forkant av statsbudsjettet, kan erstattes i sin helhet med slike bilaterale møter, uten noen særlig oppsummering i etterkant. Dette møtets hovedtema er å evaluere resultatoppnåelse foregående år, samt de bilaterale samarbeidsavtalene.

Etter avviklet møteserie, vil referatet fra møtene slutføres, publiseres og oversendes Stortinget.

Hva skal oppnås?

Gjennom å erstatte to faste møter hvert år med to møteserier, er ønsket at KS, innenfor rammen av konsultasjonsordningen, får en bedre dialog direkte med fagstatsrådene i de enkelte departementer som har saker som berører kommunesektoren som tjenesteleverandør og samfunnsutvikler. Slike mindre, bilaterale møter bør også gi bedre mulighet til sterkere diskusjoner, og noe større frihet til også å ta opp forhold som ikke er berørt i det forberedte materialet (spontanitet). Samlet sett vil det også gi mer tid til den politiske dialogen med Regjeringen.

Konsekvenser for Hovedstyrets konsultasjonsutvalg

En ordning som beskrevet overfor medfører ingen forandring når det gjelder det første og fjerde faste møtet hvert år. Dersom en ny ordning som beskrevet overfor gjennomføres for det andre og tredje møtet, medfører det økt tidsbruk for leder, sekundært også for andre fra arbeidsutvalget som vil lede KS delegasjon i enkeltmøter, dersom leder ikke har anledning til å delta i samtlige møter. De øvrige medlemmer av konsultasjonsgruppen vil fordeles på de ulike bilaterale møtene etter anledning. Administrasjonen legger til grunn at konsultasjonsgruppen selv vil (evt) fastsette hvordan dette kan gjennomføres.

Også ved bilaterale møter vil det være hensiktsmessig med et felles formøte i starten av prosessen, men et felles (stort) formøte må erstattes med flere mindre – foran hvert bilaterale møte. Dette vil medføre netto økt administrativ ressursbruk, som må kunne forsvares målt opp mot en tettere dialog med regjeringsapparatet innenfor konsultasjonsordningen.

Sigrun Vångeng

Helge Eide

11/2 Interessepolitiske problemstillinger på feltet offentlige anskaffelser

| Saksgang | Møtedato | Saknr |
|------------------|------------|-------|
| Hovedstyret | 26.01.2011 | 11/2 |
| Rådmannsutvalget | | |

Forslag til vedtak

Notatet ble drøftet.

Notatets fakta

KS har hatt et høyt aktivitetsnivå på området offentlige anskaffelser de siste årene. Arbeidet har, i tråd med nasjonale og europeiske målsetninger, i stor grad vært konsentrert om bistand til kompetansebygging i kommunene og deltakelse i det nasjonalt og europeisk arbeid med utvikling av regelverket for disse anskaffelsene. Vi ønsker nå å sette enkelt problemstillinger knyttet til offentlige anskaffelser på den interessepolitiske dagsorden i KS.

Det er særlig tre forhold knyttet til regelverket for offentlige anskaffelser vi ønske å trekke frem; implementeringsgrad, behov for regelforenkling og anskaffelsesregelverkets betydning for interkommunalt samarbeid. Områdene trekkes frem fordi disse er særlig aktuelle for kommuner og fylkeskommuner, og fordi de også debatteres i andre EU/EØS-land. Problemstillingene presenteres fortløpende i det følgende:

*** Implementeringsgrad**

Problemstillingen relaterer seg her til om Norge skal nøye seg med å ta inn i norsk lovverk de reglene EØS-avtalen krever eller om vi skal innføre ytterligere regler (overimplementere EU/EØS-regelverket).

Dagens norske regler overimplementerer EU/EØS-anskaffelsesreglene på to områder. For det første er det satt strengere terskelverdier for når regelverket kommer til anvendelse enn det som følger av EØS-reglene. For det andre er reglene gitt anvendelse på flere området (for flere typer anskaffelser) enn det reglene krever.

Når det gjelder terskelverdiene, har disse vært evaluert for kort tid siden, og regjeringen har i melding til Stortinget fastholdt den norske terskelverdien til kr. 500.000,-. I forbindelse med evalueringen har de samfunnsøkonomiske konsekvensene av terskelverdien vært vurdert og det er konkludert med at den samfunnsøkonomisk riktigste terskelverdien ligger rundt 500.000,-. På bakgrunn av den evaluering som er gjort, virker det lite formålstjenelig å ta debatten om terskelverdier opp igjen, uten at i har nye argumenter å bringe til torgs. Her er det uansett ikke er noe argument at enkelte kommuner er så små at de ikke klarer å følge regelverket. Uavhengig av kommunenes størrelse, må det kunne forventes at de kan håndtere sine anskaffelser på en profesjonell og økonomisk hensiktsmessig måte. Derimot kan det være et argument at regelverket er unødig omfattende og detaljert og at overholdelse av dette derfor ikke oppfyller lovens formål. I så fall er vi over i de to neste problemstillingene.

Når det gjelder overimplementering ved at regelverket er gitt anvendelse utover de områdene som omfattes av EU/EØS-reglene, er situasjonen en annen. Dette spørsmålet er i liten grad diskutert og ei heller evaluert. Det dreier seg her først og fremst om at anskaffelsesreglene er gitt anvendelse også for de såkalte uprioriterte tjenestene (bl.a. helse- og sosialtjenester, undervisning og yrkesutdanning, utvelgelse og rekruttering av personell, transport på vannvei, jernbanetransport og juridiske tjenester).

I EU/EØS gjelder kun de grunnleggende prinsippene for anskaffelser av disse tjenestene, men regelverket i Norge er gitt tilnærmet full anvendelse. Dette har konsekvenser blant annet for anskaffelser av helse- og sosialtjenester. Anskaffelse av denne type tjenester er i seg selv kompliserte, særlig når tjenestene skal anskaffes til enkeltbrukere. Det hjelper da ikke at regelverket oppleves som detaljert og stivbent. I denne forbindelse kan det nevnes at vi planlegger et FoU-prosjekt om hvordan gjennomføre anskaffelser av helse- og sosialtjenester til enkeltbrukere.

Et ytterligere element knyttet til overimplementering er den praksis Klagenemnda for offentlige anskaffelser (Kofa) har lagt seg på. Selv om Kofa kun er et rådgivende organ, har klagenemnda fått stor betydning for tolkingen av regelverket. Dette kan i seg selv være greit, men når lov- og forskriftstolkningene trekkes så langt som vi har sett i enkelte tilfeller, bidrar dette til en ytterligere overimplementering av regelverket.

Vi mener KS bør sette fokus på de to siste delene av overimplementeringen av anskaffelsesregelverket. På dette området har norske myndigheter frihet til å fastsette egne regler og påvirkningsmulighetene er dermed større/enklere. Vi viser i denne forbindelse også til Lokaldemokratikommisjonens anbefalinger i NOU 2005:6.

* **Behov for forenkling**

Som allerede nevnt under forrige punkt, er det grunn til å stille spørsmål ved omfanget og kompleksiteten i regelverket. I henhold til lov om offentlige anskaffelser § 1 er lovens formål ”å bidra til økt verdiskapning i samfunnet ved å sikre mest mulig effektiv ressursbruk ved offentlige anskaffelser basert på forretningsmessighet og likebehandling”.

Detaljgraden i regelverket og den praksis som er trukket opp, gjør at mange anskaffelser blir vanskelig å gjennomføre uten klager og i noen tilfeller avlysninger og nye utlysninger. Dette gjelder også for store innkjøpere med god kompetanse om regelverket. Vi kan nevne at antallet innkomne klager til Kofa har økt fra 285 i 2009 til 346 i 2010. Antallet saker som avvises av Kofa har samtidig økt fra 50 til 70 og antall saker der Kofa har funnet at regelverket er brutt har kun økt med to saker i samme periode. Regelverket medfører dermed ytterligere byråkrati istedenfor effektiv ressursbruk.

Dette bildet kompliseres ytterligere ved at anskaffelsesregelverket er blitt ”alle gode formåls regelverk”. Med det menes at regelverket benyttes til å gjennomføre en rekke andre politiske formål enn det regelverket primært er etablert for. Dette gjelder for eksempel krav om ivaretagelse av innovasjon, etiske, sosiale og miljømessige formål. Disse formålene er viktige, men kommunene må gis mulighet til selv å vurdere hvilke formål som skal ivaretas i de enkelte anskaffelsene. Det er mao viktig å arbeide for at denne type krav i anskaffelsesregelverket etableres som frivillige ordninger, ikke som pålagte krav.

På grunn av detalj- og vanskelighetsgraden i regelverket sammenholdt med meget tilgjengelige og rimelige klageordninger, er kravene til offentlige innkjøp langt flere og strengere enn kravene til privates innkjøp. Dette er både problematisk sett i et samfunnsøkonomisk lys og det kan faktisk føre til at det offentlige vegrer seg mot å gjennomføre anskaffelsesprosesser, herunder vegrer seg mot ønskelige moderniseringstiltak.

Fordi endringsmulighetene er så snevre inngås kontrakter, selv om man ser at man kunne oppnådd bedre løsninger. Alternativet er i mange tilfeller å avlyse konkurransen og starte på nytt. En slik omstart medfører risiko for erstatningskrav og er ressurskrevende.

Reell og sunn konkurranse hemmes dermed ved at kommunene blir mer opptatt av å overholde regelverket enn å gjennomføre en konkurranse som medfører at de dekker det behov de har på en god måte. Sagt på en annen måte: Detaljgraden i regelverket har ført til at juristene har inntatt en arena som tradisjonelt og i henhold til lovens formålsbestemmelse burde tilhøre økonomene. Konkurransen hemmes også ved at mindre leverandører ikke har ressurser og kompetanse til å delta i konkurranse om offentlige kontrakter og ved at kommuner vil vegre seg mot å konkurranseutsette tjenester på grunn av risikoen knyttet til gjennomføringen av anskaffelsesprosessen og risiko for at de på grunn av rigide regler faktisk ikke får den beste løsningen.

Disse problemstillingene er også tatt opp på europeisk nivå. Blant annet har CEMR etterlyst større forståelse i EU-kommisjonen for den samlede effekten av de ulike kravene i regelverket på innkjøperenhetene. KS deltar i CEMRs arbeid på dette området. Disse spørsmålene ble også tatt opp på møte i november 2010 mellom Fornyings- administrasjons- og kirke departementet, CEMR og KS.

For ytterligere å få nasjonale fokus på spørsmålet om anskaffelsesregelverket virkelig gir samfunnsøkonomisk gevinst, herunder om regelverket faktisk gir sund konkurranse om oppdragene, bør KS ta dette opp på politisk nivå.

*** Anskaffelsesregelverkets betydning for interkommunalt samarbeid**

Ulike former for interkommunalt samarbeid er stadig mer aktuelt. Anskaffelsesregelverket griper inn og setter begrensninger på enkelte former for slikt samarbeid. Dette skyldes at kjøp av tjenester fra en annen kommune, i en del tilfeller vil være omfattet av regelverket, og dermed ikke kan gjennomføres uten at kjøpet legges ut på anbud. EU/EØS-regelverket er her uklart på flere punkter, noe som skaper ytterligere utfordringer for kommuner/fylkeskommuner. Dette er særlig problematisk når kommunene risikerer gebyr for ulovlige direkte anskaffelser, dersom regelverket ikke overholdes.

Interkommunalt samarbeid er et viktig element i samhandlingsreformen og klarhet og nødvendig strenge regler på dette området kan skape ytterligere utfordringer.

CEMR har i lengre tid arbeidet for å sikre handlingsrom, slik at regionale myndigheter kan finne hensiktsmessige måter å løse sine oppgaver på. En dom i EU-domstolen (Hamburger Stadreinigung), gir etter CEMRs oppfatning støtte til CEMRs syn, men det er fortsatt uklart hva Kommisjonen legger i dommen og hvilke rammer kommunene har å forholde seg til.

Både Kommisjonens opprinnelige oppfatning av disse samarbeidene og foreløpig manglende forsøk på klargjøring av rettstilstanden, gjør politisk påtrykk viktig. Vi ønsker derfor at KS skal løfte disse problemstillingene opp på den politiske dagsorden i Norge, for på den måten å sikre så stort handlingsrom som mulig.

Avslutningsvis vil vi fremheve at både spørsmål om overimplementering, forenkling og ivaretagelse av lovens formål vil bli debattert i Stortinget i forbindelse med behandling av den proposisjonen som skal utarbeides som følge av anbefalingene i NOU 2010:2 (Håndhevelse av anskaffelsesregelverket). Proposisjonen sendes fra regjeringen våren 2011.

Sigrun Vågeng

Helge Eide

11/3 Folkevalgtprogrammet 2011-2015

| Saksgang | Møtedato | Saknr |
|------------------|------------|-------|
| Hovedstyret | 26.01.2011 | 11/3 |
| Rådmannsutvalget | 19.01.2011 | 11/1 |

Forslag til vedtak

Notatet ble drøftet.

Notatets fakta

Målsetting:

Folkevalgtprogrammet skal gi alle folkevalgte i kommunestyre og fylkesting et felles verdi- og kunnskapsgrunnlag om det lokale selvstyret og kommunestyrets handlingsrom, tilpasset den enkelte kommune.

Viktige punkter er:

- Skape engasjement og forståelse for det lokale selvstyret og kommunens unike oppdrag med å drive samfunnsutvikling og yte tjenester.
- Inspirere til og gi trygghet til rollen som folkevalgt.
- Gi innføring i/tilpasse til lokale forhold, prioriteringer og utfordringer.

Det legges opp til et Folkevalgtprogram bestående av inntil tre folkevalgt dager i perioden. Hovedstrukturen vil være to dager tidlig etter konstituering og en oppfølgingsdag som en forlengelse av det første tilbudet. Åpent for lokal tilpasning på gjennomføringen, men med en kjernedel som alle skal gjennomføre. Folkevalgt dagene i kommunene ledes av en prosessveileder. Denne velges av kommunen blant regionens pool av prosessveiledere og betales av KS (medlemskontingent-finansiert).

Målet er at minst 80 % av kommunene og fylkeskommunene gjennomfører de to første dagene i etterkant av valget (72 % deltakelse i perioden 2007-2011). Det er samtidig et mål at minst 50 % av kommunene med over 20 000 innbyggere gjennomfører programmet.

Folkevalgtprogrammet 2011-2015 skal gjennomføres med høy tilfredshet hos deltakerne.

Det ble sendt et brev fra Halvdan Skard og lederne av alle de politiske partiene til ordførere, gruppeledere og rådmenn som orienterer om innholdet i Folkevalgtprogrammet 2011-2015 og forholdet til partienes egen opplæring.

Kjernerpresentasjon

Det skal lages en "Kjernerpresentasjon" som skal være spisset mot de 2 første folkevalgt dagene, som kommunestyret/fylkestinget gjennomfører etter valget.

I kjernebudskapet vil det bli lagt vekt på kommunens, kommunestyrets og den enkelte folkevalgtes ulike oppdrag og roller, ikke minst i samspillet med rådmannen og innbyggerne. Kjernebudskapet er sentralt i det pedagogiske opplegget som gjennomføres av veilederne i Folkevalgtprogrammet.

Kjernepresentasjonen vil bl.a. omfatte:

HVA SKAL VI STYRE OG HVORFOR (Dag 1)

- Det politiske oppdraget
 - Mandatet fra innbyggerne
 - Kommunesektorens verdier og grunnleggende oppgaver
- All makt i denne sal
 - Her tas de politiske beslutningene
- De ulike roller som folkevalgt
 - Ombud, styring/eier, leder og arbeidsgiver
 - Samspill med administrasjonen/organisasjon
 - Samspill med omgivelsene/innbyggere

HVORDAN STYRER VI (Dag 2)

- Lokalt handlingsrom og verktøykasse for folkevalgte
 - Planlegging
 - Økonomi
 - Organisering/eierskap
 - Etikk og kontroll

Prosessveiledere

Utvalget av prosessveiledere skal spisses ytterligere, der kjennskap til kommunesektoren og folkevalgtes rolle samt prosesskompetanse er helt sentralt.

Prosessveilederen skal lede kommunestyrets/fylkestingets arbeid på Folkevalgtdagene (spesielt på de to første dagene rett etter valget). Disse dagene baseres på prosess og dialog og deltakelse fra alle til stede, i mindre grad på forelesninger. På dag tre kan også andre bli benyttet som prosessveiledere, blant annet KS' egne ansatte på spesielle fagfelt som etterspørres.

Ønskede kvalifikasjoner til prosessveilederen:

- God innsikt i kommunens/fylkeskommunens struktur, oppgaver, rammebetingelser og utfordringer og det å lede en politisk styrt organisasjon.
- Kunne lede lærings- og utviklingsprosesser i større forsamlinger
- God kunnskap om kommunale prosesser.

Ønskede egenskaper:

- Gode kommunikasjons- og samarbeidsegenskaper.
- Tilpasningsdyktig i ulike situasjoner/miljøer.
- Pedagogiske egenskaper.

Prosessveilederen avlønnes med 7 000 kr per dag + 3500 kr til forberedelsesmøte med kommunen/fylkeskommunen.

Regionene har fått i oppdrag å rekruttere et nødvendig antall veiledere til bruk først og fremst innen egen region. Regiondirektør/koordinator intervjuer kandidater der det er behov og foreslår hvem som skal benyttes i Folkevalgtprogrammet. Avgjørelsen på hvilke kandidater som velges, tas i samarbeid mellom regionen og Samfunnsutvikling. Totalt skal det rekrutteres ca 30 prosessveiledere (inkludert de som velges ut til å fortsette).

Prosessveilederne samles i juni for opplæring i kjernepresentasjonen.

Teksthefte og web

I tillegg til kjernepresentasjonen vil KS utarbeide et teksthefte til alle folkevalgte i kommuner og fylkeskommuner, samt et tilleggshefte til fylkestingsrepresentantene. Heftet sendes ut til samtlige folkevalgte rett etter valget 2011. (Heftet ble i tillegg solgt i over 4000 eks fra Kommuneforlaget i forrige periode.)

Weben vil gi ytterligere anledning til oppdaterte suppleringer.

Sigrun Vågeng

Helge Eide

Orienteringssaker

11/1 Protokoller fra møter i hovedstyrets arbeidsgruppe for FoU 20.12, 2.12 og 17.12.2010

| Saksgang | Møtedato | Saknr |
|-------------|------------|-------|
| Hovedstyret | 26.01.2011 | 11/1 |

Forslag til vedtak

Saken tas til orientering

Saksframstilling

Som orientering oversendes protokoller fra møte i hovedstyrets arbeidsgruppe for FoU 20.10, 2.12 og 17.12.2010

Sigrun Vångeng

Kjell-Torgeir Skjetne

11/2 Orientering om Valg 2011

| Saksgang | Møtedato | Saknr |
|-------------|------------|-------|
| Hovedstyret | 26.01.2011 | 11/2 |

Forslag til vedtak

Saken tas til orientering

Orienteringssakens fakta

Prosjekt Valg 2011

KS administrasjon har etablert et prosjekt - Valg 2011, som har til hensikt å utnytte den økte oppmerksomhet som et kommune- og fylkestingsvalg gir om lokalpolitiske spørsmål til å øke den alminnelige forståelse og kunnskap om kommunesektorens utfordringer og fortrinn. Hensikten er å nå opinionen gjennom beslutningstakere, politikere, fagmiljøer og organisasjoner. Prosjektet ønsker å synliggjøre kommunenes utfordringer ved å bruke ulike mediekkanaler, regionalt og riksdekkende.

Aktivitetene i prosjektet iverksettes i hovedsak fra medio mars og varer til etter valget. Prosjektet har etablert en egen prosjektgruppe med deltakere fra KS som organisasjon. Prosjektet skal kunne benytte seg av ressurser fra hele KS for å dekke ulike kunnskapsbehov i perioden.

Mål:

Målet er å fremme og synliggjøre medlemmenes felles interesser gjennom aktiviteter og medier i 2011.

Utvalgte temaområder:

Erfaringsmessig er det særlig temaer knyttet til eldreomsorg, lokaldemokrati og skole som dominerer i en lokalvalgkamp. Dette er også områder av særlig betydning for KS medlemmer.

Hovedperspektivet vil være: *det reelle lokale handlingsrommet og pålitelig tjenesteproduksjon/velferd over tid.*

Arbeidsform:

Prosjektet vil bruke KS rolle som ekspertorganisasjon i media for å bidra til økt kunnskap om aktuelle valgkamptemaer og problemstillinger.

Prosjektet vil organisere og gjennomføre sentrale debatter, samt opplegg for lokale og regionale debatter. I tilknytning vil prosjektet synliggjøre kommunesektorens interesser igjennom aktuelle saker i media. Det vil bli gjennomført enklere spørreundersøkelser, samt systematisert bruk av relevante FoU-resultater for å oppnå medieoppmerksomhet. KS vil gjerne samarbeide og ha kontakt med ungdomsorganisasjoner og ungdomspartiene om fellesaktiviteter i forkant av valget. Prosjektet vil gjennomføre møter og nettverksaktiviteter med ungdomsorganisasjoner og ungdomspartier for å synliggjøre lokaldemokratiets utfordringer og verdier for befolkningen.

Utfordringer i lokalvalg.

Lokalvalgene har som kjent lett for å få for mye karakter av rikspolitiske valg, fordi media etterspør rikspolitikere og partilederes meninger. Dette selvsagt fordi den til enhver sittende og kommende regjering har betydning for hvordan kommunenes situasjon blir. Dette vil prosjektet søke å motvirke, men det synes vanskelig å oppnå dette uten å utfordre både rikspolitikere og partiledere. Folkevalgtes mulighet til å gjøre reelle prioriteringer og tilpasninger er den mest sentrale forutsetningen, og prioriteringsvridende statlige styringsmidler er en alvorlig utfordring for det lokale selvstyret.

Media er enten man liker det eller ikke, den beste kanal for å påvirke opinionen og beslutningstakere. Derfor legges det an til medievennlig debatter og et opplegg rundt avisinnlegg som skal synliggjøre kommunenes interesser.

Aktiviteter

Målet for paneldebattene er å påvirke beslutningstakere, media, politikere, fagmiljøer og organisasjoner, og benytte mulighetene som økt oppmerksomhet omkring lokal velferdspolitik i et valgår gir til å sette spørsmål om lokalpolitisk handlingsrom på agendaen. Gjennom agendasettende debatter skal KS posisjon som den fremste ekspertorganisasjonen for spørsmål om lokal velferdspolitik styrkes. Prosjektet har ikke hatt noen ambisjon om direkte aktiviteter rettet mot velgere for å øke velgeroppslutningen.

- Prosjektet vil organisere og gjennomføre to paneldebatter på Litteraturhuset i Oslo med sentrale politikere, og tidligere rikspolitikere.
- En paneldebatt i Bergen i samarbeid med Region Vest, knyttet an mot profiler som valgforskere ved UIB, politikere + Tv 2.
- Utforme skisse til opplegg for paneldebatter, som regionene etter ønske kan følge.
- Valg 2011 skal samkjøres med andre aktiviteter i KS sentralt og regionene: FOU, regioner og kommunedagene 3.4. mai, og prosjektet har derfor til hensikt å kartlegge alle valgrelaterte aktiviteter i KS regi i 2011.
- Prosjektet vil ha kontakt med enkeltkommuner som har spesielle prosjekter i forbindelse med valget. Alle debatter skal ledsages av innlegg i regionaviser om de valgte temaene.
- Valg 2011 vil gjennomføre møter og nettverksaktiviteter med ungdomsorganisasjoner og ungdomspartier for å synliggjøre lokaldemokratiets utfordringer.

- Kvinner og lokalvalg: i 1910 fikk kvinner alminnelig kommunal stemmerett, kommunevalget i 2011 blir således en 100 - årsmarkering av denne rettigheten. Valg 2011 vil ha en markering av denne begivenheten med en åpen debatt.
- KS vil invitere stortingspolitikere som ikke har kommunalpolitisk erfaring til å hospitere en dag i sin hjemkommune sommeren 2011. Dette for å skape medieoppmerksomhet om lokalpolitisk erfaring.
- KS vil be alle de politiske partiene svare på 5 spørsmål om lokaldemokrati og kommunesektorens utfordringer og fortrinn. Svarene vil bli publisert i media.

Debatter i regioner og/eller på høyskoler/universitet:

”Hvorfor er det så få akademikere som deltar i lokalpolitikken?” ”Hvor er de høyt utdannede?” Prosjektet ønsker å benytte gamle Fou’er og andre undersøkelser: for å vise interesse og engasjement for lokalvalg gjennom debatter på høyskoler og universiteter.

”Det første som slår en er at sannsynligheten for å delta i kommunevalgene er minst i de nest største kommunene. Det kan skyldes at i de mindre kommunene er politikken enkel og gjennomsynlig og at i de største kommunene begynner politikken å ligne på den nasjonale politikken.

Dernest ser vi at livssyklus er av stor betydning. Folk over tretti år deltar langt mer enn de yngre og det samme gjelder folk som bor i stabile parforhold sammenliknet med enslige. Men om en er mann eller kvinne er av underordnet betydning. Når det gjelder ressurser er utdanning av betydning (folk med høy utdanning er mer tilbøyelig til å delta), men inntektens størrelse betyr lite.”⁷

KS ekspert og premissleverandør mediearbeid

Lokalvalg 2011

Mediearbeid:

Tradisjonelt har KS inntatt en noe tilbakeholden rolle som faktaleverandør i forbindelse med lokalvalg. Et KS som er synlig i media vil sette nye og større krav til på forhånd å være bevisst på hvilken rolle en skal innta, og å ha fakta på plass. Alle redaksjoner må forberedes på dette, og vite at KS har noe å bidra med. Det forplikter. KS vil bidra med fakta, gode budskap, vurderinger og meninger. Siden det ikke er KS som redigerer TV-programmene må dette selvfølgelig i hovedsak skje på medias premisser.

Undersøkelser i forbindelse med valget

Undersøkelser som er skreddersydd til media er en effektiv metode å komme inn i nyhetsbilde på. I forbindelse med valget vil det bli trangt om plass, og skal KS inn bør vi bruke slike metoder.

KS bør ha oppdatert kunnskap om nominasjonsprosessen, og hvor lett eller vanskelig partienes rekruttering er.

KS vil også legge vekt på å foreta noen undersøkelser blant folk flest, og blant lokalpolitikere. Under er det noen eksempler på det siste. Det understrekes at dette kun er eksempler. Tema og spørsmål må bearbeides mer grundig enn dette.

Lokalpolitikere blir spurt om nominasjonsprosessen

Blir det lettere eller vanskeligere å rekruttere folk til lokalpolitikk?

⁷ Per Arnt Pettersen og Lawrence E. Rose: **Å delta eller ikke – det er spørsmålet:**

- eldre
- yngre
- kvinner

Hvorfor trekker folk seg fra lokalpolitikken?

- Har ikke tid
- Staten styrer for mye – har ingen reell innflytelse

Budsjettkonsekvenser

Kostnader ved aktuelle aktiviteter er synliggjort i budsjett for 2011.

Sigrun Vångeng

Helge Eide

11/3 Oppfølging av tiltak i strategien for arbeidskraft og rekruttering

| Saksgang | Møtedato | Saknr |
|-------------|------------|-------|
| Hovedstyret | 26.01.2011 | 11/3 |

Forslag til vedtak

Saken tas til orientering.

Saksframstilling

For å konkretisere og følge opp kommunesektorens utfordring ift. å styrke tilgangen på arbeidskraft, utarbeidet KS i samarbeid med medlemmene i 2008/2009 "*Beholde og rekruttere – en strategi for arbeidskraft og rekruttering*". Strategien ble vedtatt av Hovedstyret våren 2009. De fleste av tiltakene konkretisert i strategien er iverksatt i 2009 og 2010. Mange av dem har vist seg å være virkningsfulle, mens andre er det grunn til å vurdere effekten og nytten av. Formålet med denne gjennomgangen er å orientere Hovedstyret om status for arbeidet og gi en framdriftsplan for områder hvor det er behov for å fremme nye forslag og tiltak.

Nærmere om rekrutteringsstrategien

Formålet med rekrutteringsstrategien er å bistå kommunenes i deres eget arbeid både på kort og lang sikt for å beholde og rekruttere arbeidskraft. Strategien skal bidra til å legge til rette for utvikling av gode lokale handlingsplaner for arbeidskraft og rekruttering. Strategien tydeliggjør også hva KS vil gjøre, og hva KS forventer av statlige myndigheter.

Utfordringene ved å rekruttere og holde på arbeidskraft varierer fra kommune til kommune, mellom ulike yrkesgrupper og over tid. Utfordringer kan både sies å være av strukturell og konjunktorell art. Anslagsvis vil vi om 10-20 år mangle 41 000 helsefagarbeidere, 12 700 sykepleiere. Også når det gjelder andre yrkesgrupper som lærere og førskolelære vet vi at det vil bli en stor tallmessig underdekning de nærmeste årene. En annen viktig faktor som fremover vil påvirke arbeidskraftsbehovet i kommunesektoren er endrede krav og høyere forventninger til tjenestenes innhold jf. trenden i retning av økt rettighetsfestning av tjenester og høyere privat rikdom.

Det finnes ingen enkle og kortsiktige tiltak for å skaffe tilstrekkelig arbeidskraft i kommunesektoren. En sentral og grunnleggende faktor for å lykkes i arbeidet er imidlertid tydelig og god ledelse – både administrativt og politisk. Et annet viktig suksesskriterium er langsiktig arbeid og iverksetting av flere tiltak samtidig. Rekrutteringsstrategien er derfor utformet med en stor bredde i tiltakene. Tiltakene er systematisert inn under seks innsatsområder:

1. Styrke kommunenes omdømme
2. Ungdomssatsing i kommunene – rekruttere unge og nyutdannede
3. Beholde arbeidskraften og bidra til lavere sykefravær og mindre bruk av deltid
4. Mangfold i arbeidslivet
5. Bedre organisering, effektivisering og bruk av ny teknologi
6. Kompetanseutvikling – et mål og et virkemiddel

Innsatsområde 1: Styrke kommunenes omdømme

Godt omdømme er både et mål og et virkemiddel for å bidra til rekruttering, og for å beholde arbeidskraften. For å lykkes i konkurransen om å rekruttere flere og dyktige medarbeidere, og evne til å beholde arbeidskraften er det avgjørende at kommuner og fylkeskommuner blir oppfattet som attraktive arbeidsgivere.

Høsten 2009 iverksatte KS et omdømmeprojekt med syv deltakerkommuner og en fylkeskommune. 40 kommuner og fylkeskommuner søkte om å delta i prosjektet. Prosjektperioden var opprinnelig et år, og gjennom fire fagsamlinger har prosjektkommunene blitt sikret tilgang til eksterne ressursmiljøer, veiledning, verktøy for omdømmebygging, presentasjonsmateriell, og hjelp til å utforme tiltak. Omdømmeprojektet har også gjennomført en egen omdømmedag i den enkelte kommune med politisk- og administrativ ledelse og tillitsvalgte. Arbeidet med omdømmebygging i prosjektet har vært basert på fagkunnskap om hva som har positiv effekt, og utvikling og utprøving av tiltak har skjedd i nært samarbeid prosjektkommunene. Bl.a. har det blitt utarbeidet en anbefalt 10 punktlister som landets kommuner kan benytte for å forberede sitt omdømme, det har blitt opprettet en ressursbase på www.ks.no/omdomme som formidler kunnskap og verktøy til hjelp for kommunene, det er både blitt utarbeidet en håndbok for kommuners arbeid med identitets- og omdømmebygging, og en veileder for hvordan kommunene kan utarbeide en egen kommunikasjonsstrategi.

Prosjektkommunene har evaluert omdømmesatsingen positivt. Fremover blir det vesentlig at kunnskapen, erfaringene og verktøyene som er utviklet gjennom prosjektet kommer flere kommuner til gode. Det vil bl.a. bli lagt vekt på:

- Informasjonsspredning av omdømmesatsingen gjennom strategikonferansene, arbeidslivskonferansen og andre konferanser og nettverk som KS deltar i. Omdømme blir et element i temaet arbeidsgiverrollen i Folkevalgprogrammet 2011-2015.
- Ressursbasen vil videreutvikles og oppdateres, og det vil bli utarbeidet en folder som presenterer nyttige verktøy og eksempler fra prosjektet og reklamerer for bruk av omdømmeportalen.

Innsatsområde 2: Ungdomssatsing i kommunene

Kommunesektoren trenger ungdommen for å møte framtidens arbeidskraftsbehov, og bør derfor ha spesielt fokus på rekruttering av og dialog med ungdommen. Sektoren må også rekruttere unge arbeidstakere for å få en hensiktsmessig aldersbalanse.

KS har iverksatt flere tiltak når det gjelder ungdomssatsingen, bl.a. gjennom prosjektet Bli helsefagarbeider, traineeordningen rettet mot unge nyutdannede akademikere, GNIST, OU-midler avsatt til opprettelse av nye læreplasser, deltakelse i arbeidsgruppe nedsatt av KD for å lage samfunnskontrakt for flere læreplasser, og tiltak iverksatt i forbindelse med omdømmesatsingen. Tiltakene synes alle vesentlige i arbeidet for å rekruttere flere unge til kommunal sektor, og bør videreføres.

En undersøkelse utført av Opinion på oppdrag fra KS i 2009 om 10-klassingers utdannings- og yrkesvalg viste også at de unge har svært liten kunnskap om yrkesmulighetene i kommunal sektor. Undersøkelsen viste et stort potensiale for kommunesektoren gjennom mer informasjon om yrkesmulighetene i sektoren.

I tillegg til de allerede iverksatte tiltakene er det behov for ytterligere og forsterket fokus på følgende områder fremover: opprettelse av flere læreplaner i kommunene og aktiv jobbing for at kommunene i større grad tilbyr heltidsstillinger for unge nyutdannede, frafall i videregående opplæring gjennom aktiv involvering i KDs nye treårige prosjekt "Ny giv", regelmessige oppdaterte oversikter over søkertall til de ulike utdanningsprogrammene i videregående opplæring og høyere utdanning. Det er behov for å vurdere flere virkemidler for å synliggjøre mangfoldet av arbeidsoppgaver i kommunen for å gi ungdommene et positivt, inspirerende og realistisk bilde av sektoren. Mulige virkemidler kan være å utarbeide en pedagogisk undervisningspakke til bruk for lærere og andre i faget utdanningsvalg på ungdomsskolen og et besøkssenter rettet mot ungdom i Kommunenes hus.

Innsatsområde 3: Beholde arbeidskraft, redusere sykefravær og mindre bruk av deltid
Reduksjon i sykefravær, uønsket deltid, uførepensjonering og annen tidligpensjonering representerer store muligheter for økt arbeidskraft i kommunesektoren.

Gjennom ny IA-avtale for perioden 2010-2013 har KS forpliktet seg til en rekke tiltak for redusert sykefravær og økt nærvær, rekruttere flere med nedsatt funksjonsevne og øke avgangsalderen. For å bistå medlemmene i deres sykefraværarbeid har KS tatt initiativ til å lage et kortfattet inspirasjonshfte sammen med partene i kommunesektoren (Best sammen), alle fylkesvise personalnettverk får tilbud om samlinger knyttet til programmet IA ledelse, kommuner med høyt sykefravær har fra høsten 2010 fått skreddersydde tilbud for å styrke lederkompetansen i IA-arbeidet. KS har på ulike arenaer oppfordret sine medlemmer til å komme i gang med forsøk innen for eksempel egenmeldingsordninger og arbeidstidsordninger og KS deltar i utarbeidelsen av felles tilretteleggingsverktøy, og i alle regionale IA råd. Statistikk fra SSB viser for øvrig at fra tredje kvartal 2009 til tredje kvartal 2010 har sykefraværet gått ned 8,7 prosent i kommunesektoren samlet.

Lønns- og arbeidsvilkår er helt sentrale virkemidler i forhold til å rekruttere og beholde ulike arbeidstakergrupper. KS jobber kontinuerlig gjennom det inntektspolitiske samarbeidet for at kommunene skal få dekket sitt arbeidskrafts- og kompetansebehov. Ved siste oppgjør sto kompetanse sentralt i innretningen ved at sentral og lokal pott skulle benyttes til dette. KS har holdt rammen i tariffoppgjøret, og fulgt frontfagene for å sørge for konkurransedyktighet.

KS jobber aktivt for at avtaleverket skal fungere som et virkemiddel som kommunene kan bruke til å finne løsninger for sin virksomhet – senest ble det bl.a. avsatt en stor lokal pott i det sentrale oppgjøret. KS vil fremover jobbe ytterligere med å synliggjøre mulighetene i dagens lønssystem som kan bidra til å fremme samarbeid og oppgaveløsning på tvers av profesjon fag- og kommunegrenser.

Innsatsområde 4: Mangfold i arbeidslivet

I rekrutteringsstrategien var ble det under begrepet mangfold i arbeidslivet lagt særlig vekt på tre grupper; etniske minoriteter, arbeidsinnvandrere og mennesker med nedsatt funksjonsevne.

For kommunesektoren er utnyttelse av alle tilgjengelige arbeidskraftsressurser et sentralt utgangspunkt og hovedårsak til å fokusere på økt mangfold i arbeidslivet. Samfunnsansvaret til kommunene, og det faktum at mangfold i arbeidslivet også kan føre til bedre kvalitet på tjenestene, er i tillegg viktige begrunnelser.

KS har særlig hatt fokus på og iverksatt tiltak knyttet til å øke andelen ansatte med minoritetsbakgrunn, og styrke mangfold i ledelsen i løpet av de siste årene. Det foreslås at denne satsingen videreføres og følges opp gjennom tre ulike tiltak: oppfølging av tiltak KS har forpliktet seg til i å gjennomføre i regjeringens handlingsplan for å fremme likestilling og hindre etnisk diskriminering (2009-2012), styrke samarbeidet med IMDI, bidra til å danne et nettverk for kommuner som allerede er modne for mangfold. Det er også sentralt å følge opp de to viktigste utfordringene som arbeidsgivere møter når de skal rekruttere personer med annen etnisk bakgrunn – manglende norskferdigheter hos søker, og vanskelige formal- kompetansevurderinger, jf. nylig fremlagt FAFO rapport høsten 2010.

Når det gjelder tiltak for å rekruttere mennesker med nedsatt funksjonsevne i arbeidslivet har KS forpliktet seg i henhold til IA-avtalen (delmål 2), og det vil hovedsakelig være innen rammen av IA-avtalen at tiltak for å beholde og rekruttere personer med nedsatt funksjonsevne vil foregå. Regjeringen har i statsbudsjettet for 2011 varslet om en ny sysselsettingsstrategi for personer med nedsatt funksjonsevne. Strategien skal utarbeides i nært samarbeid med partene i arbeidslivet, og funksjonshemmedes organisasjoner. Avhengig av tiltak som fremmes i sysselsettingsstrategien vil det bli vurdert om det er behov for å fremme en egen sak for Hovedstyret for hvordan KS kan bistå medlemmene i oppfølging av dette delmålet.

Lønnsoppjøret i 2010 ble innrettet med en klar likelønnsprofil. Høsten 2010 ble St.meld. nr. 6 om likestilling for likelønn lagt frem der et av forslagene er en tredeling av svangerskaps- permisjonen. KS stiller seg positive til at det legges til rette for en mer balansert deling av omsorg og arbeid mellom kvinner og menn, bl.a. fordi dette vil være gunstig for yrkes- deltakelsen i kommunal sektor der 77 prosent av de ansatte er kvinner. Regjeringen har under utarbeidelse en handlingsplan for likestilling ("Likestilling 2014 – regjeringens handlingsplan for likestilling mellom kjønnene"), og KS er invitert til å komme med innspill til virksomme likestillingstiltak. Mer lik deling av arbeid og omsorg er et av temaene som er omtalt i debattheftet for Strategikonferansene 2011. Avhengig av tilbakemeldinger fra medlemmene i konferansene og fylkesmøtenes behandling av uttalelser kan det bli aktuelt å fremme til Hovedstyret på temaet våren 2011.

Seniorpolitiske tiltak var ikke omtalt i rekrutteringsstrategien. Tradisjonelt har kommunene vært gode på å legge til rette for seniorpolitiske tiltak. Målet i forrige IA-periode om å øke avgangsalderen med et ½ år ble oppnådd. Dette målet er gjentatt for neste periode. For kommunesektoren med en høy gjennomsnittsalder blant de ansatte er det sentralt å bidra til at flest mulig jobber lengst mulig. Det blir iverksatt en FoU i 2011 for å vurdere status på de seniorpolitiske tiltakene som benyttes, og som et grunnlag for å kunne rådgi medlemmene.

Innsatsområde 5: Organisering, effektivisering og bruk av ny teknologi

En god arbeidsgiver må kontinuerlig være på jakt etter hvordan ressurser og kompetanse kan benyttes optimalt. KS har som arbeidsgiver- og interesseorganisasjon et ansvar for å bidra til å støtte kommunene i dette. KS arbeider med å få frem nye ideer og er pådriver for iverksetting av nye tiltak i sektoren. Gjennom det interessepolitiske arbeidet arbeider KS for gode rammebetingelser og nødvendige statlige initiativ som kan styrke mulighetene for innovasjon i sektoren. I et arbeidsgiverperspektiv er det viktig å få fram hvordan teknolog og smarte arbeidsprosesser kan bidra til å øke kvaliteten på tjenestene, og være et positivt bidrag for både brukere og ansatte.

Samhandlingsreformen stiller store krav til kommunenes evne til nytenking. I dialogen både med kommuner og statlige myndigheter, har KS en rekke ganger påpekt behovet for innovasjon, smart organisering, riktig kompetanse og fornuftig bruk av teknologi for å møte dagens og fremtidens utfordringer i helse og omsorgstjenestene.

KS vedtok i juni 2009 en politikk for velferdsteknologi. Vedtaket understreker at velferdsteknologi er et tema som helse- og omsorgssektoren må ta innover seg de kommende årene. KS understreket da at kommunene må selv initiere bruk av slik teknologi, men at det er behov for nasjonal støtte til å få utviklingen raskere i gang, og støtte de kommuner og bedrifter som ønsker å gå foran. Dagens bruk og utvikling av velferdsteknologi er fragmentert, det er lite samlet kunnskap om hva som finnes av tilgjengelig teknologi, hva som er i bruk og hva som evt er årsaken til at det ikke har blitt tatt i bruk i det omfang man har ønsket. KS har tatt opp denne problemstillingen med regjeringen, med ulike deler av byråkratiet, gjennom arbeidet med innovasjon og IKT (herunder innovasjonsalliansen), gjennom Nasjonalt program for leverandørutvikling (KS og NHO), gjennom arbeidet i Innomed, samt gjennom vår tilknytning til Hagen-utvalget (NOU om innovasjon i omsorg, som kommer i juni 2011).

Gjennom effektiviseringsnettverkene i KS får deltakerne anledning til å sammenligne seg med hverandre. Spørsmålene og prosessene som igangsettes i disse nettverkene vet vi resulterer i mye godt utviklingsarbeid og fornyelse.

Sammen med Tidsskriftet Sykepleien og Spekter deler KS vært år ut Smartprisen. Smartprisen er et lite, men viktig bidrag til å inspirere sykepleiere og helsepersonell til å komme frem med sine ideer. Prisene for 2010 deles ut i februar.

KS er også en pådriver overfor utdanningsinstitusjonene om å styrke formidling og kunnskap i utdanningene om bruk av ny teknologi / nye løsninger i tjenestene.

Innsatsområde 6: Kompetanseutvikling – et mål og et virkemiddel

KS har gjennom 2010 igangsatt flere tiltak knyttet til å få flere kommuner til å ta i bruk verktøy for strategisk kompetanseutvikling og styring. Begrunnelsen har vært at når kommunene jobber strategisk med kompetanse, blir det lettere å rekruttere, beholde og utvikle medarbeidere. Det er inntatt bestemmelser i Hovedtariffavtalen kapittel tre som pålegger arbeidsgiver å kartlegge de ansattes kompetanse og analysere kompetansebehov. KS gjennomfører kurs for kommuner i bruk av en modell for vurdering av den enkelte kommunes fremtidige rekrutteringsbehov. I FoU-prosjektet "Strategisk kompetanseutvikling i kommunene" er det utviklet en metodikk for utvikling av kompetanseplaner. KS har satt i gang kommunenettverk i flere fylker som jobber aktivt med metode for strategisk kompetansestyring i arbeidet med kommunenes kompetanseplaner og vurderinger av framtidens kompetansebehov.

Prosjektet Flink med folk i første rekke har i 2011 en egen satsing for å bedre kommunenes evne til kompetanseplanlegging- og utvikling innen helse, omsorgs og sosialtjenestene.

Ny St.meld. om velferdsutdanningene er igangsatt høsten 2010. Meldingen vil spenne over et bredt spekter av helse- og sosialfaglige utdanninger og forskningsområder, og vil ha betydning for kunnskapsbasert tjenesteyting innenfor alt fra barnevern til eldreomsorg. Meldingen skal ta utgangspunkt i arbeidsgivers behov for kompetanse i tjenestene.

Modernisering og tilpassing av utdanningene er et viktig virkemiddel når samhandlingsreformen skal gjennomføres. Meldingen skal omfatte videregående opplæring, fagskoleutdanning, høyere utdanning og forskning. Den skal etter planen legges fram høsten 2011. KS deltar i en arbeidsgruppe i regi av regjeringen. Det vil bli lagt fram en egen sak for Hovedstyret om KS vurderinger av behov og forslag til tiltak i meldingen.

Sigrun Vångeng

Per Kristian Sundnes

11/4 Revidering av eKommune 2012

| Saksgang | Møtedato | Saknr |
|-------------|------------|-------|
| Hovedstyret | 26.01.2011 | 11/4 |

Forslag til vedtak

Saken tas til orientering.

Orienteringssakens fakta

”eKommune 2012 - lokal digital agenda” ble vedtatt av Hovedstyret 14. mai 2008, og gir råd om viktige satsingsområder når det gjelder bruk av IKT for å effektivisere virksomheten og utvikle kvalitativt gode tjenester. Mange kommuner har brukt eKommune 2012 til å fastsette sine egne mål.

Siden eKommune 2012 ble vedtatt har det skjedd en del på IKT-området, og dokumentet har i løpet av høsten 2010 gått gjennom en mindre revidering i samråd med styret til medlemsnettverket KS IKT forum. Dette er gjort for at strategien fortsatt skal være et nyttig og aktuelt dokument for kommuner og fylkeskommuner ut inneværende landstingsperiode. Delplanene til eKommune 2012: ”IKT i helse og omsorg 2008-2012” og ”IKT og grunnopplæringen 2008-2012”, har også gått gjennom en mindre revisjon.

I revisjonsarbeidet er det lagt vekt på at de prinsipielle føringene som ble vedtatt av Hovedstyret i 2008 er ivarettatt. Det er med andre ord ingen radikale endringer, men en nødvendig oppdatering av fakta og utviklingstrender som er blitt gjort.

I hovedsak har endringene i de tre dokumentene vært:

- Oppdatering av “Mål” og “Tiltak”. Enkelte tiltak er fjernet fordi de er oppnådd, andre er justert fordi tiltaket har vært urealistisk å få gjennomført før strategiperioden er over.
- Språklig gjennomgang og endring av disposisjon for å gjøre strategiene lettere å lese.
- Fakta og eksempler er oppdatert, lenkene er kvalitetssikret.
- Sosiale medier har i løpet av de to siste årene blitt kommunikasjonskanaler mange kommuner har valgt å ta i bruk strategisk. Det er i hovedsak i kapittel 3: Lokaldemokrati og deltakelse i informasjonssamfunnet i “eKommune 2012” bruk av sosiale medier har blitt beskrevet.

De reviderte plandokumentene er å finne på følgende nettsider:

eKommune 2012: <http://ksikt-forum.no/haandboker/ekommune2012>

Helse og omsorg: http://ksikt-forum.no/haandboker/ikt_helse

Grunnopplæring: http://ksikt-forum.no/haandboker/ikt_grunnopplaeringen

Arbeidet med en ny strategi- og handlingsplan for IKT i kommunesektoren for den neste landstingsperioden vil starte opp i løpet av 2011.

Sigrun Vångeng

Victor Ebbesvik

11/5 Høringsuttalelse vikarbyrådirektivet

| Saksgang | Møtedato | Saknr |
|------------------|------------|-------|
| Hovedstyret | 26.01.2011 | 11/5 |
| Rådmannsutvalget | 19.01.2011 | 11/1 |

Forslag til vedtak

Saken tas til orientering.

Orienteringssakens fakta

KS har avgitt uttalelse i sak mottatt fra Arbeidsdepartementet i brev av 10. september 2010: "Høring om konsekvenser av vikarbyrådirektivet". Høringsfristen var 10. desember 2010.

I høringssvaret ble følgende fremhevet av KS:

- Muligheter for innleie av arbeidskraft er et viktig og nødvendig supplement til fast ansettelse når virksomheter har et midlertidig behov for arbeidskraft.
- KS mener det ikke er klart om dagens likestilling av innleie av arbeidskraft med midlertidig ansettelse i arbeidsmiljøloven § 14-12 vil kunne opprettholdes med begrunnelsen – fare for misbruk – ved implementering av vikarbyrådirektivet.
- Ved avgjørelse av hva som vil være like arbeids- og ansettelsesbetingelser må det tas hensyn til at en stor del av lønnsfastsettelses delvis er skjønnsmessig. Muligheten for å fremforhandle tariffavtaler innen bemanningsbransjen må ikke undergraves.
- Arbeidstidens plassering kan ikke anses som en del av arbeids- og ansettelsesvilkårene.
- KS mener det bør innføres en unntaksadgang fra likebehandlingsprinsippet når vikarbyråansatte er fast ansatt og mottar lønn mellom oppdrag.

Høringssvaret følger vedlagt til orientering.

Sigrun Vångeng

Per Kristian Sundnes

11/6 Skriftlig innspill fra KS til Europautredningen

| Saksgang | Møtedato | Saknr |
|-------------|------------|-------|
| Hovedstyret | 26.01.2011 | 11/6 |

Forslag til vedtak

Saken tas til orientering.

Orienteringssakens fakta

Regjeringen besluttet 7. januar 2010 å nedsette et forskningsbasert, bredt sammensatt offentlig utvalg som skal foreta en grundig og bredest mulig gjennomgang av EØS-avtalen og konsekvensene av avtalen på alle samfunnsområder, herunder politiske, rettslige, forvaltningsmessige, økonomiske og andre samfunnsmessige konsekvenser av EØS-avtalen. Dette er senere utvidet til å dekke alle avtaler Norge har med EU. Utvalgets arbeid vil kunne ut i en rapport som skal ferdigstilles innen utgangen av 2011. Utvalget består av 12 medlemmer. Medlemmene er i hovedsak forskere som har arbeidet med ulike sider av Norges tilknytning til EU, men det er også medlemmer som har bred erfaringsbasert og praktisk kompetanse fra arbeid med EØS-avtalen. Utvalget ledes av Fredrik Sejersted, professor i EU-rett ved Universitetet i Oslo. Utvalgets arbeid kan følges på <http://Europautredningen.no>.

Utenriksdepartementet oppnevnte våren 2010 en bredt sammensatt referansegruppe. KS er representert i gruppen, se vedlagt deltakerliste. Referansegruppen vil fritt kunne spille inn synspunkter til utvalgets arbeid. KS har påpekt viktigheten av at kommunal og regional forvaltningsnivå blir behørig omtalt i Utvalgets endelige rapport og har besluttet å sende et sende et skriftlig innspill til Utvalget.

Om KS' innspill

Norske kommuner og fylkeskommuners møte med EUs politikk og regelverk har vært behandlet i en rekke utredninger og forskningsrapporter. KS administrasjon forbereder nå et innspill til Utvalget for utredning av Norges avtaler med EU, i hovedsak som utdrag og syntese av eksisterende materiale fra de siste fem-seks årene. Valget begrunnes med ønsket om å kunne beskrive situasjonen i størst mulig grad ut fra oppdatert og objektiv fakta- og forskningsbasert kunnskap. Dette etterfølges av KS' vurderinger på det enkelte området.

Den berøring og relevans EU/EØS har for kommunesektoren belyses fra fire sider; kvantitativ betydning, kvalitativ vurdering av politikk og regelverks tilpasning til kommunesektoren, anvendelse og deltakelse fra kommuner og fylkeskommuners side, og påvirkning av det lokale selvstyret.

Dernest vurderes påvirkning på kommunesektoren som arbeidsgiver, myndighetsutøver og tjenesteyter.

Vurderingene som gjøres på de enkelte områdene kan i hovedsak oppsummeres i følgende punkter:

1. Kommunesektoren berøres i stor og økende grad av EØS-avtalen. Kommunens og fylkeskommunens forskjellige roller berøres i ulik grad av EU/EØS, som i hovedsak kan skilles i forpliktelser som følge av EØS-regelverk og muligheter for samfunnsutvikling gjennom deltakelse i europeiske programmer og samarbeidsfora. Berøringen av EU/EØS har konsekvenser for det lokale handlingsrommet.
2. I flere tilfeller overimplementeres EU-regelverk i norsk rett og inneholder i flere tilfeller mer langtrekkende og strenge regler enn det de bakenforliggende EU-reglene gjør. Handlingsrommet i og muligheten for å gjøre nasjonale tilpasninger av regelverket utnyttes ikke i tilstrekkelig grad og kommunesektoren trekkes i for liten grad inn i prosessen hvor EU-regelverk tas inn i norsk rett. Dette får konsekvenser både for det lokale handlingsrommet og kvaliteten på regelverket. Bedre samhandling mellom forvaltningsnivåene er derfor nødvendig.

3. EØS-avtalen muliggjør programdeltakelse i EU for norske kommuner og fylkeskommuner. Programdeltakelsen oppleves ofte som positive for kommuner og fylkeskommuner. Det er imidlertid relevante EU-programmer for kommunesektoren, blant annet på miljøsidene og kommunesamarbeid, hvor Norge har valgt å ikke betale seg inn.
4. KS, fylkeskommunene og mange kommuner deltar aktivt i europeiske paraplyorganisasjoner for å medvirke i europeiske beslutningsprosesser og delta i arenaer for erfaringsutveksling.

Sigrun Vågeng

Helge Eide

11/7 Viktige seire for kommunesektoren på klimatoppmøtet i Cancun

| Saksgang | Møtedato | Saknr |
|-------------|------------|-------|
| Hovedstyret | 26.01.2011 | 11/7 |

Forslag til vedtak

Saken tas til orientering.

Orienteringssakens fakta

På FNs klimatoppmøte, COP 16, som ble arrangert i Cancun i Mexico fra 29/11 til 11/12-10, ble kommunesektorens rolle som klimaaktør vesentlig styrket gjennom to vedtak:

- I Cancun-avtalens hovedkapittel slås det fast at det er nødvendig å engasjere lokale og regionale myndigheter i arbeidet med å få ned klimautslippene
- Kommunesektoren fikk en helt ny status som ”governmental” i forhandlingsprosessen, etter bare å ha hatt status som observatør

Disse to vedtakene ble oppnådd etter et møysommelig arbeid gjennom mange år på og mellom klimatoppmøtene, først og fremst gjennom kommuneorganisasjonene ICLEI og UCLG.

Med den nye statusen vil kommunesektoren kunne komme med direkte innspill i forhandlingene i mye sterkere grad enn hittil. Samtidig gir anerkjennelsen av kommunesektoren som en viktig klimaaktør også et formelt grunnlag for ressursoverføring fra statlige til regionale og lokale myndigheter for klimatiltak.

Kommunesektoren kunne også notere seg framgang på andre forhandlingsområder, som klimatilpasning og kapasitetsbygging i utviklingsland. Lokal sektor vil også få sterkere vekt i handelen med CDM-kvoter (Den grønne utviklingsmekanikken). Dessuten er byer for første gang inkludert i teksten som klimaaktører.

”En fantastisk suksess”, er derfor ICLEIs og UCLGs oppsummering av klimatoppmøtet.

Gjennom konkrete oppdrag for ICLEI og UCLG på klimatoppmøtene, og gjennom aktiv deltakelse i andre internasjonale fora, har KS forsøkt å bistå i denne langvarige prosessen.

KS deltok på klimatoppmøtet i Cancun med nestleder Bjørg Tysdal Moe og spesialrådgiver Ole Jørgen Grann. Begge var med i den offisielle norske forhandlingsdelegasjonen. Slik deltakelse ble trukket fram som et godt eksempel for andre land. Hittil har det bare vært et

fåttall land, blant dem Brasil, Sør-Afrika og Nigeria, som har tillatt slik deltakelse i den offisielle nasjonale delegasjonen.

På toppmøtet registrerte KS for øvrig sterk interesse for vårt forslag til ordning for finansiering av lokale klimatiltak, KLOKT og det nyutviklede verktøyet for effektberegning av lokale klimatiltak. Interessen vil bli fulgt opp med informasjonsutveksling med bl. a. ICLEI og København kommune.

I Cancun-avtalen ble det enighet om at tiltak skal måles, rapporteres og verifiseres (MRV) nasjonalt i tråd med internasjonale avtaler. Denne sterke vektleggingen av MRV øker betydningen av at også kommunesektorens tiltak kan måles og verifiseres på en anerkjent måte. KS arbeider her, gjennom et KS FoU-prosjekt, derfor med et verktøy som kan få internasjonal betydning.

I tillegg til bestemmelsene om MRV omfatter avtalen et togradersmål og anerkjennelse av at det må gjennomføres store utslippskutt for å oppnå dette. Det ble likevel ikke satt noe konkret mål for utslippsreduksjoner. Det ble også oppnådd enighet om bestemmelser knyttet til tilpasning og finansiering av tiltak i utviklingsland, redusert avskoging og teknologioverføring.

Neste klimatoppmøte skal holdes 28/11-9/12 i Durban i Sør-Afrika.

Sigrun Vångeng

Victor Ebbesvik

11/8 Protokoll fra møter i Bedriftsstyret

| Saksgang | Møtedato | Saknr |
|-------------|------------|-------|
| Hovedstyret | 26.01.2011 | 11/8 |

Forslag til vedtak

Saken tas til orientering.

Orienteringssakens fakta

Vedlagt følger protokollene fra møte i Bedriftsstyret hhv 22. september og 24. november 2010.

Sigrun Vångeng

Bjørg Ravlo Rydsaa