

KONSULTASJONER MELLOM STATEN OG KOMMUNESEKTOREN**MATERIALE FRA
3. KONSULTASJONSMØTE
23. AUGUST 2006**

1.	Konsultasjonsmøtet.....	2
2.	Utvikling av en mer forpliktende konsultasjonsordning.....	3
2.1	Samarbeidsavtaler	3
2.2	Kostnadsberegning av reformer i kommunesektoren	3
3.	Gjennomgang av øremerkede tilskudd	8
4.	Synliggjøring av virkninger av bedre kommuneøkonomi	9
5.	Bilaterale samarbeidsavtaler	10
5.1	Kvalitetsavtalen for pleie- og omsorgssektoren.....	10
5.2	Samarbeidsavtalen om kvalitetsutvikling i grunnopplæringen.....	12
5.3	Avtale om bosetting av flyktninger i kommunene.....	12
5.4	Avtale mellom KS og regjeringen - tiltak for å bekjempe og forebygge bostedsløshet	14
5.5	Avtale om videreutvikling av barnevernet.....	15
5.6	Avtale om landbruks- og næringsutvikling i kommunesektoren.....	16
5.7	Rammeavtale med KS om ny arbeids- og velferdsforvaltning (NAV).....	17
5.8	Samarbeidsavtale om programmet Livskraftige kommuner – Kommunenettverk for miljø og samfunnsutvikling.....	18
5.9	Avtaler under utarbeiding	19
6.	Kommunesektorens oppgaver og tjenesteproduksjon	21
6.1	Kommunal- og regionaldepartementet	21
6.2	Helse- og omsorgsdepartementet.....	23
6.3	Kultur- og kirke departementet.....	23
6.4	Kunnskapsdepartementet/ Helse- og omsorgsdepartementet	25
6.5	Arbeids- og inkluderingsdepartementet.....	25
6.6	Finansdepartementet – innspill fra KS.....	26
6.7	Fornyings- og administrasjonsdepartementet – innspill fra KS.....	26
Kap. 7	Forvaltningsreformen – innspill fra KS	28

Vedlegg

- Regnskapsprinsipper for kommuneregnskapet – konklusjonskapitlet i rapport fra arbeidsgruppe
- Forvaltningsreformen. Vedtak i KS Landsstyre 23. mai 2006
- Oversikt over løpende saker konsultasjonsåret 2006

1. Konsultasjonsmøtet

Hovedtemaet for det 3. konsultasjonsmøtet har tradisjonelt vært måloppnåelse i kommunesektoren foregående år basert på KOSTRA-data. Det tekniske beregningsutvalget for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU) har de to siste årene utarbeidet et notat om utviklingen i kommunesektorens tjenesteproduksjon som grunnlag for gjennomgang av temaet. Gjennomgang av måloppnåelse i 2005 er utsatt til det 4. konsultasjonsmøtet 25. oktober. Spørsmål om tidspunktet for drøfting av måloppnåelse for senere år vil en komme tilbake til på et senere konsultasjonsmøte.

Utviklingen av en mer forpliktende konsultasjonsordning er omtalt i kapittel 2. Til grunn for en gjennomgang av hvordan det kan oppnås et tettere samarbeid med KS om kostnadsberegninger av reformer, har en partssammensatt arbeidsgruppe utarbeidet et grunnlag for diskusjon av dette temaet. Det legges opp til at arbeidsgruppens fulle rapport legges fram på det 4. konsultasjonsmøtet.

KRD ønsker å invitere KS til å komme med innspill til arbeidet med å gjennomgå samtlige øremerkede tilskudd med sikte på å vurdere egnet innlemmings-/avviklingstidspunkt. Dette er nærmere omtalt i kapittel 3. KRD ønsker videre å involvere KS i å synliggjøre virkninger av bedre kommuneøkonomi. Dette er omtalt i kapittel 4.

Bilaterale samarbeidsavtaler er også tema på det 3. møtet. De enkelte samarbeidsavtalene gjennomgås i kapittel 5.

Når det gjelder enkeltsaker og rammene for kommuneopplegget, håndteres disse sakene i utgangspunktet administrativt på dette tidspunktet i konsultasjonsåret. I enkelte saker har det imidlertid skjedd en vesentlig endring, og disse er omtalt i kapittel 6.

Etter ønske fra KS er forvaltningsreformen satt opp på dagsorden, kapittel 7.

2. Utvikling av en mer forpliktende konsultasjonsordning

Partene er enige om at konsultasjonsordningen skal utvikles og gjøres mer forpliktende. Utviklingsarbeidet skal gjennomføres i løpet av 2006, slik at arbeidet med kommuneopplegget i statsbudsjettet for 2008 kan skje innenfor rammene av en mer forpliktende konsultasjonsordning. Det ble på det 1. konsultasjonsmøtet i 2006 lagt opp til at de mest sentrale elementene i videreutviklingen av ordningen skal være å arbeide videre med bilaterale samarbeidsavtaler og kostnadsberegninger av reformer i kommunesektoren. Utviklingsarbeidet ses i sammenheng med plan for oppretting av ubalansen i kommuneøkonomien.

2.1 Samarbeidsavtaler

I etterkant av det 1. konsultasjonsmøtet ble det nedsatt en partssammensatt arbeidsgruppe, som fikk i oppgave å komme med forslag til retningslinjer for inngåelse og oppfølging av bilaterale samarbeidsavtaler mellom regjeringen og KS. På det 2. konsultasjonsmøtet ga partene sin tilslutning til hovedpunktene i anbefalingene fra arbeidsgruppen, og retningslinjene ble deretter presentert i St.prp. nr. 61 (2005-2006) *Om lokaldemokrati, velferd og økonomi i kommunesektoren 2007 (kommuneproposisjonen)*. Det tas sikte på at det i løpet av 2006 vil bli utgitt en veiledning om arbeid med samarbeidsavtaler.

2.2 Kostnadsberegning av reformer i kommunesektoren

1. Bakgrunn

Regjeringen og KS er enige om at konsultasjonsordningen skal utvikles og gjøres mer forpliktende. Regjeringen legger opp til at de mest sentrale elementene i videreutviklingen av ordningen skal være å arbeide videre med bilaterale samarbeidsavtaler og kostnadsberegninger av reformer i kommunesektoren. Utviklingsarbeidet ses i sammenheng med plan for oppretting av ubalansen i kommuneøkonomien.

På grunnlag av anbefalinger fra en partsammensatt arbeidsgruppe, ble partene på det 2. konsultasjonsmøtet i april 2006 enige om retningslinjer for inngåelse og oppfølging av bilaterale samarbeidsavtaler mellom departementer og KS. Det ble kort tid etter nedsatt en arbeidsgruppe som skulle komme med tilrådinge om hvordan man kan bedre samarbeidet om kostnadsberegninger av reformer i kommunesektoren. Arbeidsgruppen har innhentet erfaringer fra Danmark og Sverige, og dette vil være med på å danne grunnlag for arbeidsgruppens tilrådinge.

Arbeidsgruppen vil rapportere til det 4. konsultasjonsmøtet, men legger med dette frem et grunnlag for en foreløpig drøfting på det 3. konsultasjonsmøtet.

2. Hva kan oppnås?

Statens arbeid med reformer i kommunesektoren skal følge utredningsinstruksen (Instruks om utredning av konsekvenser, foreleggelse og høring ved arbeidet med offentlige utredninger, forskrifter, proposisjoner og meldinger til Stortinget. Vedlegg til Kgl. res. av 18. februar 2000). Formålet med instruksen er å sikre god forberedelse

av og styring med offentlige reformer, regelendringer og andre tiltak. Instruksen skal sikre at den instans som har ansvaret for saken, utreder alle relevante og vesentlige konsekvenser, og at berørte instanser og offentligheten trekkes inn i beslutningsprosessen før beslutning fattes.

Formålet med det igangsatte arbeidet er å komme lenger i retning av et system for omforente kostnadsberegninger ved planlagte og igangsatte reformer i kommunesektoren. Dette er viktig for å kunne fremskaffe et riktigst mulig beslutningsgrunnlag for reformen som sådan, og derigjennom også å oppnå en best mulig samfunnsøkonomisk beslutning. Det er også viktig for å oppnå en best mulig forankring av reformen der gjennomføringen skal finne sted – i kommunene. Eventuelle endringer i arbeidet med kostnadsberegninger som innføres må imidlertid ikke redusere regjeringens mulighet til å foreta helhetlige vurderinger og prioriteringer.

3. Utfordringer

De senere år har samarbeidet om reformer mellom staten og KS/kommunesektoren blitt mer omfattende, og det er mindre uenighet om tall og forutsetninger. Ikke minst har det bilaterale samarbeidet mellom fagdepartementene og KS blitt bedre. Konsultasjonsordningen (som startet i 2000) har i vesentlig grad bidratt til at kontakten er blitt tettere og samarbeidet bedre.

Det kan imidlertid fortsatt forekomme uenighet mellom staten og KS om forutsetninger og konsekvenser av tiltak og reformer. Slik uenighet er uheldig av flere grunner:

- Uenigheten kan skape et generelt dårligere samarbeidsklima mellom staten og KS, og bidra til et dårligere samarbeid om reformen.
- Uenigheten kan føre til en dårligere implementering av reformen, p.g.a. dårligere motivasjon i sektoren.
- Uenigheten kan føre til en dyrere reform, fordi det er uklart hvilke elementer som skal inngå i den.
- Uenigheten er skadelig for offentlig sektors omdømme.
- Uenigheten kan utnyttes politisk, og vanskeliggjøre helhetlig styring og prioritering.

En størst mulig enighet om beregningene vil kunne lede til en ryddigere politisk debatt om premisser, innhold og prioritering.

Beregning av konsekvenser av endringer og reformer i en så sammensatt og kompleks sektor (med bl.a. eget selvstendig beslutningssystem) som kommunesektoren kan være faglig krevende. Det vil ofte være en styrke for beregningene at sektoren selv har bidratt til kvalitetssikring av grunnlagsdata og forutsetninger. Det er derfor fortsatt en utfordring å få til et tidlig og godt samarbeid om beregningene.

4. Hva er reformer?

For å kunne ta stilling til hvilke saker det vil være aktuelt med et tettere samarbeid mellom staten og KS om kostnadsberegninger, er det behov for å avklare hva som menes med reformer. Som et utgangspunkt kan man legge til grunn at man med reformer i denne sammenheng mener oppgaveendringer og regelendringer (lov- og forskriftsendringer) som pålegges kommunesektoren. Eksempel på regelendring er

økt timetall i grunnskolen, som har blitt gjennomført i forbindelse med statsbudsjettet flere ganger de senere år. Et annet eksempel er regelendringer på barnehageområdet, eksempelvis krav til likeverdig behandling av offentlige og private barnehager og krav om lavere foreldrebetaling. Eksempel på oppgaveendring er overføringen av ansvaret for sykehusene fra fylkeskommunene til staten. Et annet eksempel kan være kommunenes merkostnader knyttet til NAV-reformen. Kostnader/innsparinger som påløper som følge av beslutninger i den enkelte kommune/fylkeskommune faller utenfor reformbegrepet.

Det kan være gråsoner hvor det kan være ulike skjønnsmessige vurderinger av hva som kan regnes som reformer. Det kan f. eks. være tale om nasjonale målsettinger om utbygging av tjenestetilbud hvor staten går inn med øremerket finansiering, men hvor det ikke er et direkte statlig pålegg om utbygging. Dersom det er forutsatt at utbygging av tjenestetilbud skal være helt eller delvis finansiert av staten, er det en rimelig tolkning at saken omfattes av reformbegrepet, selv om det ikke er et direkte statlig pålegg om utbygging.

5. *Bedre samarbeid om kostnadsberegning av reformer*

Målet med et styrket samarbeid om kostnadsberegninger mellom KS og staten er mer presise anslag, en felles virkelighetsforståelse, mer effektiv gjennomføring og større forutsigbarhet for kommunesektoren. Et sentralt spørsmål er på hvilket stadium KS skal involveres i prosessen med å forberede reformer. Blant annet er det viktig å skille mellom reformer som i utgangspunktet er offentlig kjente, og reformer som foreløpig kun er under vurdering i regjeringen. Dette avsnittet diskuterer kort hvilke problemstillinger et samarbeid mellom KS og staten kan reise i disse to situasjonene.

Statens arbeid med kostnadsberegning av reformer som berører kommunesektoren vil på et stadium bli koblet til statsbudsjettprosessen. Statsforvaltningens budsjettbehandling baserer seg på budsjettfortrolighet, dvs. at dokumenter knyttet til budsjettbehandlingen er unntatt offentlighet. Dette skal sikre regjeringen mulighet til å arbeide med sitt forslag til statsbudsjett uten innsyn og uten uønsket påvirkning fra omverdenen. Det er viktig for å gi regjeringen anledning til å drøfte saker på et foreløpig stadium, uten at det skapes forventninger som reduserer handlefriheten. Det vil kunne være svært uheldig for staten dersom innholdet i regjeringens budsjettarbeid på et tidlig tidspunkt i budsjettprosessen blir offentlig kjent. Offentliggjøring av regjeringens interne budsjettarbeid kan også være uheldig dersom dette skjer etter framleggelsen av budsjettet. Likebehandling av ulike aktører er et annet viktig hensyn, selv om kommunesektoren har en spesiell stilling som utøver av statlig politikk og som selvstendig folkevalgt prioriteringsnivå.

5.1 *Samarbeid om kostnadsberegninger i kjente saker*

Mange reformer er kjent i god tid før statsbudsjettet for det aktuelle året legges fram. Det gjelder bl.a. saker der regjering og Storting har varslet eller vedtatt handlingsplaner eller nye satsninger (barnehagesatsning, psykiatri, m.m.), eller når reformer fases inn over flere år (dvs. flere budsjettvedtak i Stortinget). Dersom reformforslagene er offentlig kjente, er ikke hensynet til fortrolighet og likebehandling et hinder for å etablere et samarbeid om kostnadsberegninger. Dette er ofte situasjonen ved mange av de store og økonomisk viktige reformene.

KS kan også involveres i et samarbeid om kostnadsberegning av reformer etter at statsbudsjettet er lagt frem. Involvering av KS kan da blant annet bidra til økt gjennomsiktighet i kostnadsberegningene ved at KS kan få innsyn til grunnlagsmaterialet/datagrunnlaget. Dette kan bidra til å klargjøre eventuelle uenigheter mellom departementene og KS. Dersom samarbeidet med KS medfører at det avdekkes svakheter i kostnadsberegningene som ligger til grunn for bevilgningsforslag i statsbudsjettet, vil det kunne være en utfordring å rette disse opp i ettertid. Involvering av KS på dette tidspunktet vil derfor være av størst verdi i forhold til reformer som skal gjennomføres i løpet av flere år, slik at en eventuell oppretting kan gjøres i kommende års budsjetter.

5.2 Samarbeid underveis i budsjettprosessen

En konsekvensutredning av en reform skal normalt bli igangsatt i forkant av at departementet fremmer forslag om gjennomføring av reformen. Dersom arbeidet med reformen følger den ordinære budsjettprosessen, vil konsekvensutredningen være gjennomført innen regjeringens første regjeringskonferanse i mars. Kostnadsberegningene som legges fram i denne sammenheng (som en del av konsekvensutredningen) er av stor betydning. Disse kostnadsberegningene utgjør et viktig grunnlag for regjeringens beslutning om den videre behandlingen av reformen, selv om anslagene som legges til grunn for budsjetttrammene kan bli justert senere i budsjettprosessen.

Det er derfor viktig at kostnadsberegningene på et tidlig tidspunkt i budsjettprosessen er så gode som mulig, dvs. at beregningene er foretatt på grunnlag av tilstrekkelige og realistiske opplysninger. En tidlig involvering av KS vil kunne bidra til mer presise kostnadsanslag.

Samtidig kan en eventuell involvering kunne komme til å bryte med prinsippet om budsjettfortrolighet ved at KS kan få innsyn i fortrolige og sensitive budsjettopplysninger på et tidspunkt hvor det ikke er tatt stilling til hvilke saker/reformer som skal prioriteres, omfanget av reformene m.v. Dette vil kunne skape forventninger til gjennomføring av reformer før de har vært gjenstand for en samlet behandling i regjeringen. Målet for arbeidsgruppen er å utarbeide forslag som kan styrke beslutningsgrunnlaget, uten å påvirke prioriteringsdiskusjonen.

Samarbeid mellom departement og KS om kostnadsberegninger vil være arbeidskrevende. Ettersom en lang rekke tiltak vil bli diskutert tidlig i regjeringens budsjettdiskusjoner uten å bli prioritert i det endelige budsjettforslaget, vil tidlig involvering bety at det brukes mye ressurser på reformer som ikke blir gjennomført.

Hensynet til andre aktører vil også måtte vurderes nærmere. Blant annet for å sikre likebehandling mellom aktører, setter Offentlighetsloven strenge grenser for muligheten til å gi innsyn til noen samtidig som dokumentet er unndratt offentlighet.

6. Oppsummering

Arbeidsgruppen vil arbeide videre med de nevnte problemstillingene. Målet er å komme frem til forslag til ordninger som vil kunne gi et bedre beslutningsgrunnlag i forhold til reformer i kommunesektoren, samtidig som regjeringens muligheter for drøfting og helhetlige prioriteringer ikke reduseres.

3. Gjennomgang av øremerkede tilskudd

I Soria Moria-erklæringen står det at kommunesektoren i hovedsak skal rammefinansieres. Øremerkede tilskudd skal forbeholdes nasjonalt prioriterte satsinger i en oppstartsfase, eller tjenester som kun et fåtall kommuner har ansvar for.

Øremerkede tilskudd kan isolert sett bidra til en raskere måloppnåelse for enkelttjenester. Erfaringen tilsier imidlertid at dette senere kan føre til krav om øremerkede midler til andre tjenesteområder. Dette er en uheldig praksis, som kan gi et ustabil og lite forutsigbart tilbud på offentlige velferdstjenester. I tillegg vet vi at øremerking fører til økt byråkrati, gjør det vanskeligere å tilpasse tjenestene etter lokale behov og reduserer det lokale handlingsrommet.

Samtidig er det en utfordring å utvikle alternative virkemidler for å nå nasjonale velferdspolitiske mål. En mer forpliktende konsultasjonsordning er et viktig element i dette arbeidet.

I kommuneproposisjonen for 2007 varslet regjeringen at det skal settes i gang et arbeid med å gjennomgå samtlige øremerkede tilskudd med sikte på å vurdere egnet innlemmings-/avviklingstidspunkt, samt en vurdering av alternative virkemidler for å oppnå nasjonalt prioriterte målsettinger. Resultatet av dette arbeidet skal etter planen legges frem i kommuneproposisjonen for 2008. KRD ønsker å invitere KS til å komme med innspill til dette arbeidet. KS inviteres til å vurdere de øremerkede tilskuddene, og til å komme med forslag til hvilke tilskudd som bør innlemmes i inntektssystemet/avvikles, og ev. tidspunkt for dette. Der det er hensiktsmessig bes KS også om å vurdere alternative virkemidler. Tilbakemeldingene fra KS vil være et viktig innspill i forhold til de vurderingene som skal gjøres. KS' inviteres til å legge fram sin vurdering i forbindelse med det 4. konsultasjonsmøtet.

4. Synliggjøring av virkninger av bedre kommuneøkonomi

Kommunesektoren har vært gjennom en periode med stram økonomi. Inntektsveksten var svak og netto driftsresultat lå på et lavt nivå i 2002 og 2003. I de senere årene har både inntektsveksten og netto driftsresultat tatt seg opp. Tall fra TBU viser at inntektsveksten var større enn aktivitetsveksten i 2004 og 2005. Det betyr at mange kommuner brukte økte inntekter til å styrke den finansielle balansen i disse årene.

Med et bedre finansielt grunnlag er det grunn til å forvente at det i 2006 blir et nærmere samsvar mellom inntektsvekst og aktivitetsvekst i kommunesektoren. I St.prp. nr. 1 Tillegg nr. 1 (2005-2006) ble det lagt opp til vekst i de samlede inntektene på 7,5 mrd. kroner og i de frie inntektene på 5,7 mrd. kroner. Innenfor de samlede inntektene er det en betydelig vekst i øremerkede overføringer til barnehager og psykiatri.

Med økte inntekter til kommunesektoren bør forholdene ligge til rette for økt kommunal tjenesteproduksjon, bedre kvalitet på kommunale tjenester og økt satsing på vedlikehold av bygninger og kommunal infrastruktur (for eksempel vann/avløp og veier). Tall fra SSB viser at kommunene bruker 7,9 prosent mer på barnehager, skole, helse og omsorg i første kvartal 2006 sammenlignet med første kvartal i 2005. Mye av veksten tilskrives utgiftsveksten i barnehagesektoren, som var på 17,3 prosent. Ser en bort fra dette har imidlertid utgiftene på grunnskolesektoren økt med 6,5 prosent og pleie- og omsorgssektoren økt med 6,3 prosent.

Det er viktig å synliggjøre hva de økte inntektene går til. Regjeringen har prioritert en sterkere kommuneøkonomi for å legge til rette for bedre kommunale tjenester. Det bør være et felles mål for stat og kommunesektor å kunne dokumentere forbedringer i tjenestetilbudet og å synliggjøre dette for innbyggerne. Partene vil derfor drøfte hva som kan gjøres for å oppnå dette, og særlig hva KS kan bidra med i denne sammenhengen.

5. Bilaterale samarbeidsavtaler

5.1 Kvalitetsavtalen for pleie- og omsorgssektoren

Dato for inngåelse

24. juni 2003

Avtaleparter

Daværende Sosialdepartementet og KS

Varighet/Status

24. juni 2006. Avtalen er prolongert fra 1. juli 2006 frem til ny avtale er inngått.

Formål

Formålet med avtalen er at staten og kommunesektoren/KS i fellesskap skal sørge for å bedre kvaliteten og etablere enklere ordninger i de kommunale helse- og omsorgstjenestene. Lokalt basert kvalitetsarbeid anses som vesentlig, og individbaserte tjenester er et hovedmål. Avtalen har vært fulgt opp og er evaluert av en egen administrativ gruppe.

Erfaringer

Noen av de viktigste tiltakene som er gjennomført med utgangspunkt i avtalen er:

Flink med Folk

Sosialdepartementet, Sosial- og helsedirektoratet og KS inngikk i 2002 en avtale om en 4-årig satsing på ledelses- og kvalitetsutvikling innenfor helse- og sosialsektoren, "Flink med folk". Satsingen startet høsten 2002 og ble avsluttet 30. juni 2006. Flink med folk hadde ved utløpet av prosjektperioden hatt deltakelse fra 282 kommuner. Erfaringene fra "Flink med folk" viser at det har vært svært stimulerende for kommunene å delta fordi:

- Lavterskeltilbud - lite byråkrati, enkle søknader og mye muntlig kontakt.
- Kommunene kunne fortsette å arbeide med påbegynt utviklingsarbeid gjennom "Flink med folk" eller de kunne starte opp med nytt ledelses- og utviklingsprosjekt.
- "Flink med folk" tilførte ressurser i form av kompetanse.
- "Flink med folk" har hatt dyktige veiledere i regionene som har bistått kommunene med prosessveiledning i utvelgelse av prosjekt, bestille kompetanse, gjennomføring og overgang til ordinær drift. Alt etter ønske og behov fra den enkelte kommune.
- "Flink med folk" har vært utvikling over tid
- Mange ledere, tillitsvalgte og ansatte har deltatt.
- Kommunene har jobbet i nettverk eller alene, samarbeidet med Effektiviseringsnettverk og Fylkesmenn, samt Høgskoler og andre kompetansemiljøer.

Evaluering av prosjektet vil bli publisert høsten 2006. Evalueringen vil omfatte resultater og fornøydhet i kommunene, og KS sin gjennomføring.

Effektiviseringsnettverkene

I 2005 var til sammen 215 kommuner aktive i eff.nettverk i pleie og omsorg. Samlet var det 56 kommuner som kartla kvalitet gjennom bruk av spørreundersøkelser i

www.bedrekommune.no i hjemmetjeneste, og 58 kommuner spurte pårørende til beboere i institusjon. Kommunene kan nå legge inn egne spørsmål i undersøkelsene for å fokusere på spesielle områder innefor tjenestene. I planene for 2006 ligger det ferdigstillelse av nye verktøy for kartlegging av brukertilfredshet for grupper som har vanskelig med å besvare tradisjonelle brukerundersøkelser. Disse gruppene er demente, brukere med psykiske problemer og psykisk funksjonshemmede.

Kvalitetsindikatorer

De første indikatorene for målt kvalitet ble presentert i www.bedrekommune.no på en egen side, "Tjenestekvalitet", den 23. juni 2005. Det arbeides kontinuerlig med å utvikle nye indikatorer i samarbeid mellom SHdir og KS. Den nye siden er utformet på en slik måte at den enkelte innbygger, politikere, ledere og tjenesteytende ledd i kommunene kan gå inn og se på resultatene på kvalitetsindikatorer fra egen kommune sammenliknet med andre kommuner eller et landssnitt.

Kvalitetssystemer

Det er fortsatt en utfordring at en del kommuner ikke har etablert egne kvalitetssystemer. Den mest effektive veien til god kvalitetsutvikling og internkontroll går gjennom læring og samspill med andre kommuner. Gjennom deltakelse i Flink med Folk og Effektiviseringsnettverkene, velger kommunene selv på hvilken måte de ønsker å arbeide for å forbedre tjenestene. Et slikt lokalt engasjement legger grunnlaget for utvikling eller videreutvikling av kvalitetssystemer som sikrer internkontroll.

Opplæringstilbud

Som bidrag til opplæringstilbud har KS bl.a. gitt ut et eget hefte med gode eksempler på IA-tiltak, gjennomført konferanser om arbeidsmiljø og uønsket deltid, gitt ut idéhåndbok til hjelp ved reduksjon av deltidsstillinger, og blitt enige med NSF om å invitere øvrige parter i kommunesektoren med på et arbeid for å sikre at ansatte føler seg trygge på avviksrapportering ved pasient/brukerbehandling. KS informerer gjennom tradisjonelle rundskriv, hjemmesidene og dagskonferanser/møter om hvilke rettigheter kommunene har mht. fastlegeavtalene.

Styrking av kommunenes kompetanse som arbeidsgiver

Med utgangspunkt i arbeidsgiverplattformen fra 2002 har KS gjennomført opplæringstiltak og prosjekter for å styrke kommunen som arbeidsgiver og utvikle gode arbeidsplasser som bidrar til å sikre kvalitet, rekruttering og utvikling av tjenestene. Det sentrale har vært fokus på tilretteleggende ledelse og myndiggjorte medarbeidere, herunder ulike tiltak for kompetanseheving og bevisstgjøring hos medarbeiderne.

Partene er enige om at mange av målene i avtalen er oppfylt. Partene har imidlertid en gjensidig erkjennelse av at arbeidet ikke har kommet langt nok på enkelte punkter. Dette gjelder spesielt målene om innføring av kvalitetssystemer som sikrer god internkontroll og styrking av legetjenestene i pleie- og omsorgstjenestene. Partene har imidlertid startet opp ytterligere arbeid på disse feltene. Partene er også enige om at det må jobbes mer for å implementere avtalen både i kommunene og i statlige organer.

5.2 Samarbeidsavtalen om kvalitetsutvikling i grunnopplæringen

Det ble inngått ny avtale om kvalitetsutvikling i grunnopplæringen 12. juni 2006 mellom Kunnskapsdepartementet (KD) og KS. Den nye avtalen erstatter tidligere avtale fra januar 2004. Avtalen skal gå fram til 1. januar 2009.

Formål

Målet med avtalen er at begge parter i fellesskap skal arbeide målrettet for økt kvalitet i grunnopplæringen. Partene legger stor vekt på en styrket satsing på lokale løsninger og kommunal forankring av utviklingsarbeidet for å nå nasjonale mål for grunnopplæringen. KD og KS vil legge til rette for at kommuner/fylkeskommuner og skoler skal ha best mulig tilgang til forskningsbasert kunnskap om skolen, og aktivt kunne bruke data om tilstanden i sine skoler i eget utviklingsarbeid for å fremme elevenes og lærlingenes kompetanse.

Den gamle avtalen fra 2004 sa at partene i fellesskap skulle videreutvikle verktøy som kunne brukes for systematisk analyse og vurdering av virksomheten i skolen. I tillegg skulle KS stimulere til at opplæringens innhold, kvalitet og ressursbruk drøftes systematisk i folkevalgte organer. Dette arbeidet fortsettes med den nye avtalen.

Til og med 2005 har ca. 160 kommuner årlig deltatt i KS Skolenettverk med fokus på ressursbruk og kvalitet. Tidligere hadde KS egne undersøkelser og datafangst på ressursbruk, læringsutbytte og trivsel. Disse og statens tidligere undersøkelser er nå samlet og utviklet videre. Staten har nå ansvaret for undersøkelser og innsamling av resultat.

Erfaringer

KS erfarer at for mange kommuner ikke bruker data fra kvalitetskartlegginger i skolene i eget kvalitetsarbeid. Disse kartleggingene omfatter blant annet elev- og foreldreundersøkelser, nasjonale prøver, lesetester og karakterer. Dette skyldes hovedsakelig at mulighetene for å hente ut relevante resultater fra Utdanningsdirektoratets nettsteder er for fragmentert, lite oppdatert og ikke samlet. I tillegg får skolene ikke tilgang til resultatene i et hensiktsmessig dataformat.

KS og Kunnskapsdepartementet er enige om å bedre skolenes tilgang til data, slik at kommuner skal kunne bruke slike data i kvalitetsarbeidet. Derfor vil det bli arbeidet bilateralt mellom KS og Kunnskapsdepartementet med sikte på å gjøre dataene mer oppdaterte, tilgjengelige og anvendelige for skolene.

5.3 Avtale om bosetting av flyktninger i kommunene

Avtalen ble inngått 18.11.2004. Avtalen er inngått mellom Kommunal- og regionaldepartementet og KS. Varighet på avtalen er to år.

Formål

Arbeide for at kommunene fatter vedtak i tråd med bosettingsbehovet. Staten, representert ved UDI, nå IMDi, og kommunesektoren, representert ved KS, skal i fellesskap arbeide for rask, god og stabil bosetting av flyktninger i tråd med de årlige behovene. Avtalen forholder seg til kommunale vedtak om bosetting basert på frivillighet.

Status

Avtalen går ut inneværende år (reforhandles høsten 2006).

Erfaringer

Partene har fulgt opp forpliktelsene som står beskrevet i avtalen.

Målet om maksimalt 6 måneder fra oppholdstillatelse er gitt til bosetting i en kommune, er ikke nådd. Gjennomsnittlig tid fra vedtak om opphold til bosetting var per 30. juni 2006 over 8,5 måneder. Fra vedtak til utsøking, den perioden IMDi arbeider med å finne bosettingskommune, går det i snitt 5,4 måneder, mens det fra utsøking tar i overkant av 3 måneder i gjennomsnitt til bosetting i kommune.

Det har vært en nedgang i antall personer som venter på bosetting etter innføring av ny bosettingsordning i 2002, og videre etter at samarbeidsavtalen ble inngått. Høsten 2000 var det 3 500 og høsten 2002 var det i overkant av 2 000 personer som ventet på bosetting. Per 30. juni 2006 var det 1 190 personer som ventet på bosetting.

Det har blitt bedre samsvar mellom antall plasser kommunene tilbyr og det behovet IMDi har for bosetting. I 2006 er det vedtak om 4 330 plasser. I juni i år hadde 26 kommuner utenfor pressområdene leiligheter til disposisjon for bosetting.

Det er nå langt færre kommuner som anmodes om bosetting, i 2006 i overkant av 200 mot 350 i 2000. Det har vært en økning i vedtakene i region øst. Sammen bidrar dette trolig til mindre flytting de første årene etter bosetting.

Er målsettingene nådd?

Målsettingen med å skaffe tilstrekkelig antall plasser er nådd. For 2006 er det oppnådd vedtaks plasser som utgjør over 100 prosent av behovet slik det ble definert ved anmodningstidspunktet.

Målsettingen med bosetting innen 6 måneder er ikke nådd. Dette skyldes faktorer både hos den enkelte flyktning, internt i UDI/IMDi, og hos den enkelte kommune. Arbeidet med bosetting av flyktninger er ressurskrevende.

SSBs statistikk tyder på at tallene for sekundærflytting har gått ned siden 2003. Mange kommuner gir også uttrykk for dette.

Andre erfaringer

Mange kommuner har blitt anmodet om flerårige vedtak og har gjort slike vedtak. Dette gjør arbeidet mer forutsigbart og fleksibelt mht. å utnytte plassene. En del kommuner fatter imidlertid vedtak med begrensinger på hvem de vil bosette, eller som inkluderer familiegjenforente. Dette gjelder særlig i region øst, der vedtak på til sammen 212 plasser inkluderer familiegjenforente.

Det er usikkert i hvilken grad man har klart å fange opp hvem som har spesielle behov for bosetting, eller om det kun er ønsker som er registrert. Det er viktig at dette arbeidet forbedres i mottakene, da det er grunnlaget for stabil og god bosetting.

Det har periodevis vært vanskeligheter med å benytte alle plasser. Dette skyldes bl.a. at noen kommuner har reagert på endringer i rammebetingelser ved å reservere seg mot bosetting av enkelte grupper.

Det er et godt operativt samarbeid mellom IMDi og KS, og Nasjonalt Utvalg for bosetting fungerer etter hensikten.

Det er en utfordring å sikre tilgangen til arbeid i bosettingsarbeidet.

Bosetting av flyktninger er et arbeid som krever stor fleksibilitet av alle parter. Det skjer hele tiden endringer i behov ut fra antall asylsøkere som får opphold, hvor de kommer fra, hva slags bakgrunn de har, hvilke overføringsflyktninger som kommer osv.

Det er behov for forbedringer av UDIs og IMDis statistikk for å kunne følge opp bosettingsarbeidet.

5.4 Avtale mellom KS og regjeringen - tiltak for å bekjempe og forebygge bostedsløshet

Om avtalen

Avtalen ble inngått den 7. september 2005 mellom KS og regjeringen ved statsrådene for: Arbeids- og sosialdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet, Justis- og politidepartementet og Kommunal- og regionaldepartementet. Formålet med avtalen er å legge til rette for trygge og gode boforhold, jf. målsettingene i strategien *På vei til egen bolig*, jf St.meld. nr 23 (2003-2004). Avtaleperioden er fram til 31.12. 2007.

Partene har i samarbeid forpliktet seg til å gjøre målsettingene i strategien kjent, og til å styrke lokalt samarbeid mellom forvaltnings- og foretaksenheter ved utarbeidelse av lokale avtaler. Partene skal legge til rette for tverrfaglig og helhetlig bistand til personer i vansker og bidra til erfaringsoverføring. KS forplikter seg i avtalen til å orientere og stimulere sine medlemmer til aktiv deltakelse. Husbanken skal stimulere til lokalt samarbeid i regionale kontaktfora og kommunenettverk. Husbanken kan benytte tilskudd til kompetanseutvikling for å sikre og utvikle modeller for samarbeid mellom forvaltnings- og foretaksenheter sentralt og lokalt. Sosial- og helsedirektoratet har tilskudd til utvikling av tjenester overfor bostedsløse.

I forlengelse av avtalen ble det samtidig inngått en avtale mellom Justisdepartementet og KS. Partene forplikter seg til å legge til rette for lokalt samarbeid for bosetting av løslatte fra fengsel. Som et vedlegg til avtalen fulgte en mønsteravtale som kan inngås mellom fengsel og kommune. Avtalenes varighet er fram til 31. desember 2007.

Erfaringer med avtalen

Husbanken har etablert regionale kontaktfora i samtlige regioner, i tillegg til 19 kommunenettverk med deltakelse fra 132 kommuner. Husbanken og Sosial- og helsedirektoratet har aktivt informert om avtalene. Innenfor kriminalomsorgen har alle regioner igangsatt arbeid med å implementere boligavtalen. Regionene har lagt vekt på informasjonsarbeid både overfor egne enheter og aktuelle kommuner, og det vektlegges at kriminalomsorgen skal være en positiv samarbeidspartner for kommunene. Likeledes legges det vekt på tilpasse samarbeidet til lokale forhold og eksisterende samarbeid. Det er stor variasjon i hvor langt regionene har kommet i

arbeidet, men regionene rapporterer at det arbeides med avtaleinngåelse for en rekke fengsler og kommuner. KS har vært aktive i å informere om avtalen sentralt, som for eksempel i "Kommunal Rapport".

Husbanken og Sosial- og helsedirektoratet melder at det er varierende kunnskap om avtalen mellom regjeringen og KS hos kommuner og samarbeidspartnere. Avtalene er tema i kommunenettverkene som er opprettet. Husbanken melder videre om variasjon i KS sitt lokale engasjement i avtalesamarbeidet, og at det bør arbeides mer aktivt for å stimuleres til inngåelse av lokale avtaler. Mønsteravtalen som følger med delavtalen om bosetting ved løslatelse fra fengsel er et godt utgangspunkt for samarbeidet mellom kommuner og kriminalomsorgen. Husbanken er imidlertid av den oppfatning at arbeidet sannsynligvis hadde kommet lenger dersom KS lokalt i noen regioner også var mer aktive i å stimulere til denne type samarbeid. Mer langsiktige perspektiv som omhandler overgangsfaser mellom 1.- og 2. linje helsetjenestene, vil også være vanskelig uten en aktiv innsats fra KS sin side. De samarbeidsavtaler som per i dag inngås mellom helseforetak og kommunene inneholder svært lite om bolig, til tross for at dette i hjelpeapparatet oppfattes som viktig.

Videreføring

Kommunal- og regionalministeren ønsker å utvide samarbeidet med KS. Det er derfor et ønske om å reforhandle den overordnede avtalen med KS. Kommunal- og regionalministeren ønsker å opprette en arbeidsgruppe bestående av relevante departementer og KS. Arbeidsgruppen skal foreslå endringer i avtaleteksten m.

5.5 Avtale om videreutvikling av barnevernet

Avtalen ble inngått 1. september 2005 mellom daværende Barne- og familiedepartementet, nå Barne- og likestillingsdepartementet (BLD) og Kommunenes sentralforbund (KS) og varer i tre år, frem til 1. september 2008.

Formål

Formålet med avtalen er å sikre kvalitetsforbedring og effektivisering, styrke rettssikkerheten, få et mer åpent barnevern, bedre samordning av tjenestene, styrking av barnevernets legitimitet og en styrking av det forebyggende arbeidet. Det sies videre i avtalen:

"Kommunen har hovedansvaret for utvikling av et godt lokalt barnevern. Lokal handlefrihet i oppgaveløsningen er en forutsetning for et godt faglig tilbud til brukere i barnevernet. Avtalen bygger på en styrket satsing på lokale løsninger og lokal forankring av utviklingsarbeidet."

Erfaringer

Avtalen har virket i knapt ett år. Det er etablert en fast samarbeidsarena mellom BLD, Barne-, ungdoms- og familiedirektoratet (Bufdir) og KS for diskusjon av de ulike forhold i avtalen. Begge parter er enige om at denne arenaen har gitt et større fokus på forbedringsarbeidet både i det kommunale og det statlige barnevernet.

Partene skal iflg. avtalen i fellesskap kartlegge kostnadsøkningen i barnevernet og vurdere tiltak for å gjøre barnevernet bedre og mer kostnadseffektivt på både statlig og kommunalt nivå, jf. også kommentar i fellesdokumentet 2004. KOSTRA- tallene

for 2005 viser fortsatt vekst i antall barn med tiltak fra barnevernet. I følge reviderte tall for 2005 fikk i underkant av 40 000 barn tiltak fra barnevernet i løpet av året.

Foreløpige tall for 2005 indikerer imidlertid riktig retning mht en styrket satsing på lokale løsninger. Antall behandlingsdager i hjemmebaserte tiltak øker og antall behandlingsdøgn i barnevernsinstitusjoner reduseres. Partene arbeider med en skisse for å sette i gang et arbeid/utredning på dette området.

Partene skal videre i fellesskap identifisere samhandlingsutfordringer mellom forvatningsnivåene. Samhandlingsutfordringer har vært tema på samtlige av oppfølgingsmøtene. Spesielt er det registrert utfordringer i samarbeidet mellom Barne-, ungdoms- og familieetaten (Bufetat) og de fleste av de store byene/kommunene. Slike utfordringer forekommer også i mindre og mellomstore kommuner. Partene er enige om å gi dette området prioritet og oppmerksomhet fremover, og vurdere tiltak som kan bedre samhandlingen.

Det er satt i gang nettverksarbeid for å bedre kvaliteten og øke effektiviteten i barnevernet i 7 Nettverk for fornyelse og effektivisering – i alt 50 kommuner. Et av disse nettverkene er ASSS – nettverket (Aggregerte styringsdata for samarbeidende storkommuner), som er et nettverk av de 10 største kommunene i landet og omfatter mer enn 30 % av de barna som får tiltak fra barnevernet. I løpet av høsten vil det bli satt i gang fordypning i utviklingsarbeid i 2-4 nettverk med i alt 20 kommuner. Arbeidet drives med økonomisk støtte fra Barne- og likestillingsdepartementet.

Partene skal innenfor rammen av avtalen bidra til å sikre kompetanse og faglig utvikling i kommunene, og bidra til å øke engasjementet hos folkevalgte for barnevernet. Gjennom regionale konferanser (våren 2006) med landets kommuner har Barne- og likestillingsdepartementet presentert nytt veiledningsmaterieil til bruk i barnevernet, og det har vært fokus på hvordan bidra til økt politisk engasjement rundt barnvernet. KS har deltatt på konferansene og bidratt i utviklingen av nytt materieil. Partene er enige om å fortsette en dialog om hvordan bidra til faglig utvikling i kommunene og økt politisk engasjement om barnevernet. Videre skal det samarbeides om FOU-tiltak innenfor rammen av avtalen.

Alle disse tiltakene bidrar til et mer åpent barnevern.

5.6 Avtale om landbruks- og næringsutvikling i kommunesektoren

Landbruks- og matdepartementet og KS har hatt en samarbeidsavtale i perioden 2005/2006. Med bakgrunn i de gode erfaringene fra samarbeidet er denne avtalen nå revidert, og ny avtale ble inngått 26. april 2006. Avtalen løper ut 2007.

Formål

Siktemålet med avtalen er at staten ved Landbruks- og matdepartementet (LMD) og kommunesektoren, representert ved KS, skal fortsette samarbeidet om å utvikle kommunen som nærings- og landbrukspolitisk aktør – innenfor de nasjonale rammene.

LMD og KS er enige om at lokalt utviklingsarbeid er en forutsetning for at kommunene skal fylle den rollen de har fått gjennom økt ansvar og myndighet på landbruksområdet. Arbeidet skal skje innenfor lokalpolitiske rammer, og med spesiell vekt på å se landbruk som en integrert del av samfunns- og næringsutviklingsarbeidet. Samarbeidet gjennom avtalen skal bidra til å synliggjøre gode eksempler, formidle metoder for å utnytte handlingsrommet innenfor politikkområdet og utvikle indikatorer som kan måle kommunenes innsats på området.

5.7 Rammeavtale med KS om ny arbeids- og velferdsforvaltning (NAV)

Dato for inngåelse

21. april 2006.

Avtaleparter

KS og Arbeids- og inkluderingsdepartementet.

Varighet

Til 31. desember 2009.

Formål

Fremme målene for en ny arbeids- og velferdsforvaltning gjennom å legge til rette for etablering av felles lokale kontorer. Avtalen skal gi rammer for og angi initiativ og tiltak som kan støtte opp under lokale partnerskap hvor stat og kommune tar et felles ansvar med utgangspunkt i brukernes behov.

Med utgangspunkt i loven om arbeids- og velferdsforvaltningen skal rammeavtalen danne grunnlag for samhandling mellom staten og kommunesektoren som likeverdige parter. Avtalen avklarer prinsipper for sentrale områder og angir hvor det skal utarbeides felles underlagsmateriale, eller igangsettes felles prosesser som skal understøtte arbeidet med de lokale forpliktende avtalene som den enkelte kommune skal inngå med arbeids- og velferdsetaten.

I tråd med rammeavtalens punkt 3 er finansiering og økonomisk kompensasjon til kommunene i forbindelse med etablering av felles lokale kontorer drøftet mellom partene, jf. punkt 7.

Status for avtalen

Avtalen er inne i sitt første virkeår.

Erfaringer med avtalen

Både prosessen fram mot en avtale og selve avtalen har lagt grunnlaget for et godt samarbeid mellom KS og AID om gjennomføring av NAV-reformen. Det viktigste er likevel at avtalen har bidratt til et godt og løpende samarbeid mellom NAV interim/Arbeids- og velferdsetaten og KS om forberedelser til etablering av NAV-kontorer som vil omfatte alle landets kommuner innen 2010.

I tråd med rammeavtalens punkt 6 har KS og NAV interim i felleskap utarbeidet:

- veileder/mal for inngåelse av lokale samarbeidsavtaler

- plan for felles kompetanseutvikling i felles lokalkontorer og et opplegg for lederutvikling på tvers av kommune/statskillet
- opplegg for etablering av en likeverdig samarbeidsarena i alle fylker, der også fylkesmannen deltar
- opplegg for forsøks- og utviklingsprosjekter og fagutvikling som favner på tvers av stat og kommune
- opplegg for prosess- og resultatevaluering av reformen

I tråd med avtalens punkt 7 har KS og AID samarbeidet om:

- utforming av retningslinjer for at store kommuner i særlige tilfeller skal kunne ta ansvaret for arbeidsmarkedstiltakene for brukere som har hovedinntekt fra kommunale stønader
- utvikling av felles resultatmål, resultatindikatorer og rapportering for målgrupper der stat og kommune har felles ansvar

AID arbeider med et utkast til forskrift om statlig og kommunal utføring av oppgaver på hverandres myndighetsområder, jf. arbeids- og velferdsforvaltningslovens § 14, annet ledd.

Effektiviseringsnettverkene

70 kommuner deltar i nettverkene fornyelsesarbeid i sosialtjenesten. Kommunene har i 2006/2007 fokus på å kompetanseutvikle tjenestens samhandlingsevne, systemer for brukermedvirkning og på resultatoppfølging og kvalitetsindikatorer i lys av NAV.

5.8 Samarbeidsavtale om programmet Livskraftige kommuner – Kommunenetttverk for miljø og samfunnsutvikling

Avtalen er inngått mellom Miljøverndepartementet og KS, og knyttes til programperioden som skal gå over 5 år fra 1.1.2006 til 31.12.2010.

I løpet av programperioden skal det etableres og drives kommunenetttverk for miljø- og samfunnsutvikling med deltakelse fra inntil 200 kommuner.

Formål

Nettverkene formål er:

- Å utvikle en offensiv politikk for miljø- og samfunnsutvikling i deltakerkommunene, i nært samarbeid med innbyggere, frivillige organisasjoner, næringsliv, regionale og statlige myndigheter
- Å styrke kommunenes kompetanse innen miljø- og samfunnsutvikling
- Å utvikle og ta i bruk verktøy og arbeidsformer som støtter det lokale arbeidet for miljø- og samfunnsutvikling
- Å frembringe nasjonale indikasjoner for den utviklingen som skjer i kommunene med hensyn til miljø- og samfunnsutvikling
- Å gi grunnlag for å videreutvikle statlige rammebetingelser og virkemidler for det lokale arbeidet knyttet til miljø- og samfunnsutvikling

Erfaringer

Avtalen er inne i sitt første virkeår. Det er etablert en koordineringsgruppe mellom partene. MD har sørget for at en representant for fylkesmennene, som har en miljøfaglig veilederrolle i programmet, er trukket med i koordineringsgruppa. Direktoratet for naturforvaltning, Statens forurensningstilsyn og Riksantikvaren har

utarbeidet policynotater om sin rolle i programmet. På oppdrag fra MD har ECON analyse lagt fram en rapport som viser en oversikt over beslektede statlige kommunerettede satsinger.

KS har rekruttert rådgivere som skal etablere og drive nettverkene. Fem pilotnettverk er etablert for å konkretisere programmets tema, metodikk og verktøy. Invitasjon til å delta i det ordinære nettverksarbeidet er i ferd med å sendes ut fra KS i regionene, med påmeldingsfrist 31.12.2006.

Ca 50. kommuner søkte om å delta i pilotnettverkene. Partene mener det er realistisk å oppnå deltakelse fra ca. 100 kommuner i løpet av det første virkeåret, ca. halvparten av måltallet for femårsperioden. Det legges opp til ytterligere to rekrutteringsrunder i avtaleperioden.

5.9 Avtaler under utarbeiding

Avtale om barnehageløftet

Etter planen skal avtale om barnehageløftet inngås i løpet av august 2006 mellom Kunnskapsdepartementet og KS. Avtalen skal vare til 31.12.2008.

Formålet med avtalen er å systematisere samarbeidet mellom KS og KD for å nå følgende omforente mål på barnehageområdet:

- å få etablert et tilstrekkelig antall barnehageplasser for barn under opplæringspliktig alder med høy kvalitet og til lav pris i alle kommuner.
- klargjøre kommunens rolle som lokal barnehagemyndighet – bl.a. for å oppnå gode samarbeidsordninger mellom kommunen og private barnehager, herunder en velfungerende samordnet opptaksprosess.
- Overgang til rammefinansiering av barnehagesektoren når full barnehagedekning er oppnådd.

Avtale om tiltak for bedre samhandling innenfor helseområdet mellom 1. og 2. linjen

En prosjektgruppe bestående av medlemmer fra Helse- og omsorgsdepartementet, KS og ulike fag-, bruker og kompetansemiljøer i helsesektoren avga i juni en rapport med anbefalinger om organisatoriske tiltak for bedre samhandling innenfor helseområdet. Prosjektgruppens utgangspunkt er at det ikke finnes noe enkeltstående grep som alene kan svare på helsetjenestens utfordringer om bedre samhandling. I rapporten anbefales det imidlertid å:

- Intensivere oppfølgingen av tiltak som er i bruk i dag, men der prosjektgruppen mener at tiltakenes potensial ikke er utnyttet.
- Sikre bedre informasjonsflyt og kommunikasjon ved større vekt på å samordne IKT-opplegg. Dette må inkludere kommunale pleie- og omsorgstjenester, spesialisthelsetjenester og primærhelsetjenester.
- Sikre gode rammer for samhandling ved å bruke et mer gjennomgripende avtalesystem, felles fora og utvikling av avtaler på lokalt plan som kan bedre samhandlingen.

Prosjektgruppen foreslår at det inngås en avtale på nasjonalt nivå mellom staten og KS som forankres i konsultasjonsordningen. Den nasjonale avtalen kan være

utgangspunkt for regionale og lokale avtaler mellom foretak og kommuner. Dette bør følges opp med å iverksette et forberedelsesprosjekt der det konkretiseres hvordan avtalen bør innrettes, herunder veiledningsmateriale for det faglige innholdet i de lokale avtalene. I forberedelsen til dette arbeidet bør det også gjøres en klargjøring i forhold til eksisterende avtaler.

Det arbeides videre med sikte på at staten ved Helse- og omsorgsdepartementet og kommunene ved KS inngår en samarbeidsavtale som forankres i konsultasjonsordningen. Som et ledd i arbeidet med denne avtalen vil partene i fellesskap foreta analyser, identifisere strategier og tiltak som tilsvarer samhandlingsutfordringene. Det legges til grunn at den nasjonale avtalen kan være utgangspunkt for regionale og lokale avtaler mellom helseforetak og kommuner.

6. Kommunesektorens oppgaver og tjenesteproduksjon

I rapporten fra arbeidsgruppen som i 2003 utarbeidet forslag til videreutvikling av konsultasjonsordningen, står det bl.a. følgende om håndtering av enkeltsaker til det 3. konsultasjonsmøtet:

”Når det gjelder enkeltsaker og rammene for kommuneopplegget, så framkommer det som regel lite nytt i august utover det som allerede er omtalt i kommuneproposisjonen. Disse temaene bør derfor i utgangspunktet håndteres administrativt på dette tidspunktet i konsultasjonsåret. I den grad det har skjedd en utvikling i enkeltsaker, bør det foretas en vurdering av dette på administrativt nivå [...].”

Det vil imidlertid kunne forekomme unntak fra denne hovedregelen. Det er satt av et underpunkt (avsnitt) til hvert departement og KS som melder inn saker, men det vil altså ikke nødvendigvis være saker under alle departementene.

Kultur- og kirke departementet (KKD) har ikke deltatt ifm. det to første konsultasjonsmøtene i 2006, og det er derfor lagt opp til at KKD presenterer fire saker på dette møtet.

6.1 Kommunal- og regionaldepartementet

Regnskapsprinsipper for kommuneregnskapet – rapport fra arbeidsgruppe

På bakgrunn av forslag fra KS på det 1. konsultasjonsmøtet 25. februar 2005 ble det nedsatt en arbeidsgruppe som skulle vurdere omlegging av kommuneregnskapet slik at netto driftsresultat påvirkes av avskrivninger i stedet for avdrag. Arbeidsgruppen levert i juni i år sin rapport, og denne er lagt ut på www.odin.no/krd.

Arbeidsgruppen har trukket følgende konklusjoner i sin rapport:

- A.** Ut fra behovet for kostnadsinformasjon for vurdering av effektiv ressursbruk på tjenestenivå ser arbeidsgruppen ikke at det er nødvendig å endre prinsippet for periodisering av utgifter i kommuneregnskapet.
- B.** Arbeidsgruppen mener at et regnskap basert på gjenanskaffelsesverdier vil gi mer relevant regnskapsinformasjon med hensyn på formuesbevaring i form av gjenanskaffelse av varige driftsmidler. En eventuell omlegging må utredes nærmere.
- C.** Representantene fra Kommunal- og regionaldepartementet, NKK – Forbund for kommunal økonomiforvaltning og skatteinnkreving og Norges Kommunerevisorforbund (NKRF) mener at dagens kommuneregnskap bør videreføres. Et regnskap der resultatet synliggjør endringer i egenkapitalen gir ikke vesentlig mer relevant informasjon enn dagens kommuneregnskap med hensyn på formuesbevaring i form av egenfinansiering av investeringer og behovet for driftsbuffer. Årlige endringer i egenkapitalen gir ikke uttrykk for om økonomiforvaltningen er bærekraftig i et langsiktig perspektiv, og bør ikke trekkes

frem som det primære styringsmålet for en kommune for å ivareta hensynet til formuesbevaring.

D. Representantene fra KS og Ailin Aastvedt (Telemarksforskning-Bø) anbefaler et det gjennomføres forsøk med fullperiodiserte regnskaper i kommunesektoren.

Representantene viser til følgende forhold som trekker i retning av det bør gjennomføres slike forsøk i kommunesektoren:

- Fullperiodiserte kommuneregnskap vil kunne fange opp kapitalkostnader på en bedre måte enn dagens kommuneregnskap. Dette vil kunne gi økt fokus på:

- i. Effektiv ressursbruk; ved at regnskapet fokuserer på kostnader og ikke utgifter og utbetalinger
- ii. Formuesbevaring, ved at resultatet i kommuneregnskapet reflekterer endringen i kommunens formue (egenkapitalen).

- Internasjonalt skjer det en utvikling av standarder for fullperiodiserte regnskap i offentlig sektor (IPSAS), som vil være retningsgivende for offentlige regnskaper fremover.

- Utvikling i våre naboland: Sverige har hatt fullperiodiserte kommuneregnskap i over 10 år og Danmark har vedtatt innført fullperiodiserte kommuneregnskap for de nye kommuner og regioner.

- Det gjennomføres allerede forsøk med fullperiodiserte regnskap i 10 statlige virksomheter.

Ved å gjennomføre et begrenset forsøk – eksempelvis i 10 kommuner – vil man få konkretisert fordeler, utfordringer og kostnader ved å gå over til et nytt regnskapssystem. Dette vil være viktig informasjon for senere beslutninger om og eventuelt i hvilken form man bør innføre fullperiodiserte regnskaper for kommunesektoren.

E. Arbeidsgruppen mener at alternativet der kun avdrag byttes ut med avskrivninger i netto driftsresultat ("alternativ 1") ikke er et aktuelt alternativ for kommuneregnskapet.

F. Representantene fra KS og NKRF anbefaler at dagens "Hovedoversikt Drift" i kommuneregnskapet omredigeres i tråd med "alternativ 2", slik at dagens tilbakeføring av avskrivning (Motpost Avskrivning) og utgiftsføring av låneavdrag (Avdrag på lån) kommer etter resultatlinjen "Korrigert Netto Driftsresultat". Ved å foreta denne endringen vil man etter disses mening øke regnskapets informasjonsverdi i forhold til formuesbevaring ved at man i tillegg til dagens "Netto driftsresultat" også får et resultatbegrep som tar hensyn til kapitalslit uavhengig av finansieringsform. Denne resultatlinjen vil også samsvare med netto driftsresultat pr funksjon (KOSTRA), der avskrivninger og ikke avdrag påvirker resultatet.

G. Representantene fra KS og NKRF anbefaler også at det gjennomføres endringer i føringen av avsetning til og bruk av bundne fond, i tråd med punkt 8.1 i rapporten.

Se også vedlegg a) til dette materialet for en nærmere omtale av arbeidsgruppens rapport.

Arbeidsgruppens rapport tas til orientering på dette møtet, og behandles videre på det 4. konsultasjonsmøtet.

Innspill fra KS: Ny lov for vann- og avløpsområdet

KS har bedt regjeringen om en offentlig utredning om behovet for en egen VA-lov, og eventuelt lage utkast til lovtekst. Hovedhensikten er å få samlet og tydeliggjort et svært spredt og uklart regelverk innenfor et område med kritisk infrastruktur. En egen lov vil kunne tydeliggjøre ansvar og kompetanse på ett eller et fåtall departementer, noe som vil styrke dialogen mellom sentrale myndigheter, kommunene, bransjen og forbruker. Flere andre bransjer med kritisk infrastruktur (kraft og vei) har egne sektorlover. KS tror også en slik lov kan være positiv mht å effektivisere offentlig sektor, og gi et mer forbrukervennlig regelverk. En sektorlov vil også kunne skape økt fokus på VA-tjenester, og slik bidra med hensyn til kompetanse og rekruttering. Sverige og Finland har gode erfaringer med egne VA-lover. Når det bes om en offentlig utredning, er det fordi utviklingen av en slik lov vil være en omfattende oppgave der mange hensyn skal ivaretas.

6.2 Helse- og omsorgsdepartementet

10 000 nye årsverk i pleie- og omsorgssektoren

Regjeringen har en målsetting om 10 000 nye årsverk i pleie- og omsorgssektoren innen utgangen av 2009, i forhold til nivået i 2004.

Etter en gjennomgang av tall fra Kostra (SSB) og PAI (KS) viser foreløpige tall en personellvekst i intervallet 1600 til 2200 årsverk i pleie og omsorgssektoren i 2005, eller anslagsvis 1 900 årsverk. Det understrekes at det er betydelig usikkerhet knyttet til dette anslaget. Tallene er korrigert for mulige feilrapporteringer og sjekket mot økning i lønnsutgifter og brutto driftsutgifter. Utviklingen i lønnsutgiftene indikerer at hoveddelen av årsverksveksten har kommet sent på året.

For 2006 viste kommunal rapportering til Sosial- og helsedirektoratet at kommunene planlegger om lag 1.800 nye årsverk i 2006, dvs. på om lag samme nivå som anslått for 2005. KS' budsjettundersøkelse fra januar i år viste at om lag halvparten av kommunene planla å styrke pleie- og omsorgstjenesten, og et forsiktig anslag tilsa om lag 1.500 nye årsverk i 2006. Det er imidlertid grunn til å peke på at veksten i kommunenes frie inntekter anslås å bli høyere i 2006 enn 2005, og at kommunenes økonomiske fundament nå er bedre. Dette kan peke i retning av en noe sterkere årsverksvekst enn det som kommer til uttrykk gjennom kommunenes rapportering til Sosial- og helsedirektoratet og KS sin budsjettundersøkelse.

For 2005 og 2006 samlet mener HOD og KS at et forsiktig anslag kan være anslagsvis 3.500 nye årsverk. Usikkerheten i anslaget må understrekes.

6.3 Kultur- og kirke departementet

Generell kulturlov

I samsvar med formuleringen i Soria Moria-erklæringen om å ”innføre en enkel, generell kulturlov som gir uttrykk for det offentliges ansvar på kulturfeltet” arbeider KKD nå med å forberede et høringsnotat med utkast til lovtekst.

Det tas sikte på å gjennomføre en bred høringsrunde i høst, slik at en lovproposisjon kan bli fremlagt for og behandlet av Stortinget i løpet av vårsesjonen 2007.

Det er lagt til grunn at loven skal være enkel og overordnet uten detaljerte føringer for bevilgningsnivå, prioriteringer eller organisering av kulturområdet i fylkeskommunen og kommunen. I utformingen av innholdet i loven må det legges vekt på at lovfesting ikke må skape en rigiditet i kulturpolitikken som hindrer nødvendig tilpasning til lokale behov og fortløpende endringer i kultursektoren. Kulturpolitikken må kontinuerlig kunne tilpasse seg en sektor i rask endring og fange opp nye behov. Lovforslaget må dessuten avspeile at kulturpolitikken ikke utelukkende handler om forholdet mellom stat, fylkeskommune, kommune og kulturlivet. Med økende grad av globalisering er utformingen og gjennomføringen av kulturpolitikken også påvirket av internasjonalt avtaleverk som EØS og WTO.

Bibliotek

En større utredning om biblioteksektoren, som ABM-utvikling har forestått, vil bli overlevert Kultur- og kirkeministeren i slutten av september 2006. Utredningen – ”Bibliotekreform 2014” – vil ventelig ta til orde for vesentlige strukturendringer på bibliotekfeltet som vil berøre kommunesektoren. Dokumentet vil bli sendt på bred høring.

Stat-kirke

Den offentlige utredningen om staten og Den norske kirke (NOU 2006:2) behandler en rekke spørsmål som berører kommunene. Utredningen er sendt til høring med svarfrist 1. desember 2006. Det foreligger forslag til ulike modeller, men her beskrives tre av modellene:

Lovforankret folkekirke som innebærer at Grunnlovens nåværende bestemmelser om statskirkeordninger oppheves, og at Den norske kirke blir et selvstendig rettssubjekt med egne styringsorganer og med selvstendig ansvar for alle saker som har med kirkens tro og virksomhet å gjøre.

Selvstendig folkekirke som innebærer at Den norske kirke ikke lenger er en del av statsforvaltningen, men etableres som et selvstendig trossamfunn på lik linje med andre tros- og livssynssamfunn.

Grunnlovsforankret folkekirke som innebærer at dagens statskirkeordning videreføres innenfor dagens grunnlovsbestemmelser.

Digitalt bakkenett for fjernsyn

Regjeringen besluttet 1. juni 2006 å tildele Norges televisjon AS (NTV) konsesjon for utbygging og drift av et digitalt bakkenett for fjernsyn. Utbyggingen av et digitalt bakkenett for fjernsyn innebærer at hele befolkningen får tilbud om digitale fjernsynssignaler. Det digitale bakkenettet vil blant annet gi en rekke kanaler og tilleggstjenester. Bakkenettet skal dekke 95 % av befolkningen inkludert satellittskygger. Øvrige deler av befolkningen får et digitalt tilbud via satellitt, kabel og bredbånd. Det digitale bakkenettet vil bli utbygd regionvis. Det vil parallelt skje en regionvis avvikling av distribusjonen av analoge fjernsynssignaler via bakkenett. NRK er av departementet pålagt en rekke vilkår som må være oppfylt før slokking av analoge fjernsynssignaler i den enkelte region kan finne sted. Dette skal sikre at befolkningen har et tilfredsstillende digitalt fjernsynstilbud innen det analoge fjernsynstilbudet avvikles. En tilsvarende etappevis analog slokking er allerede i gang i Sverige, og det er i den forbindelse opprettet en Digital-tv-kommisjon som skal planlegge, koordinere, informere og rapportere om overgangen fra analoge til digitale

tv-sendninger i bakkenettet. Kommisjonen samarbeider her med kommunene om informasjonsspredning og tilrettelegging på lokalt nivå, og erfaringene fra dette samarbeidet er gode.

Norske kommuner kan også involveres på tilsvarende måte ved utrulling av det digitale bakkenettet i Norge, både når det gjelder informasjon og teknisk assistanse. Digitaliseringen av bakkenettet innebærer at alle som ikke er tilknyttet kabel eller satellittnett må ha en mottaker for å se TV. Dette berører den tredjedelen av befolkningen som fortsatt bruker bord- eller takantenner. Man antar at mange av disse er eldre og lite teknologikyndige, og derfor vil trenge informasjon og assistanse. Prisen på mottakerne skal ikke overstige 1500 kroner.

6.4 Kunnskapsdepartementet/ Helse- og omsorgsdepartementet

Stort behov for flere plasser til lærlinger i helse- og omsorgssektoren

Mange unge som ønsker å bli lærling innen helse- og omsorgssektoren opplever problemer med å få tegnet lærekontrakt. Kunnskapsdepartementet og Helse- og omsorgsdepartementet har sendt brev til alle kommuner og helseforetak med oppfordring til å bidra til at flere unge i videregående opplæring får læreplass i helse- og omsorgsfagene.

Regjeringens målsetting om 10 000 nye årsverk i helse- og omsorgssektoren innen 2009 og en økning i andelen personell med helse- og sosialutdanning vil medføre økt behov for kvalifisert arbeidskraft. For å sikre tilgangen på helse- og omsorgsarbeidere med fagbrev er det helt nødvendig å opprette flere læreplasser i helse- og omsorgssektoren – særlig innenfor helsefagarbeidere. Omleggingen av hjelpepleierutdanningen og omsorgsarbeiderutdanningen til helsefagarbeiderutdanningen vil også medføre et vesentlig økt behov for læreplasser fra høsten 2008. KS har i samarbeid med NAVO, HSH, Utdanningsdirektoratet og Sosial- og helsedirektoratet etablert prosjektet ”Aksjon helsefagarbeider”. Målsettingen er å øke antallet læreplasser for helsefagarbeidere i både kommunale, statlige og private virksomheter.

Kommunene oppfordres, på lik linje med helseforetakene og private institusjoner, til å ta ansvar ved å bidra til at flere unge i videregående opplæring får læreplass, og samtidig sikre samfunnet kvalifisert arbeidskraft til helse- og omsorgssektoren.

6.5 Arbeids- og inkluderingsdepartementet

NAV-reformen

Det har i mai/juni vært avholdt tre møter mellom KS, Arbeids- og inkluderingsdepartementet, Kommunal- og regionaldepartementet og NAV interim om kommunenes merutgifter knyttet til NAV-reformen.

Følgende temaer har vært drøftet:

- Valg av kostnadsnøkkel for fordeling av kompensasjon til kommunene
- Fordeling av kostnadselementer mellom stat og kommune.
- Antall kommunale årsverk i NAV-kontorene som grunnlag for kostnadsfordelingen.

Endelig opplegg for kompensasjon vil bli presentert i statsbudsjettet for 2007.

6.6 Finansdepartementet – innspill fra KS

Innspill fra KS: Revisjon av kommunale selskaper

Siden den nye revisorloven trådte i kraft 1.8.1999 har kommunerevisorer vært avskåret fra å revidere kommunalt eide aksjeselskaper. Samtidig har ikke kommunal praksis vært fullt ut godkjent av Kredittilsynet, og kommuneloven har blitt endret slik at kommunene nå kan konkurransesette kommunerevisjonen. Dette har medført en uheldig konkurransesvridning i favør av privat revisjon. Videre medfører dette en fare for rekrutteringen til kommunal revisjon. KS ber derfor Finansdepartementet foreslå endringer i revisorloven slik at kommunale revisjonsvirksomheter gis adgang til å revidere kommunale aksjeselskaper, og at praksis fra kommunal revisjon likestilles med praksis fra privat revisjon. Det forutsettes at revisor handler på vegne av generalforsamling. Saken var senest oppe i KS sentralstyret 14.02.06 og tatt opp i brev med Finansdepartementet 21.04.06.

6.7 Fornyings- og administrasjonsdepartementet – innspill fra KS

Innspill fra KS: Innkrevingsutvalget og spørsmålet om organisering av skatteinnkrevingen

Spørsmålet om organisering av skatteinnkrevingen har vært gjenstand for utredninger og diskusjon en rekke ganger. Stortinget avviste å statliggjøre skatteinnkrevingen i Norge både ved behandlingen av St.prp. nr. 44 (ROSA-utredningen) i 1994 og St.prp. nr. 41 (STRADEC-utredningen) i 1996.

Spørsmålet var senest gjenstand for utredning i NOU 2004:12 Bedre skatteoppkreving som ble videreført med en videre utredning som ble oversendt Finansdepartementet i mars 2006.

Innkrevingsutvalget ble nedsatt av Moderniseringsdepartementet 23. september 2005, og har fått i mandat å utrede landets samlede offentlige innkrevingssystem og fremme forslag til forbedringer. Utvalget skal avgi innstilling innen 15. desember 2006.

Utvalget ble satt ned mens blant annet den videre utredningen etter ”NOU 2004:12 Bedre skatteoppkreving” og prosessen om ”Utvidet registrering av utleggsforetninger i Løsøreregisteret og bedre samordning av utleggstrekk” jf. Ot.prp. nr. 66 (2004-2005) fortsatt pågikk. I innkrevingsutvalgets mandat står det om dette:

”Prosessene som er beskrevet ovenfor forutsettes videreført og faller utenfor utvalgets mandat, men kan tas med utvalgets beskrivelser for å få en helhetlig oversikt over situasjonen mht. offentlig innkreving.”

KS vil presisere at man gikk inn i innkrevingsutvalget i den forståelse av at oppdraget ikke ble en ny utredning om organisering av skatteinnkrevingen.

I mandatet blir utvalget bedt om å beskrive hvordan utvalgte andre land har innrettet sitt system for offentlig innkreving. KS viser til at både den svenske modellen og den

nye danske løsningen baserer seg på en sentralisering og statliggjøring av både skatteinnkrevingen og innkrevingen av kommunale krav. En slik modell vil få store negative konsekvenser for den synergien som i dag er mellom innkrevingen av skatt og kommunale krav. Løsningen vil ødelegge for kommunenes muligheter til å håndtere egen inntektsside, og i en slik modell vil kommunene stå igjen som rene utgiftsadministratorer.

KS er urolig for at innkrevingsutvalget vil komme med en utredning hvor spørsmålet om organisering av skatteinnkrevingen blir sentralt, før man har fått avsluttet NOU 2004:12 Bedre skatteoppkreving med dertil videre utredning. KS ber Regjeringen om å presisere overfor innkrevingsutvalget at dette ikke blir en utredning om organiseringen av skatteinnkrevingen.

Merknad fra FAD

Når det gjelder spørsmål vedrørende Innkrevingsutvalget, ønsker FAD å orientere om følgende:

Utvalget har i oppgave å utrede den samlede offentlige innkrevingsaktiviteten. Det vil si at utvalget behandler hele innkrevingsprosessen fra fastsetting, ordinær innbetaling og innfordring. Skatteinnkreving inngår dermed som en del av den totale innkrevingen.

Hittil har utvalget:

- gjennomført møter med alle involverte aktører
- gjennomført en internasjonal kartlegging (herunder gjennomgang av skatteinnkrevingen i Sverige og Danmark).
- gjennomfører for tiden en ressurskartlegging både innenfor statlig og kommunal innkreving.

FAD mener at utvalget har hatt fokus på hele innkrevingsområdet og ikke særskilt på skatteområdet. Utvalget er oppmerksom på NOU 2004:12 som FIN har ansvar for å følge opp.

Kap. 7 Forvaltningsreformen – innspill fra KS

1. Overordnede premisser og prinsipper for reformen

Det skal være tre direkte folkestyrte forvaltningsnivåer i Norge. Innenfor enhetsstatens rammer skal det lokale og regionale folkestyret fornyes og styrkes. Det skal utvikles robuste kommuner og regioner som utnytter lokale og regionale fortrinn - og ivaretar nasjonale mål og interesser, til beste for befolkning, næringsliv og samfunn.

Målsettingene for forvaltningsreformen:

- Sterke folkestyrte regioner skal styrke demokratiet, og sikre at oppgaver legges til lavest mulige effektive forvaltningsnivå
- Sterke folkestyrte regioner skal modernisere, forenkle og samordne
- Sterke folkestyrte regioner skal skape verdier og sikre velferden

Kommuner og regioner skal være fullstendige og selvstendige politiske forvaltningsnivåer, dvs. de skal ha et helhetlig politisk, faglig og finansielt ansvar og myndighet for de oppgaver de skal dekke. Regionene og kommunene skal være generalistorganer med et bredt oppgaveansvar.

Kommuner og regioner skal finansieres gjennom rammeoverføring og skatteinntekter. Et friere kommunalt og regionalt skattøre må vurderes i forvaltningsreformen, men lokale skatter må ikke redusere de statlige rammeoverføringene.

2. Kommunestrukturen og kommunale oppgaver

Kommunenes rolle som samfunnsutvikler må styrkes slik at kommunene utnytter sitt handlingsrom for lokal utvikling og verdiskapning. Reformen skal også styrke kommunenes mulighet til å ivareta dagens oppgaver og til å ta på seg nye frivillige oppgaver initiert ut fra lokale behov. Det betyr at kommunene må ha virkemidler, frihet og økonomisk handlingsrom.

Det er en viktig sammenheng mellom kommunens størrelse og evne til å ivareta spesialiserte oppgaver alene eller i samarbeid med andre. Kommunene må aktivt vurdere styrker og svakheter ved dagens struktur og oppgaveløsning.

Økonomiske insentiver knyttet til sammenslutning bør videreføres, og utvikles i tråd med de erfaringene som vi har fra allerede sammensluttede kommuner i Norge. En styrking av økonomiske insentiver knyttet til nye forpliktende samarbeidsmodeller og sammenslutning, vil totalt sett bidra til en mer dynamisk, handlingsorientert og ansvarlig kommunesektor.

Store kommuner eller kommuner som deltar i forpliktende politisk styrt samarbeid, kan få ansvar for oppgaver gjennom avtale med det ansvarlige forvaltningsnivået.

3. Regionale oppgaver

Det må skje en omfattende overføring av oppgaver fra staten til det nye regionale folkevalgte nivået, i tillegg til de oppgaver dagens fylkeskommune har. Reformen må innebære en samlet overføring av disse oppgavene som må ses i sammenheng. Med utgangspunkt i Landsstyrets vedtak 3. mars 2005, vil en i det følgende presisere og konkretisere de oppgaver regionen må få ansvar for:

Regionen skal ha et samlet ansvar (politisk, faglig og finansielt) for *samferdselspolitikken* på regionalt nivå. Det betyr at regionene i tillegg til nåværende fylkeskommunale oppgaver når det gjelder kollektivtransport og vegger, blant annet ansvaret for riksveger med unntak av stamveger (med ansvaret følger også tilhørende fergestrekninger), ansvaret for kjøp av persontransport på jernbane for regionale ruter, ansvaret for kjøp av persontransport på regionale flyruter.

Konsekvensen vil bl.a. være at Statens vegvesens 5 regionkontorer med fag- og planapparat knyttet til vegger legges under de folkestyrte regionene.

Regionen skal ha et samlet ansvar for *bygdeutviklings-, nærings- og innovasjonspolitikken* på regionalt nivå. Det betyr at regionene i tillegg til nåværende fylkeskommunale oppgaver innenfor tilrettelegging for næringsutvikling blant annet får overført ansvaret for Innovasjon Norges distriktskontorers virkemidler og faglige apparat og fylkesmannens landbruksavdeling, herunder virkemidler til regionalt innrettede bygdeutviklingstiltak

Regionen skal ha ansvar for *fiskeri- og havbrukspolitikk* på regionalt nivå. Innenfor havbruk innebærer det at regionen skal ha ansvaret for å samordne og treffe vedtak etter akvakulturloven. Konesjonsavgifter i forbindelse med havbruk skal tilfalle kommuner og regioner som stiller arealer til disposisjon for nye konsesjoner. Det må utredes ordninger med et sterkere regionalt ansvar knyttet til fiskeriene, slik regjeringen påpeker i Soria Moria-erklæringen.

Regionen skal ha ansvar for *naturressursforvaltningen* på regionalt nivå. Regionen skal ha samlet ansvar for *miljøvernpolitikken* på regionalt nivå. Det betyr at regionene i tillegg til nåværende fylkeskommunale oppgaver innenfor kulturminnevernet skal ha ansvaret for miljøvernoppgavene som i dag er tillagt fylkesmannen.

Regionen skal ha samlet finansielt ansvar for *kulturpolitikken* på regionalt nivå. Det betyr at regionene i tillegg til dagens fylkeskommunale oppgaver blant annet skal ha ansvaret for forvaltningen av nåværende statlige tilskuddsordninger til lokale og regionale kulturtilbud og regionale oppgaver og funksjoner som i dag er tillagt statlige institusjoner. Samt økonomiske ressurser til bygg og anlegg som i dag er en del av Kulturdepartementets budsjett og spillemidler, som går til lokale og regionale tiltak.

Regionen skal ha samlet ansvar for *videregående opplæring*, fagskoleutdanning og aetats kompetansegivende tiltak.

Regionen skal ha bestilleransvar med økonomiske ressurser for *høyere utdanning og FoU* for å påvirke utvikling av faglinjer, forskning og utviklingsprogrammer ut fra regionens behov.

Regionen skal ha et bestilleransvar ("sørge-for-ansvaret") med økonomiske ressurser for *spesialisthelsetjenesten*.

Regionen skal ha samordningsansvar for *folkehelsearbeidet* på regionalt nivå.

Regionen skal ha et samlet ansvar for det *internasjonale samarbeidet* på regionalt nivå.

Regionen skal ha ansvaret for den helhetlige *samfunnsplanleggingen* på regionalt nivå.

Ansvar for å fordele økonomiske midler gjennom skjønn basert på nasjonalt opptrukne retningslinjer, må overføres til regionene.

Innenfor de oppgaveområder som skal ivaretas av regionene, må regionen ha ansvar for faglig veiledning overfor kommunene samt klagesaksbehandling innenfor særlovgivning der kommunen er 1. instans. Veiledning skal være etterspurt fra kommunene.

Det vises for øvrig til KS Landsstyrets vedtak 23.5.2006.

4. Regional inndeling

KS landstyre vedtok 3. mars 2005 at antallet regioner bør kunne reduseres til 7 - 9 regioner, basert på en balansert vurdering av identitet, størrelse og funksjonalitet, og på et dynamisk perspektiv for robuste regioner for framtiden. Et avgjørende premiss er at det skjer en omfattende overføring av oppgaver og ansvar fra staten, og at regionen sikres en finansiering som svarer til oppgavene.

Premissene og kriteriene for den framtidige regioninndelingen må avklares gjennom Stortingets behandling av stortingsmeldingen om forvaltningsreformen høsten 2006. Forvaltningsreformen skal gjennomføres fra 1. januar 2010. Dette forutsetter at ikke bare oppgaver avklares i Stortinget inneværende år, men at viktige premisser og kriterier for avklaring av den framtidige regioninndelingen blir fastsatt.

KS vil bidra til at prosessen for avklaring av regioninndelingen iverksettes umiddelbart i etterkant av Stortingets vedtak, og at regionale og lokale prosesser knyttet til den nye inndelingen gjennomføres vinter og vår 2007. Drøftingen av konkrete sammenslutninger av fylker, eventuell deling av fylker og tilknytning for randsonekommuner må gjennomføres lokalt og regionalt. Det er en nasjonal oppgave å ta endelig stilling til regioninndelingen.

5. Konsekvenser for staten

En radikal overføring av oppgaver fra staten til de nye folkestyrte regionene, vil måtte få tilsvarende radikale konsekvenser for statens organisering av sin virksomhet i regionen. Utgangspunktet for den statlige organiseringen vil være at all virksomhet i regionen av politisk karakter, med unntak av høyere utdanning og spesialisthelsetjenesten, vil bli overført til regionen.

Tilsyn er lovlighetskontroll og ikke veiledning. Staten skal fortsatt ha ansvaret for oppgaver som innebærer tilsyn med kommuner og regioner etter særlovgivningen, jf. Tilsynsutvalgets (NOU 2004:17) presisering av begrepet.

Fylkesmannsembetenes oppgaver må overfor kommunene avgrensens til tilsyns- og kontrolloppgaver. Forvaltningsreformen må innebære at den gjenværende regionale staten, herunder fylkesmannsmbetet, følger regiongrensene. Spesielt vil dette gjelde statsforvaltning som må forutsettes å være del av det regionale partnerskapet og som må ha dialog og kontakt med kommuner og regioner i sitt virke. Reformen må bidra til å rydde opp i den fragmenterte regionale staten.

Vedlegg a)

Regnskapsprinsipper for kommuneregnskapet – oppsummering og konklusjoner i rapport fra arbeidsgruppe

Arbeidsgruppens fullstendige rapport er lagt ut på www.odin.no/krd. Det følgende er arbeidsgruppens egen oppsummering og konklusjon av rapporten om regnskapsprinsipper (kapittel 7 i rapporten):

Arbeidsgruppen oppsummerer sine vurderinger slik:

1. Både kommuneregnskapet og et fullt periodisert regnskap gir kostnadsinformasjon og et grunnlag for å vurdere effektiv ressursbruk. Driftsutgiftene i kommuneregnskapet, kombinert med registreringen av avskrivninger og den aktuarmessige beregningen av pensjonskostnader, gir i alt det vesentligste informasjon om kostnadene ved kommunens forbruk av innsatsfaktorer i tjenesteproduksjonen. Dette til tross for at kommuneregnskapet gjennom anordningsprinsippet ikke er lagt opp for å få frem kostnadsinformasjon på samme måte som et fullt periodisert regnskap.
2. For at kommuneregnskapet skal kunne gi informasjon om kostnadene ved å gjenanskaffe eksisterende realkapital, kreves det at varige driftsmidler vurderes til gjenanskaffelseskost i stedet for historisk kost. En slik endring i vurderingsreglene må baseres på at gjenanskaffelsesverdiene er mer relevant informasjon enn informasjon om kostnadene ved å forbruke anskaffede driftsmidler i dagens tjenesteproduksjon. En slik endring vil også innebære måleproblemer og ha store administrative konsekvenser for kommunesektoren. Arbeidsgruppen har ikke vurdert om gjenanskaffelsesverdier i kommunesektoren kan måles pålitelig.
3. Et fullt periodisert regnskap vil bedre synliggjøre i hvilken grad egenkapitalen opprettholdes ved at dette fremgår av resultatoppstillingen. I dagens kommuneregnskap fremgår dette kun av balanseregnskapet. En kommunes egenkapital bør være av en viss størrelse for å kunne egenfinansiere investeringer og til å jevne ut variasjoner i driftsutgifter og driftsinntekter, men årlige endringer i egenkapitalen vil ikke alene kunne gi uttrykk for en god og bærekraftig utvikling, siden egenkapitalen kan øke samtidig som driftskostnadene er større enn driftsinntektene.
4. Dagens kommuneregnskap ivaretar bedre behovet for å skille drifts- og investeringsposter enn et fullt periodisert regnskap, og gir en klar sammenheng mellom resultatbegrepet og gjeldende balansekrav i kommuneloven.
5. Et alternativ der kun avdrag i dagens kommuneregnskap byttes ut med avskrivninger i netto driftsresultat (jf. ”alternativ 1”) bryter med de grunnleggende sammenhengene i kommuneregnskapet, og er ikke regnskapsfaglig fundert.
6. ”Alternativ 1” og et alternativ der et korrigert netto driftsresultat tas inn som en ny resultatlinje i dagens kommuneregnskap (jf. ”alternativ 2”) gir et resultatbegrep som delvis uttrykker endringer i egenkapitalen og som er

uavhengig av finansieringsform på investeringene, men gir ikke relevant regnskapsinformasjon knyttet til gjenanskaffelse av kapital.

7. Arbeidsgruppen viser til eiendomsforvaltningsutvalgets utredning og forslag med tanke på tiltak som kan bidra til en bedre "formuesbevaring" i kommunene.
8. For øvrig viser arbeidsgruppen til aktuelle problemstillinger knyttet til kommuneregnskapet i kapittel 8.

Konklusjon

A. Ut fra behovet for kostnadsinformasjon for vurdering av effektiv ressursbruk på tjenestenivå ser arbeidsgruppen ikke at det er nødvendig å endre prinsippet for periodisering av utgifter i kommuneregnskapet, jf. punkt 1.

B. Arbeidsgruppen mener at et regnskap basert på gjenanskaffelsesverdier vil gi mer relevant regnskapsinformasjon med hensyn på formuesbevaring i form av gjenanskaffelse av varige driftsmidler, jf. punkt 2. En eventuell omlegging må utredes nærmere.

C. Representantene fra Kommunal- og regionaldepartementet, NKK – Forbund for kommunal økonomiforvaltning og skatteinnkreving og Norges Kommunerevisorforbund (NKRF) mener på bakgrunn av punkt 3 og 4 at dagens kommuneregnskap bør videreføres. Et regnskap der resultatet synliggjør endringer i egenkapitalen gir ikke vesentlig mer relevant informasjon enn dagens kommuneregnskap med hensyn på formuesbevaring i form av egenfinansiering av investeringer og behovet for driftsbuffer. Årlige endringer i egenkapitalen gir ikke uttrykk for om økonomiforvaltningen er bærekraftig i et langsiktig perspektiv, og bør ikke trekkes frem som det primære styringsmålet for en kommune for å ivareta hensynet til formuesbevaring.

D. Representantene fra KS og Ailin Aastvedt (Telemarksforskning-Bø) anbefaler et det gjennomføres forsøk med fullperiodiserte regnskaper i kommunesektoren. Representantene viser til følgende forhold som trekker i retning av det bør gjennomføres slike forsøk i kommunesektoren:

- Fullperiodiserte kommuneregnskap vil kunne fange opp kapitalkostnader på en bedre måte enn dagens kommuneregnskap. Dette vil kunne gi økt fokus på:

- i. Effektiv ressursbruk; ved at regnskapet fokuserer på kostnader og ikke utgifter og utbetalinger
- ii. Formuesbevaring, ved at resultatet i kommuneregnskapet reflekterer endringen i kommunens formue (egenkapitalen).

- Internasjonalt skjer det en utvikling av standarder for fullperiodiserte regnskap i offentlig sektor (IPSAS), som vil være retningsgivende for offentlige regnskaper fremover.

- Utvikling i våre naboland: Sverige har hatt fullperiodiserte kommuneregnskap i over 10 år og Danmark har vedtatt innført fullperiodiserte kommuneregnskap for de nye kommuner og regioner.

- Det gjennomføres allerede forsøk med fullperiodiserte regnskap i 10 statlige virksomheter.

Ved å gjennomføre et begrenset forsøk – eksempelvis i 10 kommuner – vil man få konkretisert fordeler, utfordringer og kostnader ved å gå over til et nytt regnskapssystem. Dette vil være viktig informasjon for senere beslutninger om og eventuelt i hvilken form man bør innføre fullperiodiserte regnskaper for kommunesektoren.

E. Arbeidsgruppen mener at alternativet der kun avdrag byttes ut med avskrivninger i netto driftsresultat ("alternativ 1") ikke er et aktuelt alternativ for kommuneregnskapet, jf. punkt 5.

F. Representantene fra KS og NKRF anbefaler at dagens "Hovedoversikt Drift" i kommuneregnskapet omredigeres i tråd med "alternativ 2", slik at dagens tilbakeføring av avskrivning (Motpost Avskrivning) og utgiftsføring av låneavdrag (Avdrag på lån) kommer etter resultatlinjen "Korrigert Netto Driftsresultat". Ved å foreta denne endringen vil man etter disses mening øke regnskapets informasjonsverdi i forhold til formuesbevaring ved at man i tillegg til dagens "Netto driftsresultat" også får et resultatbegrep som tar hensyn til kapitalslit uavhengig av finansieringsform. Denne resultatlinjen vil også samsvare med netto driftsresultat pr funksjon (KOSTRA), der avskrivninger og ikke avdrag påvirker resultatet.

G. Representantene fra KS og NKRF anbefaler også at det gjennomføres endringer i føringen av avsetning til og bruk av bundne fond, tråd med punkt 8.1 i rapporten.

Vedlegg b) Forvaltningsreformen. Vedtak i KS Landsstyre 23. mai 2006

1. Premisser for saken

Forslagene til konklusjoner bygger på de synspunkter kommuner og fylkeskommuner har hatt i forbindelse med uttalelser til fylkesordfører-/rådslederkollegiets rapport om sterke regioner og KS administrasjons rapport om kommunene og forvaltningsreformen. Forslagene til konklusjoner bygger på tidligere vedtak fattet i KS besluttende organer, herunder Landstyres behandling av regionreformen 3. mars 2005 og Sentralstyrets behandling av kommunestrukturprosjektet 17. oktober 2005. Ingen av forslagene til konklusjoner bryter med tidligere vedtak.

2. Overordnede premisser og prinsipper for reformen

Det skal være tre direkte folkestyrtede forvaltningsnivåer i Norge. Innenfor enhetsstatens rammer skal det lokale og regionale folkestyret fornyes og styrkes. Det skal utvikles robuste kommuner og regioner som utnytter lokale og regionale fortrinn - og ivaretar nasjonale mål og interesser, til beste for befolkning, næringsliv og samfunn.

Kommune, region og stat skal utfylle og ha nytte av hverandre. Stortinget og regjeringen skal klargjøre nasjonale mål og interesser som kommunen og regionen skal ivareta. Lokale og regionale politikere skal tilpasse den nasjonale politikken til regionens og kommunens fortrinn og forutsetninger – og dessuten ta egne politiske initiativ til befolkningens beste. Dette gir merverdi til den nasjonale politikken. Samtidig vil lokal og regional politikk gi viktige innspill til utforming av den nasjonale politikken.

Reformen skal bidra til verdiskaping og sysselsetting basert på lokale og regionale fortrinn og forutsetninger til beste for innbyggere og næringsliv, som sikrer det

framtidige grunnlaget for velferden i samfunnet. Reformen skal gi en mer samordnet og effektiv offentlig forvaltning ved at ulike sektorer ses i sammenheng.

Forvaltningsreformen bygger på nærhetsprinsippet. Det innebærer at offentlige oppgaver skal løses på lavest mulig effektive forvaltningsnivå. Lokale og regionale folkevalgte organer skal ha ansvaret for oppgaver som krever lokalt og regionalt politisk skjønn, tilpasning og prioritering. Samtidig vil befolkningen som erfarer konsekvensene av offentlig politikk, gjennom valg kunne øve nær innflytelse på politikken. Det regionale folkestyret skal styrkes ved at oppgaver og ansvar desentraliseres fra staten til regionen. Oppgaver som krever et større befolkningsunderlag eller et større geografisk område enn dagens og framtidens kommuner, skal samles i regionen.

Det kommunale selvstyret må grunnlovsfestes.

Kommuner og regioner skal være fullstendige og selvstendige politiske forvaltningsnivåer, dvs. de skal ha et helhetlig politisk, faglig og finansielt ansvar og myndighet for de oppgaver de skal dekke. Regionene og kommunene skal være generalistorganer med et bredt oppgaveansvar. Reformen må likevel kunne åpne opp for at oppgaver som region eller stat har ansvaret for, ved avtale ivaretas av en eller flere kommuner. Oppgaver som kommunen har ansvaret for kan ivaretas av regionen etter avtale.

Kommunen og regionen skal finansieres gjennom rammeoverføring og skatteinntekter. Økonomiske ressurser som sikrer effektiv produksjon av velferdstjenester og kraft i utviklingsarbeidet skal følge oppgavene

ved overføring av oppgaver fra et forvaltningsnivå til et annet. Et friere kommunalt og regionalt skattøre må vurderes i forvaltningsreformen, men lokale skatter må ikke redusere de statlige rammeoverføringene. Økonomisk avkastning av regionale naturressurser og tiltak i tilknytning til disse må tilfalle berørte kommuner og regioner. Kommune og region må få et styrket ansvar for midler som ikke er del av statsbudsjettet, men som likevel er svært viktige for regionenes og kommunenes utvikling og som krever en lokal og regional tilpasning, f. eks styring av inntekter fra brukerfinansiering på samferdselssektoren og spillemidlene fra Norsk tipping.

3. Valgtidspunkt og valgordning

De folkevalgte representantene i kommunene og regionene skal være direkte valgte. Ulike modeller for valgordning må vurderes.

Valgtidspunkt må vurderes i lys av Lokaldemokratikommisjonens utredning.

4. Kommunestrukturen og kommunale oppgaver

Kommunenes rolle som samfunnsutvikler må styrkes slik at kommunene utnytter sitt handlingsrom for lokal utvikling og verdiskapning. Reformen skal også styrke kommunenes mulighet til å ivareta dagens oppgaver og til å ta på seg nye frivillige oppgaver initiert ut fra lokale behov. Det betyr at kommunene må ha virkemidler, frihet og økonomisk handlingsrom.

Forvaltningsreformen baserer seg på nærhetsprinsippet, og det er viktig at oppgaveløsning i og av kommuner blir vurdert ut i fra hensiktsmessighet. Samtidig er det en viktig sammenheng mellom kommunenes størrelse og evnen til å ivareta spesialiserte oppgaver alene eller i samarbeid med andre. Det er derfor

viktig at kommunene selv også aktivt vurderer styrker og svakheter ved dagens struktur og oppgaveløsning – i lys av krav og forventninger fra innbyggere og næringsliv og i lys av mulighetene for å videreutvikle folkestyret. Det legges til grunn at kommunesammenslutning fortsatt er frivillig.

Økonomiske insentiver knyttet til sammenslutning bør videreføres, og utvikles i tråd med de erfaringene som vi har fra allerede sammensluttede kommuner i Norge. En styrking av økonomiske insentiver knyttet til nye forpliktende samarbeidsmodeller og sammenslutning, vil totalt sett bidra til en mer dynamisk, handlingsorientert og ansvarlig kommunesektor. Ved overdragelse av oppgaver fra dagens fylkeskommuner eller regional stat, vil reglene for virksomhetsoverdragelse legges til grunn.

Store kommuner eller kommuner som deltar i forpliktende politisk styrt samarbeid, kan få ansvar for oppgaver gjennom avtale med det ansvarlige forvaltningsnivået.

Følgende oppgaver er eksempler på oppgaver som kan ivaretas av kommunene:

- *Drift av videregående opplæring*
- *Førstelinjeoppgaver innenfor nærings- og bygdeutvikling rettet mot nyetablerere og småbedrifter*
- *Den kliniske veterinærtjenesten*
- *Styrket ansvar innenfor forurensningsfeltet og naturforvaltningen, herunder forvaltning av lokale verneområder*
- *Utvidede oppgaver innenfor vegsektoren ved at enkelte fylkesveger omklassifiseres til kommunal veger der dette er hensiktsmessig*
- *Beslutningsmyndighet til å gi utbyggingstillatelse til små kraftverk, bioenergianlegg mv.*

På flere statlige og fylkeskommunale oppgaveområder ivaretar kommuner ansvaret som forsøk etter forsøksloven. I lys av erfaringene fra forsøkene bør en permanent desentralisering til kommunene vurderes.

5. Regionale oppgaver

Det må skje en omfattende overføring av oppgaver fra staten til det nye regionale folkevalgte nivået, i tillegg til de oppgaver dagens fylkeskommune har. Reformen må innebære en samlet overføring av disse oppgavene som må ses i sammenheng. Med utgangspunkt i Landsstyrets vedtak 3. mars 2005, vil en i det følgende presisere og konkretisere de oppgaver regionen må få ansvar for:

Regionen skal ha et samlet ansvar for *samferdselspolitikken* på regionalt nivå. Det betyr at regionene i tillegg til nåværende fylkeskommunale oppgaver når det gjelder kollektivtransport og veier, kan ha ansvaret for følgende oppgaver:

- *Riksveger med unntak av stamveger («øvrige riksveger»). Med ansvaret følger også tilhørende fergestrekninger*
- *Ansvaret for kjøp av persontransport på jernbane for regionale ruter*
- *Ansvaret for kjøp av persontransport på regionale flyruter*
- *Transportknutepunkter*
- *Flyplasser*
- *Økonomisk bidrag til utvikling av IKT infrastruktur.*

Konsekvensen vil bl.a. være at Statens vegvesens 5 regionkontorer med fag- og planapparat knyttet til veier legges under de folkestyrte regionene.

Regionen skal ha et samlet ansvar for *bygdeutviklings-, nærings- og innovasjonspolitikken* på regionalt nivå. Det betyr at regionene i tillegg til nåværende fylkeskommunale oppgaver innenfor tilrettelegging for næringsutvikling, kan ha ansvaret for følgende oppgaver:

- *Innovasjon Norges distriktskontorers virkemidler og faglige apparat*
- *Fylkesmannens landbruksavdeling, herunder virkemidler til regionalt innrettede bygdeutviklingstiltak*
- *Kompetansemidler rettet mot bedrifter og arbeidssøkende som i dag er lagt til Aetat*
- *Ressurser som forvaltes sentralt av departementene, og som krever en regional tilpasning og samordning*
- *Regionenes innflytelse over SIVAs virkemiddelbruk og Norges forskningsråds programmer av betydning for regional innovasjon og vekstkraft styrkes vesentlig. Regionene vil kunne forvalte programmer og tiltak på vegne av disse institusjonene.*

Regionen skal ha ansvar for *fiskeri- og havbrukspolitikk* på regionalt nivå.

Innenfor havbruk innebærer det at regionen skal ha ansvaret for å samordne og treffe vedtak etter akvakulturloven. Konsesjonsavgifter i forbindelse med havbruk skal tilfalle kommuner og regioner som stiller arealer til disposisjon for nye konsesjoner. Det må utredes ordninger med et sterkere regionalt ansvar knyttet til fiskeriene, slik regjeringen påpeker i Soria Moria-erklæringen.

Regionen skal ha ansvar for *naturressursforvaltningen* på regionalt nivå. Med dette utgangspunkt mener KS at blant annet følgende oppgaver og forhold bør vurderes nærmere:

- *Vannressursforvaltning i lys av innføringen av EUs rammedirektiv for vann*
- *Forvaltning av verneplaner som krever et regionalt perspektiv*
- *Utbyggingstillatelse til mellomstore kraftverk*
- *Beslutningsmyndighet til å gi utbyggingstillatelse til små og mellomstore kraftverk basert på ulike typer energi*
- *Det regionale nivået får andel i hjemfall av kraftverk, jf. NOU 2004:26*
- *Det regionale nivået overtar statens rett til konsesjonskraft*
- *Generell andel i overskuddsskatter også til det regionale nivået*
- *Andel av statens grunnrenteskatt på vannkraftverk til det regionale nivået*
- *Det bør vurderes å sette regionene økonomisk i stand til å kjøpe kraftverk som kommer på salg for å beholde dem i offentlig eie. Det vil være aktuelt at kjøpte kraftverk settes inn i regionale kraftselskap.*

Innenfor naturressursforvaltningen generelt vil det være nødvendig med videre utredninger før det tas stilling til hvilke oppgaver som fortsatt bør ligge til nasjonalt nivå, og hvilke som bør overføres til regionene og kommunene.

Regionen skal ha samlet ansvar for *miljøvernpolitikken* på regionalt nivå. Det betyr at regionene i tillegg til nåværende fylkeskommunale oppgaver innenfor kulturminnevernet skal ha ansvaret for miljøvernoppgavene som i dag er tillagt fylkesmannen.

Regionen skal ha samlet finansielt ansvar for *kulturpolitikken* på regionalt nivå. Det betyr at regionene i tillegg til dagens fylkeskommunale oppgaver skal ha ansvaret for:

- *Forvaltningen av nåværende statlige tilskuddsordninger til lokale og regionale kulturtilbud. Finansieringen av disse tilskuddene skjer i dag over Kulturdepartementets budsjett, Norsk Kulturråd og Norsk kulturfond*
- *Regionale oppgaver og funksjoner som i dag er tillagt statlige institusjoner. Eksempler på slike institusjoner er Riksteateret, Rikskonsertene, Riksutstillingene, ABM utvikling (arkiv, bibliotek, museer) med flere*
- *Økonomiske ressurser til bygg og anlegg som i dag er en del av Kulturdepartementets budsjett*
- *Spillemidler som går til lokale og regionale tiltak.*

Regionen skal ha samlet ansvar for *videregående opplæring*, fagskoleutdanning og aetats kompetansegivende tiltak.

Regionen skal ha bestilleransvar med økonomiske ressurser for *høyere utdanning og FoU* for å påvirke utvikling av faglinjer, forskning og utviklingsprogrammer ut fra regionens behov. Regionene må kunne forvalte programsatsninger på vegne av Norges forskningsråd og overta forskningsrådets ansvar for grunnbevilgninger til regionale forskningsinstitusjoner.

Regionen skal ha et bestilleransvar ("sørge-for-ansvaret") med økonomiske ressurser for *spesialisthelsetjenesten*. I forbindelse med evalueringen av spesialisthelsetjenesten må målene om åpenhet, medbestemmelse og folks påvirkningsmuligheter vurderes. Evalueringen må settes inn i en tidsramme som gir mulighet til å vurdere endringer, herunder bestilleransvar til regionene, før iverksetting av forvaltningsreformen i 2010. Det betyr at evalueringen bør foreligge tidlig i 2008.

Regionen skal ha samordningsansvar for *folkehelsearbeidet* på regionalt nivå.

Regionen skal ha et samlet ansvar for det *internasjonale samarbeidet* på regionalt nivå.

Regionen skal ha ansvaret for den helhetlige *samfunnsplanleggingen* på regionalt nivå. Regionene skal utvikle

regionplanen i samarbeid med kommunene. Regionplanen skal bl.a. bidra til å avklare regionale hovedstrukturer i arealplanleggingen. Regionplanen må utvikles til en konkret og akseptert plan som i ulik grad skal legge føringer for kommunenes, regionens og statens virksomhet. Regionplanen godkjennes gjennom Kgl. res. Regionen må avgjøre innsigelsessaker knyttet til kommunal planlegging så lenge regionen selv ikke er part i saken. Er regionen part, avgjøres innsigelsessaker av Miljøvern-departementet.

Ansvar for å fordele økonomiske midler gjennom skjønn basert på nasjonalt opptrukne retningslinjer, må overføres til regionene. Det gjelder bl.a. skjønnsmidlene til kommunene over inntektssystemet og økonomiske ressurser knyttet distrikts- og regionalpolitikken. Når det gjelder fordeling av skjønnsstilskudd til regionene, må det ivaretas av departementet.

Innenfor de oppgaveområder som skal ivaretas av regionene, må regionen ha ansvar for faglig veiledning overfor kommunene samt klagesaksbehandling innenfor særlovgivning der kommunen er 1. instans. Veiledning skal være etterspurt fra kommunene.

Statlig tilsyn, innsigelser, og klagesaksbehandling vil måtte gjennomføres i tråd med de overordnede føringer gitt i regionplanen. Dermed vil også behandlingen innebære forutsigbarhet på viktige regionale områder. Det igjen skaper klare rammer for innbyggere, næringsliv og kommunene.

6. Regional inndeling

KS landstyre vedtok 3. mars 2005 at antallet regioner bør kunne reduseres til 7 - 9 regioner, basert på en balansert

vurdering av identitet, størrelse og funksjonalitet, og på et dynamisk perspektiv for robuste regioner for framtiden. Et avgjørende premiss er at det skjer en omfattende overføring av oppgaver og ansvar fra staten, og at regionen sikres en finansiering som svarer til oppgavene.

En realistisk faglig-politisk vurdering av regioninndelingen må ta hensyn til pågående prosesser og vedtak som innebærer omfattende grense-overskridende samarbeid mellom kommunene og fylkeskommunene. Mange steder i landet er det over tid utviklet en felles forståelse og ønske om å vurdere en sterkere tilknytning til nabofylkene.

Premissene og kriteriene for den framtidige regioninndelingen må avklares gjennom Stortingets behandling av stortingsmeldingen om forvaltningsreformen høsten 2006. Forvaltningsreformen skal gjennomføres fra 1. januar 2010. Dette forutsetter at ikke bare oppgaver avklares i Stortinget inneværende år, men at viktige premisser og kriterier for avklaring av den framtidige regioninndelingen blir fastsatt.

KS vil bidra til at prosessen for avklaring av regioninndelingen iverksettes umiddelbart i etterkant av Stortingets vedtak, og at regionale og lokale prosesser knyttet til den nye inndelingen gjennomføres vinter og vår 2007. Drøftingen av konkrete sammenslutninger av fylker, eventuell deling av fylker og tilknytning for randsonekommuner må gjennomføres lokalt og regionalt. Det er en nasjonal oppgave å ta endelig stilling til regioninndelingen.

7. Oslo spesielle stilling

Oslo er i en spesiell stilling som hovedstad og med kommunale og fylkeskommunale oppgaver. Samtidig er Oslo navet i en

sammenhengende bolig-, arbeidsmarkeds- og serviceregion med utfordringer som må løses kommune- og fylkesoverskridende. Forvaltningsreformen og den varslede hovedstadsmeldingen må både ta hensyn til Oslos spesielle rolle og helheten i reformen. KS registrerer at Oslo ønsker å være en egen region i forbindelse med forvaltningsreformen.

8. Samspill mellom kommuner og regioner

Forvaltningsreformen skal styrke kommunene og regionenes innflytelse og ansvar for samfunnsutviklingen. Reformen vil legge til rette for at lokale og regionale politikere sammen kan finne arenaer og meisle ut felles politikk. Forvaltningsreformen handler om å utvikle egen regions og kommunes fortrinn. I den sammenheng må byene, omlandet og distriktenes avhengighetsforhold og mulige spesialisering synliggjøres og strategiske lokal- og regionalpolitiske valg må treffes. Reformen vil innebære større behov for samspill mellom kommuner og region på alle samfunnsområder. Kommunen vil være regionens viktigste strategiske alliansepartner i utviklingen av regionen og omvendt. Lokale og regionale interesser skal være drivende for samfunnsutviklingen.

Forvaltningsreformen innebærer at regionene skal få tilført oppgaver som er av stor betydning for kommunene og som krever samhandling mellom region og kommunen for å finne sin løsning. Reformen vil innebære at kommunene i større grad enn i dag (og i forhold til fylkeskommunene), vil forholde seg til regionene og regionene må i sterkere grad enn i dag ha god dialog og kontakt med kommunene. Samhandlingen mellom regionalt og kommunalt nivå må bygge på likeverdighet og respekt.

For å sikre legitimitet og velfungerende samarbeid mellom de nye regionene og kommunene, bør det etableres felles politiske møteplasser. Forvaltningsreformen skal legge grunnlag for politisk

samhandling mellom kommuner og region på områder der begge nivåer vil ha viktige oppgaver, for eksempel arealplanlegging, miljøvern og nærings- og bygdeutvikling. Det vil redusere den overstyring som kommunene i dag utsettes for fra statens side. Dersom skjønsmessige vurderinger gjort av kommunene skal vurderes på nytt, gjennomføres det av et annet direkte folkevalgt nivå.

9. Konsekvenser for staten

Forvaltningsreformen er et viktig svar på forvaltningsnivåenes gjensidige avhengighetsforhold. Ved at Stortinget og regjeringen – ut fra nærhetsprinsippet – overlater mer av detaljstyringen til lokale og regionale politiske myndigheter, kan sentrale politiske myndigheter legge større vekt på de strategiske og langsiktige linjene i samfunnsutviklingen. Dette vil bidra til en bedre politisk styring sentralt, regionalt og lokalt.

Reformen legger til rette for prioriteringseffektive løsninger og mulig stordriftfordeler knyttet til administrasjon og støttefunksjoner. Innbyggernes behov vil kunne fanges opp lokalt og regionalt og legge føringer for kommunenes og regionenes oppgaveløsning. Hvert forvaltningsnivå vil kunne utnytte egne fortrinn basert på om oppgaver krever et nasjonalt, regionalt eller lokalt perspektiv, samtidig som felles møteplasser og arenaer utvikles, bl.a. gjennom regionplanleggingen.

En radikal overføring av oppgaver fra staten til de nye folkestyrte regionene, vil måtte få tilsvarende radikale konsekvenser for statens organisering av sin virksomhet i regionen. Utgangspunktet for den statlige organiseringen vil være at all virksomhet i regionen av politisk karakter, med unntak av høyere utdanning og

spesialisthelsetjenesten, vil bli overført til regionen.

Tilsyn er kontroll. Staten skal fortsatt ha ansvaret for oppgaver som innebærer tilsyn med kommuner og regioner etter særlovgivningen, jf. Tilsynsutvalgets (NOU 2004:17) presisering av begrepet.

Fylkesmannsembetenes oppgaver må overfor kommunene avgrensens til tilsyns- og kontrolloppgaver. Forvaltningsreformen må innebære at den gjenværende regionale staten, herunder fylkesmannsembetet, følger regiongrensene. Spesielt vil dette gjelde statsforvaltning som må forutsettes å være del av det regionale partnerskapet og som må ha dialog og kontakt med kommuner og regioner i sitt virke. Reformen må bidra til å rydde opp i den fragmenterte regionale staten.

10. Gjennomføring av forvaltningsreformen

Erfaringer fra pågående forsøk må evalueres og vurderes i lys av forvaltningsreformen.

Forvaltningsreformen vil innebære endringer for ansatte, og ved endringer må prinsippene i lov- og avtaleverket følges.

Fordelingen av funksjoner og arbeidsplasser innenfor den enkelte region vil være av stor betydning for gjennomføringen av reformen på regionalt nivå. Det er et mål å utnytte mulighetene for å fordele oppgavene i regionen, med utgangspunkt i enkeltbyer og -områders relative styrke og kompetanse.

Iverksetting av en stor reform er et omfattende arbeid. I løpet av perioden vil det være en rekke rammefaktorer som må avklares og fastsettes – prinsipielt, oppgavemessig, juridisk, finansielt og styringsmessig. KS har mål om å ha

innvirkning på den konkrete utforming av reformen, og de avgjørelser som må fattes fram mot iverksetting. Nok omstillingsressurser fra staten må avsettes. KS ønsker et tett samarbeid med staten i forberedelsen og gjennomføringen av reformen.

Vedlegg c) Oversikt over løpende saker konsultasjonsåret 2006

Tabellen gir en oversikt over saker det kan være aktuelt å omtale i løpet av konsultasjonsåret 2006. Oversikten revideres fortløpende av sekretariatet for konsultasjonsordningen og vurderingen av sakene er derfor foreløpig. Oversikten er satt sammen av innspill både fra KS og departementene, og det er pt. ikke avgjort om departementene vil ta opp alle sakene i konsulasjonssammenheng.

Sak	Tidligere behandlet	Videre behand.	Kategori*	Ansvar
Videreutvikling av konsultasjonsordningen:				
Politisk prosess for videreutvikling av forpliktende ordning	2005	1. møte 2006	P	KRD, KS, berørte dep.
Forslag til retningslinjer for samarbeidsavtaler		2. møte 2006	P	KRD, KS, berørte dep.
Kostnadsberegninger		2006	P	KRD, KS, berørte dep.
Kommunesektorens omdømme		2. møte		
Samarbeidsavtaler: Pleie- og omsorg Barnevern Bosetting av flyktninger Boligsosial Utdanningsområdet Landbruks- og næringsutvikling Miljø – nettverk som samfunnsutvikling NAV Nye: Barnehager Samhandling helse	3., 4. og 5. møte 2005		O/P	KRD, KS og alle berørte dep.
Forvaltningsreform				
Oppgaveendringer og strukturer		2006/2007	O/P	KRD
Tilsyn og styringsdialog				
Oppfølging av Aaslandutvalget			O/P	KRD
Økonomiområdet				
Eiendomsskatt - Oppfølging av St.meld. nr. 29 (2003-2004) <i>Om Skattereform</i>	5. møte 2005	4.møte	P	FIN
Plan for oppretting av ubalansen i kommuneøkonomien, arbeidsgruppens rapport	4. møte 2005	Fellesdokumentet	P	Arbeidsgruppe
Oppfølging av Borgeutvalget		Ikke avklart	P	KRD
Budsjett- og regnskapssystem i kommunesektoren - rapport fra arbeidsgruppe		3. møte 2006	O/P	KRD
Revisjon Innkrevingsutvalget	2005	3. møte 2006		FIN FAD

Sak	Tidligere behandlet	Videre behand.	Kategori*	Ansvar
Helse og omsorg				
10 000 årsverk	2005	2./3./4. møte	P	HOD
Stortingsmelding eldreomsorgen		4. møte	O/P	HOD
Rekutteringsplan		4. møte	P	HOD
Oppfølging av NOU 2005:03 <i>Fra stykkevis til helt</i> (prosjektgruppe)	2005	2./3. møte	O/P	HOD
Kartleggingsgruppe 1.-2.-linjetjenestene	2005	2. møte	P	HOD
Psykatri	2005	2./4. møte	P	HOD
Ressurskrevende brukere	2005	2./4. møte	P	HOD
Utdanning				
Institusjonsopplæring i private helse- og barnevernsinstitusjoner		2. møte	P	KD
Konsekvenser av kunnskapsløftet - timetallsutvidelse - gratis læremidler v.g.o.		2./4. møte	P	KD
Kompetanseutviklingsmidler		2. møte	O	KD
Læreplasser i offentlig sektore		2. møte	O	KD
Barnehager				
Barnehagereformen	2005	2006	O	KD
Landbruk				
Tilgang på kliniske veterinærtjenester	2005	2006	P	LMD
Flyktninger/innvandrere				
Voksenopplæringstilskuddet		2. møte	P	AID
Bortfall av integreringstilskudd		2. møte	P	AID
Handlingsplan for integrering og inkludering av innvandrere		2. møte	O	AID
Etablering av ventemottak for personer med endelig avslag på asylsøknaden		2. møte	O/P	AID
Infrastruktur				
Nødnett	2./3./5. 2005	2. møte	O	JD
Vann og avløp		3. møte		
Arbeid og velferd				
Stortingsmelding om arbeid, velferd og inkludering		2. møte	O	AID
NAV	2005	2. møte	P	AID
Handlingsplan mot fattigdom	2005	2. møte	P	AID

P = saker som skal omtales i hoveddokumentet (til politisk behandling). Saker som politikerne selv ønsker å ta opp, saker som er av en viss størrelse og betydning for kommuneopplegget, saker som det er knyttet en viss grad av langsiktighet og uavklarte spørsmål til.

O = saker som skal omtales i en orienteringsdel. Saker som er viktige for å sikre en helhetlig framstilling av situasjonen i kommunesektoren, men hvor det ikke er behov for politisk avklaring eller diskusjon. Dette kan for eksempel være saker som det er oppnådd administrativ enighet om eller som er i arbeid på administrativt nivå, eller som håndteres bilateralt.

