

KONSULTASJONER MELLOM STATEN OG KOMMUNESEKTOREN

**MATERIALET FRA DET
3. KONSULTASJONSMØTET
18. AUGUST 2009**

1. KONSULTASJONSMØTET	3
2 MÅLOPPNÅELSE I 2008 BASERT PÅ RAPPORTERINGEN I KOSTRA.....	4
2.1 NOTAT FRA TBU	4
3. BILATERALE SAMARBEIDSAVTALER - RAPPORTERING MV.....	6
3.1 AVTALER OM VELFERDSTJENESTER (KVALITET/TJENESTEUTVIKLING) – RAPPORTERING	6
<i>Samarbeidsavtale om boligsosialt arbeid.....</i>	<i>6</i>
<i>Avtale om kvalitetsutvikling i helse- og omsorgstjenestene</i>	<i>7</i>
<i>Avtale om videreutvikling av barnevernet.....</i>	<i>9</i>
3.2 AVTALER OM SAMHANDLING MELLOM ULIKE DELER AV FORVALTNINGEN – RAPPORTERING	11
<i>Nasjonal rammeavtale om samhandling på helse- og omsorgsområdet.....</i>	<i>11</i>
<i>Rammeavtale om ny arbeids- og velferdsforvaltning (NAV).....</i>	<i>13</i>
<i>Avtale om styrket samarbeid mellom Arbeids- og velferdsetaten og utdanningsmyndighetene i fylkeskommuner og kommuner.....</i>	<i>14</i>
<i>Avtale om bosetting av flyktninger i kommunene.....</i>	<i>15</i>
3.3 AVTALER OM SAMFUNNSUTVIKLING – RAPPORTERING.....	17
<i>Avtale om landbruks- og næringsutvikling i kommunesektoren.....</i>	<i>17</i>
<i>Samarbeidsavtale om programmet Livskraftige kommuner (LK) – Kommunenetverk for miljø og samfunnsutvikling</i>	<i>18</i>
<i>Grønne energikommuner (tilleggsavtale til programmet Livskraftige kommuner).....</i>	<i>20</i>
3.4 AVTALER SOM HAR LØPT UT I 2009	22
<i>Samarbeidsavtale om barnehageløftet.....</i>	<i>22</i>
<i>Samarbeidsavtalen om kvalitetsutvikling i grunnskolelæringen</i>	<i>23</i>
4. VURDERING AV KONSULTASJONSORDNINGEN SOM VIRKEMIDDEL I STYRINGSDIALOGEN – GRUNNLAG FOR DRØFTING	25
5. KOSTNADSBEREGNINGER – AKTUELLE SAKER.....	29
5.1 BARNEHAGEFORLIKET, KOMMUNAL EGENFINANSIERING.....	29
5.2 NOTAT ADMINISTRATIV ARBEIDSGRUPPE – MULIGE ÅRSAKER TIL UTVIKLINGEN I DEN KOMMUNALE EGENFINANSIERINGEN I BARNEHAGESEKTOREN.....	32
5.3 LOV OM KOMMUNALE KRISESENTERTILBUD	43
6. KOMMUNESEKTORENS OPPGAVER OG TJENESTEPRODUKSJON	45
6.1 SAMFERDSELSDEPARTEMENTET	45
6.2 HELSE- OG OMSORGSDEPARTEMENTET	46
6.3 ARBEIDS- OG INKLUDERINGSDEPARTEMENTET	52
6.4 KUNNSKAPSDEPARTEMENTET.....	53
6.5 MILJØVERNDEPARTEMENTET	55
7. ORIENTERINGSSAKER.....	57
7.1 MILJØVERNDEPARTEMENTET	57

7.2 KOMMUNAL- OG REGIONALDEPARTEMENTET	57
7.3 HELSE- OG OMSORGSDEPARTEMENTET	58
7.4 KUNNSKAPSDEPARTEMENTET	59

Vedlegg:

- a) Vedlegg TBU-notat om beregninger av produksjon og ressursbruk i kommunesektoren 2008
- b) Oversikt over bilaterale samarbeidsavtaler - tabell
- c) Oversikt over kostnadsberegningssaker konsultasjonsåret 2009
- d) Oversikt over løpende saker konsultasjonsåret 2009

1. Konsultasjonsmøtet

Hovedtema for det 3. konsultasjonsmøtet er måloppnåelse i 2008 basert på rapporteringen i KOSTRA og bilaterale samarbeidsavtaler. Kostnadsberegningssaker er også tema for møtet. Det var enighet på det 2. konsultasjonsmøtet om å komme tilbake til noen enkeltsaker. Disse er omtalt i materialet. I tillegg omtales noen andre aktuelle saker.

Notat fra Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU) om måloppnåelse i 2008 basert på rapporteringen i KOSTRA, er gjengitt i kapittel 2. Vedlegg til dette notatet ligger som vedlegg a.

I kapittel 3 rapporteres det på status for de bilaterale avtalene som er inngått mellom et eller flere departementer og KS. Det er i rapporteringen lagt særskilt vekt på hva partene mener en har oppnådd, hva partene er særskilt fornøyd med og hva partene mener er særskilte utfordringer knyttet til videre oppfølging av avtalene. Fylkesmennene har gitt en tilbakemelding knyttet til bruken av bilaterale avtaler.

Senter for økonomisk forskning (SØF) og Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR) har gjort vurderinger av konsultasjonsordningen som virkemiddel i styringsdialogen mellom staten og kommunesektoren. Partene ble på det 2. konsultasjonsmøtet i mai 2009 enige om å ha en drøfting av vurderingene på det 3. møtet i 2009. På bakgrunn av rapportene reises det i kapittel 3 problemstillinger som gir et grunnlag for refleksjon og drøfting av konsultasjonsordningen som virkemiddel i styringsdialogen. Sammendrag av rapportene ligger som vedlegg b.

En samlet oversikt over hvilke områder det er inngått avtaler på, hvem som er avtaleparter og varighet for avtalene, er gitt i vedlegg c. Alle avtalene ligger tilgjengelige på Kommunal- og regionaldepartementets nettsider www.krd.no og KS sine nettsider www.KS.no.

Det er ikke meldt opp nye kostnadsberegningssaker til møtet. Partene var på det 2. møtet 2009 enige om å ta opp igjen sakene om utviklingen i kommunal egenfinansiering i barnehagesektoren og lovfesting av kommunalt krisesentertilbud på det 3. møtet 2009. Disse sakene er omtalt i kapittel 5, herunder notat om mulige årsaker til utviklingen i den kommunale egenfinansieringen i barnehagesektoren. Notatet er utarbeidet av Kunnskapsdepartementet, Finansdepartementet, KS og Kommunal- og regionaldepartementet. En oversikt over alle oppmeldte kostnadsberegningssaker og en kort prosess status er gitt i vedlegg d.

En omtale av aktuelle enkeltsaker er gitt i kapittel 6. Orienteringssaker er omtalt i kapittel 7.

2 Måloppnåelse i 2008 basert på rapporteringen i KOSTRA

Kapittel 2.1 er notat fra Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU) om utviklingen i kommunal og fylkeskommunal tjenesteproduksjon med vekt på utviklingen fra 2007 til 2008. Vedlegg til TBU-notatet ligger som vedlegg a i materialet.

2.1 Notat fra TBU

Tjenesteproduksjon og ressursinnsats

Det tekniske beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi (TBU) er bedt om å lage et notat om utviklingen i kommunesektorens tjenesteproduksjon og ressursinnsats til konsultasjonsmøtet den 18. august 2009 mellom staten og KS.

Notatet beskriver kort utviklingen i kommunal og fylkeskommunal tjenesteproduksjon med vekt på utviklingen fra 2007 til 2008. I vedlegg er det gjort nærmere rede for utviklingen. Utviklingen beskrives i hovedsak gjennom kvantitative indikatorer for tjenesteproduksjonen, som eksempelvis antall barnehageplasser, antall årstimer i grunnskolen, antall elever og lærlinger i videregående opplæring og antall mottakere av pleie- og omsorgstjenester. Det pågår et arbeid i KOSTRA-systemet for å utvikle objektive indikatorer for kvalitet, og enkelte av disse er også tatt med for å belyse utviklingen i tjenestetilbudet.

Innen barnehagesektoren var det i 2008 rekordstor utbygging for tredje år på rad. Om lag 12 000 flere barn fikk plass i barnehage i løpet av året. I tillegg tilbringer barna i snitt stadig lengre tid i barnehagen, slik at kapasitetsveksten har vært enda høyere. Dekningsgraden for barn i aldersgruppen 1-5 år er nå i overkant av 87 prosent.

I grunnskolen økte antall undervisningstimer per elev, i hovedsak på grunn av økt omfang av spesialundervisning og utvidet timetall i norsk, engelsk og matematikk. Andelen av barn mellom seks og ni år med plass i skolefritidsordningen har vært økende de siste fem årene, og i 2008 hadde nærmere 6 av 10 barn mellom seks og ni år plass.

Innen pleie og omsorg fortsetter den kraftige veksten i sysselsettingen i 2008. Antall årsverk har i 2008 økt med om lag 3 000, eller 2,5 prosent. Fra 2003 til 2008 økte antall årsverk med i overkant av 15 000. Det er fortsatt en kraftig vekst i antallet yngre brukere (under 67 år), mens dekningsgradene for de eldre aldersgruppene er stabile.

For sektorene barnehage, grunnskole og pleie og omsorg har utvalget beregnet i hvilken grad kvantitative mål på tjenesteproduksjonen har økt i takt med ressursinnsatsen målt ved antall årsverk. For dette formålet er det konstruert en kvantitetsindikator for hver sektor. Beregningene viser at kvantitetsindikatoren per årsverk økte i grunnskolen i 2008, men ble redusert i barnehage og pleie og omsorg.

Etter flere år med sterk vekst i elevtallet i videregående opplæring var det i 2008 en utflating i antall elever, noe som hadde sammenheng med at det ble færre voksne elever. Andelen av 16-18 åringene som er i videregående opplæring er redusert det siste året, og det er en vridning i retning av flere lærlinger. Andelen som har sluttet i løpet av året er uendret sammenlignet med 2007.

Utviklingen i tjenestetilbudet må i tillegg til befolkningsveksten og barnehagereformen ses i sammenheng med kommunesektorens økonomiske situasjon. Sektoren hadde i perioden 2004-2006 en relativt høy inntektsvekst, noe som bidro til høyere aktivitet i sektoren. I 2007 ble realveksten i kommunesektorens inntekter vesentlige lavere enn i de tre foregående årene. I 2008 var realveksten i kommunesektorens samlede inntekter anslått til vel 1 prosent, mens de frie inntektene var på om lag samme nivå som i 2007. Veksten i samlede inntekter var noe lavere enn i det økonomiske opplegget som ble vedtatt høsten 2007. Høy aktivitetsvekst i 2007 og 2008 kombinert med sterkere kostnadsvekst enn forventet har ført til at mange kommuner i 2008 har fått et lavt eller negativt driftsresultat. Svake driftsresultat i 2008 har også sammenheng med at en del kommuner har tapt på sine finansplasseringer. For kommunesektoren samlet ble driftsresultatet i 2008 0,4 prosent.

3. Bilaterale samarbeidsavtaler - rapportering mv.

Bilaterale samarbeidsavtaler er et virkemiddel i styringsdialogen mellom staten og kommunesektoren. Avtalene skal bidra til oppnåelse av sentrale mål innen kommunal virksomhet. Kvalitetsutvikling er et sentralt element. I tillegg er samhandlingsutfordringer mellom ulike deler av forvaltningen eller mellom ulike forvaltningsnivåer, et område der avtaler kan være et hensiktsmessig virkemiddel.

Kjennetegn ved avtalene er:

- politisk overbygging og inngåelse på politisk nivå
- to parter, staten ved departementene og kommunesektoren ved KS
- begrenset varighet
- en del av den nasjonale dialogarenaen med kommunesektoren som konsultasjonsordningen representerer

I kapittel 3.1-3.3 gis en rapportering på status for den enkelte bilaterale avtale som er inngått. Det er i omtalen av den enkelte avtale lagt særskilt vekt på hva partene mener en har oppnådd, hva partene er særskilt fornøyd med og hva partene mener er særskilte utfordringer knyttet til videre oppfølging.

En samlet oversikt over hvilke områder det er inngått bilaterale avtaler på, hvem som er avtaleparter og varighet for avtalene, er gitt i vedlegg d. Alle avtalene ligger tilgjengelige på Kommunal- og regionaldepartementets nettsider www.krd.no og KS hjemmesider www.ks.no.

3.1 Avtaler om velferdstjenester (kvalitet/tjenesteutvikling) – rapportering

Samarbeidsavtale om boligsosialt arbeid

Varighet	1. januar 2008 - 31. desember 2010
Parter	Inngått mellom KS og Kommunal- og regionaldepartementet (KRD) som samordner statens oppfølging. Berører også ansvarsområdene til: <ul style="list-style-type: none">• Arbeids- og inkluderingsdepartementet• Helse- og omsorgsdepartementet• Barne- og likestillingsdepartementet• Justis- og politidepartementet
Formål	Forebygge og bekjempe bostedsløshet. KS har i tillegg en egen boligpolitisk samarbeidsavtale med Husbanken.

Rapportering:

Status for de faktiske utfordringene avtalen skal møte og oppfølging av avtalen

Det er avholdt tre oppfølgingsmøter på administrativt ledernivå siden avtalen trådte i kraft januar 2008. Det vil avholdes to årlige oppfølgingsmøter, i tillegg til arbeidsmøter om spesifikke tema. I forbindelse med de årlige politiske lederkonferansene pågår det også en utstrakt dialog.

Fire sentrale områder innenfor avtalens politikkområde er:

- *Tverrfaglig og helhetlig tilrettelegging for personer som har behov for bistand*
- *Bedre data om bostedsløshet, boligtilbud og relevante oppfølgingstjenester*
KRD, Husbanken og KS arbeider sammen med SSB for å videreutvikle indikatorer.
- *Bedre overgangen ved løslatelse fra fengsel og institusjoner*
Ved utgang av mai 2009 var det inngått over 80 samarbeidsavtaler mellom kommuner og fengsler om bosetting av løslatte.
- *Bedre kunnskap om boligsosiale problemstillinger*
Husbanken arbeider aktivt med kunnskapsformidling.

Hva er partene særlig fornøyd med så langt?

KS viser til at de har kommunikasjon med kommunene om deres boligsosiale situasjon og løfter fram aktuelle problemstillinger. Disse problemstillingene blir løftet opp og drøftet i møtene mellom politisk ledelse i KRD og KS' Storbynettverk. For departementene er dette en viktig kanal for informasjonshenting og erfaringsutveksling.

Hva vurderer staten som særlig utfordringer framover?

- Et godt samarbeid mellom Husbanken og kommuner med boligsosiale utfordringer slik at man oppnår god boligsosial kompetanse som kan sikre økt aktivitet og legge grunnlaget for bærekraftige boligprosjekt
- Fortsatt prioritering av arbeidet med å forebygge og bekjempe bostedsløshet. Målene som gjelder for 2009 er å redusere opphold i midlertidige botilbud for personer som er utskrevet/løslatt, og at tiden i midlertidige botilbud ikke overskrider 3 måneder.
- Vanskeligstilt ungdom må få hjelp til å skaffe seg en bolig med nødvendig oppfølging

Hva er KS særlig fornøyd med så langt?

KS mener avtalen bidrar til økt oppmerksomheten om det boligsosiale arbeidet i kommunene. KS har en tett dialog både med KRD og med Husbanken som sektormyndighet på feltet. KS er fornøyd med at Husbanken nå har en tett og god oppfølging av de kommunene som ønsker økt bistand fra Husbanken.

Hva vurderer KS som særlige utfordringer framover?

Det er behov for å heve boligtilskuddet utover 20 % generelt. På tross av forbedringene av bostøtten er det fortsatt behov for et fokus på å forbedre denne på noen områder.

Avtale om kvalitetsutvikling i helse- og omsorgstjenestene

Varighet	21. september 2006 - 21. september 2010. Forlengelse av tidligere avtale inngått 24. juni 2003. Avtaleområdet utvidet til å gjelde de kommunale helse- og omsorgstjenestene, med et spesielt fokus på psykiske lidelser og rus, i tillegg til pleie- og omsorg.
Parter	Helse- og omsorgsdepartementet (HOD) og KS
Formål	Partene skal i fellesskap bidra til å bedre kvaliteten og etablere enklere ordninger i den kommunale helse- og omsorgstjenesten. Arbeidet skal

forankres i nasjonale rammer, men med sterk vekt på lokale løsninger innenfor rammen av det lokale selvstyre.

Status for de faktiske utfordringene avtalen skal møte og oppfølging av avtalen

Hovedstrategiene i avtalen er å sikre kapasitetsvekst og kompetanseheving, og videreføre kvalitets- og effektivitetsutvikling. Kommunene prioriterer pleie- og omsorgssektoren. Sektorens andel av kommunenes samlede netto driftsutgifter har økt fra 32,7 % i 2005 til 33,9 % i 2008. Det har vært en sterk vekst i årsverk og bedret legedekning på sykehjem. Det må fortsatt arbeides for å øke legedekning i pleie- og omsorgstjenesten. Uavhengig av den kommende samhandlingsreformen planlegger kommunene allerede en vekst i legeårsverk i sykehjem med om lag 40 prosent, tilsvarende 111 årsverk, fra 2006. Ifølge Statistisk Sentralbyrå har antallet legeårsverk økt med til sammen 16 prosent fra 2005-2007. Ureviderte tall for 2008 viser en fortsatt økning. Samlet sett er økningen i legeårsverk og kommunenes behovsanslag i tråd med det foreløpige behovsanslaget fra regjeringen om å øke innsatsen av legeårsverk med 50 pst. fra 2005-2010. *Kompetanseløftet 2015* er en del av omsorgsplan 2015, og har bidratt til rekruttering og kompetanseheving. *Aksjon Helsefagarbeider* har bidratt til at antall søkere til Vg1 og Vg2 helse- og sosialfag har økt med hhv sju og ti prosent fra 2008 til 2009. Ca. 100 kommuner deltar i prosjektet *Flink med folk i første rekke*, mens 66 kommuner er med i *Samarbeid om etisk kompetanseheving*. I 2008 var det fem effektiviseringsnettverk innenfor pleie- og omsorgsområdet med til sammen 37 deltagende kommuner, herunder de ti største byene. Utvikling og bruk av teknologiske løsninger som kan frigjøre arbeidskraft til prioriterte oppgaver innen helse- og omsorgssektoren er også en nøkkelfaktor for å møte den demografiske utviklingen framover med flere eldre og færre i yrkesaktiv alder.

Hva er partene er særlig fornøyd med så langt?

De jevnlig kontaktmøtene mellom HOD og KS (4-6 møter per år) innbyr til en konstruktiv dialog om virkemidler og utvikling av nye tiltak. Partene vurderer at avtalen gir mulighet for tett og god kontakt. Partene vurderer også at det har vært et godt samarbeid i forbindelse med oppfølging av tiltakene i St. meld. nr. 25 (2005-2006) *Mestring, muligheter og mening*. Ansvar for oppfølgingen av avtalen er likt fordelt mellom departement og KS. En arbeidsgruppe med deltakere fra KS og Helsedirektoratet utarbeider rapporter med oversikt over pågående tiltak og foreslår prioritering av tiltak til kontaktmøtet. Der det er konsensus om å sette inn tiltak avtales deltagelse ut fra roller og ressurs- og kompetansemessige forutsetninger.

Hva vurderer staten som særskilte utfordringer framover?

HOD ser utfordringer knyttet til forankringen av avtalen i kommunene og regional stat. Fylkesmannen og KS regionalt skal inngå et samarbeid der dette er naturlig. Det ligger også en utfordring i å gjøre avtalen kjent i kommunene, men dette kan til en viss grad oppveies av at kommunene i stor grad er kjent med tiltakene knyttet til avtalen.

Hva vurderer KS som særskilte utfordringer framover?

- Samhandling
- Planlegging av fremtidens omsorgstjenester i praksis, herunder kompetanse- og bemanningsplanlegging.

- Utvikling av en pleie- og omsorgstjeneste med individuelt tilpassede tilbud på alle trinn i omsorgstrappen; som samtidig er bærekraftig på sikt
- Finansiering og utbygging av tjenestetilbud til demente i alle kommuner i tråd med Demensplanen, bl.a. dagsentre
- Legedekning i sykehjem

Merknad fra KS

KS har registrert at Helse- og omsorgsdepartementet 29. juni sendte ut et høringsnotat med forslag til nye lovbestemmelser og forskrifter om verdig eldreomsorg. I avtalen mellom departementet og KS om kvalitetsutvikling i helse- og omsorgstjenesten, heter det:

”Regjeringen vil:

- *ikke pålegge unødige detaljert regelverk og unødige bindende nasjonale normer*
- *legge til rette for forenkling og mer harmonisert regelverk for kommunale helse- og sosialtjenester, bl.a ved oppfølging av relevante utvalgsinnstillinger”*

KS ønsker en dialog om høringsnotatets formulering om at dette forskriftsforlaget *”ivaretar de hensyn som ligger til grunn”* for kvalitetsavtalen mellom departementet og KS.

Av høringsnotatet framgår det at departementet vil beregne merkostnadene for kommunene av det foreslåtte regelverket. KS mener dette – i samsvar med konsultasjonsordningen – må skje gjennom felles kostnadsberegning mellom kommunesektoren og staten

KS-merknad slutt

HOD har omtalt merknaden i kapittel 6.2.

Avtale om videreutvikling av barnevernet

Varighet	1. september 2008 – 1. september 2010
Parter	Barne- og likestillingsdepartementet (BLD) og KS.
Formål	Legge et godt grunnlag for bedre samarbeid mellom stat og kommune. Bedre samordning av tjenester og utvikling av et helhetlig tjenestetilbud for utsatte barn og unge. Styrke barnevernets legitimitet og forebyggende innsats, samt sikre kvalitetsutvikling i barnevernet.

Status for de faktiske utfordringene avtalen skal møte og oppfølging av avtalen

Tvisteløsningsorgan (TLO) i barnevernet

Høsten 2008 fornyet BLD og KS samarbeidsavtalen, der man som et tillegg til den fornyede avtalen også har inngått avtale om opprettelse av et organ for tvisteløsning. Organet skal bidra til løsning av saker der det oppstår uenighet mellom stat og kommune om grensen mellom statens betalingsansvar etter barnevernloven og kommunenes betalingsansvar etter andre lover. Saksbehandlingsregler for TLO er

under utarbeidelse og det er et mål at tvisteløsningsorganet er i funksjon fra og med høsten 2009.

Samhandlingsutfordringer

Samhandlingsutfordringer mellom det statlige og kommunale barnevernet har vært tema på samtlige møter mellom partene, og den reviderte avtalen har et spesielt fokus på utvikling og etablering av prosesser og arenaer for samhandling. En veileder for inngåelse av samarbeidsavtaler mellom den kommunale barneverntjenesten og Bufetat/fagteam er under utarbeidelse. I september 2008 og april 2009 ble det arrangert møte mellom de ti største kommunene og Bufetat.

Informasjon og kunnskapsformidling

KS har i løpet av høsten 2008 og våren 2009 gjennomført syv seminarer for kommunene i til sammen ti fylker rettet spesielt mot rådmenn og ordførere. Seminarene har fått meget gode tilbakemeldinger og har vært et viktig bidrag til at barnevernsfeltet settes på dagsorden i kommuneledelsen. I tillegg har KS arrangert kurs mange steder rundt i landet i forbindelse med veilederen *Taushetsplikt og samhandling i kommunalt arbeid for barn – ungdom – familier*.

Det er iverksatt en revidert kommunikasjonsstrategi "Et åpent barnevern"(2008-2011). Avtalen er et viktig redskap for å øke kunnskapen om barnevernet, bedre samarbeid med barnvernets viktigste samarbeidspartnere og styrke barnevernets legitimitet. BUFDIR har et hovedansvar for implementering som skjer i samarbeid med regionalt barnevern og andre aktuelle samarbeidspartnere

Sammen for barn og unge og effektiviseringsnettverkene

KS har – med finansiering av BLD - igangsatt et 3-årig utviklingsprosjekt med 15 deltakerkommuner. Målet er å utvikle gode samarbeidsmodeller og praksis som sikrer koordinering av tjenester til utsatte barn og unge. Deltakerkommunene arbeider aktivt med planarbeid ifht utvikling av strukturer, rutiner og avtaler som sikrer tverrfaglig samarbeid og sammenheng i tjenestetilbudet. Det er gjennomført 2 nettverkssamlinger for ansatte i deltakerkommunene. Prosjektet skal evalueres i samarbeid med NOVA etter avtale med BLD. I 2008 har 32 kommuner deltatt i effektiviseringsnettverk. Det har vært gjennomført 12 samlinger. Evalueringene fra samlingene er gjennomgående positive. Effektiviseringsnettverkene arbeid er presentert på en rekke regionale og nasjonale fagkonferanser samt utvalgt til å representere Norge på den internasjonale kvalitetskonferansen 5QC i Paris. BLD støtter den økonomiske driften av nettverkene.

Hva er partene særlig fornøyd med så langt?

Avtalen har bidratt til etablering av faste samarbeidsarenaer mellom partene for diskusjon og gjennomføring av de ulike forholdene i avtalen. Avtalen har også bidratt til at partene er enige om at denne arenaen har gitt større fokus på forbedringsarbeidet både i det kommunale og det statlige barnevernet.

Hva vurderer partene som særskilte utfordringer framover?

- Samhandling mellom kommunalt og statlig regionalt barnevern
- Utvikling og oppbygging av tiltak som kan være alternativer til institusjonsplasseringer, samt rekruttering og formidling av fosterhjem.
- Kompetansebygging.
- Samordning av tjenester, både innad i kommunen og mellom kommune og stat.

3.2 Avtaler om samhandling mellom ulike deler av forvaltningen – rapportering

Nasjonal rammeavtale om samhandling på helse- og omsorgsområdet

Varighet	21. juni 2007 - 21. juni 2010
Parter	Helse- og omsorgsdepartementet (HOD) og KS
Formål	Formålet med avtalen er todelt. Den skal støtte opp om inngåelse av lokale avtaler, og danne grunnlag for samhandling mellom likeverdige parter. Videre skal den bidra til systematisk oppfølging på samhandlingsområdet på nasjonalt nivå. De lokale avtalene skal bidra til bedre samarbeid om pasienter og brukere som trenger både kommunale helse- og omsorgstjenester og spesialisthelsetjenester.

Status for de faktiske utfordringene avtalen skal møte og oppfølging av avtalen

Systematisk oppfølging på samhandlingsområdet på nasjonalt nivå.

I rammeavtalen legger HOD og KS vekt på at utfordringene først og fremst skal løses lokalt. Den fremste felles forpliktelsen er å være pådrivere for bedre samhandling og medvirke til at alle kommuner og helseforetak inngår avtaler for samhandling.

Det er etablert et system for oppfølging av avtalen. Bl.a. skal partene utarbeide en felles rapport med basis i de regionale og lokale avtalene som sammenstiller status, utvikling og utfordringer og identifisere hva som bør være prioriterte mål og oppgaver framover. Sekretariatet for avtalen er lagt til Helsedirektoratet. I rapporten "Nøkkeltall for helsesektoren – rapport 2008" presenteres noen første nøkkeltall og indikatorer som belyser samhandling. Indikatorsystemet vil bli utviklet videre i 2009.

Inngåelse av lokale avtaler

Arbeidet med å utvikle lokale avtaler og organisatoriske systemer har blitt videreført. En rapport fra SINTEF Helse (november 2008) viser at

- Alle helseforetak med eget opptaksområde har samarbeidsavtaler
- Avtalene dekker somatisk helsetjeneste, psykisk helsevern og i noe mindre grad rus
- Alle helseforetak har opprettet fora for samarbeid og i 15 av 24 foretaksområder er kommunene representert
- Over halvparten (56 %) av kommunene som svarte på undersøkelsen mener det er behov for mer formalisert samarbeid (svarprosent kommuner 47 %)
- De fleste helseforetak har formalisert rutiner for utskrivning av pasienter
- Svært mange av foretaksområdene har avtaler som innbefatter ordninger knyttet til hospitering, håndtering av avvik fra rutiner og rutiner for ansvar ved utarbeidelse av individuell plan. Av de aktivitetene det ble spurt om, er det rutiner for kompetanseoverføring og faglig veiledning som i minst grad er formalisert

Hva er partene særlig fornøyd med så langt

HOD og KS er særlig fornøyd med at jevnlig kontaktmøter innbyr til en konstruktiv dialog om virkemidler og utvikling av tiltak.

Partene har avtalt et system for oppfølging av avtalen bl.a.:

- To årlige nasjonale møter
- Felles årlig rapport med status, utviklingstrekk, utfordringer mv.
- Involvering av brukerorganisasjoner og ansattes organisasjoner

Det har vært gjennomført to nasjonale møter (2007 og 2008) for ledere fra helseforetakene (RHF/HF), lederne i KS fylkesstyret, i de lokale rådmannsutvalg og KS regionledere, samt representanter for brukerorganisasjoner og ansattes organisasjoner.

Det er stor og mangeartet aktivitet lokalt på samhandlingsområdet. I løpet av de siste årene er det prøvd ut flere ulike modeller for samhandling mellom kommunale helse- og omsorgstjenester og spesialisthelsetjenesten, slik som distriktsmedisinske sentra (DMS), intermediærenheter og ambulante/desentraliserte spesialisthelsetjenester. Det er etablert en egen temaside om samhandling på Helsedirektoratets websider.

Hva vurderer partene som særlig utfordringer framover

I rapporten fra SINTEF Helse er følgende områder nevnt som utfordringer:

- Likeverdighet mellom samarbeidspartene
- Økonomiske forhold
- Systemproblemer: organisatoriske og strukturelle forhold som svekker betingelsene for god samhandling
- Implementering av avtalens intensjoner på tjenestenivå
- Problemstillinger knyttet til samhandling ved utskrivninger av pasienter som trenger kommunal omsorg
- Forslag til bedre rutiner ved utskrivninger av omsorgstrengende eldre
- Praktiske problemstillinger i samhandlingen innen områder som rehabilitering, rus og psykiatri
- Behov for ulik kompetanse i den kommunale omsorgstjenesten
- Samarbeid mellom spesialisthelsetjenesten og omsorgstjenesten for å bedre kompetansesituasjonen i kommunal omsorgstjeneste
- Behov for elektronisk samhandlingsverktøy

Hva KS vurderer som særskilte utfordringer framover?

Regjeringen la i juni 2009 fram St.meld. nr. 47 (2008–2009) *Samhandlingsreformen*. Meldingen tar opp i seg elementer fra Nasjonal rammeavtale om samhandling. Avtalen mellom HOD og KS utløper i 2010. Det vil være naturlig å se hen til forslagene i stortingsmeldingen ved en ev. revidering av avtalen.

For å bidra til erfaringsoverføring og kunnskapsspredning, vil KS fortsette samarbeidet med Helsedirektoratet om videreutvikling av Rundebordskonferansene, en møteplass som tilrettelegges for faglig erfaringsutveksling og læring for "ildsjelene" i samhandlingsarbeidene rundt om i landet. Evaluering og spredning av de gode samhandlingsmodellene er en stor utfordring.

KS har etablert to FOU-prosjekter knyttet til oppgaveforskyvning og finansiering. HOD innfører fra 2009 nye takster for finansiering av behandling utenfor sjukehus hvor bl.a. flere ambulante polikliniske tilbud vil omfattes av ISF ordningen. Det blir en utfordring å sikre robuste finansieringsordninger ved oppgaveforskyvning.

Et viktig mål i rammeavtalen er bedre samhandling på IKT- området gjennom strategiutvikling, standardisering og kompetanseutvikling. Her kan nevnes Samspill 2.0, Ny eKommune- plan ferdigstilt i eget hefte.

Rammeavtale om ny arbeids- og velferdsforvaltning (NAV)

Varighet 21. april 2006 - 31. desember 2009

Parter Arbeids- og inkluderingsdepartementet (AID) og KS

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.

Rapportering

Ved utgangen av juni 2009 er det etablert ca. 360 NAV-kontor. Totalt er det planlagt etablert 457 NAV-kontor. For 11 planlagte kontorer er det ulike regulerings spørsmål og bygningsmessige forhold som medfører etablering i 2010. I etableringene av NAV-kontorene benyttes veiledende materiale, som KS og Arbeids- og velferdsetaten i fellesskap har utarbeidet, som en del av oppfølgingen av avtalen.

Det avholdes halvårlige møter mellom KS og AID for å dele erfaringer og å drøfte utfordringer med å nå målene med reformen. Videre er det en utstrakt kontakt mellom KS og Arbeids- og velferdsdirektoratet på sentralt nivå og mellom KS på fylkesnivå og fylkesleddet i Arbeids- og velferdsetaten gjennom de regionale samarbeidsarenaene som er etablert i alle fylker. Det gis et tilbud om et felles statlig/kommunalt lederutviklingsprogram for lokalkontorene i arbeids- og velferdsforvaltningen, gjennom et samarbeid mellom direktoratet og KS.

Det er ikke en egen evaluering av selve samarbeidsavtalen, men det er satt i verk en større evaluering av NAV-reformen i regi av Norges forskningsråd. Både AID, KS, og Arbeids- og velferdsdirektoratet er representert i styringsgruppen for evalueringen.

KS og AID er fornøyd med at etableringsplanen for nye felles lokalkontor i arbeids- og velferdsforvaltningen er i rute. St.prp. nr 51 (2008-2009) om gjennomføringen av reformen og de tiltak som nevnes der, danner et viktig fundament for utviklingen av

arbeids- og velferdsforvaltningen. KS og AID vil høsten 2009 vurdere om det er hensiktsmessig å videreføre rammeavtalen.

Utfordringer

Uavhengig av om rammeavtalen forlenges eller ei anser KS og Arbeids- og inkluderingsdepartementet at følgende blir viktige utfordringer for videreutvikling av arbeids- og velferdsforvaltningen de kommende år:

- bedre tilgjengeligheten for brukerne, bl.a. på telefon/IKT
- NAV og partnerskapets omdømme hos publikum
- utvikle mer enhetlige styringssignaler til NAV-kontoret fra det lokale partnerskapet
- utvikle felles resultatmål/indikatorer for å kunne måle lokalkontorene i arbeids- og velferdsforvaltningen i forhold til reformens mål om arbeidsretting, effektivitet og brukerretting
- bruke et felles statlig/kommunalt lederutviklingsprogram for lokalkontorene i arbeids- og velferdsforvaltningen
- tydeliggjøre samhandling og grensesnitt for oppgavedeling mellom lokalkontor og regionale forvaltningsenheter
- klare å følge opp brukerne lokalt i tråd med reformmålene
- tilrettelegge IKT-systemene for bedre samhandling på tvers og for å gi effektiviseringsgevinster

Avtale om styrket samarbeid mellom Arbeids- og velferdsetaten og utdanningsmyndighetene i fylkeskommuner og kommuner

Varighet	2. mai 2007 - 31. desember 2009
Parter	Arbeids- og inkluderingsdepartementet (AID) og KS
Formål	Legge til rette for et styrket og systematisert samarbeid mellom Arbeids- og velferdsetaten og utdanningsmyndighetene i fylkeskommuner og kommuner for å nå arbeidsmarkedspolitiske og utdanningspolitiske mål om å få flere i arbeid eller utdanning gjennom effektiv samordning av partenes samlede virkemidler. Den sentrale rammeavtalen mellom AID og KS skal danne grunnlag for operative avtaler og angir sentrale områder og oppgaver det kan være aktuelt å samarbeide om.

Status for de faktiske utfordringene avtalen skal møte og oppfølging av avtalen

Alle fylker har inngått samarbeidsavtaler, de siste ble undertegnet i løpet av 1. tertial 2009. De fleste fylker har delavtaler knyttet til områder som blant annet oppfølging av ungdom/opplæring, realkompetansevurdering og karriereveiledning. For første tertial 2009 ble fylkene bedt om å rapportere om forankring og videreutvikling av samarbeidsformer og status for samarbeidstiltak.

Flere fylker rapporterer om felles møter mellom NAV lokal, kontaktpersoner og videregående skoler/Oppfølgingstjenesten der innholdet blant annet har vært systemet for realkompetansevurdering, voksenopplæring og fagopplæring og sektorenes felles innsats overfor ungdom. Fylkeskommunen og NAV fylke har også i flere fylker

deltatt i hverandres møtefora på fylkes- og lokalnivå med informasjon om sine respektive tjenester og virkemidler. NAV har blant annet informert om tjenestetilbud og arbeidsmetodikk samt Kvalifiseringsprogrammet som kan være relevant for felles brukere. På den måten er forståelse av betydningen av samarbeid mellom sektorene økt, og informasjonsgrunnlaget for et konkret samarbeid lokalt er bedret. De fleste fylker har etablering av karrieresenter på planen, og noen har tidfestet åpning i august og senere.

Det er særlig for å hindre frafall fra videregående skole og innsats overfor oppsagte og permitterte lærlinger, samt forberedelse av nye søkere til lærlingplass til høsten som er fokus i de fleste fylker. Arbeidspraksis og AMO er aktuelle virkemidler i samarbeid om lærlinger som mister eller ikke får lærebedrift. Som følge av samarbeidsavtalen, tidligere prosjekter og flere henvendelser, har enkelte fylkeskommuner økt sin kapasitet til realkompetansevurdering og økt rammene til voksenopplæring. Noen fylker har forberedt igangsetting av systematisk opplæringstiltak for brukere der NAVs virkemidler og fylkeskommunens fagopplæring er satt i målrettet system med avtale om lærlingplasser i etterkant (offentlig virksomhet). Dette er eksempler på samordnet bruk av virkemidler.

Implementering av samarbeidsavtalen er under evaluering av SINTEF Teknologi og samfunn. En delrapport ble levert direktoratet i slutten av juni etter presentasjon i referansegruppen 9. juni der AID er representert. Delrapporten belyser blant annet forankring hos medarbeidere, implementering av egne avtaler, endring i samarbeidsformer og oppfølging av planer i avtalene.

KS og Arbeids- og inkluderingsdepartementet vil høsten 2009 vurdere om det er hensiktsmessig å videreføre rammeavtalen.

Hva er partene særlig fornøyd med så langt?

Alle fylker har nå inngått avtaler, og avtalene ser ut til å begynne å virke.

Hva vurderer partene som særskilte utfordringer framover?

- det mangler systemer for fellesfinansiering for lokalt samarbeid om tiltak
- økende arbeidsledighet blant ungdom
- halvparten av unge arbeidsledige mangler fullført videregående opplæring

Avtale om bosetting av flyktninger i kommunene

Varighet	15. mai 2007 - 1. desember 2009 Avtalen er en reforhandling av tidligere avtale datert 18. november 2004
Parter	Arbeids- og inkluderingsdepartementet, Barne- og likestillingsdepartementet og KS
Formål	Partene 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. Oppfølging av avtalen forutsetter et godt samarbeid mellom partene basert på fleksibilitet, åpen informasjonsutveksling og tillit. I april 2009 ble avtalen utvidet til også å gjelde etablering og drift av asylmottak og

omsorgssentre for enslige mindreårige asylsøkere.

Status for gjennomføring av avtalen

Samarbeidsavtalen mellom staten og KS har bidratt til en god måloppnåelse i årene etter at den ble inngått. Staten, ved Integrerings- og mangfoldsdirektoratet (IMDi), og KS har hatt et godt samarbeid om å hente inn vedtaks plasser og i å følge opp kommunenes bosettingsarbeid. Det har vært avholdt jevnlig møter mellom KS og IMDi regionalt for å utarbeide fordelingen av flyktninger til kommuner som anmodes om bosetting. Som en følge av utvidelsen av avtalen i april 2009, er det også opprettet samarbeid mellom BLD, Buf-dir og KS om bosetting av enslige mindreårige under 15 år.

Det er store utfordringer med å få bosatt alle det er behov for i 2009. Kommunene er bedt om å stille 8 600 plasser til disposisjon i 2009. Per 30. juni har 282 kommuner vedtatt å bosette 6 910 personer. 17 kommuner har vedtatt å ikke bosette, og 91 kommuner har vedtatt å bosette færre enn IMDi har anmodet om. 14 kommuner, tilsvarende 225 plasser, har ennå ikke svart på anmodningen.

Ved utgangen av juni 2009 var det bosatt 2 479 personer. Gjennomsnittlig ventetid på bosetting fra mottak var 4,8 måneder etter vedtak om opphold. Det var imidlertid en økning i antall personer som venter over 6 måneder. Denne tendensen ser ut til å fortsette. Antall personer som er bosatt per 30. juni er lavere enn behovet. Det er også store regionale forskjeller i måloppnåelse per 30. juni. Måloppnåelsen er høyest i regionen IMDi Nord, og lavest i regionen IMDi Øst.

For enslige mindreårige er bosettingsutfordringen enda større. Det er behov for å bosette ca 870¹ enslige mindreårige flyktninger i 2009. Per 30.juni har 63 kommuner vedtatt å bosette 512 enslige mindreårige. Ved utgangen av mai var det bosatt 130 enslige mindreårige fra mottak/omsorgssentre. Gjennomsnittlig ventetid fra vedtak til bosetting var per 30.juni 5,4 måneder. Det er en økning i antall enslige mindreårige flyktninger som venter over 3 måneder på bosetting.

Avtalen følges opp gjennom jevnlig kontakt mellom IMDi og KS, herunder møter i Nasjonalt utvalg for bosetting, samarbeidsmøter mellom KS og IMDi i alle fylkene og gjennom kontakt mellom AID og KS. IMDis månedlige rapportering på bosetting sendes KS.

Det er per i dag et stort behov for nye asylmottaksplasser. Samtidig er det vanskelig å etablere nye mottak med en tilfredsstillende kvalitet innenfor gitte økonomiske rammer. Kommunene viser også til at det er vanskelig å finne egnet bygningsmasse til dette formålet. Staten og KS utvidet avtalen 3. april 2009 til å omfatte etablering og nedlegging av mottak. Partene forplikter seg til *”å samarbeide for å tilpasse kapasiteten i asylmottakene til de nasjonale behovene. Staten er avhengig av at norske kommuner tar sin del av ansvaret for at forpliktelsen blir oppfylt.”* Utviklingen i antall asylankomster så langt i år, kombinert med at færre enn planlagt blir bosatt eller uttransportert så raskt som ønskelig, bidrar til at belegget i mottakene stiger. Det

¹ Bosettingsbehov fra mottak/omsorgssentre for enslige mindreårige som er under 18 år på bosettingstidspunktet.

er derfor svært viktig at alle parter bidrar konstruktivt til å få etablert tilstrekkelig med nye mottaksplasser fremover.

Hva er partene særlig fornøyd med så langt?

Samarbeidet mellom staten og KS har vært meget godt i bosettingsarbeidet. Informasjonsutvekslingen er god, og vi samarbeider godt generelt og i enkeltsaker. Det er veldig viktig at KS kontakter kommuner i enkeltsaker for å få en løsning. Avtalens nye punkter om mottak og omdorgssentre er det for tidlig å evaluere, men partene er fornøyd med at avtalen er kommet på plass.

Hva partene vurderer som særskilte utfordringer

Umiddelbart er utfordringen knyttet til å få en rask økning i bosettingen av enslige og enslige mindreårige. Hittil i år har det vært en kraftig økning i antallet bosettingsklare i mottak. For enslige mindreårige er antallet mer enn doblet. Det er her viktig med KS' bidrag for å få kommunene til å innse nødvendigheten av økt og raskere bosetting, og peke på mulige løsninger for dette.

Dersom vi ser lengre frem (utover 2009) er utfordringen særlig knyttet til å få bosettingskapasiteten opp på et betydelig høyere nivå enn det har vært de siste årene, for å kunne klare å ta unna bosettingsbehovet.

3.3 Avtaler om samfunnsutvikling – Rapportering

Avtale om landbruks- og næringsutvikling i kommunesektoren

Varighet	24. september 2007 – 31. desember 2009
Parter	Landbruks- og matdepartementet og KS
Formål	Styrke kommunesektoren som næringspolitisk utviklingsaktør med spesiell vekt på en tettere kopling mellom landbruk og annen nærings- og miljøpolitikk.

Status for de faktiske utfordringene avtalen skal møte/oppfølging av avtalen

Avtalen har ført til økt fokus på koblingen mellom landbruk og annen nærings- og miljøpolitikk lokalt, regionalt og nasjonalt. Nåværende samarbeidsavtale går ut pr. 31. desember 2009 og vurderingen av en evt. videreføring av avtalen er under arbeid.

Hva er staten særlig fornøyd med så langt?

- En økt forståelse for kommunesektorens ansvar og oppgaver på landbruks- og matområdet og en økende forståelse for kopling mellom landbruk og øvrig samfunns- og næringsutviklingsarbeid i kommunene
- Flere samarbeidsarenaer mellom KS og departementet, spesielt viktig at landbruk ble satt på dagsorden på ordførerkonferansen i 2009
- En felles forståelse og samarbeid på sentrale landbrukspolitiske områder samt synliggjøring av gode eksempler på integrering av landbruk på tvers av sektorgrensene
- En positiv utvikling i de regionale partnerskapene innen næringsutviklingsområdet
- En vellykket overføring av ansvar for veterinærdekning og veterinæravtalt fra staten til kommunene

Hva ser staten som de viktigste utfordringene fremover?

- Å få administrativ og politisk forankring og forståelse for landbrukets betydning for kommunenes nærings- og samfunnsutviklingsarbeid, med spesiell vekt på klima og miljø, samt lokalbasert næringsutvikling
- Å oppnå resultater gjennom samarbeidsavtalen mellom IN og KS på næringsutviklingsarbeidet i kommunene, herunder koblingen mot felles kommuneprosjektet, i regi av KRD, LMD og FKD
- Prioritering av kapasitet og kompetanse på landbruksområdet i kommunene

Hva er KS særlig fornøyd med?

- KS mener at nåværende samarbeidsavtale har vært positiv. Landbruk og næringsutvikling er satt på dagsorden i organisasjonen KS og i KS sin langtidsstrategi.
- Avtalen har skapt en felles arena for drøfting av faglige utfordringer innenfor departementets ansvarsområder, lagt til rette for en bedre formidling og kontakt med kommunene og gitt tilgang til hverandres arenaer for dialog med berørte parter.
- Avtalen har medført at KS er representert i ulike fora på landbruksområdet og at gode eksempler formidles på nettsidene til KS samt internt til de ulike avdelingene i KS.
- At overføringen av dyrehelsepersonell til kommunene samt overføring av landbruksvikarene fra kommunene til avløserlagene fungerte bra.
- Indikatorutviklingsarbeidet har resultert i statistikkverktøy, der også landbruk er en integrert del
- Muligheten for systematisk arbeid og samarbeid for å øke kompetansen i utviklingsarbeidet i kommunene.
-

Hva vurderer KS som særlige utfordringer framover?

- Integre landbrukets rolle og betydning for lokal næringsutvikling i enda flere kommuners samfunnsutviklingsarbeid. Dette perspektivet må det arbeides aktivt med også i KRD's program for kommunen som samfunnsutvikler og i samarbeidsprosjektet mellom Innovasjon Norge og KS om kommunen som førstelinje i næringsutvikling.
- Forvaltningsreformen på landsbruks- og miljøområdet vil kreve bedre samarbeid på regionalt nivå mellom staten og fylkeskommunene gjennom en samordnet og aktiv støtte av kommunenes arbeid.
- Landbrukets rolle i lokal klimapolitikk – aktiv formidling og helhetlig tilnærming gjennom KS' klimasatsing
- Inn på tunet: utvikling av gode modeller for samhandling mellom kommunene og landbruksnæringen.

Samarbeidsavtale om programmet Livskraftige kommuner (LK) – Kommunenettverk for miljø og samfunnsutvikling

Varighet	Programperioden går fra 1. januar 2006 -31. desember 2010
Parter	Miljøverndepartementet og KS
Formål	I løpet av programperioden skal det etableres og drives kommunenettverk for miljø- og samfunnsutvikling med deltakelse fra inntil 200 kommuner der formålet er:

- Å utvikle en offensiv politikk i kommunene
- Å styrke kommunenes kompetanse
- Å utvikle og ta i bruk nye verktøy og arbeidsformer
- Å frembringe nasjonale indikasjoner for den utviklingen som skjer i kommunene
- Å gi grunnlag for å videreutvikle statlige rammebetingelser og virkemidler

Status

I 2008 deltok 192 kommuner i Livskraftige kommuner, fordelt på 37 nettverk innen miljø og samfunnsutvikling. Noen nettverk er avsluttet i 2009, og per juni 2009 deltar 189 kommuner fordelt på 29 kommunenettverk. Klima og energi var og er det dominerende temaet.

Kommunerapporter fra i alt 106 deltakerkommuner ved årsskiftet 2008/2009 viser at ¾ av deltakerkommunene i stor eller middels grad har involvert lokale aktører og relevante regionale og nasjonale myndigheter, mens 2/3 i stor eller middels grad har tatt i bruk nye verktøy/arbeidsformer og utviklet en offensiv politikk for miljø og samfunnsutvikling. Det er en klar forbedring fra tilsvarende tilbakemeldinger ved årsskiftet 2007/2008.

Mangel på administrativ kapasitet oppgis av deltakerkommunene som den klart største hindringen i det lokale arbeidet med miljø og samfunnsutvikling, dernest mangel på kompetanse.

Partenes felles vurdering av positive sider og utfordringer framover

Partene er fornøyd med den store interessen for å delta i programmet og jobbe i nettverk, særlig på klima (som er en satsing både i staten og KS) og rollen som samfunnsutvikler. Det er en utfordring å sikre handling og varige effekter, integrert i kommunenes ordinære plan- og styringssystemer.

Partene er fornøyd med at deltakerkommunene opplever *nytte* av å delta i programmet, og at det har vært en klar forbedring i måloppnåelse fra 2007. Det er en utfordring å få flere som opplever nytte *i stor grad*.

Partene er fornøyd med at samarbeidsavtalen er fulgt opp gjennom utvikling av KOSTRA/statistikk og miljostatus.no. Det er fortsatt et stort behov for å forbedre statistikkgrunnlaget på klima, natur og kultur. Det er videre behov for å forsterke kommunikasjon av resultatene med vekt på eksempler.

Partene er fornøyd med at deltakerkommunene i større grad enn andre mener de oppnår resultater på miljø og klima. Det er fortsatt en utfordring å styrke samfunnsutviklerrollen og sikre at utviklingen dreies i en mer miljøvennlig og bærekraftig retning.

Hva ser staten som de viktigste utfordringene framover?

En rekke nye lovverk og virkemidler skal nå settes ut i livet på miljøområder der kommunene er helt sentrale. Naturmangfoldloven legger nye oppgaver til kommunene; andre eksempler er ny plan- og bygningslov, nye krav til kommunene på klima- og energiområdet og oppfølging av Vannrammedirektivet. Det skal videre

utarbeides nasjonale forventninger til kommunenes planlegging i 2011 for å sikre at de kommunale planstrategiene i 2012 reflekterer prioriterte nasjonale miljø- og samfunns mål på en god måte. Samtidig foreligger omfattende dokumentasjon på at mange kommuner mangler kapasitet og kompetanse på miljøområdet for å ivareta miljøansvaret lokalt. For å sikre størst mulig effekt av de nye nasjonale virkemidlene, må kommunene ha tilstrekkelig kapasitet og kompetanse. Regjeringen vil i dialog med KS vurdere ulike løsninger på denne utfordringen.

Hva ser KS som de viktigste utfordringene framover?

Det er vesentlig å styrke kommunenes kapasitet til å drive offensiv samfunnsutvikling med sikte på bærekraftig utvikling, på en måte som tar hensyn til lokale forhold og prioriteringer. Nye eller supplerende fondsbaserte ordninger, særlig på klima- og energiområdet, vil kunne være et effektivt virkemiddel for å styrke kommunenes kapasitet og for å realisere flere av de tiltak som nå er forankret i kommunale planer.

Grønne energikommuner (tilleggsavtale til programmet Livskraftige kommuner)

Varighet	2. mai 2007 – 31. desember 2010 Tilleggsavtale til avtalen om programmet <i>Livskraftige kommuner</i> mellom Miljøverndepartementet (MD) og KS
Parter	Kommunal- og regionaldepartementet (KRD), Olje- og energidepartementet (OED), Miljøverndepartementet (MD) og KS
Formål	Partene skal bidra til at deltakerkommunene satser på energieffektivisering, fornybar energi, som bioenergi, og på å få ned klimagassutslippene i egne kommuner.

Status for de faktiske utfordringene avtalen skal møte og oppfølging av avtalen

Alle de 21 deltakerkommunene og Oppland fylkeskommune forventes å ha ferdige klimaplaner i løpet av året. Foreløpig har 16 kommuner vedtatt plan, avsluttet høring, eller har plan på høring. 3 kommuner er i ferd med å sende planen ut på høring og de resterende 3 gjenstår. Det er planlagt en fellessamling i 4. kvartal hvor forankring av klimaarbeidet og videreføring av klimaplanene er hovedtema.

Fokus på nettverkene er noe tonet ned til fordel for fokus på tiltak i den enkelte kommune. Det er utarbeidet en logg som viser en status for aktivitet, fremdrift og mål i hver kommune. Bare et fåtall kommuner har satt et mål for reduksjon av klimagassutslippene. Alle skal ha en målsetting i løpet av året. Mangelfull statistikk for oppfølging er et stort problem.

3 kommuner og Oppland fylkeskommune er med i et samarbeid for å vise hvilke tiltak som er nødvendig for å oppnå en "0-visjon" for klimagassutslipp. Dette er en stor satsing hvor det er etablert et ressursnettverk som skal dekke alle fag i dette arbeidet, noe som også kommer alle deltakerkommunene til gode. Det har vært en stor satsing på Enøk tiltak som toppet seg i forbindelse med lanseringen av ENOVAs nye program for offentlige eide bygg. For å styrke informasjonsarbeidet og erfaringsoverføringen har programmet knyttet til seg 2 informasjonsmedarbeidere. Hovedfokus er etablering av eksempelbank for klimagassreduserende tiltak innenfor programmets 6 kulepunkter, samt å sikre tilgang til effektive web-baserte formidlingsverktøy.

Hva er staten særlig fornøyd med så langt?

Staten har merket seg kommunenes innsats i forbindelse med tiltakspakken. Enova lanserte i starten av mars sin særskilte ordning for energieffektiviseringstiltak i offentlige bygg, med en ramme på 400 mill. kroner. Det ble informert om denne rammen allerede før utlysningen av dette programmet. Innen søknadsfristens utløp 20. april hadde Enova mottatt ca. 500 søknader. Det ble søkt om til sammen 5,9 mrd kroner i støtte.

Tildeling av midler skjedde på grunnlag av en rangering, der de prosjektene som ga høyest energiutbytte per støttekrone ble prioritert. Dette innebar at 155 søkere fikk tilsagn om støtte til å gjøre 650 offentlige bygg mer energieffektive. Enova anslår energibesparelsene til å utgjøre 70 GWh/år når prosjektene er ferdig gjennomført. Det var mange gode prosjekter som ikke fikk støtte under denne ordningen. Midlene ble imidlertid tildelt slik at energibesparelsene, og dermed miljøgevinstene, skulle bli så store som mulig for landet samlet sett.

Hva er KS særlig fornøyd med så langt?

KS er særlig fornøyd med kommunenes økende fokus på tiltak og stor etterspørsel etter bistand til konkrete klimatiltak. De fleste kommunene er nå godt i gang og har tatt fatt i sine utfordringer og handlingsrom. Dette har avdekket et stort potensiale for tiltak, ikke minst for ENØK-tiltak i kommunale bygg. Ved søknader om midler fra ENOVA i forbindelse med regjeringens tiltakspakke viste deltakerkommunene stor handlekraft og initiativ gjennom et solid søknadsarbeid i løpet av kort tid. Kommunene responderte på at det ekstraordinære programmet fra ENOVA rettet mot enøk i i offentlig eide bygg var så konkret utformet. Alle tiltak som var beskrevet hadde en normert spareeffekt i kWh og et fast støttebeløp. Dette var forbilledlig. Dessverre ble ikke de samme kriteriene fulgt ved tildelingen av midler (jf. særlige utfordringer framover).

Hva vurderer staten som særlig utfordringer framover?

Grønne energikommuner er et tiltaksrettet program med tilgang på ekstra ressurser. Det er behov for å synliggjøre bedre hva som er oppnådd av konkrete resultater på klimaområdet i deltakerkommunene og formidle dette. Videre er det behov for en sterkere samordning av arbeidet i Grønne energikommuner (GE) og klimaarbeidet i Livskraftige kommuner (LK). Staten viser også til samarbeidsavtalen der det heter at GE skal ”formidle sine erfaringer gjennom læringsnettverkene i Livskraftige kommuner”. Her har det basert på resultater fra følgeevalueringen ikke skjedd noe så langt og vi er snart inne i siste året av programsatsingen. Prosjektrapporten sier at det skal ansettes infomedarbeidere og at det skal etableres eksempelbank. Fra statlig side anbefales det at det legges opp til å videreutvikle det som allerede er etablert og som er utviklet gjennom hovedprogrammet Livskraftige kommuner som GE er en del av. Det heter videre i rapporten at det skal sikres tilgang på effektive web-baserte formidlingsverktøy. Staten viser til at dette har KS/Livskraftige kommuner allerede utviklet gjennom Livskraftigekommuner.no. For å sikre en effektiv ressursbruk i avslutningsfasen av programmene er det viktig å være mest mulig koordinert i sluttfasen slik at LK og GE programmene drar nytte av hverandres kompetanse og ressurser for å nå målsettingene med avtalene.

Hva vurderer KS som særlige utfordringer framover?

Mangel på forutsigbar finansiering og rammebetingelser er den største utfordringen for et planmessig og langsiktig klimaarbeid i deltakerkommunene. I utlysningen av de ekstraordinære midlene fra ENOVA var det lagt opp til en modell med normert pris for forskjellige ENØK-tiltak (eks. utskifting av vinduer). Det var også lagt opp til en skjematikk som var grei å håndtere, med enkel saksbehandling for kommunene. Ved tildelingen av midler fravek imidlertid ENOVA sin egen utlysning og tildelte midler ut fra en rangering av kr/spart kWh. Dette ble opplevd negativt fra det store antall kommuner, som her følte seg lurte av utlysningen.

Den store søknadsmengden til de ekstraordinære midlene i regjeringens tiltakspakke viser at kommunene har et stort potensiale for iverksetting av CO₂-reducerende tiltak. Disse kan relativt enkelt utløses gjennom statlig medfinansiering.

I tillegg vil KS fremheve dårlig statistikkgrunnlag som en stor utfordring, som øker jo mer handlingsorienterte kommunene blir.

3.4 Avtaler som har løpt ut i 2009

Samarbeidsavtale om barnehageløftet

Varighet	4. oktober 2006 - 31. desember 2008
Parter	Kunnskapsdepartementet og KS
Formål	Partene ønsker et systematisk samarbeid mellom KS og Kunnskapsdepartementet (KD) for å nå følgende omforente mål på barnehageområdet: <ul style="list-style-type: none">• Å få etablert et tilstrekkelig antall barnehageplasser for barn under opplæringspliktig alder med høy kvalitet og til lav pris i alle kommuner.• Klargjøre kommunenes rolle som lokal barnehagemyndighet – bl.a. for å oppnå gode samarbeidsordninger mellom kommunen og private barnehager, herunder en velfungerende samordnet opptaksprosess.• Rammefinansiering av barnehagesektoren når full barnehagedekning er oppnådd.

Erfaringer med avtalen:

I samarbeid med kommunene har regjeringen gitt et tydelig og forpliktende Barnehageløfte: Full barnehagedekning, høy kvalitet og lavere pris, i løpet av denne regjeringensperioden.

Det har vært en formidabel vekst i antall barnehageplasser de siste årene. Foreløpige KOSTRA-tall for 2008 viser at det ble etablert omlag 14 500 nye heltidsplasser i 2008. Ved utgangen av 2008 gikk nærmere 262 000 barn i en ordinær barnehage eller familiebarnehage, noe som gir en barnehagedekning på 87,2 pst. for barn i alderen 1 – 5 år. Tilsvarende tall for 2007 var om lag 250 000 barn og en dekningsgrad på 84,3 pst. Ettersom avtalen kommer i tillegg til sterke økonomiske og juridiske virkemidler er det vanskelig å anslå i hvilken grad avtalen isolert sett har bidratt til den sterke

veksten. KD mener likevel at avtalen har hatt en forsterkende funksjon ved å tydeliggjøre målet og partenes ansvar.

Regjeringens definisjon for full barnehagedekning i 2008 var at "alle som søkte om barnehageplass innen fristen for hovedopptaket våren 2008, skal ha fått tilbud om en plass innen i løpet av året." Sluttstatusen viste at ved utgangen av 2008 hadde 91 pst. av kommunene barnehageplass til alle som søkte ved hovedopptaket mens 2 415 barn fremdeles sto på venteliste. 69 pst. av barna på venteliste var bosatt i Oslo, Bergen og Bærum. Disse kommunene hadde alle ved årsskiftet ventelister med mer enn 150 barn.

Regjeringen har god dialog med kommunene, både om planene og utfordringene i arbeidet med å få til full barnehagedekning. På bakgrunn av den informasjonen departementet sitter med, er det grunn til å tro at kommunene vil ha en tilstrekkelig barnehagedekning i august 2009 når den individuelle retten til barnehageplass trer i kraft.

KD og KS har jevnlig samarbeidsmøter. Samarbeidsavtalen mellom regjeringen og KS om Barnehageløftet har bidratt til et sterkt trykk på det omforente målet om full barnehagedekning. KS og KD er enige om at det ikke er nødvendig å forlenge avtalen.

Samarbeidsavtalen om kvalitetsutvikling i grunnsopplæringen

Varighet	12. juni 2006 - 1. januar 2009
Parter	Bygger på en tidligere avtale mellom Læringscenteret og KS
Formål	Kunnskapsdepartementet (KD) og KS
Formål	Partene vil i fellesskap arbeide målrettet for økt kvalitet i grunnsopplæringen

Formål

At partene i fellesskap skulle arbeide målrettet for økt kvalitet i grunnsopplæringen.

Måloppnåelse

Avtalen har bidratt til regelmessig og tettere kontakt mellom KS og KD om tiltak for å bedre kvaliteten i grunnsopplæringen. Avtalen har sørget for at sentrale tema vedrørende kvalitetsutvikling er blitt satt på dagsorden.

Avtalen og kontaktmøtene har fungert som gode kanaler for å ta opp prosesser og saker hvor KS og staten har felles interesser, slik som for eksempel den nye skoleporten og kommunenes oppfølging av bestemmelsen i opplæringsloven om at skoleeier skal ha et forsvarlig system for å vurdere om lovverket er oppfylt. I det siste tilfellet utarbeidet Utdanningsdirektoratet og KS en felles veileder.

Det er etablert samarbeid om opprettelse av effektiviseringsnettverk for fylkeskommunene om videregående opplæring.

Det finnes faglige forum i alle fylker, ofte i et samarbeid mellom KS og fylkesmannen regionalt. I tillegg har det vært arrangert temadager om skole og utdanning med særlig fokus på ledelse i de fleste fylker. KS har for første gang arrangert Kommunalt

skoleting som en arena for kompetanseheving, dialog og drøfting for lokalt folkevalgte, administrative og faglige ledere og andre med interesse for kvalitetsutvikling i skolen.

KD og KS er enige om at denne generelle avtalen ikke forlenges.

Per august 2009 er det inngått følgende avtaler som på ulike måter ivaretar kvalitetsutviklingsarbeidet: 1) Manifest mot mobbing, 2) Kompetanse for kvalitet - strategi for videreutdanning av lærere 2009-2012, 3) GNIST en helhetlig lærerrolle (disse 3 dokumentene har flere samarbeidsparter enn KD og KS) og 4) Avtale om veiledning av nyutdannede, nytilsatte pedagoger (kun mellom KD og KS).

4. Vurdering av konsultasjonsordningen som virkemiddel i styringsdialogen – grunnlag for drøfting

Kommunal- og regionaldepartementet satte høsten 2008 ut et oppdrag til Senter for økonomisk forskning (SØF) (Lars Erik Borge) og Norsk institutt for by- og regionforskning (NIBR) (Marthe Indseth og Jan Erling Klausen) om å vurdere konsultasjonsordningen som virkemiddel i styringsdialogen mellom staten og kommunesektoren. Partene ble på det 2. konsultasjonsmøtet i mai 2009 enige om å ha en drøfting av rapportene på det 3. konsultasjonsmøtet 2009.

Rapportene er teoretiske drøftinger basert på dokumentstudier. Det er ikke foretatt intervjuer eller andre spørreundersøkelser. Punktvisse oppsummeringer er gitt nedenfor og sammendrag av rapportene ligger som vedlegg b. Rapportene er tilgjengelige på Kommunal- og regionaldepartementets nettsider om konsultasjonsordningen.

Nedenfor reises noen problemstillinger på bakgrunn av rapportene som det er ønskelig at både staten og KS på selve møtet gir refleksjoner til. Sentralt er bilaterale avtaler som virkemiddel siden dette er hovedtema for møtet, herunder om det er særskilte utfordringer og om oppfølgingen av avtalene fungerer tilfredsstillende. Oppnår partene gjennom oppfølging og ressursinnsats de effektene partene ønsker?

Sekretariatet for ordningen tilrår ikke at det nedsettes en ny arbeidsgruppe som skal vurdere nye grep for bilaterale avtaler. Kommunal- og regionaldepartementet mener det er behov for mer kunnskap om effektene av de bilaterale avtalene, herunder hvordan avtalene oppfattes og følges opp i kommunene. Departementet ønsker å kartlegge dette nærmere og jobber med sikte på å sette ut et utredningsoppdrag høsten 2009. KS' FOU-enhet ble orientert om departementets planer under en presentasjon av hovedfunnene i NIBR og SØFs rapporter om konsultasjonsordningen som virkemiddel i styringsdialogen 24. mars 2009 og det ble foreløpig drøftet om det kan være aktuelt å sette dette ut som et felles prosjekt. Det er ønskelig med en nærmere tilbakemelding fra KS innen utgangen av september.

Grunnleggende i en drøfting er hvordan partene sammen kan bidra til en velfungerende ordning som ikke blir overbelastet, men som likevel bidrar til å nå målene for ordningen. Saksmengden må være håndterbar for partene og særskilt viktige saker må prioriteres.

Felles konklusjonspunkt:

”Det er enighet om at konsultasjonsordningen har gitt en positiv utvikling mot de mål som er satt for ordningen. Partene har bidratt til at ordningen på flere områder er blitt mer forpliktende. Det er lagt til rette for konstruktiv og systematisk dialog, blant annet med utgangspunkt i arbeidet i TBU og felles kostnadsberegninger av reformer. Dette har bidratt til bedre forståelse mellom staten og kommunesektoren. Partene er enige om å fortsette arbeidet for en videre utvikling av et mer forpliktende samarbeid i tråd med de mål som er satt for konsultasjonsordningen knyttet til kommunesektorens rammebetingelser og kvalitetsheving av de kommunale tjenestene, samt på området samfunns- og næringsutvikling.”

Mål for ordningen:

1. Felles forståelse mellom staten og kommunesektoren om de oppgaver som kan realiseres innenfor en gitt inntektsramme. Dette kan bidra til å lette den finanspolitiske styringen av kommunesektoren.
2. Prioritering av kommunesektorens ressursbruk kan bidra til å redusere statlig styring gjennom regelverk og øremerking
3. Økt lokal frihet i oppgaveløsningen kan gi mer effektiv ressursbruk og styrke lokaldemokratiet.
4. Mer stabile og forutsigbare rammebetingelser for kommunesektoren.
5. Bedre informasjonsgrunnlag for regjeringens og Stortingets utforming av den nasjonale styringen av kommunesektoren.
6. Gjennomsiktighet ved at metodikk og kalkulasjoner er forståelige, konsistente og etterprøvbare.

Aktuelle spørsmål/problemstillinger:

- Å gjøre avtalene kjent, og oppfølgingen av bilaterale avtaler, kan trolig bli bedre. Hvordan kan partene sammen bidra til at avtalene blir gjort bedre kjent i underliggende etater, kommuner og fylkeskommuner mv.
- Det er i flere sammenhenger påpekt at det er for mange bilaterale avtaler. På hvilken måte kan staten og KS i fellesskap best bidra til at det samlede antallet holdes nede og at avtaler brukes på særskilt prioriterte områder? Å slå sammen avtaler på relaterte områder er tidligere drøftet som et aktuelt tiltak.
- Bidrar dagens avtaler til å fragmentere heller enn å samordne?
- Foreliggende avtaler: hvilke er særlig viktige akkurat nå – jf. de mest sentrale politiske utfordringene for kommunal sektor?
 - hva er avtalenes betydning i forhold til å løse sentrale utfordringer på området, gitt at de varslede økonomiske rammene ligger fast?:
 - eventuelt hvilke andre grep og tiltak kan vurderes på feltet for å løse de sentrale utfordringene?
 - hva er forventninger til staten for å løse utfordringene?
 - hva er statens forventninger til kommunesektoren?
 - hvordan er kapasiteten til oppfølging i KS systemet regionalt?
 - hvordan fungerer avtaler med prosjektorganisasjon i KS? (Særskilte utfordringer, hva mener stat og hva mener KS)?
- Hvilke avtaler er det ønskelig å videreføre etter 2010?
- Hvordan er forholdet mellom avtaler inngått mellom regjeringen og KS og andre typer avtaler inngått mellom bl.a. underliggende etater, direktorater og kommuner/fylkeskommuner. Dette er et interessant spørsmål i en nærmere studie av bilaterale avtaler som virkemiddel.

Oppsummering NIBR

- NIBR sier at tradisjonelt ”harde og hierarkiske” styringsvirkemidler ikke er tilstrekkelige i et mer gjensidig stat-kommuneforhold og at dette har gitt behov for nye virkemidler basert på dialog. Konsultasjonsordningen kan forstås i lys av denne utviklingen.
- NIBR har belyst konsultasjonsordningens kompleksitet på bakgrunn av flere perspektiver og tilnærminger, men særlig gjennom agentteori og institusjonell

teori, og reiser to sentrale problemstillinger i drøftingen. 1) Representasjonsspørsmålet og 2) hvordan ordningen kan styrkes som samordningsorgan.

- Partene i konsultasjonsordningen – regjeringen og KS (agenter) – opptrer på vegne av andre, hhv. Storting og kommuner og fylkeskommuner (prinsipaler). Agentene kan i liten grad formelt binde opp sine prinsipaler. Konsultasjonene, samt de bilaterale samarbeidsavtalene, foregår dermed mellom to parter som i liten grad kan inngå gjensidig forpliktelser og bindende avtaler. Videre er det et kompliserende moment at prinsipalene ikke kan sies å være enhetlige aktører.
- NIBR mener det kan virke paradoksalt at de bilaterale avtalene i liten grad berører saker hvor flere statlige sektorer/departementer er involvert, med tanke på at kommunesektoren ofte etterlyser større samordning fra statens side.
- NIBR tar opp spørsmålet om konsultasjonene er en tilstrekkelig sterk organisasjon til å kunne generere en felles institusjonell tenkning og normer, og mener svakheter ved ordningen er manglende direkte deltakelse, komplisert rollefordeling, manglende forpliktelse og at KS ikke kan forplikte sine medlemmer. En annen svakhet er at KS ikke er kommunesektoren – hvordan kan KS representere en heterogen kommunesektor?

Oppsummering SØF

- SØF ser det delte ansvaret for velferdstjenester med tilhørende interessekonflikter som den sentrale begrunnelsen for en konsultasjonsordning, der potensialet er bedre løsninger for begge parter. SØF mener dialogen gir kommunesektoren en viss innflytelse og at den over tid kan gi bedre inntektsvekst for sektoren enn ingen konsultasjonsordning.
- Konsultasjonsordningen kan betraktes som en samordningsprosess fordi inntekstutviklingen i kommunesektoren ses i sammenheng med nye oppgaver, reformer og demografisk utvikling.
- SØF hevder at en konsultasjonsordning bare vil kunne opprettholdes over tid dersom den gir gevinst for begge parter. SØFs inntrykk er at entusiasmen rundt ordningen er større i kommunesektoren enn i staten. Kommunesektoren var pådrivere for ordningen, og ønsker å videreutvikle den i retning av mer forpliktelse. SØF begrunner dette med at gevinstene av ordningen oppfattes som større for kommunesektoren enn for staten.
- Mulige gevinster for kommunesektoren har sammenheng med at staten ikke er en enhetlig aktør, men består av flere aktører med ulike og motstridende interesser.
- SØF skiller mellom tre typer aktører på statlig side: makroentusiaster (FIN og finanskomiteen), sektorentusiaster (FAG og tilhørende komiteer på Stortinget) og samordningsentusiaster (KRD og kommunalkomiteen). For kommunesektoren er det ønskelig at samordningsentusiastene får fullt gjennomslag på statlig nivå. I konsultasjonsordningen blir samordningsentusiastenes rolle i budsjettprosessen styrket, og kan bidra til mindre øremerking og lovregulering, og større samsvar mellom rammer og oppgaver.
- SØF hevder at konsultasjonene kan ha indirekte effekt på inntekstrammene ved at det blir økt fokus på merutgifter, mindreinntekter og økonomisk balanse. Det kan dermed bli mer fokus på, og forsterke inntrykket av, ev. mangler ved tjenestetilbudet og svak økonomisk balanse er et resultat av svak

inntektsutjevning, og et statlig ansvar. Derfor kan det ikke utelukkes at konsultasjonsordningen på lengre sikt kan bidra til bedre inntektsutjevning for kommunesektoren.

- SØF skriver at det er grunn til å spørre om gevinsten er stor nok til at staten ser seg tjent med å videreutvikle konsultasjonsordningen i retning av mer forpliktelse. Det sentraliserte finansieringssystemet i Norge reduserer statens behov for en konsultasjonsordning.
- SØF mener imidlertid det kan være et problem at bilaterale avtaler svekker samordningsperspektivet, som konsultasjonsordningen er ment å skulle styrke. SØF mener det kan bli for mange bilaterale avtaler, at alle vil ha avtaler som sikrer ressurser til sin sektor. Sektorovergripende prioriteringer kan ikke styres gjennom bilaterale avtaler, og avtalene bør balanseres ved at tjenestoområder blir et viktigere tema i konsulasjonssammenheng. De mener et siktemål må være at fellesdokumentet inneholder målsettinger for utviklingen av tjenestetilbudet på sentrale områder.
- SØF tror konsulasjonsordningen kan bidra til bedre gjennomføring av reformer og satsinger, særlig i tilfeller der det ikke er hensiktsmessig eller ønskelig å benytte lovbaserte virkemidler. Dette forutsetter at KS tar ansvar for å påse at målsettingene følges opp i kommunene.
- SØF viser til at det er viktig at kommunesektoren spiller en konstruktiv rolle ved å komme med innspill til hvordan reformer kan gjennomføres på en enklere og billigere måte, uten at det går ut over innholdet.

5. Kostnadsberegninger – aktuelle saker

Fra og med konsultasjonsåret 2007 er det innført nye rutiner for involvering av KS i kostnadsberegninger. Involveringen av KS skal ikke redusere regjeringens mulighet til å foreta helhetlige vurderinger og prioriteringer, men sikre en god involvering av KS uten å gi innsyn i fortrolig budsjettarbeid og prioriteringsdiskusjoner. Det 3. konsultasjonsmøtet er det tredje av fire oppmeldingstidspunkter for aktuelle saker i 2009.

En samlet gjennomgang og status for alle saker der det pågår et kostnadsberegningssamarbeid vil gis til det 4. konsultasjonsmøtet.

Det er ikke meldt opp nye saker til møtet. Partene har vært enige om å komme tilbake til barnehageforliket og spørsmålet om kommunal egenfinansiering i et notat om mulige årsaker til utviklingene i den kommunale egenfinansieringen av barnehagesektoren. Notatet er gjengitt i sin helhet nedenfor. I tillegg til utviklingen i kommunal egenfinansiering av barnehager omtales lovfesting av kommunale krisesentertilbud.

5.1 Barnehageforliket, kommunal egenfinansiering

”Merknad fra KS

Behov for styrket finansiering av barnehagereformen

Stortinget har forpliktet kommunene i sterk grad når det gjelder utbygging av barnehage tilbudet, blant annet ved å lovfeste en individuell rettighet til barnehageplass. På den andre siden har Stortinget også forpliktet staten til å finansiere alle kommunenes merkostnader knyttet til reformen, mens kommunesektoren er forutsatt å opprettholde sine nominelle kostnader til barnehageformål. KS ber om at regjeringen og Stortinget i statsbudsjettet for 2010 sikrer at den statlige finansieringsforpliktelsen ivaretas.

Gjennomgangen som arbeidsgruppen har foretatt viser - etter KS' vurdering - at kommunenes økte egenfinansiering av barnehagene i det vesentlige er en konsekvens av barnehagereformen og finansieringen av denne. I følgende tabell fremgår en dekomponering av forklaringsfaktorer:

	Mill kr.
Samlet økning i kommunal egenfinansiering fra 2003-2008	1 910
Enighet om virkning for kommunene:	
Avvik mellom nominell og reell vekst i egenfinansiering	600
Statlig trekk i skjønnsmiddelrammen i 2006	40
Enighet om elementene men ikke størrelsen på beløp:	
Høyere kommunal kostnadsvekst enn forutsatt ved prisjustering av ØT	660
Høyere avskrivningskostnader enn kompensert for	100
Omdanning av sykehusbarnehager	100
KS' krav om styrket finansiering av barnehagereformen	1 500
Omlegging av regnskap/feilføring i KOSTRA (gjelder 2 kommuner)	250
Restbeløp er knyttet til forbedring av barnehagetilbudet, høyere tilskudd til private enn minimum, utgifter til midlertidige plasser, kostnader til bufferplasser og vridning i retning av flere private plasser på kommunalt kostnadsnivå	160

KS mener de øremerkede statstilskuddene til barnehageformål må oppjusteres med i alt 1,5 mrd kroner i statsbudsjettet for 2010. Det er her ikke tatt med kostnader knyttet til elementer som kommunen i vesentlig grad selv kan påvirke (kvalitetsforbedring og høyere tilskudd til private enn minimum). Det er heller ikke tatt med kostnader til bufferkapasitet, midlertidige lokaler og vridning i retning av flere kommunale plasser på kommunalt kostnadsnivå. Henholdsvis omlegging og feilføring i KOSTRA i 2 kommuner - som har gitt 250 mill. kroner i økt egenfinansiering - er likeledes utelatt i kravet.

Merknad fra KS slutt

Svarmerknad fra KD

Rapporten fra arbeidsgruppen viser at det er flere årsaker til den økte kommunale egenfinansieringen i barnehagesektoren. Økningen skyldes blant annet kommunale prioriteringer. Eksempelvis har flere kommuner valgt å oppgradere barnehagetilbudet utover det tilskuddet fra staten gir grunnlag for og gi tilskudd til ikke-kommunale barnehager utover kravene i regelverket. Dette er prioriteringer foretatt av kommunene som ikke er ment å dekkes gjennom de statlige tilskuddsordningene.

Videre viser rapporten at det har forekommet tekniske endringer i kommunenes rapportering til KOSTRA som har påvirket nivået på egenfinansieringen. Dette medfører at noe av økningen i egenfinansieringen fra 2003 trolig ikke er reell men av mer teknisk art.

Staten mener videre at deler av den kompensasjonen kommunene har fått gjennom prisjusteringen av de frie inntektene siden 2003 også må regnes med som en del av finansieringen av barnehagesektoren. En nominell videreføring av egenfinansieringen ville reelt sett innebære at kommunene får en økning i tilgjengelige midler til andre formål. Dette har etter statens vurdering ikke vært intensjonen med barnehageforliket.

De statlige tilskuddene til barnehager justeres årlig med forventet pris- og kostnadsvekst i kommunesektoren. Dette innebærer at det kan variere i det enkelte år hvor godt kompensasjonen samsvarer med faktisk kostnadsutvikling i kommunene. I likhet med for andre tilskudd, foretas det ikke etterjusteringer i form av at midler trekkes ut eller legges til bevilgningen som følge av manglende samsvar det enkelte år.

Økt bruk av midlertidige lokaler kan ha bidratt til veksten i kommunenes egenfinansiering. Dette er imidlertid ekstrakostnader av midlertidig karakter, som kan forventes å falle bort etter hvert som kommunene har oppnådd full dekning ved permanente lokaler.

Staten har etter barnehageforliket fulgt opp reformen med betydelig vekst i de årlige bevilgningene til sektoren. Finansieringen har samlet sett vært utformet som en kompensasjonsordning og ikke en refusjonsordning overfor kommunesektoren. Forliket kan etter KDs syn ikke forstås dit hen at en ev. vekst i kommunal egenfinansiering i etterkant skal refunderes fra statens side.

Merknad fra KD slutt

5.2 Notat administrativ arbeidsgruppe – Mulige årsaker til utviklingen i den kommunale egenfinansieringen i barnehagesektoren

Bakgrunn

1. Konsultasjonsordningen

Som en oppfølging av den innmeldte kostnadsberegningssaken angående utviklingen i den kommunale egenfinansieringen i barnehagesektoren, heter det i materialet til det andre konsultasjonsmøtet mellom staten og KS i 2009 at:

”KOSTRA-tall viser at driftsutgifter til barnehager i kommunene har økt siden 2003. Kunnskapsdepartementet, Finansdepartementet og Kommunal- og regionaldepartementet hadde møte med KS, Oslo kommune og Trondheim kommune 30. mars 2009, der tema var utviklingen i den kommunale egenfinansieringen i barnehagesektoren. Partene er enige om å utarbeide et felles notat der det pekes på mulige årsaker til utviklingen i den kommunale egenfinansieringen. Notatet fremmes til det tredje konsultasjonsmøtet i 2009.”

Dette notatet, som er utarbeidet administrativt av KS, Kunnskapsdepartementet, Finansdepartementet og Kommunal- og regionaldepartementet, har som formål å danne et faglig grunnlag for å diskutere mulige årsaker til veksten i den kommunale egenfinansieringen i 2007 og 2008. Når det gjelder spørsmålet om eventuell kompensasjon til kommunene som følge av økt egenfinansiering, vil det være et politisk spørsmål som ligger utenfor arbeidsgruppens mandat.

1.2 Barnehageforliket

Ifølge KOSTRA brukte kommunene i 2003 om lag 3,3 mrd. kroner på barnehageformål gjennom sine frie inntekter. Kommunenes frie inntekter prisjusteres hvert år med en faktor som er beregnet for kommunesektoren.

I Barnehageforliket (Innst.S.nr.250) står følgende bemerkning fra komiteen:

”Det forutsettes at kommunesektorens nominelle bidrag til barnehager ikke reduseres i forhold til i dag. Økningen kommer gjennom det statlige tilskuddet, kommunesektorens relative andel vil med dette reduseres”.

Denne problemstillingen ble drøftet med KS i andre konsultasjonsmøte i 2008. KS mener at barnehageforliket stiller krav om nominell videreføring av egenfinansieringen til kommunene, det vil si at prisjusteringen av de frie inntektene ikke skal tas med som en del av finansieringen av barnehagesektoren. Staten mener på sin side at den kompensasjonen kommunene har fått gjennom prisjustering av de frie inntektene på barnehageområdet siden 2003 også må regnes med som en del av finansieringen av barnehagesektoren. En nominell videreføring av egenfinansieringen ville reelt sett innebære at kommunene får en økning i tilgjengelige midler til andre formål. Dette har etter statens vurdering ikke vært intensjonen med barnehageforliket.

1.3 Fakta om utvikling i den kommunale egenfinansieringen fra 2003 til 2008

Tabell 1. Utvikling i nivå på egenfinansiering fra 2003-2008, nominelle kroner og reelle¹ kr

	2003	2006	2007	2008
--	------	------	------	------

Netto driftsutgifter, nominelle kr	3 320 000	..	3 400 000	4 080 000	5 230 000
Vekst siden 2003, nominelle kr		..	80 000	760 000	1 910 000
Vekst siden 2003, reelle kr			-250 000	310 000	1 300 000

⁴Omregnet med pris- og kostnadsfaktoren for 60-poster i statsbudsjettet det enkelte år. I kolonnen for 2006 oppgis reelle 2006-kr, i kolonnen for 2007 oppgis reelle 2007-kr og i kolonnen for 2008 oppgis reelle 2008-kr.

Som tabell 1 viser, har den kommunale egenfinansieringen økt betydelig de tre siste årene i både nominelle og reelle kroner. Prisjusteringen av kommunens frie inntekter til barnehageformål fra 2003 til 2008 utgjør om lag 600 mill. kroner (målt i 2008-kr). Den reelle økningen i den kommunale egenfinansieringen er dermed om lag 1,3 mrd. 2008-kr.

Tabell 1 viser *nettoøkning* i den kommunale egenfinansieringen fra 2003 til 2006, 2007 og 2008. Fra 2003 til 2007 har litt over halvparten av alle landets kommuner økt bruken av egne midler på barnehagesektoren, mens de resterende kommunene har redusert bruken av egne midler på barnehageformål. De ti kommunene som har økt egenfinansieringen mest i 2007, står for vel 60 pst av den totale økning av egenfinansieringen. Tilsvarende tall for 2008 viser at om lag tre fjerdedeler av alle landets kommuner har økt bruken av egne midler til barnehagesektoren siden 2003, mens de resterende kommunene har redusert bruken. De ti kommunene som har økt egenfinansieringen mest i 2008 står for nesten 60 pst av den totale økningen av egenfinansieringen.

De kommunale regnskapstallene på barnehageområdet inkluderer ikke rentekostnader. Det betyr at renteutgifter, som også er en del av kommunenes egenfinansiering av barnehagesektoren, ikke er inkludert i tallene i tabellen ovenfor. Se nærmere omtale av rentekostnader i kap 2.2.

1.4 Finansieringssystemet i barnehagesektoren

Finansiering av barnehagesektoren består av tre hovedfinansieringskilder:

- 1) *Foreldrebetaling*: nivået på foreldrebetalingen er regulert i forskrift.
- 2) *Kommunal finansiering*: den kommunale finansieringen består av bruk av skjønnsmidler fra staten og kommunens frie inntekter. Kommunal finansiering av ikke-kommunale barnehager er regulert i forskrift om likeverdig behandling av barnehager i forhold til offentlige tilskudd. Hovedprinsippet i forskriften er kostnadsdekning, men hvor kommunen har plikt til å gi tilskudd som tilsvarer minimum 85 pst. av det tilsvarende en kommunal barnehage i gjennomsnitt mottar i offentlig tilskudd.
- 3) *Staten*: Staten bidrar direkte med driftstilskudd og investeringstilskudd og indirekte gjennom tildeling av skjønnsmidler til kommunene.

Finansieringssystemet er lagt opp slik at staten tildeler driftstilskudd, investeringstilskudd og skjønnsmidler etter gitte satser uavhengig av hvor i landet barnehagen ligger. Satsene for skjønnsmidler baserer seg på en årlig kostnadsanalyse foretatt på kommunale og ikke-kommunale barnehager i et representativt utvalg av kommuner i Norge. I utvalget vil det til enhver tid være både nye og gamle barnehager avhengig av hvordan barnehageutbyggingen har vært i utvalgs kommunene

de siste årene. Datagrunnlaget i kostnadsanalysen er hentet fra årsmeldingsskjema for både kommunale og ikke-kommunale barnehager (opplysninger om antall barn fordelt på alder, oppholdstid, antall funksjonshemmede barn, antall minoritetsspråklige barn og antall årsverk). For ikke-kommunale barnehager hentes regnskapstall fra regnskapsskjema for ikke-kommunale barnehager. For kommunale barnehager hentes regnskapstallene fra KOSTRA-rapporteringen. Kostnadsanalysen gir en gjennomsnittskostnad per standardiserte heltidsplass for kommunale barnehager, ordinære ikke-kommunale barnehager og private familiebarnehager.

Fra 2005 har skjønnsmiddelsatsene for både kommunale og ikke-kommunale barnehager blitt fastsatt med utgangspunkt i gjennomsnittskostnadene for en *kommunal barnehageplass* fra kostnadsanalysen fratrukket inntekter fra statlig driftstilskudd og foreldrebetaling. For private familiebarnehager fastsettes satsen ut fra en gjennomsnittskostnad per barnehageplass som utgjør 85 pst. av kostnaden for en *kommunal barnehageplass*. Staten mener da at skjønnsmidlene ut fra et gjennomsnittsnivå fullfinansierer nye barnehageplasser, og sikrer kostnadskontroll.

Grunnlaget for beregning av skjønnsmidler er barnehagerapporteringen fra kommunene per 20.09 det enkelte år, målt som netto kapasitetsøkning i antall heltidsplasser. Kompensasjonen gis med 5/12-effekt det første året. Når informasjon om faktisk utbygging foreligger året etter, foretas det en justering for faktisk aktivitetsvekst. I de påfølgende budsjettårene videreføres skjønnsmidlene til kommunen uforandret, gitt helårseffekt og prisjustert med pris- og kostnadsfaktoren i statsbudsjettet.

Merknad fra KS:

Beregningen av skjønnsmiddelsatsene er basert på kommunale regnskapstall der indirekte kostnader og rentekostnader på barnehageområdet ikke fremkommer direkte. Det brukes derfor en sjablongmessig beregning av disse kostnadene. På oppdrag av KS har Econ Pöyry og Fürst og Høverstad ANS gjennomført en kostnadsundersøkelse i barnehagesektoren der også investeringskostnadene i barnehagesektoren ble kartlagt. I denne undersøkelsen er de indirekte kostnadene og rentekostnadene i barnehagesektoren reelt beregnet, og ikke sjablongmessig som i beregningen av skjønnsmiddelsatsene.

2. Mulige årsaker til økt kommunal egenfinansiering

I denne delen peker arbeidsgruppen på mulige årsaker til utviklingen i den kommunale egenfinansieringen.

2.1 Pris- og kostnadsvekst

De statlige tilskuddene til barnehager justeres med prisomregningsfaktoren for forventet kostnadsutvikling i kommuneforvaltningens utgifter som fastsettes i forbindelse med de årlige statsbudsjettene. Dette er likt med andre tilskudd til kommunesektoren. Tabell 2 viser hvordan deflatoren er blitt lavere enn forutsatt i 2005 og høyere enn forutsatt i 2006, 2007 og 2008. En annen periode vil kunne gi andre resultater, siden perioden 2004-2008 inneholdt en kraftig høykonjunktur. Den kommunale deflatoren er en gjennomsnittsindikator som skal dekke hele kommunesektoren og ikke barnhagesektoren særskilt. Den faktiske

kostnadsutviklingen på *barnehagesektoren* kan imidlertid avvike fra andre sektorer i kommunene.

Tabell 2. Utvikling i den kommunale deflatoren fra 2004-2008.

	2004	2005	2006	2007	2008	2003-2008
Budsjettanslag	3,25 %	3,3 %	2,8 %	3,5 %	4,2 %	18,2 %
Siste anslag	3,3 %	2,5 %	3,6 %	4,4 %	6,4 %	21,9 %

KS- merknad:

I likhet med for de fleste andre tilskudd, er det ikke blitt foretatt etterjusteringer i form av at midler trekkes ut eller legges til bevilgningen som følge av manglende samsvar det enkelte år. Tilskuddet er heller ikke blitt vurdert justert for kommende år på bakgrunn av faktisk kostnadsutvikling tidligere år, slik man gjør ift integreringstilskuddet for flyktninger.

For 2008 utgjør underregulering av øremerkede driftstilskudd til barnehager 3,7 prosentpoeng akkumulert, ut fra utvikling i kommunalt kostnadsnivå i årene etter 2003. De øremerkede driftstilskuddene til barnehager utgjorde vel 21 mrd. kroner i 2008. Dette innebærer for 2008 en underkompensasjon over de øremerkede tilskuddene til barnehagedrift på om lag 660 mill. kroner.

Merknad fra Staten:

Kompensasjon for forventet pris- og kostnadsvekst innebærer at det kan variere i det enkelte år hvor godt kompensasjonen samsvarer med faktisk kostnadsutvikling i kommunene. I likhet med for andre tilskudd, foretas det ikke etterjusteringer i form av at midler trekkes ut eller legges til bevilgningen som følge av manglende samsvar det enkelte år.

Fürst og Høverstad har gjennomført en analyse av kostnader i barnehagesektoren hvert år siden 2003. Fra 2003 til 2007 økte kostnadene i kommunale barnehager med 16,5 pst. Pris- og kostnadsvekst i kommunal sektor generelt var i samme periode 14,5 pst. Analysen til Fürst og Høverstad fanger imidlertid også opp økninger i bestemte innsatsfaktorer, for eksempel i form av høyere bemanning, og går dermed utover å fange opp ordinær lønns- og prisvekst. Dette medfører at man ikke direkte kan sammenligne kostnadsveksten i barnehagesektoren spesielt med kostnadsveksten i kommunesektoren generelt på bakgrunn av denne undersøkelsen.

2.2 Økte avskrivnings- og rentekostnader

Merknad fra KS:

Econ Pöyry og Høverstad har utarbeidet en rapport for KS om rammefinansiering. KS-rapporten supplerer den årlige kostnadsanalysen som KD får utført gjennom en spørreundersøkelse som kartla investeringskostnadene i 64 nye barnehager. KS-rapporten forbedrer metode og grunnlag for beregning av kapitalkostnader. Den gjennomsnittlige underfinansieringen for alle kommuner ble for 2008 beregnet til om lag 20 000 kroner pr heldagsplass pr år i forhold til KDs skjønnsmiddelsatser. Årsakene til de høyere kostnadene ved nye plasser ift gjennomsnittet av alle barnehageplasser er i første rekke økte avskrivnings- og rentekostnader.

Avskrivningskostnadene til kommunale barnehager er (iht KOSTRA) økt fra 120 mill. kr i 2003 til 260 mill kr i 2008. Dette er en økning på 115 pst. i perioden, som er 46 prosentpoeng (55 mill. kroner) utover den generelle veksten i brutto driftsutgifter til barnehageformål. Årsaken til dette er at avskrivningskostnadene ved nye

barnehager er langt høyere enn gjennomsnittlige avskrivningskostnader for eksisterende barnehager. Samtidig kompenseres kommunene gjennom skjønnsmidlene for gjennomsnittlige avskrivningskostnader, hvor eldre barnehager med lave avskrivningskostnader veier tungt. De høyere avskrivningskostnadene ved nye plasser får dermed et begrenset gjennomslag ved fastsettelsen av skjønnsstilskuddet. De økte avskrivningskostnadene på kommunal side innebærer også høyere finansieringsforpliktelser ift de private barnehagene. KS antar at de samlede ekstrakostnadene for kommunene knyttet til avskrivninger kan utgjøre i størrelsesorden 100 mill. kroner, utover hva man har fått kompensert.

Nye barnehager har iht Furst og Høverstads rapport også høyere rentekostnader enn gjennomsnittet av alle barnehager. Dette representerer reelle tilleggskostnader for kommunene som ikke inngår i barnehagefunksjonene i KOSTRA, og disse merkostnadene kommer dermed i tillegg til den beregnede økningen i kommunal egenfinansiering under punkt 1.2.

Merknad fra staten:

Avskrivningskostnader er en del av driftskostnadene til både kommunale og ikke-kommunale barnehager som kompenseres gjennom skjønnsmiddelordningen. Skjønnsmiddelsatsene beregnes ut i fra kostnadsbildet i et representativt utvalg barnehager i Norge, jf. punkt 1.3. I utvalget vil det til enhver tid være både nye og gamle barnehager som skal reflektere barnehageutbyggingen på landsbasis de siste årene. Avskrivninger vil være en del av kostnadene, og vil dermed øke i takt med at nye barnehager kommer inn i utvalget. Økte avskrivningskostnader kan derfor over tid ikke i særlig grad forklare økt egenfinansiering.

Som omtalt under punkt 2.10 kan tall fra enkeltkommuner indikere at noe av økningen i avskrivninger i perioden fra 2003 til 2008 er av mer teknisk art.

2.3 Vridning i retning av flere private barnehager på kommunalt kostnadsnivå

Hovedprinsippet i forskriften om likeverdig behandling er kostnadsdekning, men hvor kommunen har plikt til å gi tilskudd som tilsvarer minimum 85 pst. av det en tilsvarende kommunal barnehage i gjennomsnitt mottar i offentlig tilskudd.

Kommunen har fått kompensasjon per netto nye ikke-kommunale barnehageplass som om den nye ikke-kommunale barnehageplassen har samme kostnadsnivå som en kommunal barnehageplass. Dagens finansieringsordning kompenserer derimot ikke for økte kostnader som følge av at nye private barnehager legger seg opp til kommunalt kostnadsnivå, dersom etableringen ikke medfører en nettoøkning av antall barnehageplasser i kommunen. Nedbygging av tilbudet i private barnehager med lave kostnader og oppretting av nye private eller kommunale plasser på kommunalt kostnadsnivå vil dermed gi kommunene *merkostnader* som ikke kompenseres, så lenge dette skjer innenfor samme kommune.

Det er videre også slik at eksisterende private barnehager som utvider sin virksomhet med flere avdelinger kan få beregnet hele sitt tilskudd – både for gamle og nye plasser - som om de var nye. Det er bare for netto nye plasser kommunen gis kompensasjon tilsvarende gjennomsnittskostnaden for kommunale plasser, slik at *merkostnadene* knyttet til eksisterende plasser ikke kompenseres.

Partene er enige om at forholdet kan forklare den økte egenfinansieringen til kommunene.

2.4 Tilskudd til ikke-kommunale barnehager utover forpliktelsene i regelverket

Noen kommuner har valgt å yte tilskudd til de ikke-kommunale barnehagene som går utover minimumsforpliktelsene i regelverket. Partene er enige i at tilskudd til de ikke-kommunale barnehagene som går utover minimumsforpliktelsene i regelverket kan ha bidratt til at kommunene har økt sin egenfinansiering.

KS gjennomførte i desember 2008 en undersøkelse om kommunale tilskudd til private barnehager. 274 kommuner svarte og 187 av disse kommunene hadde private barnehager (70 pst av landets befolkning). Kommunene ble spurt om hvilken tilskuddsordning de praktiserer. 70 pst av kommunene hadde en ordning med kostnadsdekning, 17 pst ga samme tilskudd til private som kommunens egne barnehager (enhetstilskudd) og 13 pst ga tilskudd etter en mellomløsning mellom kostnadsdekning og enhetstilskudd.

De statlige barnehagetilskuddene er dimensjonert ut fra at kommunene skal kunne oppfylle forpliktelsene som ligger i regelverket. Kommunen kan fritt prioritere å gi høyere tilskudd til ikke-kommunale barnehager, men dette er prioriteringer foretatt av kommunen som ikke dekkes gjennom de statlige tilskuddsordningene.

2.5 Oppgradering av barnehagetilbudet

Enkelte kommuner har valgt å erstatte og oppgradere barnehagetilbudet, og har erstattet lite attraktive tilbud med mer attraktive tilbud. Dette vil påvirke kommunens investerings- og driftskostnader i barnehagesektoren. Partene er enige om at oppgradering av barnehagetilbudet kan ha bidratt til at kommunene har økt sin egenfinansiering.

KS-merknad:

Utvikling i retning av full dekning og innføring av individuell rett til barnehageplass innebærer også at brukerne stiller større krav til innhold og kvalitet i barnehagene. Kommunene tilpasser seg trolig dette ved å oppgradere/erstatte de billigste og minst attraktive barnehagetilbudene. Indikatorer på dette er at lekeareal pr. barn i gjennomsnitt er økt fra 5 kvm i 2003 til 5,5 kvm i 2008 og antall barn korrigert for alder per årsverk til basisvirksomhet er redusert fra 6,9 barn til 6,4 barn. Dette har trolig også bidratt til å øke kommunenes egenfinansiering av barnehagene.

Merknad fra staten:

Dagens tilskuddsordninger legger ikke opp til at staten skal finansiere standardheving gjennom oppgradering av allerede eksisterende barnehagetilbud. En egeninitiert kommunal nivåheving kan derfor ikke forventes finansiert av dagens tilskuddsordninger. Kommunen kan likevel, ut fra egne prioriteringer, velge en høyere kvalitet på tilbudet i eksisterende kommunale barnehager i form av personale, materiell, bygningsmasse mv enn det tilskuddet fra staten gir grunnlag for.

2.6 Over-/bufferkapasitet

Kommuner som i dag har full dekning kan de siste årene ha hatt en viss overkapasitet for å kunne ta inn barn i løpet av året. Partene er enig i at overkapasitet/bufferkapasitet kan ha bidratt til at kommunene har økt sin egenfinansiering.

Kommuner kan ha lagt opp til en overkapasitet/bufferkapasitet ved bygging av nye barnehager på grunn av innføring av rett til barnehageplass fra august i år. Det er flere kommuner som har meldt i fra til KS om at de har private barnehager som tar inn barn som ikke har fylt 1 år ved utgangen av august 2009. Disse kommunene vil dermed måtte ha en viss overkapasitet/bufferkapasitet i sine barnehager for å sikre plass til barn i kommunen som har rett til barnehageplass.

De øremerkede tilskuddene fra staten til barnehagesektoren er aktivitetsstyrt, det vil si at man får tilskudd for antall barn som går i barnehagen (varierer med eierform, alder og oppholdstid). Dersom kommunene legger opp til bufferkapasitet, så vil ikke dette kompenseres gjennom dagens tilskuddsordninger.

2.7 Sykehusbarnehager

Med bakgrunn i innføringen av sykehusreformen i 2002 ble forskrift om likeverdig behandling med merknader utformet slik at tilskudd fra helseforetakene ble regnet som en del av den offentlige finansieringen, og kommer til fratrekk når kommunene fastsetter sitt tilskudd til sykehusbarnehagene. Dersom kommunen eller ikke-kommunale aktører overtar sykehusbarnehagene uten at driftsmidler fra helseforetakene til barnehagene overføres til de berørte kommunene, vil de berørte

kommunene måtte øke bruken av egne midler for å oppfylle finansieringsforpliktelsene for disse barnehagene.

KS-merknad:

Det bør være mulig å kvantifisere virkningen av denne effekten, ved å innhente eksakte tall fra alle kommunene som er berørt av nedlegging eller omdanning av sykehusbarnehager. KS har foreløpig anslått merkostnadene til i størrelsesorden 100 mill. kroner, på bakgrunn av innspill fra Oslo kommune (+22 mill kr) og Trondheim (+10 mill. kr). Slik KS ser det er det underlig at staten tillater at sykehus, som staten selv eier, påfører kommunene ekstrakostnader til barnehager når Stortinget har forutsatt at barnehagereformen skal være fullfinansiert fra statens side. I realiteten har sykehusene fått omdisponert barnehagemidler til helseformål.

Merknad fra staten:

Kommunene og helseforetakene skal komme fram til lokale løsninger som gjør at antall barnehageplasser ikke reduseres i kommuner der det er behov for å nå full barnehagedekning, jf. St.prp. nr. 1 (2008-2009) for Kunnskapsdepartementet og Helse- og omsorgsdepartementet. Staten er enig i at kommunenes eller private aktørers overtakelse av sykehusbarnehager kan forklare den økte egenfinansieringen, men størrelsen på beløpet er vanskelig å kvantifisere. Staten er kjent med at av nedlagte sykehusbarnehager, har i hovedsak kommunene overtatt driften av plassene i disse barnehagene, jf. henvendelser til KD og informasjon fra HOD i begynnelsen av 2008. Siden 2003 har helseforetak i bl.a. Stavanger, Trondheim og Tromsø avviklet barnehagedriften. Videre ble barnehagene ved Universitetssykehuset Nord-Norge (UNN) overført kommunen i 2007. Rikshospitalet HF og helseforetakene i Gjøvik og Lillehammer har også, etter det staten kjenner til, overført noen av sine barnehager til kommunene. Staten kjenner imidlertid ikke til merkostnaden for kommunene som følge av overdragelse av sykehusbarnehagene. Staten vurderer at innhenting av opplysninger fra kommunene om ev. merkostnader til sykehusbarnehagene ikke inngår i mandatet til gruppen. Stortinget har sluttet seg til at kommunene og helseforetakene skal komme fram til lokale løsninger dersom sykehusbarnehagene må overdras av kommunene eller private aktører.

2.8 Trekk i skjønnsmidler

I forbindelse med RNB 2005 vedtok Stortinget et kutt på 20 mill. kroner i skjønnsmiddelbevilgningen, som følge av at kommunenes netto driftsutgifter til barnehager hadde blitt redusert fra 2003 til 2004. Kuttet ble fordelt mellom kommunene som hadde redusert egenfinansieringen. Reduksjonen på 20 mill. kroner ble videreført i 2006, og i budsjettet for 2006 ble bevilgningen redusert med ytterligere 20 mill. kroner. Disse budsjettreduksjonene er videreført i årene 2007-2009. Reduksjonene kan på aggregert nivå forklare en vekst i kommunal egenfinansiering. For de kommunene som hadde redusert egenfinansieringen sin i 2004 og dermed ble berørt av trekkene, vil det imidlertid være relevant å se hen til hvorvidt disse kommunene senere har et egenfinansieringsnivå som ligger over eller under 2003-nivået.

Kunnskapsdepartementet foretok også et trekk på om lag 11,5 mill. kroner i skjønnsmidlene til et utvalg kommuner i 2007. Bakgrunnen for trekket var departementets kontroll av skjønnsmidler for 2005 der det ble avdekket at en rekke kommuner ikke hadde nyttet de øremerkede barnehagetilskuddene i overensstemmelse med formålet. Dette trekket kan bidra til å forklare økt kommunal egeninnsats i 2007, samtidig er det et engangstrekk som ikke er videreført i 2008.

Kunnskapsdepartementet gjennomførte tilsvarende kontroll av skjønnsmidler i 2008 for bruk av skjønnsmidler utbetalt i 2006. Som følge av resultatene fra kontrollen ble det foretatt et trekk i tildelingen av skjønnsmidler på totalt 43,5 mill. i 2008. Dette trekket kan bidra til å forklare økt kommunal egeninnsats i 2008, samtidig er det et engangstrekk som ikke er videreført i 2009.

2.9 Midlertidige kostnadsøkninger

Fra 1. januar 2007 er det gitt et tilskudd til etablering av faste barnehageplasser i midlertidige lokaler. Slike lokaler har ofte en levetid på under tre år og kostnader knyttet til etablering av midlertidige lokaler og nødvendig infrastruktur og riving/nedmontering av midlertidige lokaler blir dermed bokført i sin helhet i driftsregnskapet det året kostnaden påløper. Partene antar at økt bruk av midlertidige lokaler kan ha bidratt til veksten i kommunenes egenfinansiering gjennom at kostnadene i sin helhet føres i driftsregnskapet til kommunene det året kostnaden påløper. Ved utgangen av 2008 hadde så mange som 11 900 barn plass i en midlertidig barnehage, og arbeidsgruppen antar derfor at kostnader til midlertidige lokaler kan være av en viss størrelse. Dette er kostnader av midlertidig karakter, som kan forventes å falle bort etter hvert som kommunene har oppnådd full dekning ved permanente lokaler.

2.10 Tekniske endringer og mulige rapporteringsfeil

Det vil kunne forekomme tekniske endringer i kommunenes rapportering til KOSTRA. Arbeidsgruppen er blant annet kjent med at veksten i Oslo kommunes egenfinansiering i noen grad skyldes omorganiseringen av eiendomsdriften i 2004. Som følge av dette, er det siden 2004 postert husleie på barnehagefunksjonene i KOSTRA. Dette ble ikke gjort i 2003.

Videre viser tall fra enkeltkommuner i KOSTRA en utvikling som kan peke i retning av at det har vært en økende bevissthet vedrørende føringer av avskrivninger i

perioden fra 2003 til 2008. Dette medfører at noe av økningen i egenfinansieringen fra 2003 trolig ikke er reell men av mer teknisk art.

Det er kommunene selv som har ansvar for at rapporteringen i KOSTRA er av god kvalitet. Det gjøres ingen kvalitetssikring av SSB eller andre før dataene publiseres. Arbeidsgruppen er blitt gjort oppmerksom på av SSB at én kommune har rapportert om lag 140 mill. kroner for mye på en kostnadsart i 2008. Dette utgjør om lag 8 pst. av den økte kommunale egenfinansieringen. Det kan ikke utelukkes at andre kommuner har rapportert inn for høye eller for lave kostnader i KOSTRA-systemet. Arbeidsgruppen har ikke hatt kapasitet til å foreta kvalitetskontroll av rapporteringen, men legger til grunn at datakvaliteten er blitt betydelig bedre siden KOSTRA startet opp i 2002.

5.3 Lov om kommunale krisesentertilbud

Barne- og likestillingsdepartementet vurderer at det på det nåværende tidspunkt ikke er grunnlag for å øke det anslaget som ble gjort i forbindelse med kommunenes merutgifter som følge av Ot.prp. nr. 96 (2008-2009) *Om lov om kommunale krisesentertilbud (krisesenterlova)*. Det er imidlertid enighet om at det er en viss usikkerhet knyttet til anslagene. Barne- og likestillingsdepartementet vil følge utviklingen etter at lovforslaget trer i kraft. KS vil bli trukket inn i arbeidet når det foreligger et erfaringsgrunnlag.

KS anslår at et likeverdig tilbud til menn, krav til individuell tilrettelegging og bortfall av private gaver vil gi større varige merutgifter for kommunene enn det departementet har lagt til grunn i sine beregninger. Når det gjelder omstillingsutgiftene, har det ikke framkommet noen meningsforskjeller.

Barne- og likestillingsdepartementet vil bemerke:

Kostnadsberegningene ble utført på den kunnskapen man hadde tidlig sommer 2008.² Etter at tilskuddsordningen ble lagt om fra 2005 fikk virksomhetene en stor økning i budsjettene, den var spesielt stor fra 2006 til 2007 – på rundt 25 prosent –, men økningene har vært store alle årene. Disse økningene i virksomhetenes budsjetter har i stor grad gått til oppgradering nettopp på de feltene loven stiller krav.

Det betyr at et bedre tilbud til barn og kompetanseheving at personalet forhold til nye brukergrupper på svært mange av sentrene allerede er inne i budsjettene. Loven stiller ikke konkrete kompetansekrav. Nye tall for 2008 viser at gaver og liknende dette året bare sto for 2 mill. kroner av en total driftskostnad på 211 mill. kroner, altså en langt mindre andel enn for bare få år tilbake. Når det gjelder innspillet om at det å gi et likeverdig tilbud til menn vil kreve økt personale på alle sentrene, stiller departementet seg tvilende til dette. Krisetilbudet er et beredskapstilbud. Kapasiteten totalt sett er tilfredsstillende som dokumentert i odelstingsproposisjonen. Hvis det ikke viser seg at menns behov for et overnattingstilbud har et mye større omfang enn det departementet har grunnlag for å anta på det nåværende tidspunkt, vil bedre og mer effektiv bruk av den kapasiteten som allerede finnes langt på vei også dekke denne gruppens behov.

KS-merknad

KS er uenig i at departementets beregnede merkostnader vil gi kommunene mulighet til å bygge ut krisesentertilbudet i tråd med lovkravet. Følgende forhold er etter KS' oppfatning underkompensert:

- *Loven gir kommunene en plikt til å etablere et likeverdig og adskilt tilbud til menn, men departementet forutsetter likevel at dette kravet ikke skal gi kommunale merkostnader i form av bemanningsøkning. Departementet har beregnet den samlede merkostnaden av utvidelsen av tilbudet til 2,8 mill, det vil si ca. 4 500,- per måned per krisesenter. Et beløp som – etter KS' vurdering bare kan dekke deler av kostnadene ved én bolig pr. senter - og som*

² Tallene er fremdeles i 2007tall. Konsekvensjusteringer kommer i tillegg.

ikke tar høyde for noen ekstra årsverk. KS har beregnet at merkostnadene ved å tilrettelegge et tilbud til menn vil bli på 15 mill. kr i årlige driftsutgifter, utover anslaget fra BLD, KS har her lagt til grunn behov for ½ årsverk ekstra pr krisesenter til dette formålet.

- *Loven krever at kommunene sørger for individuell tilrettelegging - barn er eksplisitt nevnt - og det skal sørges for samordning av tiltak for beboerne, herunder i reetableringsfasen. KS anslår at merkostnadene knyttet til dette er 5-10 mill. kroner.*
- *Loyfesting av krisesentertilbudet vil etter KS oppfatning medføre bortfall av gaveinntekter og behov for økte tilskudd fra kommunenes side. I 2007 utgjorde gaveinntektene 14 mill. kroner, for 2008 rapporterer BLD at disse inntektene utgjorde 2 mill. kroner.*

KS mener at kompensasjonen til kommunene i statsbudsjettet må fastsettes slik at det tas høyde for momentene over.

KS-merknad slutt

Øvrige KS-innspill til andre saker av betydning for statsbudsjettet 2010

For enkelte kostnadsberegningssaker som skal hensyntas i regjeringens statsbudsjettforslag for 2010 gjenstår fortsatt behov for enkelte avklaringer i dialogen mellom departementene og KS:

- Forvaltningsreformen. Her er det særlig behov for avklaringer rundt økonomien på samferdselssiden. Det er også behov for å vurdere nærmere virkningen av utvidet fylkeskommunalt ansvar for fagskolene ift faktisk kostnadsnivå og aktivitet høsten 2009.
Merknad fra departementene om prosesstatus: Det er dialog mellom KS og SD om det økonomiske oppgjøret som følge av økt fylkeskommunalt ansvar for veger og ferjer. Det er avtalt møte om fagskoler.
- Endringer i plan- og bygningsloven. Her er det kontakt om virkningene av nye tekniske forskrifter (med KRD) og virkninger av endringer i plandelen av plan- og bygningsloven (med MD).

6. Kommunesektorens oppgaver og tjenesteproduksjon

6.1 Samferdselsdepartementet

Forvaltningsreformen

Felles vegadministrasjon

I forbindelse med behandlingen av Ot.prp. nr. 10 (2008-2009) om gjennomføring av forvaltningsreformen er det vedtatt at det ikke gjøres endringer i organiseringen av Statens vegvesen, dvs. at vegadministrasjonen vil bestå som i dag. Den felles vegadministrasjonen for riks- og fylkesveger på regionalt nivå hører i dag inn under Vegdirektoratet i riksvegsaker, mens den hører inn under fylkeskommunen i fylkesvegsaker.

Utgifter til den felles vegadministrasjonen skal dekkes av staten, jf. veglovens § 19. Etter § 20 skal fylkeskommunen dekke utgiftene til planlegging, bygging, utbedring, vedlikehold og drift av riksveger, herunder også utgiftene til eiendomsinngrep, på fylkesveg. Dette punktet tydeliggjør grensedragningen mellom det staten skal dekke etter § 19 og det fylkeskommunen skal dekke etter § 20.

Som grunnlag for det økonomiske oppgjøret i forbindelse med at fylkeskommunene overtar et om lag 17 000 km vegnett fra staten etter 1. januar 2010, har regjeringen i St.prp. nr. 68 (2008-2009) lagt til grunn et anslag på kostnader ved den felles vegadministrasjonen på 1000 mill. kr pr år, der om lag 500 mill. kr er knyttet til administrasjonen av det vegnettet som overføres til fylkene fra 1. januar 2010. Anslaget er usikkert, men Samferdselsdepartementet oppfatter anslaget som nøkternt.

Kompensasjon for merverdiavgift

Samferdselsdepartementet har etter fremleggelsen av St.prp. nr. 68 (2008-2009) Kommuneproposisjonen 2010 vurdert problemstillingen om kompensasjon for merverdiavgift for det vegnettet som overføres til fylkeskommunene fra 1. januar 2010. Statens vegvesen betaler i dag merverdiavgift i størrelsesorden 8-9 pst av den samlede omsetningen i sektoren. Samferdselsdepartementet har bedt Vegdirektoratet foreta en konkret vurdering av hvor mye merverdiavgiften utgjør knyttet til det vegnettet som overføres. Regjeringen vil komme tilbake til saken i statsbudsjettet for 2010.

Bruk av rassikringsmidler til fylkesvegnettet

I St.meld. nr. 16 (2008-2009) *Nasjonalt transportplan 2010-2019* har regjeringa lagt til grunn 10 mrd. kr til rassikring i tiårsperioden. Halvparten av rassikringsmidlene er forutsatt benyttet på fylkesvegnettet. Det skal utarbeides fireårige handlingsprogrammer for rassikring. I Samferdselsdepartementets retningslinjer for arbeidet med handlingsprogrammer i transportetatene, er det lagt til grunn at handlingsprogrammer for rassikring på fylkesvegnettet skal utarbeides i samarbeid med fylkeskommunene.

Rentekompensasjonsordning for transporttiltak i fylkene

I St.meld. nr. 16 (2008-2009) Nasjonal transportplan 2010-2019 har regjeringa lagt til grunn at det skal etableres en rentekompensasjonsordning for transporttiltak i fylkene. Ordningen vil være basert på en ramme på 2 mrd. kr årlig. Samferdselsdepartementet har bedt Vegdirektoratet, i dialog med KS, utarbeide forslag til retningslinjer for ordningen. Samferdselsdepartementet har i Kommuneproposisjonen 2010 lagt til grunn at ordningen delvis skal benyttes for å håndtere bindinger knyttet til igangsatte investeringsprosjekter i enkelte fylker. Samferdselsdepartementet vil som varslet komme tilbake til saken i statsbudsjettet for 2010.

6.2 Helse- og omsorgsdepartementet

St.meld. nr. 47 (2008–2009) Samhandlingsreformen

Rett behandling – på rett sted – til rett tid

Regjeringen vil, gjennom samhandlingsreformen, foreslå tiltak som søker å sikre en framtidig helse- og omsorgstjeneste som både svarer på pasientens behov for koordinerte tjenester, og som også svarer på de store samfunnsøkonomiske utfordringene. Reformens hovedbudskap er at pasientene skal få bedre behandling der de bor. Det skal lønne seg å forebygge sykdom i forkant i stedet for å reparere i etterkant. Regjeringen vil satse mer på å unngå at folk blir syke og vil bidra til at det lønner seg for kommuner og sykehus å samarbeide. Det er en ambisjon at kommunene skal sørge for en helhetlig tenkning, hvor forebygging, tidlig intervensjon, tidlig diagnostikk, behandling og oppfølging er sentrale elementer og slik at helhetlig pasientforløp i størst mulig grad kan ivaretas innenfor beste effektive omsorgsnivå (BEON).

I meldingen presenteres 5 hovedgrep: klarere pasientrolle, ny framtidig kommunerolle, etablering av økonomiske incentiver, utvikling av spesialisthelsetjenesten, slik at den i større grad kan bruke sin spesialiserte kompetanse og tilrettelegging for tydeligere prioriteringer. Hovedgrepene suppleres også med forslag om tiltak knyttet til utvikling av IKT- systemer, utvikling av forsknings- og utdanningspolitikk og personalpolitikk og samarbeid mellom helsemyndighetene og andre sektorer.

Mange helse- og omsorgsoppgaver vil til en hver tid ligge i grenselandet mellom kommunehelsetjenesten og spesialisthelsetjenesten og må løses ut fra lokale forhold hvor nødvendig faglig kompetanse er en av hovednøklene. Regjeringen ser behov for en ny og sterkere kommunerolle innenfor helse- og omsorgstjenesten, og vil vurdere hvilke aktuelle oppgaver som kommunene kan gis ansvar for, slik at de i større grad enn i dag kan fylle ambisjonene om forebygging og innsats tidlig i sykdomsforløpene.

I meldingen beskrives og drøftes hvilke oppgaver den framtidige kommunale helsetjenesten kan gis ansvar for. Det gis en beskrivelse og drøftelse av oppgaver som både er å betrakte som en oppbygging av eksisterende oppgaver, utvikling av nye tjenestetilbud og flytting av oppgaver fra spesialisthelsetjenesten. Oppgavebeskrivelsen gis på et overordnet nivå i meldingen og er eksempler på oppgaver som regjeringen kan vurdere å legge til kommunene. Hvilke oppgaver, omfanget av disse og tidspunkt for iverksettelse, vil regjeringen ta stilling etter at Stortinget har behandlet stortingsmeldingen. Etter at meldingen er behandlet av

Stortinget vil det legges fram et høringsnotat om en ny felles helse- og sosiallov som tydeliggjør de framtidige kommunale oppgavene og ressursbehov. Regjeringen vil i sin vurdering legge vekt på i hvilken grad de aktuelle oppgavene kan løses mest effektivt på kommunalt nivå. Det er videre en forutsetning for at regjeringen vil gå videre med forslagene, at tiltakene viser seg kostnadseffektive. Kommunene skal ikke pålegges nye oppgaver uten at de blir gitt de nødvendige ressursmessige forutsetninger for dette.

Regjeringen ønsker å styrke kommunene ved:

- Vekst i rammene til kommunene - en større andel av forventet vekst i helse- og omsorgssektorens budsjetter skal komme i form av frie inntekter til kommunene.
- Midler til forebygging. Gjennom vekst i kommunenes frie inntekter ønsker regjeringen å satse på forebyggende helsetjenester.
- Ved en eventuell oppgaveoverføring skal ressurser følge med.
- Veksten i legerressurser skal i hovedsak komme i kommunene.
- Etablere et nytt økonomisk insentivsystem
- Overføre økonomisk ansvar for utskrivningsklare pasienter til kommunene
- Styrke den faglige basis for helse- og omsorgstjenestene, gjennom forskning og kompetansefremmende tiltak.

Regjeringen legger til grunn at kommunene selv vil måtte finne fram til egnede samarbeidsformer for å sikre at ressurser og kompetanse utnyttes på best mulig måte. Regjeringen forutsetter at kommunene inngår interkommunalt samarbeid der dette er nødvendig. Hvilke organisasjonsformer kommunene finner fram til for samarbeid er opp til dem selv. Skal opplegget med sterkere kommuneinnsats lykkes, slik at dette gir bedre effekter for pasient og samfunnsøkonomi, forutsetter dette et nært samarbeid mellom kommuner og tilknyttede helseforetak. Det er ikke mulig å utforme en endelig grensedraining i ansvarsforholdet mellom nivåene i helsetjenesten. Den faglige utvikling vil fortsette også etter denne reformen. Regjeringen foreslår i meldingen å etablere et lovforankret avtalesystem mellom kommuner/samarbeidende kommuner og det respektive helseforetak. Dette vil være en videreføring, og også gi klarere rammer, av den frivillige samarbeidsavtalen som i dag er inngått mellom staten ved Helse- og omsorgsdepartementet og KS. Avtalene skal blant annet regulere hvordan spesialisthelsetjenesten skal desentralisere poliklinisk virksomhet, hvordan spesialisthelsetjenesten skal bistå med nødvendig kompetanse og kunnskapsoverføring, gjensidig hospitering, bruk av fastleger mv. Det vil komme retningslinjer og veiledning fra departementet om praktiseringen av avtalesystemet. I tillegg til den faglige verdien ved å inngå samarbeid, vil også interkommunalt samarbeid være av avgjørende betydning i forhold til å realisere gevinsten og redusere risikoen ved kommunal medfinansiering av spesialisthelsetjenesten, når denne forutsettes innført fra 2012. Regjeringen vil i det videre arbeidet vurdere hvordan myndighetene skal følge opp dette avtalesystemet.

Når det gjelder finansieringssystemet foreslår Regjeringen tre hovedgrep:

- innføre kommunal medfinansiering av spesialisthelsetjenesten
- overføre det økonomiske ansvaret for utskrivningsklare pasienter ved sykehusene til kommunene
- økt grad av rammefinansiering av spesialisthelsetjenesten

Innføring av økonomiske insentiver i form av kommunal medfinansiering og fullfinansiering av utskrivningsklare pasienter vil etter Regjeringens vurdering inspirere kommunene til å utvikle roller og løse oppgaver som samsvarer med de helsepolitiske målene. Regjeringen vil vurdere flere innretninger av modellen; en generell medfinansiering, en avgrensning knyttet til enkeltdiagnoser og en avgrensning knyttet til alder. Det tas sikte på at ordningen iverksettes fra 2012. I utgangspunktet vurderes en medfinansieringsandel på 20 prosent ved alle innretningene.

Kostnadene for kommuner vil kunne variere fra ett år til et annet, grunnet variasjoner i innbyggernes bruk av spesialisthelsetjenester. Denne variasjonen vil særlig kunne gi utslag for mindre kommuner. Innføring av kommunal medfinansiering forutsetter at det finnes løsninger som innebærer at risikoen for små kommuner ikke blir for stor. I det videre arbeidet med utformingen av kommunal medfinansiering er det viktig å sikre at mindre kommuner inngår interkommunalt samarbeid før kommunal medfinansiering iverksettes.

Regjeringen vil foreslå å overføre ansvaret for og ressurser knyttet til utskrivningsklare pasienter til kommunene fra 2012, hvilket betyr at kommunene får en betalingsplikt for pasienter som er definert utskrivningsklare. Kommunene vil samlet få tilført midler som svarer til kostnadene for de utskrivningsklare pasientene. En slik ordning forutsetter at kommuner og sykehus i samarbeid utarbeider kriterier for utskrivningsklare pasienter, og at de enes om eventuell karenstid i tilfelle reinnleggelser innen en gitt periode. Videre må betalingsforskriften for utskrivningsklare pasienter endres.

Helsepersonell er den største og viktigste ressursen i helsetjenesten. Det må legges større vekt på å utdanne helsepersonell som er tilpasset de framtidige kommunale oppgavene. Dagens utdannings- og forskningssystem vil bli gjennomgått med sikte på at disse i større grad skal understøtte de kommunale oppgavene. I utviklingen av den kommunale helsetjenesten må det spilles på bredden av kompetansen som bæres av de ulike faggruppene.

Regjeringen vil legge til rette for at veksten i legerressursene i hovedsak skal komme i kommunene. Flere leger i kommunene vil gjøre det mulig å øke innsatsen overfor prioriterte grupper og innen allmennt medisinske offentlige oppgaver. Denne økningen må også sees i sammenheng med behovet for fastlegens tilgjengelighet i egen praksis til de innbyggerne som står på fastlegens liste. Utviklingen av et hensiktsmessig samspill mellom styrings- og avtaletiltak skal skje gjennom dialog med de berørte organisasjoner. I det videre arbeidet vil bl.a. forskrift og sentralt avtaleverk bli gjennomgått.

For å sikre en best mulig forankring av utviklingsarbeidet vil HOD invitere KS til dialog. HOD vil komme tilbake med forslag til hvordan prosessene i praksis bør gjennomføres. Det vil være viktig å utvikle felles forståelse blant annet om oppgaveavklaring, omlegging av finansieringssystem og utvikling av allmennelegetjenesten.

Merknad fra KS:

KS er godt fornøyd med at stortingsmeldingen tydeliggjør at Helse- og omsorgsdepartementet i samarbeid med Kommunal- og regionaldepartementet og Helsedirektoratet vil etablere dialogprosesser med KS for å sikre at det kommende utviklingsarbeidet forankres i felles forståelse av hvordan de kommende prosesser skal gjennomføres med hensyn til endrede roller og samarbeidsmønstre mellom kommuner og helseforetak.

Det understrekes også i stortingsmeldingen at det bør legges mye arbeid i at det mellom aktørene utvikles felles forståelse for mål, rammer og hva som er de viktigste suksess- og risikofaktorer.

KS ønsker å bidra til en samhandlingsreform der kommunesektoren i størst mulig grad blir den helhetlige inngangsporten til helsetjenestene, og har tilstrekkelig økonomisk og kompetansemessig kraft til å påta seg store oppgaver.

De kritiske faktorene for kommunene vil i hovedsak ligge på tre hovedområder:

Kompetanse

Det er viktig at gjennomføringen av samhandlingsreformen er forankret i en helhetlig risikostrategi, som tar høyde for at kommunene ikke kan påta seg nye oppgaver før de kompetanse- og rekrutteringsmessige forutsetningene er på plass.

Forebygging er særlig vektlagt i stortingsmeldingen, og det legges en styrking av området inn i budsjettet for 2010. KS ønsker å komme med et forslag til kompetansebygging som inkluderer etter- og videreutdanning, utvikling av veiledningsmateriell og evalueringer.

Finansiering

En felles forståelse for det nye finansieringsopplegget kan sikres gjennom dialogen mellom partene, eksempelvis at endringene ikke skal gi uakseptabel risiko, noe som tilsier en gradvis implementering. KS ønsker samarbeid om pilotprosjekter som sikrer robuste finansieringsløsninger.

Kommunesamarbeid

Når oppgavene blir for store for den enkelte kommune å løse innenfor eksisterende størrelse, vil det bli behov for kommunesamarbeid, og dette krever at lovgrunnlaget tilpasses. KS ønsker å delta aktivt i det arbeidet som pågår i Kommunal- og regionaldepartementet knyttet til dette. KRD har varslet at departementet om kort tid vil invitere KS til et møte om saken.

Arbeidet med ny helsereform er høyt prioritert i KS. Hovedstyret har behandlet følgende saker knyttet opp mot samhandling på helse- og omsorgsområdet:

- *Forsterket legetjeneste i kommunene, 14. oktober 2008*
- *Strategidokument: Likeverdighet og handlingskompetanse – KS' Helsegrep for samhandling, 31. januar 2009*
- *Notat om samhandlingsreformen 22. juni 2009*

KS har hatt samhandlingsreformen som tema på de fleste strategikonferanser, og i mange andre aktuelle møter mellom kommunene og det lokale helseforetaket. KS lokalt deltar etter hvert i svært mange ulike samhandlingsfora mellom kommunene og

helseforetakene. Det etableres et helsefaglig kompetansenettverk som vil bestå av sentrale fagpersoner fra kommunene.

KS-merknad slutt

Investeringsstilskudd til sykehjem og omsorgsboliger

Husbankens tilskuddsordning til bygging og fornyelse av heldøgns omsorgsplasser i sykehjem og omsorgsboliger ble etablert i 2008 som en del av Omsorgsplan 2015. Det ble i statsbudsjettet for 2008 lagt til grunn en målsetning om at det skal gis tilskudd til 12 000 omsorgsplasser i perioden 2008-2015. For 2009 er det gitt en tilsagnsramme på 1305 millioner kroner, tilsvarende 2 500 sykehjemsplasser og omsorgsboliger, blant annet som et resultat av regjeringens økonomiske tiltakspakke.

Den samlede søknadsmassen for 2008 og 2009 er per juni i år på 5662 omsorgsplasser (3389 sykehjemsplasser og 2273 omsorgsboliger). For 2008 og 2009 har Husbanken per 30. juni 2009 innvilget totalt 1444 omsorgsplasser (98 prosjekter fordelt på 944 sykehjemsplasser og 500 omsorgsboliger). En rekke foreløpige søknader ligger til behandling hos fylkesmannen/ Husbanken.

Av tilsagn gitt i 2008 gjaldt om lag $\frac{3}{4}$ botilbud til eldre over 67 år og $\frac{1}{4}$ beboere under 67 år. 43 % av de innvilgede søknadene var knyttet til personer med demens. Tilsagn til flere korttidsplasser utgjorde bare 18 %. Nesten alle prosjektene som har fått tilsagn er planlagt ferdigstilt i perioden 2008-2010.

Merknad fra KS:

Det synes uklart i hvilken grad tilsagnsrammen for investeringsstilskudd vil bli benyttet fullt ut inneværende år. KS ser det som viktig at tilsagnsrammen benyttes, og at vedtak fattes så hurtig som mulig, slik at det får den ønskede virkningen for sysselsettingen i bygg og anlegg. KS har fått tilbakemelding fra kommuner som melder om at man har fått avslag på gode prosjekter som det er et klart behov for hos brukerne. KS anmoder HOD om å vurdere å foreta endringer i tildelingen som sikrer at gode prosjekter ikke stoppes.

KS-merknad slutt

Svarmerknad fra Helse- og omsorgsdepartementet

Søknadsinngangen på tilskuddet blir fulgt nøye, og det vil bli gjort en løpende vurdering av behovet og de årlige rammer som gis for ordningen. Regjeringen vil komme tilbake med en nærmere vurdering i forbindelse med statsbudsjettet for 2010.

Husbanken forvalter det nye tilskuddet på samme måte som under Handlingsplan for eldreomsorg og Opptappingsplan for psykisk helse. Husbanken skal innhente uttalelse fra fylkesmannen om prosjektet er i samsvar med kommunens behov, og om investeringen og drift knyttet til prosjektet er tatt inn i kommunens årsbudsjett og økonomiplan. I tillegg skal fylkesmannen utarbeide en innstilling til Husbanken om hvilke søknader som skal gis tilskudd innenfor det enkelte års tilsagnsramme, vurderes på nytt ved neste års tildeling eller avslås. Når det gjelder

søknadsbehandlingen vises det til nærmere omtale i St. prp. nr. 1 (2007- 2008) for Helse- og omsorgsdepartementet.

Merknad fra Helse- og omsorgsdepartementet slutt

**Høringsnotat: Endringer i kommunehelsetjenesteloven – et verdig tjenestetilbud.
Forslag til ny forskrift om en verdig eldreomsorg: Verdighetsgarantien**

Helse- og omsorgsdepartementet har sendt på høring forslag om endringer i kommunehelsetjenesteloven (khl) § 2-1 om rett til helsehjelp. Med forslaget ønsker departementet å presisere innholdet i begrepet nødvendig helsehjelp ved å fremheve begrepet verdighet som et grunnleggende element i helsetjenesten. Departementet fremmer også forslag om en ny forskrift hjemlet i khl § 1-3 femte ledd og sosialtjenesteloven (sotjl.) § 4-6 om en verdig eldreomsorg. Forslagene innebærer en presisering av forståelsen av rettigheten til tjenestetilbudet for eldre. De økonomiske konsekvensene av forslagene i enkeltkommuner vil være avhengig av hvordan dagens tjenestetilbud er utformet. Det er derfor vanskelig å anslå de samlede kostnader for det offentlige av endringene. Departementet vil utrede konsekvensene nærmere. Kommunene vil gjennom veksten i de frie inntektene bli kompensert for merkostnader som følger av forslagene i lov og forskrift. Det legges til grunn at veksten i kommunenes frie inntekter muliggjør dette. I tillegg viderefører regjeringen satsingen på tiltakene i Omsorgsplan 2015.

Merknad fra KS

”KS har registrert at Helse- og omsorgsdepartementet 29. juni sendte ut et høringsnotat med forslag til nye lovbestemmelser og forskrifter om verdig eldreomsorg. I avtalen mellom departementet og KS om kvalitetsutvikling i helse- og omsorgstjenesten, heter det:

”Regjeringen vil:

- ikke pålegge unødig detaljert regelverk og unødige bindende nasjonale normer*
- legge til rette for forenkling og mer harmonisert regelverk for kommunale helse- og sosialtjenester, bl.a ved oppfølging av relevante utvalgsinnstillinger”*

KS ønsker en dialog om høringsnotatets formulering om at dette forskriftsforslaget ”ivaretar de hensyn som ligger til grunn” for kvalitetsavtalen mellom departementet og KS.

Av høringsnotatet framgår det at departementet vil beregne merkostnadene for kommunene av det foreslåtte regelverket. KS mener dette – i samsvar med konsultasjonsordningen – må skje gjennom en felles kostnadsberegning mellom kommunesektoren og staten.”

KS-merknad slutt

Svarmerknad fra Helse- og omsorgsdepartementet

De kommunale pleie- og omsorgstjeneste har gjennomgått store endringer de senere årene. Antall mottakere av hjemmetjenester under 67 år har de siste ti årene økt med

over 90 pst. Samtidig vet vi at vi at antallet eldre vil stige i årene fremover og vi har bla ut fra de tall vi har fått frem gjennom Iplos og NIBRs undersøkelser sett at tjenestetilbudet ikke nødvendigvis er godt nok tilpasset de mange eldre brukerne av omsorgstjenesten.

Tilliten til eldreomsorgen er avhengig av at vi sikrer et tjenestetilbud basert på at den enkelte skal få en verdig alderdom og en livsutfoldelse i samsvar med den enkeltes muligheter og grunnleggende behov. Den videre utvikling av eldreomsorgen kan ikke bare handle om kvantitet. På samme måte som andre brukergrupper er eldre en uensartet gruppe med ulike behov og ønsker. En kvalitativt god eldreomsorg fordrer at tjenesten er bygget opp rundt et verdigrunnlag som så langt som mulig sikrer den enkeltes integritet og verdighet.

For å sikre at eldre ikke kommer urimelig ut i forhold til den generelle innsatsen i pleie- og omsorgstjenesten foreslår departementet derfor å gi presise føringer for en verdig eldreomsorg. På denne måten ivaretar dette forskriftsforslaget de hensyn som ligger til grunn for kvalitetsavtalen, der partene er enige om at man i felleskap skal bidra til å bedre kvaliteten i de kommunale helse- og omsorgstjenestene. Partene er også enige om at kommunene skal kunne gi innbyggerne tjeneste i nødvendig omfang og med forsvarlig og god kvalitet.

Endringsforslagene fokuserer på verdighet og kvalitet i tjenestetilbudet og angir hensyn som det skal legges til rette for å sikre et verdig tjenestetilbud. Utover dette stiller kommunene fritt til å organisere tjenestene, slik lokale behov og forutsetninger tilsier.

HOD tar sikte på å invitere KS til et møte om forslagene innretning og eventuelle økonomiske konsekvenser, før høringsfristen utløper 29. oktober 2009.

Merknad fra Helse- og omsorgsdepartementet slutt

Forskrift om vederlag for opphold i helse- og sosialinstitusjoner

Forskrift av 26. april 1995 angir hvilket vederlag kommunene kan kreve av beboere i kommunale helse- og sosialinstitusjoner. Forskriften har vært kritisert for å være administrativt krevende for kommunene, og vanskelig å forstå for brukerne. Helse- og omsorgsdepartementet har derfor startet et arbeid med sikte på å forenkle forskriften.

Se også omtale i kapittel 6.3.

6.3 Arbeids- og inkluderingsdepartementet

Vederlagsforskriften – Rutineendring i Arbeids- og velferdsetaten

Omfattende omstillingsløp i Arbeids- og velferdsetaten har som kjent gitt enkelte utfordringer knyttet til trekkhåndteringen. I NAV Pensjon Harstad behandles nå innkomne trekkklister på vederlagstrekk fortløpende. Det er fortsatt en del eldre trekk saker som venter behandling, og det forventes at disse sakene er behandlet senest medio august. Som følge av ressursstyrkingen i St.prp. nr. 51, er det nå ansatt 17 nye i NAV Pensjon Harstad som jobber med trekkhåndtering. Arbeids- og velferdsdirektoratet har nylig avholdt et konstruktivt møte med KS, og det er blant annet

etablert en arbeidsgruppe som skal forbedre rutineene for trekkhåndteringen for å sikre korrekte trekk og utbetalinger til kommuner og pensjonister/pleietrengende. I dette arbeidet er det etablert kontakt med åtte kommuner. Det legges opp til nytt møte med KS i august.

Arbeids- og velferdsetatens tilbud om automatisk justering av vederlaget i forbindelse med nytt grunnbeløp (G) har blitt godt mottatt. Kun 25 kommuner har reservert seg, hvilket medfører at mer enn 97 prosent av trekkene vil bli automatisk justert.

Byråd for velferd og sosiale tjenester i Oslo kommune har sendt brev til statsråden i Arbeids- og inkluderingsdepartementet om saken. I statsrådens svarbrev fremgår det at Arbeids- og velferdsdirektoratet ser på muligheten for utvikling av maskinelle og elektroniske løsninger mellom Arbeids- og velferdsetaten og kommunene, som kan bidra til en mer effektiv håndtering av vederlagsforskriften, herunder elektronisk tilgang til nødvendig informasjon knyttet til både registrering av trekk og innhenting av grunnlagsinformasjon. Det er imidlertid ikke avklart hvordan dette skal finansieres og hvilke sikkerhetsmessige krav som må gjennomgås.

Arbeids- og inkluderingsdepartementet vil understreke at det er svært viktig at det i forbindelse med ny forskrift på området klart fremgår hvilken rolle og arbeidsoppgaver Arbeids- og velferdsetaten skal ha. Det er også viktig at forskriftsarbeidet sees i sammenheng med behov for øvrige lovreguleringer på området, herunder gjennomføringen av selve trekkhåndteringen i Arbeids- og velferdsetaten. Arbeids- og inkluderingsdepartementet mener det er svært viktig at arbeidet med ny vederlagsforskrift blir avklart så raskt som mulig.

6.4 Kunnskapsdepartementet

Innføring av rett til grunnskoleopplæring for voksne

Partene ble på det 2. konsultasjonsmøtet 2009 enige om å komme tilbake videre oppfølging av KS' innspill om innføring av rett til grunnskoleopplæring for voksne, på det 3. konsultasjonsmøtet.

Merknad fra staten

KD, KRD og FIN viser til at formålet med ordningen som ble innført i 2007 med involvering av KS i kostnadsberegninger, er at partene skal forsøke å være mest mulig omforent om beregningsgrunnlaget i forkant av at saker iverksettes. Det er ikke en ordning for etterberegning.

KD vil imidlertid invitere KS til et møte for å drøfte faktagrunnlaget og fremtidig behov når det gjelder rett til grunnskoleopplæring for voksne.

Merknad fra staten slutt

Svarmerknad fra KS:

I materialet fra Konsultasjonsmøtet 14. august 2001, het det følgende:

"Utgiftsanslaget for 2002 er bl.a. basert på forutsetninger om antall deltakere, antall undervisningstimer, hvilke fag som blir etterspurt og tilretteleggingsbehov. Erfaringer

fra kartleggingsprosjektet i 37 prosjektkommuner er benyttet i beregningen, men forutsetningene for kostnadsanslaget er meget usikre. Anslag over kommunenes nåværende utgifter til grunnskoleopplæring for voksne er også trukket inn, herunder særskilte tilskudd.

Gitt Stortingets forutsetning om at kommunene skal få dekket ekstrautgifter som følger av voksnes rett til grunnskoleopplæring, tilsier usikkerheten knyttet til kostnadsanslaget at utgiftene må etterberegnes når en har fått erfaringer med reformen."

KS ser det som naturlig at også etterberegning av kostnader håndteres etter dagens ordning for involvering av KS i kostnadsberegninger, når det ligger som en forutsetning for forslaget at det skal foretas en etterberegning. Slik KS ser det var det en premiss for Stoltenberg-regjeringen i 2001 at det skulle skje en etterberegning."

KS-merknad slutt

Rett til barnehage for barn i asylmottak

Merknad fra KS:

KS har merket seg at Kunnskapsdepartementet har sendt ut et forslag om å gi rett til barnehage for alle barn i asylmottak. Høringsfristen er 7. august. Høringer lagt til sommerferien bør tilsi lengre høringsfrister.

Departementet forslår å gi alle barn i asylmottak rett til barnehage. KS mener det kan bli vanskelig for kommuner å gi et slikt tilbud, da flere kommuner ikke dekker dagens behov for barnehageplasser. Mange asylmottak ligger i små kommuner, og det kan bli nødvendig med utbygging av nye barnehageplasser. Behovet for økt antall plasser kan være midlertidig, da asylmottak kan avvikles på 3 måneders varsel hvis tilstrømningen går ned.

KS vil påpeke at asylmottak er et statlig ansvar. Det er ikke foretatt noen økonomiske utredninger til forslaget om rett til barnehage for barn i asylmottak. KS mener derfor dette må utredes nærmere og kostnadsberegnes i samarbeid mellom stat og kommune før en ev. rett kan innføres. Kommunene må gis full kompensasjon for de faktiske utgifter til barnehageplass for barn i asylmottak, dersom en rett innføres.

KS-merknad slutt

Svarmerknad fra Kunnskapsdepartementet

Kunnskapsdepartementet understreker at den budsjettmessige inndekningen av en slik rettighetsutvidelse ikke er avklart. Det må vurderes i den ordinære budsjettprosessen om et forslag om lovendring eventuelt skal fremmes for Stortinget. Dersom rett til plass i barnehage skal innføres, vil departementet komme tilbake til de budsjettmessige konsekvensene.

Svarmerknad fra Kunnskapsdepartementet slutt

6.5 Miljøverndepartementet

Verneområdene skal forvaltes lokalt

Regjeringen ønsker å styrke lokaldemokratiet i forvaltningen av verneområdene. Regjeringen har vedtatt at forvaltningsmyndigheten skal legges til et interkommunalt verneområdestyre, og at styrets sekretariatsfunksjon skal ivaretas av verneområdeforvaltere med lokal kontorplassering.

Regjeringen ønsker at store verneområder som bl.a. nasjonalparker og landskapsvernområder skal sikres lokal forvaltning gjennom et interkommunalt verneområdestyre. Der det er aktuelt, skal og representanter oppnevnt av Sametinget inngå i verneområdestyret. Verneområdestyret skal sørge for en helhetlig samlet forvaltning av området basert på kunnskap og nasjonale og internasjonale føringer. Gjennom den nye forvaltningsmodellen for verneområdene er vi sikret at både vitenskapelig og erfaringsbasert kunnskap vil bli lagt til grunn for forvaltningen.

Sekretariatet for verneområdestyret legges til en statlig ansatt verneområdeforvalter med kontorplassering i geografisk tilknytning til verneområdet. Dette vil styrke samhandlingen med lokalmiljøet. Kommuner som ønsker det kan også få forvaltningsansvaret for små verneområder, forutsatt at de kan dokumentere at de har tilstrekkelig ressurser, god naturfaglig kompetanse, et effektivt og faglig forsvarlig forvaltningsmiljø, og gode samarbeidsrutiner med grunneiere, brukergrupper og organisasjoner. Dersom kommunene ikke oppfyller kravene, skal fylkesmannen være forvaltningsmyndighet.

Den nye forvaltningsmodellen vil bli nærmere omtalt i budsjettproposisjonen for 2010.

Merknad fra KS

KS hilser velkommen Regjeringens vedtak om å legge forvaltningsmyndigheten for store verneområder til interkommunale verneområdestyrer og er glad for at hensynet til lokaldemokratiet har vært avgjørende for denne saken. KS er derimot sterkt forundret over at verneområdestyret skal betjenes av en statlig verneområdeforvalter. Det vitner ikke om tillit til lokaldemokratiet at vanlige organisasjonsregler oppheves når verneområdestyret ikke selv kan ansette og ha instruksjonsmyndigheten over sitt sekretariat. KS ber Regjeringen revurdere dette før den nye forvaltningsordningen iverksettes.

Merknad fra KS slutt

Svarmerknad fra Miljøverndepartementet

Det har vært nødvendig å finne en modell som kombinerer nasjonale og lokale interesser og behov. Det er også avgjørende at verneområdene forvaltes og skjøttes basert både på vitenskapelig og erfaringsbasert kunnskap. Statlige verneforvaltere ansettes av fylkesmannen i nært samarbeid med verneområdestyret. Det bygges opp lokale/regionale faglige fellesskap i tilknytning til nasjonalparksentre/andre typer

naturinfosentre hvor verneområdeforvalter samlokaliseres med andre fagpersoner tilknyttet verneområdet. Ved å ansette statlige verneområdeforvaltere som sekretariat for verneområdestyret vil disse være en del av - og kunne dra nytte av fylkesmannens samlede kompetansemiljø. Verneområdeforvalteren er underlagt verneområdestyret i forhold tilknyttet verneområdeforvaltningen. Klageinstans i disse sakene skal være Miljøverndepartementet, men slik at klagesaken forberedes av Direktoratet for naturforvaltning. Sekretariatets tilknytning til fylkesmannen vil bidra til at verneområdestyret kan fatte sine beslutninger på et godt faglig og juridisk grunnlag.

Svarmerknad fra Miljøverndepartementet slutt

Forslag til statlig planretningslinje for klima- og energiplanlegging i kommunene
Regjeringen signaliserte i Klimameldingen (St.meld. nr. 34 (2006-2007)) at den vil vurdere rikspolitiske retningslinjer for kommunalt klimaarbeid. På denne bakgrunn har Miljøverndepartementet sendt på høring utkast til statlig planretningslinje for klima- og energiplanlegging i kommunene med frist 1. august.

En viktig hensikt med en statlig planretningslinje for klima- og energiplanlegging er å konkretisere statlige forventninger til planleggingen i kommunene (herunder fylkeskommunene). I dag er mange kommuner i gang med klima- og energiplanlegging. Det er et mål at alle kommuner gjennomfører denne type planlegging, og integrerer den i sin ordinære planlegging etter plan- og bygningsloven.

Merknad fra KS

KS mener det ikke er hensiktsmessig å innføre en statlig planretningslinje for klima- og energiplanlegging i kommunene. Den ny plandelen i Plan- og bygningsloven hjemler krav til kommunenes klima- og energiplanlegging og gir tilstrekkelige rammer for en god planlegging i kommunene. Det er en stor mangel i Regjeringens utsendte forslag ved at det ikke omhandler krav til tiltak for klimatilpasning. KS viser for øvrig til sitt høringssvar.

Merknad fra KS slutt

7. Orienteringssaker

7.1 Miljøverndepartementet

Forslag til statlige planretningslinjer – differensiert forvaltning av strandsonen

Miljøverndepartementet har sent statlige planretningslinjer for strandsonen på høring med frist 4. september. I ny plan- og bygningslov (plandelen) av 27. juni 2008 nr. 71 er det fastsatt nye regler om strandsonen. Byggeforbudet i 100-metersbeltet langs sjøen og reglene om dispensasjon er strammet inn. Ved behandlingen av loven ble det forutsatt at det skulle utarbeides statlige planretningslinjer for en differensiert strandsonopolitikk. Hensikten med retningslinjene er å forhindre uheldig bygging i 100-metersbeltet langs sjøen, samtidig som det gjennom planleggingen skal legges til rette for en bærekraftig lokal utvikling bygd på de ulike natur- og kulturgitte forholdene langs kysten. Det foreslås derfor noe ulike retningslinjer for sentrale områder der presset på arealene er stort, og for områder med mindre press på arealene. Forslag om geografisk avgrensning vil bli nærmere vurdert på bakgrunn av innspill i høringen.

7.2 Kommunal- og regionaldepartementet

Bedre samhandling mellom forvaltningsnivåene i EØS-saker

Rapporten *Bedre samhandling mellom forvaltningsnivåene i EØS-saker* ble lagt fram i juni 2008 av en arbeidsgruppe bestående av UD, KRD og KS. Gruppens mandat var å vurdere hvordan dagens prosesser for å følge opp EU/EØS-arbeidet fungerer i forhold til lokalt og regionalt nivå. Det ble avholdt et administrativt møte 3. februar 2009 mellom KS og KRD om oppfølging av arbeidsgrupperapporten. I et notat til dette møtet skriver KS blant annet at saker som følger av EØS-avtalen, og som har særlig betydning for kommuner og fylkeskommuner, bør innlemmes i konsultasjonsordningen.

Det er fullt mulig å ta opp saker som følger av EØS-avtalen innenfor rammene av dagens konsultasjonsordning. Det enkelte sektordepartement er ansvarlig for å følge opp EØS-saker på egne fagområder, og departementene og KS har gjennom sekretariatet for konsultasjonsordningen et felles ansvar for å vurdere om saker skal tas opp i ordningen. KRD vil for øvrig invitere KS og aktuelle fagdepartementer til et møte om hvordan vi på et tidligst mulig tidspunkt kan varsle hverandre om aktuelle EØS-saker med vesentlige konsekvenser for kommunesektoren.

Rapportering vedlikeholdstilskudd

Kommuner og fylkeskommuner fikk våren 2009 et midlertidig tilskudd til vedlikehold og rehabilitering av kommunal infrastruktur på 4 mrd kroner som en del av regjeringens tiltakspakke. Tiltak finansiert av tilskuddet skal komme i tillegg til vedtatte prosjekter i budsjettene for 2009. De 409 kommunene og 16 fylkeskommune som har rapportert på bruken av vedlikeholdstilskuddet per 1. juni 2009, forvalter over 95 prosent av de 4 mrd.

Rapporteringen viser at kommunesektoren nesten fullt ut har vedtatt hva midlene skal brukes til. Kun et par prosent av det tildelte beløpet er udisponert. Per 1. juni var vel 1/3 av tilskuddet brukt til prosjekter som allerede var iverksatt eller ferdigstilt. I underkant av 1/3 av tilskuddet er planlagt brukt til prosjekter som i begynnelsen av juni var ute på anbud. For den siste tredelen av prosjektene var anbudsprosesser ikke satt i gang. Fylkeskommunene og Oslo har jevnt over kommet litt lengre i prosessene enn kommunene for øvrig.

For kommunene vil om lag 1/3 av tilskuddet brukes til vedlikehold, rehabilitering og oppgradering av skoler, mens resten av prosjektene fordeler seg nokså jevnt på de øvrige områdene (pleie og omsorg, kirke og kultur, samferdsel og annet, og en noe mindre del til barnehager).

For fylkeskommunene er om lag 2/3 satt av til skolebygg, ¼ til veier og det resterende til bygg og anlegg innen kultur, administrasjonsbygg, kulturminnevern osv.

Grovt regnet for kommunene og fylkeskommunene samlet, vil 1½ milliard kroner vil gå til å ruste opp skolebygg, om lag ¾ milliard kroner til veier og andre trafikktiltak, ½ milliard kroner til sykehjem og omsorgsboliger, ½ milliard kroner til kirke, idretts- og kulturformål, mens siste ¾ milliard går til andre formål, deriblant barnehager, administrasjonsbygg, kommunale utleieboliger m.m.

KS vil i løpet av august/september gjennomføre en erfaringsundersøkelse om tiltakspakken og den økonomiske utviklingen etter finanskrisen i arbeidsledighet og sosialhjelpsutgifter.

Styrking av samfunnsutviklingsarbeid i kommunene

I St. meld. nr 25 (2008-2009) *Lokal vekstkraft og framtidstru* er aktivt lokalt utviklingsarbeid i kommunene for utvikling av attraktive lokalsamfunn, løftet fram som viktig for å nå hovedmålet i distrikts og regionalpolitikken om å gi folk reell frihet til å velge hvor de vil bo.

Som varslet i meldingen tar KRD i 2009 initiativ til å bygge opp en satsing på kommunenes samfunnsutviklingsarbeid, gjennom en styrking av fylkeskommunens rolle som samordner, aktiv rådgiver og støttespiller ovenfor kommuner med utviklingsbehov. Kommunal- og regionaldepartementet har invitert fylkeskommunene til en samling i oktober, for å begynne arbeidet med å planlegge og konkretisere satsingen. I tillegg er det etablert en rådgivende arbeidsgruppe bestående av representanter fra kommunesektoren, KS, Distriktsenteret, Innovasjon Norge, LO og NHO, Miljøverndepartementet, Landbruksdepartementet og Kommunal- og regionaldepartementet.

7.3 Helse- og omsorgsdepartementet

Offentlig utvalg om ”Innovasjon og omsorg”

Med bakgrunn i St.meld. nr. 7 (2008-2009) Et nyskapende og bærekraftig Norge, i samspill mellom offentlig sektor og næringsliv, skal utvalget utrede muligheter og foreslå nye innovative grep og løsninger for å møte framtidens omsorgsutfordringer. Utvalget skal legge vekt på ny teknologi, arkitektur og nye boformer,

brukerinnflytelse og egenmestring og forskning og utvikling. Utvalget skal levere sin endelige utredning og innstilling innen første halvår 2011. Departementet forutsetter at utvalget legger opp til en åpen arbeidsform og kan ta i mot innspill og drøfte sentrale tema med ulike fagmiljø, statlige råd og interesseorganisasjoner.

Årsverk i pleie- og omsorgstjenesten

Regjeringen har hatt et mål om å øke bemanningen i de kommunale omsorgstjenestene ut fra nivået i 2004 med 10 000 nye årsverk innen utgangen av 2009. For perioden 2004-2008 viser tall fra Statistisk sentralbyrå at personellinnsatsen er økt med om lag 12500 årsverk.

KS har, basert på sitt personalsystem (PAI) anslått at veksten i perioden 2004–2008 er om lag 10600 årsverk. Spriket mellom SSB og KS sine tall kan i hovedsak forklares med ulike definisjoner. KS baserer sine oversikter på personalregistre som viser utført arbeid. SSB rapporterer på avtalte årsverk. Dette betyr at SSB i sine tall har registrert arbeidstakere som har fødselspermisjoner eller er i legemeldt sykefravær, som om de er i arbeid.

De reviderte SSB- tallene for 2008 viser en økning på om lag 3000 årsverk. Styrket kommuneøkonomi og kommunal prioritering av omsorgssektoren har ut fra dette gitt en betydelig årsverksvekst i 2006, 2007 og 2008 med til sammen om lag 14 000 nye årsverk. Departementet legger til grunn de gode resultatene for 2006, 2007 og 2008 slik Statistisk sentralbyrå har rapportert, men peker samtidig på at det kan være en viss usikkerhet knyttet til endringstallene fra det ene året til det andre. Et stort innslag av små stillinger, mange vikarer og timearbeidere i omsorgstjenesten gjør det krevende for Statistisk sentralbyrå å benytte registertall. Statistisk sentralbyrå har nå endret sitt produksjonsopplegg og vurderer at datakvaliteten på de siste års tall er styrket. De foreløpige SSB- tallene for den samlede årsverksveksten fra 2004 til 2008 innebærer at målsettingen om 10 000 nye årsverk innen 2009 er oppfylt innen utgangen av 2008. De nye årsverkene dekkes i følge Statistisk sentralbyrå i stor grad av fagpersonell med helse- og sosialutdanning.

7.4 Kunnskapsdepartementet

Kompetansemeldingen

12. mai 2009 fremmet kunnskapsministeren og høyere utdanning og forskningsministeren St. meld. 44 (2008-2009) *Utdanningslinja*. Meldingen omhandler helheten i samfunnets kompetansebehov og fremmer tiltak som skal forberede hele utdanningssystemet for framtida. Hensikten med tiltakene er å bekjempe frafall på alle nivåer i utdanningssystemet, gjøre utdanning og opplæring så relevant som mulig samt å legge til rette for å gi voksne anledning til å utvikle sin kompetanse gjennom hele livet. Meldingen drøfter framtidens kompetansebehov og hvordan utdanningssystemet kan møte disse behovene. SSBs framskrivninger viser at mens behov for ufaglærte synker, vil vi ha behov for flere høyt utdannede i framtida.

I *Utdanningslinja* foreslås det blant annet å gjøre ungdomstrinnet mer praktisk og variert. Kampen mot frafallet i videregående opplæring starter allerede der. Det vil også etableres en praksisvei til fagbrev. Tiltak for å sikre en tilfredsstillende tilgang på læreplasser på lang sikt er også foreslått i meldingen. Allerede i dag har rundt 45

prosent av de arbeidsledige ikke fullført videregående opplæring. Kunnskapsdepartementet vil i samarbeid med Arbeids- og inkluderingsdepartementet stimulere til at det utvikles mer tilpassede tilbud på fag- og yrkesopplæring som i større grad kan benyttes av arbeidssøkere uten fullført videregående opplæring.

I revidert nasjonalbudsjett for 2009 ble det opprettet 3800 nye studieplasser. Men det er også viktig å jobbe mot frafall i høyere utdanning. En mulig måte å hindre frafall på er på å gjøre utdanninger så praksisnære som mulig. Derfor foreslås det flere tiltak for å styrke samarbeidet mellom høyere utdanning og arbeidslivet. Egne råd for samarbeid med arbeidslivet foreslås opprettet ved hver institusjon, eller gruppe av institusjoner. Det lanseres også en mulighet for alle studenter til å ta frivillig praksis som en del av utdanningsløpet.

Regjeringen satser videre på fagskolene og ønsker at tilbudet skal videreutvikles nå når ansvaret flyttes til fylkeskommunene. Derfor er det bevilget penger til mellom 400-450 nye fagskoleplasser i revidert nasjonalbudsjett. I meldinga foreslås det også å opprette et eget fagskoleråd. Stortingsmeldingen vil bli behandlet i neste stortingsperiode.

Kommentar fra KS

KS er positiv til hovedlinjene i Stortingsmelding 44 (2008-2009) Utdanningslinja og de fleste tiltakene som det legges opp til. I meldingen understrekes det at gitt tidshorisonnten for meldingen vil økonomiske og administrative konsekvenser knyttet til langsiktige behov og ambisjoner måtte vurderes og tas stilling til i senere budsjettprosesser. KS forutsetter at tiltak som særlig berører kommunesektoren som opplæringsansvarlig og som arbeidsgiver konsekvensutredes og kostnadsberegnes i god tid før ev iverksetting. KS peker særlig på behovet for kostnadsberegning av fagskoler hvor ansvaret for drift og økonomi fra årsskiftet overføres til fylkeskommunene i forbindelse med Forvaltningsreformen.

Kommentar fra KS slutt

Overgang til rammefinansiering av barnehager fra 2011

Forskrift om likeverdig behandling

Regjeringen har foreslått at tilskudd til barnehager skal innlemmes i kommunenes rammetilskudd fra 1. januar 2011. Kommunen vil fra dette tidspunktet få et helhetlig ansvar for barnehagesektoren. KD mener at en vesentlig suksessfaktor for å få til en god forvaltning av barnehagesektoren ved overgang til rammefinansiering er at kommunene har tilstrekkelig kompetanse på barnehagefeltet. Stortinget vedtok den 16. juni 2009 lovforslag om finansiering av ikke-kommunale barnehager i en rammefinansiert sektor. I ny bestemmelse om kommunens finansieringsplikt er det lagt til grunn at godkjente ikke-kommunale barnehager skal behandles likeverdig med kommunale barnehager i forhold til offentlig tilskudd. I innstillingen fra Stortingets familie- og kulturkomite om lov om endringer i barnehageloven angående finansiering av ikke-kommunale barnehager (Innst. O. nr. 103 (2008-2009)), sier komiteens flertall seg tilfreds med at "...Regjeringen tar sikte på å starte opptrappingen mot likeverdig behandling i budsjettet for 2010 og at det deretter vil foreligge en plan for videre opptrapping over inntil fem år". Det vil bli utformet nasjonale forskrifter med nærmere bestemmelser om hva som menes med likeverdig

behandling. I den forbindelse er det viktig med god dialog mellom staten og KS for å medvirke til at forskriften om likeverdig behandling av barnehager i forhold til offentlige tilskudd forvaltes på en god måte ute i kommunene.

Vedlegg a) Vedlegg TBU-notat

1 Innledning

En vesentlig del av kommunesektorens tjenesteproduksjon består av nasjonale velferdstjenester rettet mot bestemte aldersgrupper av befolkningen, først og fremst barnehager, grunnskole, videregående opplæring og pleie og omsorg. *Del 2* starter derfor med å gi en beskrivelse av den demografiske utviklingen siden 2003. Deretter beskrives utviklingen i kommunal og fylkeskommunal tjenesteproduksjon i samme periode. Utviklingen beskrives i hovedsak gjennom kvantitative indikatorer for tjenesteproduksjonen som antall barnehageplasser, antall årstimer i grunnskolen, antall elever og lærlinger i videregående opplæring og antall mottakere av pleie- og omsorgstjenester, men også objektive indikatorer for kvalitet, første gang publisert i KOSTRA i 2007, er omtalt.

Del 2 presenterer også dekningsgrader hvor indikatorene for tjenesteproduksjonen relateres til behovet eller størrelsen på målgruppene. I tråd med etablert praksis defineres aldersgrupper som målgrupper. Eksempelvis måles barnehagedekningen ved andelen barn i alderen 1-5 år som har plass i barnehage. For enkelte tjenester vil det være vanskelig å avgrense målgruppen. Pleie- og omsorgssektoren har et økende antall yngre brukere, mens dekningsgradene ofte relateres til antall eldre. Videre er det slik at ikke alle i samme aldersgruppe har behov for eller ønske om å benytte den aktuelle tjenesten. Med unntak for grunnskole, som er obligatorisk for alle, vil det typisk være slik at full behovsdekning nås ved en lavere dekningsgrad enn 100 prosent. Hva som skal betraktes som tilfredsstillende dekningsgrad, er et politisk spørsmål.

I *del 3* presenteres beregninger som illustrerer i hvilken grad kvantitative indikatorer på tjenesteproduksjonen har økt i takt med ressursinnsatsen målt ved antall avtalte årsverk. Beregningene omfatter barnehage, grunnskole og pleie og omsorg.

2 Utvikling i demografi og tjenesteyting 2003-2008

I del 2 vises befolkningsutviklingen og en del sentrale indikatorer for utviklingen i det kommunale tjenestetilbudet. Indikatorene belyser utviklingstrekk innenfor barnehagesektoren, grunnskolen og videregående opplæring, samt pleie- og omsorgssektoren. Tallene er hentet fra KOSTRA, der reviderte tall ble publisert 15. juni 2009, og fra Grunnskolens informasjonssystem (GSI).

Overgangen fra skjema- til registerbasert rapportering av tjenestedata innen pleie og omsorgssektoren i forbindelse med innføring av IPLOS (individbasert pleie- og omsorgsstatistikk) har medført et brudd i tidsserien for mottakere av hjemmetjenester. Tallene for hjemmetjenester for 2007 og 2008 er derfor ikke direkte sammenlignbare med foregående år.

2.1 Demografisk utvikling

Store deler av den kommunale og fylkeskommunale tjenesteproduksjonen er rettet mot bestemte aldersgrupper, og den demografiske utviklingen gir viktig informasjon om utviklingen i behovet for kommunale tjenester. Den demografiske utviklingen i perioden 2003-2008 beskrives i tabell 1.

De viktigste målgruppene for kommunale og fylkeskommunale tjenester er barn og unge 1-18 år og innbyggere 67 år og over. Antall innbyggere i disse gruppene har økt med over 41 000 fra 2003 til 2008, og dette indikerer et økt behov for kommunale tjenester. Perioden sett under ett har antall barn i barnehagealder økt, mens antall barn i skolealder har gått noe ned. Det har blitt flere eldre (67 år og over), med en særlig stor økning i aldersgruppen over 90 år. Det samlede innbyggertallet har i perioden økt sterkere enn innbyggertallet i de forannevnte målgruppene.

Økningen i antall barn i barnehagealder de siste årene gjør det isolert sett mer krevende å oppnå målsettingen om full barnehagedekning. Regionale variasjoner i demografi, flyttemønster og lignende gjør at det vil kunne være store geografiske forskjeller. Økningen i barne- og ungdomskullene (0-17 år) i perioden betyr, foruten økt etterspørsel etter barnehage- og skoleplasser, også økt behov for barnevernstjenester.

Tabell 1 Demografisk utvikling 2003-2008

	2003*	2005*	2007*	2008*	Absolutt endring 2003-08	Absolutt endring 2007-08	Prosent endring 2007-08
Barnehager:							
Antall barn 1-5 år	294 000	290 800	292 500	296 800	2 800	4 300	1,5
Antall barn 1-2 år	113 900	115 600	117 900	119 700	5 800	1 800	1,5
Grunnskole:							
Antall barn 6-15 år	619 700	622 700	619 600	617 700	-2 000	-1 900	-0,3
Videregående opplæring:							
Antall unge 16-18 år	166 300	179 500	191 100	193 100	26 800	2 000	1,0
Barnevern:							
Antall barn og unge 0-17 år	1 082 300	1 092 700	1 099 300	1 103 500	21 200	4 200	0,4
Pleie- og omsorg:							
Antall eldre 67-79 år	394 100	390 300	395 100	397 000	2 900	1 900	0,5
Antall eldre 80 – 89 år	180 600	185 100	185 300	185 000	4 400	-300	-0,2
Antall eldre 90 år og over	28 500	30 800	33 300	34 700	6 200	1 400	4,2
Antall eldre 67 år og over	603 200	606 200	613 700	616 700	13 500	3 000	0,5
Totalt:							
Antall innbyggere 1-18 år og 67 år og over	1 683 200	1 699 200	1 716 900	1 724 300	41 100	7 400	0,4
Antall innbyggere i alt	4 577 500	4 640 200	4 737 200	4 799 300	221 800	62 100	1,3
Andel innbyggere 1-18 år og 67 år og over	36,8	36,6	36,2	35,9	-0,8	-0,3	

*Antall innbyggere per 31.12.

Kilde: Statistisk sentralbyrå

Også fra 2007 til 2008 var det en kraftig vekst i antall eldre over 90 år, mens det var en liten økning i totalt antall eldre over 67 år. Mens det har vært en økning i antall barn i barnehagealder og unge med rett til videregående opplæring fra 2007 til 2008, har antall barn i grunnskolealder har gått noe ned. For 2008 indikerer utvalgets

beregninger at merkostnadene knyttet til den demografiske utviklingen var nær 1,6 milliarder kroner, forutsatt samme standard og dekningsgrader som året før.

2.2 Kommunale tjenester

Barnehager

Barnehagedekningen økte fra i overkant av 69 prosent i 2003 til i overkant av 87 prosent i 2008. Siden det i samme periode var en økning i antall barn i barnehagealder, er økningen i dekningsgraden et resultat av sterk barnehageutbygging. Fra 2003 til 2008 har nærmere 57 000 flere barn fått plass i barnehage, hvorav 12 100 i løpet av 2008. Om lag 53 prosent av barna hadde plass i en kommunal barnehage i 2008, noe som er en økning fra 2007.

De fem siste årene har det vært en kraftig økning i andelen heltidsplasser, og i snitt tilbrakte hvert barn med barnehageplass nesten 5 timer mer i barnehagen per uke i 2008 enn i 2003. Kapasitetsveksten har altså vært enda større enn det økningen i antall barn med barnehageplass tyder på. Fra 2003 til 2008 økte antall korrigerte oppholdstimer i kommunale barnehager med 42 prosent, mens veksten i antall barn med plass utgjorde 27,6 prosent. Parallelt med den sterke utbyggingen av barnehageplasser har det vært en kraftig økning i ressursinnsatsen, målt ved avtalte årsverk.

Tabell 2 Utvikling i barnehagesektoren 2003-2008 (private og kommunale)

	2003	2005	2007	2008	Absolutt endring 2003-08	Absolutt endring 2007-08	Prosent endring 2007-08
Produksjon:							
Barn med plass i barnehage i alt:	205 100	223 400	249 700	261 800	56 700	12 100	4,8
- herav andel i kommunal barnehage	55,4	53,1	52,5	53,1	-2,3	0,6	
Barn 1-2 år med plass i barnehage	49 900	62 300	81 700	89 400	39 500	7 700	9,4
Andel barn med heltidsplass (41 timer eller mer per uke)	60,8	69,6	79,7	82,8	22,0	3,1	
Korrigerte oppholdstimer (kommunale barnehager)*	7 816 500	8 932 400	10 456 000	11 111 400	3 294 900	655 400	6,3
Gjennomsnittlig oppholdstid per barn per uke	36,9	39,0	41,1	41,8	4,9	0,7	1,7
Dekningsgrad:							
Andel 1-5 år med plass	69,1	76,0	84,3	87,1	18,0	2,8	
Andel 1-2 år med plass	43,8	53,9	69,3	74,7	30,9	5,4	
Ressursinnsats:							
Antall årsverk (alle barnehager)	44 400	50 300	60 500	65 100	20 700	4 600	7,6
Kvalitet:							
Andel styrere og pedagogiske ledere med godkjent førskoleutdanning	91,3	89,1	83,1	83,8	-7,5	0,7	
Andel assistenter med førskole-, fag- eller annen pedagogisk utdanning	15,8	18,8	20,2	25,0	9,2	4,8	

Kilde: Statistisk sentralbyrå

*Oppholdstimer i kommunale barnehager korrigert for alder og oppholdstidskategorier. Antall barn 0-2 år vektet med 2, antall barn 3 år vektet med 1, 5 og 4-6 åringer vektet med 1. Oppholdstid 0-8 timer vektet med 6, timer, 9-16 vektet med 13 timer, 17-24 timer vektet med 21 timer, 25-32 timer vektet med 29 timer, 33-40 timer vektet med 37 timer, og 41 timer eller mer vektet med 45 timer.

Andel styrere og pedagogiske ledere med godkjent førskolelærerutdanning har de siste årene gått jevnt ned, med en liten økning fra 2007 til 2008. Nedgangen må ses i sammenheng med at antall barnehager og antall barnehageplasser har økt kraftig i samme periode. Antallet styrere og pedagogiske ledere med godkjent førskolelærerutdanning har riktignok økt, men ikke i samme takt som utbyggingen av sektoren. Andelen assistenter med fagutdanning har på sin side økt i perioden 2003 til 2008.

Grunnskole

Elevtallet i grunnskolen har gått ned de siste fem årene. I 2008 ble antall elever redusert med 2 400 eller 0,4 prosent. Samtidig økte årstimer til undervisning med 2,3 prosent det siste året. For 2008 skyldes om lag halvparten av denne økningen at flere elever får spesialundervisning. Videre økning henger sammen med en økning av timetallet på barnetrinnet med 5 uketimer i 2008. Mens andelen av elever med spesialundervisning har økt fra 5,6 prosent i 2003 til 6,8 prosent i 2008, har andelen årstimer til spesialundervisning økt fra 13,8 til 15,7 prosent. Blant elevene som mottar spesialundervisning er gjennomsnittlig antall timer til spesialundervisning blitt noe redusert i femårsperioden.

Nærmere 6 av 10 barn mellom seks og ni år hadde i 2008 plass i skolefritidsordningen (SFO). Andelen har økt med nærmere 7 prosentpoeng de siste fem årene, i alt benyttet 12 300 flere barn seg av ordningen i 2008 enn i 2003. Også fra 2007 til 2008 har det vært en økning i antall elever med plass i SFO.

Tabell 3 Utvikling i grunnskoleopplæring 2003-2008 (private og offentlige)

	2003	2005	2007	2008	Absolutt endring 2003-08	Absolutt endring 2007-08	Prosent endring 2007-08
Produksjon:							
Elever i alt i grunnskolen (kommunale grunnskoler)	617 600	619 600	616 400	614 000	-3 600	-2 400	-0,4
Antall elever med plass i SFO	131 900	129 700	143 400	144 200	12 300	800	0,6
Antall elever med spesialundervisning	34 300	34 500	37 800	41 800	7 500	4 000	10,6
Dekningsgrad:							
Andel elever 6-9 år med plass i SFO*	52,7	52,3	58,7	59,5	6,8	0,8	
Ressursinnsats:							
Årsverk av undervisningspersonale**	49 500	50 700	50 800	51 000	1 500	200	0,4
Årstimer til undervisning i alt***	32 968 200	33 550 000	34 169 200	34 945 500	1 977 300	776 300	2,3
- Derav årstimer til spesialundervisning	4 549 200	4 583 900	5 117 900	5 500 100	950 900	382 200	7,5
Andre årstimer ****	4 112 500	3 947 400	4 459 500	4 499 500	387 000	40 000	0,9
Årstimer til undervisn. i alt per elev***	53,4	54,1	55,4	56,9	3,5	1,5	2,7
Kvalitet:							
Gjennomsnittlig gruppestørrelse 1.-7. årstrinn*****	13,2	13,5	13,3	13,2	0,0	-0,1	-0,8
Gjennomsnittlig gruppestørrelse 8.-10. årstrinn*****	15,0	15,1	15,0	14,8	-0,2	-0,2	-1,3

Kilde: Statistisk sentralbyrå, Grunnskolens informasjonssystem (GSI)

* Andel innbyggere 6-9 år i kommunal og privat SFO.

** I rapporteringen for 2007 (skoleåret 2007/2008) til GSI ble "årsverk til undervisning til annet enn undervisning" (lesetimer o.l.) for første gang skilt ut som eget punkt. Disse tallene ligger dermed ikke inne i årsverkstallene for 2007 og 2008, men er inkludert i årsverkstallene for de foregående år. Det er derfor et brudd i tidsserien mellom 2006 og 2007.

***Begrepene årstimer og årstimer per elev kan illustreres gjennom et eksempel. På en skole med 10 lærere hvor alle underviser 26 timer per uke i 38 uker, vil antall årstimer ved skolen være 9 880 (10x26x38). Og dersom skolen har 135 elever, blir årstimer per elev 73,2 (9 880/135).

**** Andre årstimer inkl. bl.a. timer til sosialpedagogiske tjenester/rådgiver, kontaktlærertjeneste for elevråd, kontaktlærer, pedagogisk veiledning, utvikling med mer.

***** Indikatoren viser beregnet gjennomsnittlig gruppestørrelse ved å se på forholdet mellom elevtimer og lærertimer. Elevtimer er det samlede antall timer elevene har krav på etter forskriftsfestet fag- og timefordeling, herunder eventuelle kommunale tillegg til nasjonal norm. Lærertimer er det samlede antall timer lærerne underviser. Selv om antall elever i en gitt undervisningssituasjon vil variere innenfor den enkelte

skole og det enkelte årstrinn, gir indikatorene et bilde av hvor mange elever som i gjennomsnitt befinner seg i undervisningssituasjonen til den enkelte lærer.

Pleie og omsorgstjenester

Ressursinnsatsen i form av antall årsverk innen pleie- og omsorgstjenestene har økt med i overkant av 15 000 årsverk fra 2003 til 2008. Også fra 2007 til 2008 har det vært en økning, på om lag 3 000 årsverk (2,5 %). Andelen av de ansatte som har helse- og sosialfaglig utdanning har gått noe opp fra året før.

Det er økende behov knyttet til at det blir flere eldre over 90 år, samtidig som det blir flere yngre mottakere. De siste årene har antall mottakere av hjemmetjenester under 67 år økt betydelig mer enn befolkningsveksten skulle tilsi, og denne gruppen utgjør en stadig større andel av mottakerne av hjemmetjenester. Siden 2003 har andelen av mottakere av hjemmetjenester som er under 67 år økt fra 27,2 prosent til hele 39,5 prosent. Samlet sett har utviklingen de siste årene vist en betydelig endring i hvilke grupper som benytter de hjemmebaserte pleie- og omsorgstjenestene. Endring i sammensetningen av mottakergruppen med flere brukere blant yngre og de eldste kan tyde på økt pleietyngde blant brukerne.

Innføring av IPLOS har medført et brudd i tidsserien for mottakere av hjemmetjenester, slik at tallene for hjemmetjenester for 2007 og 2008 ikke er direkte sammenlignbare med foregående år. Fra 2007 til 2008 har det vært en økning i antall mottakere av hjemmetjenester på 6 500, tilsvarende 3,8 prosent. Veksten kan i hovedsak henføres til mottakere under 67 år, der økningen har vært særlig sterk også i 2008.

Tabell 4 Utvikling i pleie- og omsorgssektoren 2003-2008 (private og kommunale)

	2003	2005	2007	2008	Absolutt endring 2003-08	Absolutt endring 2007-08	Prosent endring 2007-08
Produksjon:							
Antall mottakere av hjemmetjenester*	161 100	164 600	172 100	178 600	17 500	6 500	3,8
- herav under 67 år	43 800	50 200	64 400	70 500	26 700	6 100	9,5
- herav 67-79 år	40 300	36 400	31 800	31 500	-8 800	-300	-0,9
- herav over 80 år	77 000	78 100	75 900	76 200	-800	300	0,4
Antall beboere i institusjon**	41 000	40 700	42 500	42 100	..	-400	-0,9
Kommunalt disponerte omsorgsboliger, i alt	..	25 600	27 300	27 500	..	200	
Dekningsgrad:							
Andel 80 år og over som bor på institusjon **	14,8	14,5	14,4	14,2	-0,7	-0,2	
Andel 67 år og over som mottar hjemmetjenester**	19,4	18,9	17,6	17,5	-2,0	-0,1	
Andel 80 år og over som mottar hjemmetjenester**	36,8	36,2	34,7	34,7	-2,1	0,0	
Ressursinnsats:							
Årsverk i alt ***	105 900	107 100	118 200	121 200	15 300	3 000	2,5
Kvalitet:							
Legeårsverk per 1000 plasser i institusjon	6,1	6,7	7,8	8,2	2,1	0,4	5,6
Fysioterapiårsverk per 1000 plasser i institusjon	8,8	7,7	8,6	8,6	-0,2	0,0	-0,1
Andel årsverk med fagutdanning	65	70	71	71,6	6,6	0,6	0,8
Andel plasser i brukertilpasset enerom m/ bad/wc	..	55,8	63,3	63,9	..	0,6	0,9

Kilde: Statistisk sentralbyrå

* Brudd i tidsserien. Tallene for 2003 og 2005 refererer seg til mottakere av hjemmetjenester, hentet fra innrapporterte KOSTRA-skjema. F.o.m. 2007 er dataserien definert som mottakere av kjernetjenester i IPLOS, og inkluderer da også antall personer som mottar avlastning utenfor institusjon og omsorgslønn, samt hjemmesykepleie, praktisk bistand og brukerstyrt personlig assistanse (BPA).
** Brudd i tidsserien på grunn av innføring av ny datakilde i 2007, nytt innhold f.o.m. 2007.
*** Årsværksstatistikken er registerbasert personellstatistikk fra KOSTRA. Statistikken baserer seg i hovedsak på Rikstrygdeverkets Arbeidstaker/Arbeidsgiverregister. SSB supplerer A/A-statistikken med tall fra andre registre. Innrapportering til A/A-registeret skjer løpende gjennom året. Registerstatistikk gir ikke mulighet til å skille ut vikarer. Årsverk er beregnet ut fra avtalt arbeidstid.

Antallet sykehjemsplasser og andelen i aldersgruppen over 80 år som bor på sykehjem har gått noe ned i 2008, mens antall omsorgsboliger har vært uendret. Samtidig som antall beboere på sykehjem har gått noe ned har det vært en økning i antall legeårsverk som utføres på institusjonene, mens antall årsverk av fysioterapeuter har ligget på om lag samme nivå. Andelen tjenestemottakertilpassede enerom der beboeren har eget bad og toalett har økt noe i 2008.

2.3 Fylkeskommunale tjenester

Antall 16-18-åringer har økt kraftig i flere år, og den demografiske utfordringen har som følge av dette vært større for fylkeskommunene enn for kommunene. Det var vekst i aldersgruppen 16-18 år også i 2008, men veksten har avtatt sammenlignet med foregående år. Til tross for økningen i antall 16-18-åringer lå elevtallet i videregående skole på samme nivå som i 2007. De tre siste årene har andelen av 16-18 åringene som er i videregående opplæring gått noe ned. Andelen av elevmassen som er 20 år og eldre er betydelig redusert de siste fem årene. Det har vært en relativt kraftig økning i antall lærlinger i perioden fra 2003 til 2008 sett under ett, en utvikling som fortsatte i 2008.

Mens elevtallet i videregående skoler er uendret, ligger avtalte lærerårsverk på de fylkeskommunale skolene, korrigert for legemeldt sykefravær og fødselspermisjon, noe høyere enn i 2007. Andelen av elevene som fikk oppfylt førstevalget i 2008 har gått noe ned sammenlignet med året før, mens andelen som sluttet i løpet av året ligger på om lag samme nivå som i 2007.

Tabell 5 Utvikling i videregående opplæring 2003-2008 (private og kommunale)

	2003	2005	2007	2008	Absolutt endring 2003-08	Absolutt endring 2007-08	Prosent endring 2007-08
Produksjon:							
Antall elever i videregående skoler i alt*	174 500	185 200	195 200	195 200	20 700	0	0,0
Antall elever i fylkeskommunale videregående skoler	160 200	171 700	177 200	173 800	13 600	-3 400	-1,9
Antall lærlinger	28 400	31 300	37 200	38 100	9 700	900	2,4
Dekningsgrad:							
Andel 16-18 åringer som er i videregående opplæring (både elever og lærlinger)**	89,7	90,1	91,1	90,8	1,1	-0,3	
Andel av elevene som er 20 år eller eldre***	13,6	10,1	8,7	7,2	-6,4	-1,5	
Ressursinnsats:							
Lærerårsverk i alt, fylkeskommunale skoler, minus fravær*	..	19 900	20 600	21 000	..	400	1,9
Elever i fylkeskommunale skoler per lærerårsverk, minus fravær*	..	8,8	8,7	8,5	..	-0,2	-2,3
Kvalitet:							
Andel elever med førstevalget til skole og kurs oppfylt	..	74,9	85,6	84,1	..	-1,5	
Andel elever som har sluttet i løpet av året	..	4,1	4,5	4,5	..	0	

Kilde: Statistisk sentralbyrå

*Tallet inkluderer elever i tekniske fagskoler

**For 2003 er det ikke tidsserie i publiserte tabeller, tallet er derfor beregnet for disse årene.

***Tallene omfatter ikke egen innsamling for voksne.

3 Utviklingen i tjenesteproduksjon i forhold til årsverksinnsatsen i kommunene

Kommunesektoren er en sentral produsent av nasjonale velferdstjenester. Produktivitets- og effektivitetsutviklingen i sektoren vil blant annet avhenge av i hvilken grad økt ressursinnsats bidrar til mer og bedre tjenester. Fordi det er vanskelig å etablere fullstendig mål på utviklingen i tjenesteproduksjonen, er det vanskelig å måle produktivitet og effektivitet. Tidligere i dette notatet er det presentert en rekke kvantitative indikatorer for tjenesteproduksjonen som antall barnehageplasser, antall årstimer i grunnskolen og antall mottaker av pleie- og omsorgstjenester. Det finnes også relevante kvalitetsindikatorer som brukertilfredshet, karakterer og andel enerom i institusjon, men det er vanskelig å etablere et sett av indikatorer som fanger opp alle aspekter ved kvalitetsbegrepet.

I det følgende studeres utviklingen i kvantitative mål på tjenesteproduksjonen i forhold til utviklingen i antall årsverk. Forholdet mellom det kvantitative målet på tjenesteproduksjonen og antall avtalte årsverk omtales som kvantitetsindikator per årsverk. En økning i kvantitetsindikatoren per årsverk betyr at det kvantitative målet på tjenesteproduksjonen har økt relativt mer enn årsverksinnsatsen, mens en reduksjon betyr at tjenesteproduksjonen har økt relativt mindre enn årsverksinnsatsen. Det er av betydelig interesse å undersøke om utviklingen i tjenesteproduksjon holder tritt med årsverksinnsatsen, men utviklingen i kvantitetsindikatoren vil ikke nødvendigvis gi uttrykk for produktivitetsutviklingen. Utviklingen i

kvantitetsindikator per årsverk vil overvurdere produktivitetsutviklingen i situasjoner hvor kvaliteten reduseres, og undervurdere produktivitetsutviklingen i situasjoner hvor kvaliteten øker.

I beregningene benyttes avtalte årsverk. Det innebærer at også de ansatte som er fraværende som følge av sykdom eller fødselspermisjon, inngår i tallene. Avtalte årsverk sier dermed noe om hvor mange som er ansatt til å gjøre jobben, både fast ansatte, ekstrahjelpere og vikarer. Kvantitetsindikatoren for produksjon per årsverk, slik den brukes i dette kapitlet, sier derfor ikke nødvendigvis noe om hvor mye som blir produsert i forhold til antall utførte årsverk av de som faktisk er på jobb, men indikerer kun hvor mye som blir produsert av de ressursene samfunnet bruker. Det betyr at også endringer i forholdet mellom ansatte og antallet som er på jobb utgjør en potensiell feilkilde i beregningene. For eksempel vil en vekst i sykefraværet som gjør det nødvendig å benytte vikarer, trekke i retning av at indikatoren undervurderer den faktiske utviklingen i produksjon per årsverk.

Beregningene omfatter barnehage, grunnskole og pleie og omsorg, og tar utgangspunkt i ett eller flere kvantitative mål for tjenesteproduksjonen. Endringene i indikatorene for tjenesteproduksjon og årsverk er vist i tabell 6.

Datagrunnlaget for barnehage, SFO og pleie og omsorg er KOSTRA-data publisert i juni 2009, mens dataene for grunnskolen er hentet fra GSI. Beregningene av kvantitetsindikatorer per årsverk omfatter kun kommunale barnehager og kommunale grunnskoler, mens for pleie og omsorg inkluderes også private omsorgstjenester. De rapporterte tallene for utviklingen i produksjon og årsverk i tabell 6 kan derfor avvike noe fra tabellene 2 og 3 som omfatter både private og kommunale enheter.

Tabell 6 Endring fra 2007 til 2008 i indikatorer for tjenesteproduksjon og ressursinnsats i kommunene*

	Prosentvis endring 2007-2008
Barnehager	
Kvantitetsindikator	7,7
Korrigerte oppholdstimer	7,7
Årsverk	9,1
Kvantitetsindikator per årsverk	-1,3
Grunnskole	
Kvantitetsindikator	2,2
Årstimer til undervisning	2,3
Elever i SFO	0,7
Årsverk	0,2
Undervisning	0,3
SFO	-1,0
Kvantitetsindikator per årsverk	2,0
Pleie og omsorg **	
Kvantitetsindikator	1,7
Mottakere av hjemmetjenester	3,5
Beboere i institusjoner	-0,4
Årsverk	2,5
Kvantitetsindikator per årsverk	-0,8

* Vektene for kvantitetsindikatoren for grunnskolen og pleie og omsorg er basert på budsjettandeler 2008. Det gir en vekt på 0,94 for årstimer og 0,06 for antall elever i SFO i grunnskolen. For pleie og omsorg gir det en vekt på 0,546 for hjemmetjenester og 0,454 for institusjoner. Beregningene for barnehager og grunnskole er basert på samtlige kommuner. For pleie og omsorg er beregningene basert på 417 kommuner på grunn av manglende data i ett av årene for en del kommuner.

** Pleie og omsorg inneholder også private tjenester og årsverk. Dette skyldes at det ikke var mulig å skille ut de kommunale tjenestene. Barnehager inkluderer kun oppholdstimer og årsverk i kommunale barnehager.

For barnehagesektoren benyttes korrigerte oppholdstimer i kommunale barnehager som kvantitetsmål på tjenesteproduksjonen. Korrigerte oppholdstimer fanger opp utviklingen i antall plasser, gjennomsnittlig oppholdstid og det forhold at de yngste barna er mer ressurskrevende enn de eldste. Målt på denne måten har produksjonen i kommunale barnehager økt med 7,7 prosent fra 2007 til 2008. Antall årsverk økte samtidig med 9,1 prosent, slik at kvantitetsindikatoren per årsverk for kommunale barnehager er redusert med 1,3 prosent fra 2007 til 2008.

I grunnskolen benyttes antall årstimer til undervisning og antall elever i SFO som kvantitetsmål på tjenesteproduksjonen, der de relative vektene for de to indikatorene er henholdsvis 94 og 6 prosent. Antall årstimer til undervisning økte med 2,3 prosent fra 2007 til 2008, mens antall elever i SFO økte med 0,7 prosent. Dette medfører at den samlede kvantitetsindikatoren for grunnskolen økte med 2,2 prosent fra 2007 til 2008. Antall årsverk i grunnskolen økte med 0,2 prosent i 2008, noe som gir en økning i kvantitetsindikatoren per årsverk på 2 prosent.

Innen pleie og omsorg benyttes mottakere av hjemmetjenester og beboere i institusjoner som kvantitetsmål på tjenesteproduksjonen, med en vektning på henholdsvis 54,6 og 45,4 prosent. Antall mottakere av hjemmetjenester økte med 3,5 prosent fra 2007 til 2008, mens det var en nedgang på 0,4 prosent i antall beboere i institusjoner. Dette gir en økning i kvantitetsindikatoren på 1,7 prosent. Antall årsverk i pleie og omsorg økte med 2,5 prosent i 2008, slik at kvantitetsindikatoren per årsverk ble redusert med 0,8 prosent.

Vedlegg b) Vurderinger av konsultasjonsordningen som virkemiddel i styringsdialogen - Sammendrag rapporter NIBR og SØF

NIBR

NIBR sier tradisjonelt ”harde og hierarkiske” styringsvirkemidler ikke er tilstrekkelige i et mer gjensidig stat-kommuneforhold og at dette har gitt behov for nye virkemidler basert på dialog. Konsultasjonsordningen kan forstås i lys av denne utviklingen. Ulike organisasjonsformer i stat og kommune har gjort det problematisk å finne hensiktsmessige kontaktpunkter og arenaer for samordning av politikken, noe som kan hemme tillit og forståelse. NIBR mener konsultasjonsordningen som arena for kontakt mellom stat og kommune er interessant i denne sammenheng.

NIBR har belyst konsultasjonsordningens kompleksitet på bakgrunn av flere perspektiver og tilnærminger, men særlig gjennom agentteori og institusjonell teori. De reiser to sentrale problemstillinger i drøftingen. 1) Representasjonsspørsmålet og 2) hvordan ordningen kan styrkes som samordningsorgan.

Partene i konsultasjonsordningen – regjeringen og KS (agenter) – opptrer på vegne av andre, hhv. Storting og kommuner og fylkeskommuner (prinsipaler). Regjeringen er ikke i direkte agentrelasjon til kommunene, de må veien om Stortinget for å pålegge kommunene oppgaver eller å finansiere disse. Agentene kan i liten grad formelt binde opp sine prinsipaler. Regjeringen kan ikke formelt binde opp Stortinget, men kun sende signaler, gi uttrykk for intensjoner og lignende, og KS har kun fullmakter overfor kommuner som arbeidsgiverorganisasjon, som ikke er relevant i konsultasjonssammenheng.

Konsultasjonene, samt de bilaterale samarbeidsavtalene, foregår dermed mellom to parter som i liten grad kan inngå gjensidig forpliktelser og bindende avtaler. Videre er det et kompliserende moment at prinsipalene ikke kan sies å være enhetlige aktører. For eksempel innen kommunesektoren vil ulike kommuner ha ulike interesser, og ulik politisk representasjon. Det samme gjelder Stortinget, og for så vidt koalisjonsregjeringer.

En annen side ved problemstillingen rundt enhetlige prinsipaler, er hvordan konsultasjonsordningen forholder seg til *sektoriseringen* av statlig virksomhet. Konsultasjonsordningen er ment å skulle ha en samordnende funksjon. NIBR mener det da kan virke *paradoksalt at de bilaterale avtalene i liten grad berører saker hvor flere statlige sektorer/departementer er involvert*, med tanke på at kommunesektoren ofte etterlyser større samordning fra statens side.

Et sentralt poeng i agentteori er at KS fra statens side kun er interessant som part i konsultasjonsordningen i den grad de kan påvirke aktiviteter i kommunesektoren.

Makroøkonomisk styring utgjør en viktig begrunnelse for styring av kommunesektoren. Dette setter kommunen i et underordningsforhold til Stortinget, og konsultasjonsordningen bærer med seg denne asymmetrien. For staten er ordningen interessant i den grad den fungerer som et virkemiddel for å sikre at kommunene faktisk leverer i henhold til de statlige målsettingene. For kommunene er ordningen en

unik og formalisert kanal for direkte dialog med regjeringsmedlemmene og representanter fra en rekke sektordepartementer.

NIBR tar opp spørsmålet om konsultasjonene er en tilstrekkelig sterk organisasjon til å kunne generere en felles institusjonell tenkning og normer, og mener svakheter ved ordningen er manglende direkte deltakelse, komplisert rollefordeling og manglende forpliktelse. En annen svakhet er at KS ikke er kommunesektoren – hvordan kan KS representere en heterogen kommunesektor?

De bilaterale avtalene kan sees på som instrumenter for iverksetting av statlig politikk. Det er ved dette top-down-perspektivet en svakhet at KS ikke kan forplikte sine medlemmer. NIBR mener det er viktig at KS ikke fremstår som statens redskap i iverksettingsarbeidet for ikke å miste sin legitimitet.

NIBR reiser spørsmålet om hva KRD og KS kan gjøre for å styrke sine koordinerende roller, men drøfter i liten grad hvordan dette kan gjøres. NIBR sier at i et bottom-up-perspektiv vil det være viktig å utvikle og fremme lærings- og forståelseelementet, og å se på hvilke aktører det kan være relevant å inkludere. NIBR sier i denne sammenheng at det kan være en idé å se på muligheten for å inkludere fylkesmennene i ordningen, på bakgrunn av at mye kontakten mellom stat og kommune går via dem.

SØF

SØF sammenligner konsultasjoner med andre styringsvirkemidler (lovbaserte, økonomiske eller dialog), med utgangspunkt i en situasjon hvor staten ønsker å styrke tjenestetilbudet innenfor en bestemt sektor. Dialog, som er et av utgangspunktene for konsultasjonsordningen, er et svakere styringsvirkemiddel enn lovbaserte og økonomiske virkemidler. SØF snakker om enveisdiallog og toveisdiallog. Enveisdiallog gjelder f.eks. der staten i årlige budsjettokumenter gir uttrykk for hva det forventes at kommunene skal prioritere innenfor de økonomiske rammene i kommende år. Staten sender styringssignaler, men uten å forplikte den enkelte kommune eller kommunesektoren. Toveisdiallog og konsultasjoner medfører at kommunesektoren får en viss innflytelse over styringssignalene. Selv om det ikke inngås forpliktende avtaler, vil KS og kommunesektoren kunne føle større ansvar for at styringssignalene følges opp. I forhold til lovbaserte virkemidler har dialog den fordel at kommunenes frihet i oppgaveløsningen ikke begrenses, og i forhold til økonomiske virkemidler den fordel at tjenestetilbudet kan forbedres uten at ”sinkene” belønnes. Dialog forventes å ha svakest effekt på prioritert tjeneste, siden det er et svakere styringsvirkemiddel.

SØF hevder at en konsultasjonsordning bare vil kunne opprettholdes over tid dersom den gir gevinst for begge parter. SØFs inntrykk er at entusiasmen rundt ordningen er større i kommunesektoren enn staten. Kommunesektoren var pådrivere for ordningen, og ønsker å videreutvikle den i retning av mer forpliktelse. SØF begrunner dette med at gevinstene av ordningen oppfattes som større for kommunesektoren enn for staten.

Gevinster for kommunesektoren:

Mulige gevinster for kommunesektoren har sammenheng med at staten ikke er en enhetlig aktør, men består av flere aktører med ulike og motstridende interesser.

SØF skiller mellom tre typer aktører på statlig side: makroentusiaster (FIN og finanskomiteen), sektorentusiaster (FAG og tilhørende komiteer på Stortinget) og

samordningsentusiaster (KRD og kommunalkomiteen). For kommunesektoren er det ønskelig at samordningsentusiastene får fullt gjennomslag på statlig nivå. Konsultasjonsordningen kan betraktes som en samordningsprosess fordi inntekstutviklingen i kommunesektoren ses i sammenheng med nye oppgaver, reformer og demografisk utvikling. Samordningsentusiastenes rolle i budsjettprosessen blir styrket, og kan bidra til mindre øremerking og lovregulering, og større samsvar mellom rammer og oppgaver.

Et av formålene med konsultasjonsordningen er å oppnå felles forståelse for hva som kan realiseres innenfor gitte inntektsrammer (men endrer ikke på det faktum at det er statens som bestemmer rammene). SØF hevder at konsultasjonene kan ha indirekte effekt på inntektsrammene ved at det blir økt fokus på merutgifter, mindreinntekter og økonomisk balanse. Det kan dermed bli mer fokus på, og forsterke inntrykket av, ev. mangler ved tjenestetilbudet og svak økonomisk balanse er et resultat av svak inntekstutjevning, og et statlig ansvar. Derfor kan det ikke utelukkes at konsultasjonsordningen på lengre sikt kan bidra til bedre inntekstutjevning for kommunesektoren.

Gevinster for staten:

SØF hevder at styrking av samordningsentusiastene også vil kunne gi fordeler for staten – det er viktig med gode vilkår i kommunesektoren, og at sektoren leverer et godt tjenestetilbud. Det er også viktig å unngå ”inflasjon” i øremerking og lovregulering fra statens side. Men for staten er det en ulempe at det er større fokus på merutgifter, mindreinntekter og underfinansiering av reformer, og mindre fokus på omstilling og effektivisering i kommunesektoren. På lengre sikt kan dette presse opp inntektsrammene.

Hva mer kan kommunesektoren tilby:

SØFs vurdering er at statens gevinst ved en konsultasjonsordning først og fremst er bidraget til en bedre samordning på statlig nivå, men at det er mange ulemper knyttet til sterkere fokus på merutgifter og mindreinntekter, svakere fokus på effektivisering og et langsiktig press på inntektsrammene. SØF skriver at det er grunn til å spørre om gevinsten er stor nok til at staten ser seg tjent med å videreutvikle konsultasjonsordningen i retning av mer forpliktelse. Det sentraliserte finansieringssystemet i Norge reduserer statens behov for en konsultasjonsordning. SØF hevder kommunesektoren kan tilby noe av nytte for staten når det gjelder utvikling og prioritering av tjenester, og utvikling av reformer.

SØF tar opp bruken av *bilaterale avtaler* som virkemiddel i konsultasjonssammenheng. Slike avtaler kan være et godt virkemiddel for å bidra til høy kvalitet og effektiv ressursbruk innen de enkelte tjenesteområdene. SØF mener imidlertid det kan være et problem at bilaterale avtaler svekker samordningsperspektivet, som konsultasjonsordningen er ment å skulle styrke. SØF mener det kan bli for mange bilaterale avtaler, at alle vil ha avtaler som sikrer ressurser til sin sektor. Sektorovergrepene kan ikke styres gjennom bilaterale avtaler, og avtalene bør balanseres ved at tjenesteområder blir et viktigere tema i konsultasjonssammenheng. De mener et siktemål må være at fellesdokumentet inneholder målsettinger for utviklingen av tjenestetilbudet på sentrale områder.

SØF tror konsultasjonsordningen kan bidra til bedre gjennomføring av reformer og satsinger, særlig i tilfeller der det ikke er hensiktsmessig eller ønskelig å benytte lovbaserte virkemidler. Dette forutsetter at KS tar ansvar for å påse at målsettingene følges opp i kommunene. (Men siden avtaler er et mykere virkemiddel enn lovreguleringer, kan det være nødvendig med innslag av øremerkede tilskudd.) Dersom kommunesektoren skal kunne bidra til bedre gjennomføring av reformer, må sektoren spille en mer aktiv rolle enn i dag. I dag er sektoren i hovedsak involvert i kostnadsberegninger, og da er det lett å havne i en situasjon hvor det viktigste er å argumentere for at staten har undervurdert kostnadene ved nye reformer. SØF hevder i denne sammenheng at det er viktig at kommunesektoren spiller en mer konstruktiv rolle ved å komme med innspill til hvordan reformer kan gjennomføres på en enklere og billigere måte, uten at det går ut over innholdet.

Kommunesektoren (og KS) bør ha viktig sektorkunnskap og et sektorovergripende perspektiv som i større grad utnyttes på en konstruktiv måte i gjennomføringen av reformer, og å bidra til dette i større grad enn i dag.

Er forpliktende avtaler realistisk i Norge?

SØF spør i rapporten om forpliktende avtaler (dvs. at KS inngår avtale på vegne av medlemmene) mellom staten og kommunesektoren er realistisk i Norge. For at et slikt system skal fungere må kommunene oppfatte avtalene på annen måte enn statlige lovreguleringer som de i større grad er juridisk forpliktet til å følge opp. Avtalene må ha en legitimitet som kompenserer for fraværet av juridisk forpliktelse, hvilket betyr at KS må sørge for at avtalene har så god forankring blant medlemmene at de føler seg forpliktet til å følge opp. Dette innebærer også at det må være stor grad av enighet kommunene imellom om avtalenes målsettinger.

For statens side innebærer forpliktende avtaler at regjeringen kan inngå avtaler på vegne av Stortinget, hvilket det ikke er tradisjon for.

Vedlegg c) Oversikt over samarbeidsavtaler per juni 2009

		Parter	Inngått	Utløper	Bygger på tidl. avt.
Avtaler om velferdstjenester (kvalitet/tjenesteutvikling)					
1	Avtale om utvikling av barnevernsområdet	BFD (nå BLD) og KS	01.09.2008	01.09.2010	Ja
2	Avtale om kvalitetsutvikling i helse- og omsorgstjenestene	HOD og KS	21.09.2006	21.09.2010	Ja
3	Samarbeidsavtale om boligsosialt arbeid	KRD samordn. (AID, HOD, BLD, JD) og KS	01.01.2008	31.12.2010	Ja
Avtaler om samhandling mellom ulike deler av forvaltningen					
4	Avtale om bosetting av flyktninger i kommunene, opprettelse/nedlegging av mottak mv.	AID, BLD og KS	02.04.2009 ³	01.12.2009	Ja
5	Rammeavtale om ny arbeids- og velferdsforvaltning (NAV)	AID og KS	21.04.2006	31.12.2009	
6	Nasjonal rammeavtale om samhandling på helse- og omsorgsområdet	HOD og KS	21.06.2007	21.06.2010	
7	Samarbeidsavtale om styrket samarbeid NAV og utdanningsmyndighetene i k/fk	AID og KS	02.05.2007	31.12.2009	
Avtaler om samfunnsutvikling					
8	Samarbeidsavtale om programmet " <i>Livskraftige kommuner</i> "	MD og KS	01.01.2006	31.12.2010	
	Samarbeidsavtale om Grønne energikommuner (tilleggsavtale)	KRD samordn. (OED, MD) og KS	02.05.2007	31.12.2010	
9	Samarbeidsavtale om landbruks- og næringsutvikling i kommunesektoren	LMD og KS	24.09.2007	31.12.2009	Ja
Tidligere avtaler som nylig har utløpt:					
	Samarbeidsavtale om kvalitetsutvikling i grunnopplæringen	KD og KS	12.06.2006	01.01.2009	Ja
	Samarbeidsavtale om barnehager	KD og KS	04.10.2006	31.12.2008	

³ Avtalen ble inngått 15. mai 2007 og ble utvidet 2. april 2009 til også å gjelde etablering og nedlegging av mottak og omsorgssentre.

Vedlegg d)
Oversikt over kostnadsberegningssaker konsultasjonsåret 2009

Sak	Oppmeldt	Status	Avsluttet
Helse- og omsorgsdepartementet			
Økt finansieringsansvar for kommunene for private fysioterapeuter med driftsavtale med kommunene	3. møte 2008	KS har deltatt i arbeidsgruppe. Under takstforhandlingene våren 2009 ble det bestemt at 25 % av omleggingen av finansieringen av fysioterapi skal foretas innværende avtaleår.	
Brukerstyrt personlig assistanse (BPA)	4. møte 2007	HOD vil komme tilbake med forslag til eventuelle endringer og kostnadsberegning av disse i forbindelse med høringsnotatet om ny felles helse- og sosiallov.	
Kunnskapsdepartementet			
Barnehageforliket, kommunal egenfinansiering	4. møte 2008	Arbeidsgruppe, med deltakelse fra KS, har utarbeidet et notat til 3. konsultasjonsmøte. Saken er omtalt og notatet er innarbeidet i materialet kapittel 5.	
Innføring av rett til særskilt språkopplæring for elever fra språklige minoriteter	1. møte 2009	<i>KD vil invitere KS til et møte</i>	
Arbeids- og inkluderingsdepartementet			
Kommunalt kvalifiseringsprogram som skal forvaltes av NAV-kontorene	1. møte 2007	Årlig beregning av virkninger for kommunene. Det har vært et første møte 24. juni i år, og protokoll er under utarbeidelse mellom partene.	
Utvidelse av bedriftshelsetjenesten	2. møte 2009	KS er invitert til møte 27. august.	
Barne- og likestillingsdepartementet⁴			

⁴ Saken lå inn under Arbeids- og inkluderingsdepartementets ansvarsområde når den ble meldt opp

Sak	Oppmeldt	Status	Avsluttet
Forslag om ikke-diskrimineringslov for personer med nedsatt funksjonsevne (universell utforming)	2. møte 2007	Det har vært møte mellom KS, BLD og KRD 20. april 2009. KRD følger opp videre dialog om kostnadsberegning av nye forskrifter bygg.	
Lovfesting av krisesentertilbud	2. møte 2009	Det har vært møter mellom BLD og KS i mars og juni 2009. Saken er omtalt i materialet kap. 5.	
Justis- og politidepartementet			
Nødnett	2. møte 2007	JD vil snarlig ta initiativ til et bilateralt møte med KS om status i Nødnettprosjektet.	
Kommunal- og regionaldepartementet			
Forvaltningsreformen	2. møte 2008	Det har vært dialog mellom alle berørte departementer og KS, med unntak av om fagskoler. KD vil invitere KS til et møte om fagskoler.	
Forslag til ny plan- og bygningslov (bygningdelen)	2. møte 2008	KRD og KS vil fortsette dialog om saken i august 2009.	
Miljøverndepartementet			
Forslag til ny plan- og bygningslov (plandelen)	2. møte 2008	Staten og KS er i dialog om et møtetidspunkt.	

Vedlegg e) Oversikt over løpende saker konsultasjonsåret 2009

Tabellen gir en oversikt over saker det kan være aktuelt å omtale i løpet av konsultasjonsåret 2009. 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 konsultasjonssammenheng. I enkelte tilfeller vil det være KS som legger fram sakene.

Sak	Tidligere behandlet	Videre behand.	Ansvar
Kostnadsberegninger 4 tidspunkter for oppmelding. Aktuelle områder for involvering av KS vurderes fortløpende.		Alle møtene	Alle
Samarbeidsavtaler <ul style="list-style-type: none"> • Helse og omsorg • Boligsosialt arbeid • Landbruks- og næringsutvikling • Barnevern • Bosetting av flyktninger • Miljø- og samfunnsutvikling • Rammeavtale NAV • Styrket samarbeid NAV og utdanningsmyndighetene i k/fk • Rammeavtale om samhandling på helse- og omsorgsområdet 		Primært 3. møte	KRD, KS og berørte dep.
Økonomiområdet			
Oppfølging Sørheimutvalget - Nytt IS fylkeskommuner		2. møte	KRD
Helse og omsorg			
Omsorgsplan 2015 med bl.a. følgende delplaner: - Kompetanseløftet 2015 og 10 000 årsverk - Lokal standard for lokale normer for legetjeneste i sykehjem - Investeringer sykehjem og omsorgsboliger - Demensplan 2015	2006, 2007, 2008	2. møte 3. møte 4. møte	HOD
Oppfølging etter avslutning av opptrappingsplanen for psykisk helse i kommunene.	2005, 2006, 2007,2008		HOD
Oppfølging av St.meld. 20 (2006-07) Nasjonal strategi for å utjevne sosiale helseforskjeller		2. møte	HOD
Oppfølging av St.meld. nr. 35 (2006-2007) om offentlig tannhelse			HOD
Opptrappingsplan for rusfeltet	2008	2. møte	HOD
Fysioterapi			HOD

Sak	Tidligere behandlet	Videre behand.	Ansvar
St. meld. nr. 12 (2008-2009) En gledelig nyhet. Svangerskaps- fødsels- og barselomsorg			HOD
Forvaltningsreformen – lovfesting av fylkeskommuners oppgaver i folkehelsearbeidet			HOD
Arbeidet med ny lov om kommunale helsetjenester og tjenester som i dag er regulert i sosialtjenesteloven.		Ikke avklart	HOD
Oppfølging av høringsnotatet om sterkere rettighetsfesting av brukerstyrt personlig assistent		Ikke avklart	HOD
Samhandlingsreformen		2. møte 3. møte	HOD
Forskrift om vederlag for opphold i sykehjem		2. møte 3. møte	AID/HOD
Utdanning			
Forslag om ev. lovendringer i opplæringsloven og friskoleloven	2008		KD
Oppfølging av St.meld. om kvalitet i grunnskoleopplæringen	2008	2. møte 4. møte	KD
St.meld. om kompetanse		3. møte	KD
Forvaltningsreformen – endringer i opplæringsloven § 13-3 c		2. møte	KD
Innføring av rett til grunnskoleopplæring for voksne		2. møte 3. møte	KD
Barnehager			
Barnehager (generelt)	2008	2. møte 3. møte 4. møte	KD
Oppfølging av Ot.prp. nr 57 (finansiering av ikke-kommunale barnehager)		3. møte	
St. melding om kvalitet		3. møte	KD
Barne- og likestillingsdepartementet			
Barnevern (generelt)	2007, 2008		BLD
Lovfesting av kommunalt krisesentertilbud		2. møte 3. møte	BLD
Landbruk			
Ot. prp. om odelsretten og åseteretten		2. møte	LMD
Flyktninger/innvandrere			
Handlingsplan for integrering og inkludering av innvandringsbefolkningen	2006, 2007, 2008	2. møte 4. møte	AID
Bosetting i kommunene		2. møte	AID

Sak	Tidligere behandlet	Videre behand.	Ansvar
Vertskommunetilskudd	2008		AID
Infrastruktur og tilgjengelighet			
Nødnett	2005, 2006, 2007, 2008	Ikke avklart	JD
Handlingsplan universell utforming	2008	2. møte	BLD
Felles nødnummer/nødmeldingssentraler			JD
Endringer i sivilforsvarsloven – innføring av kommunal beredskapsplikt		2. møte	JD
Arbeid og velferd			
Handlingsplan mot fattigdom	2007, 2008	2. møte 4. møte	AID
NAV-reformen	2006, 2007, 2008		AID
AFP		2. møte	AID
Kvalifiseringsprogrammet	2007, 2008	2. møte 4. møte	AID
Lov om sosiale tjenester i Arbeids- og velferdsforvaltningen			AID
Offentlig tjenstepensjon og AFP i offentlig sektor			AID
Kultur- og kirkedepartementet			
Konsesjonsordning for omsetning av videogram		2. møte	KKD
St. melding om bibliotek		2. møte	KKD
Samferdselsdepartementet			
Forslag om lovendringer knyttet til gjennomføring av forvaltningsloven		2. møte	SD
Kommunal- og regionaldepartementet			
Forskrifter til ny plan- og bygningslov	2008		KRD
Nettløsning for organisasjonsdatabasen		2. møte	KRD
Bedre samordning mellom forvaltningsnivåene i EØS-saker		3. møte	KRD
Rapportering vedlikeholdstilskudd tiltakspakke		3. møte	KRD
Styrking av samfunnsutviklingsarbeid i kommunene		3. møte	
Justis- og politidepartementet			
Stortingsmelding om rettshjelp – etablering av førstelinjetjeneste		2. møte	
Miljøverndepartementet			
Ny naturmangfoldlov		2. møte	MD

Sak	Tidligere behandlet	Videre behand.	Ansvar
Statlige planretningslinjer for differensiering av forvaltning av strandsonen langs sjøen		3. møte	MD
Kommunale klima- og energiplaner		2. møte 3. møte	MD
Gjennomføring av Inspire-direktivet i norsk rett			MD
Lovfesting av offentlig eierskap til vann og avløpsinfrastrukturen			MD
Forbud mot deponering av nedbrytbart avfall			MD
Gjennomføringen av plandelen av ny plan- og bygningslov			
Nye regler om etablering av planregister i kommunene			MD
Handlingsplan for miljø- og samfunnsansvar i offentlige anskaffelser			MD
Lokal forvaltning av verneområder		3. møte	MD
Forslag til statlig planretningslinje klima/energi		3. møte	MD
Finansdepartementet			
Grense for utskriving av eiendomsskatt i sjøområdet		2. møte	FIN
Utleggsdato for skatteavregning		2. møte	FIN
Forvaltningsreformen	2008	2. møte 3. møte	KRD, SD, FKD, KD, LMD, MD,NHD