

Til kommuner og fylkeskommuner

Til debatt

KS' formål er å sikre kommunesektoren best mulig rammebetingelser. God dialog med medlemmene er en forutsetning for å lykkes med dette. Strategikonferansene er de aller viktigste arenaer for denne dialogen. Og fra fylkesmøtene, i tilknytning til strategikonferansene, får vi innspill som påvirker KS' prioriteringer det kommende året.

Debattheftet har som mål å legge til rette for dialog om kommunesektorens hovedutfordringer. Årets utgave tar opp en rekke aktuelle problemstillinger under overskriftene: *Interessepolitikk* og *Arbeidsliv*. Vi har kalt årets debathefte: *Lokaldemokrati – teori eller praksis?* Statlig styring er et hovedtema i heftet. Bakgrunnen for dette er at regjeringen vil fremme en stortingsmelding om forholdet mellom staten og kommunesektoren våren 2011. En grundig debatt med medlemmene, og vurderinger fra medlemmene, vil være et godt utgangspunkt for KS' innspill til regjeringens arbeid med meldingen.

KS sender ut debatheftet til medlemmene for at den enkelte kommune/fylkeskommune kan behandle det i forkant av strategikonferansene og fylkesmøtene. Det bør være fylkesmøtet som behandler uttalelsene fra det enkelte fylket. KS' regionkontorer oversender uttalelsene til KS sentralt for videre behandling. Tilbakemeldingene på debatheftet oppsummeres og framlegges for hovedstyret blant annet som grunnlag for konsultasjonsmøtene og tarifforhandlingene.

KS i fylkene inviterer til strategikonferanser og fylkesmøter medio januar til medio februar. Det vil på strategikonferansene presenteres mer utfyllende og oppdatert informasjon knyttet til temaene i debatheftet.

God debatt!

Oslo, oktober 2010

Sigrun Vågeng
Administrerende direktør

Innhold

Del 1: Interessepolitikk

Forventinger i oljefondets tid	3
Statlig styring	4
Samhandlingsreformen	5
Økt gjennomføring i grunnopplæringen	6
Klima og transport	6

Del 2: Arbeidsliv

Arbeidskraft for velferd	8
Forhandlinger 2011	8
Likere deling av arbeid og omsorg	8
Flere veier til høyere nærvær i kommunesektoren	10

1

Interessepolitikk

Forventninger i oljefondets tid

De siste årene har kommunesektorens investeringer og gjeld vokst til rekordnivåer. Lave renter gjør så langt gjelden mulig å bære. Sektoren har samtidig hatt høy vekst i driftsaktiviteten, noe som dels har vært mulig på grunn av at regnskapsførte pensjonskostnader har vært langt lavere enn de betalte pensjonspremiene og at momsrefusjon på investeringene har kunnet blåse opp driftsinntektene. Staten varsler nå lavere inntektsvekst for kommunesektoren fremover, samtidig som pensjonskostnadene skal økes til et mer realistisk nivå og momsføringen endres

Bevisstheten om et stadig mer velfylt oljefond gir liten toleranse for mangler i kommunenes tjenestetilbud. Krav om mer statlig styring og flere rettigheter til den enkelte bruker kan fort få gjennomslag, selv om dette isolert sett vil gi mindre og ikke mer tjenester innenfor begrensede økonomiske rammer.

Høsten 2011 er det lokalvalg. Det er et år hvor det kan være ekstra krevende å unngå å skape nye eller sterkere forventninger blant innbyggerne om økt utbyggig av et offentlig velferdstilbud. Også sentrale politikere fra

- Ett prosentpoeng økt rente vil gi over 1 mrd kroner i økte renteutgifter for kommunesektoren.

regjeringspartier og opposisjonspartier kan lett bidra til at forventninger skrur i været gjennom ulike innspill i valgkampen. Resultatene fra lokalvalgene har betydning også nasjonalt. Noe som lett kan resultere i betydelige løfter til befolkningen om flere og bedre tjenester fra kommunene. Det er en viktig utfordring å skape mer realistiske forventninger i samfunnet til hva kommunesektoren kan levere.

Veksten i antallet eldre over 80 år begynner først alvor om rundt ti år. De neste årene blir det viktig å utvikle et mer bærekraftig velferdssamfunn. Kortsiktig handlefrihet må ikke benyttes til nye tiltak som ikke kan finansieres over tid. Høyere deltakelse i arbeidslivet og mer effektiv offentlig tjenesteproduksjon vil være sentrale politiske mål. Hvis man ser bort fra muligheten til vekst i frie inntekter utover det som følger av befolkningsendringer, kan det likevel være en rekke faktorer som påvirker kommunesektorens økonomiske handlefrihet. Disse kan være knyttet til så vel kommunenes egne prioriteringer og organisering, avtaler med de ansattes organisasjoner og statlig politikk, lover og forskrifter.

KS har foreslått for regjeringen at det nedsettes en kommisjon for å utrede veivalgene for å sikre økonomisk bærekraftig velferd også når veksten i antallet eldre slår inn for fullt. Dette forslaget er så langt ikke tatt til følge.

KS spør:



1. Hva er det viktigste som de folkevalgte, på lokalt og nasjonalt nivå, kan gjøre i 2011 og de nærmeste årene for å øke kommunesektorens økonomiske handlefrihet på lengre sikt?
2. Hvordan kan KS bidra til større handlefrihet for kommunesektoren?

Statlig styring

Forholdet mellom stat og kommunesektor i en velferdsstat med sterke sentralistiske trekk, men samtidig en tradisjon for lokalt selvstyre, er spenningsfullt. Regjeringen vil våren 2011 fremme en stortingsmelding om utviklingen i forholdet mellom stat og kommunesektoren og prinsippene for statlig styring.

Kommunenes oppgaveløsning kjennetegnes av en god evne til å *tilpasse* ressursene og tjenestene til lokale, varierende og økende behov for tjenester, og til å *prioritere* ut i fra kunnskap om lokal situasjon og lokale behov. Kommunene har klart å håndtere et stigende antall oppgaver uten å miste tillit hos innbyggerne og legitimitet som lokalpolitisk myndighet.

Til tross for at mange vil være enig i de fortrinn som kommunen har i forhold til oppgaveløsning, har utviklingen i forholdet mellom staten og kommunesektoren på mange måter vært negativ for det kommunale selvstyret.

En begrunnelse for økt statlig styring gjennom forskrifter, rettigheter, veiledninger, detaljerte rapportering osv, har vært at det avdekkes store ulikheter mellom kommuner og kvalitetssvikt i enkelte kommuner. Statlig byråkrati og sentrale politikere mener derfor ofte at statlig detaljstyring er nødvendig.

Samlet ser vi at tendensen til at lov og regelverk i økende grad fremhever kommunens funksjon som redskaper i realiseringen av statlig politikk. KS mener det er økonomi, ledelse/organisering og tilgang på nok kvalifisert arbeidskraft som er de største utfordringene for å sikre et godt tjenestetilbud og utvikling av gode lokalsamfunn. Løsningen er ikke mer statlig detaljstyring. Når ansvaret for prioriteringer i kommunene overføres fra folkevalgte organer til statlige etater, svekkes grunnlaget for et levende folkestyre uten at kvaliteten på tjenestene blir bedre.

Staten styrer kommunene gjennom:

- **Lover:** regler som binder kommunene, lovfestede rettigheter for individer og plikter for kommunene, klageregler, statlig innsigelsesrett i plansaker og statlig tilsyn
- **Økonomi:** , inntektsrammer, skatteregler, øremerkede tilskudd og gebyrtak
- **Andre tiltak:** rapportering, veiledninger, håndbøker, planer, mål- og resultatstyring, dokumentasjonskrav, dialog, forventninger, forskning og utdannings-tiltak.

KS spør:



3. Hvilke statlige styringsgrep oppleves i din kommune/fylkeskommune som de mest problematiske?
4. Hvordan kan kommuner og fylkeskommuner selv sikre og dokumentere kvalitet, slik at det gir mindre legitimitet for statlig detaljstyring

Samhandlingsreformen – samarbeidsavtaler

Samhandlingsreformen er i støpeskjeen. I skrivende stund er innhold i høringsutkast til ny helseovgivning ennå ikke kjent. Det samme gjaldt høringsutkastet til ny helse- og omsorgsplan. Høringen på disse forslagene vil være gjennomført når strategikonferansene holdes rundt månedsskiftet januar /februar 2011.

Regjeringen vil lovfeste et krav til at kommuner/samarbeidende kommuner og helseforetak skal inngå samarbeidsavtaler. Et formål med avtalene er at partene skal avtale klare rammer som kan hindre uklarhet om ansvars- og oppgavemessige forhold. Dette praktiseres allerede i dag som et frivillig avtalesystem. Det er kravet om et avtalebasert samarbeid som lovhjemles, men innretningen på dette samarbeidet forutsettes avklart mellom partene. Forpliktende samarbeidsavtaler mellom partene vil være et sentralt verktøy for å sikre et helhetlig og sammenhengende tjenestetilbud. KS vil

utarbeide en veileder og tilby bistand i utviklingen av slike avtaler. KS har foreslått at det etableres et uavhengig tvisteorgan, der saker kan bringes inn ved uenighet.

Det er utfordrende for kommunene å kunne opptre som likeverdige partnere med helseforetakene og sykehusene ved inngåelse av slike avtaler. Dette skyldes ubalanse i ressurser/kompetanse, men også manglende likeverdighet mellom partene i lovverket og en asymmetri i styringslinjene.

Bedre og mer integrerte legetjenester i kommunene er et sentralt område i samhandlingsreformen og en forutsetning for økt kommunalt ansvar og større oppgaver. For å sikre at legeressursene anvendes til de prioriterte områdene er det nødvendig å knytte fastlegene tettere styringsmessig til kommunen. Det er også nødvendig at det blir stilt funksjons- og kvalitetskrav til fastlegen knyttet til innbyggerne på deres liste. Kommunene har erfaringer med fastlegeordningen slik den fungerer i dag, og det blir vesentlig å vurdere hvilke endringer som bør gjennomføres ved innføring av samhandlingsreformen.

Økt gjennomføring i grunnopplæringen

En tredjedel av elevmassen klarer ikke å fullføre grunnopplæringen, eller er forsinket i sin progresjon. Dette har for det første konsekvenser på individnivå med høyere sannsynlighet for arbeidsledighet, uføretrygd, sosial eksklusjon. For det andre har det konsekvenser på samfunnsnivå gjennom

KS spør:



5. Hvordan kan kommunene legge opp arbeidet med å få til samarbeidsavtaler med helseforetakene på lokalt og regionalt nivå slik at det oppnås reell likeverdighet mellom partene?
6. Hva bør KS bistå kommunene med i gjennomføringen av samhandlingsreformen?
7. Hva er det viktigste for kommunene å få på plass i forbindelse med samhandlingsreformen?

mangel på (faglært) arbeidskraft og økte utgifter til trygdeytelser. Frafall fra opplæring skjer ikke plutselig men er snarere en del av en prosess som kan strekke seg gjennom hele oppveksten. Tiltak bør iverksettes både så tidlig som mulig, og så raskt som mulig når et problem dukker opp. Tidlig innsats kan være;

- tidlig for individet
- i forkant av problemene i den enkeltes livsløpsfase
- kontinuerlig gjennom oppveksten

Overgangsfaser er kritiske tidspunkter hvor det bør etableres bedre sammenhenger med forrige fase/trinn. Barnehage har en sosial utjevneende effekt - særlig for minoritetspråklige, barn med lavt utdannede foreldre, og barn fra fattige familier. Kunnskap fra forskning tilsier at et godt læringsmiljø ser ut til å bidra til reduksjon av sosial ulikhet. Tidlig innsats dreier seg i stor grad om merverdi gjennom samarbeid, f eks god informasjons-

flyt og kunnskap om elevene, klare avtaler, involvering av foreldre, kartlegging og tett oppfølging. Det 3-årige samarbeidsprosjektet Ny GIV mellom KD og fylkeskommunene for å bedre gjennomføringen i videregående opplæring vil kreve et omfattende samarbeid mellom fylkeskommunene og utvalgte kommuner som likeverdige parter

KS spør:

8. Hvilke rammebetingelser bør eventuelt endres for å øke gjennomføringen i grunnopplæringen?



Klima og transport

Klimautfordringen må møtes både på nasjonalt, regionalt og lokalt nivå, blant annet gjennom plantiltak og nye investeringer. Gjennom planlegging og øvrig myndighets- og virksomhetsutøvelse kan kommunene og fylkeskommunene legge til rette for og bidra til reduksjon av klimagassutslipp samt en mer effektiv og miljøvennlig energibruk. Alle fylkeskommuner og nær alle kommuner har, eller er i ferd med å få, en klima- og energiplan. Dette legger til rette for nye klimatiltak i kommunesektoren.

Klimautslippene fra transport representerer nå rundt 30 % av de nasjonale utslippene. Dette er både den største og den sterkeste økende utslippskilden i Norge.

For å få et effektivt virkemiddel for lokale klimatiltak, blant annet samordnede areal- og

«En miljømessig effektiv lokalisering av boliger, arbeidsplasser, kollektivknutepunkter, servicefunksjoner m.m. kan redusere transportbehovet ... Dette krever sterk regional og kommunal styring av arealbruken.»
(Klimakur 2020)

transporttiltak, har KS foreslått en ny finansieringsmodell hvor staten kjøper lokale utslippskutt fra kommunene. Denne ordningen, kalt KLOKT (Klimakutt lokalt gjennom kommunale tiltak), bygger på tiltak definert i kommunenes og fylkeskommunenes klima- og energiplaner.

I flere regioner arbeides det nå med samordnede areal- og transporttiltak som vil kunne resultere i betydelige kutt i CO₂ utslippene. Gjennomføringen av slike tiltak avhenger imidlertid av store infrastrukturinvesteringer, f eks i forbindelse med etablering av kollektivtraseer. Investeringene vil kreve betydelig statlige bidrag.

Utsiktene for kollektivtransporten er også utfordrende:

- Storbyområdene vil få betydelig økte driftskostnader hvis rutetilbudet og kapasiteten skal økes for å kunne ta en

vesentlig del av det økte transportvolumet som kommer i årene framover. En grov analyse indikerer at hvis de fire største byområdene fram mot 2020 skal greie å møte de nasjonale målsettingene, vil dette innebære et økt tilskuddsbehov på ca. 2 milliarder kr. pr. år.

- I storbyområdene er det betydelige utfordringer knyttet til prioriteringstiltak, samordning av rutestruktur/-informasjon og andre typer virkemidler (arealplanlegging, parkeringspolitikk mv).
- Investeringsbehovene knyttet til universell utforming av kollektivtransportsystemet er store. Å oppgradere holdeplasser, kaier og andre terminaler i det fylkeskommunale transportsystemet er svært grovt kostnadsberegnet til mellom 8 og 10 milliarder kr. Dette kommer i tillegg til drift og vedlikehold.

KS spør:

9. Hvilke rammebetingelser må endres for å gjennomføre en samordnet areal- og transportpolitikk?
10. Hva er den største utfordringen for å få gjennomført de klimaplanene som kommunene og fylkeskommunene har vedtatt?



2

Arbeidsliv

Arbeidskraft for velferd

Kommuner og fylkeskommuner må sikre sterke fagmiljøer og attraktive arbeidsplasser som leverer kvalitativt gode tjenester. Lokale arbeidsgiverstrategier, avtaleverk og lokal lønnspolitikk er hovedverktøyene for å sikre arbeidskraftsbehovene på kort og lengre sikt. Tydelig politisk forankring av den enkelte kommune og fylkeskommunes arbeidsgiver- og lønnspolitiske strategier er en sentral nøkkel for å lykkes.

Forhandlinger 2011

Tariffoppgjøret i 2011 er et mellomoppgjør. Enigheten fra tariffoppgjøret i 2010 gir virkninger inn i mellomoppgjøret, dels gjennom et stort overheng på grunn av ulike og sene virkningstidspunkt for tariff tilleggene og lokale forhandlinger i 2010. Deler av de lokale forhandlingene gis dessuten fra 1. januar 2011 og belastes den økonomiske rammen for 2011. Sammen med antatt

KS er overordnet tariffpart for kommuner, fylkeskommuner og ca 500 bedrifter. KS forhandler med 40 arbeidstakerorganisasjoner gjennom 4 forhandlingssammenslutninger. Over 420 000 stillinger har sine arbeidsvilkår regulert i Hovedtariffavtalen. Om lag 390 000 av disse stillingene omfattes av sentrale lønnsforhandlinger. Øvrige har kun lokal lønnsdannelse.

lønnsglidning er derfor om lag 3 prosent av årslønnsvekstrammen allerede bundet opp før forhandlingene starter. Anslaget for lønnsveksten i nasjonalbudsjettet for 2011 er 3 ¼ prosent. Det er således beskjedne midler det forhandles om i 2011. Det er ingen inntekstpolitiske problemstillinger som pr i dag synes å bli en del av mellomoppgjøret. Heller ikke pensjonsbestemmelser eller fellesbestemmelser forventes å bli tema.

Likere deling av arbeid og omsorg

Kommunesektoren står overfor store arbeidskraftsutfordringer. Anslagsvis vil vi om 10–20 år mangle eksempelvis, 41 000 helsefagarbeidere, 12 700 sykepleiere, 16 000 allmennlærere i grunnskolen.

Arbeidsmarkedet kjennetegnes av høy yrkesdeltakelse fra både kvinner og menn, samtidig har Norge et kjønnsdelt arbeidsmarked. En høy andel menn jobber heltid i privat sektor, mens en høy andel kvinner arbeider deltid i offentlig sektor.

Undersøkelse viser at mor i gjennomsnitt tar ut 6 ganger så lang foreldrepermisjon som far. Kvinner tar i gjennomsnitt ut 43,2 uker og menn tar i gjennomsnitt ut 7,3 uker (NAV-rapport 02/09). Statistikk fra PAI viser at deltidsansatte i kommunal sektor har et høyere gjennomsnittlig permisjonsomfang enn heltidsansatte. Der hvor mor og far har likere inntekt og arbeidstid deles det likere på

I kommunesektoren er

- andel kvinner 77 prosent
- andel kvinner i pleie og omsorgssektoren 88 prosent
- andel kvinner i utdanningssektoren 75 prosent
- 11 prosent av årsverkene blant kvinner i alderen 25-29 år i foreldre/omsorgspermisjon
- 7,5 prosent av årsverkene blant kvinner i alderen 30-39 år i foreldre/omsorgspermisjon
- uttak omsorgspermisjon/syke barn ulikt fordelt mellom kvinner (3 prosent) og menn (0,9 prosent).

(PAI)

til at det blir likere deling av andre omsorgsoppgaver senere.

På bakgrunn av det kjønnsdelte arbeidsmarkedet vil en likere deling av omsorg mellom kvinner og menn bidra til en likere deling av belastninger ved permisjoner for arbeidsgivere i henholdsvis kommunal og privat sektor.

For å få til en likere deling av omsorgsoppgaver mellom menn og kvinner må det også jobbes med bevisstgjøring og holdningsarbeid i kommuner og fylkeskommune, på både på mans- og kvinnedominerte arbeidsplasser.

permisjonstid. Færre som jobber deltid i kommunesektoren vil derfor også kunne bidra til en mer balansert deling av arbeid og omsorg mellom kvinner og menn.

Med tanke på arbeidskrafts- og kompetansebehovene i kommunesektoren vil en mer balansert deling av omsorg og arbeid mellom kvinner og menn bidra til at kvinner kommer raskere tilbake i arbeid. For å møte arbeidskraftsutfordringene sektoren står overfor er kommuner og fylkeskommuner avhengig av at kvinner får en sterkere tilknytning til arbeidslivet, og at menn tar en større del av omsorg. Omsorgsoppgaver handler om deling av foreldrepermisjoner, omsorg ved sykdom hos egne barn eller pårørende, omsorg for barn mens de er små. En likere deling av foreldrepermisjon vil trolig også føre

KS Hovedstyre har i sak om «Likere deling av foreldrepermisjon» vedtatt følgende;

- KS mener det er rimelig at fravær knyttet til foreldre- og omsorgspermisjoner fordeles likere mellom ulike sektorer, slik at arbeidsgivere i kommunal sektor får en mindre belastning knyttet til slikt fravær.
- KS vil være pådriver for at arbeidsgivere motiverer og oppfordrer sine ansatte til å dele mer på foreldrepermisjonen.
- KS viser til synspunkter fra behandlingen av Likelønnskommisjonens utredning om heving av taket på 6G og selvstendige rettigheter for far som forutsetninger for en likere deling.



KS spør:

11. Hvordan kan KS fremme likere fordeling av omsorgsoppgaver, slik at belastningen blir likere fordelt mellom arbeidsgivere i kommunal og privatsektor?

I kommunesektoren er

- sykefraværet på vei ned, og er på 7,8 prosent (september 2010)

(PAI)

Flere veier til høyere nærvær i kommunesektoren

Arbeidskraftsutfordringer framover krever økt innsats fra kommuner og fylkeskommuner for å øke nærværet blant ansatte, og utnytte arbeidskraftsressurser fra personer som i dag står helt eller delvis utenfor arbeidslivet.

Den nye IA-avtalen for perioden mars 2010–desember 2013 samler virkemidler for å oppnå mål i sysselsettings-, arbeidsmiljø-, og inkluderingspolitikken. Delmålene fra forrige avtale videreføres; redusere sykefraværet, øke sysselsettingen av personer med redusert funksjonsevne og å få flere til å stå lengre i arbeid.

Resultatene av et godt IA-arbeid skapes i den enkelte virksomhet. Det forventes økt innsats fra sektorer med spesielle utfordringer, og partene i kommunal sektor har startet samarbeid for å se på felles tiltak for å nå målene i IA-avtalen. Helhetlige lokale arbeidsgiverstrategier og tydelig ledelse er nøkler for å lykkes. IA-arbeidet er et lederansvar – i samarbeid med tillitsvalgte, verneombud og andre aktører som NAV Arbeidslivssenter. For å lykkes er det i tillegg nødvendig med et tett samspill mellom

personal-/støttefunksjoner og ledere i kommunen og fylkeskommunen.

For mer målrettet sykefraværarbeid skal både virkemidler og sanksjoner for brudd på regelverk for arbeidsgiver, arbeidstaker og sykmelder skjerpes. KS mener at sanksjonene må være balanserte.

KS støtter utvikling og gjennomføring av ny sysselsettingsstrategi for personer med nedsatt funksjonsevne. Samfunnet har behov for å få flest mulig funksjonshemmede i arbeid, også i lys av velferdsutfordringene og arbeidskraftsbehovet framover. KS mener universell utforming, innovasjon og bruk av velferdsteknologi må tas aktivt i bruk også for å få flere i arbeid. Andelen ansatte med funksjonshemming er høyere i kommunal sektor enn i privat sektor og offentlig sektor samlet.

KS har vært pådriver for at det åpnes opp for og settes av midler fra statlige myndigheter til ulike forsøksordninger knyttet til de tre delmålene i IA-avtalen. Forsøksordninger kan handle om ulike arbeidstidsordninger, utvidelse av egenmeldinger, lønnstilskudd, traineeordninger osv utfra lokale behov, innsatsområder og strategier.

KS spør:

12. Hvordan kan KS bidra til forsøks-ordninger knyttet til IA-arbeidet i kommunesektoren?
På hvilke områder er det hensiktsmessig å prøve ut forsøk?
13. Hvordan kan KS bistå medlemmene slik at det ansettes flere med redusert funksjons-
evne i sektoren?



