



Direktoratet for forvaltning og økonomistyring - DFØ

Postboks 7154 St.Olavs plass  
0130 OSLO

Vår referanse: 23/03574-1  
Arkivkode:  
Saksbehandler: Mari Trommald  
Deres referanse:  
Dato: 15.08.2023

## Områdegjennomgang fire områder

Vi viser til møter gjennomført med DFØ om områdegjennomgangen og avtale om å sende et eget brev. Dette brevet kommer i tillegg til mer detaljert og utfyllende informasjon på de spesifikke fagområdene som ble gitt i de gjennomførte møtene med KS' fagavdelinger og kunnskap som kommer gjennom andre planlagte møter med representanter fra kommunene.

Vi vil i dette innspillet i hovedsak konsentrere oss om den siste delen i mandatet:

- *foreslå tiltak som kan øke rammestyringen av kommunesektoren og gi økt lokalt handlingsrom. Det skal utredes konkrete tiltak, det vil si redusert juridisk eller økonomisk detaljering, med samlede virkninger som summerer seg til minst 2 mrd. kroner. Også tiltak som ikke kan tallfestes, men som legger til rette for mer effektiv tjenesteproduksjon og/eller bedre kvalitet i tjenestetilbudet, både sektorvis og samlet, skal foreslås.*

Etter KS vurdering er det nødvendig å følge tydeligere opp kommunelovens regulering av det kommunale selvstyre og etablere tilstrekkelige strukturer for å følge dette opp på tvers av departementene og innenfor det enkelte departement. Terskelen for å gripe til ulike styringsvirkemidler må heves. Den demografiske utviklingen, forventningspresset til dagens yrkesutøvere, økende samfunnsutfordringer som kreve prioriteringer og mengden av eksisterende styringskrav, tilsier at terskelen må heves og styres på en bedre måte. Det må etableres en bedre forståelse, holdninger og kunnskap om kommuner og fylkeskommuner som selvstendige og lokaldemokratiske styrte enheter, herunder med mandat og oppgave til å gjøre egne prioriteringer og drive samfunnsutvikling, og hvordan staten selv kan understøtte denne rollen. Kommuner og fylkeskommuner er som følge av sin selvstendighet og rolle ikke gjennomføringsorganer for statens målsetninger utover at loven skal følges. Det innebærer blant annet at sektorhensyn i større grad må vike til fordel for kommunens selvstendighet og rolle.

Prinsippene for internkontroll bør brukes i statsforvaltningen med den hensikt at hver enkelt sektor overholder kommunelovens regler og veilederen for statlig styring av kommunene. Slik KS vurderer det vil dette være det viktigste tiltaket for å forhindre de uønskede konsekvensene av en tung statlig styring og vil bidra til en mer effektiv bruk av samfunnets samlede ressurser.

Vårt innspill er bygget opp rundt prinsipielle betraktninger på sammenhengen mellom rammestyring og lokalt handlingsrom, eksempler på statlig styringspraksis innenfor de aktuelle områdene som vi mener avviker fra rammestyringsprinsippet og forslag til tiltak som kan øke rammestyringen av

kommunesektoren sammenlignet med dagens situasjon. Vi har også samlet noen eksempler som underbygger våre innspill.

Vi begynner vårt svar med det viktigste for DFØs oppdrag, nemlig forslag til tiltak for å ivareta det lokale handlingsrommet:

## **1. Forslag til tiltak for å sikre statlig rammestyring fremfor detaljstyring**

På generell basis må det etableres tydelig ansvar og egne strukturer på departements og på direktoratsnivå som har kompetanse, kapasitet og mandat til å følge opp at sektordepartementene/direktoratene overholder prosesskravene knyttet til statlig styring og følger konkret opp kommunelovens regler, og veilederen for statlig styring som er utarbeidet. Dette vil gi en bedre etterlevelse, mer presise mål for styringen og sikre at statlig innsats treffer bedre.

### **Konkrete forslag til tiltak**

- Tydeligere utredning og vurdering av alternative tiltak som er innrettet for å støtte kommunene etter deres behov når man vurderer innføring av nasjonale krav.
- Kompetansebygging om formålet og grensene for hva rammestyring betyr i praksis gjennom opplæringstiltak i departement, direktorat og hos statsforvalter. Vi mener at det er avgjørende at denne kompetansen finnes i hele statsforvaltningen, og i alle sektorer, for at praksisen skal endres til å være mer i tråd med rammestyringsprinsippet. KDD og/eller FIN kan ikke ha et ansvar for at prinsippene skal følges, det ansvaret må ligge i respektive departement/sektor.
- Sette tydeligere krav til direktoratene om å etterleve kommunelovens regler og implementere veileder for statlig styring gjennom tildelingsbrevet og innføre internkontroll for å følge med. Det bør være en årlig rapportering på endringer i styring av kommunene og konsekvenser for sektortjenestene med formål om å tydeliggjøre hvilke prioriteringer som er gjort.
- Eksisterende veiledere og retningslinjer må gjennomgås og omarbeides. I veiledere og retningslinjer må kommunelovens regler om kommunens selvstendighet, oppgaver og rolle, herunder hvorfor kommunen har en selvstendig rolle, fremheves. Det må fremgå at veiledere og retningslinjer ikke er rettslig bindende eller normerende for kommunesektoren, men statens anbefalinger. Det må vurderes om antall veiledere og retningslinjer kan reduseres, herunder også omfanget av anbefalinger. Det bør være krav om at det ved utarbeidelse av veiledere også vurderes antatt levetid og behov for revideringer.
- Oppdatere utredningsinstruksen for å fange opp tydeligere opp de særskilte prosesskrav som påhviler utredninger som treffer kommunene. Utvikle tydeligere veiledning på f.eks.hvordan tidsbruk i kompetansetiltak mv skal hensyntas i utredningene
- Der hvor statsforvaltningen mener at nasjonale hensyn tilsier en tilsidesettelse av det kommunale selvstyre, må dette tydelig begrunnes. Hvilke avveininger statsforvaltningen har gjort må være gjennomsiklige og etterprøvbare.
- Det er vår vurdering at den administrative saksbehandlingen også vil påvirke politiske avveininger og beslutninger. Derfor er det viktig at den administrative saksbehandlingen synliggjør konsekvensene for kommunene herunder hensynet til det kommunale selvstyre og begrunnelsen for dette. Ulempene ved statlig detaljstyring må løftes både i administrasjonen og blant politikerne. Det er vår vurdering at også politikere som arbeider i det enkelte

departementet blir preget av sektortenkning, og de oppgavene det enkelte departementet har, som igjen går på bekostning av hensynet rammestyring.

- Innarbeide tydeligere krav i mandater til NOU, stortingsmeldinger, arbeidsgrupper mv. som detaljerer krav til vurderinger som skal gjøres i tråd med veileder for statlig styring.
- Obligatorisk gjennomgang ved oppstart og underveis til alle utvalg/grupper om veileder for statlig styring og hvilke prosesskrav som gjelder der tiltak treffer kommunal sektor
- Senke terskelen for å involvere KS i saker som impliserer kostnader for kommunene.
- Tidligere eksisterte et fagråd bestående av representanter for KS/ kommunesektor og helseforetakene som drøftet både forslag til nye kvalitetsindikatorer og retningslinjer innenfor Helsedirektoratets område. KS ser nytten av at dette gjenopptas.
- Vurdere hvorvidt dagens statlige vedtak i klagesaker over kommunale vedtak bidrar til å opprettholde statlige styring, herunder fratrukket kommuner adgang til å gjøre egne prioriteringer, og utrede endringer i klagesaksbehandlingen som samtidig ivaretas brukerens rettssikkerhet.
- Vurdere hvorvidt tilsynsreglene i dag slik de praktiseres bidrar til å opprettholde statlig styring, herunder om det kan innføres andre prosedyrer som bidrar til større grad av likeverdighet mellom staten og kommunesektoren ved valg og gjennomføring av tilsyn.
- Tydeliggjøre statsforvaltningens lovforkløringsrolle. Det er i dag en utbredt oppfatning i mange direktoratet og departementer om at de på vegne av staten har fått «delegert fortolkningsansvar» for den respektive sektorlov. Dette oppfattes også av mange slik at direktorat og departementet kan tolke loven også slik at denne tolkningen binder kommuner og fylkeskommuner. Ved endring av tvisteloven § 1-4 a ble kommuner og fylkeskommuner gitt rett til å saksøke staten hvor det er uenighet om tolkningen av lovverket. Det er blant annet av den grunn derfor ikke slik at statsforvaltningen er gitt et slikt fortolkningsansvar med den kompetanse til å avgjøre skjønnsmessige lovspørsmål som statsforvaltningen da påtar seg. Det er selvsagt helt i orden at statsforvaltningen selv gir uttrykk for sin lovforståelse, men det må da fremgå like klart at den i seg selv ikke binder kommunene. I dag inneholder lovverket stor grad av skjønnsmessige uttrykk. Det er derfor viktig at statsforvaltningen her ikke påtar seg kompetanse og styring overfor kommunesektoren som det ikke er grunnlag for, jf. kommunens selvstendighet.
- Styrke rollen i Kommunal- og distriktsdepartementet (KDD) som samordningsdepartement, for å følge opp fagdepartementene slik at nye lovforslag, reformer, meldinger, opptrappingsplaner mv vurderes grundig i lys av kommunelovens formål om styrket selvstyre og de lovfestede elementene i rammestyringsprinsippet. KDD har denne rollen også i dag. Det er naturlig at DFØ får utvidet ansvar til å følge opp for eksempel utarbeide kompetansetiltak.

### Konkrete forslag til forenklinger og innsparinger

- Sammenslåing og reduksjon av sektorvise tilskuddsordninger. Slik KS vurderer det vil det være et stort potensial i å redusere antall spesifikke tilskuddsordninger, og samle disse i større programmer med bredere formål som gir rom for å bruke ressurser på tvers av sektorer og i tråd med lokale behov. Dette er også grundig dokumentert gjennom en tidligere områdegjennomgang av øremerkede tilskudd, jfr [Områdegjennomgang av øremerkede tilskudd til kommunesektoren -](#)

[regjeringen.no](https://www.regjeringen.no). Det fremgår her at det høye omfanget av statlige sektorvise tilskuddsordninger fører til fragmentert styring, redusert lokalt handlingsrom, ineffektiv ressursbruk og høy administrativ belastning både i kommuner og statsforvaltningen. Utvalget foreslo en kraftig reduksjon i antall tilskudd, som i svært liten grad er fulgt opp. KS mener at dette bør følges opp, og at det i dette også ligger et potensiale for å frigjøre ressurser gjennom reduserte krav til søknader og rapportering. Det bør utredes om dette kan bidra til å innfri oppdragets mål om å redusere kostnader.

- KS viser også til en gjennomført pilot for programfinansiering av tilskudd til barn og unge, der fem tilskuddsordninger er slått sammen for å finansiere lokalt tilpassede tiltak for barn og unge. I evalueringen av ordningen vises det til flere positive erfaringer med piloten, og det foreslås å teste programfinansiering i større skala, der flere spesifikke tilskuddsordninger slås sammen og kan benyttes for å finansiere bredere utviklingstiltak i tråd med lokale behov. Dette bør understøttes av en satsing på å styrke kommunenes kapasitet for innovasjonsarbeid. KS støtter evaluators vurdering av at dette arbeidet bør følges opp av den tversektorielle kjernegruppa for utsatte barn og unge.<sup>1</sup>

De følgende punktene (2-5) er en utdypning, begrunnelse eller eksemplifisering som vi mener støtter opp om våre konkrete forslag.

## 2. Kommunalt selvstyre versus statlig rammestyring – prinsipielle betraktninger

Det kommunale selvstyret er beskyttet i Grunnloven og kommuneloven i den forstand at det det må foreligge en lovhjemmel for å pålegge kommunen plikter. Rammestyring har vært det gjeldende prinsippet fra 1990-tallet og fremover. Prinsippet er et uttrykk for en politisk vilje å beskytte kommunenes handlefrihet.

Når kommuneloven ble revidert i 2018 ble det gjort et grundig arbeid for å synliggjøre relasjonen mellom statlig styring og kommunal selvstendighet, og prinsippet om rammestyring ble forsterket<sup>2</sup>.

I veilederen «Statlig styring av kommuner og fylkeskommuner»<sup>3</sup> presiseres relasjonen mellom statlig styring og lokal selvstendighet:

*«Det følger av kommuneloven § 2-2 første ledd at det kommunale og fylkeskommunale selvstyret ikke bør begrenses med mindre det er en grunn for å gjøre det av hensyn til nasjonale mål. Dette prinsippet innebærer at det må foretas en avveining mellom hensynet til nasjonale mål og hensynet til det kommunale og fylkeskommunale selvstyret. Forslag som innebærer en begrensning i selvstyret skal begrunnes, og avveiningen som er gjort bør framgå. Selvstyret bør kun begrenses hvis det er et klart behov for nasjonale føringer, og hvis begrensninger er nødvendig. Dette innebærer bl.a. at et tiltak må være*

---

<sup>1</sup> Oxford Research 2023/4 Følgeevaluering av pilot for programfinansiering

<sup>2</sup> Jamfør blant annet KS FoU «Nasjonal standardisering vs. lokal autonomi: rammestyring i prinsipp og praksis» (2019).

<sup>3</sup> <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/veileder-om-statlig-styring-av-kommuner-og-fylkeskommuner/id2791598/?ch=4#id0032>

*egnet til å oppnå målet med tiltaket, og det må være nødvendig for å nå målet. Fordelene med et tiltak må altså være større enn eventuelle ulemper.»*

Nasjonale myndigheters rett til å sikre at nasjonale hensyn blir ivaretatt på lokalt nivå er allment akseptert, selv om dette innskrenker det lokale handlingsrommet. Formålet med *rammestyring* som styringsprinsipp er at lokale prioriteringer skal bidra til å nå nasjonale mål på en så treffsikker og ressurseffektiv måte som mulig ved at gjennomføringen utformes lokalt. Det er derfor både normative (verdien av et lokaldemokrati) og instrumentelle (effektiv ressursbruk) begrunnelser for samspillet mellom rammestyring og lokal handlefrihet. I kommuneloven fra 2018 er kommunene beskrevet som geografisk avgrensede, selvstendige enheter med egen folkevalgt ledelse. Kommunen med sine folkevalgte har slik et mandat og grunnlag også fra egne innbyggerne, og slik i en viss forstand rett til å styre seg selv uavhengig av statens prioriteringer og ønsker.

Helt overordnet er vår vurdering at den rettslige reguleringen om statlig rammestyring av kommunene i kommuneloven med tilhørende statlig veileder for praktisering av rammestyringen er god. Det finnes også gode avtaler gjennom konsultasjonsordningen, som i tillegg til de ordinære høringsprosessene gir et godt grunnlag for kommunesektoren til å komme med innspill. Vi vil også trekke frem utredningsinstruksen og tilhørende veileder som et godt verktøy og grunnlag for best mulig beslutninger knyttet til tiltak, reformer, regelendringer mv.

Utfordringen er at prinsippene for rammestyring i mange tilfeller ikke blir fulgt i praksis, herunder at også Stortinget i mange tilfeller går så langt i å detaljregulere kommunens virksomhet at rommet for effektiv ressursutnyttelse og lokale tilpasninger begrenses uforholdsmessig. Statsforvaltningens utøvelse av sin myndighet gjennom utarbeidelse av veiledere, klagebehandling, tilsyn og mer uformell styring gjennom sin praksis ytterligere undergraver prinsippet for rammestyring. Se eksempler senere. I tillegg bidrar ikke statsforvaltningen i tilstrekkelig grad – etter den lovgivning som i dag foreligger - til at den selvstendighet som kommuner og fylkeskommuner rettslig har faktisk fremheves og forklares og skapes forståelse og anerkjennelse for, heller ikke i forhold til innbyggerne.

### **Manglende kunnskap og forståelse av rammestyringsprinsippet en grunnleggende utfordring**

Selv om det i kommuneloven 2018 både ble lovfestet at selvstyret skal fremmes og prinsipper for hvordan nasjonale myndigheter skal forholde seg til det lokale selvstyret, har vi et klart inntrykk av at statsforvaltningen mangler både kunnskap om disse og forståelse av hva lovfestingen innebærer.

Manglende forståelse for selvstyret og spillereglene mellom nasjonale og lokale myndigheter har fortsatt betydning for den statlige styringen av kommuner og fylkeskommuner. Vi erfarer at det er en ganske utbredt holdning og til dels kultur i statsforvaltningen om at kommuner er kun et gjennomføringsorgan for statlig ønskede oppgaver, og at det ikke er aksept for prinsippet om kommuner som egne selvstendige rettssubjekter, med egen folkevalgt ledelse og et eget mandat også fra innbyggerne i kommunen.

Konsekvensen er at det i mange tilfeller fremstår som at nasjonale hensyn automatisk trumfer selvstyret. Nasjonale hensyn begrunnes for eksempel ofte med prinsippet om likeverdighet/likhet i tjenestetilbudet, men som regel uten at vurderinger og avveininger som er gjort med tanke på forskjellen mellom likeverdig og likhet er synliggjort. De lovfestede prinsippene forutsetter imidlertid at man veier det nasjonale hensynet mot hensynet til selvstyret konkret, i hver enkelte lov og hvert enkelte tilfelle.

Styringstiltak som er generelle, slik som bemanningsnormer, faglige retningslinjer mv blir i tillegg lite treffsikre. Kommunene har svært ulike forutsetninger for å håndtere det som er de underliggende utfordringene. Generelle styringskrav som omhandler kvalitetskrav eller kompetanse kan ha liten eller ingen effekt dersom den underliggende utfordring er mangel på tilgjengelig personell i en kommune eller region.

Kompetanse, strukturer og systemer for å sikre etterlevelse av nasjonal veileder om rammestyring fremstår som svak. Dette resulterer i at det gjøres for lite utredninger av hva som er problemet, hva som er mulige og effektive løsninger og avveininger mellom disse. Effekten er at terskelen for å iverksette styringsaktiviteter blir for lav.

### **3. Virkemidler for statlig rammestyring – prinsipielle betraktninger**

Vi mener det er viktig å vurdere den statlige styringen opp mot lovbestemmelsene om det kommunale selvstyret, de oppgaver og roller som kommuneloven beskriver at kommunen har, og de prosesskrav som er gjeldende for å styre kommunene. Dette inkluderer å vurdere ulike virkemidlene opp mot hverandre.

En av hovedutfordringene for kommunene er det samlede styringstrykket. Menon Economics skriver i sin rapport «Ståa i norske kommuner» fra 2022 ([Ståa i norske kommuner - Menon Economics](#)) følgende:

*«Kommunene står sannsynligvis overfor flere tusen konkrete lov- og forskriftskrav. Innspill fra statsforvaltere og kommuner tyder på at det generelt sett oppfattes som at kommunene stilles overfor for mange lovkrav, og at det er krevende for kommunene å ivareta alle krav fullt ut. Det er i seg selv også interessant at vi ikke har lyktes i å finne en oversikt over alle krav kommunene stilles overfor. At ingen kommuner i utvalget vi har data for ivaretar alle indikatorer/lovkrav fullt ut, er også en indikasjon på at kommunene stilles overfor et for stort omfang av lovkrav. Vår analyse taler derfor for at det bør gjøres en gjennomgang av det totale omfanget av lov- og forskriftskrav som norske kommuner står ovenfor.»*

KS mener det er det dypt problematisk at sektoransvarlige myndigheter ikke fullt ut har oversikt over egen virkemiddelbruk - og heller ikke oversikt over konsekvensene av virkemiddelbruken

Kommunene er på sin side underlagt krav om styring og internkontroll. Det betyr at de skal ha oversikt over lovkrav og ha systemer for å sikre at de etterlever lovkravene. Dette er krevende når det ikke finnes tilsvarende oversikt hos sektoransvarlige myndigheter.

Det kan synes som om staten fra sin side forutsetter at slike systemer er på plass, uten at dette systematiseres og kontrolleres – slik man ellers vil gjøre ved å følge prinsippene for internkontroll. En konsekvens av dette er at ansvarlig for sektor ikke kan redegjøre for hva det samlede styringsregime er, og har ingen systemer for å oppsummere og beskrive hva som er nytt det enkelte år, hva som har gått ut – og hvordan den samlede prioritering og vurdering av styringstrykket er.

Et viktig moment inn i en vurdering av styringstrykket er å se på både lovgivning, forskrift, retningslinjer og pedagogiske virkemidler samlet, og i hvilken grad dette er i samsvar med prinsippet om rammestyring. Detaljstyringen begynner ofte allerede i utformingen av lovgivningen:

*«Lovkrav og tilsynshjemler kan åpne opp for mer detaljstyring enn hva en generelt vil forbinde med juridisk rammestyring (Askim m.fl. 2013). Lovkravene i seg selv kan også gå langt i å spesifisere hvordan oppgaver skal gjennomføres eller binde opp kommunenes ressurser ved å lovfeste individuelle rettigheter. På tilsvarende måte kan også føringer på kommunenes interne arbeidsprosesser gjennom forskriftsbestemmelser, slik som bemanningsnormer og kompetansekrav, binde opp ressurser i så vidt stor grad at en kan stille spørsmål ved hvorvidt sluttproduktet peker i retning av en form for fordekt øremerking (Harvold 2018).»<sup>4</sup>*

Å sikre bærekraftige velferdstjenester blir en hovedoppgave for både stat og kommunesektor i årene som kommer. Føringer som binder opp ressurser via detaljerte prosesskrav eller krav til innretning av sektortjenester kan føre til:

- Undergraving av kommunestyret ansvar og handlingsrom. Godt lokalpolitisk handlingsrom for å tilpasse tjenestene til lokale forhold er avgjørende for å levere gode tjenester til innbyggerne, og å få mest mulig velferd for pengene.
- Sementering og forsterking sektorisering fremfor et helhetlig perspektiv, samt oppmerksomhet rettet mot prosesser og detaljer fremfor det store utfordringsbildet vi står overfor.
- Hemme innovasjon og nytenkning basert på egne ressurser og forutsetninger- mens man etterstreber å løse oppgavene etter nasjonale prosesskrav/styringskrav som ikke er tilpasset egen hverdag.
- Manglende rekruttering til tjenestene fordi kravene i tjenestene og mulighetene til å levere fremstår som umulig.

Hver og en av de ulike aktivitetene kan være godt tenkt og gode – mens det samlede trykket blir uhåndterlig. Få - om noen – kommuner klarer i dag å oppfylle alle lovkrav. Med den utfordrende personellsituasjonen vi ser i kommunene fremover innenfor velferdssektoren vil utfordringene for kommunene øke. Her vil det neppe være en god løsning å belaste sektorene med flere krav, dette vil tvert imot forsterke utfordringene. Det vil åpenbart være andre type tiltak som vil kunne avhjelpe situasjonen som må tilpasses bedre den enkelte kommunes behov.

### **Lov og forskrift som styringsvirkemiddel**

Grunnloven beskytter i svært liten grad kommuner mot at Stortinget gir detaljerte lover for å styre kommunene. I tillegg er staten gitt omfattende styringsmuligheter i lov gjennom klagebehandling, tilsyn av kommunesektoren og innsigelser. Staten kan sette til side kommunale vedtak ved klagebehandling og utsette kommunale planvedtak ved innsigelser, selv om kommunen ikke har brutt loven. Det gjøres i ganske vid utstrekning, hvor statens klagebehandling mv setter til side kommunen skjønnsmessige vurderinger. I praksis ser vi at staten også går langt i å detaljregulere kommunens virksomhet. Et eksempel er nylig vedtatt opplæringsloven, hvor Stortinget ber regjeringen fremme sak om at det skal også være klageadgang på selve gjennomføring av et vedtak om spesialundervisning (ny lov bruker uttrykket «individuell tilrettelagt opplæring»), og ikke bare klageadgang på selve vedtaket.

---

<sup>4</sup> KS FoU «Nasjonal standardisering vs. lokal autonomi: rammestyring i prinsipp og praksis» (2019), s 4-5.

I tillegg brukes både kompetansekrav og bemanningsnormer i lov for å detaljstyre den kommunale oppgaveutførelsen. Dette knytter seg til regler innenfor opplæringsloven, helse- og omsorgstjenesteloven, barnevernloven mv. I tillegg stilles det omfattende plikter i annen lovgivning, for eksempel folkehelseloven.

Imidlertid skjer en betydelig del av detaljstyringen skjer i operasjonaliseringen av vedtatte lover:

*«Vår analyse indikerer at kommunenes oppgaver først og fremst utbroderes og konkretiseres i lovverket og de nasjonale faginstansenes...operasjonalisering av kommunenes plikter i forbindelse med de landsomfattende/nasjonale tilsynene. [...] Det er imidlertid ikke ensbetydende med at de nasjonale faginstansene nødvendigvis operasjonaliserer lovkravene på en slik måte at det legges føringer ut over hva lovverket krever eller åpner for. **Det som imidlertid kan stadfestes er at lovkravenes ofte generelle formuleringer utvilsomt åpner opp for at mye av konkretiseringen av hvilke plikter som påhviler kommunene vil finne sted nettopp i tilsynsveilederne og dette kan derfor også innebære at de som tolker lovkravene går lenger enn hva lovgiver opprinnelig hadde tenkt.»**<sup>5</sup>*

Etter vårt syn gjelder de lovfestede prinsippene om å veie det nasjonale hensynet mot hensynet til selvstyret konkret også når man skal operasjonalisere den lovgivning som kommer fra Stortinget.

### **Pedagogiske virkemidler som styringsvirkemiddel**

For kommuner er det nyttig at det finnes retningslinjer og veiledere. Ansatte i kommunal sektor uttrykker at de vil ha veiledere – både for å sikre en god praksis og for å ha hjelp til å gjennomføre tjenesteutøvingen på en god måte.

Utfordringen er at den samlede virkningen ikke blir vurdert på det utførende leddet – nemlig kommunal sektor. Det er videre en utfordring veiledere og retningslinjer ikke på en god og dekkende måte beskriver kommunens selvstendighet, og at det ikke fremgår at statens uttrykk for en lovforståelse ikke er mer enn statens anbefaling. Her er helse og velferdsfeltet i en særstilling.

Statsforvaltningens faglige vurderinger og råd, herunder lovtolkning, skal etter KS syn være til faglig hjelp for kommuner og fylkeskommunen til å ta selvstendige valg. Faglige råd mv bør ikke ha en normerende eller styrende funksjon. Kommuner og fylkeskommuner vil ofte følge det faglige rådet, men lokale vurderinger og prioriteringer for eksempel basert på en helhetsvurdering, eller andre vurderinger, kan gjøre at man velger et annet tiltak eller strategi, eller lovtolkning enn det som ligger i direktoratenes veiledninger og råd. Dette er kjernen i det lokale selvstyret.

Etter vår vurdering etterlever ikke statsforvaltningen denne forståelsen. Et eksempel her er hvordan Helsedirektoratet på sine nettsider selv omtaler sine egne retningslinjer og veiledere som «normerende». Det fremgår videre at enkelte råd og anbefalinger «skal» følges, mens andre anbefalinger og råd er en «sterk» anbefaling. Selv om det også uttales at råd og anbefalinger ikke er «rettslig bindende for tjenesteyter», er det samlede inntrykket åpenbart at direktoratet mener å ha en styrende og normerende funksjon overfor kommuner. Disse normerende uttalelsen vil selvsagt også virke inn på hvordan statlig tilsyn og statlig klagebehandling gjennomføres, som igjen øker betydningen av innholdet i retningslinjer

---

<sup>5</sup> KS FoU «Nasjonal standardisering vs. lokal autonomi: rammestyring i prinsipp og praksis» (2019, s18, vår utheving)



og veiledere. Vi mener at den fremstillingen som gis på Helsedirektoratet hjemmesider ikke er riktig i juridisk forstand etter kommunelovens regler. Vi foreslår at beskrivelsen mfl endres slik at det fremgår direktoratets produkter nettopp bare er anbefalinger og råd. Det bør fremgå at hensikten er å gi en samling av faglige vurderinger og faglige innspill som er ment å være til hjelp for de selvstendige beslutninger som kommunene må ta. Det bør herunder fremgå at uttalelsene ikke skal legges til grunn ved tilsyn og klagebehandling utover det som følger av alminnelig rettsstolkning, og at de prinsipper som følger av kommuneloven § 2-2 mfl da også skal vektlegges, slik at et kommunalt perspektiv hensyntas. Videre må kommunenes rolle og funksjon etter kommunelovens regler, herunder selvstendighet beskrives, slik at det synliggjøres på en god måte blant annet for øvrige statlige organer, og også innbyggerne.

De pedagogiske virkemidlene kan i sin karakter fremstå som utenfor den formelle styringsstrukturen mens realitetene tilsier at slike virkemidler ofte i praksis fremstår som like styrende for sektoren som formelle regler og forskrifter. I tillegg vil personellet og befolkningen ha forventninger som tilsier at nasjonale råd følges opp – uavhengig om disse er lovfestet eller ikke. Omfanget av disse virkemidlene er i de aktuelle sektorene svært omfattende og har kanskje vært undervurdert som styringsvirkemiddel slik KS ser det.

#### **Digitalisering som styringsvirkemiddel**

Alle sektordepartement har omfattende aktiviteter for å digitalisere egen sektor. Det er ønskelig fra kommunal side at det tas et tydelig statlig ansvar for digitalisering. Digitalisering kan bidra til bedre informasjonsdeling, effektivisering og bedre kvalitet. Digitalisering kan også bidra til en sementering av egen sektor, regelbundne prosesser fremfor lokal tilpasning, merarbeid for de som bruker de digitale verktøyene, og ikke minst økt kostnader ved bruk og forvaltning. Digitalisering må dermed også ansees som en del av styringsverktøyene fra staten sin side og prosessene rundt prioritering, utredning og styring av innføring av digitale verktøy bør også være en del av områdegjennomgangen. KS anbefaler at områdegjennomgangen omfatter en konkret vurdering av de enkelte sektors styring og prioritering av utvikling og forvaltning av digitale

#### **4. Vurdering av de aktuelle sektorene**

Sektorene som skal vurderes er grunnskole, barnehage, barnevern og helse og omsorg. Disse er store sektorer både økonomisk og personellmessig og omfatter tjenester som treffer hele befolkningen. Mange av de mest utsatte gruppene i samfunnet er helt avhengig av tilstrekkelig omfang og kvalitet av disse tjenestene. Dette tilsier at sektorene vil være gjenstand for løpende nasjonal politikkutvikling og stor oppmerksomhet både når det gjelder resultatene som tjenestene oppnår og hvordan tjenestene utøves.

Områdegjennomgangen bør ha et fokus på hvordan sektorene forvalter sitt ansvar for å holde den samlede oversikten, prioritere og styre.

#### **Styringsvirkemidlene**

Det statlige apparatet for å følge opp sektordepartementenes ansvarsområde er omfattende. De aktuelle sektordepartement (KD, BFD og HOD) har fagdirektorater, forskningsmiljøer og regionalt statsforvalterapparat som følger opp med analyser og råd til departementene i tillegg til at de iverksetter nasjonal politikk gjennom juridiske, økonomiske og pedagogiske virkemidler. Økonomiske virkemidler som øremerking, konkrete tilskuddsordninger med detaljert regelverk og juridiske virkemidler med konkrete lovkrav og rettigheter gir tydelige signaler om statlig styring. Slik vi forstår områdegjennomgangen er det ønskelig å vurdere bruken av disse opp mot sektormålene, og vurdere ulike virkemidler opp mot hverandre mv. Videre skal gjennomgangen bidra til en innsparing på 2 mrd. kroner. Vi har ikke gjort egne vurderinger av mulige innsparinger, men ser det som nødvendig å foreta endringer i statens styring for å imøtekomme fremtidige utfordringer bla på personellområdet.

Når det gjelder innretning av virkemidlene og samspillet mellom dem vil vi vise til arbeidsgrupperapport om regelverk som hindrer kostnadseffektive tjenester som et eksempel<sup>6</sup>. I rapporten blir det synliggjort hvordan samspillet mellom juridiske krav til tjenestene, brukernes rettigheter, faglige veiledere, klageadgang, statsforvalteres håndtering, regelverk for bruk av tilskudd samlet fører til et svært smalt handlingsrom for kommunene. Rapporten gjelder på velferdsområdet, men beskrivelse her kan også være dekkende for andre rettsområder. Det krever en detaljert gjennomgang og vurderinger for å foreslå konkrete endringer for å utvide handlingsrommet. I rapporten ligger konkrete forslag som kan bidra til bedre handlingsrom på dette området. Slik vi vurderer det er det behov for å gjøre slike detaljerte gjennomganger på flere områder.

Personell og kompetanse fremstår som den mest kritiske faktor for utvikling av velferdssektoren fremover. Styringen gjennom detaljert faglige retningslinjer/ veiledere griper rett inn i kommunens mulighet til å prioritere og organisere egen tjeneste. Velrennomerte tidsskrifter på helseområdet har siste årene hatt en rekke publikasjoner der de viser at det ikke gjøres noen vurdering av hvor stor endring en nasjonal retningslinje har på personellinnsatsen i en tjeneste når de skal operasjonalisere anbefalingene i daglig praksis- og ikke minst dokumentere at hver pasient for riktig behandling<sup>7</sup>.

Helsedirektoratet, Barne, ungdoms- og familiedirektoratet eller Utdanningsdirektoratet har, så vidt KS er kjent med, ingen oversikt over antatt tidsbruk for personell dersom man følger deres retningslinjer og veiledere. En fortsettelse av praksis av å utvikle nasjonale retningslinjer og veiledere uten å se hen til prioritering og konsekvenser for personell og tjenester skaper forventninger til befolkningen og bidrar til en umulig situasjon for helsepersonellet og for de ansvarlige for tjenestene.

KS mener det er viktig at områdegjennomgangen også omfatter en konkret vurdering av bruken av pedagogiske virkemidler som del av styringen. Det er her ikke tilstrekkelig å se på enkeltteksempler fordi det er det samlede omfanget som utgjør problemet – og ikke minst mangel på prioritering. Det bør gjøres

---

<sup>6</sup> <https://www.ks.no/contentassets/0f5b7d344b564b1aa0b3ac2b37a3cd50/Regelverk-som-hindrer-kostnadseffektive-ressurskrevende-tjenester.pdf>

<sup>7</sup> Et eksempel fra det vel ansette NICE instituttet i Storbritannia illustrerer dette godt. Fysisk aktivitet er en av de viktigste faktorer for å bedre folkehelsen. Innføring av en enkel screening (1 minutt per pasient) og deretter 10 min veiledning til de som trenger dette vil forbruke 16% av all tiden som fastlegene har til disposisjon for pasientbehandling. Studier som har lagt sammen tidsbruken ved å følge veiledere for noen av største sykdomsgruppene viser at dette går langt utover den samlede tiden legene har til disposisjon.

dokumentanalyse ved de nasjonale direktoratene supplert med en innsikt i hvordan det samlede styringstrykket gjennom dette prioriteres, forvaltes, kommuniseres og justeres. KS har f.eks. talt opp i overkant av 400<sup>8</sup> retningslinjer og veiledere som den enkelte kommune forholder seg til - i tillegg til lov og forskrift. Dette gjelder alle kommunale områder ikke bare de som er omfattet av områdegjennomgangen.

Vi anbefaler at områdegjennomgangen bidrar til å identifisere konkrete områder som bør gjennomgå på tilsvarende måte.

## Eksempler på områder som er særlig utfordrende som konsekvens av styringen

### A. Personell

Sektorene som er gjenstand for områdegjennomgangen er svært personellintensive.

Demografiutfordringene tilsier at mangel på personell vil være en av de viktigste utfordringene i årene som kommer og dette vil kreve omstilling i kommunene. Dette vil særlig være krevende i personellintensive sektorer. Vi vil særlig peke på viktigheten av å øke terskelen for å båndlegge personell både innen egen sektor, men også båndlegging av personell i andre sektorer. Behovet for å kunne drive innovasjon og omstilling krever at det finnes personell som ikke er båndlagt av statlige krav.

Bemanningsnormer og kompetansekrav er slik sett svært problematisk og vil etter KS' oppfatning gi uforholdsmessig stort inngrep i kommunalt selvstyre- og vil ikke bidra til effektiv oppgaveløsning eller innovasjon. Mer om dette under de sektorspesifikke omtalene under.

I utredningsinstruksen fremgår følgende:

*Det er viktig at statlige beslutninger er velbegrunnede og gjennomtenkte. Ufullstendig eller manglende utredning øker risikoen for at det fattes beslutninger som ikke kan gjennomføres, som gir uønskede virkninger eller som innebærer sløsing med samfunnets ressurser.*

Det finnes eksempler på at både reformer, tiltak og regelendringer utredes og iverksettes på en god måte. Samtidig er det også eksempler på at det fattes vedtak eller beslutninger som det for eksempel er urealistisk å gjennomføre fullt ut, eller som bidrar til å vri bruken av verdifull arbeidskraft fra en effektiv bruk til en suboptimalisering grunnet formelle krav knyttet til prosedyrer eller innsatsfaktorer. Dette bidrar til å øke avstanden mellom forventninger i befolkningen og hva som er mulig å realisere. Funnene i Menons rapport «Ståa i norske kommuner» viser et godt bilde av at det ikke er realistisk å forvente at alle kommuner makter å oppfylle summen av alle eksisterende krav og bestemmelser.

Utfordringer som KS erfarer

- Manglende utredning av personellkonsekvenser for egen sektor
- Manglende utredning av personellkonsekvenser for tilgrensende sektorer

---

<sup>8</sup> KS har gjort en skjønsmessig opptelling av nasjonale retningslinjer, veiledere og pakkeforløp samt nasjonale råd som vi har lagt til grunn at kommunene må kjenne til uti fra begrunnelsen om samarbeid med andre aktører, argumentasjon om god praksis eller hvor kommunene har et ansvar for fagområdet eller tjenestene. Opptellingen viste at kommunene må forholde seg til mer enn 400 retningslinjer og veiledere – i tillegg til lov og forskrift.

- Manglende utredning om gjennomførbarhet nasjonalt hensyntatt geografi og rekrutteringsmuligheter

Som beskrevet over under bruk av pedagogiske virkemidler er det ingen kultur eller tradisjon for å utrede tilstrekkelig den konkrete konsekvensen av endringer i regelverk eller andre føringer som får betydning for personellet i tjenesten. Det er lite oppmerksomhet på tidsbruksanalyser i de formelle kravene til utredninger. Så vidt KS har brakt på det rene finnes det lite veiledning om hvordan anslag på tidsbruk i den aktuelle tjeneste eller samarbeidende personell skal gjøres, hvordan man anslår tidsbruk for kontroll og rapporteringsordninger og hvordan dette samlet skal vurderes opp mot andre gevinster. Det kan fremstå som at tidsbruk hos personellet ansees som bagatellmessig – og dermed ikke regnes inn.

Krav til tverrfaglighet øker denne utfordringen. Der man tidligere hadde en yrkesgruppe/tjeneste for å levere det brukeren trenger stilles oftere forventninger til at flere tjenester skal løse en oppgave som tidligere ble løst av enkeltpersonell. Det er åpenbart at dess flere som løser en og samme oppgave – dess større blir rekrutteringsutfordringene for kommunene. Intensjonene og innretningen på tiltakene kan være gode, men kan gi utilsiktede konsekvenser for andre – og kanskje viktigere- oppgaver i de samarbeidende tjenestene. Nasjonale forventninger om samarbeid mellom tjenester er selvfølgelig viktig og riktig – men veiledere og nasjonale forventninger kan gå ut over lokale muligheter til effektiv oppgaveløsning.

## B. Økonomi

I veilederen for statlig styring side 12 står det følgende:

*«Fagdepartementene er ansvarlig for faglige og politiske mål og virkemidler innen sine sektorer. Det departement et som har ansvar for en reform eller et tiltak som berører kommunene eller fylkeskommunene, har også ansvaret for å sikre at tiltaket har hjemmel i lov og/eller forskrift og blir finansiert.»*

Det er videre regulert gjennom konsultasjonsordningen hvordan KS skal involveres. Utgangspunktet er at det enkelte sektordepartement og direktorat skal gjøre utredninger som påvirker kommunal økonomi. Vår erfaring er at på de større reformene (for eksempel barnevernsreformen) legges det arbeid i å gjøre kostnadsberegninger. Når man derimot skal utvikle mindre tiltak slik som nye retningslinjer, forskrifter el så legges for lite arbeid i å utrede personellinnsats, økonomi mv og selv om små enkelt tiltak medfører relativt liten tidsbruk og kostnader vil mengden av nye tiltak på tvers av sektorer kunne utgjøre mye for en enkelt kommune.

En regjeringsutnevnt ekspertgruppe konstaterte i 2017 at det var nærmere 250 øremerkede tilskudd til kommunesektoren, med en samlet ramme på drøyt 44 milliarder. Det skaper både et stort byråkrati både for kommunene, for Statsforvalter og direktoratene, det gir lite effektiv styring og kan i verste fall gi uheldige og negative effekter i kringliggende tjenesteområder og for kommunenes samlede prioriteringer<sup>9</sup>.

Anbefalingene fra ekspertgruppen var helt i tråd med KS syn om at tilskudd fortrinnsvis bør samles i større programområder (eller aller helst bli en del av rammeoverføringene).

---

<sup>9</sup> «Områdegjennomgang av øremerkede tilskudd til kommunesektoren», regjeringen.no (2017).

## 5. Eksempler på sektorspesifikke utfordringer

### A. Barnehage

Barnehagesektoren styres i stor grad av nasjonalt fastsatte normer og krav. Dette er minimumsnormer, men får i praksis status som maksimumsnormer i mange kommuner. Omtrent 50 % av barnehagesektoren er privat, dette gir noen særlige styringsutfordringer. Fremfor å gi kommunene økt handlefrihet og mulighet til å styre de private barnehagene i sin kommune direkte, er det i stor grad lagt opp til statlig styring. For eksempel kan ikke kommunene bestemme at det skal være en tettere bemanning i alle barnehager i kommunen, de kan bare fastsette dette som eier for egne kommunale barnehager. Stykkprisfinansiering per barn gir videre få insentiver til å gjøre slike grep der dette er ønskelig fordi man ikke har mulighet til å sikre at tildelte midler går til formålet i private barnehager.

For å sikre krav til likebehandling og uavhengighet er det innført detaljerte regler for kommunens organisering av oppgaver som barnehageeier og myndighet.

#### **Bemanningsnorm**

Lov om minimumsbemanning i barnehager har store konsekvenser for kommunenes handlefrihet. For det første var loven ved ikrafttredelse kraftig underfinansiert (omtrent 680 millioner kroner når kommunale tilskudd til private barnehager inkluderes). Dette fører naturlig nok til at andre områder i kommunen må nedprioriteres eller satsinger må settes på vent.

#### *Pedagog- og bemanningsnorm på barnehagenivå*

I tillegg til bemanningsnorm på enhetsnivå, med maksimalt 6 barn (over tre år) per ansatt er det innført pedagognorm med maksimalt 14 barn per barnehagelærer. I beregningen av normene teller både barn og ansatte ulikt. I bemanningsnormen vektes barn etter oppholdstid og ansatte etter stillingsprosent. I pedagognormen vil en økning fra 14 til 15 barn øke kravet til barnehagelærer fra en hel, til to hele stillinger. Når i tillegg normene gjelder på barnehagenivå innebærer dette en detaljert, stram og uhensiktsmessig styring.

For det første bør det innføres lik tellemåte i normene, slik at barnas oppholdstid og ansattes stillingsprosent vektes i pedagognormen. Det ville gitt mer fleksibilitet med tanke på opptak og disponering av personalressurser. Mange dispensasjoner fra utdanningskravet gjelder i dag mindre stillingsbrøker.

For det andre bør det vurderes om normen eller normene kunne vært fastsatt på kommunenivå. Hverken barn eller barnehager er like og en norm på et høyere nivå enn barnehagen ville gitt større lokalt handlingsrom til å tildele ressurser etter faktisk behov i den enkelte barnehage/barnegruppe.

#### *Økonomiske konsekvenser*

Det har vært tilfeller hvor en beregning som er foretatt på nasjonalt nivå og ser fullfinansiert ut fra dette perspektivet ikke nødvendigvis vil være fullfinansiert når det kommer til de faktiske kostnadene i den enkelte kommune. Dette kan skyldes at beregningen er foretatt på et annet nivå enn innretningen eller kravene treffer. Innføring av bemanningsnormer i barnehager i 2018 er et eksempel på dette. Beregningen av kostnaden som dette medførte ble utført på nasjonalt nivå, mens bemanningsnormen

skulle gjelde på barnehagenivå. Kostnadene nasjonalt og dermed bevilgningen, ble beregnet ut fra antall barn og årsverk uten å ta hensyn til at barna og årsverkene på daværende tidspunkt var fordelt mellom 422 kommuner og om lag 5800 barnehager.

#### *Eksempler og vedlegg:*

Kommunene har gitt tilbakemelding på virkning av bemanningsnorm og kompetansekrav, som er oppsummert i dette [faktagrunnlaget](#).

## **B. Skole**

Ny opplæringslov vedtatt våren 2023 viderefører en rekke plikter (for kommunen og fylkeskommunen) og rettigheter (for elevene). Loven gir i hovedsak nye rettigheter til å fullføre videregående og gir flere muligheter for omvalg underveis og etter fullført videregående utdanning.

I NoUen som utredet ny lov var det foreslått erstatte lærernormen med andre krav til kommunen, blant annet om forsvarlig opplæring og forsvarlig vikarordning. Det generelle forsvarlighetskravet ble ikke vedtatt, men lærernorm er videreført og forsvarlig vikarordning er vedtatt. De detaljerte kravene for faglig og pedagogisk krav til ansettelse og undervisning er i all hovedsak videreført i loven,

### Bemanningsnorm

#### *Økonomiske konsekvenser – bemanningsnorm*

I motsetning til barnehagenormen, ble kostnadene i grunnskolen beregnet ut fra det nivået normen skulle gjelde. I kostnadsberegningen ble det kun i begrenset grad lagt til grunn at normen innebar en flytting lærerressurser mellom kommuner, skoler eller trinn.

I sluttrapporten for evaluering av lærernormen, fremgår det at normen har ført til økt lærertetthet, men ikke ser ut til å ha påvirket elevenes læring og trivsel. Dette samsvarer med funn fra annen nasjonal og internasjonal forskning om betydningen av gruppestørrelse. Det er særlig store skoler i de større kommunene og byene som har fått tilført flest ressurser, og normen bidrar derfor ikke nødvendigvis der behovene er størst.

KS er mot bemanningsnormer, og mener disse forhindrer god og effektiv bruk av personell i tråd med varierende individuelle og lokale behov. Det bør subsidiært åpnes for at lærernormen kan beregnes på kommune eller skolenivå fremfor på hovedtrinn, for å sikre mulighet for en mer hensiktsmessig bruk av lærerressurser der det er størst behov for disse. Dette kan også bidra til å nå politiske mål om like muligheter for læring og sosial utjevning.

## **C. Barnevern**

Gjennom barnevernsreformen og ny barnevernlov er det innført en rekke nye statlige styringskrav til den kommunale barnevernstjenesten, herunder

1. Kommunene får et økt finansieringsansvar for barnevernstiltak
  - Fullt økonomisk ansvar for ordinære fosterhjem, og økte kommunale egenandeler for bruk av spesialiserte hjelpetiltak, spesialiserte fosterhjem, institusjon og akuttiltak

2. Helhetlig kommunalt ansvar for oppfølging og veiledning av fosterhjem
  - Statens betalingsansvar for ordinære fosterhjem, refusjonsordningen, oppheves
  - Kommunen får et helhetlig ansvar for oppfølging og veiledning av fosterhjemmene
  - Lovfestet kommunal plikt til alltid å først søke etter fosterhjem i barnets familie og nære nettverk
  - Samlet ansvar for valg og godkjenning av fosterhjem i én kommune (omsorgskommunen)
3. Statens spesialiserte tilbud blir tydeliggjort i loven
  - Bufetat kan i særlige tilfeller tilby plass i spesialiserte fosterhjem
  - Bufetat kan tilby utredning av sped- og småbarn
  - Bufetat kan tilby spesialiserte hjelpetiltak der dette kan forhindre plassering utenfor hjemmet
  - Bufetats tilbud av PMTO avvikles i takt med at kommunene bygger opp nødvendig kompetanse til å tilby PMTO og tilsvarende hjelpetiltak
4. Andre endringer
  - Krav om årlig rapportering om barnevernet til kommunestyret

- *Kompetansekrav til barnevernstjenesten*

Det fremgår av ny barnevernlov at personell i barnevernstjenesten som skal utføre bestemte kjerneoppgaver, fra 1. januar 2031 skal ha barnevernsfaglig master eller annen utdanning på tilsvarende nivå. Kravene gjelder også for barnevernstjenestens leder og stedfortreder.

For personer som jobber i barnevernet i dag og som har utdanning på bachelornivå, gjelder en overgangsordning. Denne gruppen kan frem til 1. januar 2031 oppfylle kravet gjennom en kombinasjon av å ha relevant bachelorutdanning, arbeidserfaring og videreutdanning. For ansatte som innen 2031 oppfyller disse kravene, vil kompetansekravet være oppfylt på lik linje som ansatte med mastergrad. Dette gjelder også i tilfeller der ansatte senere skifter arbeidssted.

- *Kompetansekrav til ansatte på institusjon*

Det stilles krav om at nyansatte fra 1. januar 2022 minst skal ha utdanning på bachelornivå. Kravene til institusjonens leder og stedfortreder er de samme som for ansatte i barnevernstjenesten, dvs. fra 1. januar 2031 skal de ha utdanning på masternivå.

KS har støttet barnevernsreformens mål om tidligere og mer samordnet innsats for barn og unge, og understreket betydningen av å samle ansvaret for tjenester til barn og unge på kommunalt nivå.

Kommunenes evne til å lykkes med reformen avhenger av tilgang på kompetanse, samt evne til styring og utvikling av tjenesten. I KS arbeidsgivermonitor fremgår det at et flertall av kommunene opplever noen av grad utfordringer med å rekruttere barnevernspedagoger, og at dette er svært utfordrende for en del kommuner. Videre er turnover høyere i barnevernstjenesten, enn snittet for kommunale tjenester. Dette utfordrer kommunenes mulighet til å innfri kompetansekrav. Finansieringen av kompetansekravene for barnevernet er også betydelig svakere enn for eksempel i grunnskolen, noe som blant annet fremgår av NOU 22:23, Med videre betydning — Et helhetlig system for kompetanse- og karriereutvikling i barnehage og skole. Det er behov for at staten kontinuerlig vurderer kommunesektorens mulighet for å innfri kompetansekravene, og forsterker statlige virkemidler som for eksempel stipendordninger som finansierer utdanningstiltakene. Som påpekt mener KS også at det er behov for en satsing på kompetanse for tverrsektoriell ledelse, særlig i lys av barnevernsreformens mål om tidlig og mer samordnet innsats på tvers av sektorer.

KS understreker viktigheten av at staten gir kommunene tid, støtte og rom for å styrke kvalitet og kompetanse i barnevernet i tråd med reformen. I NOU 2023:7 *Trygg barndom, sikker fremtid* foreslår et utvalg å etablere en barnerepresentantordning, med barnevernfaglig personell som skal ivareta barns beste i saker om omsorgsovertakelse eller institusjonsplassering. KS har drøftet forslaget med kommuner i hele landet, som peker på at dette vil forsterke utfordringene med å rekruttere personell til barnevernet, og skape uklarhet om barnevernets ansvar for å ivareta barnets beste. Både KS og flere kommuner har i sine høringsuttalelser advart mot forslaget, som kan svekke snarere enn å styrke barnevernets evne til å sikre god og trygg oppvekst.

KS vil også påpeke at sektorvis krav til rapportering om barnevern, grunnskole mfl ikke bidrar til å styrke det helhetsperspektivet som en tidligere og mer samordnet innsats for barn og unge eller andre grupper forutsetter. Staten bør primært ha tillit til at lokale folkevalgte og fagmiljøer selv kan vurdere hvordan man styrer og følger opp kommunale tjenester. Sekundært bør krav om sektorvis rapportering erstattes med krav om rapportering på bredere tjenesteområder, for eksempel tiltak for barn og unge, for å understøtte mer helhetlig og samordnet innsats.

En annen avgjørende faktor for kommunesektorens mulighet for å lykkes med barnevernsreformens mål, er samspillet med de statlige barneverntjenestene. Utfordringer med kapasitet særlig på fosterhjemsområdet, men også i det statlige institusjonstilbudet gjør det vanskelig for å kommunene å gi barn og unge riktig hjelp til riktig tid. KS viser til at det pågår en utredning om institusjonstilbudet, og mener at utviklingstiltak er nødvendig for å sikre at flere barn og unge får egnet hjelp og at flyttinger begrenses i statlige tiltak. Staten bør også ha en tydeligere plikt til å bistå kommunene med spesialiserte fosterhjem, som alternativ til institusjonsplass eller ordinære fosterhjem når dette ikke er tilstrekkelig. KS har i nevnte høringsuttalelse også påpekt at en ytterligere statlig styring av fosterhjemsgodtgjørelsen, tilsier at dette bør være en statlig ytelse. En kommunal ytelse er bare hensiktsmessig dersom det er rom for tilpasning og skjønn i utmålingen.



## D. Helse og omsorg

Helsepersonellkommisjonen har pekt på stort behov for omstilling i helse- og omsorgssektoren. Det vil dermed være ekstra viktig å ha realistiske, godt utredete virkemidler som ivaretar kommunal mulighet til selvstyre og innovasjon.

Vi vil her trekke frem arbeidsgrupperapport om regelverk som hindrer kostnadseffektive tjenester som et eksempel: <https://www.ks.no/contentassets/0f5b7d344b564b1aa0b3ac2b37a3cd50/Regelverk-som-hindrer-kostnadseffektive-ressurskrevende-tjenester.pdf>

- Det er nyttig for kommuner at det finnes retningslinjer og veiledere. Ansatte i kommunal sektor vil ha veiledere – både for å sikre en god praksis og for å ha hjelp til å gjennomføre tjenesteutøvingen på en god måte. utfordringen er at den samlede virkningen ikke blir vurdert på det utførende leddet – nemlig kommunal sektor. Her er helse og velferdsfeltet i en særstilling.
- Virkninger for personellbehov må utredes når det foreslås endringer i lov og forskrift eller pasientrettigheter i helse- og omsorgstjenestene.
- Volumet og antallet i seg selv kan vanskeliggjøre og finne frem til det som er viktigst. Det er behov for kortfattede praktiske verktøy.
- Kommunene må oppfylle eller dokumentere praksis på en måte som er nødvendig av hensyn til forsvarlighetskravet. Det er svært viktig å dokumentere god praksis – utfordringen er at det er så omfangsrrike beskrivelser i et så stort antall.
- Helsepersonellkommisjonen peker på at et av tiltakene for å skape bærekraftige tjenester er at helsepersonell må lære seg å gjøre begrensede valg. Vi opplever nok at på basis av veiledere og retningslinjer så vil ikke det være enkelt.
- Det er for svært mange av de faglige retningslinjene vanskelig å skjønne hvem de er ment for. Noen veiledere burde kanskje heller vært lærebøker.

Retningslinjer, veiledere og individuelle rettigheter. Mangler tydeliggjøring av at man også kan gjøre økonomiske og personellmessige vurderinger.

## E. Digitalisering

Digitaliseringstiltak i statlig regi omfattes i utgangspunktet ikke som eget punkt i områdetilsynet, men fordi det pågår mye arbeid og ambisjonene er høye på dette feltet, og dette berører alle de tjenestene som er omfattet, bør det likevel omtales.

Endringene i Pasientjournalloven gjør at kommunene har plikt til å ta i bruk og plikt til å betale for nasjonale e-helseløsninger. Dette gjelder uavhengig av om løsningen dekker kommunale behov. I tillegg legges ansvaret for å betale for fastlegenes e-helseløsninger også til kommunene. Ett eksempel på dette er Helsedirektoratets prosjekt som skal utvikle Triage-løsning for fastlegene. Løsningen utvikles gjennom midler fra medfinansieringsordningen, men kostnader til forvaltning av løsningen vil tillegges kommunene. Når kommunene ikke involveres i prioritering av nasjonale løsninger vil slike tiltak kunne ta kapasitet fra andre prioriterte tiltak i den kommunale porteføljen.

En viktig forutsetning for å kunne yte effektive helse- og omsorgstjenester er at kommunene kan ta i bruk digitale samhandlingsløsninger som sikrer at kommunalt ansatte med tjenstlig behov får tilgang til relevante opplysninger på tvers slik at de kan yte forsvarlige helsetjenester.

- Dagens regelverk må videreutvikles for å sikre at samhandling kan skje på tvers av helsevirksomheter, uten kompliserte avtalestrukturer og styringsmodeller.
- Dersom man skal sikre innføring og utvikling av nasjonale løsninger og standarder må behovene som inkluderer hele sektoren på tvers av spesialist- og kommunehelsetjenesten ivaretas
- Løsningene må prioriteres videreutviklet for å ivareta behovene til bredden i de kommunale helse- og omsorgstjenestene.
- Kommunene tar i bruk løsninger de opplever nytte av. Dette forutsetter at løsningene er utviklet basert på kommunale behov
- KS forventer at staten bidrar til å dokumentere nytte ved nasjonale e-helseløsninger. Dette gjelder både eksisterende løsninger i drift og fremtidige løsninger

Med hilsen

Mari Trommald

*Dokumentet er elektronisk godkjent og har ingen signatur*