



Kommunal- og moderniseringsdepartementet - KMD
Kommunal- og distriktsminister Bjørn Arild Gram
Postboks 8112 Dep
0032 OSLO

Vår referanse: 21/02726-3
Arkivkode: 065
Saksbehandler: Frode M. Lindtvedt
Deres referanse:
Dato: 21.12.2021

Innspill fra KS til tillitsreformen i offentlig sektor

Det vises til invitasjonen til innspillsmøte med arbeidslivets parter om tillitsreformen i offentlig sektor, datert 1. desember 2021. KS takker for invitasjonen til å sende inn forslag og idéer til statsråden i forkant av innspillsmøtet.

KS er den største arbeidsgiverorganisasjonen i offentlig sektor og representerer arbeidsplasser for nær 500 000 ansatte. Kommunene og fylkeskommunene er store arbeidsgivere, med kompetanseintensive virksomheter. En tillitsreform i offentlig sektor vil påvirke styring og ledelse av kommunale virksomheter, og de ansattes oppgaveløsning. Det er derfor positivt at reformen utformes i tett samspill med ledelsen i alle store offentlige virksomheter.

Kommunene og fylkeskommunene er hver for seg store offentlige virksomheter. De er selvstendige organer med egen folkevalgt ledelse. Kommuner og fylkeskommuner utgjør en vesentlig del av den offentlige forvaltningen i Norge og har åpenbart en særegen stilling i arbeidet med en tillitsreform i offentlig sektor.

KS har i det årlige [debattheftet](#) stilt alle kommuner og fylkeskommuner spørsmål om hva som bør være innholdet i en tillitsreform i offentlig sektor. Spørsmålene behandles i disse dager av formannskapet og kommunestyrene, og vil bli drøftet på KS' strategikonferanser februar 2022. KS vil formidle kommunesektorens samlede vurderinger om innholdet i tillitsreformen blant annet i vårens konsultasjonsmøter mellom KS og regjeringen.

KS vil imidlertid benytte anledningen til å gi noen innspill nå til den videre utformingen av tillitsreformen:

- Tillit i relasjonene mellom innbyggere, ansatte, ledere og folkevalgte gir et godt grunnlag for å utvikle offentlig sektor og kommunale tjenester i møte med fremtidens muligheter og utfordringer.
- KS vil understreke betydningen av at tillitsreformen utformes i en norsk kontekst. Selv om mange forhold er relativt like i de nordiske land, er det vesentlige forskjeller som en norsk tillitsreform må ta hensyn til. Blant annet er brukerne i langt større omfang gitt direkte rettigheter knyttet til kommunal/offentlig tjenesteyting i Norge enn Danmark. Det er [mindre rom for skjønn](#) i Norge enn i Sverige og Danmark.
- KS deler ambisjonen om å gi de ansatte tid og tillit til å gi brukerne bedre tjenester. Tillit til og samarbeid med medarbeidere har vært grunnleggende verdier og et hovedtrekk i den norske

arbeidslivsmodellen i mange år. Kommuner og fylkeskommuner har kultur og tradisjon for godt partssamarbeid og gode arenaer for involvering og medvirkning. Dette bør tillitsreformen bygge videre på.

- KS deler fullt ut regjeringens syn på at tillitsreformen må gi større frihet til kommunale og regionale myndigheter, som er de viktigste tjenesteyterne. Handlingsrommet for tillitsbasert styring og ledelse i kommunal forvaltning innrammes gjennom den statlige styringen av kommuner og fylkeskommuner. Frihet til lokal tilpasning bidrar til både bedre tjenester og styrket folkestyre. Økt tillit til lokaldemokratiet må være en prioritert oppgave i tillitsreformen, for å gi brukerne bedre tjenester.

Tillit til medarbeideren: Tillitsreformen må bygge videre på den norske arbeidslivsmodellen

Tillit til og samarbeid med medarbeidere har vært grunnleggende verdier og et hovedtrekk i den norske arbeidslivsmodellen i mange år, og er nedfelt også i Hovedavtalen KS har med 40 arbeidstakerorganisasjoner. KS policydokumenter om arbeidsgiverpolitikk og ledelse bygger på de samme verdiene, og bidrar til sterk vektlegging av dette i utviklingen av kommunale tjenester. Mange kommuner har gjort seg erfaringer, som en tillitsreform i sektoren må bygge på.

Tillitsbasert styring og ledelse stiller krav og forventninger til ledere og medarbeidere på ulike nivåer i kommunene. Enkelte erfaringer viser så langt at en slik kulturendring tar tid, og at en tillitsreform krever aktive ledere og medarbeidere, med nødvendig kompetanse, autonomi og en god rolleforståelse seg imellom. Dette bør også en tillitsreform ta innover seg.

Vi vil understreke betydningen av at tillitsreformen er brukerorientert. Mindre tid på kontroll og rapportering og mer selvstendighet for den enkelte medarbeider må brukes til å finne nye løsninger, gi mer effektiv ressursbruk og bedre tjenester for innbyggerne. Tillit til det lokale forvaltningsnivå, og dermed muliggjøring av tillit til ledere og medarbeidere, er en forutsetning for å drive brukerrettet innovasjon og utvikling og utløse den kreativiteten i organisasjonen og i samvirket med innbyggere og brukere som er nødvendig for å finne nye svar på morgendagens utfordringer.

En tillitsreform bør legge til rette for å redusere eller endre unødvendig styring og samtidig beholde den styring som er viktig. Offentlig forvaltning skal sikre at alle innbyggere gis en likeverdig behandling, og at felles ressurser forvaltes ansvarlig og effektivt. Dette forutsetter regler og kontroll. Den enkeltes autonomi må balanseres mot kommunenes behov for nødvendige styringssystemer.

Det er kommunestyret og fylkestinget og ikke den enkelte virksomhet, leder eller medarbeider som står ansvarlig overfor både innbyggerne og Stortinget. For å kunne ivareta dette ansvaret, er kommunestyret/fylkestinget avhengig av informasjon om egen virksomhet. Informasjon og data om kvalitet på tjenestene er viktig for at innbyggerne får det de har krav på og behov for, og gir tillit og trygghet for både ledere og medarbeidere. Selv om mange kommuner og fylkeskommuner har gode systemer for egenkontroll, er det potensiale for å ha mer oppmerksomhet på risikovurdering og forebygging av uønskede hendelser enn rapportering og oppfølging av avvik, og bedre sammenheng mellom internkontroll og øvrig ledelse og styring.

En tillitsreform bør også se nærmere på rammer for organisering av arbeidet og arbeidstid. Vi bør ha lov og avtaleverk som sikrer fleksibilitet og handlingsrom for å organisere arbeid og arbeidstid med utgangspunkt i innbyggernes behov for tjenester.

Tillit til lokale og regionale myndigheter: Tillitsreformen må innebære rammestyring i praksis, også i sektorpolitikken, og mindre statlig kontroll

Det har de siste 20 årene vært en sterk økning i rettighetslovgivningen innen velferdsområdene i kommunal sektor. Det er også blitt innført en rekke krav til prosedyrer, dokumentasjon og kompetanse. Kommunene og fylkeskommunene har en lovpålagt plikt til å sikre at disse etterleves. En vurdering av statlig rapporteringskrav, kontroll og tilsyn, bemanningsnormer og annen detaljstyring bør derfor inngå som en viktig del av en tillitsreform for offentlig sektor.

KS mener det er viktig at Kommunal- og distriktsdepartementet, som samordningsdepartement, tar en tydelig rolle overfor 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, for å redusere den statlige detaljstyringen i sektorpolitikken.

Den nylig vedtatte pasientjournalloven er siste eksempel i rekken på at man åpner for forskrifter på nye måter som kan bidra til streng regulering av oppgaveløsning. Loven åpner for «påtvungen» bruk av tjenester som går utover det som er nødvendig av hensyn til pasientsikkerhet, og fjerne lokalt handlingsrom for å prioritere når det skal investeres i hvilke IKT-løsninger.

Nye plikter og rettigheter vil være drivere av dokumentasjon og rapportering både gjennom de krav kommunene selv da vil måtte stille for å ivareta sin plikt til internkontroll, og gjennom tilsynet med etterlevelsen av de lovpålagte pliktene. Eksempler på dette finner vi i forslaget til ny opplæringslov, med forslag om å lovfeste «plikt til å sikre tilfredsstillende utbytte av opplæringen» og muligheten for at det lovfestes et generelt forsvarlighetskrav.

KS ser at antall tilsynshjemler øker, også for tilsyn med internkontroll. Kommunene opplever tilsyn som tidkrevende, særlig innhenting av dokumentasjon. Vi ser også at både kommuner og statsforvalterne mener veiledning er nyttigere enn tilsyn for å sikre regeletterlevelse, men erfarer at slike alternativer ikke vurderes grundig. KS ønsker å arbeide videre med departementene for å redusere omfanget og detaljeringsgraden i det statlige tilsynet.

Bemanningsnormene i skole og barnehage binder opp kommunenes ressursbruk på en særlig uheldig måte. Nye og utvidede normer må derfor unngås.

En tillitsreform bør føre til mindre sektorisering og fremme en mer samordnet utvikling og gjennomføring av politikk, også på tvers av forvaltningsnivåene. Reformen bør derfor rettes inn mot kommunen/fylkeskommunen som helhet og ikke den enkelte sektor.

For å realisere tillitsreformen mener KS at det bør legges til rette for forsøk og eksperimentering. Nye løsninger må testes ut i praksis som grunnlag for spredning i større skala.

Regjeringens ønske om å «*redusere bruken av markedsmekanismer i alle deler av velferdsstaten*» bør etter KS syn gjennomføres overfor kommunene på en måte som utvider det lokale handlingsrommet, snarere enn å begrense det, og slik bevare den kommunale organisasjonsfriheten. KS har gitt innspill på dette til mandatet for utvalget som skal settes ned for å «*utrede hvordan kommersiell drift kan utfases i ulike skattefinansierte velferdstjenester, og legge fram en egen nullprofittmodell for hver slik sektor. Utvalget skal også foreslå en juridisk definisjon for ideelle driftsformer.*», jfr. budsjettavtalen mellom regjeringspartiene og SV.

Tillit i samarbeidet med lokalsamfunnet: Tillitsreformen må bidra til økt tillit i samfunnet og til demokratiet

KS vil peke på at Norge, sammen med resten av Norden, er kjent som et samfunn med høy grad av tillit, både til andre mennesker, til politikere og institusjoner og mellom partene i arbeidslivet. Det gir et godt utgangspunkt for å løse krevende samfunnsutfordringer og få legitimitet til vanskelige beslutninger.

Tillitsreformen bør bidra til å styrke de vesentligste faktorene som bidrar til tillit i samfunnet. Foruten tilfredshet med offentlige tjenester, handler det om høy utdanning, høy organisasjonsgrad og høy valgdeltakelse.

Tillitsreformen bør videre bidra til å styrke det lokale og regionale demokratiets evne til å løse stadig flere oppgaver på en måte som befolkningen oppfatter som grunnleggende tillitsvekkende. Det innebærer at kommunene og fylkeskommunene må ha mulighet til å tilpasse tjenestene etter lokale behov og prioriteringer, ivareta hensyn til etikk, rettssikkerhet og åpenhet i forvaltningen og samarbeide med næringslivet og sivilsamfunnet.

Med vennlig hilsen

Helge Eide /s/
Områdedirektør samfunn, velferd og demokrati

Tor Arne Gangsø /s/
Områdedirektør arbeidsliv