

Debatthefte 2021 – KS spør

Omstilling i koronaens tid



KOMMUNESEKTORENS ORGANISASJON

The Norwegian Association of Local and Regional Authorities

Innhold

05

HAR VI TILSTREKkelig
HANDLINGSROM FOR OMSTILLING?

15

HVORDAN FOREBYGGE OG
BEKJEMPE UNGT UTENFORSKAP?

Kjære politikere



Selv om Norge som samfunn har håndtert koronapandemien relativt godt, med få døde og alvorlig syke, er det likevel et faktum at den traff oss med betydelig styrke. I denne krisen har kommunene vist stor innsatsvilje og omstillingsevne. Dette har vært krevende både økonomisk og, ikke minst, menneskelige der ansatte fra kommunal sektor har ytt ekstra gjennom hele pandemien.

Vi har opplevd tilbakeslag for Norges økonomiske vekst – og for internasjonal økonomi. Med høyere arbeidsledighet i Norge og svekket utenlandsk etterspørsel etter våre produkter, blir de økonomiske rammene begrenset tidligere enn vi hadde sett for oss. Det betyr at prioriteringsutfordringene treffer hardere og tidligere enn ventet. Vi som samfunn står i tillegg overfor allerede kjente utfordringer som demografisk utvikling og klima- og miljøendringer.

For at kommuner og fylkeskommuner fortsatt skal kunne levere gode velferdstjenester til en aldrende befolkning, er det behov for både streng prioritering og tydelig evne og vilje til omstilling. Fremover vil tydelige trender være:

- Kostnadsvekst i helse- og omsorgstjenestene – yngre brukere krever stadig mer av ressursene.

- Arbeidet med å forebygge og bekjempe ungt utenforskap må forsterkes – tidlig og rask innsats er svært viktig, og her har kommunene en unik posisjon.
- Hardere prioriteringer kan føre til at inkludering i arbeidslivet blir mer krevende – her kan også kommunesektoren spille en nøkkelrolle.

Skal vi som samfunn lykkes med å møte disse utfordringene, er det helt nødvendig med en felles virkelighetsforståelse sentralt og lokalt og et sterkt lokalt selvstyre. Frihet til å tilpasse tjenestene lokalt er både en forutsetning for dette selvstyret, men det er også helt nødvendig for at Norge som samfunn skal klare å løse oppgavene vi står overfor i årene fremover.

Med Debattheftet 2021 og strategikonferansene vinteren 2021, ber KS om klare og konkrete tilbakemeldinger fra medlemmene på hvordan vi best omstiller oss for en ny tid. Har vi tilstrekkelig handlingsrom for omstilling? Hvordan kan vi forhindre og bekjempe ungt utenforskap?

Når det gjelder tariffoppgjøret 2021, er situasjonen i skrivende stund så uavklart at det blir gjennomført en egen medlemsforankring noe senere. Årets debattheft inneholder derfor ikke noe om tariffoppgjøret neste år.

Lykke til med diskusjonene!

Oslo, desember 2020

Lasse Hansen
Administrerende direktør



Har vi tilstrekkelig handlingsrom for omstilling?

Koronapandemien har satt tjenestetilbudet under press og forsterket flere av utfordringene vi står overfor som samfunn. En del av løsningen er større lokalt handlingsrom.

Situasjonen i kommunesektoren er nå svært krevende. I lengden vil det ikke være mulig å både oppfylle alle ekstra krav som følger av koronapandemien og samtidig gjennomføre alle andre oppgaver som normalt. Det har lenge vært klart at utfordringene med å finansiere det offentlige tjenestetilbudet fremover vil øke. Koronapandemien øker utfordringene ytterligere. Oljefondet tappes og den langsiktige økonomiske veksten svekkes. Innstrammingene i offentlige finanser kommer tidligere enn forventet. Det gjør at behovet for omstilling i norsk samfunns- og arbeidsliv forsterkes.

Kommunesektoren har i lang tid hatt et omstillingsbehov, for eksempel i eldreomsorg fra institusjonsbasert omsorg til omsorg i hjemmene. I kommunene og fylkeskommunene blir prioriteringene enda tøffere, og innovasjonstakten må øke. Dette innebærer nye/ endrede krav til kompetanse hos ledere og medarbei-

dere, og økte krav til å løse oppgavene på nye måter. En slik betydelig omstilling øker behovet for lokal frihet til å ta initiativ og løse felles utfordringer.

Kommunal sektor er på mange områder i fører-setet når det gjelder innovasjon i offentlig sektor. Bærekraftløftet, satsingen på smarte lokalsamfunn, digitalisering, innovative anskaffelser, Partnerskap for radikal innovasjon og samarbeid om komplekse og radikale løsninger på samfunnsutfordringer er eksempler på dette.

Samtidig ser vi at stadig mer komplekse oppgaver legger press på ressurser – og krever nytenkning og innovasjon. Det trengs andre grep enn ren effektivisering, både for å levere flere og bedre tjenester med færre ressurser, og for å møte forventninger fra innbyggere og næringsliv. For å få mer innovasjon, mer sammenheng i tjenestene, bedre kvalitet og økt

effektivitet bør det legges til rette for mer forsøksvirksomhet og eksperimentering i offentlig sektor. En velorganisert ordning for eksperimentering, for eksempel etter modell av de nyeste frikommuneforsøkene i Danmark, vil legge til rette for systematiske forsøk med frihet fra regler, lover og dokumentasjonskrav.

For å kunne tilby gode og relevante digitale tjenester til innbyggere, næringsliv og frivillige må det offentlige samarbeide på tvers av fagsektorer og forvaltningsnivå. Det stiller oss overfor nye utfordringer, som f.eks. når kommunal sektors tjenester er avhengige av leveranser fra staten. DigiSos er for eksempel en kommunal innbyggertjeneste for å søke om økonomisk sosialhjelp som leveres i samarbeid med NAV. I slike tilfeller må staten sørge for at kommunal sektor er delaktige i beslutninger knyttet til bl.a. videreutvikling og finansiering.

Analyser av regnskapsresultatene for 2019 viser at antall kommuner med lite økonomisk handlingsrom øker. Budsjettdokumentene i 132 kommuner for 2021 indikerer at budsjettert netto driftsresultat for alle kommuner vil ende på 0,4–0,7 prosent av driftsinntektene. Dette er en liten bedring fra 2020-undersøkelsen, men lavere enn anbefalt nivå og svakere enn i årene 2016–2019. Det er stor spredning i netto driftsresultat blant kommunene etter innbyggertall. De største kommunene budsjetterer med de høyeste resultatene.

VISSTE DU AT....

KS har sendt brev til partiene med forventninger til nytt Storting, som for eksempel:

Sørge for en kommuneøkonomi som gir handlingsrom for lokale prioriteringer til både velferd og lokal og regional utvikling.

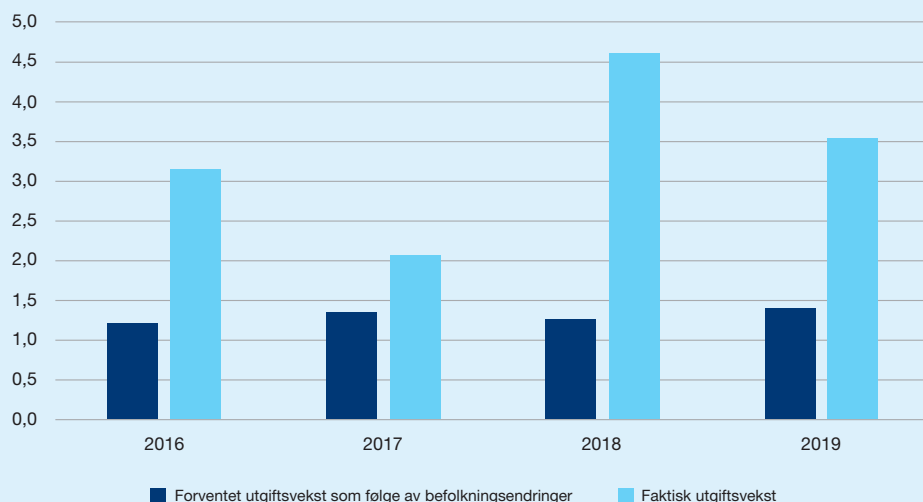
Unngå nye og utvidede bindende bemanningsnormer i kommunesektoren.

Sikre kommunesektoren reell innflytelse i nasjonalt digitaliseringsarbeid og at finansieringsmodellene ikke svekker kommunenes handlingsrom.

Sikre gode og treffsikre virkemidler for innovasjon i kommunesektoren.

Kilde: Tillit og trygghet – politikk for fremtidens kommunesektor. Forventninger til ny Stortingsperiode. Vedtatt av Hovedstyret 09.11.20.

Vekst i utgifter i pleie og omsorg, mrd. kroner faste priser



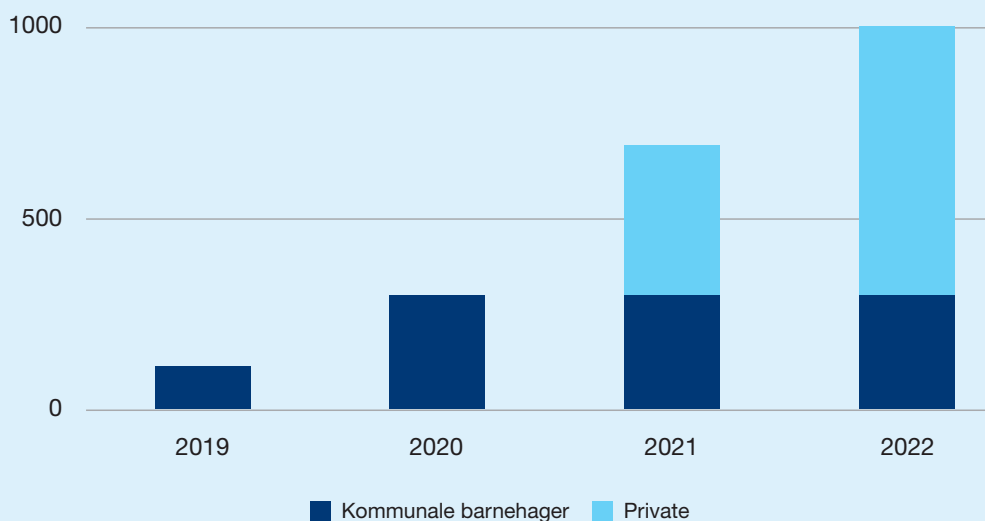
En medvirkende årsak til mer presset økonomi har vært kostnadsveksten i helse- og omsorgstjenestene over tid. Veksten kan ikke forklares av befolkningsutviklingen alene. Presset vil forsterkes ytterligere neste år, særlig om det reelle innslagspunktet i toppfinanseringsordningen for ressurskrevende tjenester vedtas økt. Kilde: KS, kommuneøkonomene

Begrensede økonomiske ressurser er faktoren som oftest nevnes som en brems i arbeidet med innovasjon i kommunen og fylkeskommunen. Når nesten halvparten av ordførerne i tillegg mener at lover og nasjonalt fastsatte krav hemmer innovasjon, er dette et viktig signal om at nødvendige endringer også er avhengige av mer lokalt selvstyre.

Vi vet at det lokale selvstyret står sterkt i befolkningen. De senere år har selvstyret fått styrket sin rettslige stilling overfor staten, men utfordres særlig av økt bruk av bindende bemanningsnormer. Det er bred politisk enighet om rammestyring som hovedprinsipp for statlig styring av kommuner og fylkeskommuner, men prinsippet etterleves ikke alltid i praksis.

For å kunne opprettholde et lokalt handlingsrom til nødvendig omstilling, er det viktig at nye lovkrav og forventninger strengt tilpasses de økonomiske rammer sektoren kan få i tida som kommer. Lokale løsninger kan være både mer tilpasset individuelle behov og økonomisk rimeligere enn standardløsninger fastsatt av Storting og regjering.

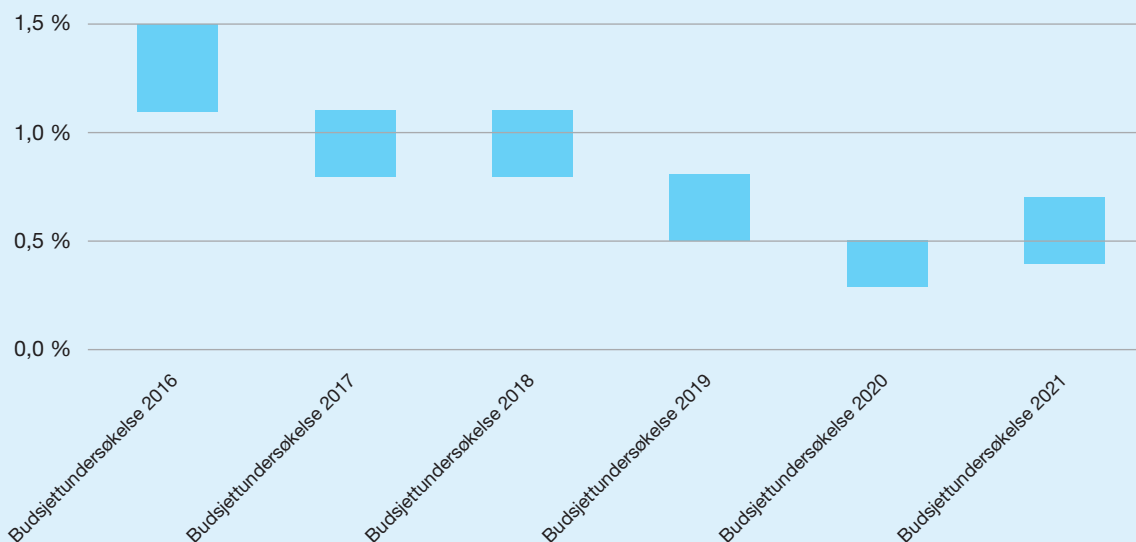
Manglende finansiering barnehagenormer



Bemanningsnormen og skjerping av pedagognormen vil medvirke til svekket kommuneøkonomi. I 2021 tilsier beregninger at det svekker kommunebudsjettene med vel 400 millioner kroner. Også den private delen av barnehagesektoren er svært bekymret for finansiering, og mener at bemanningsnormene er underfinansiert. Kilde: KS, kommuneøkonomene

KS synliggjør kommunesektorens behov på en rekke måter. Gjennom FOU-ordningen og egen kompetanse fremskaffer KS dokumentasjon og kunnskapsgrunnlag for videre handling. Som rådgivningsorganisasjon og utviklingspartner legger KS til rette for og sprer kunnskaps- og erfaringsbasert beste og neste praksis til sektoren.

Anslag budsjettert netto driftsresultat for kommunene utenom Oslo



Anslag budsjettert netto driftsresultat i sektoren har vært synkende over tid – og vil mot slutten av dette året ligge under det anbefalte nivået fra både nasjonale myndigheter og KS. Budsjettundersøkelsen 2021 har god representativitet med 132 av 355 av kommuner. Kilde: KS, kommuneøkonomene

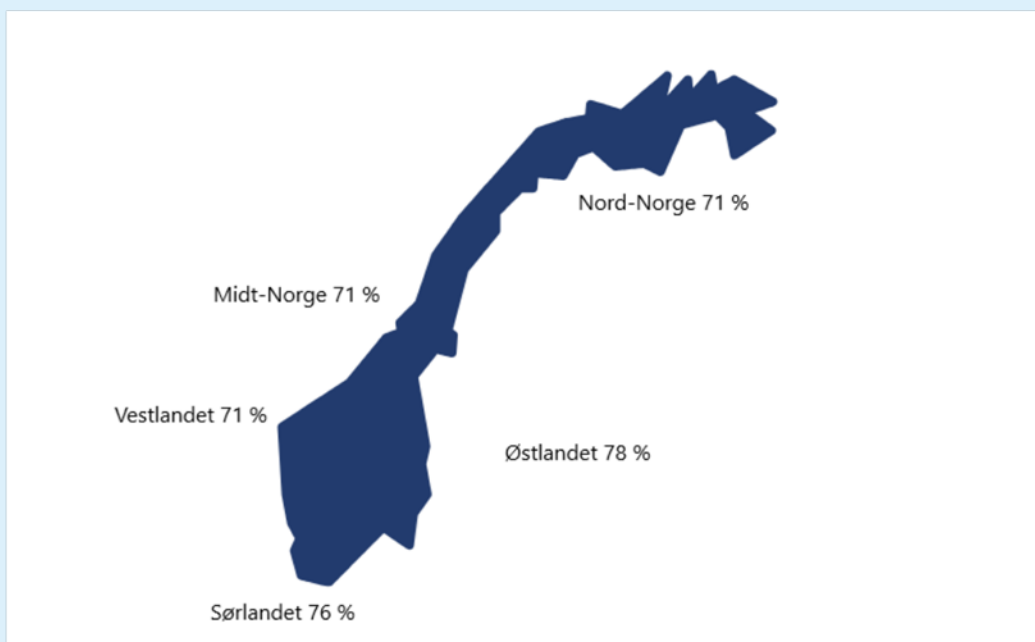
Medlemsdialogen er sentral for å få innspill i større saker av betydning for medlemmene. I tillegg til fylkesstyrene, kommunedirektørutvalgene og politiske og faglige kollegiale organer, rådfører KS seg løpende med medlemmene, for eksempel gjennom KommIT-rådet og Strategisk råd for innovasjon og forskning, med ledere fra utvalgte kommuner og fylkeskommuner.

Digitalisering i kommunesektoren

Landstinget la i februar 2020 føringer for KS' arbeid på digitaliseringsområdet for å sikre sam-ordning og økt gjennomføringskraft. Vedtaket tydeliggjør bl.a. at KS skal være en pådriver for digital kompetanse samt utvikling og utbredelse av felles kommunale løsninger og komponenter. Dette skal skje i samarbeid med regionale digitaliseringsnettverk og medlemmene. Vedtak og saksfremstilling kan leses på KS.no:

<http://opengov.cloudapp.net/Meetings/KS/Meetings/Details/985929?agendaltemId=242798>

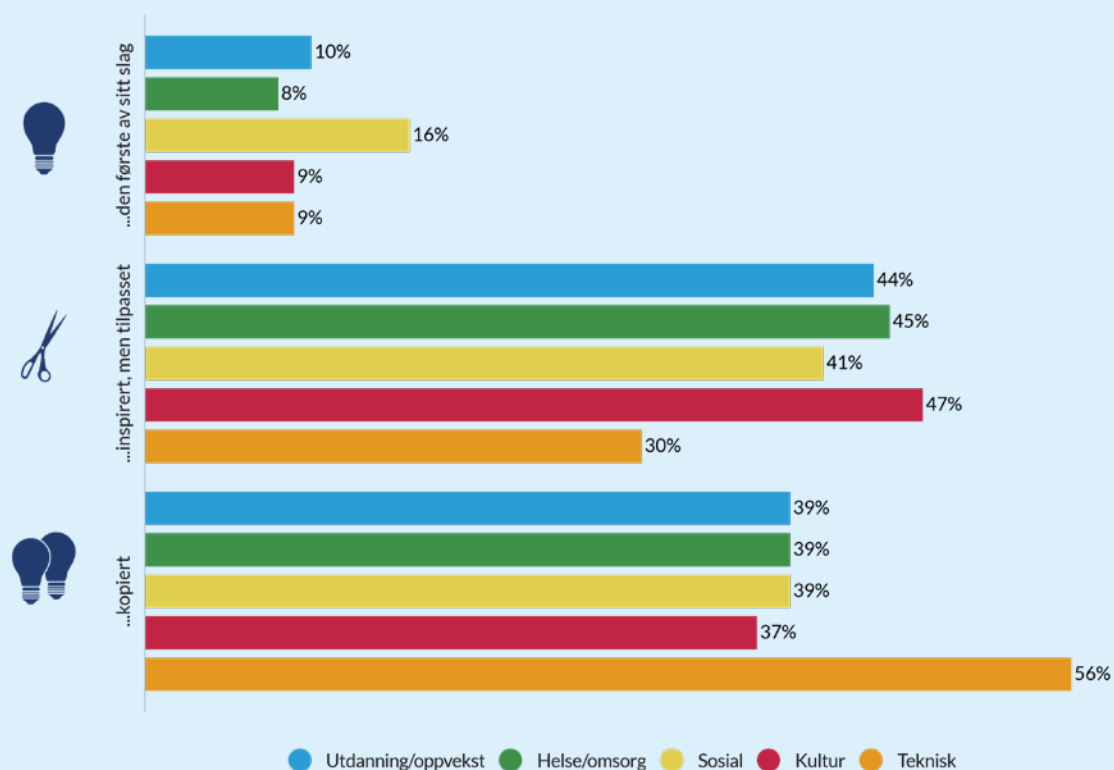
Har din virksomhet innført en eller flere typer innovasjoner de to siste årene?



Base: Alle (n=1800)

Innovasjon i kommunal sektor skjer over hele landet. Innovasjonsbarometeret 2020 viser at innovasjonstrykket fremdeles er høyt i kommunesektoren. Det samlede resultatet ligger omtrent på samme nivå som i 2018. Resultatene viser at virksomheter på østlandet er hacket mer innovative enn i resten av landet. Det er likevel ikke store forskjeller mellom landsdelene. Kilde: Innovasjonsbarometeret 2020, KS

Den nyeste innovasjonen var ...



Innovasjonsbarometeret 2020 viser at tre av fire virksomheter har innført en eller flere innovasjoner de siste to årene. Mest aktivitet er det i sosial sektor. Andelen kommuner og fylkeskommuner som svarer at de har innført helt nye løsninger (første av sitt slag) har gått litt ned siden 2018. Noen færre svarer også at den nyeste innovasjonen er inspirert av andre, men tilpasset egen virksomhet. Det er flere egenutviklede innovasjoner i de store kommunene enn i de små. Kilde: Innovasjonsbarometeret 2020, KS

KS' myndighetskontakt skjer gjennom faste møter med regjeringen, møter med stortingsgruppene, komitéer og de fylkesvise stortingsbenkene. I tillegg spiller KS aktivt inn høringsuttalelser til nye lovforslag, vurderinger av statsbudsjettet mv. For å oppfylle KS' mandat overfor medlemmene er alliansebygging med andre aktører også viktig, samt aktivt mediearbeid for å bidra til opinionsdanningen.

KS ivaretar kommunesektorens interesser i arbeidslivspolitikken gjennom det nasjonale trepartsarbeidet mellom partene i arbeidslivet og nasjonale myndigheter. Hovedavtalen legger rammene for omstillingsarbeid og gode prosesser mellom partene for utvikling av kvalitativt gode tjenester i kommuner og fylkeskommuner. Det er avgjørende for et godt resultat at de ansatte og deres organisasjoner involveres så tidlig som mulig når omstillinger og reformer skal gjennomføres.

Utviklingstrekk i statlig styring:

- begrenset bruk av øremerkede tilskudd
- redusert handlingsrom for bruk av eien-
domsskatt
- sterk økning i lovfesting av individuelle
rettigheter i perioden 1999–2009. Tegn kan
tyde på at denne tendensen avtar noe etter
2010
- flere lovkrav knyttet til prosedyrer, kompe-
tanse og bemanningsnormer på velferds-
områdene
- Det lokale selvstyret er lovfestet og kom-
muner og fylkeskommuner kan gå til søks-
mål mot staten for å prøve lovligheten av
statens vedtak
- bruken av innsigelser er strammet inn,
selvstyret veier tyngre ved statlig klage-
behandling og har fått sterkere stilling ved
statlig tilsyn
- økt bruk av konsultasjoner, avtaler og dia-
log mellom statlig og kommunal sektor



KS SPØR

1

Hva er det viktigste kommunene/fylkeskommunene gjør for å lykkes med nødvendig omstilling?

2

Er det spesielle statlig virkemidler – i tillegg til kommuneøkonomi - som kommunen/fylkeskommunen opplever er særlig begrensende for omstillingsarbeidet? I så fall, hvilke?

3

For å sikre handlingsrom for omstilling, hva bør KS særlig gjøre fremover for å ivareta sin rolle overfor medlemmene?



Hvordan forebygge og bekjempe ungt utenforskap?

Kommunesektoren har stort engasjement for god oppvekst og gode liv for innbyggerne. Likevel er det for mange unge som ikke finner tilhørighet i samfunns-, utdannings- og arbeidsliv. Utenforskap kan best forebygges gjennom tidlig innsats, med et helhetlig tilbud som favner hele barnet, inkludert familien. Mye gjøres allerede, men det kan og bør gjøres mer.

Ungt utenforskap er en av de store utfordringene i det norske samfunnet i dag. Ifølge NAV, står anslagsvis 120 000 unge mellom 20 og 30 år utenfor arbeid og skole (<https://memu.no/artikler/120-000-unge-voksne-mellom-20-og-30-ar-i-utenforskap/>). Altfor mange unge faller ut av videregående opplæring og antall unge uføre øker. Et økende antall barn vokser opp i familier med vedvarende lavinntekt. Psykiske lidelser er en viktig årsak til uførhet blant unge og frafall fra utdanning- og arbeidsliv. Omkostningene er store både for samfunnet og for de unge det gjelder, i tillegg til at arbeidslivet mister tilgang til nødvendig arbeidskraft og kompetanse.

Pandemien har forsterket utfordringen gjennom at sårbare unge berøres sterkere når økonomien og arbeidslivet rammes. Inkludering i arbeidslivet er blitt mer krevende, og flere unge står i fare for varig frafall fra utdanning og arbeid. Dette skaper behov for å tenke nytt for å forebygge ungt utenforskap og for å inkludere flere i arbeidslivet.

Erfaringer fra flere kommuner som benytter KS-verktøyet Utenforregnskapet er at det er krevende å prioritere utsatte barn og unge. Bakgrunnen er trang kommuneøkonomi, og fordi det i trange økonomiske tider kan oppleves utfordrende å gjøre prioriteringene når investeringen gjøres i kommunen og gevinsten tas ut i stat og samfunnet som helhet.

KS har etablert en rekke nettverk som jobber i spennet mellom universelle tiltak rettet mot alle og målrettede tiltak rettet mot enkeltgrupper og individer. Nettverk for barn og unges psykiske helse er et eksempel. Program og nettverk for folkehelse jobber for befolkningen som sådan og direkte mot særskilte målgruppe for å redusere sosial ulikhet, og jobber for å bedre psykisk helse og livskvalitet særlig for barn og unge.

Tidlig og helhetlig innsats

Lokal kunnskap, i kombinasjon med et bredt spekter av velferdstjenester, gjør at kommunesektoren

besitter mange av virkemidlene som kan forhindre og forebygge utenforskap. Kommunesektoren gjør allerede en betydelig innsats på dette området, men det er potensiale for å gjøre mer. Det som gjør kommunene godt egnet for tidlig og tverrfaglig innsats, er muligheten til å se de ulike tjenesteområdene i sammenheng og skape god samhandling i lokalsammenheng med barn og unges behov i sentrum.

Det statlige prosjektet 0–24-samarbeidet er et av mange tiltak som er satt i gang for å motvirke ungt utenforskap (<https://0-24-samarbeidet.no/>). Et resultat er oppvekstprofiler, utviklet av Folkehelseinstituttet, som svar på kommunenes ønske om bedre samordnet statistikk på tvers av tjenester for utsatte barn og unge. Kommuner og KS har deltatt i ulike delprosjekter under det statlige prosjektet, blant annet:

- I Nordisk 0–24 har KS deltatt med et nettverk av sju kommuner som har jobbet for å styrke kvaliteten på det tverrsektorielle samarbeidet for utsatte barn og unge.
- 12 kommuner har vært pilot i forsøk med programfinansiering for tiltak rettet mot utsatte barn og unge.
- I delprosjektet «Bedre tverrfaglig samarbeid» er myke virkemidler kartlagt både fra departementer, direktorater og KS.



Foto: Adobe Stock

VISSTE DU AT....

KS har sendt brev til partiene med forventninger til nytt Storting, som for eksempel:

Utvikle tiltak og strategier mot barnefattigdom og ulike former for utenforskap sammen med kommunesektoren.

Sørge for en reform av videregående opplæring som gir flere mulighet til å gjennomføre og bestå, gjennom mer fleksible opplæringsløp og fullfinansiering av nye oppgaver for fylkeskommunene.

Sikre ordninger som øker «inkluderingsvilje og evne» hos arbeidsgivere.

Kilde: Tillit og trygghet – politikk for fremtidens kommunesektor. Forventninger til ny Stortingsperiode. Vedtatt av Hovedstyret 09.11.20.

Kvalifisering til arbeid

Unge må kvalifiseres for å komme i jobb. For kommunesektoren innebærer dette både å ta et ansvar som arbeidsgiver ved å tilby unge jobb og kvalifisering, og å skape gode tjenester for å hindre at unge innbyggere faller utenfor. Tidlig innsats i grunnskolen er avgjørende for fremtidig deltakelse i utdanning og arbeid. Fylkeskommunene spiller en nøkkelrolle gjennom ansvaret for videregående opplæring. Kommunesektoren trenger arbeidskraft, samtidig som vi ikke har råd til at unge faller ut av utdanning – og kanskje aldri kommer seg inn i arbeidslivet.

Kompetansebehovsutvalget (NOU 2: 2018-2020) peker på at frafall fra videregående opplæring er en av våre største samfunnsutfordringer – samtidig som det også er store fremtidige rekrutteringsutfordringer

i deler av arbeidslivet. Det å sørge for at flere fullfører utdanningsløp, og kvalifiserer seg til arbeid er en av de viktigste oppgavene i velferdspolitikken. Det er viktig for den enkelte, for arbeidslivet og for samfunnet.

Innsats knyttet til kompetanse og kvalifisering til arbeid blir viktig. Her kreves et koordinert samarbeid mellom utdanningsmyndigheter, NAV/velferdstjenestene og arbeidslivet. Tilpassede kvalifiseringsløp må utvikles i tråd med arbeidslivets behov. Kommunesektoren har mye å bidra med både som arena for kvalifisering og for arbeidstrening. Gjennom partnerskapet i NAV har stat og kommune et felles ansvar for å sørge for at flest mulig får anledning til å delta i arbeidslivet. Mange kommuner erfarer at en utvikling av partnerskapet mot større kommunalt



Foto: Trigger

ansvar for arbeidsmarkedsområdet kan ha betydelig potensiale for å få flere unge ut av utenforskap og inn i arbeid og kvalifisering.

Kommuner og fylkeskommuner er store arbeidsgivere. De utgjør mange virksomheter med behov for kompetanse og arbeidskraft, og kvalifikasjonsprinsippet og utlysningsprinsippet gjelder ved ansettelser. Samtidig ser vi, med den økende andelen som står utenfor arbeidslivet, at det kan være behov for

å tenke nytt om hvilke muligheter kommuner og fylkeskommuner har for å tilsette personer som ikke har tilstrekkelig kompetanse eller arbeidserfaring. Dette er en utfordring vi må se på og løse i fellesskap.

Ungt utenforskap i KS' Partnerskap for radikal innovasjon

«Partnerskap for radikal innovasjon» er etablert av medlemmene og KS i fellesskap for å løse kritiske samfunnsutfordringer for vår sektor gjennom radikal innovasjon. I dette ligger et mer systemrettet innovasjonsarbeid som er for stort for den enkelte kommune, og som krever samhandling på tvers av sektorer og forvaltningsnivåer. Radikale innovasjoner vil kunne snu om på tenkemåter, og kan potensielt endre dagens tjenesteproduksjon fullstendig. Som konsekvens kan ansvar og oppgaver flyttes mellom sektorer, lover og regler endres, og nye roller og samarbeidsformer skapes.

Ungt utenforskap er valgt som en prioritert samfunnsutfordring i programmets arbeid. Den andre prioriterte samfunnsutfordringen er den demografiske utviklingen.

For samfunnsutfordringen Ungt utenforskap er det på bakgrunn av innsiktsarbeidet identifisert sju innovasjonsområder hvor det er spesielt viktig med radikal innovasjon. To av disse er utpekt som innganger for videre arbeid og vil påvirke de andre fem. De to innovasjonsområdene er knyttet til hovedprosjektene:

- En offentlig sektor for vår tid. Et helhetlig velferdssystem med barn og unge i sentrum
- Frakoblingsprosessen. Ny innsikt – dypere forståelse

Det igangsettes flere delprosjekter knyttet til prosjektene.



KS SPØR

4

Hva er det viktigste kommunen/fylkeskommunen gjør for å lykkes med å forebygge og redusere ungt utenforskap?

5

Er det spesielle statlig styringsvirkemidler – i tillegg til kommuneøkonomi – som kommunen/fylkeskommunen opplever er særlige begrensende for muligheter til å forebygge og redusere ungt utenforskap? I så fall, hvilke?

6

For å legge til rette for kommunens/fylkeskommunens arbeid med ungt utenforskap, hva bør KS særlig gjøre fremover for å ivareta sin rolle overfor medlemmene?

Postadresse: KS
Postboks 1378 Vika, 0114 Oslo
Besøksadresse: Haakon VII's gt. 9, 0161 Oslo

Telefon: 24 13 26 00

ks@ks.no
www.ks.no