

Utfordringsbilder for kommunesektoren - noen trender og utviklingstrekk

Vi lever i en tid der samfunnet og verden stadig endrer seg raskere og raskere. Vi påvirkes direkte og indirekte av både globale og mer lokale trender og drivkrefter. Noen trender er tydelige og kjente, andre drivkrefter kan være mer utydelige og kommer mer brått på oss. Drivkreftene virker sammen. Samtidig vil flere av driverne som tas opp her også være nøkler for å håndtere framtidige utfordringer i kommunal sektor.

1. Flere eldre - og flere som flytter

Økt levealder, gode velferdsordninger, tilflytting og utflytting påvirker demografien i Norge og gir større og mindre utslag i kommuner og fylkeskommuner. Vi lever lenger, og det blir flere eldre. De siste ti årene har omsorgsbyrden for eldre steget, det innebærer at antallet eldre (65 +) har steget raskere enn antallet personer i yrkesaktiv alder. Kombinert med en synkende fødselsrate i Norge skaper det en skjevfordeling mellom den økende andelen eldre og andelen nyfødte.

Andelen eldre i dag er høyest i de minst sentrale kommunene, mens andelen eldre synker i takt med økende sentralitet. SSB forutsetter en lavere aldring i sentrale strøk også i fremtiden. For utkantstrøkene blir dette motsatt med en svakere befolkningsvekst og en sterkere aldring. Aldringen er generelt sterkest i nord og i innlandet.

Et økende antall mennesker flytter og bosetter seg i andre land enn der de er født. Siden årtusenskiftet har antallet personer som bor i et annet land enn sitt fødeland, vokst med 40 prosent. Internasjonal migrasjon er sammensatt av mange ulike flyttestrømmer. Det er snakk om arbeids- og familieinnvandring, men også mennesker som flykter fra krig, konflikt og nød. Landene som rammes av krig, konflikt og fattigdom er som oftest langt unna Norge, men det betyr ikke at det ikke påvirker oss både nasjonalt og lokalt. Den store flyktningstrømmen i 2014 og 2015 førte til en kraftig økning i antall asylsøkere i Norge høsten 2015. Ikke siden Balkankrigen har tilstrømmingen vært større, og mottakskapiteten i Norge ble sprengt. Norske kommuner og det lokale engasjementet fikk en sentral rolle i å finne lokale løsninger. God integrering er og blir en viktig oppgave for å sikre et bærekraftig velferdssamfunn også i fremtiden.

2. Trangere økonomisk handlingsrom må håndteres

Det går mot en lavere økonomisk vekst i Norge. Regjeringen signaliserer også en betydelig nedgang i årlig økning i oljepengebruken. Framover vil finansieringen av økt offentlig ressursbruk dermed i mye større grad enn tidligere på 2000-tallet komme fra tradisjonelle kilder; skatt på formue og tradisjonelle inntekter.

Staten har mange store oppgaver ut over å kanalisere ressurser til kommunesektoren. Forsvar, samferdsel, forskning og alle varianter av kostnader knyttet til klimaendringer er noen områder som trolig vil prioriteres. Høyere renter vil legge ytterligere press på kommuneøkonomien. Økt deltagelse i arbeidslivet generelt kan gi en noe bedre utviklingen enn det prognosene tilsier. Men hvor mye ressurser vil kommunesektoren bli tilført til velferdsproduksjon og øvrige oppgaver?

Samtidig som inntektsveksten går ned, øker behovet for tjenester som kommunal sektor dekker, særlig helse og omsorgstjenester. Det er store vedlikeholdsbehov innen infrastruktur og annen realkapital. Bekjempelse av klimaendringer, og følgene av endringene – vil i økende grad komme på kommunenes bord. Kommunesektoren har også en sentral plass i å legge til rette for omstilling av næringslivet til en redusert petroleumsnæring og til generelt mer bærekraftig aktivitet. For å unngå en nedbygging av velferdstilbudet må det tas grep. Jobbe smartere i offentlig sektor er det beste svaret. Det er imidlertid store og økende forskjeller i størrelse, vekst og i rammevilkår for øvrig.

Kommunene står derfor over for helt ulike utfordringer – og kan til dels ha motstridene ønsker om tiltak. For å få pengene til å strekke til vil kommunesektoren også ganske sikkert måtte prioritere strengere og ta vanskeligere valg på vegne av innbyggerne. Statlige krav, normer og individuelle rettigheter reduserer handlingsrommet. Tiltak for økt effektivitet vil i mange tilfeller innebære økte kostnader på kort sikt og det vil være usikkerhet om effektene og det vil ta tid før de økonomiske gevinstene kan identifiseres og realiseres. Vil kommunene ta sjansen på å sette i gang tilstrekkelig mange slike prosjekter?

3. Lokaldemokratiet under press

Det er lang tradisjon for lokaldemokrati og lokalt forankrede beslutninger i Norge. Samtidig peker flere og flere på at økte forventninger, endrede økonomiske og juridiske betingelser og statlig styring skaper press på lokaldemokratiet og innbyggernes tillit til lokaldemokratiet.

KS' Lokaldemokratiundersøkelse viser økende forventning fra innbyggerne om å delta i lokaldemokratiet, også mellom valg. En utfordring er å finne riktig måte å involvere innbyggerne på, slik at deltakelsen oppleves som fruktbar, og at innbyggerne får en forståelse for hvordan politikken skapes og virker. Det er en særlig utfordring å engasjere barn og unge.

I økende grad tas viktige avgjørelser og beslutninger langt fra lokalsamfunnene. Et forskningsprosjekt ved UiO har sett på hvordan globalisering påvirker ulike lokalsamfunn ulike steder i verden. Noen av funnene er at mennesker føler avmakt når de ikke lenger opplever at de har innflytelse over viktige avgjørelser som gjelder deres lokalsamfunn. Mange opplever et demokratisk underskudd, at avgjørelser tas høyere og høyere opp i systemet, og at det blir vanskeligere å vite hvem de skal henvende seg til.

Det er mange årsaker til at lokaldemokratiets status trekkes frem som en utfordring de neste årene. Noe av dette gjelder den stadig økende individualiseringen av offentlige tjenester og større innslag av rettighetslovgivning. Økte forventninger og større behov blant innbyggerne, samtidig som man opplever effektiviseringskrav fra statlig hold, setter lokalt forvalgte under sterkt press. Resultatet kan bli en mer eller mindre handlingslammet kommunesektor og et dårlig fungerende lokalt demokrati.

4. Arbeidsliv i kontinuerlig omstilling - arbeidskraft og kompetanse

Kommuner og fylkeskommuner representerer både arbeidskrafts- og kompetanseintensive arbeidsplasser. Over 375 000 årsverk blir utført av vel 465 000 ansatte. Det gjør kommunesektoren til det største offentlige arbeidsgiverområde, med ledere og ansatte som hver dag leverer tjenester til innbyggere over hele landet. Mer enn 78 prosent av disse er kvinner. Gjennomsnittsalderen er drøye 44 år i kommuner og noe høyere i fylkeskommuner. Det store flertallet av disse jobber med helse og omsorgstjenester og innen oppvekst. 51 prosent jobber heltid. Turnover er i gjennomsnitt på 12 prosent.

Kommuner har i dag størst utfordringer med å rekruttere til helsetjenester og til teknisk sektor. Fylkeskommuner har størst utfordringer med rekruttering til tannhelsetjenester, teknisk sektor og yrkesfagsutdanning. Det er markante forskjeller i utfordringer med å sikre kompetanse mellom landsdeler, mellom ulike kommuner og fylkeskommuner og mellom ulike yrkesgrupper. Med endringer i demografi, flyttemønstre, teknologisk omstilling osv. vil trolig disse forskjellene forsterke seg. En av de største utfordringene som arbeidsgivere er å ta ut gevinster ved digitalisering. Kompetanse innen IKT, innovasjon og evne til omstilling og læring er sterkt etterspurt.

Dersom morgendagens oppgaver skal løses på akkurat samme måte som i dag, må antall årsverk måtte økes dramatisk framover. I alle deler av landet vil behovet for årsverk i helse og omsorg øke sterkt. Mer enn 42 prosent av årsverkene i kommunesektoren vil måtte øremerkes helse og omsorgstjenester i 2026. Helsedirektoratet har fått utført et scenarioarbeid knyttet til framtidens

behov for helsefaglig arbeidskraft og kompetanse. Det er sett på sentrale endringskrefter og hvordan disse vil påvirke framtidig etterspørsel etter og tilbud av helsepersonell. Det antas at arbeidskraftsbehovet vil henge sammen med i hvilken grad det offentlige tar i bruk velferdsteknologi. Det handler også om offentlig prioritering av helse- og omsorgssektoren, og i hvilken grad man vil samarbeide med andre aktører for å løse velferdsoppgavene. Det gir nye utfordringer for ledere og ansatte, nye kompetansebehov og lederferdigheter.

Arbeidslivet er i en digital omstilling. Automatisering vil prege de fleste sektorer. Den digitale omstillingen krever ny kompetanse hos så vel ledere som ansatte. En analyse fra OECD tyder på at mange av jobbene i Norge er mindre utsatt for automatisering enn i andre land. Kommunesektoren representerer med sitt mangfold av oppgaver og yrker både jobber som trolig vil automatiseres og yrker hvor det er lite sannsynlig. Samtidig er det liten tvil om at digitaliseringen vil endre arbeidshverdagen i kommunesektoren betydelig de nærmeste årene. Andre temaer som vil påvirke framtidig arbeidsliv er også delingsøkonomi, organisasjonsgraden videre, regionale forskjeller og utvikling i arbeidsmarkeds- utdannings- og kompetansepolitikken.

5. Klima sterkere på dagsorden

Behovet for raske og omfattende kutt i klimagassutslippene og omstilling til et lavutslippssamfunn vil kunne resultere i en vesentlig økt satsing på samfunnsutviklerrollen i mange kommuner og fylkeskommuner de nærmeste årene. Dette vil også virke inn på arbeidsform og styringsmodeller. Klimaarbeidet i mange kommuner vil kunne gå fra å være «ildsjelbasert» til å bli «institusjonalisert», slik at omstillingsperspektivet vil inngå i mer eller mindre alle tjenesteområder.

Alle tiltak som er innmeldt til Paris-avtalen vil bare utgjøre en tredjedel av det som trengs for å nå avtalens mål om å begrense den globale temperaturstigningen til godt under to grader, med mål om 1,5 grader. Dette gir et stort behov for å øke ambisjonsnivået i alle land.

Norges planlagte klimasamarbeid med EU (vårt foreløpige bidrag til Paris-avtalen) vil gi vesentlig økt press for nye tiltak her hjemme. Samarbeidet vil innebære at det skal kuttes 20-25 millioner tonn fra 2021-2030 innen transport, bygg, avfall og landbruk, basert på en rettslig bindende avtale. Dette skal oppnås med «hovedvekt på innenlandske utslippsreduksjoner». Mesteparten av kuttene vil måtte tas innen transportsektoren, hvor kommunesektoren kan spille en nøkkelrolle. I Jeløya-plattformen og Nasjonal Transportplan er det lagt føringer for at all offentlig kollektivtrafikk skal være utslippsfri i 2025.

Innfasing av el-ferger og Trøndelags arbeid med å utvikle verdens første hydrogen-hurtigbåt er eksempler på hvordan deler av kommunesektoren nå er i gang med samfunnsutvikling via innovasjon og samarbeid med andre lokale aktører. Samtidig viser Oslos arbeid med klimabudsjett og tilhørende styrings- og rapporteringssystemer hvordan innovasjonsarbeidet også flyttes over på det organisatoriske området og at omstillingsutfordringene kan virke inn på hele arbeidsfeltet i kommunesektoren.

6. Digitalisering i høyt tempo

Norge er i Europa-toppen når det gjelder en digital offentlig sektor. Samtidig kan vi, og må vi, bli bedre. De fleste tjenester som brukes i offentlig sektor er kommunale tjenester. Det er her innsatsen må rettes, ikke minst for å møte innbyggernes forventninger. Digitalisering må ses i sammenheng med organisasjonens overordnede planer og tjenesteområdenes behov, og de folkevalgte må involveres. Ettersom flere kommuner, fylkeskommuner og virksomheter digitaliseres, øker behovet for grunnleggende infrastruktur. Digital infrastruktur kan bety tekniske systemer som er viktig for at tjenesten skal fungere, men det handler også om mobilnett, bredbånd og satellitter.

IKT og digitaliseringsinvesteringer kan også være dyre å bære for enkeltkommuner, og ofte er det stor risiko ved nye prosjekter. Dette skaper et skille mellom kommuner som har råd til å satse, og de

som ikke har det. Å utarbeide en fellesmekanisme for finansiering av digitaliseringsprosjekter har derfor vært et nødvendig trekk for å lykkes med digitaliseringen av kommunal sektor. Sammen med staten (KMD) har KS satt i gang et spleiselag mellom kommuner og fylkeskommuner der midlene brukes til utvikling og forvaltning av digitale løsninger (DigiFin). Når ny teknologi og nye tjenester utvikles er det viktig å involvere de som skal benytte seg av tjenestene. Brukerinvolvering og tjenestedesign har blitt mer vanlig i utviklingen av nye tjenester, der brukernes behov er det sentrale. Universell utforming skal være et av virkemidlene for å redusere digitale skiller i befolkningen.

Skal samordningen mellom stat og kommunal sektor lykkes er det avgjørende at staten er samordnet på tvers av departementer, direktorater og statlige virksomheter. I tillegg til økonomiske og statlige samordningsutfordringer reiser digitaliseringen juridiske utfordringer knyttet til eierskap til løsninger, forhold til leverandørene etc. Personvern vil bli svært viktig for kommunene framover. Vil felles digitale løsninger kreve sentraliserte saksbehandlingssystemer, som favoriserer større kommuner? Større kommuner «leder» på de mindre i en slik grad at det kan gi store forskjeller i tjenesteproduksjonen. Vil digitalisering i samfunns- og arbeidsliv føre til at noen kommuner blir mindre attraktive som arbeidssted? Er digitalisering automatisk det samme som standardisering, og i så fall hva da med det lokaldemokratiske engasjementet hos en kommunal sektor som eventuelt kun forvalter standarder?

7. Bevegelser i kommune- og fylkeskommunekartet

Kommune- og fylkeskommunestrukturen er i sterk endring. Fra 2020 vil Norge ha 356 kommuner og 11 fylkeskommuner. Nær én av tre innbyggere får ny kommune fra 2020. De siste 30 årene har kommuner med under 3 000 innbyggere hatt en gjennomsnittlig reduksjon i folketallet på 16 %, mens de øvrige kommunene i gjennomsnitt har hatt vekst. Kommuner med over 50 000 innbyggere har i gjennomsnitt hatt en vekst på 43 %. Forskjeller i befolkningsveksten gir også ulik alderssammensetning kommunene i mellom. Til sammen vil noen mene at dette gir en sentraliserings- og urbaniseringstrend. Samtidig med endringene i kommunegrenser er det pekt på at samarbeid i form av regionråd er i utvikling. Det gjelder også andre varianter av interkommunale samarbeid.

De nye fylkeskommunene vil i gjennomsnitt ha 475 000 innbyggere. Samtidig blir det fortsatt store variasjoner, fra nær 1,2 millioner i nye Viken til drøye 240 000 innbyggere i Nordland. Før regionreformen var det i gjennomsnitt 275 000 innbyggere i fylkeskommunene. Etter 2020 vil det være 36 kommuner i gjennomsnitt per fylke (mot 24 i dag), her er Oslo holdt utenom. Bevegelsene i kommunesektoren kan i et nasjonalt perspektiv se mindre ut, men regionalt og lokalt vil det trolig bli mer synlig «streck i laget». Det er pekt på at generalistkommuneprinsippet på nytt vil kunne komme under press. Det er også reist spørsmål om hvordan relasjoner, dialog og samhandling mellom kommuner/fylkeskommuner/fylkesmann m fl vil bli framover i de nye fylkene.

Staten vokser, og forvaltningen blir mer sektorisert og mindre samordnet. Flere store samfunnsutfordringer krever imidlertid innsats på tvers av sektorer for å løses. Det gjelder for eksempel areal- og transportutvikling, byvekst, reduksjon av klimagasser og klimatilpasning, kystsoneforvaltning og folkehelse. Det gjelder også utfordringer knyttet til integrering, kompetansepolitikk og næringsutvikling. Det er pekt på gevinster ved å flytte oppgaver fra stat til fylkeskommunalt nivå, og et potensiale for regional samfunnsutvikling gjennom å styrke fylkeskommunenes rolle.

8. Utenforskap, større mangfold og økende ulikheter

Utenforskap kan ramme alle. Sykdom, inntektstap, arbeidsledighet og ensomhet er noe de aller fleste opplever en eller flere ganger i livet. Sett under ett lever de fleste innbyggerne i Norge trygge og gode liv. Likevel er det for mange som av ulike årsaker står i utkanten av eller utenfor fellesskapet. Det medfører store individuelle så vel som samfunnsmessige omkostninger, og konsekvensene er så

store. Utenforskap kan hindre det enkelte menneske å leve et godt liv og gjøre at samfunnet ikke får mobilisert innbyggernes ressurser for å løse viktige samfunnsoppgaver. Eksempler på utenforskap på individnivå handler om:

- Omsorgssvikt rammer 5 - 8 % av alle barn i Norge
- Sosioøkonomisk bakgrunn og skoleprestasjoner forutsier i stor grad barns og ungdoms utdanningskarrierer
- 30 % av elevene som begynner på videregående opplæring i Norge, har ikke fullført utdanningen etter fem år. Har vært stabilt over tid, noe bedre de siste 2 år
- I mars 2018 var det 111 000 arbeidsledige i Norge
- Over 700 000 personer i arbeidsfør alder mottar helse relaterte ytelser
- Psykiske lidelser er registrert som hovedårsak til omtrent en tredjedel av alle uførepensjoner
- Økning i inntektsulikhet og relativt fattigdom – 10,3 % av alle barn i Norge tilhørte en husholdning med vedvarende lavinntekt i 2016. Oslo har størst andel barn i lavinntektsfamilier, mens Finnmark har den sterkeste økningen viser ferske tall fra SSB

Det er også påpekt at hele lokalsamfunn kan oppleve en form for utenforskap i takt med at offentlige tjenester i økende grad sentraliseres. En annen trend er utviklingen av såkalte «parallell-samfunn» med opphoping av personer som verken er i utdanning, arbeidstrening eller arbeid.

400.000 nordmenn opplever et digitalt utenforskap. Dette utenforskapet forklares av manglende digital kompetanse og vilje til å ta i bruk nye digitale verktøy. Men like viktig er det at det offentlige ikke tilrettelegger for de som ikke klarer å henge med. Utfordringen er mer utbredt blant eldre, men det kan også handle om ungdom. Språkutfordringer kan også føre til et utenforskap i den digitale verden.