

Fra:	KS	Dato:	07.05.2015
Til:	Finansdepartementet	Dokument nr.:	Dokumentnummer
Kopi til:	Kommunal og moderniseringsdepartementet		

## Høringsuttalelse fra KS om NOU 2015:1 – Produktivitetskommisjonens første rapport

Produktivitetskommisjonen har i sin første rapport gitt en bred og innsiktsfull oversikt over produktivitsutfordringene som en står overfor i norsk økonomi. Den har også et reflektert forhold til utgangspunktet, når den klarlegger at selv om økt produktivitet på ulike områder er et viktig mål, bør det ikke nødvendigvis være et overordnet mål for samfunnet, både fordi høy produktivitet i de enkelte aktiviteter ikke nødvendigvis gir høyest samfunnsøkonomisk lønnsomhet, og fordi fordelingshensyn kan tilsi andre løsninger.

Kommisjonen viser allerede i sitt innledningskapittel til at kunnskap er den viktigste kilden til økt produktivitet, og trekker i denne forbindelse fram middelmådige resultater i norsk skole. Samtidig synes kommisjonen innforstått med at produktivitet ikke bare avhenger av faktisk kunnskap, men at også mellommenneskelige forhold slik som samarbeidsevner og tillit er vesentlig for å oppnå et produktivt samfunn. Det er rimelig å anta at skolen i Norge bidrar til godt samarbeid og høy grad av tillit mellom innbyggerne, og dermed gir store produktivitsbidrag.

Produktivitet handler således ikke bare om kunnskap om teknologi, men også om hvordan mennesker samhandler og rammene for denne samhandlingen, eller mer bredt: den sosial kapitalen i samfunnet. Utallige studier rangerer Norge høyt på sosial kapital, og antakelig er det ikke mulig å øke produktiviteten ytterligere langs denne veien. Men den sosiale kapitalen kan forvitte, i press fra mer nærsynte tiltak for økt produktivitet. Når en vurderer konkrete tiltak som tar sikte på å øke produktiviteten er det viktig at en også vurderer hvordan tiltaket påvirker den sosiale kapitalen, for å sikre at vinningen ved tiltaket samlet sett og over tid ikke går opp i spinningen.

Kommunesektoren tilbyr en rekke tjenester, herunder forvaltningsoppgaver, til både husholdninger og bedrifter. Det er dermed klart at måten disse tjenestene utføres på kan bidra til å styrke produktiviteten i privat sektor. Økt produktivitet i privat sektor vil på sin side gi økte skatteinntekter, men gir samtidig – gjennom høyere lønninger – et høyere kostnadsnivå for offentlig sektor. Selv om økt produktivitet i privat sektor avgjør vår velstand, er det derfor bare gjennom økt produktivitet i offentlig sektor at vi kan sikre et offentlig finansiert velferdstilbud som holder følge med velstandsutviklingen, når eldrebølgen etter hvert setter inn for alvor.

Kommisjonen har gitt en meget bred gjennomgang av produktivitsutfordringene. Det er utvilsomt meget nyttig med en slik samlet presentasjon av mulige problemområder, men det vil ikke overraske om det i noen grad kan ha gått på bekostning av dybde i noen av analysene som ligger bak anbefalingene av mulige tiltak. KS vil derfor generelt tilrå at en vurderer de konkrete anbefalingene kritisk før de eventuelt iverksettes.

KS vil i det følgende kommentere utvalgte analyser og konklusjoner i rapporten. Merknadene følger hovedkapittelinnvidlingen i rapporten. Utdanning er gitt særskilt oppmerksomhet.

## Kapittel 11 Regulering av byggevirkksomheten

### *Kommunal tilrettelegging for boligbygging*

Kommisjonens beskrivelse av manglende kommunal tilrettelegging for boligbygging er upresis og mangler dokumentasjon. De fleste kommuner som ligger i pressområder har regulert betydelige arealer til boligbygging, hvor også andre samfunnshensyn er veiet inn. Kommunens oppgave er så veie ulike hensyn mot hverandre, og KS mener at det blir vel snevert dersom utbyggingsprosjekters lønnsomhet ensidig skal prioriteres fremfor andre legitime og viktige samfunnshensyn. KS kan heller ikke se at kommisjonen har begrunnet påstanden om at påstått manglende kommunal tilrettelegging for lønnsom utbygging fører til langvarige omkamper.

### *Plan- og byggesaksbehandling*

KS er enig i den virkelighetsbeskrivelsen som produktivitetskommisjonen gir, og er fornøyd med at gevinstpotensialet ved økt bruk av IKT i plan- og byggesaksbehandlingen blir trukket frem. Arbeidet med ByggNett og digitaliseringsarbeidet i kommunene innenfor plan, bygg og geodata som nå utføres av DiBK sammen med KS/kommIT og Kartverket, er sentrale tiltak for at man skal få til bedre prosesser, økt kvalitet på beslutninger og ikke minst mer effektive prosesser hos både næringslivet, innbyggere og forvaltningen. Dette arbeidet er langsiktig og innebærer investeringer lokalt i kommunene for å få på plass en mer fremtidsrettet IKT-arkitektur som bygger opp under nye digitale tjenester rettet mot næringsliv og innbyggere innenfor plan- og byggesak. Derfor må den videre IKT-satsingen på området basere seg på tett samarbeid mellom stat, kommunesektor og næringsliv (bl.a. boligprodusentene).

## Kapittel 12 Arbeidstidsreguleringer

KS mener at arbeidstidsbestemmelsene er en sentral faktor i arbeidet med å utvikle en heltidskultur i kommunesektoren. Spesielt i pleie- og omsorgssektoren er det en utbredt deltidskultur, med en deltidsandel på nærmere 70 pst. Tall fra KS' PAI-register (Personal Administrativt Informasjonssystem) viser at dersom stillingsstørrelsene holder seg på dagens nivå, vil det i 2023 være behov for 14 400 flere helsefagarbeidere. Dersom gjennomsnittlig stillingsstørrelse øker med ett prosentpoeng i året fram mot 2023, vil økningen i behovet for rekruttering av denne gruppen være 3900. Tilsvarende gjelder at det ved dagens stillingsstørrelse vil være behov for 5 500 flere sykepleiere i 2023, mens det dersom gjennomsnittlig stillingsstørrelse øker med ett prosentpoeng i året vil være behov for 1850 flere sykepleiere. Dette viser tydelig arbeidskraftpotensialet som ligger i å øke stillingsstørrelsene og redusere deltidsarbeid.

KS har forventninger til det nedsatte Arbeidstidsutvalget, som skal foreta en helhetlig gjennomgang av arbeidstidsbestemmelsene med tanke på en mer fleksibel og hensiktsmessig organisering av arbeidslivet som kan ivareta framtidens behov for kompetanse og kvalitet i norsk arbeids- og samfunnsliv. KS sitter i referansegruppe for utvalget og har gitt flere innspill.

KS vil minne om at en del av de problemstillingene som trekkes opp i kapitlet om arbeidstidsreguleringer nå ikke lenger er relevante som følge av endringene i AML som nylig er foretatt. Vi forutsetter at kommisjonen tar høyde for dette i sitt videre arbeid.

## Kapittel 15 Effektivisering av offentlig sektor

### *Styring av og ledelse i kommunal sektor*

KS støtter kommisjonens etterlysning av mindre statlig kontroll og detaljstyring for å gi mer tid til kjerneoppgaver, og fremme mer effektiv ressursbruk og innovasjon. KS' FOU-prosjekt «Er administrasjon

sløsing eller en forutsetning for god ledelse?» viser at administrasjon forstås som en viktig del av ledelse, men at det vurderes å gå på bekostning av andre oppgaver. Kunnskap om endringskompetanse og strategisk ledelse er viktig for å gjennomføre nødvendige omstillings- og endringsprosesser. God håndtering av arbeidsgiverrollen er en av nøklene for å nå lokale mål som kommuner setter seg i omstillingsprosesser.

KS deler imidlertid ikke vurderingen om at økt effektivitet gjennom mindre kontroll og detaljstyring forutsetter mindre mulighet for innblanding fra folkevalgte organer. Større frihet for kommunene og fylkeskommunene til å prioritere og tilpasse velferdstilbudet til innbyggernes behov vil styrke det lokale demokratiet og gi en mer effektiv ressursbruk innenfor begrensede økonomiske rammer. Utfordringen er å sikre økonomisk og juridisk rammestyring i praksis, både gjennom lovgivning og i statsforvaltningens praksis.

#### *Re-design av arbeidsprosesser med støtte av IKT*

Det er ikke nok å investere i IKT. IKT gir nye muligheter til å endre og innovere arbeidsprosesser, som igjen kan utløse produktivetsgevinster i tjenesteproduksjonen overfor innbyggerne.. Dette er mye tyngre enn det høres ut som, og derfor må ledere først og fremst trene organisasjonen sin på dette området. Kartlegging av brukerreiser og bruk av tjenestedesign som metode benyttes stadig oftere i offentlig sektor, og med stort utbytte for brukerne. På alle nivåer må innovasjon starte med brukernes behov, deretter designe en ny arbeidsprosess - for så å bruke det til å stille krav til leverandører som skal utvikle teknologiske løsninger for oss. Her ligger et stort potensiale for økt produktivitet og gode muligheter for å kunne hente ut gevinster.

KS erfarer at det ligger et stort produktivetspotensiale i å ta ut gevinster av IKT-investeringer. Offentlig sektor har manglet systematikk og kompetanse på gevinstrealisering. Også i privat sektor er det lang vei fra det å investere i ny teknologi til det å realisere effektiviseringsgevinstene. Det må gjerne en krise til for å få i gang den prosessen. KS har startet arbeid med gevinstrealisering gjennom KommIT, men mangler kapasitet til å ta dette ut i sektoren i stor skala.

#### *Økt gjennomføringskraft gjennom bedre IKT-samarbeid mellom stat og kommuner*

KS mener at hele offentlig sektor må ses under ett på digitaliseringsområdet. På enkelte områder er det behov for mer samordning enn i dag. Det kan være hensiktsmessig å ta i bruk flere virkemidler fra et nasjonalt nivå.

Kommunal sektor må imidlertid tidlig med i strategi- og planprosessene som statlig forvaltning driver og som har konsekvenser for kommunesektoren. Tiltakene må kostnadsberegnes og man må sammen finne egnet finansieringsform. KS krever mer konsekvent bruk av de etablerte mekanismene for dette: Kostnadsberegningsordningen og lovmedvirkningsordningen.

#### *Utvikling og bruk av felles IKT-komponenter*

Riktig bruk av felleskomponenter, deling på tvers av virksomheter og gjenbruk har stort produktivetspotensiale for offentlig sektor. Samarbeidsrådet SKATEs (Styring og koordinering av tenester i e-forvaltning) arbeid med veikart for felleskomponenter er forbilledlig, og må være noe alle virksomheter i offentlig sektor forholder seg til. Men det krever at det ryddes i roller, at eierskap som hindrer deling gjennomgås, og at en samarbeider slik at bredden av behov kommer fram i utviklingen av komponentene. Hvis en del av offentlig sektor utvikler noe smart, må det legges til rette for at komponenten eller løsningen deles med resten av offentlig sektor. Vi er i en slik situasjon med KS-komponenten SvarUt, som flere statlige virksomheter nå vurderer å ta i bruk.

### *Standardisere de rette tingene*

Arbeid med IKT-standardisering og -arkitektur må prioriteres. Dette er et arbeid som må gjøres nasjonalt og de som representerer offentlig sektor må i fellesskap vurdere hva som skal være obligatoriske standarder for hele offentlig sektor. Noen arkitekturprinsipper må ligge til grunn; prinsipper det må være pålagt å følge, og som markedet må forholde seg til i utvikling av løsninger. Denne typen nasjonal styring er ønsket også fra kommunal sektor.

### *Rammebetingelser for innovasjon*

For at offentlig sektor skal kunne få et innovasjonsløft må det legges til rette for det. Det bør utvikles bedre rammebetingelser for innovasjon; et innovasjonssystem på linje med det som finnes for privat sektor. Et slikt innovasjonssystem bør blant annet bestå av kunnskapsutvikling, forskning og utdanning, risikoavlastende elementer som rådgivning og finansiell støtte, samt lovgivning som støtter og ikke hindrer innovasjon. KS oppfordrer regjeringen til å arbeide systematisk med å utvikle et innovasjonssystem for offentlig sektor, og starte med å utrede etablering av en innovasjonspådriver for offentlig sektor etter modell fra Danmark eller Storbritannia.

### *Anskaffelsesprosesser*

Det er behov for en forenkling av regelverket om offentlige anskaffelser som sikrer at offentlige innkjøperne kan gjøre et godt profesjonelt innkjøpsarbeid. Mindre feil fra oppdragsgiver eller tilbyder må ikke medføre uforholdsmessige konsekvenser. Regelverket må bygges opp for å ivareta det gode innkjøp. KS forventer at dette blir ivaretatt i Regjeringens pågående forenklingsarbeid.

Frykten for å gjøre noe galt medfører ofte at alt for stor innsats legges i å gjennomføre prosessen regelriktig, fremfor å oppnå god behovsdekning. Dette innebærer fare for et effektivitetstap ved at transaksjonskostnadene ikke står i forhold til anskaffelsens verdi.

Rambøll og Inventura har i en rapport for KS (2014) nylig pekt på at utvidet adgang til å rette opp feil og mangler ved tilbud vil kunne gi besparelser. Det er følgelig behov for at det gis adgang til økt dialog i anskaffelsesprosessen. Forenklingsutvalgets forslag om en ny prosedyre jf NOU 2014:4, er et viktig tiltak i så måte.

En rapport utført på oppdrag fra EU-Kommisjonen (PwC 2011) viser at transaksjonskostnadene knyttet til offentlige anskaffelser i Norge er blant de høyeste i Europa. Den nasjonale terskelverdien på kr. 500 000 eks. mva. har vært uendret siden 2005. Det er derfor behov for nye samfunnsøkonomiske analyser som kan gi et bedre beslutningsgrunnlag for hva som er det riktige skjæringspunktet mellom transaksjonskostnad og konkurranseeffekt ved offentlige anskaffelser. Undersøkelser viser også at det er et stort effektiviseringspotensial i å gjennomføre offentlige anskaffelser på en smartere måte. Noen stikkord er bl.a. bedre behovsanalyser, økt samordning av innkjøp, lojalitet til inngåtte avtaler og bedre kontraktsoppfølging. Det er ved kontraktsoppfølging en sikrer at besparelser oppnådd gjennom konkurranse, faktisk oppnås. Det brukes pr i dag jevnt over for få ressurser på kontraktsoppfølging i offentlig sektor.

### *Skatteinnkreving*

KS er overrasket over at produktivitetskommisjonen trekker frem regjeringens forslag til statliggjøring av skatteinnkrevingen som effektiviseringstiltak i statsforvaltningen, da dette er en omlegging som fortsatt er under utredning. KS har i sin høringsuttalelse til regjeringens forslag påpekt at omleggingen vil kunne ha flere uheldige konsekvenser, som f.eks. at effektiviteten og resultatene i skatteinnfordringen kan svekkes, bortfall av mulighetene for en enkel og effektiv innkreving for kommunene og reduserte muligheter for

bekjempelse av svart økonomi. KS har videre pekt på svakheter ved de risikoanalysene som er foretatt, og at effektiviseringsgevinstene er overvurdert ved at det sett bort de effektivitetsforbedringer kan oppnås med dagens organisering.

## Kapittel 16 Kommunesektoren

### *Handlefrihet vs statlig detaljstyring*

KS støtter produktivitetskommissjonens oppsummering om at staten i for stor detalj styrer hvordan kommunesektoren skal løse sine lovpålagte oppgaver, og at større frihet til å utføre oppgavene i samsvar med lokale forhold og vilkår vil bedre forutsetningen for effektiv drift. KS er samtidig opptatt av at effektiviseringspotensialet som ligger i større lokal handlefrihet blir realisert, uavhengig av kommunereformen.

Hovedprinsippet for den statlige styringen av kommunesektoren bør fortsatt være basert på økonomisk og juridisk rammestyring, veiledning og dialog. Juridisk rammestyring innebærer at Stortinget fastsetter i lov hvilke oppgaver kommunene skal ivareta, men uten å innta bestemmelser i loven om hvordan oppgavene skal løses. Økonomisk rammestyring innebærer at kommunene får overført frie midler gjennom inntektssystemet, og ikke gjennom øremerking eller refusjoner. Utfordringen består særlig i at statsforvaltningen etterlever rammestyringsprinsippet. I tillegg til å legge rammestyringsprinsippet til grunn ved overføring av nye oppgaver, er det nødvendig å også gjøre grep i gjeldende regelverk rettet mot kommunesektoren. Særlig er det behov for å redusere omfanget og detaljeringsgraden av systemkrav, som krav til internkontroll, rapportering, dokumentasjon, rutiner og saksbehandling.

### *Kommunestruktur*

Betydningen av det lokale selvstyret tilsier at eventuelle endringer i kommunestrukturen bygger på lokale prosesser. KS legger til grunn at generalistkommuneprinsippet fremdeles skal legges til grunn for organiseringen av kommunesektoren. Store forskjeller i areal, folketall, bosettingsmønster og pendlingsmønster tilsier at det innen dette prinsippet må finnes fleksible løsninger og samarbeidsmodeller som sikrer et likeverdig kommunalt tjenestetilbud i hele landet.

Produktivitetskommissjonen viser i sin oppsummering til at full kompensasjon av smådriftsulemper i dagens inntektssystem er uheldig ettersom det kan begrense frivillige kommunesammenslåinger. KS mener at denne oppsummeringen blir for unyansert og legger for liten vekt på at inntektssystemet er et virkemiddel for å sikre et likeverdig tjenestetilbud for innbyggerne uavhengig av bosted. De ulemper som påpekes er dessuten allerede i stor grad motvirket gjennom inndelingstilskuddet, noe også produktivitetskommissjonen har omtalt i beskrivelsen av inntektssystemet.

KS stiller spørsmål ved den generelle gyldigheten av påstanden om at større kommuner etter en kommunereform i seg selv vil utløse mindre statlig styring og større kommunal handlefrihet. Undersøkelser gir et noe nyansert bilde på kommunestørrelsens betydning for graden av statlig styring.

Undersøkelser av statlig overprøving av kommunale planer og vedtak tyder på at kommunestørrelsen har mindre betydning for statlig overprøving. Det er ikke grunnlag for å anta at tilsyn fører til flere eller færre avvik når man sammenligner små og store kommuner. Når det gjelder hvorvidt tilsynet bidrar til læring, mener forskerne at kommunestørrelse, men også kommunal organisering og mer generelt kommunenes innstilling kan motvirke læring (NIBR 2013:20). Det ikke er noen særlig forskjell mellom små, mellomstore og store kommuner med hensyn til hvilken begrunnelse som kommunale ledere mener at den statlige

klageinstansen gir for omgjøring eller oppheving (feil i saksbehandling, feil i lovforståelse, feil i fritt skjønn mv) (KS/ISF 2013). Prosentandelen innsigelser er fallende jo større kommunene er når det gjelder reguleringsplaner, og økende med kommunistørrelse for kommune(del)planer, men kommunistørrelse forklarer ikke denne variasjonen (NIBR 2013:10).

I undersøkelser om hvordan bruken av pedagogiske statlige styringsvirkemidler som veiledere og retningslinjer, ser NIBR (2013:17) konturene av et skille mellom store og små kommuner i hvor fri de står i forhold til veiledernes ord. En stor kommune har ofte en annen faglig bredde, inkludert juridisk kompetanse, enn en mindre kommune. Dette innebærer at det blir lettere for en stor kommune å finne frem til løsninger utenfor veiledernes faglige råd, enn for en mindre kommune. Dette kan være en utfordring i de tilfellene det drives tilsyn på de modeller og løsninger som ligger i den statlige veilederen, noe forskerne ser blant annet i forhold til veilederen om spesialundervisning.

### *Sykefravær*

Kommunal sektor har et stabilt men høyt sykefravær på omtrent 9 prosent. Sykefraværet medfører store kostnader både for stat og kommune. Kommunen får refundert deler av utgiftene ved sykefravær utover arbeidsgiverperioden fra staten, men det er en rekke kostnader kommunen selv må dekke. Dette gjelder blant annet pensjonskostnader, arbeidsgiveravgift av feriepenge og pensjon, feriepenge av lønn utover 6g og feriepengeavsetning av lønn inntil 6G utover 48 sykefraværsdager.

Uansett om det er staten eller kommunen som betaler kostnadene ved sykefravær, er det et samfunnsøkonomisk tap ved at arbeid ikke blir utført. KS har regnet ut at de samlede årlige utgiftene for staten og kommunene for sykefravær på dagens nivå i kommunesektoren er nesten 22 milliarder kroner. Regnestykket tar utgangspunkt i verdien av det arbeidsgiver betaler for et dagsverk, det vil si lønn, tillegg, feriepenge, pensjon og arbeidsgiveravgift, og verdien av dagsverkene som ikke blir utført. Hvert prosentpoengs nedgang i sykefraværet vil medføre en samlet samfunnsmessig besparelse på 2,2 milliarder kroner, alternativt gi kommunene muligheten til å øke tjenesteproduksjonen med over 2 milliarder kroner uten å ansette flere. Det ligger altså et stort potensiale i å få ned sykefraværet, målt i rene kroner. I tillegg kommer gevinsten med mer stabilt personale, bedre utnyttelse av kompetanse, og for lederne mindre tid brukt til administrasjon og mer tid til ledelse. Dette vil i sum gi bedre tjenester og kvalitet for brukerne.

### *Eiendomsskatt*

Kommunal eiendomsskatt er en skatteform der kommunen direkte kan møte innbyggernes avveining mellom bedre tjenester og økt skattebelastning. Eiendomsskatt vil også være en stabil inntektskilde for kommunene, samtidig som man unngår de fleste ulempene som er knyttet til økt skatt på alminnelig inntekt for personer. KS er helt enig med produktivitetskommissjonen om at kommunene må ha en større frihet til å ilegge eiendomsskatt, og antar også at regjeringen vil legge stor vekt på produktivitetskommissjonens anbefaling i behandling av Scheel-utvalgets utredning. Vi viser forøvrig til omtalen av eiendomsskatt i høringsuttalelsen som KS har gitt til Scheel-utvalgets rapport.

## **Kapittel 17 Utdanningssektoren**

### *Skolens mål og ledelse*

Produktivitet kan forstås som forholdet mellom mengden goder som produseres og mengden produksjonsfaktorer som er satt til å produsere godene. Med dette utgangspunktet er det viktig å stille spørsmål ved hvilke goder grunnopplæringen skal produsere. KS viser til formålsparagrafen for

grunnopplæringen som angir en svært bred målsetting. KS vil også peke på fremtidige kompetansebehov slik disse omtales av både Unesco, EU, OECD og vårt eget Ludvigsen-utvalg.

Barne- og ungdomstiden har en egenverdi samtidig som grunnopplæringen skal forberede for samfunns- og arbeidsliv, anspore den enkelte til å realisere seg selv på måter som kommer fellesskapet til gode, og bidra til dannelse alle må være fortrolige med om samfunnet skal forbli demokratisk og samfunnsmedlemmene myndige. I en produktivitetsdiskusjon er det viktig at denne brede målsettingen ikke forsvinner.

Norsk grunnopplæring kjennetegnes av fornøyde elever, lærlinger, lærere og instruktører. Til tross for åpenbare utfordringer på noen områder, klarer de aller fleste elevene seg godt, også i en internasjonal sammenheng. Vi har et egalitært utdanningssystem, som i større grad enn mange andre land lykkes med å utjevne sosial forskjeller. Enhetskolen har sterke tradisjoner i Norge, noe som blant annet medfører at vi har mindre forskjeller mellom skoler enn mange andre land.

Likevel finnes det kvalitetsforskjeller mellom skoler, som må minimeres gjennom målbevisst arbeid. De skolene som lykkes best kjennetegnes gjerne ved at de arbeider systematisk med å utvikle kvaliteten på opplæringen. Disse skolene har utviklet seg som lærende organisasjoner og jobber skolebasert både med kompetanse- og kvalitetsutvikling. Det er skoleeiers ansvar å støtte skolens utviklingsarbeid.

KS støtter produktivitetskommissjonens framheving av god ledelse i skolen som en forutsetning for effektivitet. Vi viser her til kommissjonens merknader om sterkere lokal styring og økt handlingsrom for skoler og skoleeier, og mindre statlig detaljstyring, som et mulig virkemiddel for å øke produktiviteten i sektoren. Etter KS' oppfatning er sterk lokal styring med et lokalt eierskap en viktig forutsetning for å realisere nasjonale mål om økt kvalitet og produktivitet i utdanningssektoren. I likhet med produktivitetskommissjonens anbefalinger, har forøvrig også KS tidligere advart mot innføring av kostnadskrevende bestemmelser uten tilstrekkelig dokumentert effekt på kvaliteten, f.eks. bestemmelser som fastsetter maksimalt antall elever pr lærer.

Sosial utjevning er en stor utfordring for det norske utdanningssystemet. Det gjør det viktig å se hele utdanningssystemet i sammenheng og ikke måle produktivitet for barnehage, grunnskole og videregående isolert fra hverandre. Effekten av en høykvalitetsbarnehage vil kunne vise seg først senere i utdanningsløpet.

Kommunene og fylkeskommunene som skoleeiere og skolene opplever at elever som sliter med ulike problemer, som ikke direkte er knyttet til skolearbeidet, er en økende utfordring. Dette er ofte problemstillinger som oppstår utenfor skolen, men som påvirker elevenes hverdag også på skolen. Skolen må ofte håndtere symptomene uten at de har mulighet til å ta direkte tak i de egentlige årsaksforholdene. Tiltak som kan hjelpe skolen til å bedre ivareta elevenes psykiske helse vil heve produktiviteten i grunnopplæringen. Slike tiltak vil også ha store positive samfunnsøkonomiske konsekvenser gjennom å redusere tidlig utstøting til trygd.

Tiltak for å styrke tilgangen til relevant kompetanse i grunnopplæringen, både ved tettere samarbeid med andre sektorer og ved bredere kompetanse i personalet vil være positive bidrag til å ivareta elever som trenger støtte for å mestre skoledagene. Det er eksempler på kommuner og fylkeskommuner som har styrket kompetansefellesskapet i skolene med helse- og sosialfaglig kompetanse. Det vil være interessant å se nærmere på effekten av disse satsningene i tiden som kommer.

En produktiv grunnopplæring trenger eiere og nasjonale myndigheter som trekker i samme retning, som har ambisjoner og forventninger, men også gir tillit og anerkjennelse for godt arbeid. Skolens praksis må

utfordres gjennom forskning på hva som virker, men også gjennom kreative og innovative arbeidsformer som kan vise veien til nye løsninger. Kvalitetssikring er ikke nok, heller ikke kvalitetsutvikling og resultatfokus. Vi trenger innovasjon i grunnopplæringen for å møte utfordringene framtidens samfunn.

### *Arbeidstid og undervisningsbyrde*

Arbeidstidsavtalen for undervisningspersonalet er et viktig verktøy for å fremme produktiviteten og kvaliteten i skolen. Arbeidstidsavtalen er i dag en svært detaljert avtale som bl.a. definerer nøyaktig hvor mange timer en lærer skal undervise på det enkelte trinn/i det enkelte fag – uavhengig av egenskaper ved klassen (klassestørrelse, klassesammensetning, kompleksitet m.v.) og uavhengig av egenskaper ved læreren (lærerens erfaring, kompetanse m.v.) Det betyr at eksempelvis at den erfarne læreren som underviser en klasse på 10 elever har like mye undervisning som den nyutdannede læreren med 28 elever fra 16 forskjellige land. En slik gjennomregulert avtale svekker skoleeiers/skoleleders handlingsrom når det gjelder bruk av lærerressursene, og kan bidra til å hemme kvalitetsutviklingen i norsk skole.

En større grad av fleksibilitet når det gjelder fordeling av undervisningsomfanget, for eksempel slik at rektor i større grad kan ta hensyn til lærerens erfaring og gi nyutdannede lærere noe mindre undervisning, vil være et godt tiltak for nyutdannede lærere som er i starten av sin profesjonsutvikling. Særlig hvis dette følger opp med systematisk veiledning fra erfarne kollegaer.

Det sentralt avtalte undervisningsomfanget er lavt sammenliknet med andre OECD-land. I tillegg har avtalen bestemmelser som reduserer undervisningsomfanget til mange lærere på grunn av alder eller fordi de er pålagt andre oppgaver, noe som betyr at mange lærere underviser færre timer enn det som er sentralt avtalt i arbeidstidsavtalen.

KS har en rekke ganger forsøkt å endre arbeidstidsavtalen for undervisningspersonalet i retning av en mindre detaljregulert og mer rammepreget avtale. En mer rammepreget avtale vil kunne gi økt rom for skoleutvikling og fornyelse tilpasset lokale behov, og økt rom for utvikling av nye undervisningsmåter og arbeidsmetoder for å få en bedre læringseffekt i skolen. Da vil også den enkelte skoleleder få mulighet til å bruke lærerressursene og disponere lærernes arbeidstid på den måten som i størst grad fremmer både effektivitet og kvalitet.

### *Rekruttering*

KS mener at det må rettes mye større oppmerksomhet på innholdet i lærerutdanningen. Innholdet må både tilpasses det faktiske, mangfoldige elevgrunnlaget i grunnopplæringen og de fremtidige kompetansekravene i samfunns- og arbeidsliv. KS vil også peke på behovet for å utvikle lærersamarbeidet i skolene som et ledd i å gjøre skolene og læreryrket mer attraktivt. KS ser ikke bort fra at attraktiviteten til læreryrket vil kunne øke ved større grad av seleksjon, ved at utdanningen blir mer omfattende og oppfattes som mer krevende enn dagens lærerutdanning. Et sterkt fokus på seleksjon vil imidlertid kunne virke mot sin hensikt og dermed bidra til en økt lærermangel.

Det kan også være grunnlag for å se nærmere på hva som er kompetansebehovet og hva som bidrar til økt rekruttering av lærere til fag- og yrkesopplæringen. Det er ikke gitt at den strategien man har valgt for å få de mest kompetente lærerne til typiske «skolefag», vil fungere like godt mot faglærere til programfagene i fag- og yrkesopplæringen. KS tror det også bør sees nærmere på en mer differensiert strategi.

Forslaget om rekruttering av realfaglærere gjennom nye veier inn i læreryrket er interessant. KS vil imidlertid understreke at lærerprofesjonen er en profesjon med mange fasetter og krav til kompetanse ut



over ren fagkompetanse. I tillegg til ren fagkompetanse, i dette tilfellet realfag, er solid pedagogisk og didaktisk kompetanse grunnleggende for en god lærer.

### *Frafallet i videregående opplæring*

En av de største utfordringene i det norske utdanningssystemet er at mange gutter ikke gjennomfører videregående skole. Problemet er størst på de yrkesfaglige utdanningsprogrammene. KS ser derfor fram til en fornyelse av læreplanverket som kan bidra til at formålsparagrafens brede kompetansemål vil gjennomsyre læreplanverk og praksis. Ludvigsen-utvalgets arbeid vil gi viktige føringer for en ny utdanning, som også vil kunne føre til at flere vil gjennomføre hele det 13-årige løpet. Ved at flere sider ved kompetansebegrepet får status i grunnopplæringen, vil elever få bedre forståelse av sine evner og derfor ta riktigere utdanningsvalg. Dette kan støttes opp av god karriereveiledning. En god karriereveiledning skal gi eleven innsikt i egne evner, gi valgkompetanse, kjennskap til muligheter og ferdigheter i å håndtere overganger.

Frafallet i videregående opplæring er et svært komplekst problemområde, med mange ulike forklaringer og årsaker. Noe av årsaken til høyt frafall i Norge er en vedvarende høykonjunktur med et godt arbeidsmarked, og noe skyldes kvalitetssvikten i grunnskolen. Sammensatte problemer, blant annet med psykisk helse er imidlertid også en viktig forklaring. KS mener det er viktig å sette inn tiltak tidlig for å fange opp de elevene som har størst risiko for å falle fra. Tidlig innsats bør starte allerede i barnehagen, og følges opp gjennom de første årene av grunnskolen, slik at elevene kan få utviklet grunnleggende ferdigheter som gjør dem bedre i stand til å fullføre videregående opplæring. Etter KS sin oppfatning, er det også viktig å se på hvordan elevene som allerede er i den videregående opplæringen ivaretas.

Det ser også ut til at strukturen på yrkesfag ikke ivaretar elevenes behov godt nok. Det er behov for å etablere flere veier gjennom fagopplæringen, slik at tilbudsstrukturen tilpasses ulike elevgruppers forutsetninger og ambisjoner. Dette er en utfordring som KS har pekt på i ulike sammenhenger, og som er dokumentert i rapporten «Videregående opplæring – Stor mangel på fagarbeidere med videregående nivå i framtida», utarbeidet av effektiviseringsnettverkene i 2014. Det er elever med de høyeste teoretiske resultatene fra videregående skole som får læreplass, og mange av disse går videre til høyere utdanning etter fullført fagopplæring. Elever med svakere teoretiske resultater får ofte ikke læreplass og har dermed økt risiko for ikke å fullføre opplæringen. På denne måten går arbeidslivet glipp av fremtidige ansatte som kunne utviklet seg til dyktige og erfarne fagarbeidere. Vekslingsmodellen, der opplæringen er koblet til lærebedrift i kombinasjon med skole fra dag en i den videregående opplæringen, er et eksempel på en struktur som, med riktig innretning, bedre kan ivaretar elever som er sterkest på praktiske ferdigheter og kompetanse.

KS vil bidra til et fortsatt fokus på å øke antall læreplasser i arbeidslivet, men ser betydningen av å knytte arbeidslivet tettere til opplæringen i skolen gjennom økt samarbeid. Fleksible strukturer med store handlingsrom og muligheter for tilpasning, vil være verdifulle bidrag for tettere kobling mellom arbeidsliv og skole. Det er også behov for å videreutvikle ordninger og strukturer som kan gi fagkompetanse eller delkompetanse på lavere nivå.

KS arbeider for flere lærlinger i kommunal sektor og forpliktende oppfølging av lærlinger i arbeidslivet. Alle kommuner og fylkeskommuner bør ha lærlinger, øke antall lærekontrakter og ta inn lærlinger i flere relevante fag. For å lykkes med å få flere voksne til å ta fagbrev, må det legges til rette for alternative modeller for fagarbeiderutdanninger.

Indikatorrapporten 2014 for Samfunnskontrakt for flere læreplasser viser at utdanningsprogrammet Helse og oppvekst, hvor kommunesektoren har den største andelen læreplasser, har hatt en økning i antall læreplasser på 20 prosent siden 2011. Det er det eneste utdanningsprogrammet som har nådd resultatmålet om læreplasser i samfunnskontrakten for flere læreplasser. Arbeidsgivermonitoren til KS viser at fylkeskommunene har store rekrutteringsutfordringer når det gjelder yrkesfaglærere.

KS støtter opp om arbeidet med gjennomgangen av tilbudsstrukturen for fag- og yrkesopplæringen som er igangsatt av Kunnskapsdepartementet og Utdanningsdirektoratet som en oppfølging av stortingsmeldingen «På rett vei».

### *Universitets- og høyskolesektoren*

UH-sektoren må dimensjonere grunnutdanning og etter- og videreutdanning i tråd med kommunesektorens behov for arbeidskraft og kompetanse. Rekrutteringsutfordringene framover er særlig store innen utdanning rettet mot teknisk sektor, og i profesjonsutdanninger. Det må sikres kvalitativt god og fleksibel/desentralisert utdanning som letter rekruttering over hele landet. UH-sektoren må samarbeide ytterligere med kommunesektoren om innhold i utdanningene, tverrfaglighet, innovasjon i utdanningene i tråd med kommunesektorens/tjenestenes behov.

Kommunesektoren er en viktig avtaker av kandidater fra UH-sektoren. I utdanningene rettet mot velferdstjenestene må kommunesektoren i større grad være praksisarena. Finansiering av veiledet praksis i kommunene må styrkes og overføres direkte til kommunesektoren, ikke bli kanalisert via utdanningsinstitusjonene. Mer av forskningen må skje på, i og med kommunesektoren, og forskningspolitikken må i større grad reflektere sektorens behov.

## **Kapittel 18 Samferdselssektoren**

KS ser i likhet med Produktivitetskommissjonen behovet for klarere målformuleringer i NTP samt at samfunnsøkonomisk lønnsomhet må få en framtreddende plass. En del av utfordringsbildet er i tillegg at dagens NTP-mål er mange og omfattende. De er heller ikke prioritert.

I regjeringens videre arbeid med NTP er KS opptatt av å få belyst:

- hvordan prioriteringsforslagene påvirker måloppnåelsen
- målkonflikter mellom de nye overordnede målene om fremkommelighet, transportsikkerhet og klima og miljø.

KS er enig i at samfunnsøkonomisk lønnsomhet må tillegges økt vekt i samferdselspolitikken. KS har imidlertid også merket seg at kommisjonen generelt viser til at det er flere typer hensyn å ivareta enn at alt skal være mest produktivt, og at ikke engang samfunnsøkonomisk lønnsomhet nødvendigvis skal trumfe alle andre hensyn. KS tolker derfor kommisjonen slik at fordelingshensyn fortsatt skal være et legitimt hensyn ved valg av samferdselsprosjekter, men at slike hensyn i dag har for stor plass og at de må ivaretas mer eksplisitt.

Produktivitetskommissjonen anbefaler at staten bruker bymiljøavtaler til å realisere samfunnsøkonomiske prosjekter. KS støtter en slik tilnærming og at avtalene er i tråd med utredninger og pågående planarbeid i de aktuelle byområdene. Regjeringen og Stortinget har vært opptatt av at staten og kommunesektoren i et partnerskap fastsetter mål og at det så er opp til folkevalgt nivå lokalt og regionalt å prioritere hvordan målet skal nås. KS stiller seg av den grunn spørrende til hvilken begrunnelse Produktivitetskommissjonen legger til grunn når et enkelttiltak som rushtidsavgift anbefales uten å vurdere effekten av en samlet

portefølje av tiltak for å nå Stortingets mål om begrensninger i personbiltransport. Rushtidsavgift er kun et av en rekke mulige tiltak. Dersom staten i sin vurdering av samfunnsøkonomisk lønnsomhet forutsetter betydelig økning i brukerbetaling fremfor bevilgninger over statsbudsjettet, bør dette fremkomme tydelig.

## Kapittel 19 Gjennomføring av reformer

Kommisjonen går til slutt i sin rapport gjennom åtte konkrete reformer fra de senere årene, som ender med en vurdering av i hvilken grad reformen kan sies å være vellykket og hva som i så fall har bidratt.

Kommisjonen finner at god tid på forarbeidet, med grundige faglige analyser og utredninger og med tid for modning, bred politisk forankring og forståelse av behovet for endring og reell medvirkning av berørte parter er viktig for en vellykket reform. Mindre vellykkete reformer var derimot preget av kort forberedelsestid, mangelfulle utredninger eller utforming av reformene i strid med faglige anbefalinger, og liten grad av politisk enighet om reformene.

Utvalget av reformer som er analysert kan neppe sees på resultat av en til tilfeldig trekning, men KS vil peke på det påfallende i at alle de fire reformene som vurderes som mindre vellykket (sykehusreformen, samhandlingsreformen, NAV-reformen, forslag til kommunereform i 1995) i noen grad involverte statlige grep overfor kommunesektoren, i motsetning til de fire som vurderes som helt vellykket (skattereformen av 1992, pensjonsreformen, reformen av kraftmarkedet og reform i telemarkedet). Kommisjonens gjennomgang av reformene peker ikke mot at det er i kommunesektoren selv implementeringen av reformene har sviktet, men at svikten ligger i forarbeidet på statlig hold. En må derfor spørre om det er slik at staten ved reformer som berører kommunesektoren i mindre grad vektlegger de forberedende tiltakene og faglige analysene som er nødvendig for å sikre en vellykket utforming og gjennomføring, og i større grad baserer seg på mer skjematiske, politiske oppfatninger.

En annen måte å se det på, er at de vellykkete reformene berører inntekts-/ytelsesordninger eller næringsmessige forhold, mens de mindre vellykkete berører velferdstjenestene, og at det er de sistnevnte som ofte er mindre basert på forutgående faglige analyser og utredninger. KS vil i denne sammenheng peke på at selv om kommisjonen analyserer reformer der målet er økt effektivitet i en tjeneste, bør en rette mange av de samme kravene til velferdsreformer der målet snarere er utvidelse av tjenestetilbudet, innføring av nye rettigheter, etc. (Alternativt kan dette betraktes som reformer for økt prioriteringseffektivitet, gitt offentlig sektors/samfunnets totale ressurstilgang.) Det er en utbredt oppfatning i kommunesektoren at slike reformer ofte kan lide av samme mangler i forberedelsesfasen som de mindre vellykkete reformene nevnt ovenfor. I så fall kan betydningen av slike mangler være enda viktigere enn det kommisjonen påpeker. KS vil anbefale at kommisjonen i sitt videre arbeid forsøker å utforske dette temaet ytterligere, med tanke på praksis eller tiltak som særlig sikrer bedre utforming av reformer som berører kommunesektoren/velferdstjenestene.