

Fornyings- og administrasjonsdepartementet
Postboks 8004 Dep
0030 OSLO

(Referanse må oppgis)
Vår referanse: 200601175-2
Arkivkode: 065
Saksbehandler: Signe Pape
Deres referanse:
Dato: 01.09.2006

KS innspill til regjeringens fornyingsarbeid

KS takker for anledningen til å komme med innspill til regjeringens handlingsplan for fornying av offentlig sektor. KS anliggende er kommunesektoren og i denne sammenheng spesielt kommunesektorens samhandling med sentral og regional statsforvaltning, inklusive underliggende statlige etater og foretak.

Selv om det har skjedd og skjer forbedringsarbeid i forhold til samhandlings- og styringsproblematikk mellom statlig og kommunalt nivå, finnes det absolutt et forbedringspotensiale som kan bety bedre tjenester for innbyggerne og bedre utnytting av samfunnets ressurser som et hele.

Gjennomføring av den forestående forvaltningsreformen, vil derfor være en svært sentral del av en samlet innsats for effektivisering og modernisering av den offentlige forvaltningen og bidra til å sikre det framtidige grunnlaget for velferden i samfunnet. Samling av viktige samfunns- og velferdsoppgaver på det samme regionale myndighetsnivå, vil gi større muligheter for helhet i oppgaveløsning, enklere innganger for brukerne og en demokratisk gevinst for den enkelte innbygger. De behovene som er tatt opp i sammenheng med forvaltningsreformen blir imidlertid ikke berørt eksplisitt i dette notatet.

Utover dette er mange av forbedringsbehovene og forslag til fornyingstiltak er utredet og tatt opp, ikke minst gjennom "Det administrative samarbeidsorgan for fornyelse i kommunesektoren" hvor KRD, FAD og KS sitter. Det viktige nå må være å ta tak i erkjennelser og tidligere forbedringsforslag i stedet for å finne opp noe nytt. Vi vil kort nevne noen sentrale og prinsipielt viktige forhold og forslag til forbedring. Dersom det er behov for utfyllende informasjon stiller vi selvsagt opp med dette. Eksempler på vellykkede kommunale løsninger som kan gi overføringsverdi i forhold til statsforvaltningen vil bli nevnt avslutningsvis.

1. Sektorovergripende forbedringsbehov – styringsdialog stat og kommunesektor

Når kommunesektoren er det forvaltnings- og velferdsnivået som står nærmest landets innbyggere, tilsier dette at forholdet mellom stat og kommunesektor bør preges av partnerskap og likeverdighet i arbeidet med å utvikle god og effektiv velferd. Diverse utredninger har påpekt dette behovet, og at styringsdialogen mellom stat og kommunesektor bør bygge på ramme- og resultatstyring og ikke detaljreguleringer for å sikre både god tjenestekvalitet og en samlet god ressursbruk. Aaslandsutvalgets anbefalinger i forhold til omlegging av tilsynets funksjon er ett eksempel her.

Kommunesektoren er et selvstendig forvaltningsnivå som skal prioritere tjenester lokalt innefor eksisterende rammer og i tråd med innbyggernes behov og ønsker. Statlig detaljstyring kan imidlertid gi kryssende målkonflikter lokalt. På samme måte kan mangelfull samhandling mellom ulike departement og mellom sentral og regional statsforvaltning føre til at styringssignaler oppfattes som uklare og tidvis motstridende sett fra kommunesektorens side. Samspillet mellom sentral og regional samordning bør derfor vies stor oppmerksomhet.

Forbedringspunkter:

- God samordning av statlige initiativer på tvers av ulike departement
- Benytte pedagogiske styringsvirkemidler overfor kommunesektoren framfor øremerking med tilhørende tidkrevende plan- og rapporteringskrav, rettighetsfesting og detaljregulering.
- Rette tilsynet inn mot lovpålagte oppgaver og krav, og avgrense i forhold til hva som tilligger et lokalpolitisk skjønn og handlingsrom.

2. Enklere innganger for brukerne

Det er en klar tendens til at fylkesgrensene har blitt mindre viktig som størrelse for inndeling av regional statlig virksomhet og at det i statlig sektor har skjedd sammenslåinger til færre og større enheter. Økt fristilling av statlige virksomheter har også ført til en mer kompleks og sammensatt forvaltningsstruktur regionalt. En kartlegging i 2002 viste at de statlige etatene er oppdelt i 40 virksomheter. Denne utviklingen har ført til utfordringer særlig når det gjelder samordning og koordinering. Både kommuner, fylkeskommune, fylkesmenn og næringsliv peker på at de ulike regioninndelingene av de statlige virksomhetene skaper utfordringer og problemer. Problemene dreier seg ikke minst om manglende eller tilfeldig informasjon og begrensninger i forhold til innbyggernes tilgjengelighet til og innsyn i statlig virksomhet. Mangfoldet av statlig regional virksomhet får også konsekvenser for myndighetenes muligheter til å gi et tilfredsstillende tjenestetilbud og sikre innbyggernes rettssikkerhet. Isolert sett er det mulig at den enkelte regionale statlige etat drives effektivt, men dette er på bekostning av effektiviteten til de myndigheter og organisasjoner som må forholde seg til den regionale staten. (NIBR:2006)

Forbedringspunkter

- Mer harmonisert inndeling av regionale statsetater
- Spørsmålet om fristilling av statlige virksomheter bør vurderes nøye i forhold til de konsekvensene dette kan få for regional statlig samordning
- En styrking av informasjonsarbeid, og mer samordnet informasjon om den regionale stat rettet mot de ulike brukergruppene

En styringsdialog som baseres på ramme og ikke detaljstyring, forutsetter gode styringsdata. Her er KOSTRA en viktig informasjonskanal mellom stat og kommunesektor. Det er imidlertid all grunn til å være varsom i omgangen med tall når det gjelder produktivetsmål. Erfaringer fra kommunesektoren viser at effektivitet for det første kan være vanskelig å måle og tallfeste. Tilsynelatende dårlige produktivetsresultater kan for eksempel skyldes tyngre brukere. Og effektivisering trenger ikke nødvendigvis å dreie seg om kostnadsutt, men kan dreie seg om bedring av tjenestekvalitet. Et for enøyd blikk på kostnader uten å skjele til hvilken effekt tjenesten har for bruker, kan vise seg å bli kostbar i neste runde. Det er derfor uheldig om illustrasjonstallet 15 mrd. blir oppfattet som et oppnåbart måltall for nedskjæring.

3. Forbedringsbehov i forhold til helse- og omsorgssektoren

Mangelfull samhandling mellom helse- og omsorgsapparatets 1. og 2.linjetjeneste, gjelder både holdninger, institusjonelle rammer og økonomiske incentiver. Effektivisering i ett ledd uten å ta hensyn til de kapasitetsproblemer dette medfører i andre ledd er dårlig velferdspolitikkk både ut fra enkeltindivid og samfunn. Dagens system med muligheter for helseforetakene til å skrive ut bøter overfor kommunene (betalingsforskriften for utskrivingsklare pasienter) er etter KS vurdering

verken motiverende eller effektivitetsfremmende, og er ikke et uttrykk for et samarbeid basert på partnerskap og likeverd.

Innen helse- og omsorgstjenestene vil brukerbehov og tjenestetilbud også ofte krysse ansvarsgrensene mellom stat og kommune. Posisjonene og ansvaret endres alt ut fra om dette handler om spesialisthelsetjenesteloven, kommunehelsetjenesteloven eller lov om sosiale tjenester. Dette gir også et behov for en felles overordnet strategi og avtale mellom stat og kommunesektor som baseres på økt grad av likeverdighet mellom partene. Arbeid med å bygge opp bedre samhandling forutsetter også lokalt forankrede organisatoriske tiltak.

Folk forventer også at ulike ledd i behandlingskjeden snakker sammen, og at nødvendig informasjon formidles innen behandlings- og omsorgskjeden. Her svikter det på mange måter per i dag. Utfordringene handler dels om profesjons- og institusjonsgrenser, men også om manglende tekniske standarder og liten kompatibilitet mellom de ulike IKT systemene som er i bruk. Undersøkelser viser at det kan hentes ut store effektivitetsgevinster gjennom forbedringer på dette feltet, ikke minst gjennom bedre bruk av legeressurser og bedre pasientomsorg. Det arbeidet som skjer i regi av Norsk Helsenett, Nasjonal IKT, fyrtårnprosjektene for kommunene og Samspill@2007 er viktige tiltak.

Forbedringspunkter

- Samordningsproblemer må bedres gjennom et systematisk arbeid, med lokal forankring og et bredere sikte enn helsetjenester
- Organisatoriske tiltak i form av samarbeidsavtaler og samarbeidsutvalg for å understøtte samhandlingsbehov
- Forsterkning av allerede i gangsatte tiltak hvor potensialet ikke er utnyttet. Eksempelvis; intensivt bruk av individuell plan, mer systematisk bruk av praksiskonsulentordningen, systematikk for å identifisere behandlingskjeder, etablering av koordinatorfunksjoner og bedre bruk av den lovbaserte ordningen med pasientansvarlig lege, som per i dag ikke praktiseres i samsvar med lov og forskrift.
- En felles overordnet strategi og avtale mellom stat og kommunesektor om tiltak for bedre samhandling innenfor helseområdet mellom 1. og 2. linjen, noe som er foreslått lagt til nåværende konsultasjonsordning mellom KS og staten
- Tiltak som underbygger likeverdighet mellom 1. og 2. linjetjenesten. Tilsvarende fjerning av ordninger som forhindrer en slik balanse, jfr. betalingsforskriften over.
- Sikre fortsatt utvikling og finansiering av IKT-løsninger i forhold til pasientinformasjon, og at utviklingen av Norsk Helsenett gir kommunene innflytelse over utvikling og prioriteringer for å oppnå effektive løsninger

4. Tilrettelegging for næringsutvikling i lokalsamfunnene

Enkelt sagt er problemstillingen; Uten arbeidsplasser – ingen levedyktig kommune, og uten innbyggere – ingen næringsvirksomhet. Kommunene er meget opptatte av å bidra til å skape nok arbeidsplasser for å kunne beholde og tiltrekke seg flere innbyggere. God samhandling mellom lokalt næringsliv og kommune er viktig for å skape nye muligheter.

Diverse utredninger har påpekt behovet for tiltak som kan lette bedriftsetablering. Skjemaveldet ved etablering er komplisert og svært krevende å håndtere for små og mellomstore bedrifter. Det er derfor et stort behov for regelverksforenkling og koordinering mellom ulike statlige instanser. I EU kommisjonens forslag om et rammedirektiv for tjenester, er ett av tiltakene å opprette ett felles behandlingsspunkt for søknader om etablering av en tjeneste i ett annet land. Et slikt behov for koordinert bistand er ikke mindre i forhold til nasjonale aktører knyttet til bedriftsetablering.

Det må være et marked for avsetning av varer og tjenester, og det må være arbeidstakere som kan utføre tjenestene og produsere varer. Dette krever også tilrettelegging for næringsutvikling i forhold til samferdsel og innovasjon i et større geografisk område enn hva den enkelte kommune

representerer. Et rådslag på tvers av partiene, at det er et sterkt ønske om at regionene får en nøkkelrolle innen næringsutvikling.

Forbedringspunkt

- Reduksjon av statlig regelverk
- Forskrifter og retningslinjer må gis utløpsdato og begrunnes særskilt om de skal videreføres.
- De nye regionene overtar Innovasjon Norges distriktskontorer
- Regionene tilføres ansvar på landbruksområdet og virkemidler knyttet til landbruks- og bygdeutvikling.

5. Eksempler på vellykkede kommunale løsninger som kan gi overføringsverdi

5.1 Utvikling gjennom måling, sammenlikning og læring i nettverk

KS og kommunenes erfaringer gjennom de såkalte Effektiviseringsnettverkene (tidligere prosjekt Kommunenettverk for fornyelse og effektivisering) har hatt stor effekt i forhold til opplevelse av nytteverdi både for kommunen og innbyggerne, som det kan være vel verdt å ta med seg i videre statlig utviklingsarbeid.

Effektiviseringsnettverkene tar utgangspunkt i at kontinuerlig effektiviseringsutvikling i kommunesektoren best ivaretas gjennom kommunenes eget benchlearningsarbeid. Analyser og sammenlikning av KOSTRA-tall og kvalitetskartlegginger over tid og kommunene imellom, gir økt kunnskap og bevisstgjøring om systematisk styringsinformasjon i hele kommuneorganisasjonen. Bedre styringsinformasjon gir i sin tur mer funderte prioriteringsdiskusjoner og beslutninger, både politisk og administrativt. En omfattende evaluering fra 2006 viser at over 90 kommuner, nær halvparten av deltakerkommunene, har brukt nettverkserfaringene direkte i sine valg av nye løsninger, og at bedre informasjon om tjenestene i de fleste tilfeller fører til endring i ressursprioriteringen i den enkelte kommune. Som følge av nettverksdeltakelse er bedre samhandling mellom kommunens ansatte og brukere satt på dagsorden i halvparten av de deltakende kommunene, og om lag 40 prosent har opprettet samarbeidstiltak mellom tjenestoområder og mellom virksomheter for å forbedre tjenestene. Det er også interessant å konstatere at andelen kommuner som har involvert politikerne i nyttegjøring av nettverkserfaringene har økt fra 7 til 50 prosent de to siste årene.

Utvikling av tjenesteindikatorer på tvers av statlige etater, og som rettes mot viktige forbedringsbehov som for eksempel samordningsarbeid, brukertilgjengelighet, åpenhet, effektivisering og samhandling med interesse- og brukergrupper, vil sannsynligvis bidra til økt oppmerksomhet og utvikling på disse områdene. Og når læring i nettverk viser seg å være en viktig suksessfaktor i våre effektiviseringsnettverk, anbefaler vi sterkt at denne framgangsmåten benyttes samtidig.

5.2 Tjenestekvalitet gjennom ledelses- og medarbeiderutvikling

Vi tror også at tiltak i forhold til ledelses- og medarbeiderutvikling, som har vært og delvis er utviklet i samarbeid med departementene, kan ha en overføringsverdi utover kommunesektoren. Flink med folk satsingen har vært en 4-årig satsing på ledelses og kvalitetsutvikling i helse- og sosialsektoren i et samarbeid mellom KS, Helse- og omsorgsdepartementet og Sosial- og helsedirektoratet. Målet har vært å bidra til bedre ledelse og kvalitet på tjenestene. Satsingen har fokusert på innholdet i tjenestene, og målgruppen har vært ledere i førstelinje. Suksessfaktorene har vært å fokusere på innholdet i tjenestene, en forankring i ledelses- og arbeidsgiververdier og at tiltakene skal rettes ut fra lokale og opplevde behov. Dette har ført til et mangfold av tiltak og god lokal forankring av utviklingsarbeidet.

Denne satsingen videreføres nå i form av et opplegg som bærer navnet "Medarbeiderskap", en metodikk som tar sikte på å bevisstgjøre de ansatte slik at de selv tar initiativ til endringer og til å

delta i endringsprosesser. Læring gjennom konkret forbedringsarbeid er viktig for å dele og å utvikle sammen og for å holde fram at det nytter å endre og å engasjere seg.

Summen av våre erfaringer både knyttet til EffektiviseringsNettverkene, Flink med folk og Medarbeiderskap, har vært at tjenesteutvikling må ta utgangspunkt i opplevde lokale tjenestebehov, være brukerrettede, ha forankring i toppledelsen, sikre god medvirkning fra de ansatte og legge vekt på ildsjelens viktige betydning som drivere i utviklingsarbeid. Det er ikke minst i kombinasjonen av disse faktorene nøkkelen til god tjenesteutvikling ligger.

5.3 "IKT- basert pårørendestøtte" – et vellykket eksempel på å gå nye veier for å utvikle kommunale tjenester

Mange hjemmeboende pasienter får sitt behov for praktisk hjelp og pleie helt eller delvis dekket av nære pårørende. Dersom kommunen helt eller delvis skulle overta slike oppgaver, ville dette høyst sannsynlig sprengte hjelpeapparatets omsorgskapasitet. Når vi vet at omsorgsoppgavene vil øke kraftig framover er det ikke minst viktig å rette inn tiltak i forhold til å understøtte de ressursene som den enkeltes nære omgivelser representerer.

For å bidra til god omsorg og samtidig støtte de pårørende, tok Nøtterøy kommune 2004 initiativ til prosjektet "IKT-basert pårørendestøtte" i samarbeid med Högskolan i Borås/Action, Sykehuset i Vestfold HF, Högskolen i Vestfold og Tønsberg kommune. Prosjektet er medfinansiert av KS. Målsettingen for prosjektet var, ved hjelp av bl.a. IKT-utstyr, å øke pårørendes kunnskap om sykdom, pleie og omsorg. Det var også viktig å legge til rette for sosial nettverksbygging mellom pårørende, og med det å forebygge utbrenthet hos omsorgspersonene.

Alle ekteparene som deltok fikk installert en oppkoblet PC i hjemmet. PC'en inneholdt et spesiallaget læringsprogram for pårørende om sykdom, pleie og omsorg. De fikk tilgang til internett, og de fikk anledning til å delta i et diskusjonsforum for de deltakende familiene og pårørende. Det ble installert en bildetelefon i alle hjemmene slik at de hadde mulighet til både å se og snakke med de andre pårørende og pasientene i telefonsamtaler. I tillegg til IKT-utstyret fikk de pårørende IKT-opplæring, mulighet for å kontakte et servicekontor med helsepersonell, og tilbud om å delta på faglige og sosiale sammenkomster hver måned. Det var gjennomgående stor tilfredshet med prosjektet blant både pårørende og ansatte. Spesielt var den gode kontakt og støtte man fikk fra de andre pårørende gjennom faglige og sosiale treff og daglig bruk av billedtelefon viktig.

Lignende tiltak kan være aktuelle for pårørende med omsorg for pasienter med andre diagnoser enn slag og demens.

Prosjektet var høsten 2004 et av innslagene i NRK-programmet Puls og fikk bred og positiv omtale. NRK-video fra IKT-prosjektet i Vestfold (videoen gir et godt bilde av hva prosjektet har ført til); <http://www.nrk.no/programmer/tv/puls/4275541.html>

Vi håper at vi med dette innspillet har gitt konstruktive bidrag i forhold til utfordringer, forbedringsbehov og tiltak som kan bidra til en sterk og effektiv offentlig sektor til beste for innbyggerne.

Med hilsen

Olav Ulleren
Administrerende direktør KS

Gudrun Haabeth Grindaker
Direktør