

Hovedtema: Statlig styring og effektivisering

Rammestyring – både økonomisk og juridisk – er hovedprinsippet for statlig styring av kommunesektoren. Det er tverrpolitisk oppslutning om rammestyring som et overordnet prinsipp. Enigheten om dette prinsippet kommer også til syne gjennom Stortingets vedtak til ny kommunelov, som lovfester kommuners rett til kommunalt selvstyre. Den nye loven fastsetter også tre prinsipper for nasjonale myndigheters forhold til det kommunale og fylkeskommunale selvstyret. For det første bør ikke det kommunale selvstyret begrenses mer enn det som er nødvendig for å ivareta nasjonale mål. For det andre bør offentlige oppgaver fortrinnsvis legges til det forvaltningsnivået som er nærmest innbyggerne. Og for det tredje bør kommuner og fylkeskommuner ha frie inntekter som gir økonomiske handlingsrom, innenfor rammen av nasjonal økonomisk politikk.

Det er likevel slik at når det kommer til praktisk politikk blir ofte andre hensyn tillagt større vekt enn hensynet til det kommunale selvstyret. En nylig fremlagt rapport fra NIBR (<https://www.ks.no/contentassets/816f3a37891d4f7a8a42735f4e885e53/FoURammestyring.pdf>) bekrefter dette. Hovedfunnet her er at ulike partier og regjeringskonstellasjoner i stor grad forfekter rammestyring i programerklæringer, men blir gjennomgående mer orientert mot detaljstyring når generelle styringsidéer skal omsettes til praktisk politikk. Videre viser analysen at det jevnlig avvikes fra rammestyringsprinsippet og retningslinjene for statlig styring av kommunesektoren. Studier av utvalgte representantforslag på Stortinget i perioden 2008–2019 viser at hensynet til kommunene over tid er tillagt mer vekt i den politiske diskursen, uten at dette nødvendigvis betyr mer rammestyring i praksis.

En undersøkelse fra Difi i 2015 viser at staten i sin styring over tid har lagt større vekt på dialog og veiledning (pedagogiske virkemidler). Graden av øremerking er også redusert. Et motsatt trekk er en tilsynelatende mer detaljert statlig styring gjennom bla. prosedyre- og kompetansekrav. (https://www.difi.no/sites/difino/files/statlig_styring_av_kommunene_en_kartlegging_av_virkemiddelbruk_og_utviklingstrekk_pa_tre_sektorer_i_perioden_1999-2015_difi-rapport_2015-19.pdf).

Bemanningsnormer og kompetansekrav er særlig sterke styringsgrep, og bruken av disse har tiltatt ytterligere de senere årene. Det kan her nevnes spesielt innskjerpingen av pedagognormen i barnehagene (krav om et gitt antall pedagoger per barn) og innføring av nytt krav om grunnbemanning i barnehagen (bemanningsnorm), begge fra høsten 2018. Videre er det innført et nytt krav om lærerdekning på 1.–7. trinn i skolen. Kravet ble innført fra høsten 2018, og skjerpes ytterligere fra høsten 2019. En rapport fra NIBR har sett spesielt på konsekvensene i kommunen av bemanningsnormer og kompetansekrav, <https://www.ks.no/contentassets/ce49d808d9654d4ab84514253878cc5d/bemanningsnormer-og-kompetansekrav.pdf>. Denne utviklingen har skjedd parallelt med at det lokale selvstyret som prinsipp er styrket gjennom en egen bestemmelse i grunnloven og i den nye kommuneloven.

All statlig styring av kommunene har også en økonomisk side, dels ved at oppfyllelsen av kravene i seg selv har en kostnad, men også ved at kommunenes egne prioriteringer innenfor og på tvers av sektorer påvirkes. Dette blir særlig tydelig ved bemanningsnormer som har mye til felles med øremerking ved at de låser bevilgningen til (deler av) en sektor, og løfter denne ut av den helhetlige prioriteringsdiskusjonen i kommunen.

En lavere vekst i oljeinntektene i kombinasjon med økte utgifter til en aldrende befolkning vil redusere det finanspolitiske handlingsrommet i årene fremover. Dette vil også sette kommunesektoren under press og stille krav om at oppgaver løses på en mer effektiv måte.

Et lokalpolitisk handlingsrom gjennom stor grad av frihet i oppgaveløsningen er en forutsetning for innovasjon og for å kunne løse oppgaver effektivt. Analyser fra Senter for økonomisk forskning viser en reduksjon i samlet effektivitet innen barnehage, pleie- og omsorg og grunnskole på 1 pst fra 2016 til 2017 (se https://www.regjeringen.no/contentassets/cf3c73e58e974576b3b0ba00c5bfb6be/ny_version_tbu_host_2018.pdf, kap 8). Samlet er det en økning i effektiviteten for perioden 2008–2017 på 2,6 pst., eller om lag 0,3 pst. årlig. Siden denne perioden er altså to av de tre store kommunale sektorene, barnehage og skole, blitt omfattet av bemanningsnormer som vil gjøre den enda mer krevende å effektivisere.

Oppsummert er bildet av utviklingen i den statlige styringen av kommunene sammensatt, men vi ser økt bruk av kompetansekrav og bemanningsnormer. Denne type statlig styring er spesielt krevende med tanke på kommunenes muligheter til å effektivisere for å få mer ut av hver krone i en tid som sannsynligvis vil innebære strammere offentlige budsjetter.