

OMRÅDEGJENNOMGANG ØKT RAMMESTYRING AV KOMMUNENE

Teknisk beregningsutvalg for kommunal og fylkeskommunal økonomi

12. desember 2024

Formål med områdegjennomgangen

- Fremskaffe kunnskap om det samlede omfanget av statlig økonomisk og juridisk styring overfor kommunene.
- Synliggjøre hvilke konsekvenser styringen har for kostnads- og prioriteringseffektivitet, kommunalt handlingsrom og kvalitet i tjenestene.
- Utrede konkrete forslag til tiltak som kan gi mer effektiv ressursbruk og økt lokal handlefrihet i kommunen.
- Avgrenset til 4 tjenesteområder: helse og omsorg, barnehage, grunnskole, barnevern (fase 1).



Områdegjennomganger er et virkemiddel i budsjettprosessen

- Brukes for å utrede og foreslå endringer som kan gi bedre måloppnåelse og økt handlingsrom i budsjettene.
- Gir mulighet for større fordypning og mer langsiktig planlegging enn det normalt er rom for innenfor den årlige budsjettprosessen.
- Handler ikke bare om kostnadskutt, men også om å modernisere offentlig forvaltning.



Prop. 1 S

(2023–2024)

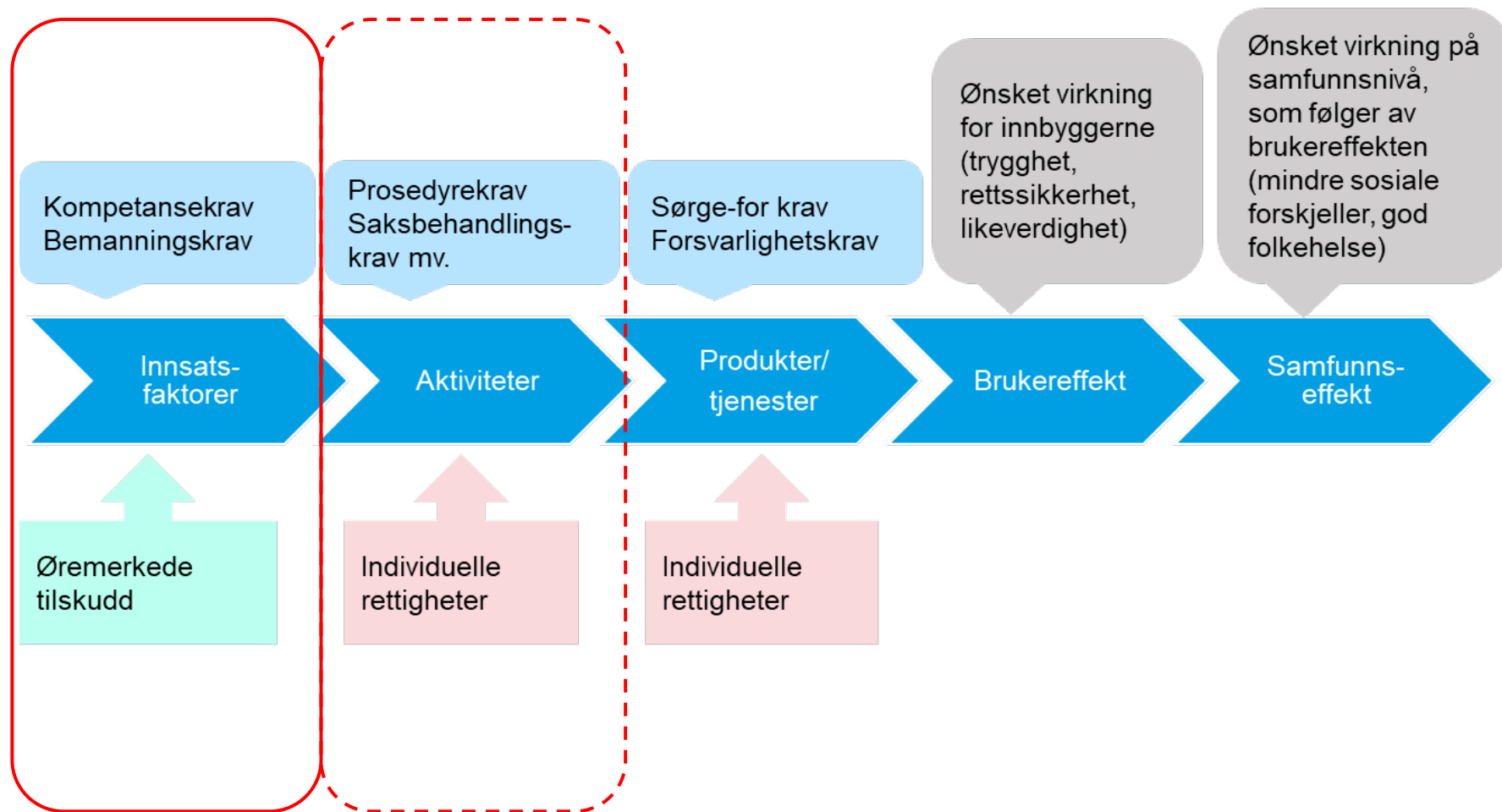
Proposisjon til Stortinget (forslag til stortingsvedtak)

FOR BUDSJETTÅRET 2024

Statsbudsjettet

Hvordan styrer staten, og hvilke konsekvenser får styringen?

Staten styrer ulike sektorer ulikt



Konsekvenser av statlig styring

- Styring på innsatsfaktorer reduserer kommunenes handlingsrom
- Styring gjennom individuelle rettigheter fjerner lokale prioriteringsmuligheter
- Styring gjennom øremerking innebærer sterk grad av økonomisk detaljstyring
- Styring på produkt/tjeneste gir lokalt handlingsrom og variasjon i tjenestetilbudet
- Er forutsetningene for rammestyringsprinsippet til stede i alle kommuner?



Det samlede styringstrykket er stort

- Kommunene har fått flere oppgaver og plikter, og innbyggerne har fått flere rettigheter, siden 2015.
- «Ingen» ser helheten av alle krav, forventninger og oppgaver som legges til kommunene.
- Staten er ikke koordinert (men forventer at kommunen skal være det).
- Politikere på nasjonalt hold skaper forventninger som kommunene må innfri.



Hvem er «staten»?

- Styringssignalene fra stat til kommune kommer fra flere hold:
 - **Departementene** utarbeider lovforslag
 - **Stortinget** gjør endringer på lovforslagene, vedtar lover og gjør budsjettvedtak
 - **Direktoratene** utarbeider veiledning og er overordnet tilsynsmyndighet.
 - **Statsforvalterne** veileder kommunene, og fører tilsyn med lovoppfyllelse



Er statens styring forholdsmessig?

Forholdsmessighetsprinsippet

Begrensninger i det kommunale selvstyre skal kun innføres ved særskilt behov for nasjonale føringer.

Tiltak som begrenser kommunalt selvstyre må være nødvendig og egnet.

Er tiltaket det mest egnede og det minst inngripende?



Hvilke krav og normer binder personellressurser?

DFØ-rapport 2024:11
September 2024

Hvordan styrer staten kommunene?

En vurdering av normer og krav som binder personellressurser i kommunene

- Fase 2:
 - Spisset mot å utrede tiltak som kan gi en mer fleksibel bruk av personell i kommunesektoren
 - Lærertetthetsnorm grunnskole
 - Bemanningsnorm og pedagognorm barnehage

Forholdsmessige tiltak?

1. Er tiltak nødvendig?

- Var situasjonen i konflikt med nasjonale mål?
- Hva viser utredninger, forskning, tilstandsvurderinger?

2. Er valgt tiltak egnet til å løse problemet?

- Stemmer antakelser og forutsetninger, hva ser vi av eventuelle utilsiktede virkninger mv.?
- Hva viser evalueringer og forskning? Hva sier våre informanter?



Lærertetthetsnorm i grunnskolen

Funn:

- Dokumenterte kvalitetsforskjeller og ulikheter over tid sannsynliggjør at det var *nødvendig* med statlige tiltak
 - Men ikke dokumentert at det er nødvendig med *norm*
- En norm sikrer et likere minstenivå av lærerressurser
 - Likhet gir ikke nødvendigvis likeverdighet
 - Usikker kunnskap om virkning
 - Gir utilsiktede virkninger

Anbefaling:

- Anbefaler skrittvis kunnskapsbygging for mer egnede tiltak



Bemanningsnorm og pedagognorm i barnehage

Funn:

- Dokumenterte forskjeller i kvalitet og bemanning over tid sannsynliggjør at det var *nødvendig* med statlige tiltak
- Normen har vist seg *egnet* til å gi økt bemanning og mer likeverdighet mellom private og kommunale tilbud

Anbefaling:

- Ikke grunnlag for å anbefale endringer – viktig å sikre likeverdighet i private og kommunale tilbud



Kan staten styre bedre?

Tiltak som bør utredes nærmere

- Målrettet og styrket oppfølging av sårbare kommuner
 - Styrking av statsforvalternes veiledning overfor kommunene
 - Direktoratene kan samarbeide for å gi mer entydige styringssignaler
- Solnedgangsklausuler og evaluering
 - Systematisk vurdering av om lover og forskrifter skal videreføres
 - Systematisk evaluering av effekten av lovkrav
 - Utfasing av uhensiktsmessige lovkrav og rettigheter



Statens styring har et forbedringspotensial

- Bli flinkere til å følge utredningsinstruksen og retningslinjene for statens styring av kommunene
- Gjøre bedre vurderinger av forutsetninger, forholdsmessighet og utilsiktede virkninger
- Ta høyde for at det er ulikheter i kommunenes forutsetninger og kapasitet
- Vurdere helheten i styringstrykket og den interne sammenhengen i lovkrav/rettigheter
- Påpeke mulighetene for lokal tilpasning til lovverket



Men: kommunene kan også bli bedre til å utnytte handlingsrommet som fins

TAKK FOR OPPMERKSOMHETEN!