

Kjell Harvold

Bemanningsnormer og kompetansekrav

Kunnskapsstatus og intervju med rådmenn/økonomisjefer



NIBR

By- og regionforskningsinstituttet

HØGSKOLEN I OSLO
OG AKERSHUS

Bemanningsnormer og kompetansekrav

Andre publikasjoner fra NIBR:

NIBR-rapport 2017:9

**Statlig tilsyn. Vurdering av
klarhetsprinsipp og terskel for
dokumentasjon**

NIBR-rapport 2015:

**Interkommunal planlegging: Muligheter
og utfordringer**

Publikasjonene
kan skrives ut fra
<http://www.oslomet.no/nibr>

Kjell Harvold

Bemanningsnormer og kompetansekrav

Kunnskapsstatus og intervju med rådmenn/økonomisjefer

NIBR-rapport 2018:5

Tittel: Bemanningsnormer og kompetansekrav. Kunnskapsstatus og intervju med rådmenn/økonomisjefer

Forfatter: Kjell Harvold

NIBR-rapport: 2018:5

ISSN: 1502-9794
ISBN: 978-82-8309-237-0 (Elektronisk)

Prosjektnummer: 3759

Prosjektnavn: Bemanningsnormer og kompetansekrav - kunnskapsstatus

Oppdragsgiver: KS

Prosjektleder: Kjell Harvold

Referat: Prosjektet "bemanningsnormer og kompetansekrav" har vært todelt. Dels har det blitt utarbeidet en kort kunnskapsstatus knyttet til styringsforholdet mellom stat og kommune. En hovedtrend her, har vært en overgang til mer rammestyrt. Innføring av bemanningsnormer og kompetansekrav representerer et brudd med denne trenden. Andre del av prosjektet var et intervju med utvalgte rådmenn/økonomisjefer. Intervjuene viste at kommunenes øverste administrative ledere var kritisk til innføring av normer og krav.

Sammendrag: Norsk og engelsk

Dato: April 2018

Antall sider: 32

Utgiver: By- og regionforskningsinstituttet NIBR
OsloMet - Storbyuniversitetet
Postboks 4 St. Olavs plass
0130 OSLO
Telefon: (+47) 67 23 50 00
E-post: post-nibr@oslomet.no

Vår hjemmeside: <http://www.oslomet.no/nibr>

Forord

Denne rapporten oppsummerer prosjektet «Bemanningsnormer og kompetansekrav - kunnskapsstatus», finansiert av KS. Prosjektet ble gjennomført i perioden januar til april 2018. Rapporten er skrevet av By- og regionforskningsinstituttet NIBR, Storbyuniversitetet - OsloMet, ved Kjell Harvold som også har vært prosjektleder. Prosjektets informasjonskilder har vært dokumenter og tidligere studier på dette feltet. Det har i tillegg vært gjennomført intervju med rådmenn/økonomisjefer i noen utvalgte kommuner.

Prosjektet har vært avgrenset og gjennomført på kort tid. Vi vil takke for nyttig informasjon fra alle informanter vi har intervjuet.

Oslo, april 2018

Trine M. Myrvold
Forskningssjef

Innhold

Forord	1
Figuroversikt	3
Tabelloversikt.....	3
Sammendrag.....	4
Summary	6
1 Bemanningsnormer og kompetansekrav - utgangspunkt	8
1.1 Ramme for prosjektet.....	8
1.2 Metode.....	9
1.3 Gangen i rapporten.....	10
2 Normer og krav som del av statens styring av kommunene..	11
2.1 Virkemidler i statens styring av kommunene.....	11
2.2 Statens styring av kommunene - endringer	12
2.3 Hvilken type virkemiddel er «bemanningsnormer» og «kompetansekrav»?	13
2.4 Utviklingstrekk i to sektorer	14
2.5 Bemanningsnormer og kompetansekrav – «øremerking» på en ny måte?.....	16
2.6 Hva vet vi om konsekvenser av bemanningsnormer og kompetansekrav?	16
3 Vurdering av bemanningsnormer og kompetansekrav	18
3.1 Hovedinntrykk.....	18
3.2 Konsekvenser i forhold til ulike sider ved kommunes prioriteringer	19
3.3 Vurdering av normer og krav på utvalgte områder....	22
3.4 Oppsummering av nye normer på utvalgte felter	25
4 Konsekvenser av bemanningsnormer og kompetansekrav....	26
4.1 Rammestyring med forbehold?	26
4.2 Utfordres intensjonene i kommuneloven av nye bemanningsnormer og kompetansekrav?	27
4.3 Konsekvenser for kommune-Norge?	27
4.4 Forskningstema knyttet til bemanningsnormer og kompetansekrav.....	29
Litteratur	31

Figuroversikt

Figur 3.1:	<i>Bemanningsnorm og kompetansekrav: mulig påvirkning på andre forhold i kommunen</i>	20
Figur 3.2:	<i>Bemanningsnorm og kompetansekrav: Rådmenn/økonomisjefers vurdering av påvirkning på andre forhold i kommunen</i>	22

Tabelloversikt

Tabell 4.1:	<i>Bemanningsnormer og kompetansekrav, sett i forhold til økonomi og arbeidsmarked</i>	28
-------------	--	----

Sammendrag

Kjell Harvold

Bemanningsnormer og kompetansekrav. Kunnskapsstatus og intervju med rådmenn/økonomisjefer NIBR-rapport 2018:5

Dette prosjektet har vært todelt: For det første har det blitt utarbeidet en kort kunnskapsstatus knyttet til temaet bemanningsnormer og kompetansekrav. For det andre har det vært gjennomført intervju med rådmenn/økonomisjefer for å få et inntrykk av hvordan øverste administrative ledelse ser på utfordringene knyttet til slike normer/krav.

Når det gjelder *kunnskapsstatus på området*, viser utviklingstrekk at den statlige styringen av kommunene har fått større innslag av rammestyring: Omfanget av øremerkede tilskudd har blitt redusert og det har blitt en økning i bruken av veiledning, læring og dialogbaserte virkemidler. Samtidig står juridiske virkemidler minst like sterkt som før, og bemanningsnormer og kompetansekrav benyttes nå på en måte som i praksis kan svekke rammestyringen av kommunene: Presist utformede normer på et tjenesteområde setter i realiteten klare krav til det konkrete innholdet i tjenesten. En risikerer dermed at *belbeten i det kommunale tjenestetilbudet kommer i bakgrunnen*. Bemanningsnormer og kompetansekrav kan med andre ord sies å bryte med bildet av en stat-kommunerelasjon på vei mot rammestyring.

Våre intervju med *de øverst administrativt ansvarlige* (rådmenn/økonomisjef) i et utvalg kommuner, viser at disse uttrykker en betydelig kritikk over konsekvensene av innføringen av bemanningsnormer og kompetansekrav. Konkret mener rådmenn/økonomisjefer at:

- bemanningsnormer og kompetansekrav gjennomgående vil ha en *negativ effekt på viktige forhold* som kommuneøkonomi, ressursbruk/tjenestekvalitet, omstilling/innovasjon og forholdet til andre tjenesteområder.
- de nye normer og krav som settes både for leger, innenfor undervisning og barnehage kan ha uheldige konsekvenser.

Det er likevel *noe variasjon* mellom de ulike feltene: På legesiden pekte flere av våre kommuneinformanter på at en står overfor et *generasjonsskifte* om noen år – og at utfordringene da kan bli større på dette feltet, enn de er i dag. Samtidig er det også variasjon i utfordringer mellom kommunene når det gjelder utfordringer knyttet til rekruttering og bemanning på legesiden i dag.

Når det gjelder undervisning/bemanningsnorm for lærere, ble det helt klart pekt på at omstilling/*effektivisering av skolesektoren ville bli mer utfordrende* framover pga. normer og krav. Noen rådmenn er noe mindre kritisk til pedagognorm og bemanningsnorm for barnehage, enn til øvrige normer og kompetansekrav.

Summary

Kjell Harvold

Staffing Standards and Competence Requirements – State of Knowledge and Interviews with Chief Administrative Officers

NIBR Report 2018:5

This project has been two-folded: The first part of the project has been to develop a short knowledge status relating to the topic of staffing standards and competence requirements. Secondly, there has been interviews with chief administrative officers in selected municipalities. The purpose of the interviews has been to get an idea of how local administrative leaders view the challenges associated with such standards / requirements.

As far as *state of knowledge* is concerned, developments during the last decade point in the direction of new relationship between state and local authorities: instead of details, frame management has come into focus. The volume of earmarked grants has been reduced. There has also been an increase in the use of guidance, learning and dialogue-based instruments. However, legal instruments are at least as strong as before, and staffing standards and competence requirements are now being used in a way that may weaken the framework management of the municipalities: Exactly defined standards in a service field may challenge the whole philosophy of strategic steering from national to local level. Instead of a holistic focus, local attention in many service fields may be directed towards details.

Our *interview with the chief administrative officers* in a selection of Norwegian municipalities shows that they express a significant critique of new staffing standards and competence requirements implemented from above. Specifically, they believe that:

NIBR-rapport 2018:5

- new standards and competence requirements will generally have an adverse effect on important issues for the municipalities: Effects can appear over a wide range of topics, such as local economy, resource use/service quality, conversion/ local innovation, and relationship between local service areas.
- new norms and requirements may have a negative consequence, as set for doctors, in education and in kindergartens.

There is, nevertheless, some variation between the different fields. As far as doctors are concerned, several of our municipality informants pointed out that they are facing a change of generations in a few years - and that the future challenges may be greater in this field, than they are today.

Some of our informants are also less critical of the pedagogy norms and staffing standards for kindergarten, than to standards and competence requirements in other fields.

1 Bemanningsnormer og kompetansekrav - utgangspunkt

1.1 Ramme for prosjektet

Bruken av bemanningsnormer og kompetansekrav har vært økende de siste årene. Dette har skapt nye utfordringer for kommunene, se f.eks. KS' debathefte 2017(KS 2017a). Denne rapporten gir en kort gjennomgang av kunnskapsstatus på dette feltet samt en vurdering fra noen kommuners rådmenn/økonomisjefer om hvilke utfordringer kommunene står overfor når det gjelder slike normer og krav.

Målsetningen med prosjektet har vært å beskrive konsekvenser av bemanningsnormer og kompetansekrav for tjenestekvalitet, resultat for bruker/innbygger, kommunens økonomi, for andre tjenesteområder/innad i tjenesteområdet, effektiv ressursbruk, arbeidsgiverpolitikk og tjenesteinnovasjon, som det heter i prosjektbeskrivelsen. Prosjektet skal i tillegg beskrive de første konsekvenser for kommunene av normer og krav de siste årene og fra og med 2018:

- Kompetansekrav for leger: Fra 2017 er det krav om spesialisering i allmennmedisin for nytilsatte leger i den kommunale helse- og omsorgstjenesten og fra 01.05 2018 gjelder nye kompetansekrav til legevaksleger (etter vedtak i Statsråd 20.04.2018 ble denne fristen endret til 01.05.2020. Da intervjuene i denne rapporten ble gjennomført forutsatte man

fortsatt at kompetansekravene skulle gjennomføres 01.05.2018.

- Kompetansekrav for undervisning Fra 2014 er det innført nye kompetansekrav for å undervise i enkelte fag (norsk, matematikk, engelsk og samisk) i grunnsopplæringen.
- Pedagognorm barnehage: Fra 1.8.2018 er pedagognormen skjerpet (forskrift); fra maksimalt 18 barn over tre år per pedagogisk leder, til maksimalt 14 barn. For barn under tre år skal det være maksimalt sju barn per pedagogisk leder, mot dagens ni barn. Pedagognormen gjelder for hver enkelt barnehage.
- Bemanningsnorm barnehage (hvor Regjeringen har foreslått bemanningsnormer fra 01.08.2018) Avgivelsesfrist er 22.05.2018, og den skal behandles i Stortinget 31.05.2018
- Bemanningsnorm lærertetthet (som innføres fra høsten 2018- høringen avsluttes 22.05.2018)

1.2 Metode

Metodikk i tilnærmingen har primært vært datainnsamling i et utvalg kommuner (rådmenn/økonomisjefer). I alt har det blitt intervjuet rådmenn/økonomisjefer i seks utvalgte kommuner fordelt på Midt-Norge og Østlandet. Alle intervjuene er gjennomført på telefon. På forhånd ble det sendt ut en veiledende intervjuguide. De intervjuede kunne selvsagt komme inn på forhold som ikke var eksplisitt omtalt i guiden.

Det ble intervjuet rådmenn/økonomisjefer i kommuner med varierende befolkningsstørrelse; små (under 5.000 innbyggere) mellomstore (ca. 10.000 innbyggere) og større (ca. 20.000 innbyggere). Utvalget av kommuner ble foretatt i samråd med KS der informasjon/data fra PAI-registeret, KS budsjettundersøkelse og KS' arbeidsgivermonitor ble benyttet som noe av grunnlaget for valg av kommuner.

Antall intervjuer er lite og kan altså ikke sies å være mer enn et «spadestikk» ned i kommune-Norge. Intervjuene gir først og

fremst et inntrykk av hva ledere på *overordnet administrativ* nivå mener er viktige utfordringer når det gjelder utfordringer knyttet til bemanningsnormer og kompetansekrav. Intervju med representanter fra f.eks. fagetater og/eller fra statlige fagmyndigheter kunne gitt et bredere bilde av utfordringene på dette feltet, men prosjektets ramme ga ikke mulighet for en slik bredere tilnærming.

1.3 Gangen i rapporten

I tillegg til datainnsamlingen, skal altså prosjektet kort sammenstille kunnskapsstatus innenfor feltet. I neste kapittel peker vi på noen viktige sider knyttet til kunnskapsstatusen. I kapittel 3 presenterer vi hovedfunn fra våre intervju med rådmenn/økonomisjefer. I kapittel 4 foretar vi en kort oppsummering.

2 Normer og krav som del av statens styring av kommunene

2.1 Virkemidler i statens styring av kommunene

Generelt kan staten styre kommunene på ulike måter (se f.eks. Vedung 1998). Det er ofte vanlig å skille mellom

- regulative eller juridiske virkemidler
- økonomiske virkemidler
- informative eller pedagogiske virkemidler

I tillegg kan en snakke om *institusjonelle eller organisatoriske virkemidler*. Desentralisering eller sentralisering av ansvar, eller flytting av ansvar mellom forvaltningsnivå kan være eksempler på slike organisatoriske virkemidler. Overføring av ansvar fra det offentlige til det private, som tradisjonelt har kommet under etiketten «New Public Management» er et annet eksempel på denne typen endringer. Diskusjon av overføring av ansvar fra offentlig til privat sektor, ligger imidlertid utenfor dette prosjektet.

Når nye virkemidler tas i bruk er det rimelig å anta at dette påvirker omfanget av de tjenestene som ytes lokalt. Det kan f.eks. tenkes at det oppstår dilemmaer i tilpasningen, bl.a. fordi en må ta hensyn til mange ulike forhold lokalt: Det kan oppstå mållkonflikter i forhold til andre tjenester kommunen skal yte. Økt satsing på ett område kan f.eks. føre til at andre felter i kommunens tjenestespekter blir nedprioritert, hvis budsjettet blir trangere.

Endring i virkemiddelbruk kan altså få viktige konsekvenser for kommunens «produksjon» og endringene kan berøre felter som i utgangspunktet ikke var intendert når virkemiddelbruken ble endret.

2.2 Statens styring av kommunene - endringer

Rammestyring har vært statens hovedprinsipp for styringen med kommunene, se bl.a. Meld St. 12 (2011-12). De siste årene har det vært gjort flere analyser av statens styring med kommunene (se bla Difi- rapport 2010:4 og Difi-rapport 2015:19). Hovedinntrykket fra kartleggingene, er at det i de siste ti til 15 årene

- har skjedd en økning i bruken av veiledning og kompetanseutviklingstiltak
- har blitt en mer begrenset bruk av øremerkede tilskudd
- har blitt lagt større vekt på læringsbasert tilsyn
- har blitt mer bruk av avtaler og dialogbaserte virkemidler
- fortsatt er slik at juridiske virkemidler benyttes i stort omfang

Det virker altså som staten i større grad enn tidligere benytter seg av informative virkemidler og dialog/veiledning i forhold til kommunene. Når det gjelder økonomiske virkemidler har bruken av øremerkede tilskudd altså blitt mer begrenset. Samtidig står juridiske virkemidler fortsatt sterkt. Alle tre virkemidlene benyttes, men «blandingsforholdet» er litt endret.

Utviklingstrekkene er imidlertid ikke entydig; en ser trekk som peker både mot mindre og mer detaljert styring. På velferdsområdet ser f.eks. Difi tendenser til mer detaljert styring gjennom bl.a. prosedyre- og kompetansekrav i lover og forskrifter. I Difi-rapport 2015:19 pekes det også på et forhold som indirekte berører institusjonelle forhold. Rapporten påpeker at en har sett eksempler på at staten/Stortinget legger til rette for nye oppgaver og økt handlingsrom for kommunene: «Slik sett kan det synes som om staten i utgangspunktet styrer som vi har en annen kommunestruktur» (ibid:8).

Fra revidert nasjonalbudsjett for 2017 til statsbudsjettet for 2018 ser en også at de **øremerkede tilskuddene** som regnes som en del av kommuneopplegget har økt fra 27,9 mrd. kroner til 29,6 mrd. i forslaget til statsbudsjett for 2018. Dette tilsvarer en økning på seks prosent eller en realvekst på 3,3 prosent. De største økningene finner en i investeringstilskuddsordningen for sykehjem og omsorgsboliger og toppfinansieringsordningen for ressurskrevende tjenester. I tillegg er det opprettet to nye øremerkede poster for kommunene knyttet til fagskoleutdanning (KS 2017b).

2.3 Hvilken type virkemiddel er «bemanningsnormer» og «kompetansekrav»?

Ofte vil virkemidler ses i sammenheng med hverandre: innføring av en ny lov vil f.eks. gjerne ha økonomiske konsekvenser, og det vil også være naturlig å sette inn nye informative tiltak når nye regler og bestemmelser skal settes ut i livet.

Statlige krav om bemanningsnormer og nye kompetansekrav må i denne sammenhengen først og fremst sies å være *regulative tiltak*. Nye krav til spesialisering i allmenntjenestefag for leger, eller nye kompetansekrav for lærere som skal undervise i bestemte fag, er eksempel på regelendringer som «løfter» kravene til fagpersonell. Dette kan i utgangspunktet være positivt.

Samtidig kan det også være problematiske sider ved dette. En åpenbar utfordring er at kommunen settes *økonomisk* i stand til å dekke de kostnadene de nye regulative tiltakene krever. Både leger og lærere er eksempler på yrker der det tradisjonelt har vært vanskelig å få kvalifisert personell i distriktene. Når en hever kravene til bemanning og kompetanse er det rimelig å anta at ulike kommuner vil ha ulike forutsetninger for å møte kravene, og der utfordringene gjennomgående vil bli større i grisgrendte områder. Helsedirektoratet har f.eks. pekt på at ulikheten i kommune-Norge kan være en særlig utfordring i forhold til etablering av bemanningsnormer innen skolehelsetjenesten (Helsedirektoratet 2017). Nedenfor refererer vi utviklingstrekk i to utvalgte sektorer,

grunnskole og helse- og omsorg, basert på Difi-studien fra 2015 (Difi-rapport 2015:9).

2.4 Utviklingstrekk i to sektorer

Helse – og omsorg

De siste årene har det blitt gjennomført omfattende organisatoriske endringer og det er vedtatt en rekke nye lover og lovendringer med bestemmelser rettet mot den kommunale helse- og omsorgssektoren. Det lovpålagte ansvarsområdet og oppgaveporteføljen er ikke vesentlig endret, men kommunene har blitt stilt overfor økte forventninger og krav. Kommunene har samlet sett fått et tydeligere *«sørge for»* ansvar, som understreker at tjenestene skal være forsvarlige og ha god kvalitet. I tilknytning til samhandlingsreformen ble det innført flere plikter for kommunene, og fra 1/1-16 ble plikten til å etablere *døgnopphold ved behov for øyeblikkelig hjelp*, iverksatt.

Det er også innført nye bestemmelser i kommunehelsetjenesteloven som tydeliggjør og skjerper ansvaret for å planlegge, organisere og legge til rette for at kommunen, helsetjenesten og helsepersonell kan oppfylle krav fastsatt i eller i medhold av lov eller forskrift. Det er også en tendens til flere krav til saksbehandling og prosess.

På helse- og omsorgssektoren *økte* antall øremerkede tilskudd i perioden 2005 til 2015, fra 4,7 milliarder til 6,2 milliarder kroner. En viktig øremerket tilskuddsordning i 2015 er investerings-tilskudd til omsorgsboliger og sykehjem (på 1,7 mrd.). Denne ordningen ble innført i 2008.

Staten legger også vekt på pedagogiske virkemidler, særskilt i form av veiledere. Utviklingen de siste 15 årene viser at staten legger *stor vekt* på informative virkemidler.

Sammenliknet med utviklingen generelt, skiller helse- og omsorgssektoren seg ut, ved at en har økt bruken av øremerkede tilskudd. Informative virkemidler benyttes mye her, som i andre kommune-stat relasjoner. Gjennom lovregulering har kommunene fått et tydeligere ansvar for å sørge for at oppgaver bli ivaretatt.

Grunnskoleområdet

På grunnskoleområdet var perioden 1999-2015 preget av lov- og forskriftsendringer som innebar økt frihet til kommunene til å definere både innhold i undervisning, kompetansekrav for pedagogisk personale og organisering av undervisningen. De siste årene har det imidlertid funnet sted en gradvis innskjerping av krav til lærernes formelle kompetanse i ulike fag. Unntaksordninger er gradvis fjernet for undervisning som norsk, engelsk og matematikk. I 2015 ble det vedtatt en lovendring som medførte at krav om faglig kompetanse/fordypning i undervisningsfag skal gjelde alle lærere. Det er skoleeier som har ansvaret for at lærernes kompetanse er i tråd med lovens krav innen 2025. Det er også eksempler på at kommunen har blitt gitt større handlingsrom når det gjelder organisering og undervisning, for deretter å få dette innskjerpet igjen.

Nivået på øremerkede tilskudd på Kunnskapsdepartementets område har svingt mye mellom 2005 og 2015. I 2005 var det i alt ni ulike tilskuddsordninger med et samlet beløp på 0,7 mrd. Beløpet økte til 27,5 mrd. i 2010 og falt ned til 2,2 mrd. kroner i 2015. Økningen fra 2005 til 2010 skyldes i hovedsak at ordninger knyttet til barnehagetilskuddet ble overført fra BLD til Utdannings- og forskningsdepartementet fra 2006. Reduksjonen fra 2010 til 2015 skyldes først og fremst at barnehagetilskuddet ble lagt inn i kommunerammen fra 2011. Generelt synes kommunene å være fornøyd med statlig veiledning og kunnskapsformidling på dette området.

Sammenliknet med utviklingen generelt, synes utviklingen på grunnskoleområdet å skille seg ut. De siste årene har det funnet sted en gradvis innskjerping av krav til lærernes formelle kompetanse i ulike fag (etter en tidligere periode med økt frihet til kommunene på dette feltet).

Ulike mønstre i ulike sektorer

Den korte gjennomgangen av to sektorer viser at generelle hovedtendenser ikke nødvendigvis blir gjenspeilt på samme måte på alle områder. Innenfor helse- og omsorg har altså bruken av øremerkede midler økt og på grunnskoleområdet har det funnet sted en innskjerping av krav til formell kompetanse.

«Blandingsforholdet» i bruken av regulative, økonomiske og informative virkemidler varierer altså noe mellom sektorer.

2.5 Bemanningsnormer og kompetansekrav – «øremerking» på en ny måte?

Flere utviklingstrekk siden århundreskiftet peker mot en stat-kommunerelasjon på *generelt* nivå, der detaljstyring har blitt erstattet med mer rammestyring: Omfanget av øremerkede tilskudd har over tid blitt redusert (selv om en nå som nevnt ser en oppgang fra revidert nasjonalbudsjett 2017 til statsbudsjettet for 2018). Parallelt har det skjedd en økning i bruken av veiledning, læring og dialogbaserte virkemidler.

Samtidig står regulative virkemidler minst like sterkt som før, og bemanningsnormer og kompetansekrav benyttes nå på en måte som i praksis kan svekke rammestyringen av kommunene: Presist utformede normer på barnehagefeltet er eksempel på en styring som i realiteten setter klare krav til den konkrete enkelttjeneste. En risikerer dermed at helheten kommer i bakgrunnen.

Effekten av bemanningsnormer og kompetansekrav kan bli noe av den samme som ved øremerkede tilskudd. Fokus rettes mot å oppfylle bestemte krav til kompetanse eller bemanning, uten nødvendigvis å rette oppmerksomhet mot tjenestens kvalitet eller helheten i tjenestetilbudet.

2.6 Hva vet vi om konsekvenser av bemanningsnormer og kompetansekrav?

Som nevnt innledningsvis (i kapittel 1) er mange normer og krav i dag i ferd med å bli innført. Det er derfor vanskelig å si med sikkerhet hva konsekvensene av disse bemanningsnormene og kompetansekravene vil bli.

Det fins imidlertid *noen* tidligere utredninger. Helsedirektoratet foretok i 2017 en «Utredning av en bindende bemanningsnorm i helsestasjons- og skolehelsetjenesten. På bakgrunn av denne utredningen anbefaler direktoratet at det ikke settes en juridisk bindende bemanningsnorm. En juridiske bindende

bemanningsnorm vil etter direktoratets syn være et for stort inngrep i det kommunale selvstyret og begrense mulighetene for å tilpasse bemanningen i tjenesten etter lokale behov (Helsedirektoratet 2017: 5).

I 2014 ble det foretatt en undersøkelse knyttet til spørsmålet om innføring av fast bemanningsnorm ville føre til en heving av kvaliteten i eldreomsorgen (Gautun & Bratt 2014). Konklusjonen fra denne undersøkelsen var at andre tiltak ville være viktigere. Her ble det understreket at større samsvar mellom planlagt og faktisk bemanning er mer sentralt enn å innføre en standard bemanningsnorm.

Også på skoleområdet har det vært gjort noen undersøkelser. Her viser flere studier at det å sette inn flere lærere i en klasse alene, har liten effekt på hvor mye elevene faktisk lærer. Det som avgjør læringsutbyttet til den enkelte elev, ser ut til å være hvordan lærerne utnytter det handlingsrommet de får ved økt lærertetthet. I dag legges det føringer for høy lærertetthet, men ingen føringer for hvordan dette skal påvirke innholdet og organiseringen av undervisningen (se f.eks. KS 2017d - <http://www.ks.no/contentassets/14b6175db3b14eeaa397191056c-bfba1/bakgrunnsnotat-om-norm-for-larertetthet.pdf>)

3 Vurdering av bemanningsnormer og kompetansekrav

3.1 Hovedinntrykk

Som nevnt i kapittel 1.2 har det blitt intervjuet rådmenn/økonomisjefer i seks utvalgte kommuner med varierende folketall, fordelt på Midt-Norge og Østlandet. Alle intervjuene er gjennomført på telefon i løpet av mars 2018.

Hovedinntrykket fra intervjuene med rådmenn/økonomisjefer, er at de øverst administrativt ansvarlige i kommunen er svært **kritiske** til innføringen av bemanningsnormer og kompetansekrav.

Typiske uttalelser i denne sammenheng er:

- «Staten viser stor iver etter å detaljstyre kommunene. Kompetansekrav og bemanningsnorm er gode eksempler på slik detaljstyring.»
- «Ofte ser vi at nye tiltak ikke blir fullfinansiert. I tillegg blir finansieringen kuttet underveis. Dermed får kommunene problem med å gjennomføre tiltakene.»

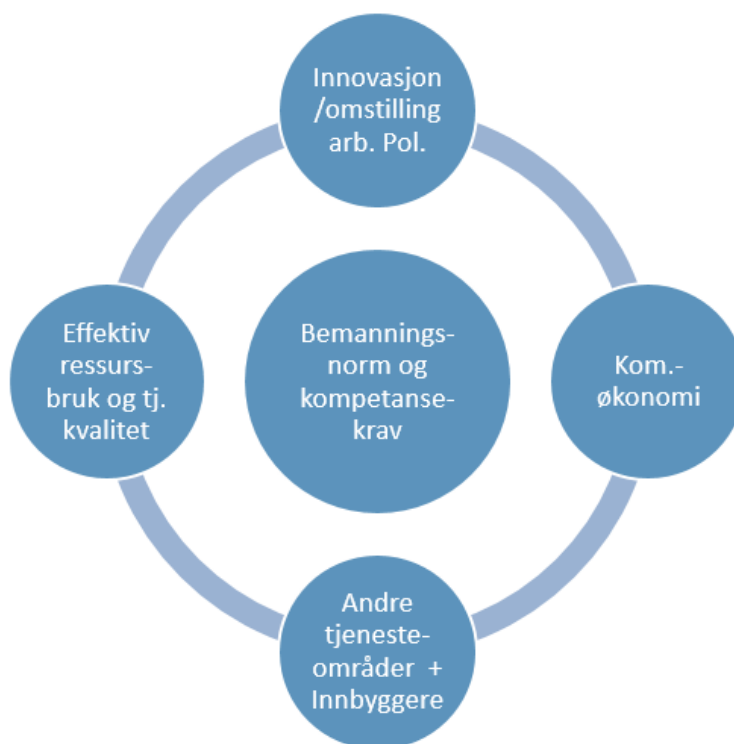
Disse uttalelsene samsvarer godt med det bildet som er dannet av andre undersøkelser. Håkonsen et al (2017) konkluderer med at øremerking av midler til kommunene gjennomgående er problematisk: Frie inntekter med føringer gir kommunene mer fleksibilitet enn hva øremerkning gjør, og sikrer løsninger som er tilpasset lokale behov og prioriteringer. Videre gir frie inntekter

langt mindre rapportering enn øremerkede tilskudd, og vil dermed hindre byråkratisering. Håkonsen et als undersøkelse indikerer også at statlige føringer på frie inntekter i en del tilfeller kan være et fleksibelt og godt alternativ til sterkere virkemidler, som øremerking og juridiske virkemidler.

3.2 Konsekvenser i forhold til ulike sider ved kommunes prioriteringer

Informantene ble bedt om å vurdere konsekvensene av bemanningsnorm og kompetansekrav for bl.a. tjenstekvalitet, resultat for innbyggere/brukere, kommunens økonomi, andre tjenesteområder, effektiv ressursbruk, arbeidsgiverpolitikk og tjenesteinnovasjon. I en forenklet figur har vi satt opp hovedfeltene som rådmennene/økonomisjefene var mest opptatt av (se nedenfor).

Figur 3.1: *Bemanningsnorm og kompetansekrav: mulig påvirkning på andre forhold i kommunen*



Omstilling/innovasjon vanskeliggjøres

Gjennomgående opplevde de administrative lederne at bemanningsnormer og kompetansekrav hindret omstilling og innovasjon i kommunen. En av våre informanter sa det slik:

- «Mange kommuner, inkludert vår egen, står overfor utfordringer som krever nytenkning. Når vi ser at folketallet går ned og antall arbeidsplasser synker, burde dette få kommunen til å tenke nytt. Dette skjer bare i begrenset grad. Jeg tror alle bindingene staten setter opp – bl.a. mht. normer og krav – er med på å forhindre nytenkning.»

Utfordringer i forhold til andre tjenesteområder og kommuneøkonomi

Bemanningsnormer og kompetansekrav representerer også en utfordring når det gjelder kommuneøkonomien:

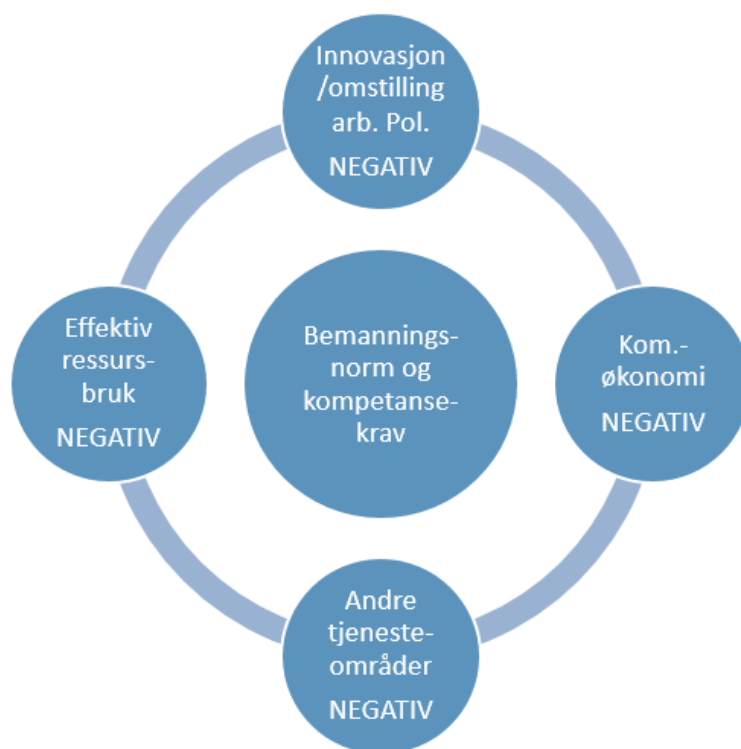
- «Vi har sanert gamle barnehager og bygd nye større og mer rasjonelle enheter for å drive effektivt. Vi hadde håpet at de investeringene vi la ned i forbindelse med dette, kunne bli dekket gjennom en ny mer rasjonell drift. Men nå kommer bemanningsnormen for barnehager og ødelegger for dette. Vi må nå regne med at de økte utgiftene som følge av dette blir 8-9 millioner kr pr år.
- De økte utgiftene må dekkes inn på **andre sektorer**, uten at jeg kan peke på bestemte områder.»

Ressursbruk og tjenestekvalitet

Flere av informantene pekte også på at sterkere kvalifikasjonskrav faktisk kunne føre til negative konsekvenser for den kommunen de representerte, fordi en må se det norske arbeidsmarkedet som helhet:

- «Paradoksalt nok kan vi oppleve at vi får **færre** kvalifiserte, når staten fokuserer ut formelle krav, fordi de som har relevant utdanning søker seg til andre deler av landet»
- «Alt en prioriterer opp, fører til omdisponeringer fra andre sektorer. Vi tar ikke bort en hel tjeneste, men reduserer omfanget litt. Det skjer en liten omdreining av skruen hvert år»

Figur 3.2: *Bemanningsnorm og kompetansekrav: Rådmenn/økonomisjefers vurdering av påvirkning på andre forhold i kommunen*



I figuren over er rådmennenes/økonomisjefenes vurderinger av normer og krav på generelt nivå, oppsummert. De øverst administrative lederne i kommunene mener altså at bemanningsnormer og kompetansekrav gjennomgående vil ha en negativ effekt på viktige forhold som kommuneøkonomi, ressursbruk/tjenestekvalitet, omstilling/innovasjon og forholdet til andre tjenestoområder.

3.3 Vurdering av normer og krav på utvalgte områder

I tillegg til å be rådmenn/økonomisjefer vurdere utfordringene mht. bemanningsnormer og kompetansekrav på mer generelt grunnlag, ba vi også om en vurdering av utfordringene knyttet til

kompetansekrav for leger, kompetansekrav for undervisning/
bemanningsnorm for lærertetthet og pedagognorm barnehage/
bemanningsnorm for barnehage. Nedenfor presenterer vi
vurderingene på disse områdene.

Kompetansekrav for leger

I de seks kommunene vi intervjuet pekte flere på at det om noen år ville bli et generasjonsskifte på legesiden i kommunen. Dette generasjonsskiftet kan føre til utfordringer for kommune i framtiden, men situasjonen i dag ble ikke sett på som problematisk. Egentlig var det bare i én av seks kommuner at vår informant oppga at de har problemer i dag.

I denne ene kommunen ble kompetansekrav for leger sett på som en utfordring:

- «Nye kompetansekrav kan føre til en stor belastning. Hos oss har bare to av seks den kompetansen som trengs. Vi har store avstander og kan ikke stå over tid i dagens situasjon, hvis nye kompetansekrav innføres»

Situasjonen i denne befolkningsmessig relativt lille distriktskommunen indikerer altså at det kan være utfordringer for små kommuner å møte utfordringene knyttet til kompetansekrav for leger. Dette underbygges av studer gjort av Nasjonalt senter for distriktsmedisin (NSFD). I en rapport påpekes det at det er en gryende krise i fastlegeordningen. En av seks kommuner under 20.000 innbyggere er berørt av legemangel (Abelsen et al 2016). En annen studie viser at bare et mindretall kommuner har etablert forskriftsmessig bakvaksordning og at kravet om bakvakt med utrykningsplikt er vanskelig å oppfylle (Abelsen & Brandstorp 2017).

Kompetansekrav for undervisning/bemanningsnorm for lærertetthet

Flere av våre informanter reflekterte over at skolesektoren var preget av en «innarbeidet» struktur, der nedlegging av skoler nå var politisk «vanskelig». Dette gjorde effektiviseringstiltak i skolen utfordrende. Nye kompetansekrav og normer gjorde dette ytterligere problematisk. En rådmann sa det slik:

- «Kommunen har egentlig ikke økonomi til å opprettholde dagens skolestruktur. Jeg mener at de krav som er stilt på skoleområdet har vært uheldig; det har gitt liten effekt og dårlige resultater. Kommunen kunne fått en mer effektiv skole, hvis en ikke hadde hatt disse kravene.»

En annen informant mente at signalene fra sentralt hold var vanskelig å tolke på dette området:

- «De signalene vi har fått fra staten er vanskelige å forstå, men hvis vi har forstått det riktig, opplever vi signalene som merkelige: Konsekvensen kan bli styrking av en liten skole - som etter vårt syn har god bemanning - på bekostning av en stor. Den store skolen skulle vært styrket, ikke den lille!
- Rammestyring hadde vært bedre. Gi oss rammene og la oss styre lokalt.»

Sett fra rådmenn/økonomisjefers ståsted gjør altså kompetansekrav og bemanningsnormer for lærertetthet omstilling og effektivisering i skolesektoren vanskelig.

Pedagognorm og bemanningsnorm barnehage

Av de tre sektorene vi har sett på (skole, lege, barnehage) er barnehagesektoren den sektoren der rådmennene/økonomisjefer er *minst* kritisk til normer, selv om alle i *prinsippet* er kritisk til slike normer. Dette *kan* komme av at barnehagene oppleves som en «nyere» sektor under utvikling, og et felt der lokale oppfatninger og statlige krav lettere lar seg forene. Det bør imidlertid understrekes at det også her er kritiske røster til nye normer.

En sa det slik:

- «Her ser vi hvordan den statlige styringen griper inn og stopper de effektiviserings – og rasjonaliseringsprosessene vi har satt i gang lokalt. Dette brer om seg. Snart er det staten som styrer fagektorene, ikke kommunestyret.»

Samtidig var flere nokså positive til pedagog- og bemanningsnorm. I en kommune – hvor kostnadene til barnehager vil øke betydelig – påpekte rådmannen likevel at nye normer på dette feltet var bra:

- «Kommunen har lenge hatt lav bemanning – i tillegg til dårlige lokaler mange steder. Pga. nye normer vil vi få betydelig økte kostnader; 8-12 millioner kr pr år. For å finansiere dette må vi omdisponere fra helse og omsorg, teknisk og sentraladministrasjon.
- Likevel mener jeg at bemanningsnormen i barnehage-sektoren er bra. Det har ført til et helt nødvendig fokus på barnehager i kommunen og en nødvendig opp-prioritering av dette området hos oss.»

3.4 Oppsummering av nye normer på utvalgte felter

Rådmennene/økonomisjefene er gjennomgående kritisk til de nye normer og krav som settes for leger, undervisning og barnehage.

Noen rådmenn er likevel mindre kritisk til pedagognorm og bemanningsnorm for barnehage, enn til kompetansekrav for leger og bemanningsnorm for lærertetthet.

KS budsjettundersøkelse knyttet til rådmennenes budsjettforslag for 2018 viser at kommunene forventer økte utgifter som følge av skjerpet pedagognorm og bemanningsnorm i barnehagene. Rundt 75 prosent av kommunene i spørreundersøkelsen oppgir at skjerpet pedagognorm og bemanningsnorm i barnehagene vil medføre økte utgifter for kommunen. Samlet anslår de 71 kommunene i spørreundersøkelsen at denne merutgiften vil bli på om lag 500 millioner kroner i 2020 (jf KS 2017c –Rådmennenes budsjettforslag for 2018 – kommunene <http://www.ks.no/contentassets/f66d0c8f30ac43528bf01a375e0e8175/budsjettundersokelsen-2018-notat.pdf>).

4 Konsekvenser av bemanningsnormer og kompetansekrav

4.1 Rammestyring med forbehold?

Som vi pekte på i kapittel 2 har flere utviklingstrekk de siste tiårene pekt mot en stat-kommunerelasjon der detaljstyring på en del områder har blitt erstattet med rammestyring.

Utviklingen er imidlertid ikke entydig. Fra 2017 til 2018 viste bruken av øremerkede tilskudd en viss økning. I tillegg står regulative/juridiske virkemidler minst like sterkt som før. Den økte bruken av bemanningsnormer og kompetansekrav kan også sies å **svekke** bildet av en kommunesektor som i stadig økende grad blir rammestyrt. Intervjuene med rådmenn/økonomisjefer bekrefter dette inntrykket. De øverste administrative lederne opplever klart de nye normene og kravene som et brudd med prinsippet om rammestyring: Fokus rettes mot å oppfylle bestemte krav til kompetanse eller bemanning, uten nødvendigvis å rette oppmerksomhet mot tjenestens kvalitet eller den kommunale tjenesteyting som helhet.

Avslutningsvis vil vi peke på noen forhold som kan være viktige i den videre debatten om normer og krav: Forholdet til kommunelovens intensjoner om helhetlig ledelse og forholdet til kommune-Norge som helhet. I forlengelsen av dette peker vi også på noen mulige forskningsområder knyttet til bemanningsnormer og kompetansekrav.

4.2 Utfordres intensjonene i kommuneloven av nye bemanningsnormer og kompetansekrav?

Et grunnleggende prinsipp som kommuneloven bygger på, er at lovgiver skal legge kompetanse til det øverste folkevalgte organet, som så selv skal bestemme organisering og kompetansefordeling i kommuneorganisasjonen (Engelsrud et al 2014: 84).

Kommuneloven og særlovgivningen som pålegger kommunene oppgaver, kjennetegnes ved at kompetanse i utgangspunktet er lagt til kommunestyret, som så bestemmer hvor kompetansen skal plasseres. Et annet prinsipp i loven er prinsippet om enhetlig ledelse av kommuneforvaltningen.

Rådmennene/økonomisjefene vi har intervjuet opplever til en viss grad at disse prinsippene i kommuneloven utfordres av bemanningsnormer og kompetansekrav. Normer og krav kan bryte med de helhetlige prioriteringer en ønsker å foreta lokalt. I tillegg kan omstilling og effektivisering vanskeligjøres og andre fagområder kan oppleve økonomiske nedprioriteringer, som ellers ikke ville vært aktuelle.

4.3 Konsekvenser for kommune-Norge?

Flere av våre informanter i kommunene reflekterte over de økonomiske utfordringer bemanningsnormer og kompetansekrav betydde for kommunen. Noen pekte også på implikasjoner for muligheten for å rekruttere personell i framtiden.

Rent generelt har kommunene ulike muligheter til å møte nye krav avhengig av arbeidsmarkedssituasjon og økonomisk situasjon, som tabellen nedenfor illustrer. Bare i situasjon 1 i tabellen vil bemanningsnormer og kompetansekrav kunne innføres relativt uproblematisk i kommunen: her har kommunen økonomisk kapasitet samtidig som en har eller relativt lett kan rekruttere aktuelt personell. Situasjon 2 og 3 representerer «mellomsituasjoner» hvor kommunen pga. økonomiske utfordringer eller problem med rekruttering, vil kunne få vansker med å oppfylle de normer og krav som er satt. Her må kommunen

enten nedprioritere andre oppgaver (situasjon 2) eller sette inn særlige rekrutteringstiltak (situasjon 3). I situasjon 4 vil kommunen være i en spesielt vanskelig situasjon: Her må kommunen *både* nedprioritere andre oppgaver og sette i verk rekrutteringstiltak.

Tabell 4.1: *Bemanningsnormer og kompetansekrav, sett i forhold til økonomi og arbeidsmarked*

	Kommunen har økonomisk kapasitet	Kommunen har ikke økonomisk kapasitet
Kompetansen fins i kommunen	1. Kommunen kan møte nye krav	2. Kommunen må evt. nedprioritere andre oppgaver
Kompetansen fins ikke i kommunen	3. Kommunen har økonomi, men klarer ikke å rekruttere, må evt. sette inn særlige rekrutteringstiltak	4. Kommunen vil møte store utfordringer: må både nedprioritere andre felt og iverksette rekrutteringstiltak

Et gjennomgående trekk i rådmennenes/økonomisjefenes uttalelser, var at bemanningsnormer/kompetansekrav ville gi nedprioriteringer på andre områder av kommunens virksomhet. Noen pekte også på at det ville gi kommunen utfordringer når det gjaldt framtidig rekruttering. Blant våre informanter var det *ingen* som mente normer/krav uproblematisk ville bli innført i kommunen (situasjon 1 i tabellen).

Det er altså rimelig å anta at bemanningsnormer og kompetansekrav vil ha omprioriteringskonsekvenser og kan ha konsekvenser for arbeidsmarkedet. Noen kommuner kan risikere å få problemer med å rekruttere kvalifisert personell etter nye krav.

4.4 Forskningstema knyttet til bemanningsnormer og kompetansekrav

Som påpekt i kapittel 2 er bemanningsnormer og kompetansekrav et relativt nytt felt. Noe forskning fins (jf. avsnitt 2.6), men flere problemstillinger fortjener større oppmerksomhet. Nedenfor peker vi på fire slike mulige tema. Listen er selvsagt ikke uttømmende og flere punkter kan sikkert settes opp.

1) Forsvinner helheten når en fokuserer på bestemte normer og krav?

Som påpekt i avsnitt 2.5 kan effekten av bemanningsnormer og kompetansekrav kan bli noe av den samme som ved øremerkede tilskudd. Fokus rettes mot å oppfylle bestemte krav til kompetanse eller bemanning, uten nødvendigvis å rette oppmerksomhet mot tjenestens kvalitet eller helheten i tjenestetilbudet.

Våre intervju med et utvalg rådmenn/økonomisjefer synes å bekrefte dette inntrykket, men er det mulig å si noe mer presist om hvilke konsekvenser slike normer og krav vil få: Vil kommunene blir mer fokusert på sektor og mindre på helhet – og vil f.eks. noen områder bli særlig skadelidende?

2) Ulike konsekvenser for ulike kommuner?

Norske kommuner er som kjent ulike. Vil innføring av bemanningsnormer og kompetansekrav virke på samme måte i alle kommuner: Vil store og små kommuner oppleve normer og krav på ulike måte? Vil noen kommuner være særskilt «sårbare» ved innføring av bemanningsnormer og krav?

3) Blir effektivisering vanskeligjort?

Mange kommuner står i dag overfor utfordringer som krever nyteknisk. Flere av våre informanter pekte på at omstilling og innovasjon blir vanskeligjort av de nye kravene når det gjelder bemanningsnormer og kompetansekrav. Er dette riktig for *hele* kommune-Norge? Vil omstilling/innovasjon være særlig vanskelig på bestemte områder – vil f.eks. det området som får nye normer og krav gjennomgående bli mindre «effektivt»/ mindre fokusert på innovasjon og omstilling?

4) Konsekvenser av bemanningsnormer og kompetansekrav i et nasjonalt arbeidsmarked?

Som påpekt i avsnitt 4.3 kan bemanningsnormer og kompetansekrav ha konsekvenser for arbeidsmarkedet utover den enkelte kommune. Noen kommuner kan risikere å få problemer med å rekruttere kvalifisert personell etter nye krav. Det er allerede en gryende krise i fastlegeordningen (jf. også avsnitt 3.3). Hvordan vil nye normer og krav påvirke arbeidsmarkedet for leger, lærere og ansatte i barnehage: Kan en risikere at noen kommuner vil få større problem med å rekruttere personell med de forskrevne kompetansekrav? Hvilke kommuner vil i så fall få problem?

Litteratur

- Abelsen, B. & H. Brandstorp (2017): Oppfyller kommunene kompetansekrav i akuttmedisinforskriften? NSFD/UiT: Tromsø
- Abelsen, B., M. Gaski & H. Brandstorp (2016): Fastlegeordningen i kommuner med under 20.000 innbyggere. NSFD/UiT: Tromsø
- Difi (2015): Statlig styring av kommunene. En kartlegging av virkemiddelbruk og utviklingstrekk på tre sektorer i perioden 1999-2015. Difi-rapport 2015:19. Difi: Oslo
- Difi (2010): Statlig styring av kommunene. Difi-rapport 2010:4. Difi: Oslo
- Engelsrud, G., G. Jahren & I. Sletnes (2014): Kommunalrett. Oppgaver, organisering og kontroll. Cappelen Damm Akademisk: Oslo
- Gautun, H. & C. Bratt (2014): Bemanning og kompetanse i hjemmesykepleien og sykehjem. Velferdsforskningsinstituttet NOVA. NOVA-rapport 14/2014. NOVA: Oslo
- Håkonsen, L., P.K. Kallager, T.E. Lunder (2017): Statlige føringer på kommunes frie inntekter. Hvilken betydning har de for kommunene? Telemarksforskning TF 392/2017. Telemarksforskning: Bø
- Helsedirektoratet (2017): Utredning av en bindende bemanningsnorm i helsestasjons- og skolehelsetjenesten. Rapport IS-2677. Helsedirektoratet: Oslo

- KS (2017a): Debattheft – KS spør. Hovedtariffoppgjøret 2018, IA, pensjon og bemanningsnormer.
<http://www.ks.no/contentassets/184e492288a640688220732e972622fa/debattheftks2018.pdf> Publisert oktober 2017
- KS (2017b): Øremerkede tilskudd i statsbudsjettet 2018
<http://www.ks.no/fagomrader/okonomi/statsbudsjettet/statsbudsjettet-2018/oremerkede-tilskudd-i-statsbudsjettet-2018/> Publisert 19.10.2017
- KS (2017c): Rådmennenes budsjettforslag for 2018 – kommunene
<http://www.ks.no/contentassets/f66d0c8f30ac43528bf01a375e0e8175/budsjettundersokelsen-2018-notat.pdf>)
- KS (2017d): Norm for lærertetthet -
<http://www.ks.no/contentassets/14b6175db3b14eeaa397191056cbfba1/bakgrunnsnotat-om-norm-for-larertetthet.pdf>)
- Meld. St. 12 (2011-2012): Stat og kommune – styring og samspel
- NOU 2016:3: Ved er vendepunkt: Fra ressursøkonomi til kunnskapsøkonomi – Produktivitetskomisjonens rapport
- Teknologirådet (2017): Denne gangen er det personlig. Det digitale skiftet i offentlig sektor. Teknologirådet: Oslo
- Vedung, E. (1998): *Carrots, Sticks and Sermons*, i Beblmas-Videk, Rist & Vedung: *Carrots, Sticks and Sermons. Policy Instruments and their Evaluation*. Transaction Publishers: London