

DFØ-rapport 2024:11  
September 2024

# Hvordan styrer staten kommunene?

En vurdering av normer og krav som binder personellressurser i kommunene

# Sammendrag

Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ) fikk i mars 2023 i oppdrag å gjennomføre en områdegjennomgang for økt rammestyring av kommunene innenfor fire tjenesteområder: helse og omsorg, barnevern, barnehage og grunnskole.

Rammestyring er hovedprinsippet som ligger til grunn for statens styring av kommunene, og innebærer at den statlige styringen skal utøves slik at kommunene får handlefrihet til å innrette oppgaveløsning og tjenestetilbud etter lokale forhold og behov. Noe av rasjonale bak dette er at stram eller detaljert styring gjennom lovregulering eller øremerkede tilskudd kan innebære mindre effektive tjenester i kommunene, fordi tjenestene ikke blir tilpasset lokale behov, og fordi summen av styring gir for store kostnader.<sup>1</sup>

Detaljert styring innenfor en sektor kan binde opp ressurser og vri prioriteringer. Ressursvridningene kan dessuten gi konsekvenser for andre sektorer, som risikerer å få tilført relativt mindre ressurser. Ressursvridning og ressursbinding er mekanismer fra statlig detaljstyring som kan være til hindrer for at kommunene kan gjøre lokale og mer effektive ressursallokeringer. Det kan likevel være tilfeller der det er nødvendig at staten styrer kommunene med mer detaljerte virkemidler enn rammestyring, og dette gjelder spesielt for å sikre oppnåelse av nasjonale målsetninger. Statens inngripen i styringen av kommunene skal i så tilfelle være forholdsmessig, det vil si at styringstiltaket skal være både *nødvendig og egnet* for å sikre nasjonale målsetninger.

Denne områdegjennomgangen består av to faser, der fase 1 kartlegger omfanget av og begrunnelsen for statlig styring av kommunene, samt hvilke konsekvenser statens styring har for tjenestekvalitet, lokalt handlingsrom og lokaldemokrati. Fase 2 utreder forslag til tiltak for å redusere omfanget av uforholdsmessig detaljstyring av kommunene.

## Fase 1

Fase 1 ble fullført høsten 2023, og sammenstiller et bredt kunnskapsgrunnlag av dokumentgjennomganger og intervjuer av informanter i departementer, direktorater, statsforvaltningen, kommuner og brukere, samt interesse- og arbeidstakerorganisasjoner.

Når det gjelder *omfanget av statlig styring* viser både dokumentstudier og intervjuer at statens virkemiddelbruk er noe varierende mellom de fire sektorene, men at det samlede styringstrykket er stort og har vært økende siden 2015. Vi fant også at statens sektorvise styring reduserer mulighetene for å se sammenhenger i tjenester, og at det blir vanskeligere for kommunene å organisere tjenester sammen. Flere informanter fra kommunene undret seg over realismen i den statlige styringen av kommunene, fordi deres opplevelse er at styringen ikke i tilstrekkelig grad tar høyde for at kommunene er forskjellige i størrelse og forutsetninger. Informantene ønsket seg en mer aktiv og støttende stat, og at styringen i større grad tar inn over seg variasjonen blant kommunene innenfor rammen av generalistkommunesystemet.

---

<sup>1</sup> Kommunal- og distriktsdepartementet (2020). *Statlig styring av kommuner og fylkeskommuner. Veileder*.

Når det gjelder *konsekvenser av statlig styring* av kommunene viser både dokumentstudier og intervjuer at tilsyn bidrar til bedre kvalitet på den enkelte tjeneste. Flere av våre informanter anså lovkrav som viktige for å sikre likeverdige tjenester og rettssikkerhet. Pedagogiske virkemidler ble også ansett til å bidra positivt til tjenestekvaliteten i sektorene. Vi fant også at informantene, særlig representanter fra KS og fra kommunedirektørnivå, mente at statlig styring begrenset den lokale handlefriheten og fordelingen av ressurser i kommunene i uforholdsmessig grad. Informantene våre pekte også på en mulig sammenheng mellom økt rettsliggjøring og kommuneøkonomi, ved at de statlige kravene binder opp en stadig større andel av kommunebudsjettet. Bemanningsnormer innen oppvekst ble også ansett til å begrense muligheten til å prioritere lokalt, både innad i en sektor og tverrsektorielt. Hvorvidt de samlede virkningene av den statlige styringen på henholdsvis tjenestekvalitet og handlingsrom i dette tilfellet er positivt eller negativt var det ulike meninger om. Generelt var faglinjen mer positive til normene enn KS og overordnet ledernivå i kommunene.

Ut fra funnene i fase 1 ser vi tegn til både mer og mindre rammestyring av kommunene. Alle sektorene har siden 2015 i større eller mindre grad fått innslag av styring som legger føringer for hvordan oppgaver skal løses, altså styring på innsatsfaktor og aktivitet. Innføring av bemanningsnormene og kompetansekrav innen barnehage og skole, samt krav om at kommunene skal ha knyttet til seg ulik helsefaglig kompetanse, er eksempler på slik styring. Slike krav til oppgaveløsning viser at den statlige detaljstyringen innenfor disse sektorene på enkelte områder har økt siden 2015.

Når det gjelder *begrunnelse for statlig styring* av kommunene gjorde vi en vurdering av om dagens styring er i tråd med prinsippene om rammestyring og forholdsmessighet. Rammestyring er som nevnt over hovedprinsippet for statens styring av kommunene. Forholdsmessighetsprinsippet tilsier imidlertid at staten kan gripe inn for å sikre oppfyllelse av et nasjonalt mål, forutsatt at tiltaket som velges både er egnet til å løse problemet og nødvendig for å oppfylle nasjonale mål. Vår vurdering er at statlig styring ut over rammestyring innenfor helse og omsorg, barnehage, grunnskole og barnevern på noen områder er nødvendig for å ivareta behovet for likeverdige tjenester og rettssikkerhet. Disse sektorene omhandler sårbare grupper, og sektorene tilbyr tjenester som har stor betydning for dem det gjelder. Samtidig stiller vi spørsmål ved om de lovkrav og rettigheter som innføres er de mest egnede, eller om det er andre tiltak som burde ha kommet i stedet for disse. Vi finner også eksempler på statlige krav som er egnet til å bidra til å løse et identifisert problem, men likevel ikke alene er tilstrekkelig til å nå nasjonale mål, og som i større grad burde ha vært fulgt/støttet av andre tiltak i tillegg. Vi ser også at den juridiske styringen på noen områder i liten grad tar hensyn til at kommunene er veldig forskjellige. Når det eksempelvis stilles eksplisitte krav til bestemte funksjoner eller bemanning, og kravene gjøres generelle, kan styringen tendere mot å være uforholdsmessig i den forstand at styringen i for liten grad er nyansert og tilpasset behovet i den enkelte kommune.

Et statlig styringstiltak som går ut over rammestyringsprinsippet bør være det mest egnede og samtidig minst inngripende. Valg av gode virkemidler krever grundige utredninger som synliggjør alternative tiltak og konsekvenser av de ulike alternativene på en god måte. I fase 1 har vi sett eksempler på at utredningene som ligger til grunn for statlige styringstiltak av

kommunene er mangelfulle både når det gjelder vurderinger av alternativer og mulige konsekvenser. Her er det også viktig at utredningen belyser forutsetningene som må være på plass for at tiltakene skal få de tiltenkte virkningene.

Basert på våre funn i fase 1 har vi i Kartleggingsrapporten gitt anbefalinger til hvordan staten kan styre kommunene bedre:

- Departementene og direktoratene bør i større grad følge utredningsinstruksen og KDDs egne retningslinjer for statlig styring av kommunene. Dette handler om å utrede alternative (mindre inngripende) tiltak, utrede tverrsektorielle konsekvenser, belyse konsekvensene av tiltakene for flere typer kommuner, samt gå tilbake og revidere
- Departementene bør i større grad evaluere effekten av lovkrav som innføres, og fjerne krav og rettigheter som ikke bidrar til bedre måloppnåelse. I tillegg bør det vurderes å innføre en utløpsdato på alle særlover, såkalte solnedgangsklausuler.
- Statlig styring av kommunene bør i større grad ta høyde for at det er store forskjeller mellom kommunene.
- Det bør i større grad gjennomføres piloter og forsøk for å teste ut om tiltak virker som forutsatt eller hvilken effekt fjerning av krav vil kunne få.
- Departementene og direktoratene bør vurdere å bruke andre virkemidler enn (nye) lovkrav for å bidra til at nasjonale mål nås, ettersom kommunene ikke klarer å oppfylle alle lovkravene fullt ut.
- Direktoratene bør i større grad påpeke de mulighetene som ligger i lovverket når det gjelder lokal tilpasning. Her oppfordrer vi kommunene selv til å ta et ansvar for å faktisk utnytte det lokale handlingsrommet, og å utfordre direktoratenes lovfortolkninger.
- Fra statens side bør det også vurderes alternative tiltak for å imøtekomme kompetanseutfordringene i kommunene: gjøre kompetansekravene mer fleksible, iverksette tiltak for å øke rekruttering til relevante profesjonsutdanninger, oppmuntre til interkommunalt samarbeid, eller å vurdere og organisere kompetansen i regionale nettverk som gir mer fleksibilitet.

DFØ mener at en mer tilpasset og helhetlig styring av kommunene kan bedre effektiviteten gjennom mer målrettede tiltak, avvikling av tiltak som ikke fungerer, og mer hensiktsmessig styring.

## Fase 2

Formålet med områdegjennomgangens fase 2 var å utrede konkrete tiltak for økt rammestyring av kommunene. Et sentralt funn i kartleggingsrapporten var blant annet at juridisk detaljstyring innrettet mot kommunenes bruk av innsatsfaktorer er av den type statlig styring som virker mest inngripende for kommunenes handlingsrom.

Kommunenes ressursbruk er i vesentlig grad knyttet til ansvaret for nasjonale velferdstjenester. Barnehage, grunnskole og helse-, omsorg- og sosialsektoren legger beslag på nærmere 80 prosent av kommunenes brutto driftsutgifter.<sup>2</sup> Med over 500 000 ansatte i

---

<sup>2</sup> Kommunal- og distriktsdepartementet (2023). «Finansiering av kommunesektoren».

kommunesektoren sysselsettes hver femte arbeidstaker i Norge av kommunene. 40 prosent av disse jobber innen helse- og omsorg, mens 30 prosent jobber innen undervisning. Deretter følger 10 prosent som ansatte i barnehage.<sup>3</sup> Tilstrekkelig tilgang på arbeidskraft og kompetanse er kritisk for å drifte velferdstilbudene, og hvordan arbeidskraften forvaltes er sentralt for å sikre kommunale velferdstjenester i tråd med gjeldende lovverk og retningslinjer.

På bakgrunn av dette ble hovedtema for fase 2 bestemt til å omhandle mer fleksibel bruk av personellressurser innen oppvekstsektoren (barnehage og grunnskole) og helse- og omsorgssektoren. I fase 1 kom det frem at flest informanter pekte på bemanningsnormer som mest uforholdsmessig og inngripende overfor det kommunale selvstyret. Det ble derfor besluttet at fase 2 skulle gjøre en nærmere vurdering av bemanningsnormer innen oppvekst, samt gjøre en kartlegging av juridiske styring som begrenser fleksibel bruk av personellressurser innen kommunal helse- og omsorg. I den grad slike krav er uforholdsmessige, vil det ligge et potensial for mer effektiv ressursbruk gjennom å se på mulighetene for en mindre inngripende statlig styring.

### **Våre hovedfunn**

Mens vi i fase 1 ønsket innspill på hvordan statlig styring påvirker handlingsrom, kvalitet og prioriteringseffektivitet i kommunene, herunder hvilke statlige tiltak som opplevdes mest begrensende for kommunalt handlingsrom, ønsket vi i fase 2 innspill på hvordan en situasjon med økt rammestyring kunne påvirke det samme bildet.

I både fase 1 og fase 2 fremkom det at statlige normkrav kan påvirke tjenestekvaliteten i aktuell sektor positivt, mens handlingsrom og prioriteringseffektivitet på tvers av sektorer påvirkes negativt. Samtidig så vi at informantenes synspunkter i fase 2 gjennomgående var mer positive til bemanningsnormer enn informantene fra fase 1, hvor det var tydelig at kommunedirektørnivået, i likhet med KS, var mer kritiske til normene enn det faglinjen var. Årsakene til at vi her observerer ulike og til dels motstridende synspunkter fra fase 1 til fase 2 kan være flere. Case-studiene i fase 2 omfattet kun et fåtall kommuner, og funnene fra disse kan være begrunnet i lokale forhold. Hva den enkelte respondent la mest vekt på, herunder hvordan den enkelte respondent vektet henholdsvis virkninger for tjenestekvalitet og handlingsrom, kan også ha påvirket hvordan de omtaler normen.

Hovedtyngden av det nye datagrunnlaget i fase 2 bygger på casestudier av fem utvalgte kommuner. Hensikten har vært å hente inn kunnskap og en dypere forståelse for personellutfordringer for oppvekst- og helse- og omsorgssektoren i kommunene. En begrensning med casestudier er at funnene ikke kan generaliseres til å gjelde for flertallet eller alle norske kommuner. Imidlertid er vårt inntrykk at våre funn i stor grad samsvarer med funn fra andre studier og forskning på områdene vi har sett på. I tillegg erfarte vi i fase 2 behov for å gjøre en utvidet dokumentgjennomgang der vi søkte mer inngående informasjon om vurderinger som ble gjort i forkant av at normene ble innført, og utredninger som belyser virkningene av de aktuelle normene.

---

<sup>3</sup> KS (2022). «Dette er de ansatte i kommunene».

Vår gjennomgang viser at normene på oppvekstsektoren har fungert som et sikkerhetsnett for å sikre ressurstilgangen i sektoren. Flere frykter at uten normene vil det forsvinne ressurser ut av sektoren. Samtidig sier flere at minstenormen i praksis er en maksimumsnorm, og at det er vanskelig å få gjennomslag for ressurser utover oppfyllelse av normkravet. Selv om normene oppleves som lite fleksible, peker mange informanter på at bemanning og kompetanse er en forutsetning for kvalitet. I skolen pekes det på at lærerressurser er en forutsetning for å kunne gi et tilpasset undervisningsopplegg, og å dele klassen i smågrupper. Samtidig finner vi at selv om normene gir like ressurser per barn, gir de ikke nødvendigvis likeverdighet når det gjelder kvalitet og tjenestetilbud.

Videre finner vi at normene får ulike konsekvenser i ulike typer kommuner. For små kommuner med små skoleklasser har normene liten praktisk betydning, fordi kommunene som følge av små barnetall overoppfyller normen. For andre kommuner ser vi at normene har medført at skoler som tidligere lå under normen hva angår lærertetthet har måttet øke lærertettheten på de aktuelle skolene selv om kommunene tidligere har vurdert at den aktuelle lærertettheten er forsvarlig og selv om skolene har hatt gode resultater på tross av lavere lærertetthet.

På helse- og omsorgsfeltet er tilbakemeldingene fra våre informanter i casekommunene at det er få konkrete krav og rettigheter som oppleves å begrense kommunalt handlingsrom når det gjelder fleksibel bruk av personellressurser. Flere informanter fremhever imidlertid individuell rett til BPA som en rettighet som binder ressurser i budsjettene. BPA er ikke en tjeneste, men en måte å organisere praktisk bistand på. BPA er både en sørge-for-plikt for kommunene (trådte i kraft i 2000), og en individuell rettighet (trådte i kraft i 2015). Selv om denne rettigheten gir bedre tjenestekvalitet for de som får tildelt BPA, kan det påvirke kommunens handlingsrom til å tilby andre helse- og omsorgstjenester. I tillegg nevner flere kompetansekravet ved bruk av tvang og makt for personer med psykisk utviklingshemning som et krav som binder opp helseressurser. Det er også vanskelig å rekruttere kompetansen som trengs for å oppfylle kravet.

Videre nevner flere at Husbankens føringer om å unngå institusjonspreg gjennom blant annet å samle færre beboere i omsorgsbygg bidrar til å øke bemanningsbehovet. Flere hevder at Husbankens retningslinjer på den måten indirekte begrenser kommunenes mulighet for fleksibel og effektiv bruk av personellressurser.

Vi har i tillegg spurt om veiledere og retningslinjer oppleves å begrense kommunalt handlingsrom. Her er en tydelig tilbakemelding fra våre informanter at veiledere og retningslinjer fra Helsedirektoratet angir et idealbilde, og at det er vanskelig å oppfylle det som beskrives i veilederne og retningslinjene. Vi finner også at små kommuner er mer positive til veiledere og retningslinjer og etterspør det i større grad enn store kommuner. Flere ønsker seg imidlertid mer støtte til å definere hva som er «godt nok», og etterspør tydeligere føringer fra staten for å dempe forventningene i befolkningen.

Videre er det flere som peker på økte kostnader knyttet til vikarbruk og innleie. Som beskrevet nærmere i kartleggingsrapporten fra fase 1 (og i andre utredninger), er det mangel på helsepersonell i mange kommuner og det er også stort sykefravær. Flere av kommunene vi har snakket med, både store og små, peker på at vikarbruk og innleie binder opp ressurser

i budsjettene. Noen påpeker også at vikarer i økende grad må skaffes gjennom vikarbyråer, og at dette innebærer at vikarkostnadene i praksis er vesentlig dyrere enn faste stillinger.

### Våre vurderinger

For å vurdere de ulike lovkravene og rettighetene, har vi først identifisert hvilke antakelser om årsakssammenhenger de ulike kravene bygger på, og vurdert om forutsetningene for de forventede virkningene er til stede. Videre har vi vurdert de ulike lovkravene og rettighetene opp mot forholdsmessighetsprinsippet, altså om lovkrav og rettigheter som er innført innebærer en forholdsmessig begrensning i det kommunale selvstyret. Det kommunale og fylkeskommunale selvstyret bør ikke begrenses mer enn det som er nødvendig for å ivareta nasjonale mål. Forholdsmessighetsvurderingen er derfor gjort gjennom å først søke å identifisere om det underliggende problemet innebærer at nasjonale mål ikke synes å kunne oppfylles. Deretter har vi vurdert om det var *nødvendig* å innføre statlige tiltak for å løse problemet, og om tiltaket som ble innført var *egnet* for å løse problemet.

Når det gjelder *lærertetthetsnormen*, vurderer DFØ at det utfra kunnskapsgrunnlaget som foreligger er sannsynliggjort at det nasjonale målet om likeverdig opplæringstilbud ikke var oppfylt og at dette har vært en vedvarende situasjon over lengre tid. Det vurderes derfor at det på det tidspunktet normen ble innført var nødvendig med tiltak for å oppnå et mer likeverdig opplæringstilbud. Med statlig tiltak menes innføring av eller endringer i økonomiske eller juridiske virkemidler, som eksempelvis øremerkede tilskudd eller endringer i lov og/eller forskrifter, herunder også gjeldende læreplanverk.<sup>4</sup> Statlige tiltak kan også omfatte tiltak som ikke innebærer detaljert styring, eksempelvis i form av pedagogiske virkemidler, som veiledning mv. til kommunene. DFØ har imidlertid ikke funnet grunnlag for å fastslå at det er nødvendig med tiltak i form av en lærertetthetsnorm. Vi vurderer også at lærertetthetsnormens egnethet når det gjelder å gi et likeverdig opplæringstilbud har svakheter. Begrunnelsen for dette er usikkert kunnskapsgrunnlag om sammenhengen mellom lærertetthet og læringsutbytte, og utilsiktede virkninger og svakheter ved normens innretning. Det vises her blant annet til at evalueringer og undersøkelser ikke kan slå fast at opplæringstilbudet har blitt mer likeverdig etter innføringen av normen, selv om lærertettheten har blitt mer lik. Vår samlede vurdering er derfor at lærertetthetsnormen ikke er forholdsmessig, da det ikke er det meste egnede og minst inngripende tiltaket som kunne vært valgt.

Når det gjelder *bemanningsnormen i barnehagen*, vurderer DFØ at det er sannsynliggjort at det var nødvendig å innføre statlig tiltak for å oppnå målet om et likeverdig barnehagetilbud på tvers av barnehager og kommuner. Begrunnelsen for dette er at kunnskapsgrunnlaget viste at kvaliteten og voksentettheten varierte mellom barnehagene både innad i og på tvers av kommuner, og særlig at det var variasjon i bemanningen mellom private og kommunale barnehager. Siden bemanningsnormen har hatt stor effekt på bemanningssituasjonen, spesielt i de private barnehagene, har normen vært et egnet virkemiddel til å sikre en mer lik og likeverdig forståelse av hva som er tilstrekkelig bemanning i private og kommunale barnehager.

---

<sup>4</sup> Læreplanverket består av overordnet del, fag- og timefordelingen og læreplaner i fag. Dette er forskrifter til opplæringsloven og skal styre innholdet i opplæringen.

Når det gjelder *skjerpet pedagognorm i barnehagen*, vurderer DFØ at det har vært, og fremdeles er, nødvendig med statlige tiltak for å sikre et mer likeverdig barnehagetilbud på tvers av kommunale og private barnehager og også på tvers av kommuner. Begrunnelsen er at kunnskapsgrunnet viste at intervall-normen, som hadde vært gjeldende fra 1996, ga for store variasjoner i den pedagogiske bemanningen, og til dels ga rom for fortolkning og tilpasning som innebar uønskede kvalitetsforskjeller. I og med at pedagoger er nødvendige for at barnehagen skal kunne ha et pedagogisk innhold i tråd med lovens og rammeplanens intensjoner, er det også sannsynliggjort at mer likhet i pedagogtettheten på tvers av barnehager uavhengig av eierform, bidrar til mer likeverdighet i tjenestetilbudet. Normen er imidlertid ikke et tilstrekkelig virkemiddel for å få mer likeverdige barnehagetjenester på tvers av barnehager uavhengig av eierform og kommune. Spesielt påpekes det at normen i seg selv ikke løser det underliggende problemet med at mange barnehager sliter med å rekruttere og beholde pedagoger som oppfyller kompetansekravet.

På helse- og omsorgsfeltet, har vi vurdert individuell rett til BPA og kompetansekravet ved bruk av tvang og makt overfor personer med psykisk utviklingshemming. Når det gjelder *rettighetsfestingen av BPA*, har vi ikke grunnlag for å konkludere på om dette var et nødvendig tiltak. Når det gjelder vurderingen av egnethet, er vår oppfatning at rettighetsfestingen var et lite egnet virkemiddel for å løse de underliggende problemene med uønsket variasjon mellom kommunene og et høyt antall klager på ordningen.

Vår vurdering er at *kompetansekravet ved bruk av tvang og makt* er både nødvendig og egnet. Evalueringer av kravet viser at kompetansekravet har bidratt til å forebygge og redusere bruken av tvang overfor personer med psykisk utviklingshemming. Det høye antallet dispensasjoner fra kravet kan imidlertid tyde på at kravet om kompetanse ikke er tilstrekkelig for å redusere bruk av tvang og makt overfor personer med psykisk utviklingshemming. Med dette menes at andre tiltak også bør vurderes for å øke antall ansatte som innehar kompetansen som kreves i kommunene, for eksempel støtte til videreutdanning eller rekrutteringstiltak.

### *Samlet vurdering*

Selv om statlig styring kan sies å være nødvendig på de aktuelle sektorene, kan det stilles spørsmål ved om staten har kommet frem til de mest egnede og minst inngripende tiltakene. Spesielt er styring langt til venstre i resultatkjeden, det vil si styring på innsatsfaktor og rettighetsfesting, styringsvirkemidler som er svært inngripende for kommunene. Vi ser også at det kan stilles spørsmål ved om valgte tiltak er egnet for å løse det underliggende problemet.

Bemanningsnormer i sektorene vi har sett på har gitt større likhet når det gjelder bemanning innad i sektor. Samtidig begrenses kommunenes mulighet til tverrsektorielle prioriteringer av at ressurser bindes til én sektor på denne måten. En utilsiktet virkning ved normer er også at når likhet blir rettesnor, kan likeverdigheten tape. For å sikre likeverdig opplæring for alle



kreves det forskjellsbehandling, ikke lik behandling.<sup>5</sup> Derfor gir bemanningsnormer ingen garanti for likeverdig tjenestekvalitet.

Krav på innsatsfaktornivå kan også innebære at kommunens opplevde ansvar for å sørge for at rettigheter ivaretas i praksis reduseres til å oppfylle normen. Staten tar på et vis over en del av ansvaret gjennom å sette en standard. Bruk av normer innebærer derfor en risiko for at kommunens overordnede forsvarlighetsansvar kommer i bakgrunnen.

Individuelle rettigheter ivaretar enkeltindividets rettssikkerhet, men gir kommunene lite lokalt handlingsrom. Innenfor oppvekstsektoren bindes ressurser basert på individuelle rettigheter, eksempelvis rett til spesialpedagogisk tilrettelegging. Rettighetsfesting innen helse og omsorg kan også vri ressurser til enkeltpersoner/-grupper. Dette gir bedre tjenester for de enkeltpersonene eller gruppene som omfattes av rettighetsbestemmelsene, men innebærer samtidig at enkelte kommuner har lite reelt handlingsrom i budsjettene. Dette kan få konsekvenser for det samlede tjenestetilbudet.

Et av funnene i fase 1 var at statens styring ikke i tilstrekkelig grad tar høyde for at det er store forskjeller mellom kommunene i størrelse, ressurser og forutsetninger. Kommunenes evner til å ta imot og implementere statens krav og intensjoner på ulike sektorområder krever kapasitet og kompetanse som ikke alltid finnes i kommunene. Dette underbygges både av dokumentstudier og intervjuer i fase 2. Vår vurdering er at forutsetningene som rammestyringsprinsippet bygger på ikke er til stede i alle kommuner.

### Våre anbefalinger

Før en tar stilling til om *lærertetthetsnormen* bør endres eller avvikles, er det etter DFØs vurdering behov for bedre kunnskap om årsakene til at opplæringstilbudet ikke vurderes å være likeverdig på tvers av kommuner, herunder om og hvordan ulike karakteristika ved kommunene har betydning. Videre trengs et bedre kunnskapsgrunnlag som belyser årsakssammenhenger, herunder hvordan faktorer som blant annet lærertetthet, organisering, planlegging, læremidler, fysiske rammer som skolebygg, mv. påvirker elevenes læringsutbytte. Som ledd i en slik utforskning anbefales at det gjennomføres forsøk som utforsker og samler erfaringer med tilnærminger som kan gi likeverdige tilbud på tvers av skoler og kommuner. Forskningsprosjektene som ble igangsatt i 2015 var innrettet med sikte på å utvikle et mer sikkert kunnskapsgrunnlag om disse sammenhengene, men lærertetthetsnormen ble som kjent innført før forskningsprosjektene var avsluttet. DFØ mener at siden kunnskapsgrunnlaget er usikkert når det gjelder hvordan ulike faktorer virker, herunder hvordan lærertetthet påvirker læringsutbytte, har vi ikke grunnlag for å anbefale konkrete endringer i normen. KD bør videre vurdere det samlede kunnskapsgrunnlaget med sikte på å identifisere hvordan videre utforskning kan gi grunnlag for å konkludere på hvilket knippe tiltak som kan være mer egnet til å løse det underliggende problemet. Dette må ses opp mot områdetets kompleksitet, og hvor ressurskrevende ulike utforskende tiltak vil være.

Når det gjelder *bemanningsnormen* og *skjerpet pedagognorm* i barnehagen, har DFØ, med det kunnskapsgrunnlaget vi har gjennomgått, ikke grunnlag for å anbefale endringer i

---

<sup>5</sup> NOU 2009: 18 *Rett til læring*, s. 15

dagens normkrav. Dette begrunnes særlig med behovet for å sikre likeverdig tjenester på tvers av kommunale og private barnehager. Alternativene som ble utforsket i fase 2 vil alle innebære at kommunens mulighet til å sikre et godt og likeverdig barnehagetilbud på tvers av kommunale og private barnehager utfordres.

På *helse- og omsorgssektoren*, har vi to konkrete anbefalinger. For det første, anbefaler DFØ å utrede hvorvidt og i hvor stor grad det å bygge i tråd med Husbankens retningslinjer for investeringstilskudd påvirker behovet for helsepersonell i kommunene. I en fremtid med mulig økt mangel på helsepersonell i kommunene, mener vi at det er viktig å vurdere hvorvidt og i hvilken grad dagens retningslinjer gir utilsiktede begrensninger for kommunene når det gjelder fleksibel bruk av personellressurser. For det andre, anbefaler DFØ at Helse- og omsorgsdirektoratet utreder konkrete tiltak for å redusere utgifter til vikarbruk, herunder utreder årsakene til den økte vikarbruken, og vurderer tiltak som kan bidra til at personellbehovet i helse- og omsorgssektoren i større grad kan løses gjennom faste tilsetninger og mindre bruk av vikarbyråer som fordyrer personellkostnadene i kommunene. I 2021 ble det brukt 1,78 milliarder kroner på innleie av helsepersonell i kommunale helse- og omsorgstjenester, og kostnaden ved innleie av en vikar fra vikarbyrå er om lag 2,5 ganger så høy som kostnaden ved bruk av en fast ansatt medarbeider. Samtidig viser forskning at færre vikarer kan gi bedre tjenestekvalitet.

#### *Bedre styring, og bedre forutsetninger for rammestyring*

Vår vurdering, basert på innsikten vi har fått gjennom fase 1 og fase 2, er at staten både kan styre bedre, og legge bedre til rette for rammestyringsprinsippet. Vi anbefaler at departementene og direktoratene i større grad utreder alternative og mindre inngripende tiltak, utreder tverrsektorielle konsekvenser av tiltak som vurderes, belyser konsekvensene (for både personell, kompetanse og økonomi) av tiltakene som vurderes for flere typer kommuner, samt går tilbake og utreder videre når Stortinget vedtar noe annet enn det som var utredet og som lå til grunn for forslag som er fremmet.

I tillegg anbefaler vi at det gjøres grundige forholdsmessighetsvurderinger av alle tiltak før de foreslås, der det også utredes hva som er det underliggende problemet. Videre må kunnskapsgrunnlaget for antakelsene om årsakssammenhenger være tilstrekkelig, og det må vurderes om tiltakene er både nødvendige og egnede. Det sentrale spørsmålet er om tiltaket som er valgt er det som er mest egnet og samtidig minst inngripende.

I tillegg bør staten belyse hvilke forutsetninger som må være til stede for at virkningen skal bli som ønsket, og vurdere om disse forutsetningene faktisk er til stede i alle typer kommuner. Dette innebærer at utredningene må ta høyde for at det er store forskjeller mellom kommunene i størrelse og forutsetninger, og at konsekvensene av et tiltak dermed også kan være forskjellige i ulike typer kommuner. Videre er det viktig å gjøre en grundig vurdering av utilsiktede virkninger av et tiltak. For eksempel kan rettighetsfesting utilsiktet sette sårbare grupper opp mot hverandre, dersom bare noen omfattes av en rettighetsbestemmelse.

Videre bør styringen i større grad ta høyde for at det er store forskjeller mellom kommunene i størrelse (både i antall innbyggere og geografisk størrelse), kapasitet og kompetanse og andre forutsetninger. Vi anbefaler at det vurderes å iverksette tiltak som kan bidra til at de

mest sårbare kommunene i større grad oppfyller lovkravene. Det kan blant annet handle om å styrke statsforvalternes veiledning overfor kommunene, å oppmuntre til interkommunalt samarbeid eller å organisere regionale nettverk som gir mer fleksibilitet.

### **Andre innspill og forbedringsområder**

I fase 1 av områdegjennomgangen pekte vi på noen forbedringspunkter i statens styring av kommunene. Flere av disse ble diskutert i workshop høsten 2023 der representanter for prosjektgruppen og prosjektstyret deltok. For to av tiltakene gir vi i denne rapporten en nærmere beskrivelse av hva tiltakene kan innebære og hva som vil være viktige problemstillinger å belyse i en videre utredning.

Det første tiltaket gjelder *målrettet og styrket oppfølging av kommunene*. Vi anbefaler at staten bør legge sterkere vekt på å støtte kommunene gjennom veiledning og rådgivning. Dette gjelder særlig overfor kommuner som har store utfordringer med kapasitet og kompetanse. I vår kartlegging kom det frem at mange informanter både fra kommunene, statsforvalteren og direktoratene ønsker seg en mer aktiv og støttende stat, og mer differensiert styring, som tar mer hensyn til kommunenes ulike forutsetninger

Vi anbefaler at det bør utredes om statsforvalterne kan ta en tyngre rolle i å støtte og følge opp de mest sårbare kommunene innenfor enkelte sektorer. Statsforvalterne har også mulighet til å benytte skjønnsmidler for å styrke de mest sårbare kommunene, eller for å stimulere til samarbeid mellom kommuner for å løse oppgaver. Videre bør det vurderes om direktoratene på velferdsområdet kan samarbeide mer aktivt overfor kommunene. Når nye tiltak og politiske initiativ vurderes, kan direktoratene utfordres på å se samlet på konsekvensene for ulike type kommuner.

Det andre tiltaket gjelder bruk av *solnedgangsklausuler og evaluering*. Vi anbefaler at departementene bør bli flinkere til å evaluere effekten av lovkrav som innføres, og fjerne krav og rettigheter som ikke bidrar til bedre måloppnåelse. Bakgrunnen for anbefalingene er at det samlede styringstrykket overfor kommunene er stort og at det er mange lov- og forskriftskrav som regulerer kommunens oppgaver. Solnedgangslovgivning vil i dette tilfellet innebære at lover eller forskrifter som berører kommunenes oppgaver, automatisk opphører etter en gitt periode dersom det ikke fremlegges dokumentasjon på at lovkravet er et proporsjonalt tiltak.

Solnedgangsklausuler vil bety at forvaltningen med jevne mellomrom må foreta en systematisk vurdering av verdien av de enkelte lovene og forskriftsbestemmelsene. Det vil også innebære en mulighet for kommuner, berørte interessenter og innbyggere til å fremme sine synspunkter på regelverket. Solnedgangslovgivning kan derfor bidra til å sikre et oppdatert, mer treffsikkert og mindre omfattende regelverk overfor kommunesektoren.

Et alternativ til solnedgangslovgivning er en mer systematisk evaluering av effekten av de lovkravene som innføres, og der u hensiktsmessige lovkrav og rettigheter fjernes. Noe av arbeidet for forvaltningen vil være det samme, men uten alle de formelle krav som er knyttet til endringer av regelverk. Det vil slik sett være en mindre omfattende prosess. Her vil det imidlertid være behov for rutiner som sikrer at evalueringene faktisk gjennomføres.

# Innhold

<b>Sammendrag.....</b>	<b>1</b>
<b>2 Bakgrunn og metode .....</b>	<b>14</b>
2.1 Mandat og innretning for fase 2.....	15
2.2 Metode .....	16
2.3 Oppbygning av rapporten.....	19
<b>3 Avveininger av statens styring av kommunene .....</b>	<b>20</b>
3.1 Rammestyring og forholdsmessighet.....	20
3.2 Hvilke antakelser ligger til grunn for styringen? .....	21
3.3 Prinsipielt om konsekvenser av styringsvalg .....	22
3.4 Vurdering av forholdsmessighet.....	25
<b>4 DFØs vurderinger – hvilke konsekvenser får statens styring? .....</b>	<b>27</b>
4.1 Styring på innsatsfaktor reduserer kommunens handlingsrom .....	27
4.2 Styring på produkt/tjeneste gir lokalt handlingsrom .....	30
4.3 Styring gjennom individuelle rettigheter fjerner lokale prioriteringsmuligheter.....	32
4.4 Er forutsetningene for rammestyringsprinsippet til stede i alle kommuner?.....	33
<b>5 Statens styring av grunnskolesektoren.....</b>	<b>35</b>
5.1 Kontekst og bakgrunn.....	35
5.2 Funn om lærertetthetsnormen.....	38
5.2.1 Hvordan løser kommunene dagens krav?.....	39
5.2.2 Hva vet vi om virkningene av dagens krav?.....	40
5.3 Drøfting – er statens styring forholdsmessig?.....	43
5.3.1 Hva var problemet? .....	43
5.3.2 Var tiltak nødvendig for å oppfylle nasjonale mål? .....	46
5.3.3 Er lærertetthetsnormen egnet til å løse problemet? .....	48
5.3.4 Hva vet vi om kostnadene ved dagens krav?.....	52
5.4 Drøfting og vurdering av alternativer .....	53
5.4.1 Drøfting av tre alternativer til dagens lærertetthetsnorm.....	53
5.5 Samlet vurdering og anbefaling.....	57
<b>6 Statens styring av barnehagesektoren.....</b>	<b>59</b>
6.1 Bemanningsnorm i barnehage .....	59
6.1.1 Kontekst og bakgrunn .....	59
6.1.2 Funn fra informasjonsinnhenting .....	60

6.1.3	Drøfting og vurdering av dagens norm – er statens styring forholdsmessig? .....	63
6.1.4	Drøfting og vurdering av alternativer .....	67
6.1.5	Samlet vurdering og anbefaling.....	69
6.2	Pedagognorm i barnehage.....	70
6.2.1	Kontekst og bakgrunn .....	70
6.2.2	Funn fra informasjonsinnhenting .....	71
6.2.3	Drøfting og vurdering av dagens norm – er statens styring forholdsmessig? .....	73
6.2.4	Drøfting og vurdering av alternativer .....	77
6.2.5	Samlet vurdering og anbefaling.....	80
<b>7</b>	<b>Statens styring av den kommunale helse- og omsorgssektoren .....</b>	<b>82</b>
7.1	Lovfestet rett til brukerstyrt personlig assistent (BPA) .....	83
7.1.1	Beskrivelse av dagens krav .....	83
7.1.2	Funn fra informasjonsinnhenting .....	84
7.1.3	Drøfting og vurdering av lovfestet rett til BPA.....	87
7.2	Kompetansekrav ved bruk av tvang og makt overfor personer med psykisk utviklingshemming.....	90
7.2.1	Beskrivelse av dagens krav .....	90
7.2.2	Funn fra informasjonsinnhenting .....	91
7.2.3	Drøfting og vurdering av kompetansekravet ved bruk av tvang og makt.....	93
7.3	Husbankens retningslinjer for tildeling av investeringstilskudd.....	95
7.3.1	Beskrivelse av dagens retningslinjer .....	95
7.3.2	Funn fra informasjonsinnhenting .....	96
7.3.3	Drøfting og vurdering av Husbankens retningslinjer for tildeling av investeringstilskudd .....	98
7.4	Helsedirektoratets veiledere og retningslinjer.....	99
7.5	Andre tema .....	100
7.6	Anbefalinger for styringen av kommunal helse- og omsorgssektor.....	104
7.6.1	Vurdering av personellmessige konsekvenser i Husbankens retningslinjer.....	104
7.6.2	Bruk av innleie og vikarbyrå.....	104
7.6.3	Pågående og planlagt oppfølgingsarbeid i Helse- og omsorgsdepartementet. ....	104
<b>8</b>	<b>DFØs anbefalinger .....</b>	<b>106</b>
8.1	Sektoranbefalinger og beregning av potensielt frigjorte midler.....	106
8.1.1	Anbefalinger på oppvekstsektoren.....	106
8.1.2	Anbefalinger på helse- og omsorgssektoren .....	108
8.1.3	Beregning av potensielt frigjorte midler ved identifiserte tiltak .....	108

---

8.2 Staten bør styre bedre.....	109
8.2.1 Gjøre bedre vurderinger av forutsetninger, forholdsmessighet og utilsiktede virkninger.....	109
8.2.2 Mer koordinerte og avveide styringssignaler .....	110
8.2.3 Ta høyde for at det er ulikheter i kommunenes forutsetninger og kapasitet ....	110
<b>9 Andre tiltak som bør utredes nærmere .....</b>	<b>112</b>
9.1 Målrettet og styrket oppfølging av kommunene.....	112
9.2 Solnedgangsklausuler og evaluering .....	115
<b>Litteraturliste.....</b>	<b>117</b>

# 1 Bakgrunn og metode

DFØ fikk i mars 2023 i oppdrag fra Finansdepartementet å gjennomføre en områdegjennomgang for økt rammestyring av kommunene. Hensikten med områdegjennomgangen er å gi kunnskap om det samlede omfanget av statlig økonomisk og juridisk styring overfor kommunene og hvilke konsekvenser dette har for kostnads- og prioriterings-effektivitet, kommunalt handlingsrom og kvalitet i tjenestene i et helhetlig perspektiv. Områdegjennomgangen skal gi konkrete forslag til tiltak som kan gi mer effektiv ressursbruk i kommunene, og økt lokal handlefrihet gjennom økt rammestyring og redusert omfang og detaljstyring.

Arbeidet har vært organisert i tråd med gjeldende praksis for områdegjennomganger. DFØ har vært utreder. Finansdepartementet, Kommunal- og distriktsdepartementet, Kunnskapsdepartementet, Helse- og omsorgsdepartementet, og Barne- og familiedepartementet har vært representert i prosjektgruppe og -styre.

Områdegjennomgangen er delt opp i to faser, der fase 1 hadde til hensikt å gi kunnskap om omfanget av statlig styring overfor kommunene innenfor sektorene helse- og omsorg, barnevern, barnehage og grunnskole.<sup>6</sup> I fase 1 fant vi at:

- Lovkrav er viktige for å sikre likeverdige tjenester og rettssikkerhet.
- Tilsyn bidrar til bedre kvalitet på den enkelte tjeneste.
- Pedagogiske virkemidler ser ut til å gi økt kvalitet i tjenestene.
- Statens virkemiddelbruk varierer mellom de fire sektorene.
- Statens sektorvise styring reduserer mulighetene for å se sammenhengen i tjenestene, og at kommunen ikke kan utnytte eventuelle fordeler av å ha organisert tjenester sammen.
- Det samlede styringstrykket er stort, og har økt siden 2015.
- Kommunene ønsker seg en mer aktiv og støttende stat, og at styringen tar hensyn til de store forskjellene mellom kommunene.

Gjennomgangen viser til at det samlede styringstrykket overfor kommunene er stort og økende. Men mye styring er ikke nødvendigvis detaljstyring, og det er ikke et mål i seg selv med full rammestyring av kommunene. Vurderingen fra fase 1 er at på flere områder er statlig styring viktig for å ivareta behovet for likeverdige tjenester og rettssikkerhet. Gjennomgangen av økonomiske virkemidler viser at staten styrer mer i tråd med rammestyringsprinsippet på dette området.

Videre er det eksempler på at den juridiske styringen på noen områder i liten grad tar hensyn til at kommunene er veldig forskjellige. Valg av gode virkemidler krever grundige utredninger som både belyser alternative løsninger og konsekvenser av de ulike alternativene. I tillegg bør utredningen belyse hvilke forutsetninger som må være til stede for at virkningen skal bli som ønsket, og om disse faktisk er til stede. Gjennomgangen i fase 1 viser at utredningene

---

<sup>6</sup> Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ) (2024). *Statlig styring av kommunene. Kartlegging av virkemiddelbruk og konsekvenser.*

som ligger til grunn tidvis er mangelfulle både når det gjelder vurderingen av alternativer og mulige konsekvenser.

## 1.1 Mandat og innretning for fase 2

I fase 2 er hensikten å utrede tiltak for mer fleksibelt bruk av personell. Mandat for fase 2 er gitt under:

*Det skal utarbeides en rapport med forslag til konkrete tiltak for å redusere omfanget av uforholdsmessig detaljstyring av kommunene. Rapporten skal vise hvordan forslagene vil påvirke ressursbruk, lokal handlefrihet og kvaliteten på tjenestene, både for hvert tjenesteområde og det samlede tjenestetilbudet. Prosjektstyret for områdegjennomgangen gis myndighet til å justere mandatet for fase 2 etter at fase 1 er gjennomført dersom funn i fase 1 tilsier at dette her hensiktsmessig.*

Med bakgrunn i Kartleggingsrapporten fra fase 1, ble det konkludert med at mer fleksibel bruk av personellressurser utmerket seg som særlig interessant for fase 2 da, statlig styring som båndlegger ressurser på innsatsfaktornivå anses som mest inngripende. Fleksibel bruk av personellressurser ble derfor definert som hovedtema for fase 2. I tillegg ble det besluttet to sekundære temaer som skulle omtales mer overordnet som del av fase 2.

I perioden mellom fase 1 og fase 2 ble nærmere innretning for fase 2 justert av prosjektstyret.

### Hovedtema for fase 2

Det ble besluttet å avgrense utredningen til følgende krav innenfor barnehage og grunnskole:

- I. *Bemanningsnorm og pedagognorm innenfor barnehage*
- II. *Lærertetthetsnorm innenfor grunnskole*

Barnevernssektoren omfattes ikke siden det ikke er bemanningsnormer på dette området.

Innenfor helse- og omsorgssektoren ble det besluttet følgende innretning:

«Innenfor helse- og omsorgssektoren skal det kartlegges hvilke regelverkskrav som eventuelt begrenser kommunens handlingsrom når det gjelder fleksibel bruk av personell, og hvordan handlingsrommet innenfor regelverket og eventuelle begrensninger oppleves av kommunene. Kartleggingen kan ta utgangspunkt i utvalgte eksempler og bygge videre på utredningen fra fase 1 der det er relevant. Det gis anledning til å se på alle veiledere og faglige retningslinjer som vurderes som relevant. I den grad det er grunnlag for det, skal DFØ komme med konkrete forslag til tiltak som kan gi mer fleksibel bruk av personell eller peke på videre utredningsbehov.»

Følgende spørsmål skulle svares ut i fase 2, jf. avgrensningene over:

1. Nåsituasjonsanalyse – hvordan løser kommunene dagens krav, hvordan oppleves handlingsrommet, og hvilke konsekvenser får dagens krav?
2. Hvilke alternativer til dagens bemanningsnormer og ev. krav innen helse og omsorg kan være aktuelle for å gi mer fleksibilitet?



3. Hva er mulige (positive og negative) konsekvenser av å gjøre nevnte normer og krav mer fleksible?
4. Hva kan være aktuelle kompenserende tiltak?

Det ble videre lagt til grunn at kostnadsvurderinger og tallfesting av eventuelle alternativer til dagens krav, avhenger av at relevant tallgrunnlag kan tilgjengeliggjøres fra departementene.

For å få innsikt i hvilke konsekvenser statens styring får for *ulike* kommuner, ble utredningen gjennomført som en casestudie av fem kommuner som er ulike på flere parametere.

### **Sekundære tema**

Med bakgrunn i kartleggingen i fase 1, ble følgende to tema definert som sekundære tema for fase 2:

1. Styrket/måltrettet/samordnet oppfølging av sårbare kommuner
2. Solnedgangsklausuler og evaluering

Arbeidet med disse temaene ble i fase 2 avgrenset til å beskrive dagens situasjon og komme med en anbefaling om innretning på videre utredninger. I tillegg ble det ønsket en kort omtale av andre tiltak og tema som er kommet opp gjennom arbeidet i fase 1 og som kan bidra til bedre styring av kommunene, og som kan følges opp i andre kanaler enn fase 2 av denne områdegjennomgangen.

## **1.2 Metode**

For å utrede tiltak som åpner opp for mer fleksibel bruk av personell, anvendes et metodisk oppsett som kombinerer en sammenstilling av eksisterende kunnskap med ny innsikt, primært hentet inn gjennom casestudier av utvalgte kommuner. Funnene fra casestudiene er i tillegg supplert med innsikt fra to fokusgrupper bestående av representanter fra statsforvalterne, samt møter med direktoratene. I tillegg ses funn fra casestudiene i sammenheng med annen eksisterende forskning og kunnskap.

### **Dokumentstudier**

Formålet med å gjennomgå eksisterende kunnskap og data er å få et overblikk over rammeverket som er rådende for bruk av personell i oppvekst-, og helse- og omsorgssektoren. Ved å gjennomgå allerede eksisterende utredninger og forskningslitteratur på relevante fagområder sikrer vi samtidig anvendelse av det nyeste kunnskapsgrunnlaget, og vårt arbeid kan konsentreres direkte inn på spesifikke deler av problemområdet på en ressurseffektiv måte. Videre har vi hentet informasjon fra ulike proposisjoner, meldinger, NOU-er, evalueringer og utredninger. Disse har gitt innsikt både i utfordringsbildet, begrunnelser for bruk av ulike styringsvirkemidler, erfaringer og kunnskap om virkninger og konsekvenser av ulike virkemiddelvalg.

### **Casestudier – kommunene**

Innhenting av nytt datagrunnlag i fase 2 bygger på casestudier av fem utvalgte kommuner. Hensikten har vært å hente inn kunnskap og en dypere forståelse for personellutfordringer

for oppvekst- og helse- og omsorgsektoren i kommunene. DFØ mener at bruk av casestudier supplerer allerede foreliggende innsikt fra eksisterende utredninger på en god måte, ved at vi har blitt bedre kjent med mulige lokale mekanismer som påvirker bemanningsutfordringer i kommunene. Vi har i tillegg fått innspill som illustrerer hvordan de utvalgte kommunene opplever møtet med fastsatte systemer og lovverk i sin daglige drift. Dette er innsikt som er verdifullt når vi skal gjøre en vurdering av alternative innretninger til personellbruk innen helse-, omsorg-, og oppvekstsektoren. En begrensning med å gjennomføre utredningen gjennom casestudier er at funnene ikke kan generaliseres til å gjelde for flertallet eller alle norske kommuner.

Innsikten fra casestudiene er hentet inn gjennom intervjuer med aktuelle fagansatte i kommunene. Til tross for korte tidsfrister opplevde vi høy deltakerinteresse hos kommunene, og totalt 14 av 15 planlagte intervjuer ble gjennomført. Vi snakket med 4 av casekommunenes kommunedirektører.<sup>7</sup> Videre ble det gjennomført 5 intervjuer av kommunalsjefene for oppvekstsektoren, og 5 intervjuer av kommunalsjefene for helse- og omsorgsektoren.

De fem casekommunene er valgt ut i samråd med oppdragsgiver og KS. En anonymisert oversikt over utvalgte kommuner og kjennetegn ved disse framgår av tabell 1. Aktuelle utvalgskriterier har vært henholdsvis kommunestørrelse etter innbyggertall, geografisk spredning, SSB sin sentralitetsindeks for 2023<sup>8</sup>, kommuneøkonomi<sup>9</sup>, samt kommunens generelle grad av lovoppfyllelse<sup>10</sup>. Utvalget innehar bred geografisk spredning, med kommuner fra Nord-Norge, Midt-Norge, Vestlandet og Østlandet. Ingen kommuner er like, og dermed oppstår det flere utfordringer når man skal lage et representativt utvalg for de norske kommunene. Til tross for utfordringene vurderer vi at vårt utvalg, basert på de overnevnte kriteriene, får frem kommunevariasjoner langs flere relevante dimensjoner. Det understrekes at antallet casekommuner er for lite til at utvalget kan sies å være representativt, men at det likevel er tilstrekkelig for å få mer dybdeforståelse for temaene for vår gjennomgang fra ulike kommuner.

---

<sup>7</sup> Kommunedirektøren er den øverste sjefen for administrasjonen i en kommune, og vedkommende er ansatt som tjenesteperson (tidligere kalt rådmann). I kommuner med en parlamentarisk styringsmodell er det folkevalgte politikere som leder administrasjonen, og det er da ikke ansatt noen kommunedirektør.

<sup>8</sup> SSB (2024). «Standard for sentralitet».

Sentralitetsindeksen beskriver kommunens sentralitet etter Standard for kommuneklassifisering. Sentralitet viser til kommunens nærhet til arbeidsplasser og servicefunksjoner.

<sup>9</sup> Kommunal- og distriktsdepartementet (2023). «Frie inntekter korrigert for utgiftsbehov».

Vi har brukt variabelen «Korrigerte frie inntekter inkl. eiendomsskatt, konsesjons-kraft-/hjemfallsinntekter, havbruksfond og fordel av differensiert arbeidsgiveravgift», der 100 er gjennomsnittet for alle kommunene.

<sup>10</sup> Menon Economics (2022). *Ståa i norske kommuner*.

Generell grad av lovoppfyllelse er en relativ størrelse utarbeidet av Menon i forbindelse med deres kartlegging av kommunenes oppfyllelse av lovpålagte oppgaver. Variabelen er satt sammen av et skjønnsmessig vektet gjennomsnitt av 40 indikatorer over hvorvidt kommunen anses å oppfylle lovverket innen 11 utvalgte tjenesteområder.

Kommune	Sentralitet	Befolkningsstørrelse	Grad av lovoppgjørelse	Korrigerte frie inntekter
1	6	Liten	Høy	>100
2	6	Liten	Lav	>100
3	3	Middels	Lav	<100
4	1	Middels	Høy	<100
5	2	Stor	Høy	<100

Tabell 1 – oversikt over casekommunene.

Det ble utarbeidet tre ulike intervjuguider til intervjuene med casekommunene; én for oppvekstsjefene, én for helse- og omsorgssjefene og én for kommunedirektørene. Slik sikret vi at de samme spørsmålene ble stilt under hvert av de sektorspesifikke intervjuene, og at intervjuene holdt noe av den samme strukturen.

Siden oppdraget var forskjellig på hhv. oppvekst og helse og omsorg, var også intervjuguidene og tilnærmingen svært ulik på de to områdene. På *oppvekstsektoren* skulle vi utrede konsekvensene av tre konkrete normkrav, samt alternativer til disse. Vi fulgte derfor en systematisk intervjuguide der vi stilte detaljerte spørsmål om de tre normkravene, og forhåndsdefinerte alternativer til disse (samtidig som vi åpnet for å foreslå andre alternativer). På *helse og omsorg* var tilnærmingen en mer åpen kartlegging av eventuelle krav som opplevdes å begrense kommunalt handlingsrom når det gjelder fleksibel bruk av personellressurser. Vi hadde derfor ikke forhåndsdefinerte alternativer til det som eventuelt måtte komme opp i intervjuene, men måtte diskutere mulige alternativer basert på dialog og innsikt som oppsto underveis i intervjuene. Intervjuene ble derfor ikke like systematiske, men mer spørrende og utforskende. Dette preger også drøftingen i det videre, og på helse og omsorg vil det måtte utredes nærmere eventuelle konsekvenser av dagens krav, mulige alternativer og konsekvenser av å gjøre endringer.

### Fokusgrupper – innsikt fra statsforvaltere og møter med direktoratene

Casestudiene ble supplert med diskusjoner i fokusgrupper med representanter fra statsforvalterembetene. Statsforvalterembetene er et viktig bindeledd mellom staten og kommunene på de aktuelle sektorområdene vi skulle se på. Vi gjennomførte i alt to digitale fokusgrupper, én for statsforvalterembeter innen helse- og omsorg, og én for statsforvalterembeter innen oppvekst. I Fokusgruppe Oppvekst var fire av statsforvalterembetene representerte, mens i Fokusgruppe Helse- og omsorg var åtte statsforvalterembeter representert. Kunnskap fra fokusgruppene supplerer innsikten fra casestudiene og bidrar til en mer inngående forståelse for hvordan dagens ordninger fungerer i ulike deler av landet.

I informasjonsinnhentingens slutfase gjennomførte vi møter med Utdanningsdirektoratet og Helsedirektoratet, da vi ønsket å få direktoratenes syn på utfordringsbildet i kommune-Norge. I tillegg ønsket vi å diskutere nærmere noen av våre funn og mulige alternativer med fagmiljøer som har lang erfaring og mye kunnskap om problemstillingene. Møtene var gode supplement til intervjuene med kommuner og statsforvaltere, og gav oss flere perspektiver på statens styring.

## 1.3 Oppbygning av rapporten

I kapittel 2 redegjør vi for prinsippene for rammestyring, og drøfter prinsipielt hvilke antakelser som ligger til grunn for statens styring, og hvilke konsekvenser ulike styringsvalg får. Her har vi brukt resultatkjeden for å kategorisere og forstå ulike typer lovkrav. Videre viser vi hvordan vi har gått frem for å vurdere om lovkravene er forholdsmessig styring.

På bakgrunn av funnene i arbeidet presenterer vi i kapittel 3 våre vurderinger av hvilke konsekvenser statens styring får, både innad i sektorene og tverrsektorielt.

I kapittel 4 presenterer vi funn, drøfting, vurdering og anbefalinger fra utredningen på grunnskolesektoren, og i kapittel 5 er funn, drøfting, vurdering og anbefalinger fra barnehagesektoren. I kapittel 6 presenteres funn, drøfting, vurdering og anbefalinger fra helse- og omsorgssektoren. Siden tilnærmingen til hhv. oppvekst og helse og omsorg er ulik, er kapitlene også bygd opp noe ulikt.

I kapittel 7 er våre anbefalinger basert på arbeidet i områdegjennomgangen. I kapittel 8 presenterer vi noen tiltak som bør utredes nærmere, som også kan gi bedre statlig styring av kommunene, henholdsvis målrettet og styrket oppfølging av kommunene og solnedgangsklausuler.

## 2 Avveininger av statens styring av kommunene

I dette kapitlet trekker vi opp rammene for statens styring av kommunene, og noen avveininger som gjelder for rammestyring og forholdsmessighet. Disse temaene utdypes nærmere i kartleggingsrapporten fra fase 1, men hovedpoengene er gjengitt her.

Det er styringsdimensjonen som er vårt utgangspunkt når vi vurderer de ulike lovkravene og rettighetene. Derfor drøfter vi i kapittel 2.2 og 2.3 prinsipielt hvilke antakelser som ligger til grunn for statens styring, og hvilke konsekvenser ulike styringsvalg får. Her har vi brukt resultatkjeden for å kategorisere og forstå ulike typer lovkrav. I kapittel 2.4 viser vi hvordan vi har gått frem for å vurdere om lovkravene er forholdsmessig styring.

### 2.1 Rammestyring og forholdsmessighet

Hovedprinsippet for statens styring av kommunene er *rammestyring*. Det innebærer at den statlige styringen skal utøves slik at kommunene gis handlefrihet til å innrette oppgaveløsning og tjenestetilbud ut fra lokale forutsetninger og behov. Noe av begrunnelsen for dette, er at stram eller detaljert statlig styring gjennom lovregulering eller øremerkede tilskudd kan innebære mindre effektive tjenester i kommunene.<sup>11</sup> Dette fordi tjenestene ikke blir tilpasset lokale behov, eller fordi summen av styringen gir for store kostnader.

Kommuneloven fastslår at det kommunale og fylkeskommunale selvstyret ikke bør begrenses mer enn det som er nødvendig for å ivareta nasjonale mål. Det skal ligge en forholdsmessighetsvurdering til grunn for statlig styring. Forholdsmessighetsprinsippet tilsier at detaljert statlig styring må være både *nødvendig* og *egnet* for å oppnå nasjonale målsettinger for å ikke stride mot prinsippene om lokalt selvstyre og rammestyring.

Med *nødvendig* forstår vi at det er identifisert et problem som hindrer oppfyllelsen av nasjonale mål og som derfor krever tiltak. Med *egnet* forstår vi at tiltaket må kunne påvirke måloppnåelsen i den ønskede retningen, ved at det avhjelper problemet eller reduserer negative virkninger av problemet. Det er med andre ord flere mulige tiltak som kan være «egne» for å påvirke måloppnåelsen, som både er mer eller mindre inngripende. Forholdsmessig styring vil utfra dette innebære å finne det mest egnede og samtidig minst inngripende tiltaket, forutsatt at tiltak er nødvendig for å oppnå nasjonale mål.

Fase 2 i områdegjennomgangen omfatter velferdssektorene barnehage, grunnskole og helse- og omsorg, der nasjonale mål som likeverdige tjenester og rettssikkerhet står sentralt. Det er bred politisk enighet om at omfang og kvalitet på velferdstjenester ikke bør variere for mye mellom kommunene. Flere forskere peker på at staten bør ta et stort ansvar for denne

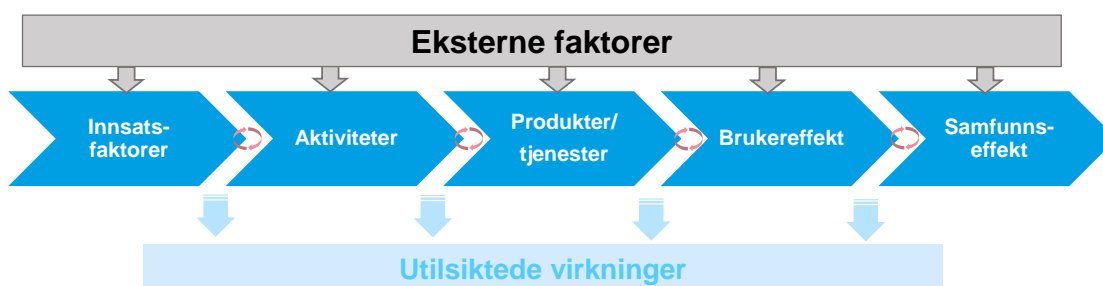
---

<sup>11</sup> Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2020). *Statlig styring av kommuner og fylkeskommuner. Veileder*.

type tjenester som omfordeler ressurser mellom individer.<sup>12</sup> Sektorene preges derfor av sterk statlig styring i form av lovreguleringer og kontroll.

## 2.2 Hvilke antakelser ligger til grunn for styringen?

Resultatkjeden er en årsaks-virknings-kjede. I sin mest rendyrkede form angir den forventede kausale sammenhenger. Pilene i kjeden illustrerer hvordan innsatsfaktorer gjennom aktiviteter omdannes til produkter og tjenester som tilbys innbyggere og brukere, for å oppnå ønskede effekter hos disse. Når staten eksempelvis stiller krav i form av bemanningsnormer, er dette basert på en forventning om at økt bemanning skal påvirke aktivitetene i barnehagen og i sin tur medvirke til bedre kvalitet og et mer likeverdig barnehagetilbud.



For at styringsvirkemidler som eksempelvis bemanningsnormer skal ha ønsket virkning på tjenesten som leveres, må årsaks-virkningsmekanismene virke slik vi forutsetter. I praksis vet vi at dette ikke alltid er tilfellet.

For det første er det slik at resultatkjeden bygger på mer og mindre kunnskapsbaserte **antakelser** om årsaks- og virkningsammenhenger. Eksempelvis kan en forvente at større kapasitet i form av flere ansatte vil gi bedre kvalitet i aktivitetene som skal gjennomføres, men som kjent slår ikke dette alltid til. Faktorer som uhensiktsmessig organisering, manglende kompetanse mv., kan forstyrre den antatte årsakskjeden.

Et annet moment som påvirker, er i hvilken grad de **forutsetninger** som ligger til grunn i modellen er til stede. Dersom virkningskjeden bygger på at innsatsfaktorer, for eksempel ansatte, kan fremskaffes med en gitt kompetanse, vil hele virkningskjedens logikk falle sammen dersom forutsetningen viser seg å ikke stemme.

For det tredje påvirkes årsakskjeden av **eksterne faktorer** som er utenfor beslutningstakeres kontroll. Eksempelvis kan bo- og reisetidsforhold påvirke i hvilken grad kvalifiserte arbeidstakere ønsker å søke på ledige jobber i en kommune.

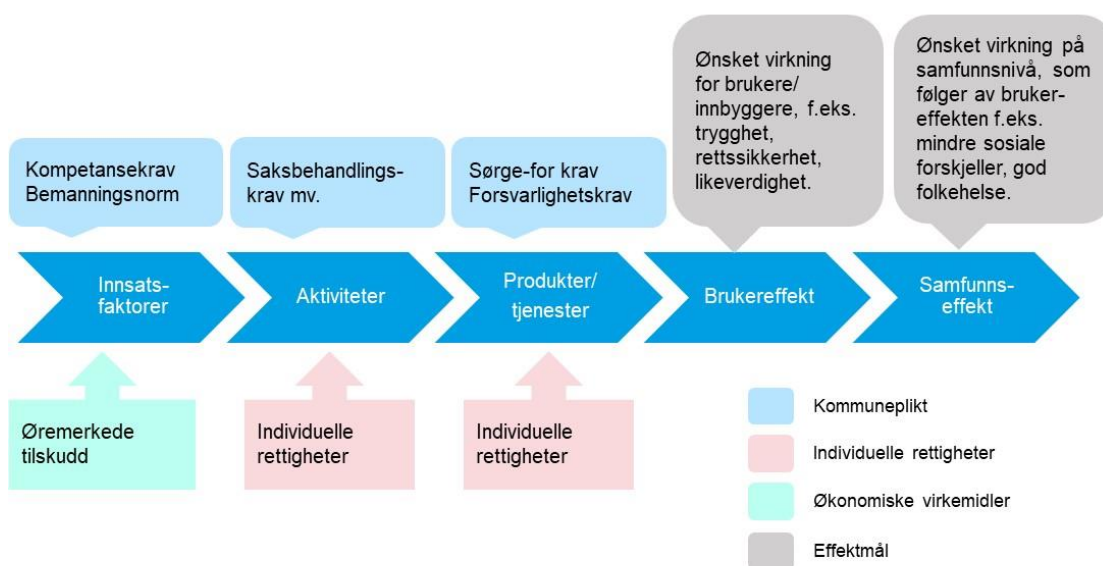
Et fjerde forhold som kan forstyrre årsaks-virkningsmekanismene en bygger på, er at det også kan oppstå **utilsiktede virkninger**. Eksempelvis hvis normer som er ment å sikre et minimumsnivå i praksis blir en form for fasit og dermed også oppleves som en maksimumsgrense.

<sup>12</sup> Haukelien og Lunder (2023), s 152-170, jf. henvisning til Brueckner (2000); Fiva og Rattsø (2006); Lunder (2016); Oates (1972).

I drøftingen av de ulike lovkravene og rettighetene i dette prosjektet har vi søkt å belyse de antakelsene som årsaksvirkningene bygger på, og om forutsetningene som er lagt til grunn er til stede. Vi har også identifisert noen utilsiktede virkninger av kravene.

## 2.3 Prinsipielt om konsekvenser av styringsvalg

Statens styring av kommunene kan, som vi også viste i kartleggingsrapporten fra fase 1, illustreres ved hjelp av resultatkjeden. Som figuren under illustrerer, styrer staten kommunene langs hele resultatkjeden. Styringen varierer fra sektor til sektor og fra område til område.



Det er grovt inndelt tre måter å regulere på: (1) å stille krav til innsats, (2) å stille krav til prosessen og (3) å stille krav til resultatet eller målet. Generelt er styringen mer detaljert jo lenger til venstre i kjeden den innrettes (dvs. å stille krav til innsats).

### Styring på innsatsfaktor

Krav som retter seg direkte til hvilke innsatsfaktorer som må foreligge, herunder kvalitet og mengde av disse, er de mest inngripende. Bemanningsnormen og pedagognormen som gjelder for barnehagene og lærertetthetsnormen i grunnskolen er eksempler på statlige krav rettet mot innsatsfaktorene i kommunene, og er slik sett detaljert statlig styring på innsatsfaktornivå. I tillegg til å stille krav til antall ansatte per barnehagebarn og elev, stiller pedagognormen i barnehagen og lærertetthetsnormen i grunnskolen også krav til kvaliteten på innsatsfaktorene gjennom å definere kompetansekrav som må oppfylles. De aktuelle normene er begrunnet i nasjonale mål om likeverdige tjenester og er også begrunnet i ivaretagelsen av barns individuelle rett til barnehageplass og skoleplass med et gitt og likeverdig innhold.

Selv om krav til bruk av innsatsfaktorer som personellressurser kan være begrunnet i nasjonale mål, er det viktig å være oppmerksom på utilsiktede og negative virkninger av slike krav. Begrunnelsen bygger gjerne på en antakelse om at en viss innsats vil resultere i gitte aktiviteter som en anser nødvendige og hensiktsmessige for å oppnå et gitt resultat, for



eksempel et likeverdig skoletilbud. Når en stiller krav til innsatsfaktorer, legges det til grunn at kravet må oppfylles i alle kommuner uavhengig av lokale forhold og situasjon, herunder behov og utfordringsbilde i kommunen. Dette kan være fornuftig og riktig, men det kan også medføre uheldige virkninger for kommuner som av ulike årsaker ikke har forutsetninger for å fylle kravet, eller som vurderer at kravet ikke løser det grunnleggende problemet i egen kommune.

Kunnskapsgrunnlaget bak antakelsene om årsaks-virkningsmekanismene, og kunnskap om hvordan kravene kan virke, er derfor svært viktig. Styring langt til venstre i resultatkjeden i den hensikt å oppnå resultater og effekter langt til høyre, bygger på antakelser om årsakssammenhenger i flere ledd, og innebærer derfor stor grad av usikkerhet. Når staten velger å bruke tiltak på innsatsfaktornivå, er det derfor særdeles viktig at det både er godt gjort at tiltak er nødvendig, og ikke minst, at det finnes et kunnskapsgrunnlag som underbygger at de årsakssammenhengene en er avhengig av for å oppnå ønskede effekter faktisk finnes. Det vil være avgjørende for treffsikkerheten av et tiltak at kunnskapsgrunnlaget belyser virkninger for ulike typer kommuner slik at en i vurderingen også tar høyde for utilsiktede negative konsekvenser.

### **Styring på aktivitet**

Aktivitets- og prosedyrekrav i saksbehandlingen stiller krav til hvordan aktiviteter og prosesser skal gjennomføres. Hensikten bak slike krav er ofte å legge tydelige føringer og rammer for å sikre en gitt kvalitet i saksbehandling og aktivitet, eksempelvis gjennom å stille krav som ivaretar brukernes rett til dialog og medvirkning, eller stille krav til dokumentasjon av vurderinger som gjøres. Antakelsen bak slike krav er at det å stille vilkår til hvordan en aktivitet skal gjennomføres, vil bidra til kvalitet gjennom å sikre at visse typer vurderinger, kontroller, prosesser og prosedyrer blir gjennomført. Typisk kan aktivitets- eller prosesskrav bli brukt dersom individuelle rettigheter eller hensynet til rettssikkerhet krever at visse aktiviteter og hensyn blir ivare tatt underveis i saksbehandlingen.

Det er viktig å være oppmerksom på at slike krav binder kommunens innsatsfaktorer indirekte fordi kravene påvirker hvordan innsatsfaktorene skal brukes. De kan derfor i praksis binde ressurser i tilnærmet like stor grad som når krav legges direkte på innsatsfaktorene, men bindingen blir mindre uttalt og innretningen mot aktivitetsleddet gir en viss grad av handlingsrom. Like fullt var det en tydelig tilbakemelding i fase 1 om at staten i for liten grad utredet konsekvensene for kommunene av ulike aktivitetskrav. Særlig ble det påpekt at staten undervurderer hvor mye ressurser og kapasitet slike krav binder i kommunene.

Det er også viktig å være klar over at prosess- og prosedyrekrav alene ikke sikrer at aktivitetene blir bedre. Dersom utfordringen i saksbehandlingen er knyttet til manglende kompetanse eller ulik forståelse av rammene som gjelder for skjønnsutøvelsen i saksbehandlingen, er det viktig at krav kombineres med andre virkemidler som eksempelvis veiledning eller kompetanseheving.

### **Styring på produkt/tjeneste**

De minst inngripende kravene, er når staten gjennom lov eller forskrift fastsetter krav som er innrettet mot å regulere resultatet som ønskes oppnådd, for eksempel i form av å definere



kvalitetskrav for produkt eller tjenester. Dette er en type krav som gir stort handlingsrom i kommunene. Når en skal vurdere om denne type krav er tilstrekkelig og egnet, vil en måtte vurdere i hvilken grad kravene kan følges opp på en måte som ivaretar nasjonale mål som likeverdighet og rettssikkerhet. Sørge-for-krav og forsvarlighetskrav er eksempel på krav som retter seg direkte mot produktene og tjenestene som skal leveres. Slike krav åpner for vurderinger, skjønn og større grad av lokale tilpasninger. Samtidig setter kravene en form for minstestandard som må oppfylles, selv om denne ikke alltid er eksplisitt eller direkte målbar.

Slike krav stiller ikke spesifikke krav til innsatsfaktorer som eksempelvis antall ansatte og deres kompetanse eller til aktiviteter som må gjennomføres. I praksis vil slike krav likevel påvirke både behovet for innsatsfaktorer, herunder kvaliteten på disse i form av kompetanse, og også hva slags aktiviteter som må gjennomføres. Når kravene legges på dette leddet i resultatkjeden, legges det imidlertid til grunn at kommunene selv er best i stand til å vurdere kvalitet og mengde på innsatsfaktorer og hvilke aktiviteter som må gjøres, utfra lokale behov og forutsetninger. Det kan derfor finnes ulike måter for kommunene å innrette både ressursinnsats og aktiviteter på, og like fullt oppfylle sørge-for-krav og forsvarlighetskrav på en god og hensiktsmessig måte.

Erfaringsvis kan det, når det legges skjønn til grunn, oppstå uenighet om hva som er tilstrekkelig for å ha oppfylt et sørge-for-krav eller et forsvarlighetskrav. En ser også at ulike kommuner kan gjøre ulike vurderinger. Når det er stor avstand mellom brukernes forventninger og kommunens vurderinger av hva som er tilfredsstillende for å ivareta et sørge-for-krav eller et forsvarlighetskrav, kan det bli behov for å involvere andre instanser som statsforvalter eller domstol for å avgjøre en eventuell uenighet.

Sørge-for-krav og forsvarlighetskrav representerer en rettslig standard. Det innebærer at hva som forventes vil variere etter situasjonen, og forventningen må ses i forhold til hvilken faglig kompetanse som er tilgjengelig, arbeidets art og situasjonen for øvrig. Slike krav åpner helt bevisst for ulike løsninger og tilbud, ettersom et likeverdig tilbud ikke betyr at tilbudet skal være likt.

Avveininger og vurderinger av hva som er likeverdig uten å være likt, kan være krevende. Både i fase 1 og fase 2 av denne områdegjennomgangen har informanter, både fra kommunene og sektormyndighetene<sup>13</sup>, påpekt at det kan være utfordrende å fastsette et tjenestenivå som både i kvalitet og omfang er forsvarlig, og som innbyggerne og brukerne samtidig opplever som likeverdig og forsvarlig. Det gir samtidig stort handlingsrom til å gjøre lokale vurderinger og tilpasninger.

### **Individuelle rettigheter**

Individuelle rettigheter kan, som vist i figuren, knyttes til flere ledd i resultatkjeden, og dermed påvirke kommunenes handlingsrom. Individuelle rettigheter må derfor ses i sammenheng med statlige krav på henholdsvis innsatsfaktornivå, aktivitetsnivå eller produkt-/tjenestenivå. Rett til brukerrettet personlig assistent (BPA) er et eksempel på en individuell rettighet som gir brukere som oppfyller visse vilkår rett til å kreve tjenester

---

<sup>13</sup> Samlebetegnelse for direktorater og representanter fra statsforvalterne.

organisert som BPA. Rettigheten binder kommunenes ressurser på innsatsfaktornivå enten i form av personellkapasitet i kommunen eller i form av budsjett for kjøp av tjenesten på vegne av brukeren. Samtidig har staten stilt krav til kommunen i form av et sørge for-krav som innebærer at kommunen er pålagt å ha BPA som en del av sitt samlede tjenestetilbud.

Individuell rett til elevmedvirkning er et eksempel på en individuell rettighet som alle elever har i medhold av opplæringsloven. Rettigheten binder ikke personellressurser direkte, men krever at aktiviteter i skolen gjennomføres på en måte som sikrer rettigheten, noe som igjen påvirker kommunenes og skolenes handlingsrom til bruk av egne ressurser. Barns rett til grunnskoleopplæring og barns rett til barnehageplass er eksempler på individuelle rettigheter som binder kommunen på produkt-/tjenestenivå. Kommunene må sørge for at alle barn sikres denne rettigheten. Det er nasjonale mål om at denne type tjenester skal gi alle barn et likeverdig tilbud uavhengig av hvilken skole eller barnehage de går i, eller hvilken kommune de bor i. Det stilles derfor også innholdsmessige krav til tjenesten, både i form av bemannings- og kompetansekrav og i form av innholdskrav i lov og rammeplaner.

## 2.4 Vurdering av forholdsmessighet

I vår analyse av normkravene på oppvekst, og av de ulike kravene på helse og omsorg som har kommet opp i informasjonsinnhenting, har vi søkt å vurdere kravenes *forholdsmessighet*. Dette innebærer at vi har søkt å belyse:

- 1) Hva var det underliggende problemet man ønsket å løse?
- 2) Var det nødvendig å innføre statlige tiltak (økonomiske, juridiske, pedagogiske) for å løse problemet?
- 3) Var kravet det mest egnede og samtidig minst inngripende tiltaket som kunne løse problemet?

Våre erfaringer fra både fase 1 og fase 2 er at drøftingen av forholdsmessighet er en analytisk krevende, men også svært nyttig, øvelse. Det har vært tidvis krevende å finne begrunnelsene for hvorfor tiltak (i form av lovkrav og rettigheter) ble innført og hva som var det underliggende problemet. Det har også vært krevende å ta rede på om det ble utredet alternative tiltak i forkant av innføringen. Her har vi støttet oss på lovproposisjoner til Stortinget og utredninger som har belyst de ulike lovkravene.

Aller først i vurderingen av forholdsmessighet har vi søkt å svare ut utredningsinstruksens første spørsmål – hva er problemet og hva vil vi oppnå?<sup>14</sup> Deretter har vi vurdert om det var **nødvendig** å innføre statlige tiltak for å løse dette problemet.

Drøftingen av nødvendighet innebærer en viss grad av kontrafaktisk vurdering, for vi har i de fleste tilfeller lite kunnskap om hva som ville skjedd hvis det ikke hadde blitt innført et tiltak. I andre tilfeller kan vurdering av nødvendighet gjøres ved å vurdere i hvilken grad det er sannsynlig at situasjonen som var før innføringen av tiltaket ville fortsatt, dersom man ikke hadde innført dette.

---

<sup>14</sup> Instruks av 19. februar 2016 nr. 184 om utredning av statlige tiltak (utredningsinstruksen), kap. 2-1. <https://lovdata.no/dokument/INS/forskrift/2016-02-19-184>

Det vil være en vesensforskjell mellom å vurdere og velge mellom ulike tiltak før de innføres (ex ante) og å vurdere et spesifikt tiltak som allerede er innført (ex post). En vurdering av mulige tiltak som kan innføres er nødvendigvis beheftet med noe mer usikkerhet knyttet til om tiltakene gir den effekten man ønsker. Det må også gjøres avveininger av i hvor stor grad de ulike tiltakene griper inn i det kommunale selvstyret.

Vi ble i dette oppdraget bedt om å vurdere spesifikke normkrav som allerede er innført i oppvekstsektoren. Vi har derfor drøftet om det synes nødvendig å innføre tiltak for å løse et problem gitt situasjonen på innføringstidspunktet.

For enkelte av kravene vi har vurdert i denne områdegjennomgangen, f.eks. rettighetsfesting av BPA, har vi ikke vært i stand til å konkludere på om innføringen av det konkrete tiltaket var nødvendig. Grunnen til dette er blant annet at forskning og evalueringer ikke gir et tilstrekkelig klart svar på om det konkrete lovkravet var nødvendig for å få til en endring.

Vi har videre forsøkt å vurdere om de ulike kravene/rettighetene er **egne**. For å svare på dette har vi benyttet forskning og evalueringer som er gjort for å belyse virkningene av de ulike kravene, og deretter drøftet om kravene ser ut til å ha bidratt til å løse det underliggende problemet de var ment å løse. Her har vi brukt resultatkjeden som verktøy og vurdert om de antakelsene og forutsetningene som årsaksvirkningene bygger på er til stede. Og videre om de antatte virkningene har blitt slik man antok. I vurderingen av årsaksvirkningssammenhenger er det særlig krevende å isolere virkningen av lovkravet eller rettigheten. I mange tilfeller er det en kombinasjon av faktorer som bidrar til å løse et problem. I alle vurderinger av både nødvendighet og egnethet er det med andre ord en viss grad av usikkerhet.

Som del av vurderingen av forholdsmessighet bør det også gjøres en vurdering av **utilsiktede virkninger** av et tiltak. Eksempelvis er det ikke alltid slik at likhet gir likeverdighet.

## 3 DFØs vurderinger – hvilke konsekvenser får statens styring?

I dette kapitlet har vi samlet våre vurderinger av hvilke konsekvenser statens styring mer prinsipielt kan få for kommunenes handlingsrom, med utgangspunkt i erfaringene fra de tre sektorene vi har undersøkt. Vi viser hvordan styring på de ulike stegene i resultatkjeden får ulike konsekvenser, både innad i den enkelte sektor og tverrsektorielt. Mer detaljerte beskrivelser og vurderinger av de ulike kravene for hver sektor finnes i kapittel 4-6. Det har vært krevende å identifisere tverrsektorielle konsekvenser av styringsvirkemidlene, fordi få av intervjuobjektene har problematisert dette og det finnes lite forskning på området.

I vurderingene av hvilke konsekvenser statlig styring får, har vi her lagt til grunn at kravene er rammefinansiert. Denne tilnærmingen begrunnes med at selv om noen av kravene ved innføringen ble finansiert gjennom øremerkede midler, er situasjonen at kravene som vurderes i denne utredningen per i dag er finansiert over rammetilskuddet. Det anses derfor mest relevant å gjøre den prinsipielle vurderingen av disse kravene basert på et premiss om fortsatt økonomisk rammestyring.

Vi har heller ikke problematisert i hvilken grad statlige tiltak er fullfinansiert og hvordan finansierungsgrad påvirker kommunenes handlingsrom. Dette begrunnes med at det er store variasjoner når det gjelder kommunenes situasjon, og selv om et tiltak samlet sett fra statens side forutsettes å være fullfinansiert, kan tiltaket slå ulikt ut i ulike kommuner slik at graden av fullfinansiering oppleves ulikt.

### 3.1 Styring på innsatsfaktor reduserer kommunens handlingsrom

#### **Detaljert statlig styring kan utfordre lokaldemokratiet**

Reell mulighet til å gjøre lokale prioriteringer er avgjørende for mange lokalpolitikeres motivasjon. Når statlige krav og normer for hvordan kommunene skal løse sine oppgaver binder opp ressurser på en måte som ikke er i tråd med lokalpolitikernes ønsker, eller når krav på ett område medfører at kommunene må gjennomføre kutt på andre områder på tross av lokale ønsker og behov, kan lokaldemokratiet utfordres.<sup>15</sup> Begrenset lokalt handlingsrom, herunder uklart handlingsrom eller manglende evne til å utnytte det faktiske handlingsrommet i lokalpolitikken, kan medføre at lokalpolitikere blir mindre motivert til å stille til gjenvalg og at færre ønsker å engasjere seg i lokalpolitikk.

I fase 1 av områdegjennomgangen kom det frem at detaljerte føringer på hvordan oppgaver skal løses, stram kommuneøkonomi og økt oppgavemengde i kommunene bidrar til et økende press på det lokalpolitiske handlingsrommet. Enkelte informanter i kommuner og blant interesseorganisasjoner har nevnt at det kan oppleves som at kommunen står igjen

---

<sup>15</sup> Bradtzæg, m.fl. (2022). *Lokaldemokrati og lokalpolitikernes arbeidsvilkår*.

som en «forvaltningskommune» eller «gjennomføringskommune», som har som hovedoppgave å gjennomføre det staten bestemmer.

### **Bemanningsnormer og kompetansekrav gir mer likhet i bemanning, men ikke nødvendigvis likeverdig kvalitet**

På barnehageområdet har normkravene skapt større likhet gjennom å redusere bemanningsforskjeller mellom kommunale og private barnehager og mellom ulike kommuner. Flere rapporter peker på at bemanning og kvalitet henger tett sammen i barnehager.<sup>16</sup> Med bedre bemanning og flere pedagoger (barnehagelærere) kan barna også få bedre kvalitet og mer likeverdighet i tjenestetilbudet, gjennom mer individuell oppfølging og et bedre pedagogisk miljø i barnehagene. Bemanningsnormer og kompetansekrav i skolesektoren har gitt større likhet når det gjelder lærertetthet. Forskning viser imidlertid at *hvordan* undervisningen organiseres når man øker lærertettheten med en ekstra lærer, er avgjørende for om man oppnår økt læringseffekt.<sup>17</sup>

Innenfor helse og omsorg viser evalueringer at kompetansekravet om bruk og tvang og makt overfor personer med psykisk utviklingshemming har bidratt til likere behandling av personer med psykisk utviklingshemming på tvers av kommunene. Selv om mange kommuner søker om dispensasjon, må kommunene gjøre grundige vurderinger av kompenserende tiltak ved slike søknader. Dette bidrar også til å heve kvaliteten på tjenestene for psykisk utviklingshemmede.

En utilsiktet virkning ved normer er at når likhet blir rettesnor, kan behovsprøving og likeverdighet tape. Bemanningsnormer gir derfor ingen garanti for likeverdig tjenestekvalitet. Det gir seg for eksempel utslag for lærertetthetsnormen, der man ved innføring av normen fikk en jevnere fordeling av lærerressurser. Det innebar i praksis at enkelte kommuner gikk bort fra en tidligere, behovsbasert skjevfordeling mellom ulike skoler.

### **Kravene binder budsjettene og vrir ressursbruken i den enkelte sektor**

Bemanningsnormer og kompetansekrav binder opp ressurser og reduserer kommunens handlingsrom. De fastsatte kravene gir liten mulighet til å tilpasse tjenestetilbudet etter lokale behov, herunder tilpasse bemanningsmengde og -type, samt gruppestørrelser til det kommunen selv utfra strukturelle og pedagogiske vurderinger mener er klokt. Det gir heller ikke mulighet til å velge hvordan ressursene skal fordeles med hensyn til personell versus utstyr og materiell, mv.

Innenfor helse og omsorg er det flere av våre informanter som har pekt på at kompetansekravet om bruk av tvang og makt overfor psykisk utviklingshemmede binder opp helsepersonell. I evalueringen til Nordlandsforskning ble det også påpekt at psykisk utviklings-

---

<sup>16</sup> Gulbrandsen & Eliassen (2013). *Kvalitet i barnehagen*; Kunnskapsdepartementet (2023). «Kvalitet i barnehagen»; Utdanningsforbundet (2023). *Når plantid bare er en plan*.

<sup>17</sup> Studier fra forskningsprosjektet *Two Teachers* finner at når to lærere sammen får ansvar for én klasse så er samarbeidet dem imellom sentralt for effekten på elevenes læringsutbytte. De lærerne som samarbeidet likeverdig om å planlegge, gjennomføre og evaluere undervisningen fikk de beste læringseffektene i sin klasse. Se Amundsen (2023) for en oppsummering av resultatene og kommentarer fra forskerne bak studiene i *Two Teachers*-prosjektet.

hemmede nå har bedre rettssikkerhet enn personer som kan ha lignende atferdsproblematikk, men som ikke er omfattet av bestemmelsen om bruk av tvang og makt.<sup>18</sup>

Som beskrevet i kartleggingsrapporten fra fase 1, har staten har over tid overført stadig mer ansvar og flere oppgaver til kommunene.<sup>19</sup> Flere av disse krever spesialisert kompetanse eller innebærer ansvar for å ivareta rettssikkerhet og forsvarlighet overfor sårbare grupper med behov for et særlig vern. Når oppgavene i tillegg følges av normkrav eller rettighetsfesting binder det kommunenes ressursbruk og prioriteringer, og kan- særlig hvis konsekvensene for kommunene ikke er tilstrekkelig utredet- utilsiktet vri ressursbruken innenfor politikkområder.

### **Krav på innsatsfaktor begrenser muligheten for tverrsektorielle prioriteringer**

Bemanningsnormer begrenser kommunens mulighet til å bruke ressurser på andre politikk- og fagområder som lokalpolitikere ønsker å prioritere. Flere av informantene i fase 1, både i kommuner og interesseorganisasjoner, påpekte at bemanningsnormene på oppvekstområdet påvirker prioriteringene lokalt og begrenser muligheten til å utnytte de samlede ressursene og kompetansen mer fleksibelt. Lærertetthetsnormen ble i fase 1 trukket fram som et eksempel på dette. I fase 1 var det en del som også mente at bemanningsnormer gjør at kommunens ressurser vris mot oppvekstsektoren, og vekk fra f.eks. barnevern og helse og omsorg, altså at bemanningsnormene får tverrsektorielle konsekvenser. Gjennom å binde ressurser til eksempelvis oppvekstsektoren, må andre områder vike i prioriteringsrekkefølgen uavhengig av hvor viktig en kommune mener det aktuelle området er. Det innebærer også at lokaldemokratiets premiss om at et lokalt folkevalgt nivå skal kunne gjøre valg og prioriteringer utfra lokale forhold, og deretter stå til ansvar for sine prioriteringer gjennom valg, uthules.

I ytterste konsekvens kan normer på én sektor medføre at ulike sårbare grupper, som alle er ment å være beskyttet gjennom lovbestemmelser om forsvarlighet, reelt sett gis ulik prioritering. Eksempel her er barnehagebarn som prioriteres gjennom bemanningsnormer og eldre på sykehjem som «bare» er prioritert gjennom et sørge-for-krav som gir rom for skjønn. I noen tilfeller er prioriteringen tilsiktet. I andre tilfeller skjer prioriteringen utilsiktet fordi staten ikke har avveid hvordan kommunene som helhet påvirkes av at én sektor har valgt normer som virkemiddel, mens en annen har valgt å styre på produkt eller tjeneste.

Styring av innsatsfaktorer gjennom normer innebærer som beskrevet over at midler i kommunebudsjettene bindes til de sektorene som har slik styring. Enkelte av våre informanter fra helse- og omsorgssektoren har uttrykt et ønske om bemanningsnormer også på sin sektor. En konsekvens av dette vil være at enda mer av kommunebudsjettene bindes opp. Dette kan igjen gå utover de sektorene som styres mer på produkt/tjeneste eller aktivitet. I verste fall kan det da oppstå en styringsspiral, der stadig flere sektorer argumenterer for statlig detaljstyring for å sikre ressurser til sin sektor.

---

<sup>18</sup> Handegård og Gjertsen (2008). *Kapittel 4A - en faglig revolusjon?*

<sup>19</sup> NOU 2023: 9 *Generalistkommunesystemet*, kapittel 4.3.5.

### **Normer tar oppmerksomheten bort fra kommunenes forsvarlighetsansvar**

I praksis innebærer krav på innsatsfaktornivå som normer, at kommunenes handlingsrom reduseres. Det kan også innebære at kommunens *opplevde* ansvar for å sørge for at rettigheter ivaretas i praksis reduseres til å oppfylle normen. Staten tar på et vis over en del av ansvaret gjennom å sette en standard. Bruk av normer innebærer derfor en risiko for at kommunens overordnede forsvarlighetsansvar kommer i bakgrunnen.

Eksempelvis stiller barnehageloven krav om *tilstrekkelig* pedagogisk kvalitet i barnehager, og opplæringsloven stiller krav om at kommunen skal sørge for gruppestørrelser som er trygghetsmessig og pedagogisk *forsvarlige*. I praksis ser en at normene får karakter av å være fasit, og tar oppmerksomheten bort fra kommunenes ansvar for å vurdere det reelle behovet.

## **3.2 Styring på produkt/tjeneste gir lokalt handlingsrom**

### **Sørge for-krav gir lokalt handlingsrom og variasjon i tjenestetilbudet**

Når staten styrer gjennom krav på produkt/tjenestnivå, eksempelvis sørge for-krav, står kommunene fritt til å prioritere fordelingen av sine samlede ressurser mellom de ulike kommunale oppgavene så lenge de oppfyller kravene i lov og forskrift. Slike krav er også fleksible i den forstand at tjenestetilbudet kan reduseres dersom ressursituasjonen tilsier at det er nødvendig, uten at man bryter krav i lov og forskrift, så lenge tjenestetilbudet holder et forsvarlig nivå.

Som beskrevet i kartleggingsrapporten er det et kjennetegn ved helse- og omsorgssektoren at det er mange sørge for-krav til kommunene, og at kommunene står friere til å velge hvordan de vil organisere tilbudet. Våre funn fra fase 1 og fase 2 er at kommunene opplever at sørge for-krav og krav om forsvarlige helsetjenester legger godt til rette for lokale løsninger, og at de ikke opplever for mye statlig styring på helse- og omsorgsfeltet.

Sørge for-krav som gir rom for lokale prioriteringer vil gi variasjon i tjenestetilbudet mellom kommunene. Variasjon er ikke et problem dersom det reflekterer ulike behov og preferanser i befolkningen. Rammestyringsprinsippet sier nettopp at den statlige styringen skal utøves slik at kommunene gis handlefrihet til å innrette oppgaveløsning og tjenestetilbud ut fra lokale forutsetninger og behov. Noe av rasjonale bak dette er at stram eller detaljert statlig styring gjennom lovregulering eller øremerkede tilskudd kan innebære mindre effektive tjenester i kommunene, og innskrenker det lokaldemokratiske handlingsrommet.<sup>20</sup> Det er når det oppstår *uønsket* variasjon at det blir problematisk, det vil si at det for eksempel ikke er tilgang til likeverdige tjenester i alle kommuner.

En kunnskapsoppsummering fra 2019 konkluderer med at det forekommer uønsket variasjon mellom kommunene på enkelte områder, blant annet innenfor omsorgstjenestene (nærmere drøftet i kartleggingsrapporten).<sup>21</sup> Uønsket variasjon, spesielt mellom private og

<sup>20</sup> Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2020). *Statlig styring av kommuner og fylkeskommuner*.

<sup>21</sup> Førland og Rostad (2019). *Variasjon og uønsket variasjon i kvalitet i omsorgstjenestene*.



kommunale barnehager, var også bakgrunnen for at det ble innført bemanningsnormer i barnehager på tross av at det allerede var et lovkrav på produkt/tjenestenivå i form av et krav om tilstrekkelig bemanning til å sikre tilfredsstillende pedagogisk kvalitet.<sup>22</sup>

### **Vurderingene stiller krav til kommunens administrative kompetanse og kapasitet**

Som nevnt over, har vi både innenfor helse- og omsorgssektoren og oppvekstsektoren eksempler på at det styres på produkt/tjenestenivå. Gjennom å stille sørge for-krav og skjønnsmessige krav om tilstrekkelighet og forsvarlighet, gis kommunene handlingsrom til selv å gjøre lokale avveininger og tilpasninger, herunder tverrsektorielle og helhetlige prioriteringer. Å ivareta et overordnet ansvar for at visse typer tjeneste skal tilbys i tilstrekkelig grad og med forsvarlighet, stiller store krav til kommunenes kapasitet og kompetanse. Kommunenes vurderinger og avveininger må bygge på godt faglig skjønn, samtidig som de må veies opp mot tilgjengelige ressurser og hva som er en best mulig fordeling av disse i et helhetlig perspektiv.

Både i fase 1 og fase 2 har vi sett at det er store forskjeller når det gjelder kommunenes kapasitet og kompetanse til å gjøre denne type vurderinger. I små kommuner er det små kommuneadministrasjoner, som i tillegg til å ha ansvar for kommunens daglige drift på alle sektorer, også skal fange opp, vurdere og iverksette statlige krav og føringer. Utfordringene i de små kommunene er også påpekt i rapporten til Generalistkommuneutvalget hvor de skriver at «*For å løse både lovpålagte og andre oppgaver framover, og kunne drive utvikling av kommunen i ønsket retning, er tilgang til relevant kompetanse og tilstrekkelig kapasitet en nødvendig forutsetning. Små og usentrale kommuner har større utfordringer i dag enn andre kommuner med å oppfylle lovkrav .....*».<sup>23</sup>

Noen av kommunene vi har snakket med, har også påpekt at de på noen områder ønsker normer, og begrunner dette med at forsvarlighetsvurderinger er krevende å foreta på kommunenivå. Noen peker også på at normer kan være med på å sette en standard som i tillegg til å lette byrden for kommunenes forsvarlighetsvurderinger kan bidra til å dempe eller gi rettesnor for innbyggernes forventninger. Utfordringene som påpekes når det gjelder forsvarlighetsvurderinger er i første rekke knyttet til kommuneadministrasjonens kapasitet og kompetanse. Enkelte, både små og større kommuner, har også påpekt at normen forenkler kommunens praktiske håndtering i budsjettarbeid og administrasjon.

### **Sektorvis og overordnet statlig styring overlater koordineringen til kommunene**

Statlig styring er i stor grad basert på sektorprinsippet. Kommunene forventes derimot å ivareta et helhetlig ansvar på tvers av sektorgrenser og brukergrupper. I den sammenheng er det flere informanter både i fase 1 og fase 2, herunder også KS, som påpeker at staten i for liten grad utreder tiltak helt ut til gjennomføring. Konsekvensen blir ofte at kommunene må ta imot, forstå, koordinere og iverksette den praktiske oppfølgingen av ulike sektorvise strategier, handlingsplaner, mål og krav som i utgangspunktet ikke er koordinert eller avstemt tverrsektorielt fra statens side.

<sup>22</sup> Meld. St. 19 (2015-2016), s.12.

<sup>23</sup> NOU 2023: 9, s. 12



### 3.3 Styring gjennom individuelle rettigheter fjerner lokale prioriteringsmuligheter

#### **Rettighetsfesting binder ressurser internt i sektorbudsjettene**

Individuelle rettigheter ivaretar enkeltindividers rettssikkerhet, men gir kommunene lite lokalt handlingsrom. Som beskrevet av Vabo i rapporten til Generalistkommuneutvalget: «[...] rettighetslovgivning er et svært inngripende styringsvirkemiddel, som åpenbart bidrar til økt likeverdighet i tjenestetilbudet – men som tar bort alle prioriteringsmuligheter lokalt.»<sup>24</sup>

Både i fase 1 og i fase 2 var det flere informanter som tok opp at individuelle rettigheter binder ressurser i kommunebudsjettene. Individuelle rettigheter innebærer også at kommunen må bruke ressurser på å behandle enkeltvedtak, følge opp, kontrollere og dokumentere vedtakene, og behandle eventuelle klager.

Flere informanter i casekommunene peker på at rettighetsfesting innen helse og omsorg, for eksempel individuell rett til BPA, vrir ressurser til enkeltpersoner/enkeltpersoner. Dette gir bedre tjenester for de enkeltpersonene eller gruppene som omfattes av rettighetsbestemmelsen, og dette har også vært noe av begrunnelsen for innføringen av rettighetene. Samtidig innebærer det at enkelte kommuner bruker svært mye av sitt helse- og omsorgsbudsjett på enkeltbrukere. Dette kan få konsekvenser for det samlede tjenestetilbudet innen helse og omsorg i kommunen. Enkelte av våre informanter har også pekt på at individuelle rettigheter gir uforutsigbarhet for kommunen, fordi det varierer hvor mange og hva slags rettigheter en kommune må ivareta over tid. Eksempelvis kjenner en ikke fullt ut hvor store utgiftene til BPA blir fra år til år.

Også innenfor oppvekstsektoren bindes ressurser basert på individuelle rettigheter, eksempelvis rett til spesialpedagogisk tilrettelegging. Flere av våre informanter har pekt på utfordringen som ligger i å avveie det allmennpedagogiske og det spesialpedagogiske. Noen stiller spørsmål ved om ressursinnsatsen rettet mot enkeltindivider alltid gir den beste samlede kvaliteten, eller om ressursene kunne gitt bedre resultater for flere om den ble innrettet mot grupper i stedet. Individuelle rettigheter kan utilsiktet medvirke til at balansen mellom grupper og enkeltindividers rettigheter kan forrykkes.

#### **Rettighetsfesting påvirker kommunens mulighet til helhetlige og tverrsektorielle prioriteringer**

Rettighetsfesting er som beskrevet over virkningsfullt, men påvirker kommunenes mulighet til helhetlige og tverrsektorielle prioriteringer. Som vi har sett kan det være store variasjoner mellom kommuner og over tid når det gjelder midler som er bundet gjennom rettighetsfesting. For små kommuner kan stort innslag av brukere med omfattende behov, medføre at ressursandelen som bindes på kommunens budsjett blir vesentlig. Først påvirkes naturlig nok aktuell sektor. Men også andre sektorer kan påvirkes hvis bindingen blir så vesentlig at en sektors budsjett må ta større del av samlet budsjett enn det kommunen utfra andre prioriteringer ser som hensiktsmessig og riktig. Selv om behovet ville vært det samme uten

---

<sup>24</sup> NOU 2023: 9, s. 273

rettighetsfestingen, gjør rettighetsfesting at kommunen har lite eller ingen valgfrihet i hvordan de velger å dekke behovet.

### **Rettighetsfesting binder ressurser både direkte og indirekte**

Individuelle rettigheter kan, avhengig av hvordan de defineres, legge bindinger både på innsatsfaktorer, aktiviteter og produkter/tjenester i kommunen. Det er opplagt at en individuell rett til eksempelvis spesialpedagogisk tilrettelegging direkte binder spesialpedagogiske innsatsfaktorer i kommunen. Men det er også viktig å være klar over at rettighetsfesting kan binde ressurser indirekte, eksempelvis gjennom å sette krav til prosedyrer eller kvalitetskrav til tjenesten. Når staten fastsetter rettigheter, er det derfor viktig å vurdere hvilke personellmessige og økonomiske konsekvenser rettigheten får for kommunene.

Både i fase 1 og fase 2 har flere informanter påpekt at staten i altfor liten grad utreder hvilke praktiske og ressursmessige konsekvenser kravene får når de skal gjennomføres ute i kommunene. Flere hevder at hva et krav rent faktisk krever av aktiviteter og hender ute i kommunene derfor ofte er undervurdert.

## **3.4 Er forutsetningene for rammestyringsprinsippet til stede i alle kommuner?**

### **Rammestyring krever et mottaksapparat – asymmetri mellom stat og kommune**

Et av funnene i fase 1 var at statens styring ikke i tilstrekkelig grad tar høyde for at det er store forskjeller mellom kommunene i størrelse, ressurser og forutsetninger. Det er stor forskjell på utrednings- og plankapasiteten i stat og kommune, og det er stor forskjell mellom kommunene når det gjelder kapasitet og kompetanse til å ta imot og iverksette statlige krav. Samtidig har forståelsen for og oppfyllelsen av lovkravene stor betydning for både rettsikkerheten og ikke minst hverdagen til enkeltpersoner og grupper. Ulike tilsynsrapporter og andre rapporter, herunder Generalistkommuneutvalgets rapport, påpeker at mange kommuner ikke klarer å oppfylle alle lovkravene.

Både i fase 1 og fase 2 er det flere informanter som påpeker at kommunenes evner til å ta imot og iverksette statens krav og intensjoner på ulike sektorområder krever kapasitet og kompetanse som ikke alltid finnes i kommunene. Utviklingskapasitet og plankompetanse er viktig, men ofte mangelvare, spesielt i små kommuner med små administrasjoner. Dette påpekes også av Generalistkommuneutvalget. Samtidig legger staten til grunn at kapasiteten både finnes og kan brukes. Det kan derfor synes som om det er en asymmetri mellom statens kompetanse og forventning til kommunene, og kommunenes faktiske kapasitet og mottaksapparat.

### **Små og store kommuner har ulike utfordringer og kapasiteter**

En hypotese vi satt igjen med etter fase 1 er at det kan synes som om forutsetningene som rammestyringsprinsippet bygger på, ikke er til stede i alle kommuner. I fase 2 har vi derfor innhentet mer dybdekunnskap om hvordan, og i hvilken grad, statens styring slår ulikt ut i de ulike casekommunene vi har intervjuet.

Våre casekommuner har ulike karakteristika både hva gjelder befolkningsstørrelse, geografisk størrelse, sentralitet, økonomi, og sammensetning av arbeidsmarked og næringsliv. Dette speiler seg til en viss grad også i svarene de gir, herunder begrunnelsene for synspunkter både når det gjelder normer og krav, og når det gjelder hvilken fleksibilitet de ser behov for.

På skolesektoren ser vi, som omtalt i kapittel 4, at normene i første rekke påvirker store kommuner med store skoler og store barnetall, siden det i hovedsak var disse som lå under lærertettnormen i utgangspunktet. Små kommuner hadde allerede en lærertetthet som oppfylte normen, og opplever at lave barnetall er mer begrensende enn normene når det gjelder fleksibel bruk av personell. De større kommunene i vårt begrensede caseutvalg mener i større grad at normene begrenser et ønsket handlingsrom. Utfordringer knyttet til at kommunene, uten en norm, selv må gjøre forsvarlighetsvurderinger og bygge argumentasjon for budsjettbehov påpekes særlig av de minste kommunene i vårt utvalg. Det var også en av de minste kommunene som nevnte at normer også kunne være hensiktsmessig på helsesektoren, fordi det kunne bidra til en bedre forventningsavklaring både i forhold til brukere og staten med hensyn til hva som regnes som forsvarlig. Men også store kommuner med en større og bredere sammensatt kommuneadministrasjon peker på at normene avhjelper kommunene med å gjøre vurderinger som de opplever som krevende.

### **Staten kan bedre kommunenes evne til å oppfylle ambisjonene bak rammestyringen**

Generalistkommuneutvalget peker på at mange, særlig små kommuner, har utfordringer med å oppfylle ambisjonene som ligger i generalistkommunen som prinsipp. Det kan utfra dette stilles spørsmål ved om de forutsetninger som legges til grunn for rammeprinsippet som overordnet styringsprinsipp er til stede i alle kommuner. Og – hvis det ikke er tilfellet – på hvilken måte staten hensyntar dette i sin styring.

Forutsetningene for rammestyring handler imidlertid om mer enn hvordan staten utformer kravene i lov og forskrift. For mange kommuner er det største problemet i dag å få tak i personell med riktig kompetanse. Sagt litt enkelt, så hjelper det lite at staten fastsetter krav og gir innbyggerne flere rettigheter, hvis kommunene ikke har personellressursene til å innfri kravene.

## 4 Statens styring av grunnskolesektoren

Kommunene har ansvaret for grunnskoleopplæringen. I tråd med prinsippene for det kommunale selvstyret skal den statlige styringen av kommunesektoren utøves slik at kommunesektoren gis handlefrihet til å innrette oppgaveløsning og tjenestetilbud på en effektiv måte, etter lokale forutsetninger og behov.

DFØs oppdrag handler om å vurdere mulighetene for å øke rammestyringen, herunder om dette kan oppnås ved å endre eller ta bort dagens lærertetthetsnorm.

For å vurdere dette, har DFØ tatt utgangspunkt i det nasjonale målet om likeverdig opplæring. Vi har forsøkt å vurdere om tilstanden på opplæringsområdet er i tråd med målet, altså om det tilbys likeverdig opplæring i landets kommuner, eller om situasjonen tilsier et behov for statlige tiltak. Dette utgjør nødvendighetsdelen av forholdsmessighetsvurderingen. Vi har videre vurdert om lærertetthetsnormen kan sies å være egnet til å oppfylle det nasjonale målet gitt at statlig tiltak er nødvendig på området. Her bruker vi resultatkjeden som verktøy for å belyse hvilke antakelser som synes å ligge til grunn og i hvilken grad disse ser ut til å stemme. Dette utgjør andre del av forholdsmessighetsvurderingen. Vurderingene er gjort på bakgrunn av et utvalg av tilgjengelig kunnskap i form av forskning, evalueringer, rapporter, innsikten fra fase 1<sup>25</sup> og ny innsikt gjennom intervjuer med casekommuner i fase 2.

Deretter drøfter vi ulike alternativer til dagens lærertetthetsnorm. Alternativene som vurderes kom opp som innspill i fase 1 av områdegjennomgangen. I lys av den prinsipielle drøftingen i kapittel 3, funn fra fase 1 og caseinformantenes synspunkter, vurderer vi i hvilken grad alternativene gir økt rammestyring og mulige virkninger av de ulike alternativene.

Avslutningsvis gjør vi en samlet vurdering og anbefaling.

### 4.1 Kontekst og bakgrunn

Som beskrevet i Kartleggingsrapporten fra fase 1, står visjonen om enhetsskolen sterkt i Norge. Elevene skal ha rett til det samme tilbudet uavhengig av hvor i landet de bor, og retten til grunnskoleopplæring er forankret i FNs barnekonvensjon og grunnloven. Alle barn i Norge har rett til å få grunnleggende opplæring og opplæringen skal ivareta evnene og behovene til den enkelte og fremme respekt for demokratiet, rettstaten og menneskerettighetene.

I tråd med det kommunale selvstyret er det kommunene som har ansvaret for å påse at grunnskoletilbudet i egen kommune oppfyller nasjonale mål om et likeverdig opplærings-tilbud. Det kommunale selvstyret innebærer også at kommunene i utgangspunktet skal stå

---

<sup>25</sup> Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ) (2024). *Statlig styring av kommunene. Kartlegging av virkemiddelbruk og konsekvenser.*

fritt til å prioritere fordelingen av sine samlede ressurser mellom de ulike kommunale oppgavene så lenge de oppfyller kravene i lov og forskrift. Kommunene må derfor innenfor rammene som opplæringsloven og nasjonale mål setter, vurdere, avveie og ivareta mange ulike elevgruppers behov. Dette gjelder både faglig svake og faglig sterke elevers muligheter og utviklingsbehov, men også behov og rettigheter til elever med ulike psykisk og fysiske utfordringer, språklige utfordringer, sosioøkonomiske utfordringer, mv.

Utdanningsdirektoratet presiserer at skoleeier har plikt til å oppfylle elevenes rett til opplæring, og må stille til disposisjon de ressursene som er nødvendig for kvalitetsarbeid i skolen. Barnehage- og skoleeiere forventes å jobbe med kvalitetsutvikling, som ifølge Utdanningsdirektoratet omfatter delområdene strukturkvalitet, prosesskvalitet og resultatkvalitet.<sup>26</sup> Strukturkvalitet beskriver de ytre forutsetningene, og handler blant annet om fysiske forhold som bygninger og ressurser, personalets kompetanse, bemanning, organisering og økonomi. Prosesskvalitet beskriver innholdet i tilbudet eller opplæringen, og handler blant annet om hvordan rammeplanen eller læreplanen gjennomføres i praksis, medvirkning, relasjoner, aktivitetstilbud, ledelse og kultur for læring. Resultatkvalitet er det en ønsker å oppnå med tilbudet. Det kan for eksempel bety at barna eller elevene opplever lek, læring, trivsel og utvikling, aktiviteter og samhandling. De tre kvalitetstypene henger sammen. Eksempelvis påvirker de ansatte og deres utdanning og kompetanse (strukturkvalitet) hvordan samspillet mellom barn og voksne blir (prosesskvaliteten), som igjen har betydning for barnas trivsel og utvikling (resultatkvaliteten).

Størrelse på klasser og antallet lærere i undervisningen har vært en omdiskutert problemstilling for myndigheter både nasjonalt og internasjonalt, og effekten av lærertetthet på læringsutbytte har vært av interesse for forskning i mange tiår. Det har blitt gjennomført en rekke studier på feltet, og funnene er sprikende. Den mest anerkjente studien av økt lærertetthet er Project STAR fra midten av 1980-tallet.<sup>27</sup> I studien ble det identifisert en positiv effekt av økt lærertetthet av et slikt omfang at nytten av å øke lærertettheten oppveide kostnadene av tiltaket.<sup>28</sup> Lignende studier har blitt gjennomført med varierende resultater. Noen finner positiv effekt av økt lærertetthet, men i mindre omfang, mens andre ikke har påvist effekt av økt lærertetthet på læringsutbytte. Det samlede bildet har ikke endret seg stort siden 1970-tallet – effekten av økt lærertetthet på læringsutbytte er vanskelig å identifisere, og resultatene fra forskningen er sprikende.

Også i Norge har spørsmålet om klassestørrelse og antall lærere vært oppe til diskusjon og forskning i lang tid. Det har helt siden 1990-tallet vært ulike varianter av regulering når det gjelder størrelse på klasser og antall lærere.

---

<sup>26</sup> Utdanningsdirektoratet (2022). «Hva er kvalitet?»

<sup>27</sup> I 1985 ble det finansiert et prosjekt i Tennessee som skulle undersøke effekten av lærertetthet på elevenes læringsutbytte. Se Sandsør m.fl. (2019) for en oversiktlig oppsummering av eksisterende forskningslitteratur om lærertetthet.

<sup>28</sup> Chingos og Whitehurst (2011).

I opplæringsloven av 1998<sup>29</sup> var det krav om inndeling av elevene i klasser, og det var fastsatt maksimalt antall elever per klasse, såkalte klassesdelingstall. Kravene om klassesdelingstall i opplæringsloven var en videreføring fra tidligere lov og rundskriv. NOU 1995: 18, som lå til grunn for opplæringsloven av 1998, anbefalte en bestemmelse om at all undervisning skal foregå i forsvarlige enheter med noen absolutte yttergrenser for forsvarlighetskjønn. Utredningen anbefalte derfor å videreføre klassesdelingstall etter omtrent samme mønster som tidligere.<sup>30</sup>

I 2003 ble reglene om klassesdelingstall opphevet, og det ble innført krav om «pedagogisk og tryggleiksmessig forsvarleg» størrelse på gruppene som elevene ble delt inn i. Hensikten med endringen var å åpne for noe større fleksibilitet, slik at bruken av lærerressurser, organisering og annen innsats i skolen kunne bli best mulig tilpasset elevenes behov. Bakgrunnen var blant annet St. Meld. Nr. 30 (2003-2004), hvor det heter at «*Forestillingen om at staten kan skape et likeverdig skoletilbud gjennom detaljregulering og styring, erstattes med tillit til at den enkelte lærer, skoleleder og skoleeier selv har de beste forutsetningene for å vite hvordan god læring skapes og gjennomføres, innenfor rammene av nasjonale mål*». Klassesdelingstallet skulle imidlertid fremdeles anses som et minstenivå for ressurstildelingen i skolen. Under behandlingen av lovproposisjonen fattet Stortinget følgende vedtak: «*Stortinget ber Regjeringen gjennom tilsynsordningen påse at oppheving av delingstallet ikke blir brukt som et sparetiltak. Klassesdelingstallet skal ligge til grunn som minstenivå for ressurstildeling også etter at bestemmelsen om klassesdelingstall er opphevet*».<sup>31</sup>

I 2010 ble det foreslått å innføre nasjonale bestemmelser om lærertetthet i grunnskolen. I et høringsnotat fra Kunnskapsdepartementet understrekes det at kunnskapsgrunnlaget om virkninger av lærertetthet var usikkert, og at svært mange faktorer kan påvirke læringsutbyttet. I høringsnotatet ble det videre sagt at formålet med en nasjonal bestemmelse om lærertetthet var å sikre ressurser til å opprettholde og styrke lærertettheten. I tillegg ble det fremhevet at en slik bestemmelse ville bidra til å sikre likhet og likeverdighet.<sup>32</sup> Resultatet av høringen var at det i 2013 ble innført en hjemmel for departementet til å fastsette forholdstall mellom antall lærere og antall elever i forskrift, men det ble ikke fastsatt noe forholdstall. Som omtalt i Prop. 129 L (2012-2013) *Endringer i opplæringslova og privatskolelova (spesialundervisning m.m.)*, var begrunnelsen for dette at man ønsket å fremskaffe et bedre kunnskapsgrunnlag før et slikt forholdstall eventuelt skulle fastsettes.<sup>33</sup>

I statsbudsjettet for 2013 ble det innført et øremerket tilskudd over en fireårs periode til økt lærertetthet på ungdomstrinnet.<sup>34</sup> Målet var å gi mer tilpasset opplæring, mer praktisk,

---

<sup>29</sup> Lov av 17. juli nr. 61 om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova). <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1998-07-17-61>

<sup>30</sup> NOU 1995: 18, s. 201 og 203

<sup>31</sup> Stortinget (2003). Møte onsdag den 18. juni kl. 10. Sak nr. 22.

<sup>32</sup> Kunnskapsdepartementet (2010). *Høringsnotat om forslag til endringer i opplæringslova og privatskolelova*, s. 4

<sup>33</sup> Prop. 129 L (2012-2013)

<sup>34</sup> Kunnskapsdepartementet (2012). «Flere lærere på ungdomstrinnet».

varierte og relevant opplæring, samt å styrke de grunnleggende ferdighetene. Det var også et mål å se om tiltaket kunne bidra til å redusere behovet for spesialundervisning. Tilskuddet ble innrettet mot ungdomsskoler med lav lærertetthet – det vil si flere enn 20 elever per lærer – og som lå under gjennomsnittlige faglige resultater. Til sammen fikk 200 ungdomsskoler tilbud om å delta i den nye prøveordningen.

I statsbudsjettet for 2015 ble det vedtatt å styrke 100 kommuner med midler til økt lærertetthet på 1.–4. trinn. Midlene var øremerket lærerstillinger til undervisning, og tilsvarte om lag 2000 nye lærerårsverk på 1.–4. trinn dersom midlene kom i tillegg til kommunenes egne midler til lærerstillinger.<sup>35</sup>

I 2015 bevilget Stortinget også 50 mill. kroner til norsk forskning som skulle belyse hva det betyr for elevenes læring at de får flere lærere.<sup>36</sup> Bevilgningene gikk i praksis til å finansiere forskningsprogrammet LÆREEFFEKT bestående av forskningsprosjektene *Two Teachers* ved Lesesenteret på Universitetet i Stavanger og *1+1* ved NTNU i samarbeid med NIFU. Både *Two Teachers* og *1+1* er randomiserte kontrollerte studier, og innebærer at deltakerne (her skoler eller klasser) deles tilfeldig inn i tiltaksgrupper og kontrollgrupper, som man så kan sammenligne. I *Two Teachers* har forskerne undersøkt effekten av systematisk arbeid med skolebasert kompetanseutvikling i kombinasjon med en tolærerordning. I *1+1*-prosjektet har forskere undersøkt effekten av å benytte en ekstra lærerressurs til smågruppeundervisning i matematikk på 2.-4. trinn.<sup>37</sup>

Meld. St. 21 (2016-17) *Lærelyst – tidlig innsats og kvalitet i skolen* setter fokus på kunnskap som nøkkelen for fremtiden. Meldingen poengterer at for at kvalitetsforskjeller mellom skoler og innad på skoler skal bli mindre, ville regjeringen definere tydelige krav og forventninger til lokale myndigheter.

Norm for lærertetthet på skolenivå ble vedtatt etter et budsjettforlik om statsbudsjettet for 2018.<sup>38</sup> I vedtaket ber Stortinget regjeringen om å innføre en norm for lærertetthet på skolenivå.<sup>39</sup> I tillegg ble det sagt at normen skulle evalueres underveis og ses i sammenheng med tiltak for å rekruttere et tilstrekkelig antall kvalifiserte lærere. Stortingsvedtaket ble gjort før forskningsprosjektet LÆREEFFEKT omtalt over, var fullført.<sup>40</sup>

## 4.2 Funn om lærertetthetsnormen

Per 1. august 2019 gjelder følgende lærertetthetsnorm for grunnskolen:

- Maksimalt 15 elever per lærer på 1.-4. trinn.
- Maksimalt 20 elever per lærer for elever på 5.-7. trinn og 8.-10. trinn.

<sup>35</sup> Utdanningsforbundet (2017). *Øremerkede midler til økt lærertetthet på 1.-4. trinn*.

<sup>36</sup> Jelstad (2015). «Regjeringen vil ha svar på om flere lærere gir bedre resultater».

<sup>37</sup> Nasjonalt lesesenter (2023). «Økt lærertetthet alene er ikke nok for at elevene skal lære mer».

<sup>38</sup> Innst. 2 S (2017–2018).

<sup>39</sup> I vedtakets kapittel 3.1.2 fremgår det at målet var at det høsten 2018 skulle være 1 lærer per 16 elever i 1.-4. klasse og 1 lærer per 21 elever i 5.-10. klasse, og fra høsten 2019 gjelder 1 lærer per 15 elever i 1.-4. klasse og 1 lærer per 20 elever i 5.-10. klasse.

<sup>40</sup> Jakobsen (2017). «Ny lærernorm skaper trøbbel for forskere».



Normen er videreført i ny opplæringslov med tilhørende ny forskrift.<sup>41</sup>

Normen er en minstenorm og gjelder per skole. Skolene skal oppfylle normen på hvert av de tre hovedtrinnene, men ikke nødvendigvis på det enkelte trinn eller i den enkelte klasse. Normen regulerer ikke gruppestørrelsen eller lærertettheten i den enkelte undervisnings-situasjon. Høyere lærertetthet på 1.-4. trinn, sammenlignet med 5.-10. trinn, skal legge til rette for tidlig innsats og intensiv opplæring. Lærertetthet blir målt i ordinær undervisning, hvor ressursene til spesialundervisning og særskilt norskopplæring ikke regnes med.

Opplæringsloven med forskrift fastsetter kompetansekrav for undervisning i grunnskolen. Kompetansekravene ble innført i 2015, og innebærer krav om 30 relevante studiepoeng for å undervise i norsk, samisk, norsk tegnspråk, matematikk eller engelsk på barnetrinnet, og 60 relevante studiepoeng for å undervise i norsk, samisk, norsk tegnspråk, matematikk eller engelsk på ungdomstrinnet.

### 4.2.1 Hvordan løser kommunene dagens krav?

Ifølge Utdanningsdirektoratet oppfyller 87 prosent av skolene lærertetthetsnormen i 2022–2023, og andelen skoler som oppfyller normen har økt hvert år siden normen ble innført. Det er i hovedsak store skoler i store kommuner som har økt lærertettheten etter at normen ble innført. Små skoler med under 100 elever hadde stort sett en lærertetthet som lå over normkravet. I de små og mellomstore kommunene har derfor lærertettheten vært stabil de siste årene.

Ifølge Utdanningsdirektoratet er det fortsatt forskjeller mellom små og store kommuner, selv om forskjellen er mindre enn tidligere. Proba samfunnsanalyse skriver at det fra 2017 til 2021 har blitt en betydelig reduksjon i antallet kommuner som har en høy andel skoler som ikke oppfyller normkravet. Lærertettheten ligger nå i større grad enn før tett oppunder normkravet.<sup>42</sup>

Statistikk fra Utdanningsdirektoratet viser at oppfyllelsen av lærertetthetsnormen varierer mellom trinn. På 1.-4. trinn oppfyller 89 prosent av de offentlige skolene lærertetthetsnormen, på 5.-7. trinn er andelen 96 prosent, mens på 8.-10. trinn oppfyller 92 prosent av grunnskolene normen.<sup>43</sup> Økningen i lærertetthet er størst på 1.-4. trinn, hvor det har vært en betydelig bedring de siste 5 årene.

Det har ikke blitt færre ansatte i andre yrkesgrupper i skolen, som spesialpedagoger, miljøarbeidere og assistenter. NIFU påpeker at bruken av assistenter ser ut til å ha økt over tid, men at denne økningen i liten grad ser ut til å være påvirket av innføringen av lærertetthetsnormen. Totalbildet er, ifølge NIFUs evaluering, at skolene har gjort endringer i ressursbruken for å tilpasse seg normkravene, men at dette i liten grad ser ut til å ha påvirket bruken av andre yrkesgrupper i skolen.<sup>44</sup>

<sup>41</sup> NOU 2019: 23 *Ny opplæringslov*

<sup>42</sup> Proba samfunnsanalyse (2023). *Kunnskapsgrunnlag om etterlevelse av opplæringsloven*, s. 97

<sup>43</sup> Utdanningsdirektoratet (2022). «Fakta om grunnskolen 2022-2023»

<sup>44</sup> Pedersen m.fl. (2022). *Evaluering av norm for lærertetthet*



De utvalgte casekommunene oppfyller i stor grad lærertetthetsnormen. De største kommunene fremhever at normen for dem har medført økt ressurstilførsel. De små casekommunene med små barnekull og små enheter sier at normen har hatt liten praktisk betydning for dem, siden de oppfylte normen i utgangspunktet.

## 4.2.2 Hva vet vi om virkningene av dagens krav?

### Konsekvenser for elevenes trivsel og læring

Representanter fra statsforvalterembeter, kommunedirektører og faglinjen i våre casekommuner mener at det er en klar sammenheng mellom bemanning og kvalitet. Flere mener at til tross for at forskningen ikke finner en entydig sammenheng mellom antall lærere og læringsutbytte, så er tilstrekkelig med lærerressurser en forutsetning for å kunne drive tilpasset undervisning. Alle de fire kommunedirektørene i vårt caseutvalg påpeker at de opplever at normen er viktig for å sikre det nasjonale målet om mer likhet og et likeverdig opplæringstilbud på tvers av kommuner.

Informantenes synspunkter i fase 2 står noe i motstrid til funnene fra fase 1, hvor det var tydelig at kommunedirektørnivået, i likhet med KS, var mer kritiske til lærertetthetsnormen enn det faglinjen var. Årsakene til at vi her observerer motstridende synspunkter kan være flere. Case-studiene omfattet kun et fåtall kommuner, og funnene fra disse kan være begrunnet i lokale forhold. Videre var vinklingen på intervjuene forskjellige i fase 1 og fase 2. I fase 1 ønsket vi innspill på hvordan statlig styring påvirker handlingsrom, kvalitet og prioriteringseffektivitet i kommunene, mens vi i fase 2 ønsket innspill på hvordan en situasjon med økt rammestyring kunne påvirke det samme bildet. I både fase 1 og fase 2 fremkom det at statlige normkrav *kan* påvirke tjenestekvaliteten i aktuell sektor positivt, mens handlingsrom og prioriteringseffektivitet på tvers av sektorer påvirkes negativt. Hva den enkelte respondent la mest vekt på kan derfor ha påvirket hvordan de omtaler normen.

Utdanningsdirektoratet skriver på sine nettsider at forskere ikke finner sammenheng mellom elevers trivsel og læring og innføring av normen, men at lærertetthetsnormen likevel kan ha betydning for enkelte elevgrupper.<sup>45</sup> Ifølge Utdanningsdirektoratet opplever skolelederne at normen gjør at lærerne får mer tid til den enkelte elev, og at den legger til rette for bedre tverrfaglig samhandling og profesjonsutvikling blant lærerne. NIFU sier også at lærerne gir uttrykk for at lærertetthet er viktig for deres klasseledelse, og fremhever særlig at dette gir kapasitet til å gi oppmerksomhet til enkeltelever og tilpasset opplæring. Ifølge NIFU oppgir skoleledere at ekstra lærertimer som oftest tilføres allerede eksisterende grupper, og at det ikke er uvanlig at ekstra lærertimer også brukes for å redusere gruppestørrelsen i enkelte fag eller til intensivopplæring på 1.–4. trinn.<sup>46</sup>

Utdanningsdirektoratet viser også til nyere studier som viser at organisering av ekstra lærerressurser og lærerkvalitet er avgjørende for hvorvidt økt lærertetthet påvirker elevenes læring og trivsel positivt. Forskningsprosjektet *Two Teachers* slår blant annet fast at hvordan den ekstra lærerressursen organiseres er helt essensielt for økt læringsutbytte.<sup>47</sup>

<sup>45</sup> Utdanningsdirektoratet (2022). «Fakta om grunnskolen 2022-2023»

<sup>46</sup> Pedersen, m.fl. (2022). *Evaluering av norm for lærertetthet*.

<sup>47</sup> Se Amundsen (2023) for oppsummering av prosjektets funn.

Forskningsprosjektet 1+1 finner en positiv læringseffekt hos elever som mottok undervisning i små grupper.<sup>48</sup> Den positive læringseffekten ble avdekket hos alle elever uavhengig av prestasjonsnivå.

NIFU peker også på noen faktorer som kan ha bidratt til at de ikke finner klare sammenhenger mellom lærertetthet og læringsutbytte. For det første påpeker NIFU at ettersom normen ble innført samtidig i hele landet og den treffer ulike skoler ulikt, finnes det ikke en naturlig sammenligningsgruppe som kunne gjort det mulig å gjennomføre analyser for å fastslå årsakssammenhenger. En annen faktor er at kommunene synes å legge normen til grunn som en slags standard. Dette innebærer at skoler som tidligere ble tildelt mest midler, basert på en ressursfordelingsmodell i kommunen hvor sosioøkonomiske faktorer var inkludert, nå får en lavere andel av lærertetthetsnorm-midlene. Dette kan igjen ha ført til at de skolene som i størst grad får økte midler som følge av normen, er de som allerede presterer godt på nasjonale prøver. Det kan være vanskelig å heve skoleprestasjonene fra et allerede høyt nivå på disse skolene. NIFU sier videre at dersom de ekstra lærerressursene hovedsakelig har blitt benyttet inn mot bestemte grupper av elever, kan gruppene som har fått tilført ekstra lærerressurser være for få/små til å påvirke gjennomsnittet.

Hvis en ser på resultatutviklingen i den norske skolen etter at lærertetthetsnormen ble innført, viser de norske resultatene for PISA 2022 en tilbakegang i prestasjoner i alle de tre fagområdene sammenliknet med 2018.<sup>49</sup> Nasjonale prøver viser også svakere resultater når det gjelder flere fag.<sup>50</sup> Vi vet ikke hva resultatnedgangen skyldes, herunder i hvilken grad faktorer som koronapandemien, sosiale medier, bruk av pc/nettbrett og økt lærertetthet, mv. kan ha påvirket i positiv og/eller negativ retning. Det er imidlertid store variasjoner i mestringsnivå. Sentrale kommuner har en større andel elever på de øverste mestringsnivåene i samtlige fag<sup>51</sup>, og barn fra familier med høy utdanning og høy inntekt får i gjennomsnitt bedre karakterer enn barn fra familier med lavere utdanning og inntekt.<sup>52</sup>

### **Konsekvenser for kommunenes handlingsrom**

Både representanter fra statsforvalterembeter og informanter fra de fem casekommunene mener normen er viktig, fordi den sikrer et minste ressursnivå til skolesektoren. Dette understrekes både fra kommunedirektører og fra faglinjen. Dette samsvarer med NIFUs funn, om at ressursinnsatsen etter innføringen av normen i større grad tilpasses endringer i elevtallet i kommunene.

Selv om casekommunene generelt er positive til at det finnes en lærertetthetsnorm, er det flere som ønsker mer fleksibilitet. Dette gjelder både for store og små kommuner i vårt caseutvalg. Ønsket om større fleksibilitet og lokalt handlingsrom var også tydelig i fase 1, der både kommunedirektørnivå og faglinjen mente normen var for stram og pekte da særlig på at normen burde løftes til skole- eller kommunenivå. KS var også tydelig på at de mente normen var i strid med prinsippene for rammestyring, og at den begrenser det kommunale

<sup>48</sup> Bonesrønning m.fl. (2022).

<sup>49</sup> Jensen m.fl. (2023). *PISA 2022. Norske elevers kompetanse i matematikk naturfag og lesing*.

<sup>50</sup> Steffensen (2023). «Flere elever på lavere nivå i lesing og regning».

<sup>51</sup> Arnesen (2021). «Elever i sentrale kommuner skårer høyest på nasjonale prøver».

<sup>52</sup> Ekren & Arnesen (2022). «Hvordan påvirker foreldres utdanning og inntekt barnas karakterer?»

selvstyret på uheldig måte. Både kommunedirektører og kommunalsjefer for oppvekst påpeker at normen har sikret ressurser til skolesektoren, men at den samtidig har fratatt kommunene handlingsrom på overordnet kommunalt nivå.

Ut fra casestudiene i fase 2 synes det som om ulikheter ved kommunens situasjon, herunder økonomi, skolestruktur, barnetall og sosioøkonomiske forhold, påvirker hva slags type fleksibilitet som etterspørres og hvordan en mener fleksibiliteten bør innrettes. Dette kunne en også se indikasjoner på i fase 1 ved at synspunktene varierte på tvers av kommuner. Dette samsvarer med funn hos Proba, som skriver at deres resultater tyder på at størrelsen på kommunen har betydning for hvorvidt krav til lærertetthet blir oppfattet som en utfordring.<sup>53</sup>

Et viktig funn fra både fase 1 og fase 2 er at informantene uttrykker et ønske om større fleksibilitet til å prioritere kommunens ressurser dit de mener de trengs mest. Både kommunedirektører og kommunalsjefer på oppvekstområdet, påpeker at større fleksibilitet til å tilpasse ressursene til det reelle behovet ved enkeltskoler og trinn kunne bidratt til økt kvalitet og gitt bedre ressursutnyttelse. Selv om lærertetthetsnormen er en minstenorm, er inntrykket fra våre informanter at det oppleves som krevende i praksis å få gjennomslag for å øke ressursbruken ved enkeltskoler. Flere i vårt caseutvalg sier i den sammenheng at det ikke bare er normen som begrenser handlingsrom og fleksibilitet, men at mye avhenger av den økonomiske situasjonen i kommunene. Dette samsvarer med funn fra Proba, som har undersøkt hvilke forhold eller faktorer som bidrar vesentlig til utfordringer knyttet til oppfyllelse av lærertetthetsnormen. Her svarer 60 prosent av respondentene at kommunens totale økonomiske situasjon er det som utfordrer mest, mens 20 prosent svarer «annet» og har da fremhevet at lærertetthetsnormen begrenser handlingsrommet til å organisere og prioritere ressursbruk lokalt.<sup>54</sup>

Flere av casekommunene peker også på at elevgruppene er sammensatte og har mange og ulike behov, og at det ikke nødvendigvis er pedagogene som har riktig spesialkompetanse til å håndtere denne type utfordringer. To kommunedirektører innenfor oppvekst sier man kanskje kunne klart seg med færre hender om man hadde hatt kompetanse som var mer riktig for å håndtere denne type utfordringer. Andre mener dette er kompetanse som bør komme i tillegg til lærertetthetsnormen, siden lærertetthetsnormen er en minimumsnorm som kun gjelder lærer, og det er mulig å ansette annen kompetanse i tillegg.

Våre funn samsvarer med informasjon på Utdanningsdirektoratets nettsider, hvor de skriver at både skoleledere og skoleeiere viser til at handlingsrommet i praksis er redusert når det gjelder å fordele lærerressurser mellom trinn og muligheten til å benytte andre yrkesgrupper i skolen.<sup>55</sup> Flere mener normen binder dem til en ressursfordeling som ikke nødvendigvis er gunstig og i tråd med behovet. Også Proba skriver at flere er kritiske til det de opplever som en rigid regel med få eller ingen muligheter til å gjøre situasjonsbaserte vurderinger.<sup>56</sup>

Både faglinjen i kommunene og kommunedirektører i vårt utvalg uttrykker stor usikkerhet til om kommunene vil prioritere skolesektoren i samme grad dersom normen faller bort.

<sup>53</sup> Proba samfunnsanalyse (2023), s. 96

<sup>54</sup> Proba samfunnsanalyse (2023), s. 98

<sup>55</sup> Utdanningsdirektoratet (2022). «Fakta om grunnskolen 2022-2023»

<sup>56</sup> Proba samfunnsanalyse (2023), s. 97

Funnene tilsier også at norm for lærertetthet gjør det vanskeligere for kommunene å redusere ressursbruken i skolen. Dette samsvarer med NIFUs evaluering, som finner at som en bemanningsnorm fungerer norm for lærertetthet etter hensikten, i den betydning at kommunene øker ressursinnsatsen i skolesektoren.<sup>57</sup> NIFU sier videre at skoleeiere og skoleledere deler denne erfaringen, men gir uttrykk for at normen oppleves som et inngrep i deres handlingsrom.

### 4.3 Drøfting – er statens styring forholdsmessig?

I dette kapittelet vil vi belyse i hvilken grad den statlige styringen i form av lærertetthetsnorm kan sies å være i tråd med forholdsmessighetsprinsippet.

Drøftingen baserer seg på økonomisk og juridisk rammestyring som hovedprinsippet for statlig styring av kommunene. Prinsippet om rammestyring innebærer at den statlige styring skal utøves slik at kommunene gis handlefrihet til å innrette oppgaveløsning og tjenestetilbud ut fra lokale forutsetninger og behov. Det lokale selvstyret og handlefriheten fungerer imidlertid innenfor nasjonale rammer, og forholdsmessighetsprinsippet slår fast at det kommunale selvstyret kan begrenses hvis det er et klart behov for nasjonale føringer, og hvis begrensninger er nødvendig for å oppfylle nasjonale mål. Dette innebærer at lokalt selvstyre og prinsippet om rammestyring må balanseres opp mot andre verdier og mål, som innbyggernes rettsikkerhet og tilgang til likeverdige tjenester uavhengig av bosted. For å være i tråd med forholdsmessighetsprinsippet, må statlige tiltak være nødvendige for å nå det nasjonale målet, og det valgte tiltaket må være egnet til å oppnå målet med den statlige styringen.

Vi vil i dette kapittelet vurdere forholdsmessigheten i to trinn. Først vurderer vi om det på det tidspunktet normen ble innført synes å foreligge et problem som innebærer nasjonale mål ikke oppfylles, og om problemet er av en art og et omfang som innebærer at det er behov for statlig tiltak. Deretter drøfter vi om lærertetthetsnormen synes å være egnet til å løse det grunnleggende problemet. Med bakgrunn i denne analysen, gjør vi en samlet vurdering av om lærertetthetsnormen utfra vår vurdering kan sies å være forholdsmessig statlig styring.

Til slutt gir vi et oversiktsbilde over kostnadene ved dagens krav og hvordan normen er finansiert.

#### 4.3.1 Hva var problemet?

I henhold til Læreplanverkets overordnede del, skal elevenes læring og utvikling stå i sentrum for skolens virksomhet. Elevene møter skolen med ulike erfaringer, forkunnskaper, holdninger og behov, og skolen må gi alle elever likeverdige muligheter til læring og utvikling, uavhengig av deres forutsetninger.<sup>58</sup>

Likeverdig opplæring handler derfor om å gi alle like muligheter til opplæring uavhengig av evner og forutsetninger, alder, kjønn, hudfarge, sosial bakgrunn, seksuell orientering,

---

<sup>57</sup> Pedersen m.fl. (2022), s. 14.

<sup>58</sup> Læreplanverket - overordnet del, fastsatt ved kongelig resolusjon 1. sept. 2017.

religiøs eller etnisk tilhørighet, bosted, familiens utdanning eller hjemmets økonomi.<sup>59</sup> Alle elever skal i størst mulig grad få de samme mulighetene til å nå målene i loven med forskrifter, og det målbare utbyttet av utdanningen skal i så liten grad som mulig kunne knyttes til utenforliggende forskjeller mellom elevene.<sup>60</sup> Dette skal skje ved at de nødvendige tilpasningene og tilbudene er på plass. Et likeverdig opplæringstilbud må også oppfylle opplæringslovens krav til innhold og omfang av grunnskoleopplæringen, herunder faktorer som spesialundervisning, organiseringen i klasser og grupper, elevenes skolemiljø mv.

Utdanningsdirektoratets nettsider oppsummerer målene for grunnskoleopplæringen slik:<sup>61</sup>

- Alle har et godt og inkluderende læringsmiljø.
- Barn og unge som har behov for det, får hjelp tidlig, slik at alle får utviklet potensialet sitt.
- Ansatte i kunnskapssektoren har høy kompetanse.
- Alle lykkes i opplæringen og utdanningen

Ambisjonene for et likeverdig opplæringstilbud kan også utledes av opplæringslovens formålsparagraf, som blant annet slår fast at «Elevane og lærlingane skal utvikle kunnskap, dugleik og holdningar for å kunne meistre liva sine og for å kunne delta i arbeid og fellesskap i samfunnet. Dei skal få utfalde skaparglede, engasjement og utforskartrong».

NOU 2009:18 *Rett til læring* understreker at likeverdig opplæring må forstås både på systemplanet i et nasjonalt perspektiv med utgangspunkt i lov og forskrifter (herunder læreplaner), og på individplanet for en opplæring tilpasset den enkeltes evner og forutsetninger. Dette innebærer tre hovedpoenger. Det første er at alle skal ha like muligheter til opplæring. Det andre er at dette er et ansvar for hele forvaltningskjeden fra topp til bunn. Det tredje er at likeverdighet forutsetter ulike former for differensiering av tiltak.<sup>62</sup>

Norge bruker samlet sett store ressurser på skole, og det er høy deltakerandel i norsk grunnskoleutdanning. I Stortingsmeldingen *Lærelyst – tidlig innsats og kvalitet i skolen* som ble lagt frem i mars 2017, fremgår at internasjonale undersøkelser tyder på at elevenes læringsutbytte på sentrale områder har økt siden innføringen av Kunnskapsløftet, og at norske elever på enkelte områder er blant de beste i Europa.<sup>63</sup> Samtidig sies at norsk skole er preget av større forskjeller enn det man liker å tro. Det er for store forskjeller mellom klasserom på samme skole, forskjeller mellom skoler i samme kommune, og forskjeller mellom kommuner og landsdeler. Meldingen viser også til at vi vet at norsk skole reproducerer sosiale forskjeller.<sup>64</sup> Det slås fast at forskjellene i elevenes læringsutbytte er for store, også når en tar hensyn til at skolene har ulikt elevgrunnlag. Mellom 15-20 prosent av elevene gikk ut av grunnskolen med så svake ferdigheter at de ville få problemer i videre utdanningsløp. På motsatt side av skalaen var det kun 10 prosent av elevene som presterte på høyeste nivå. Det vises også til at en norsk studie finner vesentlige forskjeller mellom

<sup>59</sup> NOU 2009: 18 *Rett til læring*.

<sup>60</sup> Kjærnsli og Olsen (red) (2013), s. 277.

<sup>61</sup> Utdanningsdirektoratet (2020). «Vurdere behov, sette mål og planlegge tiltak.».

<sup>62</sup> NOU 2009: 18, s. 15.

<sup>63</sup> Meld. St. 21 (2016-2017), s. 8.

<sup>64</sup> Meld. St. 21 (2016-2017), s. 5-6.

skolenes bidrag til elevenes læring, basert på nasjonale prøver og eksamen<sup>65</sup>, og at forskjellene økte fra 2010 til 2015. I meldingen fremgår det at på mellomtrinnet og ungdomstrinnet oppnådde elever på de beste skolene om lag ett skoleår mer læring enn elever på de svakeste skolene. På småskoletrinnet oppnådde elever på de beste skolene resultater som tilsvarer om lag to skoleår mer læring enn elever på de svakeste skolene.<sup>66</sup>

Selv om mange skoler har gode rutiner for å fange opp elever som sliter, er det store forskjeller fra skole til skole og fra kommune til kommune. De skolene som bidrar mest til elevenes læring, løfter alle elevgrupper, både elever med godt og et svakere faglig utgangspunkt, elever med og uten foreldre med høyere utdanning og elever med og uten minoritetspråklig bakgrunn.<sup>67</sup> Ifølge meldingen betyr det at flere faktorer enn sosial bakgrunn har betydning for forskjeller i elevresultater. Det vises videre til at forskningen tyder på at effekten av sosial bakgrunn på elevenes læring og utvikling faktisk er noe skoler og kommuner kan påvirke.<sup>68</sup>

Samlet illustrerer dette, ifølge meldingen, at det er for store kvalitetsforskjeller i skolen. Slike kvalitetsforskjeller mellom skolene får store konsekvenser for elevenes fremtidsmuligheter, noe som er uheldig for alle elever. Det konkluderes med at «skoler og kommuner i ulik grad har greid å gi et likeverdig opplæringstilbud til alle elever, og at dette har gitt for store forskjeller i elevenes faglige og sosiale utvikling, og for store forskjeller i læringsmiljø».<sup>69</sup>

Forskjellene i norsk skole er også problematisert i tidligere dokumenter og utredninger. Utvalget bak NOU 2009:18 *Rett til læring* sa i sin utredning at de mente det var grunnlag for å si at skolen ikke i tilfredsstillende grad har lyktes i å gi en likeverdig opplæring for alle. I 2012 kunne man også se, at selv om forskjellen mellom skolene var lav, så var forskjellen økende siden 2006. Blant annet kunne 12 prosent variasjonen i matematikkprestasjoner knyttes til hvilken skole elevene gikk på.<sup>70</sup>

Med bakgrunn i omtalen over og Meld. St. 21 (2016-2017), kan en slutte at situasjonen i 2016/2017, dvs. før lærertetthetsnormen ble innført, ikke var i tråd med det nasjonale målet om et likeverdig opplæringstilbud. Det synes altså som det forelå et problem som innebar at det nasjonale målet ikke ble nådd.

Selv om det grunnleggende problemet, slik det beskrives i Stortingsmeldingen fra 2016/2017, er at det nasjonale målet om likeverdig opplæringstilbud ikke oppfylles, ser vi også at ulike dokumenter fra årene før lærertetthetsnormen ble innført bygger på en antakelse om at ulikhet når det gjelder lærertetthet også er et problem. Lik lærertetthet er imidlertid ikke et nasjonalt mål. Det er heller ikke grunnlag for å fastslå at en likere lærertetthet gir et mer likeverdig opplæringstilbud, jf. kapittel 4.2.2 hvor det vises til at

---

<sup>65</sup> Meld. St. 21 (2016 – 2017), jf. Steffensen mfl. (2017)

<sup>66</sup> Meld. St. 21 (2016-2017), s. 9. Det oppgis at resultatene fra småskoletrinnet må tolkes med forsiktighet, fordi det ikke finnes opplysninger om tidligere resultater.

<sup>67</sup> Steffensen m.fl. (2017), referert til i Meld. St. 21 (2016-2017), s. 7

<sup>68</sup> Bakken (2009), referert til i Meld. St. 21 (2016-2017), s. 10

<sup>69</sup> Falch m.fl. (2016), referert til i Meld. St. 21 (2016-2017), s. 8

<sup>70</sup> Kjærnsli og Olsen (red) (2013), s. 33



forskningen tydelig på at det er mange andre faktorer enn lærertetthet som også har betydning for læringsutbytte.

### 4.3.2 Var tiltak nødvendig for å oppfylle nasjonale mål?

At det er variasjoner i tilbudet mellom ulike kommuner trenger ikke umiddelbart bety at statlige tiltak er nødvendig. Det er først hvis variasjonen innebærer uønskede forskjeller, dvs. forskjeller som fører til konflikt med det nasjonale målet om likeverdig opplæringstilbud, at innskrenkninger i det kommunale selvstyret kan vurderes. Som vist i kapittel 4.3.1 har det over tid vært dokumentert kvalitetsforskjeller mellom skoler. Erfaringen var at kommunene i ulik grad hadde greid å gi et likeverdig opplæringstilbud til alle elever, og at dette hadde gitt for store forskjeller i elevenes faglige og sosiale utvikling, og for store forskjeller i læringsmiljø, jf. blant annet St. Meld. 21 (2016-2017).

Manglende oppfyllelse av det nasjonale målet om likeverdig opplæringstilbud, skjedde på tross av kravene i opplæringsloven, og på tross av at staten, i perioden fra klassesdelingstallet ble opphevet i 2003 og frem til normen ble innført, hadde iverksatt ulike tiltak i den hensikt å støtte opp under kvalitetsforbedringer og sikre et mer likeverdig opplæringstilbud. Blant annet ble det som ledd i Kunnskapsløftet i 2006 utviklet nye læreplaner og kompetansemål, samt kompetansehevende satsninger rettet mot lærerpersonell og skoleledelse. I 2013 ble det gitt øremerkede midler til økt lærertetthet på ungdomstrinnet, og i 2015 ble det gitt midler til økt lærertetthet på 1.-4. trinn.

At rammestyringsprinsippet i kombinasjon med opplæringslovens krav, nasjonale føringer om likeverdig opplæring og ulike statlige tiltak ikke ser ut til å ha resultert i et likeverdig opplæringstilbud, kan skyldes flere forhold. Når en skal vurdere om situasjonen i forkant av innføringen av lærernormen var av en art som innebar at det var nødvendig med statlige tiltak, er det derfor interessant å se på hva slags kunnskapsgrunnlag som forelå. Hva visste en egentlig om rotårsakene til problemet? Altså – hva var egentlig årsaken til at kommunene ikke klarte å oppfylle det nasjonale målet om likeverdig opplæringstilbud. Skyldes det forhold som den enkelte kommune selv bør kunne løse, eller skyldes det forhold som gjør det nødvendig med statlige tiltak?

Som vist foran, har vi i arbeidet med områdegjennomgangen hatt utfordringer med å avklare hva beslutningstaker vektla når konklusjonen ble at statlig tiltak var nødvendig, utover at det nasjonale målet om likeverdig opplæring ikke anses oppfylt. Som vist i kapittel 4.3.1 var lærertetthet en faktor som ble problematisert, men kunnskapsgrunnlaget når det gjaldt hvilke faktorer som påvirker elevenes læringsutbytte, herunder betydningen av lærertetthet sett opp mot andre faktorer som tilgang på egnet skolemateriell, fysiske fasiliteter som tilgang på grupperom mv, elevenes sosioøkonomiske bakgrunn, mv, var sammensatt, kompleks og usikkert. En annen faktor som kan påvirke behovet for statlige tiltak, er om kommunene har de forutsetninger som må til for å ivareta et nasjonalt mål om likeverdig opplæringstilbud. Våre funn fra både fase 1 og fase 2, og som vi også ser i andre kilder, herunder Generalistkommuneutvalget, viser at det er store variasjoner i kommunenes forutsetninger både når det gjelder kompetanse, administrativ og faglig kapasitet, økonomi, mv.



DFØ konkluderer med at det samlet sett, ut fra det kunnskapsgrunnlaget vi nå er kjent med, er grunnlag for å fastslå at opplæringstilbudet for norsk grunnskole ikke oppfylte det nasjonale målet om et likeverdig opplæringstilbud for alle elever før normen ble innført. Problemet anses å være av en slik karakter at statlig tiltak var nødvendig. Skolens betydning for barns utvikling og mulighet til senere å gi positive bidrag til velferdssamfunnet, i kombinasjon med at barn er en sårbar målgruppe som ikke selv kan stå opp for sine rettigheter, tilsier etter vår vurdering at det anses nødvendig med statlige tiltak. Med statlig tiltak menes innføring av eller endringer i økonomiske eller juridiske virkemidler, som eksempelvis øremerkede tilskudd eller endringer i lov og/eller forskrifter, herunder også gjeldende læreplanverk<sup>71</sup>. Statlige tiltak kan også omfatte tiltak som ikke innebærer detaljert styring, eksempelvis i form av pedagogiske virkemidler, som veiledning mv. til kommunene.

### **Men - var det nødvendig med en lærertetthetsnorm?**

Hvis vi går videre og ser på i hvilken grad det er indikasjoner på at innføring av tiltak i form av en lærertetthetsnorm er nødvendig, blir vurderingen annerledes.

Som beskrevet ovenfor, stiller både gjeldende og kommende opplæringslov<sup>72</sup> krav om at ingen klasser eller grupper skal være større enn det som er trygt og pedagogisk forsvarlig.<sup>73</sup> Kravet om forsvarlighet kom inn i opplæringsloven i 2003, og innebærer et lovfestet krav om at kommunene må sørge for nødvendig ressursgrunnlag til å drive skoler og undervisning på en forsvarlig og pedagogisk måte. Utfra dette kan en på prinsipielt grunnlag i utgangspunktet slutte at det ikke skulle være nødvendig å fastsette ytterligere tiltak. Rammestyring legger som premiss at kommunene selv er best skikket til å vurdere hva som er samlet ressursbehov til skolesektoren og hvordan midlene bør fordeles internt mellom skoler i kommunen, herunder hvordan lærertettheten innrettes på ulike skoler i kommunen.

Forskere så imidlertid en trend med økende gruppestørrelser etter at klassesdelingstallet ble opphevet i 2003.<sup>74</sup> Ved innføringen av normen ble stor ulikhet og variasjon når det gjaldt lærertetthet mellom skoler og kommuner derfor problematisert, blant annet i Kunnskapsdepartementets høring av normen. Stor ulikhet når det gjelder lærertetthet kan imidlertid skyldes flere forhold og trenger ikke å ha noen direkte sammenheng med grad av likeverdighet i opplæringstilbudet. Som både informanter og forskningen har pekt på, vil et likeverdig tilbud noen ganger innebære at ulike grupper med ulike forutsetninger behandles ulikt. Vurderingen av hva som er forsvarlig gruppestørrelse kan derfor være ulik mellom kommuner, men likevel være i tråd med målet om likeverdig opplæring. Dersom kommunenes vurderinger av blant annet lærertetthet innebærer at det oppstår en *uønsket* variasjon i *opplæringstilbudet* på tvers av skoler og kommuner, har en imidlertid en situasjon som er i konflikt med det nasjonale målet. Utfra det vi kan lese av bakgrunnsdokumentene før normen ble innført, kan vi konkludere med at det hadde oppstått en uønsket variasjon i

---

<sup>71</sup> Læreplanverket består av overordnet del, fag- og timefordelingen og læreplaner i fag. Dette er forskrifter til opplæringsloven og skal styre innholdet i opplæringen

<sup>72</sup> Ny opplæringslov trer i kraft høsten 2024.

<sup>73</sup> Opplæringslovens § 8-2, jf. ny opplæringslov § 14-2

<sup>74</sup> Sandsør, A, Pedersen, C, Opheim, V og Solheim, O presenterte sin forskning på lærertetthet under Utdanningsdirektoratets digitale webinar 19. juni 2023.

opplæringstilbudet. Kunnskapsgrunnlaget om årsakene til at opplæringstilbudet ikke er likeverdig, herunder betydningen av lærertetthet, var imidlertid sammensatt og usikkert.

Med bakgrunn i forskning, funn i fase 1 og våre casestudier i fase 2, synes det tydelig at normen har ført til økt ressurstilgang til skolesektoren, og at dette har medført at man har tilsatt flere lærere. Vi kan imidlertid ikke fastslå at opplæringstilbudet er blitt *mer likeverdig* etter innføringen av normen, selv om lærertettheten har blitt mer lik. Evalueringen av lærertetthetsnormen finner, som tidligere omtalt, ingen endringer i mål på elevers trivsel og læring som sammenfaller med innføringen av normen. Evalueringen påpeker også at økt lærertetthet alene ikke er avgjørende for økt læringsutbytte, og at andre faktorer spiller en sentral rolle. For eksempel er det nylige studier som viser at organiseringen av undervisningen og måten lærerressurser anvendes på har stor betydning for læringsutbyttet hos elevene.

DFØ konkluderer med at kunnskapsgrunnlaget ikke gir grunnlag for å konkludere med at det var nødvendig med statlig inngripen i form av en læreretthetsnorm. Dette begrunnes med den usikkerheten som foreligger når det gjelder hvilken betydning lærertetthet har for elevenes læringsutbytte og dermed også for et likeverdig opplæringstilbud sett opp mot andre faktorer. Ut fra dette vil en problemforståelse basert utelukkende på at det er et problem at lærertettheten varierer, etter vår vurdering ikke oppfylle kriteriet om at det må være nødvendig med statlig tiltak for å oppfylle et nasjonalt mål.

### 4.3.3 Er læreretthetsnormen egnet til å løse problemet?

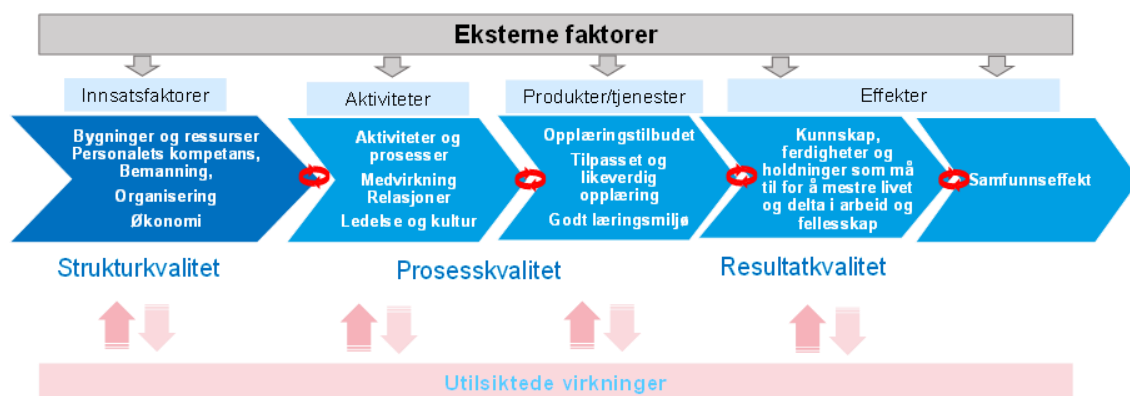
#### **Modell for å belyse egnethet – om antatte årsakssammenhenger**

Som vist foran har Utdanningsdirektoratet delt kvalitetsbegrepet inn i delområdene strukturkvalitet, prosesskvalitet og resultatkvalitet.<sup>75</sup> Tilnærmingen når det gjelder sammenhengen mellom de ulike kvalitetsbegrepene samsvarer i stor grad med resultatkjedemodellen som vi brukte som verktøy i fase 1, og som vi også har omtalt som del av vår metode for vurdering av egnethet når det gjelder statlige tiltak. I figuren nedenfor er resultatkjedemodellen og kvalitetstypene sammenstilt i en felles modell.

Logikken er at man ved å gå mot høyre i modellen kan modellere de årsaks-virkningsmekanismene som må være på plass for at årsaks-virknings-kjeden skal virke. Når innsatsfaktorer eller strukturkvalitet-elementer benyttes til å gjennomføre formålstjenlige prosesser og aktiviteter (prosesskvalitet) oppnås produkter/tjenester med en kvalitet som er egnet til å gi ønsket effekt hos brukeren (resultatkvalitet).

---

<sup>75</sup> Utdanningsdirektoratet (2022). «Hva er kvalitet?».



Modellen kan også benyttes motsatt vei for å sjekke ut realismen i de målene som er satt når det gjelder ønskede effekter; gitt at vi ønsker en gitt effekt, hvilken kvalitet og omfang må da produktene og tjenestene ha, hvordan må aktiviteter og prosesser innrettes for å få til dette, og hvilke innsatsfaktorer må vi da ha og med hvilken kvalitet og mengde?

I tillegg til antakelser om årsakssammenhenger, må en også ha et blikk på eksterne faktorer som kan påvirke de sammenhengene en tror på. Tilsvarende vil kunnskap om eventuelle utilsiktede virkninger være viktig for å kunne justere tiltak ved behov.

Som omtalt i kapittel 2 er det i hovedsak tre måter å regulere på: (1) å stille krav til innsats, (2) å stille krav til prosessen og (3) å stille krav til resultatet eller målet. Generelt er styringen mer detaljert jo lenger til venstre i kjeden den innrettes. Å stille krav på innsatsfaktornivå, dvs. å stille krav til innsats, er derfor den mest inngripende styringsformen.

### Hvilke vurderinger ble gjort i forkant?

Lærertetthetsnormen ble vedtatt etter et budsjettforlik i forbindelse med statsbudsjettet 2018, og innebærer at staten legger sterke premisser for kommunens bruk av innsatsfaktorer til skolesektoren.

Styring langt til venstre i resultatkjeden i den hensikt å oppnå resultater og effekter langt til høyre, bygger på antakelser om årsakssammenhenger i flere ledd, og innebærer derfor stor grad av usikkerhet. Dersom de antatte årsakssammenhengene bygger på ufullstendig eller feil kunnskap kan virkningene både på skolesektoren og andre sektorer bli helt annerledes enn det som er forventet. Når staten velger å bruke tiltak på innsatsfaktornivå, er det derfor særdeles viktig at det både er sannsynliggjort at tiltak er nødvendig, og ikke minst, at det finnes et kunnskapsgrunnlag som underbygger at de årsakssammenhengene en er avhengig av for å oppnå ønskede effekter faktisk finnes.

Det er med andre ord en kompleks årsakskjede som må virke for at en lærertetthetsnorm skal gi ønskede resultater i form av et likeverdig opplæringstilbud. Det faktum at bemanning bare er en av flere innsatsfaktorer som må være på plass og virke sammen i det Utdanningsdirektoratet omtaler som strukturkvalitet, innebærer også usikkerhet i forhold til om årsakskjeden vil virke som ønsket.

Vi har ikke funnet dokumenter som belyser vurderingene som lå bak budsjettforliket som resulterte i valg av norm som virkemiddel i 2018. Bruk av norm som virkemiddel er, etter det vi kan se, heller ikke aktualisert i Meld. St. 21 (2016–2017). Vi kan likevel, utfra hørings-

dokumenter mv., anta at beslutningstakerne har en oppfatning om at økt lærertetthet legger til rette for at opplæringen kan bli kvalitativt bedre og mer tilpasset som igjen kan innebære at elevene får et mer likeverdig tilbud.

For at en slik årsaks-virkningskjede skal kunne virke er det imidlertid en del forutsetninger som må være på plass. Vi har ikke gjort noen utfyllende utredning av dette, men trekker frem noen elementer å reflektere over. For det første må det eksistere en årsakssammenheng mellom virkemiddelet som innføres, dvs. lærertetthet, og effekten som ønskes oppnådd, dvs. likeverdig opplæring. Videre vil ønsket virkning eksempelvis være avhengig av at det er mulig å rekruttere lærere med riktig kompetanse, at lærerressursene organiseres slik at de resulterer i bedre og mer tilpasset undervisningsopplegg, og at elevene er mottakelige for opplæringstilbudet. For å unngå at eksterne faktorer som ungdomskriminalitet og utenforskap mv. slår inn og forstyrrer de sammenhengene en legger til grunn, vil det eksempelvis også være viktig at kommunene jobber helhetlig med å legge til rette for gode oppvekstmiljø. Utsiktede virkninger, herunder virkninger for andre sektorer når ressurser bindes på en sektor, er også elementer som bør vurderes. Vi har imidlertid ikke funnet dokumenter som belyser hvilke vurderinger som ble gjort verken når det gjelder virkningsmekanismer innad på skolesektoren eller eventuelle tverrsektorielle virkninger utover at det fremgår at kunnskapsgrunnlaget om sammenhengen mellom lærertetthet og læringsutbytte er usikker.

### **Er lærertetthetsnormen egnet for å sørge for likeverdig opplæringstilbud?**

For å vurdere egnethet, kan vi igjen benytte resultatkjeden som verktøy. Synes de antatte årsakssammenhengene å stemme – har lærertetthetsnormen gitt de virkninger som var ønsket?

Som utgangspunkt er en lærertetthetsnorm, som påpekt foran, et treffsikkert virkemiddel for å øke lærertettheten i skoler som lå under normen, og dette fremgår også av NIFUs evaluering som er omtalt tidligere. Forutsetningen om at det er mulig å tilføre økte lærerressurser på skoler hvor lærertettheten i utgangspunktet er for lav, synes også delvis å stemme, jf. Proba som slår fast at lærertetthetsnormen oppfylles i relativt høy grad i norske kommuner, men i større grad i små enn i store kommuner.<sup>76</sup> Som vist i kapittel 3 vil en bemanningsnorm samtidig være svært inngripende i kommunenes handlingsrom og mulighet til å tilpasse ressursprioriteringen til lokale forhold. Det faktum at normen som ble valgt må oppfylles på alle skoler og hovedtrinn, innebærer svært stram styring fra statens side. Normen er dermed også i strid med retningslinjene for statlig styring av kommunene, som sier at man bør unngå å sette normer, men dersom en likevel fastsetter en bemanningsnorm bør den settes på kommunenivå for å gi en viss grad av handlingsrom.<sup>77</sup>

Et annet poeng er at samtidig som normen er egnet for å sikre ressurser til skolesektoren, kan den medføre at andre områder som også har høy prioritet blir en form for salderingspost. Dette omtales nærmere i kapittel 3 hvor vi drøfter hvordan denne type krav binder

<sup>76</sup> Proba samfunnsanalyse (2023). *Kunnskapsgrunnlag om etterlevelse av opplæringsloven*.

<sup>77</sup> Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2020). *Statlig styring av kommuner og fylkeskommuner*, kap. 3.3.

budsjetter og vrir ressursbruken både tilsiktet og utilsiktet, og hvordan dette kan begrense kommunenes muligheter til å gjøre gode tverrsektorielle prioriteringer.

For at norm for lærertetthet skal gi ønskede effekter for tjenestekvaliteten, dvs. likeverdighet og bedret undervisningsopplegg og læringsutbytte, forutsettes at lærerressursene organiseres og benyttes planmessig på en måte som gir effekt, jf. omtalen i punkt 4.2.2. Det kreves også at elevene er mottakelige for den nye og forbedrede undervisningen. Utfra våre funn og øvrig forskning synes det å være variasjon i hvordan lærerressursene benyttes. Dette tilsier at normen i seg selv ikke har løst problemet hva angår ønsket om likeverdige tjenester og økt læringsutbytte, selv om normen gjennom økt lærertetthet legger til rette for at undervisningsopplegget bedre kan tilpasses elevenes forutsetninger og behov. Funnene, både fra denne områdegjennomgangen og fra andre studier, viser også at det er uklart om undervisningsopplegget har gitt ønskede resultater i form av bedre læring. Vi kan dermed konkludere med at normen er egnet til å sikre lærerressurser for skoler som tidligere lå under normen, men ikke tilstrekkelig til å sikre bedre læring og trivsel for elevene i form av et likeverdig skoletilbud.

Om normen er egnet, avhenger også av om normen gir uønskede og utilsiktede virkninger. I Prop. St. 57L (2022-2023) vises det til NIFUs evaluering. Det påpekes at fordelingen av nye ressurser som følge av normen på skolenivå kan sies å være noe skjev ved at de skolene som særlig ble tilført nye ressurser, er skoler der elevene i gjennomsnitt presterer bra på nasjonale prøver, har foreldre med høyt utdanningsnivå, og der minoritetsandelen er lav. Dette skyldes at disse skolene lå lengst unna normkravet i utgangspunktet, og henger sammen med at kommunene før normen ble innført, ofte hadde ressursfordelingsmodeller som reflekterte forskjeller i skolerresultat og sosiale forskjeller. Utdanningsdirektoratet peker på sine nettsider på det samme, og skriver der at normens utforming kan sies å bidra til en jevnere fordeling av lærerressurser mellom skoler, men den bidrar ikke nødvendigvis der behovene er størst.

I forlengelsen av dette, viser både NIFUs evaluering og våre funn fra fase 1 og fase 2, at normen utilsiktet i praksis ofte blir en maksimumsnorm. Informanter både fra fase 1 og fra casestudiene i fase 2 sier at det oppleves vanskelig å få tilført ressurser til sektoren utover den rammen som normen gir. En kan utfra dette slutte at normen utilsiktet i praksis setter en form for maksimumsstandard, selv om kommunene etter loven er pliktig til å selv vurdere forsvarlighet i undervisningen. Dette viser, som omtalt i kapittel 3, at selv om en norm kan bidra til bedre tjenestekvalitet, kan den samtidig ta bort oppmerksomheten fra kommunens overordnede ansvar for å sikre forsvarlighet i tjenestetilbudet.

Samlet sett ser vi at vi mangler sikker kunnskap om hvordan økt lærertetthet har virket utover i årsaks-virkningskjeden. Dette gjelder både med hensyn til hvordan økt lærertetthet påvirker undervisningsopplegget og eventuelle virkninger av dette for elevenes resultater og trivsel. Samtidig som normen innebærer en svært stram statlig styring av ressurser til én sektor, er normen ikke tilstrekkelig til å sikre at lærerressurser brukes på en måte som gir et mer likeverdig tilbud. Vi ser også at lærertetthetsnormen har gitt uønskede og utilsiktede virkninger gjennom å vri kommunenes oppmerksomhet mot å oppfylle normen heller enn å vurdere ressurstildelingen til sektoren og enkeltskoler med bakgrunn i forsvarlighetskravet.

DFØ konkluderer med at normen er egnet til å gi større bemanningslikhet gjennom å sette minimumskrav til lærertettheten, men at det er flere forhold som tilsier at normen ikke synes egnet til å bidra til et bedre og mer likeverdig opplæringstilbud på tvers av skoler og kommuner. Usikkert kunnskapsgrunnlag om sammenhengen mellom lærertetthet og læringsutbytte, utilsiktede virkninger og svakheter ved normens innretning er forhold som påvirker graden av egnethet når det gjelder tiltakets evne til å oppfylle det nasjonale målet.

Vår samlede vurdering er derfor at lærertetthetsnormen ikke er forholdsmessig, da det ikke er det mest egnede og minst inngripende tiltaket som kunne vært valgt.

Det er behov for mer forskning og forbedret kunnskap for å kunne konkludere på hva som er reelle årsakssammenhenger og hvilke faktorer som er av størst betydning for målet om et likeverdig opplæringstilbud.

#### **4.3.4 Hva vet vi om kostnadene ved dagens krav?**

Fra 2015 og fram til lærertetthetsnormen ble innført i 2018 ble det, som nevnt ovenfor, bevilget øremerkede midler for å øke lærertettheten på 1.-4. trinn. Tilskuddet var øremerket lærerstillinger til undervisning, og ble fordelt til kommunene etter delkostnadsnøkkel for grunnskolen. I 2017 utgjorde tilskuddet om lag 1,3 milliarder kroner.

Våre kostnadsanslag for dagens krav tar utgangspunkt i beløpene som kommunene ble kompensert med over statsbudsjettet. De første årene ble midlene gitt som et øremerket tilskudd, og midlene til å finansiere lærertetthetsnormen var dermed en type videreføring av det tidligere øremerkede tilskuddet for Tidlig innsats i skolen gjennom økt lærerinnsett på 1.-4. trinn. I 2018 var den totale bevilgningen på 1,5 milliarder kroner, hvor 1,25 mrd. gikk til kommunene og det resterende til lærerårsverk i forbindelse med forskningsprosjektet LÆREREFFEKT. I 2019 var den totale bevilgningen på posten 1,8 milliarder kroner. Normen ble vurdert til å være fullfinansiert ettersom størrelsen på kompensasjonen tok utgangspunkt i merbehovet for lærere i den enkelte kommune.<sup>78</sup>

Beregningene av kompensasjonen over statsbudsjettet ble gjort med utgangspunkt i behovet for årsverk i kommunene, der merbehovet som følge av kravene blant annet vil avhenge av fleksibiliteten i den enkelte kommune til å flytte lærerårsverk mellom trinn og skoler. Denne fleksibiliteten vil igjen kunne avhenge av faktorer som for eksempel skolestruktur, geografi, barnekull og kompetansekrav til undervisning. På kort sikt ble det lagt til grunn at fleksibiliteten var begrenset. Ved innføringen av normen i 2018 ble det lagt til grunn at kommunene hadde fleksibilitet til å flytte lærerårsverk mellom trinn på den enkelte skole, men ikke mellom skoler i kommunen. I tillegg ble det i beregningene av kompensasjonen ved innføringen forutsatt at alle kommunene hadde brukt de øremerkede midlene i perioden 2015-2018 til flere lærerstillinger. På lengre sikt la man til grunn at det over tid ville bli større fleksibilitet til å flytte årsverk mellom skoler for å oppfylle kravene.

Det øremerkede tilskuddet til økt lærertetthet ble innlemmet i rammetilskuddet i 2020, men ble det første året fordelt særskilt. Hensikten med å innlemme tilskuddet i rammen, var å gi

---

<sup>78</sup> Prop. 1 S (2019-2020).

kommunene større fleksibilitet til å flytte lærerårsverk mellom trinn og mellom skoler for å oppfylle kravene i normen. Beløpet som ble overført til rammetilskuddet til kommunene var 1 316,8 mill. kroner. I tillegg ble 400 mill. kroner av veksten i de frie inntektene til kommunene begrunnet med tidlig innsats i skolen. Samlet sett innebar dette at midler som kunne benyttes til flere lærerårsverk som følge av normen var omtrent på samme nivå i 2020 som i 2019.

## 4.4 Drøfting og vurdering av alternativer

Lærertetthetsnormen har vært grunnlag for diskusjon også etter innføringen i 2018, og Opplæringslovutvalget foreslo i NOU 2019: 23 at gjeldende krav til lærertetthetsnorm ikke videreføres. I stedet foreslo utvalget flere regler i ny opplæringslov som skulle bidra til at opplæringen i større grad gis av en lærer med relevant faglig og pedagogisk kompetanse, at lærerne får tid til å være lærere, og at opplæringen blir mer inkluderende og bedre møter elevenes behov. Utvalget konkluderte med at forslaget om å ikke videreføre normen samlet sett ikke ville føre til besparelser, gitt at de andre kravene til bruk av lærere ville medføre merkostnader.<sup>79</sup>

NIFU konkluderer i sin evaluering fra 2022 med at det kan stilles spørsmål ved hvorvidt ressursene som tilføres Skole-Norge, slik at norm for lærertetthet oppfylles, egentlig er den mest hensiktsmessige bruken av midler. De fastslår at dersom en norm for lærertetthet skal ha en effekt, bør normen utformes på en slik måte at den treffer skoler med størst behov, eller der den forventede effekten er størst. De skriver videre at det også kan være hensiktsmessig at normen inkluderer mer konkrete føringer for hvordan undervisningen organiseres slik at lærerressurser utnyttes optimalt.

I Prop. 57 L (2022-2023) viser departementet til at Opplæringslovutvalget foreslo å erstatte normene for lærertetthet med blant annet et krav om at læreren som hovedregel skal være tilstede i all opplæring, et krav om forsvarlig vikarordning, styring av rådgivningen om sosiale og personlige forhold, krav om forsterket innsats og et generelt forsvarlighetskrav som det kunne føres tilsyn med. Departementet skriver videre at de vil følge opp evalueringen på egnet måte og vurdere om det er grunnlag for å endre på lærernormen.

### 4.4.1 Drøfting av tre alternativer til dagens lærertetthetsnorm

I fase 1 kom det opp tre alternativer til dagens innretning av lærertetthetsnormen som vi har undersøkt nærmere gjennom intervjuer med casekommuner i fase 2:

- I. Lærertetthetsnorm på skolenivå uten krav til hovedtrinn.
- II. Lærertetthetsnorm som gjennomsnitt på kommunenivå.
- III. Lærertetthetsnormen tas bort.

---

<sup>79</sup> NOU 2019: 23.



Vår vurdering tar utgangspunkt i at det i dag finnes en lærertetthetsnorm, og vi søker derfor å belyse i hvilken grad alternativene gir økt rammestyring i forhold til dagens situasjon, og eventuelle konsekvenser av endringen.

Vi erfarte at informantene i casestudiene i hovedsak ga overordnede refleksjoner og betraktninger på de ulike alternativene og konsekvenser av å gjøre endringer. Flere understreket at de fant det vanskelig å «spekulere» i hvordan kommunen ville prioritere i en gitt situasjon med økt rammestyring.

### **Lærertetthetsnorm på skolenivå uten krav til hovedtrinn**

Med en lærertetthetsnorm på skolenivå uten krav til hovedtrinn, vil statens styring fremdeles innrettes mot å binde ressurser på innsatsfaktor-nivå i kommunene. I og med at normen fremdeles vil måtte oppfylles på skolenivå, er dette alternativet også i strid med anbefalingen i retningslinjene for statlig styring av kommunene, som sier at man bør unngå bemanningsnormer, men dersom slike normer likevel brukes, bør disse være på kommunenivå. En norm på skolenivå uten fordeling per hovedtrinn vil derfor i seg selv ikke innebære en vesentlig endring i retning av økt rammestyring.

Som vist tidligere, er det ikke sannsynliggjort at jevnere lærertetthet automatisk fører til et bedre og mer likeverdig skoletilbud. Andre faktorer, som organiseringen og bruken av ekstra lærerressurser er av stor betydning for en eventuell effekt. Informantene mente imidlertid at dette alternativet vil gi et større handlingsrom til å gjøre tilpasninger av lærerressurser ut fra behovene i ulike klasser og trinn, og at dette kan være en fordel for tjenestekvaliteten i de trinnene som prioriteres og får tilført ressurser. Samtidig mente de at dette alternativet også *kan* føre til mulige negative virkninger for de trinnene som blir nedprioritert og mister ressurser. Her peker informantene særlig på at en lærertetthetsnorm uten krav til hovedtrinn kan gi risiko for at småskoletrinnet taper og at behovet for tidlig innsats nedprioriteres.

Når det gjelder utilsiktede virkninger, vil det også for dette alternativet være en risiko for at kommunene legger normen til grunn som «fasit». I så fall vil normen kunne ta oppmerksomheten bort fra kommunens ansvar for å gjøre egne forsvarlighets-vurderinger, jf. drøftingen i kapittel 3. I lys av dette vurderer DFØ at det er lite trolig at dagens uheldige praksis med at minimumsnormen fungerer som en maksimumsnorm endres, selv om en tar bort kravet til hovedtrinn.

Når det gjelder de økonomiske virkningene av en lærertetthetsnorm på skolenivå uten fordeling per hovedtrinn, vil normen fortsatt binde ressurser til lærerårsverk i sektoren. Alternativet vil gi kommunene noe økt fleksibilitet til å flytte ressurser mellom trinn, men det er usikkert i hvilken størrelsesorden det vil kunne innebære en effektivisering av lærerressurser på en måte som kan friggi ressurser som i dag er bundet til en mer detaljert norm. DFØ er ikke kjent med at det har blitt gjort beregninger av et slikt alternativ tidligere, og det vurderes å være utfordrende å beregne potensialet for å frigjøre årsverk.<sup>80</sup>

---

<sup>80</sup> Ref. dialog med Kunnskapsdepartementet og Utdanningsdirektoratet.

### Lærertetthetsnorm på kommunenivå

En lærertetthetsnorm på kommunenivå vil innebære økt kommunalt handlingsrom, ved at kommunene får mulighet til å bruke kommunens samlede lærerressurser på tvers av kommunens skoler og trinn etter behov. Når det gjelder virkninger for tjenestekvalitet, mente informantene fra fase 2 at for de skolene som får tilført ekstra ressurser basert på lokale behov, kan en norm på kommunenivå virke positivt.

En norm på kommunenivå vil imidlertid fortsatt binde økonomiske ressurser til skolesektoren. Alternativet innebærer dermed ikke en vesentlig endring i retning av økt rammestyring. En norm på kommunenivå gir imidlertid kommunene økt handlingsrom til å bruke lærerressursene mer fleksibelt, og innebærer på den måten redusert detaljstyring sammenlignet med dagens krav. En norm på kommunenivå vil også være mer i tråd med retningslinjene for statlig styring av kommunene som sier at bemanningsnormer bør settes på kommunenivå, dersom de ikke kan unngås. Informantene fra fase 2 gav uttrykk for at en lærertetthetsnorm på kommunenivå ville sikre et minimum ressurser til kommunens skoler samlet sett, noe de mente var positivt.

En mulig risiko ved en slik norm er at oppmerksomheten i kommunen rettes mot å oppfylle gjennomsnittet, og at vurderinger av forsvarlighet og lokale behov får mindre vekt. Erfaringene fra før normen ble innført viser at vurderingene av hva som er riktig og ønsket lærertetthet varierte på tvers av skoler og kommuner. Samtidig legger rammestyringsprinsippet til grunn at det nettopp er kommunene selv som er best i stand til å vurdere hva som er riktig basert på lokale forhold og prioriteringer.

Når det gjelder økonomiske virkninger av å endre normen til en norm på kommunenivå, vil normen fortsatt binde ressurser til grunnskolesektoren i kommunene. Avhengig av skolestruktur i ulike kommuner og hvordan kravet innrettes, vil en lærertetthetsnorm på kommunenivå imidlertid kunne binde opp noe mindre ressurser til skolesektoren sammenlignet med dagens norm, fordi skolestørrelse ikke spiller inn. DFØ har ikke funnet en god måte å beregne hvor mange årsverk som eventuelt kan frigjøres dersom normen flyttes fra skolenivå til kommunenivå, og som tar hensyn til beregningsmetodene som ble brukt ved innføring av normen da kommunene ble kompensert for kravet.<sup>81</sup> Dette skyldes at lærerressurser på skoler som allerede (over)oppfylte lærertetthetsnormen før normen ble innført ikke var en del av kompensasjons-regnestykket ved innføringen, mens de i et anslag av «overskudd» i lærerårsverk i dag blir inkludert. Det beste anslaget vi har er derfor basert på merkostnadene ved dagens krav og sammenlignet med situasjonen før innføringen av normen.<sup>82</sup> Ved innføringen av normen i 2018 beregnet Utdanningsdirektoratet blant annet merbehovet for årsverk på både skolenivå og kommunenivå. Beregningen viste at merbehovet på kommunenivå utgjorde 62 prosent av merbehovet på skolenivå. Det mest hensiktsmessige anslaget på de økonomiske virkningene av å sette normen på kommunenivå vurderes derfor per i dag å være 38 prosent av den beregnede merkostnaden

<sup>81</sup> Ref. dialog med Kunnskapsdepartementet og Utdanningsdirektoratet.

<sup>82</sup> Dette representerer også en situasjon uten øremerkede midler for å stimulere til økt lærertetthet i perioden 2015-2018 før kravet ble innført.

av kravet.<sup>83</sup> Prisjustert til 2025-kroner utgjør dette beløpet om lag 630 millioner kroner.<sup>84</sup> Beløpet representerer et anslag på hva som teknisk sett kan frigis for omprioritering hos stat eller kommune ved å sette normen på kommunenivå. Kommunenes reelle mulighet til å omprioritere mellom skoler eller prioritere andre sektorer i kommunen, vil imidlertid avhenge av om dette beløpet inndras eller forblir i rammetilskuddet.

### Lærertetthetsnormen fjernes

Dette alternativet vil innebære full rammestyring av kommunene når det gjelder lærertetthet, der kommunenes handlingsrom rammes inn av opplæringslovens krav til pedagogisk og trygghetsmessig forsvarlige gruppestørrelser. DFØ vurderer at det er uklart i hvilken grad en avvikling av lærertetthetsnormen vil påvirke tjenestekvaliteten. I mangel på sikker kunnskap om sammenhengen mellom lærertetthet og elevenes læringsutbytte, vurderer vi også at det vil være tilsvarende usikkert hvordan en avvikling av normen vil kunne påvirke likeverdighet i opplæringstilbudet.

Når det gjelder ressurstildeling, vil avvikling av lærertetthetsnormen innebære at det ikke lenger legges bindinger på innsatsfaktorer i form av et minimum når det gjelder antall lærerressurser. Ressurser til skolesektoren må dermed besluttes basert på kommunenes vurdering av lokale behov og opplæringslovens krav om forsvarlighet. Dette gir kommunene handlingsrom til å tilpasse ressurstildelingen til behovet både på den enkelte skole og på tvers av skoler. Med et slikt økt handlingsrom står kommunen samtidig fritt til å se ressurstildelingen til skolesektoren opp mot andre behov og sektorer. En avvikling av lærernormen vil derfor innebære at kommunen får bedre mulighet til å gjøre helhetlige vurderinger og til å avveie ulike gruppers behov i en større sammenheng. Flere av våre informanter mente imidlertid at dersom normen fjernes, er risikoen for at sektoren taper ressurser til fordel for andre sektorer betydelig. De mente videre at dersom sektoren får mindre ressurser, kan lærertettheten i skolen bli redusert, med den konsekvens at en står i fare for dårligere tjenestekvalitet.

Når det gjelder økonomiske virkninger av å avvikle normen er situasjonen før innføringen det beste sammenligningsgrunnlaget vi har, og anslagene er derfor basert på merkostnadene ved innføringen av normen. Med utgangspunkt i beløpet som ble innlemmet i rammetilskuddet i 2020, vil de økonomiske virkningene ved å avvikle normen teknisk sett summere seg til 1,67 mrd. kroner (2025-kroner).<sup>85</sup> Beløpet representerer et anslag på hva som teknisk sett kan frigis for omprioritering hos stat eller kommune ved en avvikling, sett opp mot hva som ble brukt på lærerressurser i grunnskolen før innføringen av kravet.<sup>86</sup> Kommunenes reelle mulighet til å prioritere andre sektorer eller andre behov i grunnskolesektoren, vil imidlertid avhenge av i hvilken grad midlene som tidligere er tilført

---

<sup>83</sup> Se DFØs vurderinger under for bedre omtale (s. 51-52).

<sup>84</sup> Beløp justert med kommunal deflator, oppgitt av Kunnskapsdepartementet. Kommunal deflator er en indeks for den rene kostnadsutviklingen i kommunal sektor i form av pris- og lønnsvekst.

<sup>85</sup> Se fotnote 77.

<sup>86</sup> Dette representerer også en situasjon uten øremerkede midler for å stimulere til økt lærertetthet, ettersom beregningen av kompensasjonen ved innføring tok utgangspunkt i årene før det ble gitt øremerket tilskudd til økt lærertetthet for 1.-4. trinn.

kommunesektoren beholdes i rammetilskuddet, eller om hele eller deler av beløpet trekkes inn.

Videre vurderer DFØ at selv om de økonomiske virkningene av å avvike normen teknisk sett er store, vil det være flere begrensninger på hva som reelt sett kan frigis av ressurser til omprioritering til andre sektorer og formål. For det første vil sørge-for-kravet om pedagogisk og trygghetsmessig forsvarlige gruppestørrelser kunne ramme inn potensialet for en eventuell nedskalering av ressurser til skolesektoren i kommuner som ellers ser et effektivtetspotensiale i å øke gruppestørrelsene. For det andre vil geografi og demografi kunne gi begrensninger på hva som reelt sett kan frigis av ressurser, da det i praksis kan være utfordrende å redusere antall lærere i kommuner der små barnekull har ført til «overoppylling» av dagens norm.

## 4.5 Samlet vurdering og anbefaling

I henhold til mandatet for områdegjennomgangen, skal DFØ vurdere tiltak som kan gi økt rammestyring. Utgangspunktet for vurderingen er prinsippet om kommunalt selvstyre som innebærer at det er kommunene som har ansvaret for å påse at grunnskoletilbudet i egen kommune oppfyller nasjonale mål om et likeverdig opplæringstilbud. I vurderingen av alternativer er avveininger mellom rammestyringsprinsippet og forholdsmessighetsprinsippet særlig aktuelle.

Basert på drøftingen foran, er det utfra kunnskapsgrunnlaget som foreligger indikasjoner på at det er nødvendig med tiltak, men det er ikke grunnlag for å fastslå at det er nødvendig med tiltak i form av bemanningsnormer. Vi har også sett at lærernormens egnethet i forhold til å gi et likeverdig opplæringstilbud har svakheter. De ulike alternativene som er vurdert har også sine positive og negative sider. Det er argumenter for å si at en endring til en norm på *kommunenivå* vil være mindre inngripende og kanskje også mer egnet enn dagens modell fordi den gir større fleksibilitet. Alternativet vil også være mer i tråd med retningslinjene for statens styring av kommunene. En norm på *skolenivå* uten krav til hovedtrinn vil også gi noe mer fleksibilitet til kommunene, men i mindre grad enn en norm på kommunenivå. En *avvikling* av lærernormen vil innebære full rammestyring og være i tråd med retningslinjene for statens styring av kommunene som sier at bemanningsnormer bør unngås.

Det grunnleggende spørsmålet er likevel i hvilken grad lærertetthet er avgjørende for et likeverdig opplæringstilbud, herunder hvordan andre faktorer som eksempelvis organisering, planlegging, læremidler, fysiske rammer som skolebygg, mv. påvirker i hvilken grad målet om et likeverdig opplæringstilbud oppnås. Vår vurdering er at siden vi mangler et sikkert kunnskapsgrunnlag om hva som vil være de mest egnede og samtidig minst inngripende tiltakene har vi heller ikke grunnlag for å anbefale noen av alternativene. I stedet mener vi det er viktig å prioritere å fremskaffe mer sikker kunnskap. Som ledd i dette, bør det gjøres en vurdering av det samlede eksisterende kunnskapsgrunnlaget for å identifisere hvordan videre utforskning kan gi grunnlag for å konkludere på hvilket knippe tiltak som kan være mer egnet til å løse det underliggende problemet. Utforskningens omfang og innretning må ses opp mot områdets kompleksitet, og hvor ressurskrevende ulike utforskende tiltak vil være.

Som del av kunnskapsutviklingen, kan det være aktuelt å gjennomføre forsøk eller pilotstudier der en samler inn praktiske erfaringer med ulike modeller under kontrollerte former.

### **Anbefaling**

DFØ anbefaler at det gjøres en vurdering av det samlede kunnskapsgrunnlaget som foreligger, og videre kunnskapsbehov om årsakene til at opplæringstilbudet ikke vurderes å være likeverdig på tvers av kommuner, herunder om og hvordan ulike karakteristika ved kommunene har betydning. Hensikten er at en i større grad enn i dag sikrer at statlige tiltak både er nødvendig og egnet til å oppfylle målet om et likeverdig opplæringstilbud på tvers av skoler og kommuner.

Som ledd i arbeidet, anbefales at det legges til rette for å gjennomføre forsøk eller pilotstudier som kan gi grunnlag for mer skrittvis kunnskapsoppbygging. Omfang og innretning på videre utforskning må ses opp mot områdets kompleksitet, og hvor ressurskrevende ulike utforskende tiltak vil være. Blant annet bør det vurderes om det kan gjennomføres mindre og avgrensede randomiserte forsøk som gjør det mulig å gjøre sammenlignende analyser. Ved gjennomføring av forsøk, bør forskningsdesignet vurderes nøye for å sikre at individuelle rettigheter ivaretas jf. at skolebarn er en sårbar gruppe som ikke selv kan stå opp for sine rettigheter, og i lys av at både tilsiktede og utilsiktede effekter vil kunne oppstå på sikt. Forsøkene bør gå over flere år og følge-evalueres for å fange opp eventuelle utilsiktede virkninger og kunne gjøre korrigerende tiltak.

Følgende temaer synes aktuelle for videre utforskning:

- Gjennomføre forsøk som utforsker hvordan ulike grader av rammestyring kan påvirke ivaretagelsen av sektormål som det nasjonale målet om likeverdig opplæring, samt hvordan tverrsektorielle prioriteringer og ivaretagelsen av mål på andre sektorer påvirkes. Eksempelvis kan lærernorm på kommunenivå testes ut, der utvalgte kommuner med ulike karakteristika deltar.
- Gjennomføre forsøk med sikte på å utforske og samle erfaringer som belyser årsakssammenhenger og gir mer sikker kunnskap om hvilke faktorer som påvirker elevenes læringsutbytte, herunder også betydningen av økt lærertetthet, økt bruk av fysiske bøker, mv.
- Utforske og utrede nærmere hvorfor kommunene ikke når målet om et likeverdig opplæringstilbud, hvilke styringsvirkemidler som kan være egnet til å forbedre måloppnåelsen, og hvordan disse bør utformes. Det finnes allerede mye forskning og utredninger å bygge på i et slikt arbeid, som kan sammenstilles og vurderes med henblikk på å utrede hvorfor kommunene ikke lykkes med å gi et likeverdig opplæringstilbud til alle elever.

## 5 Statens styring av barnehagesektoren

Sammen med grunnskole er barnehage den nest største av de kommunale tjenestemådområdene. Et særtrekk ved sektoren er den store andelen private aktører. Et annet særtrekk ved området er at kommunen både er barnehagemyndighet og barnehageeier. Som barnehagemyndighet skal kommunen oppfylle plikten til å sørge for barnehageplasser i kommunen, og gi veiledning og føre tilsyn med at både kommunale og private barnehager drives innenfor rammene av regelverket. Som barnehageeier skal kommunen drifte barnehagene i tråd med regelverket, på samme måte som private barnehageeiere.

DFØs oppdrag handler om å vurdere mulighetene for å øke rammestyringen av kommunene, herunder om dette kan oppnås ved å endre eller ta bort dagens bemanningsnorm og pedagognorm. For å vurdere dette, har DFØ vurdert om disse normene kan sies å være forholdsmessig statlig styring. Vurderingen er gjort på bakgrunn av tilgjengelig kunnskap i form av forskning, evalueringer, rapporter mv., innsikten fra fase 1<sup>87</sup> og ny innsikt gjennom intervjuer med casekommuner i fase 2.

Kapittel 5.1 omhandler bemanningsnormen, og kapittel 5.2 omhandler pedagognormen. På samme måte som for lærertetthetsnormen, gir vi en beskrivelse av dagens normer på barnehagesektoren, og utviklingstrekk i perioden før kravet ble innført. Deretter belyser vi hvordan kommunene har løst normene og hvilke virkninger man har sett etter innføringen. Videre drøfter vi om antakelsene og forutsetningene som lå til grunn ved innføring av normene i barnehagesektoren synes å være til stede i praksis. Deretter drøfter og vurderer vi om normene kan sies å være forholdsmessig styring. Som for lærertetthetsnormen vurderer vi også ulike alternativer for normene i barnehage.

### 5.1 Bemanningsnorm i barnehage

#### 5.1.1 Kontekst og bakgrunn

Barnehageforliket i 2003<sup>88</sup> hadde som mål at alle som ønsket det skulle få en barnehageplass, og i 2009 ble lovfestet rett til barnehageplass hjemlet i barnehageloven. Lovendringen innebar at kommunene ble forpliktet til å oppfylle retten til barnehageplass.

Barnehageloven har siden 1975 hatt et krav om at bemanningen i barnehagen skal være tilstrekkelig til at barnehagen kan være en pedagogisk virksomhet. Inntil bemanningsnormen ble innført i 2018 var dette den eneste bestemmelsen som regulerte grunnbemanningen i barnehagene. Regjeringen signaliserte at de ville innføre bemanningsnorm i barnehager i stortingsmeldingen *Framtidens barnehage* fra 2012 (Meld.

---

<sup>87</sup> Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ) (2024). *Statlig styring av kommunene. Kartlegging av virkemiddelbruk og konsekvenser.*

<sup>88</sup> Se blant annet Meld. St. nr. 41 (2008-2009) for historisk bakgrunn om barnehagesektoren i Norge og barnehageforliket.

St. 24 (2012–2013)).<sup>89</sup> Her vektlegges det at god bemanning er nødvendig for å sikre likeverdig og høy kvalitet i alle barnehager.

Stortinget vedtok en bemanningsnorm for barnehagene i 2018. Det var i hovedsak to grunner til at bemanningsnormen ble innført. For det første viste undersøkelser at det var for lav voksentetthet i norske barnehager. I NOU-en *Til barnas beste* fra 2012 pekes det på at det har vært en utvikling mot flere barn per ansatt i barnehagene i årene etter barnehageforliket i 2003, og det ble anbefalt å lovregulere krav til grunnbemanning.<sup>90</sup> For det andre, var det for stor variasjon mellom barnehager. I Meld. St. 19 (2015-2016)<sup>91</sup> og Meld. St. 6 (2019-2020)<sup>92</sup> vises det til forskning som påpeker at det er stor variasjon mellom kvaliteten på barnehage-tilbudet, både mellom private og kommunale barnehager, og mellom kommuner. Innføringen av bemanningsnormen ble begrunnet i et ønske om å redusere variasjon mellom barnehagene, og å sikre like voksenressurser i alle barnehager, uavhengig av eierform.

Da normkravet ble innført i 2018 var kravene oppfylt på nasjonalt nivå i kommunale barnehager, mens de private barnehagene i snitt lå under normkravet.<sup>93</sup> I Prop. 67 L (2017-2018) skrev departementet bl.a. dette:

*Departementet vil vise til at en lovfestet bemanningsnorm kan gå på tvers av hovedprinsippet om rammestyring av kommunene, da kommunenes handlefrihet og mulighet til lokale prioriteringer reduseres. En slik regulering må derfor begrunnes særskilt. Det framgår av Kommunal- og moderniseringsdepartementets veileder Statlig styring av kommuner og fylkeskommuner at hensynet til likeverdige tjenester kan begrunne bruk av statlige styringsvirkemidler som begrenser friheten til kommuner. Etter departementets vurdering vil behovet for å sikre at alle barnehager har tilstrekkelig voksentetthet til å drive en god pedagogisk virksomhet, derfor være et hensyn som kan begrunne en slik regulering. Departementet vil vise til at om lag halvparten av barnehagesektoren består av private aktører, og at det derfor er behov for en tydelig lovregulering som sikrer likeverdige barnehagetjenester.*

### 5.1.2 Funn fra informasjonsinnhenting

Bemanningsnormen som ble innført i 2018, innebærer at barnehagen minst skal ha én ansatt per tre barn når barna er under tre år, og én ansatt per seks barn når barna er over tre år. Bemanningsnormen gjelder for barnehagen som helhet, ikke for hver enkelt gruppe. Barnehageloven fastslår i tillegg at bemanningen skal være tilstrekkelig slik at barnehagen kan være en pedagogisk virksomhet.

Normen regulerer hvor mange årsverk som må være ansatt i grunnbemanningen i barnehagen etter hvor mange barn som går i barnehagen. Grunnbemanningen omfatter

<sup>89</sup> Meld. St. 24 (2012–2013) *Framtidens barnehage*.

<sup>90</sup> NOU 2012: 1 *Til barnas beste*.

<sup>91</sup> Meld. St. 19 (2015-2016), s.12. Det vises til følgende forskning: Bjørnstad og Os (2015), Lekhal (2013), Nordahl (2012), NOU 2012: 1, NOU 2010: 8, Meld. St. 24 (2012–2013), Gulbrandsen og Eliassen (2013).

<sup>92</sup> Meld. St. 6 (2019-2020), s. 12. Det vises til Bjørnstad og Os (2018), Bjørnstad et al. (2019), Bjørnstad (2019), Rege et al (2018).

<sup>93</sup> Prop. 67 L (2017–2018).



årsverk som er avsatt til det ordinære og direkte arbeidet med barna i barnehagen. Dette innebærer at pedagogiske ledere, barne- og ungdomsarbeidere og assistenter som utfører oppgaver innenfor det ordinære barnehagetilbudet, skal regnes med i grunnbemanningen.

#### *Hvordan løser kommunene dagens krav?*

Ifølge statistikk fra Utdanningsdirektoratet oppfylte 99 prosent av barnehagene bemanningsnormen i 2023<sup>94</sup>, mens det tilsvarende tallet i 2018 var 75 prosent.<sup>95</sup>

I 2023 var det 45 barnehager som ikke oppfylte bemanningsnormen. 64 prosent av disse barnehagene var kommunale barnehager. I snitt har barnehagene som ikke oppfyller normen 6,3 barn per ansatt. 11 barnehager har 6,5 barn per ansatt eller mer. 21 barnehager har dispensasjon fra bemanningsnormen. Totalt går 2 166 barn i barnehager som ikke oppfyller bemanningsnormen.

Andelen barnehagelærere er omtrent lik i kommunale og private barnehager, mens andelen barne- og ungdomsarbeidere (dvs. med fagarbeiderutdanning) er vesentlig høyere i kommunale barnehager. Nær en fjerdedel av ansatte har ikke høyere utdanning eller fagarbeiderutdanning, og denne andelen er høyest i private barnehager.

#### *Hva vet vi om virkningene av dagens bemanningsnorm?*

Utdanningsdirektoratet fastslår at det har vært en betydelig forbedring av bemannings-tettheten etter innføringen av bemanningsnormen, og at bemanningsnormen har skapt mindre variasjon både mellom kommuner og mellom barnehager med ulike eiere i den enkelte kommune.<sup>96</sup> Informanter både fra fase 1 og fase 2 påpeker imidlertid at sykefravær og vikarbruk er en utfordring og at bemanningen ofte bare oppfylles for deler av åpningstiden.

Hovedinntrykket fra intervjuene med våre casekommuner er at bemanningsnormen har bidratt til å styrke kvaliteten på barnehagetilbudet. Dette er en oppfatning som deles av informantene fra statsforvalterembeter, fagansvarlige i kommunene og i all hovedsak også kommunedirektørene. Også flere av informantene fra fase 1 ga uttrykk for at bemanningsnormen (og pedagognormen) har bidratt til økt kvalitet i barnehagene.

Representanter fra statsforvalterembeter som har kontakt med faglinjen i kommunene, er også tydelige på at bemanningsnormen bidrar til mer stabilitet og bedre bemanning i barnehagene, og derigjennom bedre kvalitet. Våre intervjuer med fagansvarlige i kommunene, både fra fase 1 og fase 2, bekrefter dette inntrykket. De gir uttrykk for at normtallet gir trygghet og sikrer en jevn og god kvalitet. Faglinjen er også opptatt av at bemanningsnormen har ført til bedre rekruttering til barnehagene. Bemanningsnormen oppleves som viktig for å sikre at barnehagene får tilstrekkelige budsjettmidler, og at midler ikke overføres til andre sektorer – særlig helse og omsorg.

Også kommunedirektørene fra casekommunene i fase 2 er positive til bemanningsnormen. En kommunedirektør uttrykker at «det støtter opp under et nasjonalt mål, som handler om

<sup>94</sup> Utdanningsdirektoratet (2024). «Fakta om barnehager 2023».

<sup>95</sup> Utdanningsdirektoratet (2022). «Utdanningsspeilet 2022».

<sup>96</sup> Utdanningsdirektoratet (2022). «Utdanningsspeilet 2022».

likeverdige tjenester i kommunene». Informantene fra statsforvalterembetene gir imidlertid uttrykk for at en del kommunedirektører er mindre positive til bemanningsnormen (og pedagognormen) enn de fagansvarlige i kommunen er. De viser til at både kommunedirektører og kommunestyre kan gi uttrykk for at de ønsker mer fleksibilitet i normene. Dette fremkom også i fase 1 av områdegjennomgangen, der både kommunedirektører og KS var tydelige på at de mente bemanningsnormer gir et uforholdsmessig stort inngrep i det kommunale selvstyret.

På noen områder ser vi at synspunkter i fase 2 avviker noe fra funnene fra fase 1, hvor det var tydelig at kommunedirektørnivået, i likhet med KS, var mer kritiske til bemanningsnormen enn det faglinjen var. Som nevnt under kapittelet om lærernormen, kan årsakene være flere. En faktor er imidlertid at vi i fase 1 ønsket innspill på hvordan statlig styring påvirker handlingsrom, kvalitet og prioriteringseffektivitet i kommunene, mens vi i fase 2 ønsket innspill på hvordan en situasjon med økt rammestyring kunne påvirke det samme bildet, og at dette kan ha påvirket hvordan de omtaler normen.

Rapporten fra ekspertgruppen som har sett på hvordan barnehager, skoler og SFO kan bidra til at alle barn og unge får like muligheter i livet, omtaler også kvaliteten på barnehage tilbudet i Norge. De skriver blant annet at Norge regnes som et land med et godt barnehage tilbud, blant annet på grunn av høy dekningsgrad, en felles rammeplan og subsidiert foreldrebetaling. Samtidig viser de til studier som viser at kvaliteten i norske barnehager er lav til middels, på linje med mange andre land. Norske barnehager skårer spesielt dårlig på læringsfremmende samspill.<sup>97</sup>

Kunnskapsdepartementet fastslår at selv om det er mange gode barnehager i Norge, er det store kvalitetsforskjeller mellom barnehagene. Forskning viser at barns språk, læring og vennskap ikke støttes like godt i alle barnehager.<sup>98</sup> Videre framgår det at Regjeringen gjennom nasjonal barnehagestrategi, *Barnehagen for en ny tid mot 2030*, har som overordnet mål at alle barn skal ha tilgang til et likeverdig barnehage tilbud av høy kvalitet i hele landet. Strategien omhandler tre hovedtemaer: pris og tilgjengelighet, kompetanse, bemanning og kvalitetsutvikling, og styring og finansiering.<sup>99</sup>

De lovfestede rettighetene på barnehageområdet gjelder rett til barnehageplass, rett til spesialpedagogisk hjelp m.m. og barnets rett til medvirkning. For øvrig er rettighetene knyttet til innholdet i tilbudet, dvs. tjenestekvaliteten. I intervjuene er det få som gir uttrykk for at bemanningsnormen har medført spesielle virkninger for de lovfestede rettighetene. Informantene både fra statsforvalterembetene og kommunene er opptatt av at kvaliteten på tilbudet blir bedre ved bemanningsnorm og at det er en viktig forutsetning for at lovfestede rettigheter skal ivaretas.

I fase 1 av områdegjennomgangen viste vi at bemanningsnorm (og pedagognorm) reduserer kommunens handlingsrom. Også i intervjuene denne gang er det flere som viser til at normene innskrenker kommunens handlingsrom fordi de blir tvunget til å sette av midler til

<sup>97</sup> Løken, m.fl. (2024). *Et jevnere utdanningsløp*.

<sup>98</sup> Kunnskapsdepartementet (2023). «Kvalitet i barnehagen».

<sup>99</sup> Kunnskapsdepartementet (2023). *Barnehagen for en ny tid*.

barnehagene. Samtidig mener de aller fleste av våre informanter at dette er viktig nettopp for å sikre at kommunene faktisk prioriterer midler til barnehagene.

Både våre informanter fra fase 1 og fase 2 hevder at bemanningsnormen (og pedagognormen) i praksis fungerer som en maksimumsnorm og ikke en minimumsnorm. Informantene opplever derfor at det er vanskelig å få gjennomslag for mer ressurser enn det som normen krever. Alle casekommunene påpeker i den forbindelse på at det er store forskjeller mellom barnegrupper, og at sosioøkonomiske faktorer kan slå inn og innebære at behovene for voksenressurser er større i noen barnehager enn i andre.

### **5.1.3 Drøfting og vurdering av dagens norm – er statens styring forholdsmessig?**

I dette kapittelet vil vi drøfte og vurdere om dagens norm kan sies å være forholdsmessig statlig styring.

Drøftingen baserer seg på at rammestyring er hovedprinsippet for statlig styring av kommunen. Prinsippet om rammestyring sier at den statlige styring skal utøves slik at kommunene gis handlefrihet til å innrette oppgaveløsning og tjenestetilbud ut fra lokale forutsetninger og behov. Forholdsmessighetsprinsippet slår fast at det kommunale selvstyret kun bør begrenses hvis det er et klart behov for nasjonale føringer, og hvis begrensninger er nødvendig for å oppfylle nasjonale mål. For å være i tråd med forholdsmessighetsprinsippet, må et statlig tiltak både være nødvendig for å nå det nasjonale målet, og det må være egnet til å oppnå målet med tiltaket.

Vi vil i dette kapittelet vurdere forholdsmessigheten i to trinn. Først vurderer vi om det på det tidspunktet normen ble innført synes å foreligge et problem som innebærer at rammestyring ikke er tilstrekkelig og at det er behov for statlig tiltak. For å være nødvendig må problemet være av en art og et omfang som gjør det nødvendig med statlig tiltak for å oppfylle nasjonale mål. Deretter drøfter vi om bemanningsnormen synes å være egnet til å løse det grunnleggende problemet.

Vi bruker resultatkjeden som verktøy til å belyse de årsakssammenhenger og antakelsene som vi utfra beskrivelsen i 4.3.1 oppfatter at beslutningstakerne har lagt til grunn og belyser om og i hvilken grad evalueringer og forskning bekrefter at antakelsene og forutsetningene er til stede. Samlet sett får vi da et grunnlag for å vurdere normens egnethet i forhold til problemet som ønskes løst, og som her er definert som manglende likeverdighet i barnehagetilbudet på vers av kommuner og eierform.

Med bakgrunn i denne analysen, gjør vi en samlet vurdering av om bemanningsnormen utfra vår vurdering kan sies å være forholdsmessig statlig styring. Til slutt gir vi et oversiktsbilde over kostnadene ved dagens krav og hvordan normen er finansiert.

#### *Hva var problemet da normen ble innført?*

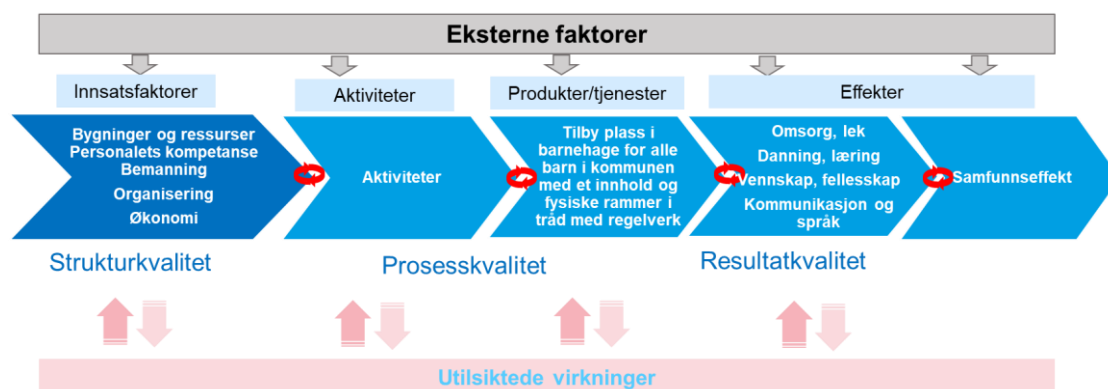
Som beskrevet i kapittel 5.1.1 var det i hovedsak to grunner til at normen ble innført. For det første, viste undersøkelser at det var for lav voksentetthet i norske barnehager. For det andre, var det for stor variasjon i bemanningen mellom kommunale og private barnehager,

og mellom kommuner. Problemet som ønskes løst gjennom bemanningsnormen er å sikre tilstrekkelig og lik voksentetthet uavhengig av om barnehagene er private eller kommunale, og uavhengig av i hvilken kommune barnehagen ligger. Lovkravet om tilstrekkelig bemanning tillot for store lokale variasjoner i grunnbemanningen, og var ikke tilstrekkelig til å sikre et likeverdig barnehagetilbud for alle barn.

*Hvilke antakelser lå til grunn for valg av bemanningsnorm som løsning på problemet?*

På samme måte som for lærertetthetsnormen, bygger bemanningsnormen i barnehage på en rekke antakelser om årsaker og virkninger. Resonnementet bak bemanningsnormen er at strukturelle rammer i form av en bemanningsnorm, antas å bidra til likhet og dermed også et mer likeverdig barnehagetilbud på tvers av private og kommunale barnehager og på tvers av kommuner. Det legges til grunn at små barn i barnehagealder må omgis av tilstrekkelig med voksenressurser for å ivareta behovet for omsorg, trygghet, lek og livsutfoldelse. Det legges også til grunn at tilstrekkelig voksentetthet legger til rette for at barnehagen kan være en pedagogisk virksomhet og gi individuell tilpasning av barnehagetilbudet i tråd med barns behov.

Dette kan illustreres i følgende modell:



Logikken i modellen er at man ved å gå mot høyre i modellen legger til grunn en årsaks-virkningsmekanisme, der en gitt kvalitet og mengde innsatsfaktorer som til sammen utgjør strukturkvaliteten, benyttes til å gjennomføre prosesser og aktiviteter som er innrettet på en formålstjenlig måte (prosesskvalitet) slik at man oppnår produkter/tjenester som er av en kvalitet som igjen gir ønsket effekt hos brukeren (resultatkvalitet).

Resultatene på barnehagesektoren er, på samme måte som for resultatene i grunnskolesektoren, avhengig av at kommunene jobber helhetlig med eksterne faktorer som gode oppvekstmiljø og et godt samarbeid med foreldre og foresatte, slik at utenforskap, mv. ikke reduserer måloppnåelsen.

*I hvilken grad synes de antatte årsakssammenhengene å stemme?*

Formålet om å sikre ressursgrunnlaget for lik bemanning i barnehagene ser ut til å oppfylles, jf. at 99 prosent av barnehagene oppfyller bemanningsnormen.<sup>100</sup> Dette samsvarer også med våre funn fra casekommunene, som tilsier at normen sikrer ressurser og har ført til økt bemanning, og da særlig i de barnehagene som tidligere lå under normen, i hovedsak private

<sup>100</sup> Utdanningsdirektoratet (2024). «Fakta om barnehager 2023».

barnehager. Funn fra fase 1 og fase 2 viser likevel at sykefravær og vikarbruk er en utfordring og at bemanningen ofte bare oppfylles for deler av åpningstiden.

Våre funn tyder på at antakelsen om at økt bemanning innebærer at det gjennomføres aktiviteter som gir bedre pedagogisk innhold, som igjen fører til bedre kvalitet og likeverdighet i tjenestetilbudet, synes delvis å være til stede. Våre informanter fra fase 1, fra casekommunene og fra fokusgruppene i fase 2 er tydelige på at de mener økt bemanning har gitt bedre kvalitet i barnehagene. Som omtalt tidligere, er det likevel store kvalitetsforskjeller mellom barnehagene, og nasjonal barnehagestrategi har som overordnet mål at alle barn skal ha tilgang til et likeverdig barnehagetilbud av høy kvalitet i hele landet.<sup>101</sup>

### **Er bemanningsnormen forholdsmessig statlig styring?**

#### *Er tiltak nødvendig for å oppfylle nasjonale mål?*

I hele perioden før bemanningsnormen ble fastsatt i 2018, hadde barnehageloven en bestemmelse om at «Bemanningen må være tilstrekkelig til at personalet kan drive en tilfredsstillende pedagogisk virksomhet». Likevel så man at voksentettheten varierte mellom barnehagene både innad i og på tvers av kommuner, og særlig at det var variasjon i bemanningen mellom private og kommunale barnehager.

Med andre ord var rammestyring alene ikke tilstrekkelig for å sikre et likeverdig barnehagetilbud på tvers av barnehager og kommuner. Siden barnehagetilbudet besto av både kommunale og private aktører var det behov for virkemidler som gjorde det mulig for kommunene å ivareta ansvaret for det samlede tilbudet. Vår vurdering er at det var nødvendig å innføre tiltak i form av statlig styring for å sikre et likeverdig barnehagetilbud på tvers av barnehager og kommuner, uavhengig av eierskap.

Selv om tiltak kan sies å ha vært nødvendig, er det ikke gitt at et krav på innsatsfaktornivå var nødvendig. Som drøftet i kapittel 2, er innføring av krav som binder kommunenes ressursbruk på innsatsfaktornivå svært inngripende for lokalt handlingsrom. Bemanningsnormer begrenser kommunens mulighet til å bruke ressurser på andre politikk- og fagområder med særlige behov, eller som lokalpolitikere av ulike grunner ønsker å prioritere.

#### *Er bemanningsnormen egnet til å sikre likeverdighet i barnehagetilbudet?*

For å være forholdsmessig, må bemanningsnormen også være egnet som virkemiddel til å sikre likhet i bemanningen og likeverdige tjenester på tvers av barnehager og kommuner.

I og med at normen direkte påvirker alle barnehager, både private og kommunale, til å oppnå en bemanning basert på antall barn og barnas alder i barnehagen, er normen i utgangspunktet et egnet virkemiddel for å skape likhet hva angår voksentetthet.

Når det gjelder målet om likeverdige barnehagetilbud på tvers av barnehager, kan det antas at økt bemanning vil være en viktig forutsetning for å kunne gjøre nødvendige tilpasninger av betydning for tjenestekvaliteten i barnehagen. At økt bemanning oppleves som avgjørende for kvaliteten i barnehagen, og at økt bemanning oppleves rent faktisk å ha

---

<sup>101</sup> Kunnskapsdepartementet (2023). «Kvalitet i barnehagen».

påvirket kvaliteten positivt, uttrykkes som tidligere nevnt også tydelig fra våre informanter både i fase 1 og fra casekommunene (både fra kommunalsjefer for oppvekst og fra kommunedirektører) i fase 2. Bemanningsressursenes egnethet og måten disse blir brukt på gjennom barnehagedagen, herunder fordeling innenfor åpningstid, i ferier og ved sykefravær mv., er imidlertid faktorer som også er av betydning, og som ikke normen direkte påvirker.

Etter at normen ble innført har bemanningen økt, spesielt i de private barnehagene. Et særtrekk ved barnehageområdet er som tidligere nevnt, at om lag halvparten av barnehagene er private. Selv om kommunene har et helhetlig ansvar for barnehagetilbudet i sin kommune, har de dermed begrenset mulighet til å styre det samlede tilbudet. Gjennom bemanningsnormen sikret en at alle barnehager, både private og kommunale, bruker ressursene til barns beste, gjennom å sikre like voksenressurser i alle barnehager, uavhengig av eierform.

Som utgangspunkt vil en norm som binder ressurser på innsatsfaktornivå være svært inngripende i forhold til handlingsrommet for å gjøre andre prioriteringer. I og med at de kommunale barnehagene allerede hadde en bemanning som i gjennomsnitt tilsvarte normen, var normen overordnet og reelt sett nokså i tråd med kommunenes egne vurderinger. For de private barnehageeierne var normen reelt sett mer inngripende siden de i utgangspunktet hadde en lavere voksentetthet. I og med at utgangspunktet var uønsket variasjon mellom private og kommunale barnehager, og målet var likeverdige tjenester uavhengig av eierskap, var normen et virkemiddel som var ment å påvirke prioriteringene i de private barnehagene.

En utilsiktet virkning er at normene i praksis fungerer som maksimumsnormer. Som påpekt av informantene, innebærer dette at det er vanskeligere å få gjennomslag for mer ressurser enn det som normen krever, eksempelvis utfra behov i enkeltbarnehager eller barnegrupper. Normen kan på den måten ta oppmerksomheten bort fra kommunens og barnehageeiers ansvar etter barnehagelovens §26 som fastslår at bemanningen skal være tilstrekkelig til at personalet kan drive en tilfredsstillende pedagogisk virksomhet, herunder at bemanningen må økes utover minimumsnormen hvis forholdene tilsier det.

Samlet sett vurderer DFØ at normen er egnet til å sikre likhet i bemanningen, og derigjennom påvirke til et mer likeverdig tilbud på tvers av private og kommunale barnehager. De utilsiktede virkningene knyttet til at normen oppleves som en maksimumsnorm, kan vurderes utbedret gjennom en tydeliggjøring av at normen er en minimumsnorm, og barnehageeiers ansvar for å sikre tilstrekkelig bemanning etter barnehagelovens § 26.

#### *Hva vet vi om kostnadene ved dagens krav?*

Bemanningsnormen i barnehager ble ansett å være et kostnadsnøytralt krav, og det har derfor ikke vært lagt inn særskilte midler til kommunesektoren som følge av kravet.

Ved innføringen i 2018 ble det lagt til grunn at normen allerede i gjennomsnitt var oppfylt i kommunale barnehager. Det ble likevel bevilget penger til et øremerkede tilskudd til bemanningsnorm i barnehager i årene 2018-2020 for å styrke finansieringen av lovkravet og målene om tidlig innsats. Kommunale og private barnehager fikk tilskudd utfra nærmere bestemte kriterier, blant annet at barnehagen lå i en kommune som ikke oppfylte

bemanningsnormen. Tilskuddet skulle særlig bidra til bærekraftig økonomi i små barnehager, som er mer sårbare for midlertidige tregheter i finansieringssystemet.

I 2018 og 2019 omfattet tilskuddet både kommunale og private barnehager, mens det i 2020 kun var private barnehager som mottok tilskudd. Tilskuddet var øremerket, og ble utbetalt per barnehage utenom det ordinære tilskuddssystemet. Midlene ble ikke videreført etter 2020 ettersom det ble ansett at kommunesektoren og de private barnehagene allerede var kompensert for innføringen av bemanningsnormen også uten det øremerkede tilskuddet som hadde blitt gitt. Dette ble begrunnet med at bemanningsnormen i gjennomsnitt allerede var oppfylt i kommunale barnehager, og at de private barnehagene får driftstilskudd på lik linje med de kommunale. Det ble derfor ansett å ligge godt til rette for at de private barnehagene kunne ha like god bemanning som de kommunale.<sup>102</sup>

#### 5.1.4 Drøfting og vurdering av alternativer

I fase 1 kom det opp to alternativer til dagens bemanningsnorm som vi har utforsket nærmere gjennom intervjuer med casekommunene i fase 2:

- I. Bemanningsnormen som gjennomsnitt på kommunenivå
- II. Bemanningsnormen tas bort

##### **Alternativ I Bemanningsnorm som gjennomsnitt for kommunen**

En bemanningsnorm som gjennomsnitt for kommunen vil være noe mer i tråd med rammestyringsprinsippet, ved at det i teorien åpner for at kommunen kan gjøre lokale prioriteringer i barnehagebemanningen i noe større grad enn i dag. Det vil også være i tråd med retningslinjene for statens styring av kommunene, som sier dersom bemanningsnormer skal innføres så bør disse fastsettes på kommunenivå og ikke knyttes til bestemte kommunale enheter eller institusjoner.<sup>103</sup>

En bemanningsnorm som gjennomsnitt for kommunen innebærer imidlertid at statens styring fremdeles vil innrettes mot innsatsfaktornivået. Det vil videre fortsatt binde ressurser til bemanning i sektoren, med de konsekvenser det har både for prioriteringer innad i sektoren og på tvers av sektorer i kommunen.

En norm på kommunenivå er imidlertid mindre egnet til å sikre lik bemanning mellom kommunale og private barnehager. Norm på kommunenivå vil gi kommunene fleksibilitet til å omfordele ressurser på tvers av sine barnehager, herunder prioritere bemanningsressurser til barnehager med større utfordringer og behov. På den andre siden er dagens norm heller ikke til hinder for at kommunen kan øke ressursene til enkeltbarnehager etter behov, jf. at barnehageloven krever at bemanningen skal være tilstrekkelig til at personalet kan drive tilfredsstillende pedagogisk virksomhet.

Kommunen styrer imidlertid ikke bemanningen i de private barnehagene på samme måte som de gjør for de kommunale barnehagene. Informantene peker på at et slikt alternativ vil

<sup>102</sup> Prop. 1 S (2019-2020).

<sup>103</sup> Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2020). *Statlig styring av kommuner og fylkeskommuner*, kap. 3.3.



gjøre kommunens oppfølging av det samlede barnehagetilbudet mer komplisert. Informantene mente også at alternativet kan gjøre det vanskeligere å sikre oppfyllelse av lovfestede rettigheter hvis bemanningen blir for lav i enkeltbarnehager. Dersom de private barnehagene velger å redusere sin bemanning, kan de kommunale barnehagene bli nødt til å øke sin bemanning for å opprettholde gjennomsnittlig bemanning innenfor kravet på kommunenivå. Som det fremgår ovenfor, var formålet med bemanningsnormen å sikre at alle barnehager, både kommunale og private, har tilstrekkelige ressurser og voksenteitet til å drive god pedagogisk barnehagevirksomhet.

Dette alternativet kan derfor utgjøre en mulig risiko for økte kostnader for kommunene og større forskjeller mellom barnehager innad i hver enkelt kommune. utfordringene som pekes på her vil kunne øke i omfang i den enkelte kommune jo høyere andel de private barnehagene utgjør. Ettersom de private barnehagene utgjør omtrent halvparten på nasjonalt nivå, vurderer vi omfanget av denne utfordringen til å være vesentlig.

En mulighet som bør vurderes nærmere dersom en bemanningsnorm på kommunenivå tas videre, er at kravet kan innrettes som et *snitt per barnehageeier* i stedet for et snitt for kommunen samlet. En slik tilnærming vil gi mindre rom for utilsiktede forskjeller basert på eierform.

Etter det DFØ er kjent med har det ikke blitt gjort beregninger på hva en bemanningsnorm på kommunenivå potensielt kan frigi av ressurser, og i mangel på et godt sammenligningsgrunnlag har vi ikke gjort konkrete beregninger på mulige økonomiske virkninger.<sup>104</sup> Dagens norm ble vurdert å være kostnadsnøytral ved innføring fordi kommunale barnehager på nasjonalt nivå allerede oppfylte normen, og vi vurderer derfor at en norm på kommunenivå i liten grad vil kunne gi reelt innsparingspotensial.

### **Alternativ II Bemanningsnormen tas bort**

En avvikling av dagens bemanningsnorm vil gi kommunen som barnehageeier fullt handlingsrom til å selv vurdere hva som er tilfredsstillende bemanning i sine barnehager. Tilsvarende vil gjelde for de private barnehageeierne. Den ytre rammen for handlingsrommet vil være det som vurderes tilstrekkelig til at personalet kan drive en tilfredsstillende pedagogisk virksomhet, jf. barnehagelovens § 26. Siden kravet er innrettet mot tjenestetilbudet, og en avvikling av bemanningsnormen innebærer en forflytning av styringen til produkt/tjenesteledet i resultatkjeden, vil en slik styring være i tråd med rammestyringsprinsippet.

På lik linje som for en bemanningsnorm på kommunenivå, vurderer vi at en avvikling av normen vil medføre utfordringer knyttet til å sikre likeverdige tjenester i kommunale og private barnehager. Selv om en legger til grunn at barnehageeierne selv skal være i stand til å vurdere hva som er tilstrekkelig bemanning, viser erfaringene fra tiden før normen trådte i kraft at dette åpner for større og uønskede forskjeller i voksenteitet mellom barnehager. Erfaringene fra før normen ble innført, tyder på at de uønskede forskjellene har særlig stor risiko for å oppstå mellom kommunale og private barnehager. Informantene våre var tydelige på at det kan bli vanskeligere for kommunene å styre det samlede barnehagetilbudet hvis

---

<sup>104</sup> Ref. dialog med Kunnskapsdepartementet og Utdanningsdirektoratet.

ikke kommunene lenger kan legge føringer for bemanning på tvers av ulike barnehager. Med andre ord når er det en risiko for at det nasjonale målet om et likeverdig barnehagetilbud ikke nås dersom bemanningsnormen fjernes.

Ettersom bemanningsnormen ble vurdert å være kostnadsnøytral ved innføringen er det utfordrende å beregne et anslag på de økonomiske virkningene av at normen tas bort. Siden de kommunale barnehagene på nasjonalt nivå oppfylte normen også før den ble innført, har normen for disse barnehagene i praksis bundet opp de midlene som allerede ble brukt til bemanning.<sup>105</sup> Det at bemanningen særlig har økt i de private barnehagene peker på at normen har bundet opp midler som de private barnehagene tidligere brukte annerledes. Ettersom de private barnehagene får driftstilskudd basert på kostnadene i kommunale barnehager, har ikke en endring i private barnehagers bemanning påvirket merkostnadene til barnehagesektoren i kommunen. I mangel på et godt sammenligningsgrunnlag for å anslå merkostnadene ved normen, har vi ikke konkrete beregninger å vise til her.

### 5.1.5 Samlet vurdering og anbefaling

Som beskrevet i kapittel 5.1.1 var det før innføringen av bemanningsnormen både for lav voksentetthet i norske barnehager, og for store forskjeller i bemanningen mellom barnehagene, og da særlig mellom private og kommunale barnehager. Det nasjonale målet om et likeverdig barnehagetilbud for alle barn ble ikke nådd, til tross for at man hadde et krav om tilstrekkelig bemanning for at barnehagen skulle være en pedagogisk virksomhet, jf. barnehagelovens § 26.

Etter DFØs vurdering er det derfor sannsynliggjort at det var nødvendig å innføre statlig tiltak for å oppnå målet om et likeverdig barnehagetilbud på tvers av barnehager og kommuner, selv om dette er i strid med rammestyringsprinsippet. Det synes også nødvendig å sikre strukturelle rammer som fører til likhet og dermed også et mer likeverdig barnehagetilbud på tvers av private og kommunale barnehager og på tvers av kommuner. Små barn i barnehagealder må omgis av tilstrekkelig med voksenressurser for å ivareta behovet for omsorg, trygghet, lek og livsutfoldelse. Det legges også til grunn at tilstrekkelig voksentetthet legger til rette for individuell tilpasning av barnehagetilbudet i tråd med barns behov.

Siden bemanningsnormen har hatt stor effekt på bemanningssituasjonen, spesielt i de private barnehagene, har normen vært et egnet virkemiddel til å sikre en mer lik og likeverdig forståelse av hva som er tilstrekkelig bemanning i private og kommunale barnehager. Selv om normen stiller krav til innsatsfaktorene i kommunen, og derfor utgjør et inngrep i det kommunale selvstyret, har normen vært egnet til å redusere de uønskede forskjellene mellom kommunale og private barnehager.

#### Anbefaling

DFØ har, med det kunnskapsgrunnlaget vi har gjennomgått, ikke grunnlag for å anbefale endringer i dagens bemanningsnorm. Dette begrunnes med behovet for å sikre likeverdige

---

<sup>105</sup> Dette gjelder på nasjonalt nivå. For de kommunene som tidligere lå under normen, har normen reelt sett ført til merkostnader der også kommunale barnehager har økt bemanning som følge av normen.

tjenester på tvers av kommunale og private barnehager, og utfordringene en opphevelse av normen vil gi for kommunenes mulighet til å sikre et godt, samlet barnehagetilbud på tvers av kommunale og private barnehager i kommunen. Selv om en norm på kommunenivå vil være mer i tråd med retningslinjene for statens styring av kommunene, vil en slik ordning i praksis kunne gi større skjevheter mellom bemanningen i private og kommunale barnehager. Dette fordi kommunen ikke styrer bemanningen i de private barnehagene.

## 5.2 Pedagognorm i barnehage

### 5.2.1 Kontekst og bakgrunn

I 1996 ble det i *forskrift om pedagogisk bemanning og dispensasjon i barnehager* stilt krav om én pedagogisk leder per 14-18 barn når barna er over tre år og én pedagogisk leder per 7-9 barn når barna er under tre år og barnas daglige oppholdstid er over seks timer.

Fra 2017 ble forskriften endret, og det ble stilt krav om at barnehagen skal ha *forsvarlig* pedagogisk bemanning. Forskriftens krav om én pedagogisk leder per 14-18 barn når barnet er over tre år og én pedagogisk leder per 7-9 barn når barna er under tre år ble opprettholdt.

Fra august 2018 ble kravene til pedagoger i barnehagene skjerpet, etter at flere offentlige utredninger og stortingsmeldinger hadde påpekt at barnehagene hadde for få ansatte med relevant pedagogisk erfaring. Det var også stor variasjon mellom barnehagene mht. hvor mange barn det var per barnehagelærer. I Kunnskapsdepartementets høringsnotat fra 2017 viser departementet blant annet til at OECD har påpekt at mangelen på pedagogisk personale er en av hovedutfordringene i norske barnehager, og at denne mangelen kan gå ut over kvaliteten på barnehagetilbudet og barnas utbytte av å gå i barnehage. De skriver at OECD blant annet anbefaler at Norge setter seg kvantitative mål for å øke andelen pedagogisk personale (ECEC policy review 2015).<sup>106</sup>

Om behovet for en skjerpet pedagognorm skriver departementet følgende:<sup>107</sup>

*Det er forholdsvis stor forskjell mellom barnehagene når det gjelder antall ansatte med pedagogisk utdanning. (...) Det er avgjørende for barnas utvikling og trivsel at de møter kompetente og engasjerte voksne i barnehagen. Barnehagens samlede kompetanse har stor betydning for hvor godt barnehagetilbudet er. For å løfte kvaliteten i barnehagene, mener departementet derfor at det er nødvendig å skjerpe minimumskravet til pedagogisk bemanning.*

Skjerpet pedagognorm innebærer at intervall-normen i *forskrift om pedagogisk bemanning og dispensasjon i barnehager* ble opphevet, og at forskriftens krav ble endret til at barnehagen skal ha minst én pedagogisk leder per syv barn under tre år og én pedagogisk leder per 14 barn over tre år.

Nasjonal barnehagestrategi mot 2030, *Barnehagen for en ny tid*, slår fast at målet er et tilgjengelig og likeverdig barnehagetilbud for alle barn, og at barnehagen skal tilrettelegge

<sup>106</sup> Kunnskapsdepartementet (2017). *Høringsnotat*, s. 10

<sup>107</sup> Kunnskapsdepartementet (2017). *Høringsnotat*, s. 12-13

det pedagogiske tilbudet etter barnas behov og forutsetninger, i tråd med barnehageloven og rammeplanen.<sup>108</sup>

### 5.2.2 Funn fra informasjonsinnhenting

Forskrift om pedagogisk bemanning og dispensasjon i barnehager fastslår at barnehagen skal ha en forsvarlig pedagogisk bemanning. Videre konkretiseres dette gjennom skjerpet pedagognorm, som stiller krav om minst én pedagogisk leder per syv barn under tre år og én pedagogisk leder per fjorten barn over tre år. Målet med barnehagen som pedagogisk virksomhet, er å gi barna et tilrettelagt tilbud i tråd med barnehageloven og rammeplanen.

Ett barn til utløser krav om en ny fulltidsstilling som pedagogisk leder. I barnehager der over halvparten av barna har avtalt kortere oppholdstid enn seks timer per dag, skal omregnede heltidsplasser legges til grunn i beregningen av normen for pedagogisk bemanning etter andre ledd. Pedagognormen gjelder for barnehagen som helhet.

Barnehageloven stiller krav om at pedagogisk leder må ha utdanning som barnehagelærer. Likeverdig med barnehagelærerutdanning er annen treårig pedagogisk utdanning på høghskolen.

Kommunen kan gi dispensasjon fra utdanningskravet for inntil ett år om gangen, slik at en person som ikke oppfyller utdanningskravet, kan jobbe som pedagogisk leder.

#### Hvordan løser kommunen dagens krav?

Ifølge tall fra Utdanningsdirektoratet oppfylte 65 prosent av barnehagene normen for pedagogisk bemanning i 2023. Det er en nedgang på 2 prosentpoeng fra 2022. 9 prosent av barnehagene oppfylte ikke pedagognormen, mens 26 prosent av barnehagene oppfylte pedagognormen med dispensasjon. Det vil si at de har nok pedagogiske ledere, men at én eller flere av disse ikke har godkjent utdanning som barnehagelærere. Totalt mangler det 2 822 årsverk på nasjonalt nivå for å oppfylle kravet om maks 14 barn per pedagogisk leder. I 2022 manglet det 2 580 årsverk.<sup>109</sup>

Det er fylkesvise forskjeller mht. i hvilken grad pedagognormen oppfylles. Mens 93 prosent av barnehagene i Agder oppfyller pedagognormen uten dispensasjoner, er det kun 37 prosent av barnehagene i Akershus som gjør det samme. I mange fylker er det en stor andel barnehager som oppfyller pedagognormen med dispensasjoner, og dette gjelder blant annet Akershus. Det er størst andel barnehager som ikke oppfyller pedagognormen (i det hele tatt) i Buskerud, Vestfold og Nordland.

Det er relativt små forskjeller mellom kommunale og private barnehager. Private barnehager har i gjennomsnitt 13,6 barn per barnehagelærer, mens kommunale barnehager har 13,3.

#### Hva vet vi om virkningene av dagens krav?

I fase 2 finner vi bred enighet blant alle våre caseinformanter om at den skjerpede pedagognormen har ført til at det er flere kvalifiserte fagpersoner til stede i barnehagene og

<sup>108</sup> Kunnskapsdepartementet (2023). *Barnehagen for en ny tid*.

<sup>109</sup> Utdanningsdirektoratet (2024). «Fakta om barnehager 2023».

at det gir bedre kvalitet på tilbudet. Dette samsvarer med synspunkter fra faglinjen i kommunene fra fase 1. Informanter fra KS, og i hovedsak også kommunedirektørnivået fra i fase 1, mente imidlertid at normer generelt virker begrensende på muligheten for effektiv oppgaveløsning og innovasjon.

Både kommunedirektører og faglinjen i casekommunene hevder at normen oppleves som et viktig sikkerhetsnett for å sikre ressurser, og at normen sikrer likhet når det gjelder pedagogbemanning i private og kommunale barnehager. Normens betydning når det gjelder å sikre ressurser fremkom også som sentralt fra faglinjen i intervjuene vi hadde i fase 1. Casekommuner som har ligget under normen tidligere, sier at pedagogbemanningen har økt etter at normen ble innført, og at de jobber aktivt med å oppfylle normen. De understreker at flere barnehagelærere bidrar til på løfte kompetansenivået i barnehagene.

Informanter fra statsforvalterembeter gir uttrykk for at pedagognormen er enda viktigere for kvaliteten på tilbudet enn det bemanningsnormen er, og samlet sett skal de to normene sikre både tilstrekkelig bemanning og faglig kvalitet. Informanter fra embetene var videre opptatt av at pedagognormen er viktig for å skape et profesjonsfellesskap og gjøre det attraktivt for barnehagelærere og andre å søke seg til barnehagene.

Også fra kommunesiden vises det til at pedagognormen har bidratt til bedre kvalitet i barnehagene ved at antallet pedagoger har økt. Fra fagsiden i kommunene er det flere som gir uttrykk for at de gjerne skulle hatt enda høyere pedagogtetthet og gjerne også personell med mastergradskompetanse.

Dette samsvarer med statistikken omtalt foran, som viser at innføringen av den skjerpede pedagognormen har bidratt til å redusere bemanningsforskjellene mellom barnehager og kommuner, selv om de store rekrutteringsutfordringene gjør at forskjellene fortsatt er tydelige. Våre informantgrupper påpeker også at rekruttering av barnehagelærere er den største utfordringen, og de sier at pedagognormen derfor også er den normen det er vanskeligst å oppfylle.

Informanter fra statsforvalterembetene er tydelige på at pedagogene på mange måter er garantistene for at lovfestede rettigheter ivaretas. Det er pedagogene som skal planlegge arbeidet og det ligger til deres rolle og oppgaver å bidra til at barnehageloven og rammeplanen følges.

Pedagognormen reduserer barnehageeiers handlingsrom, enten det er kommunale eller private eiere. Dette kom tydelig til uttrykk i fase 1, hvor KS mente pedagognormen var et uforholdsmessig stort inngrep i det kommunale selvstyret. Flere informanter fra kommunene mente også at pedagognormen er for streng siden den må oppfylles for den enkelte barnehage. De ønsket mer tverrfaglig kompetanse, og mer fleksibilitet i bruken av kompetansen på tvers av avdelinger (og barnehager). Representanter for de fagansvarlige i kommunene og interesseorganisasjonene var imidlertid langt mer positiv til både bemanningsnorm og pedagognorm. Informanter både fra fase 1 og fase 2 var samtidig oppmerksom på at det å binde ressurser til én sektor på denne måten samtidig begrenser kommunens mulighet til å gjøre tverrsektorielle prioriteringer, og at dette også kan ha

uheldige sider. Som vist i kapittel 3 kan krav på innsatsfaktornivå både vri ressursbruken innad i den enkelte sektor og begrense muligheten for tverrsektorielle prioriteringer.

Informanter fra statsforvalterembeter la vekt på at pedagognormen i likhet med bemanningsnormen, sikrer at ressursene som tilføres barnehagene blir mer treffsikre, fordi det stilles krav til innsatsfaktorene bemanning og kompetanse. De viste også til at normene gir forutsigbarhet for kommunene og gjør det lettere å budsjettere og ha kontroll på økonomien. Uten normene frykter representanter fra statsforvalterembeter at midler vil forsvinne fra oppvekstsektoren og overføres til helse- og omsorgssektoren.

Enkelte informanter i fase 1 og noen av informantene i fase 2 viser til at enkelte barnehager kan la være å tilby barnehageplass hvis det innebærer at man da krysser normkravet, og på den måten utløser et ekstra årsverk. Ettersom kommunen er ansvarlig for det samlede barnehagetilbudet kan dette være en utilsiktet effekt som påvirker kommunens handlingsrom, men også ivaretagelsen av individuell rett til barnehageplass.

På samme måte som for de andre normene, ser vi at noen informantgruppers synspunkter varierer i fase 1 versus fase 2. Som nevnt kan det være flere årsaker til dette, men en faktor er at spørsmålsstillingen i fase 1 og fase 2 er forskjellig, ved at vi i fase 1 ønsket innspill på hvordan statlig styring påvirker handlingsrom, kvalitet og prioriteringseffektivitet i kommunene, mens vi i fase 2 ønsket innspill på hvordan en situasjon med økt rammestyring kunne påvirke det samme bildet.

### **5.2.3 Drøfting og vurdering av dagens norm – er statens styring forholdsmessig?**

#### **Hva var problemet da normen ble innført?**

Som beskrevet i kapittel 5.2.1 hadde flere offentlige utredninger og stortingsmeldinger påpekt at barnehagene hadde for få ansatte med relevant pedagogisk erfaring i forkant av innføringen av normen. Det var også (for) stor variasjon mellom barnehagene mht. hvor mange barn det var per barnehagelærer. I Kunnskapsdepartementets høringsnotat fra 2017 viser departementet blant annet til at OECD har påpekt at mangelen på pedagogisk personale er en av hovedutfordringene i norske barnehager, og at denne mangelen kan gå ut over kvaliteten på barnehagetilbudet og barnas utbytte av å gå i barnehage.<sup>110</sup> Det nasjonale målet om et likeverdig barnehagetilbud uavhengig av barnehage og kommune var følgelig ikke nådd.

#### **Hvilke antakelser lå til grunn for valg av pedagognorm som løsning på problemet?**

På samme måte som for bemanningsnormen, bygger pedagognormen i barnehage på en rekke antakelser om årsaker og virkninger.

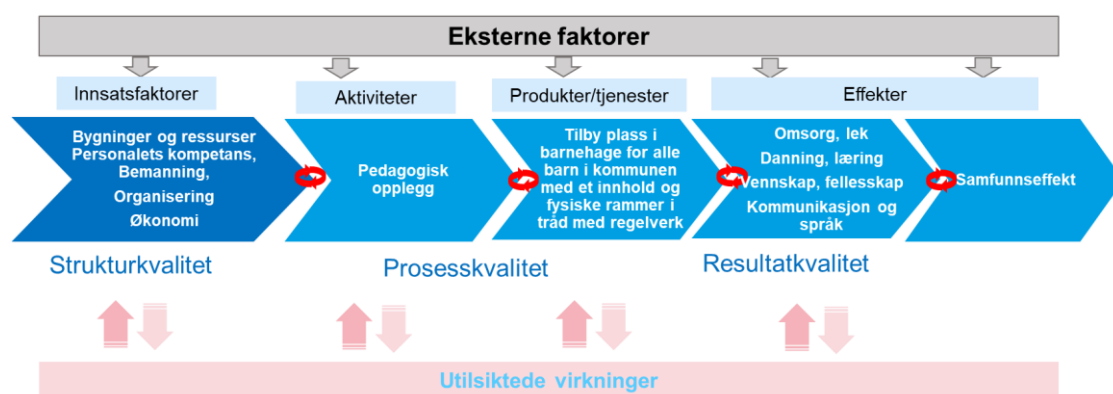
Resonnementet bak innføringen av pedagognormen følger resonnementet vi beskrev under bemanningsnormen. Det er lagt til grunn at strukturelle rammer i form av norm for pedagogtetthet, vil bidra til likhet når det gjelder pedagogtetthet i barnehagene. Det legges til grunn at økt pedagogtetthet i barnehagene er en forutsetning for at barnehagene kan utarbeide et

<sup>110</sup> Kunnskapsdepartementet (2017). *Høringsnotat*, s. 10.

pedagogisk tilbud som oppfyller målene i barnehageloven og rammeplanen for barnehagene.

I og med at barnehagens innhold skal hensynta det enkelte barns og barnegruppes behov og forutsetninger, og også legge til rette for barn med særskilte behov, legges det til grunn at barnehagen har behov for personell med pedagogisk kompetanse innrettet mot den alderen som barnehagebarn har. Videre legges til grunn at økt pedagogtetthet benyttes til aktiviteter som styrker det pedagogiske opplegget i barnehagen og som sørger for likeverdig barnehagetilbud på tvers av avdelinger, barnehager og kommuner uavhengig av eierform. Et likeverdig og godt barnehagetilbud skal bidra til at barnehagebarn, uavhengig av i hvilken barnehage de går i, har et godt utgangspunkt for å mestre overgangen til skole og senere voksenliv.

Resonnementet kan illustreres i følgende modell:



Logikken i modellen er at man ved å gå mot høyre i modellen legger til grunn en årsaks-virkningsmekanisme, der en gitt kvalitet og mengde innsatsfaktorer som til sammen utgjør strukturkvaliteten, benyttes til å gjennomføre prosesser og aktiviteter som er innrettet på en formålstjenlig måte (prosesskvalitet) slik at man oppnår produkter/tjenester som er av en kvalitet som igjen gir ønsket effekt hos brukeren (resultatkvalitet).

### I hvilken grad synes de antatte årsakssammenhengene å stemme?

Innføringen av pedagognormen har fungert etter hensikten, ved at det har blitt ansatt flere pedagoger i barnehagene, selv om det er mer krevende å oppfylle pedagognormen enn bemanningsnormen. Både kommunedirektører og faglinjen i casekommunene bekrefter at normen har sikret større likhet når det gjelder pedagogbemanning i private og kommunale barnehager. Utdanningsdirektoratet skriver også at det har vært en betydelig forbedring av barnehagelærertettheten etter skjerpingen av pedagognormen.<sup>111</sup> Samtidig påpeker flere av våre informanter at det er vanskelig å skaffe nok pedagoger og at de har mange dispensasjoner.

Når det gjelder resonnementet som årsakskjeden bygger på, understreker samtlige casekommuner og en samstemt fokusgruppe med statsforvalterembeter at de mener pedagogisk kompetanse er en forutsetning for å kunne oppfylle de pedagogiske mål som

<sup>111</sup> Utdanningsdirektoratet (2021). *Oppfølging av bemanningsnorm og forsterket pedagognorm i barnehagen*.



settes i barnehageloven og rammeplanen for barnehagene. Alle våre informanter i fase 2, både oppvekstsjefer i kommunene, kommunedirektører og representanter fra statsforvalterembeter, er tydelige på at flere pedagoger i barnehagene generelt har vært med på å heve kvaliteten. Som nevnt tidligere er det også flere av informantene fra fase 1 som gir uttrykk for at normkravene på barnehagesektoren har bidratt til økt kvalitet i barnehagene.

Når det gjelder eksterne faktorer, påpeker alle casekommunene at det er store forskjeller mellom barnegrupper. Dette kan innebære at behovene for pedagogressurser er større i noen barnehager enn i andre, og at det også kan være behov for annen kompetanse enn barnehagelærere. Dette er også et funn som ble påpekt av flere informanter i fase 1. Selv om normen er en minimumsnorm, og åpner for å ansette flere pedagoger enn det lovbestemte kravet, er det problemer med å få tak i nok barnehagelærere i mange kommuner. Samtidig er det gjennomgående at man ser det som krevende å skulle tilpasse pedagogbemanningen til behovet i enkeltbarnehager, all den tid barnegruppene endres over tid, og en slik tilnærming kan innebære uforutsigbarhet både for ledelse, barn og ansatte.

### **Er pedagognormen forholdsmessig statlig styring?**

#### *Er tiltak nødvendig for å oppfylle nasjonale mål?*

I hele perioden fra barnehagelovens ikrafttredelse i 1975 og frem til i dag, har barnehageloven hatt en bestemmelse om at barnehagen skal ha en tilstrekkelig bemanning til å drive tilfredsstillende pedagogisk virksomhet. Og i hele perioden fra 1996 og frem til 2018, har forskrift om pedagogisk bemanning og dispensasjon konkretisert dette i en norm for pedagogtetthet, i form av intervaller. Imidlertid har det vært store forskjeller mellom kommuner og barnehager i pedagogbemanning i hele perioden.

Forskjeller i pedagogbemanning både innad i og på tvers av kommuner kan i utgangspunktet være i tråd med intensjonen i rammestyringsprinsippet, altså at kommunene og barnehageeiere skal tilpasse pedagogbemanningen til behovet. Da pedagognormen ble skjerpet til dagens eksakte forholdstalls-norm 1. august 2018, var imidlertid bakgrunnen at intervall-normen ga for store variasjoner i den pedagogiske bemanningen, og til dels ga rom for fortolkning og tilpasning som innebar uønskede kvalitetsforskjeller.

Det at pedagogtettheten, på tross av forsvarlighetskravet og den tidligere intervall-normen, varierte og ga kvalitetsforskjeller mellom barnehagene både innad i og på tvers av kommuner, er indikasjoner på at det var nødvendig å gjøre noe for å oppnå målet om likeverdig tilbud. Med andre ord var rammestyring alene ikke tilstrekkelig for å sikre et likeverdig barnehagetilbud på tvers av barnehager og kommuner. Vår vurdering er at det var nødvendig å innføre tiltak i form av statlig styring for å sikre et likeverdig pedagogisk innhold i barnehagene på tvers av barnehager og kommuner. Utfordringen når det gjelder kommunenes ansvar for å følge opp det samlede barnehagetilbudet gitt at den private andelen av barnehager er så vidt stor og utenfor kommunenes styringsmandat, er vesentlig for vurderingen av nødvendighet.

Selv om tiltak kan sies å ha vært nødvendig, er det imidlertid ikke gitt at et krav på innsatsfaktornivå var nødvendig. Som drøftet i kapittel 2, er innføring av krav som binder

kommunenes ressursbruk på innsatsfaktornivå svært inngripende for lokalt handlingsrom. En pedagognorm begrenser, som tidligere omtalt, kommunens mulighet til å bruke ressurser på andre politikk- og fagområder som lokalpolitikere ønsker å prioritere.

#### *Er pedagognormen egnet til å sikre likeverdighet i barnehagetilbudet?*

For å være forholdsmessig, må pedagognormen også være egnet som virkemiddel til å gi likeverdige tjenester på tvers av eierform og kommuner.

Siden normen påvirker alle barnehager, både private og kommunale, til å oppnå en pedagogbemanning basert på antall barn og barnas alder i barnehagen, vil en som utgangspunkt si at normen er et egnet virkemiddel til å oppnå likhet. Det kan antas at økt pedagogbemanning vil være en viktig forutsetning for å kunne gjøre nødvendige tilpasninger av betydning for tjenestekvaliteten i barnehagen. Dette understøttes av våre funn både fra fase 1 og fase 2, som viser at økt antall pedagoger erfaringsmessig har gitt bedre kvalitet. Utdanningsdirektoratet skriver blant annet også at pedagognormen har bedret strukturkvaliteten, og at dette anses som et viktig grunnlag for prosesskvalitet, selv om sammenhengene ikke er sterke.<sup>112</sup>

Normen påvirker imidlertid ikke bruken av pedagogressursene, og en har derfor ingen sikkerhet for at flere pedagoger rent faktisk brukes på en måte som gir likeverdig kvalitet. Hvordan pedagogressursene blir brukt gjennom barnehagedagen, herunder bruk av plantid, fordeling av bemanningsressurser innenfor åpningstid, i ferier og ved sykefravær, mv, er derfor faktorer som normen ikke direkte påvirker, men som er av betydning for kvalitet og likeverdighet.

Samlet sett mener DFØ det er sannsynliggjort at pedagognormen er et egnet, men ikke fullt ut tilstrekkelig virkemiddel for å få økt pedagogtetthet i barnehagene og mer likeverdige barnehagetjenester på tvers av barnehager uavhengig av eierform og kommune. Spesielt påpekes at normen i seg selv ikke løser det underliggende problemet med at det finnes for få barnehagelærere, og at mange kommuner sliter med å rekruttere og beholde pedagoger som oppfyller kompetansekravet. Utsiktede virkninger knyttet til at kravet om å ansette pedagog i fulltidsstilling i tilfeller der en barnehage krysser norm-grensen, er nevnt av våre informanter, men ikke problematisert i særlig grad.

#### **Hva vet vi om kostnadene ved dagens krav?**

I budsjettforliket for statsbudsjettet for 2017 ble det bevilget 172,2 mill. kroner til flere barnehagelærere. I statsbudsjettet for 2018 ble bevilgningen økt til totalt 424 mill. kroner for å dekke helårseffekten av tiltaket. Midlene ble overført til det kommunale rammetilskuddet. Ved fastsettelsen av veksten i frie inntekter i statsbudsjettet for 2022 ble det også tatt hensyn til kommunenes kostnader til økt grunnbemanning (bemanningsnormen) og flere pedagoger (pedagognormen) i barnehagene. Det ble imidlertid ikke fastsatt et konkret beløp fra regjeringen, og vi har derfor ikke konkrete kostnader å vise til utover bevilgningen i 2018.

---

<sup>112</sup> Utdanningsdirektoratet (2021). *Oppfølging av bemanningsnorm og forsterket pedagognorm i barnehagen*.

I intervjuer med representanter fra kommunene viser enkelte til at konkurransen om arbeidskraften gjør at de har måttet øke lønnsnivået for pedagoger i barnehagene. Når det er et stort behov for pedagoger, blir det konkurranse mellom kommunene og flere må strekke seg etter nabokommunenes lønnsnivå.

### 5.2.4 Drøfting og vurdering av alternativer

Følgende tre alternativer til dagens pedagognorm kom opp som aktuelle i fase 1:

- I. Pedagognormen settes som gjennomsnitt på kommunenivå
- II. Pedagognormen tas bort
- III. Pedagognormen gjøres mer fleksibel

#### Alternativ I Pedagognorm som gjennomsnitt for kommunen

En pedagognorm som gjennomsnitt for kommunen vil være noe mer i tråd med rammestyringsprinsippet, ved at det åpner for at kommunen kan gjøre lokale prioriteringer i pedagogbemanningen i noe større grad enn i dag. Det vil også være i tråd med retningslinjene for statens styring av kommunene, som sier at dersom bemanningsnormer skal innføres så bør disse fastsettes på kommunenivå og ikke knyttes til bestemte kommunale enheter eller institusjoner.<sup>113</sup>

Med en pedagognorm som gjennomsnitt for kommunen vil statens styring fremdeles innrettes mot innsatsfaktornivået. En norm på kommunenivå vil derfor opprettholde et minimum av ressurser til barnehagesektoren, noe informanter både fra fase 1 og fase 2 isolert sett opplever som positivt selv om flere også påpeker at de ser at en norm generelt sett begrenser handlingsrommet på mer overordnet nivå. En norm på kommunenivå vil imidlertid gi kommunene fleksibilitet til å omfordele ressurser på tvers av barnehager i kommunen. For noen kommuner kan dette være en fordel der for eksempel sosioøkonomiske forhold tilsier at en skjevfordeling kan bidra til mer likeverdige tjenester. Noen informanter fra fase 2 påpeker samtidig at siden normene praktiseres som maksimumsnormer, kan en norm på kommunenivå innebære risiko for at økte ressurser til en barnehage vil innebære at ressursene må tas ned i en annen barnehage med et mindre, men likevel vesentlig behov.

På samme måte som for bemanningsnormen, kan en pedagognorm på kommunenivå utfordre kommunenes mulighet til å sikre et godt, samlet barnehagetilbud på tvers av kommunale og private barnehager i kommunen. Som nevnt ovenfor styrer ikke kommunen pedagogbemanningen i de private barnehagene på samme måte som de gjør for de kommunale barnehagene. Dersom de private barnehagene velger å redusere sin pedagogbemanning, kan de kommunale barnehagene bli nødt til å øke antallet pedagoger i sine barnehager for å oppfylle kravet på kommunenivå. Våre informanter i fase 2, både fra kommuner og fra statsforvalterembeter, er tydelige på at et slikt alternativ vil gjøre det

---

<sup>113</sup> Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2020). *Statlig styring av kommuner og fylkeskommuner*, kap. 3.3.

utfordrende å følge opp det helhetlige barnehagetilbudet på tvers av kommunale og private barnehageeiere i kommunen.

Vurderingene av utilsiktede virkninger med en bemanningsnorm på kommunenivå i kapittel 5.1.4 vil også være gjeldende her. En risiko for større forskjeller mellom kommunale og private barnehager vil kunne bidra til mindre likeverdige tjenester. Når omtrent halvparten av barnehagene er private anses det mulige omfanget å være vesentlig. Dersom det er ønskelig å gå videre med et slikt alternativ, vurderer vi at det kan være mer hensiktsmessig å vurdere en norm som snitt per barnehageeier i stedet for som snitt for kommunen samlet.

Når det gjelder de økonomiske virkningene av en pedagognorm på kommunenivå vil normen fortsette å binde ressurser til barnehagelærer-årsverk i sektoren. Alternativet vil gi kommunene noe økt fleksibilitet, men vi har ikke grunnlag til å vurdere i hvilken grad det vil kunne frigi ressurser som i dag er bundet til en mer detaljert norm. DFØ er ikke kjent med at det har blitt gjort beregninger knyttet til et slikt alternativ tidligere, og vi har ikke et anslag å vise til her.<sup>114</sup>

### **Alternativ II Pedagognormen tas bort**

Å ta vekk pedagognormen vil i praksis bety at det ikke fastsettes et juridisk krav til antallet pedagoger i landets barnehager, og at det vil være opp til barnehageeierne (private og kommunale) selv å vurdere pedagogbehovet utfra de rammer som lov og forskrift gir.<sup>115</sup> En avvikling av pedagognormen innebærer derfor en forflytning av styringen utover i resultat-kjeden, og som påpekt tidligere er en slik styring i tråd med rammestyringsprinsippet. Informantene er enige om at å fjerne pedagognormen vil gi kommunene full handlefrihet på flere måter. De peker blant annet på muligheten til å kunne prioritere ressursbruken innad i barnehagesektoren og handlingsrom til å fordele pedagoger mellom barnehagene.

En avvikling av normen og full handlefrihet til å gjøre lokale tilpasninger innebærer samtidig en økt risiko for utilsiktede og uønskede forskjeller. Erfaringer fra tiden før normen ble skjerpet i 2018 vise en situasjon med lavere pedagogtetthet og større forskjeller mellom kommuner og mellom private og kommunale barnehager.

Våre informanter er samstemte i sin bekymring for at full frihet til å prioritere ressursene opp mot andre sektorer vil kunne føre til at barnehagesektoren mister ressurser. De mener at pedagogandelen i barnehagene vil reduseres dersom normen tas bort, og at dette vil redusere kvaliteten på det pedagogiske innholdet i barnehagene. En frykt for at barnehagesektoren vil tape kampen om ressurser i kommunen gjør at ingen av våre casekommuner, verken på kommunedirektørnivå eller fagnivå, ønsker at normen fjernes.

På samme måte som for bemanningsnormen vil en avvikling av pedagognormen utfordre kommunenes mulighet til å sikre et godt, samlet barnehagetilbud på tvers av barnehager og kommuner. Kommunale og private barnehager kan ha ulike insentiver og vurderinger av hva som er tilfredsstillende pedagogbemanning. En avvikling av normen kan gi uønskede og

---

<sup>114</sup> Ref. dialog med Kunnskapsdepartementet og Utdanningsdirektoratet.

<sup>115</sup> Jf. barnehagelovens §26 om tilstrekkelig grunnbemanning, og bestemmelsen om forsvarlig pedagogisk bemanning i Forskrift 22. juni 2017 nr. 1049 om pedagogisk bemanning og dispensasjon i barnehager.

økte forskjeller i pedagogbemanningen, og gå på bekostning av kvalitet og likeverdige tjenester. Når omtrent halvparten av barnehagesektoren er privateid, vurderer vi, som omtalt over, at virkningene for kvalitet og likeverdige tjenester kan bli vesentlige dersom det ikke følges opp gjennom andre tiltak.

Spørsmålet om å oppheve norm for pedagogisk bemanning ble vurdert i 2004–2005.<sup>116</sup> Den gang mente flertallet av høringsinstansene at departementet fortsatt burde fastsette normer for pedagogisk bemanning. Datidens forskriftsfestede normkrav<sup>117</sup> ble i all hovedsak støttet av de private barnehageeierne og øvrige høringsinstanser, herunder av 16 av 18 fylkesmenn og av et stort flertall av kommunene (211 av 244). Det fremgår videre at KS' standpunkt den gang var at de ikke ønsket normer for pedagogisk bemanning. Departementet konkluderte med at dersom man ikke har nasjonale normer for pedagogisk bemanning, åpner man for at det kan utvikle seg betydelige variasjoner i kvaliteten i barnehagene i Norge. Basert på funn fra fase 1 og våre casekommuner, vurderer vi at mange av de samme argumentene og synspunktene fra den gang også er gjeldende i dag.

Merkostnadene ved den skjerpede pedagognormen vil representere et anslag på forskjellen mellom opprinnelig pedagognorm og skjerpet pedagognorm fra 2018. Med bakgrunn i at vi ikke kjenner til kostnadene ved den opprinnelige pedagognormen, er vårt beste anslag av de økonomiske virkningene ved bortfall av dagens norm den merkostnaden som ble beregnet ved innføring av skjerpet pedagognorm. Det beløpet utgjør omtrent 500 mill. i 2023-kroner.<sup>118</sup> Beløpet representerer et anslag på hva som teknisk sett kan frigis for omprioritering hos stat eller kommune sammenlignet med situasjonen før skjerpet pedagognorm. Kommunenes reelle mulighet til å prioritere andre sektorer eller behov innenfor barnehagesektoren vil imidlertid avhenge av om dette beløpet inndras eller forblir i rammetilskuddet.

### **Alternativ III Pedagognormen gjøres mer fleksibel**

Et tredje alternativ til dagens pedagognorm, som har vært nevnt av noen av våre informanter fra kommunene, går ut på å gjøre dagens norm mer fleksibel. Mer spesifikt pekes det på at det er ønskelig å åpne opp for flere typer pedagoger, som for eksempel idrettspedagoger, barnevernspedagoger, mv. Flexibiliteten kan også økes gjennom å åpne opp for at normen kan oppfylles gjennom prosentvise stillinger istedenfor krav om å utløse en fulltidsstilling når normgrensen passerer.

DFØ har ikke vurdert alternativet med å åpne opp for en bredere pedagogkompetanse ettersom vi ikke har fagkompetanse eller grunnlag for å vurdere hvordan og i hvilken grad andre typer pedagoger ville påvirket kvaliteten i barnehagene. Videre har vi ikke gått inn i hvor store virkninger en prosentvis oppfyllelse kan gi, men siden pedagognormen skal oppfylles innenfor den totale bemanningen kan det innenfor dagens norm teknisk sett være mulig å unngå en situasjon der barnehagen har behov for en ekstra fulltidsstilling samlet

<sup>116</sup> Ot.prp. nr. 72 (2004-2005) Om lov om barnehager (barnehageloven).

<sup>117</sup> I *forskrift om pedagogisk bemanning og dispensasjon i barnehager* var det krav om én pedagogisk leder per 14-18 barn når barna er over tre år og én pedagogisk leder per 7-9 barn når barna er under tre år og barnas daglige oppholdstid er over seks timer.

<sup>118</sup> Beløp justert med kommunal deflator. Kommunal deflator er en indeks for den rene kostnadsutviklingen i kommunal sektor i form av pris- og lønnsvekst.

sett. Altså ved å ha prosentvise stillinger for ansatte som ikke har pedagogkompetanse, slik at den totale bemanningen oppfyller både bemanningsnormen og pedagognormen.

Informantene ser for seg at slike justeringer til dagens pedagognorm vil kunne føre til færre normbrudd, samtidig som det sikres pedagogkompetanse til barnehagene. Et ønske om å åpne for annen pedagogkompetanse synes ofte å henge sammen med et ønske om å ikke bryte dagens norm. Andre peker på at det å inkludere flere typer pedagoger vil kunne legge til rette for et større mangfold i sektorens lokale fagmiljø, og tilpasse pedagogkompetansen etter behov. Flere påpeker imidlertid at dagens pedagognorm også gir denne muligheten siden omtrent halvparten av bemanningen ikke har spesifikke kompetansekrav. De samme mener derfor at det ikke er nødvendig å endre dagens pedagognorm for å øke faglig mangfold. Videre peker noen informanter på at hvis det åpnes opp for en bredere pedagogkompetanse vil det kunne svekke anerkjennelsen til barnehagelærernes kompetanse, og utgjøre en risiko for at denne spesialkompetansen vannes ut.

### 5.2.5 Samlet vurdering og anbefaling

Som beskrevet i kapittel 5.2.1 hadde flere offentlige utredninger og stortingsmeldinger, i forkant av at den skjerpede pedagognormen ble innført, påpekt at barnehagene hadde for få ansatte med relevant pedagogisk. Det var også (for) stor variasjon mellom barnehagene mht. hvor mange barn det var per barnehagelærer. Det nasjonale målet om et likeverdig barnehagetilbud uavhengig av barnehage og kommune var følgelig ikke nådd.

Som drøftingen har vist, er det sannsynliggjort at det har vært, og fremdeles er, nødvendig med statlige tiltak for å sikre et mer likeverdig barnehagetilbud på tvers av kommunale og private barnehager og også på tvers av kommuner. I og med at pedagoger er nødvendige for at barnehagen skal kunne ha et pedagogisk innhold i tråd med lovens og rammeplanens intensjoner, er det også sannsynliggjort at mer likhet i pedagogtettheten på tvers av barnehager uavhengig av eierform, bidrar til mer likeverdighet i tjenestetilbudet.

Når det gjelder egnethet, konkluderte vi foran med at det er sannsynliggjort at pedagognormen er et egnet virkemiddel for å få en økt og samtidig likere pedagogtetthet i barnehagene. Normen er imidlertid ikke et tilstrekkelig virkemiddel for å få mer likeverdige barnehagetjenester på tvers av barnehager uavhengig av eierform og kommune. Spesielt påpekes at normen i seg selv ikke løser det underliggende problemet med at mange barnehager sliter med å rekruttere og beholde pedagoger som oppfyller kompetansekravet.

#### Anbefaling

DFØ har, med det kunnskapsgrunnlaget som er gjennomgått i denne område-gjennomgangen, ikke grunnlag for å anbefale endringer i dagens pedagognorm. Dette begrunnes med behovet for å sikre likeverdig tjenester på tvers av kommunale og private barnehager. En endring til en norm som snitt på kommunenivå eller en avvikling av normen, vil gi utfordringer for kommunens oppfølging av det samlede barnehagetilbudet, og spesielt for kommunens mulighet til å følge opp likeverdighet når det gjelder pedagogisk kvalitet i private barnehager.

Samtidig ser vi at det fremdeles er utfordringer med å rekruttere kvalifiserte barnehagepedagoger. Flere påpeker at normen er med på å gi anerkjennelse til yrket, og det forventes

derfor at normen på sikt også kan bidra til å bedre rekrutteringssituasjonen. Imidlertid er det viktig å erkjenne at normen i seg selv ikke løser det underliggende problemet med at det er for få kvalifiserte pedagoger. Det anbefales derfor å utforske underliggende årsaker med sikte på at stat og kommune kan tilrettelegge bedre for nødvendig pedagogkompetanse i barnehagene.



## 6 Statens styring av den kommunale helse- og omsorgssektoren

Helse- og omsorgssektoren utgjør i gjennomsnitt omtrent 40 prosent av kommunens utgifter, hvor omsorgstjenester er det klart største utgiftsområdet. Av dette utgjør lønnskostnader den klart største delen av disse utgiftene; for omsorgstjenestene utgjør lønnskostnader 77 prosent av de totale kostnadene.<sup>119</sup>

Krav som påvirker hvordan kommunene kan bruke personellet innen helse- og omsorgstjenestene er imidlertid utformet noe annerledes enn på barnehage og grunnskole. Kommunene skal *sørge for* en rekke helse- og omsorgstjenester, de skal ha *knyttet til seg* ulike profesjoner, og de må gi *nødvendige og forsvarlige* helsetjenester. Det er ikke bemanningsnormer innen helse- og omsorgstjenestene, slik som på barnehage og skole.

Intervjuguiden på helse og omsorg har vært annerledes utformet enn på oppvekst, og hatt en mer åpen og utforskende tilnærming. Grunnen til dette er at det ble besluttet en mer åpen og kartleggende inngang til denne sektoren, som beskrevet i innledningen (kapittel 1). Til forskjell fra oppvekstsektoren har vi ikke gått systematisk gjennom ulike krav i denne sektoren, hvilke konsekvenser kravene får eller mulige alternativer til kravene. I den grad det er aktuelt å gjøre endringer i dagens krav innen helse og omsorg må dette derfor utredes videre.

Som del av forberedelsene til intervjuene gjorde vi en kartlegging av lovkrav og rettigheter som kunne tenkes å påvirke kommunenes bruk av personell innen helse- og omsorgssektoren. Det var svært få av disse kravene som ble nevnt i intervjuene med casekommuner og sektormyndigheter.<sup>120</sup> I vår informasjonsinnhenting ble tre tema nevnt spesielt på spørsmål om hvilke krav kommunene opplever å begrense lokalt handlingsrom når det gjelder fleksibel bruk av personellressurser innen helse og omsorg:

1. Individuell rett til BPA
2. Kompetansekrav ved bruk av tvang for personer med psykisk utviklingshemning
3. Krav fra Husbanken for å få investeringstilskudd ved bygging av institusjoner

Disse tre temaene drøftes nærmere i kapittel 6.1-6.3. Vi har også spurt spesifikt om hvordan kommunene opplever handlingsrommet i Helsedirektoratets veiledere og retningslinjer. Dette omtales i kapittel 6.4.

I tillegg har det kommet opp enkelte andre tema i intervjuene, som omtales kort i kapittel 6.5. Flere av disse temaene er imidlertid grundig omhandlet i andre utredninger, herunder Helsepersonellkommisjonen og Generalistkommuneutvalget.

<sup>119</sup> NOU 2023: 4. *Tid for handling. Personellet i en bærekraftig helse- og omsorgstjeneste*, s. 77.

<sup>120</sup> Samlebetegnelse for direktorater og representanter fra statsforvalterembeter.

## 6.1 Lovfestet rett til brukerstyrt personlig assistent (BPA)

Brukerstyrt personlig assistent (BPA) inkluderer i prinsippet ikke helsetjenester, og BPA-ansatte er i hovedsak ikke helsepersonell. I tillegg bruker mange kommuner private tjenesteytere til BPA-ordningen. Sån sett er denne ordningen litt på siden av avgrensningene som ble gjort for fase 2 av dette prosjektet, som omhandler *fleksibel bruk av personellressurser* innenfor kommunale helse- og omsorgstjenester. Flere informanter (både kommuner og statsforvaltere) har imidlertid tatt opp BPA som en ordning som binder opp mye ressurser innen kommunal helse og omsorg, og det er på bakgrunn av dette at dette kravet beskrives her. Det er også åpning for at helsetjenester kan legges inn i BPA-ordningen, dersom kommunen vurderer at det er hensiktsmessig. Vi har ikke kartlagt i hvilken grad våre casekommuner organiserer helsetjenester som en del av BPA-ordningen i sine kommuner.

### 6.1.1 Beskrivelse av dagens krav

Brukerstyrt personlig assistent (BPA) er rettet mot personer med langvarig og stort behov for personlig assistanse. BPA er ikke en tjeneste, men en måte å organisere praktisk bistand på. BPA er både en sørge for-plikt for kommunene (trådte i kraft i 2000), og en individuell rettighet (trådte i kraft i 2015). Sørge for-plikten innebærer at kommunene er pålagt å ha BPA som en del av sitt samlede tjenestetilbud. Rettighetsfestingen i 2015 innebar at brukere som oppfyller bestemte vilkår, fikk rett til å kreve sine tjenester organisert som en BPA-ordning.

Ifølge loven, og som utdypet i rundskriv fra Helse- og omsorgsdepartementet<sup>121</sup>, er retten til BPA knyttet opp mot et konkret timebehov. Dette innebærer at kommunen skal utrede og fastlegge hvor mange timer personlig assistanse brukeren har behov for i hvert enkelte tilfelle. Dersom kommunen vurderer brukerens bistandsbehov til minst 32 timer per uke (og rettighetsbestemmelsens øvrige vilkår er oppfylt) vil vedkommende kunne ha rett til å få den personlige assistansen organisert som BPA. Brukere med et tjenestebehov på mellom 25 og 32 timer per uke vil også ha rett til BPA, med mindre kommunen kan dokumentere at slik organisering vil være vesentlig mer kostnadskreven.

BPA-ordningen gir brukeren stor frihet til å selv avgjøre hvilke oppgaver assistenten skal utføre, så lenge arbeidet faller innenfor det som hører inn under begrepene personlig assistanse og avlastning. BPA inkluderer imidlertid i prinsippet ikke helsetjenester, men det kan avtales helsetjenester i koordinasjon med kommunen som oppdragsgiver.<sup>122</sup> 33 prosent av mottakerne av BPA mottar hjemmesykepleie i tillegg.<sup>123</sup> Som hovedregel skal ikke kommunen regulere hvilke oppgaver assistenten skal utføre, eller hvordan timene skal disponeres. Dette er fordi at det forutsettes at brukerne selv er best i stand til å disponere assistansen på den måten som best ivaretar deres behov.<sup>124</sup>

<sup>121</sup> Rundskriv nr. 1-9/2015 (ref. 15/4398) – Rettighetsfesting av brukerstyrt personlig assistanse (BPA).

<sup>122</sup> Helsedirektoratet (2023). *Kompetanseløft 2025 - Årsrapport 2021*, kap. 3.4.

<sup>123</sup> Helsedirektoratet (2023). *Kommunale helse- og omsorgstjenester 2022*, kap. 3.5.

<sup>124</sup> Rundskriv nr. 1-9/2015 (ref. 15/4398).

Det er kommunen som har forvaltningsansvaret for personlig assistanse og det overordnede ansvaret for organiseringen og driften av den enkelte BPA-ordningen, i tillegg til selve tjenesteytingen. Kommunene må følge de alminnelige reglene om saksbehandling og vedtak i forvaltningsloven kapittel IV og V når de fatter vedtak om BPA. God saksbehandling skal sikre at den enkelte tilbys riktige tjenester, i tilstrekkelig omfang og til rett tid. Samtidig skal disse hensynene balanseres mot hensynet til effektiv forvaltning og riktig bruk av offentlige ressurser.

Statsforvalteren er klageinstans for kommunens vedtak om BPA, og også tilsynsmyndighet. Statsforvalteren skal også veilede kommunene om gjeldende rett, bl.a. i forbindelse med behandling av klagesaker eller i forbindelse med tilsyns- og kontrollvirksomhet.

NOU-en «Selvstyrt er velstyrt» fra 2021 beskriver utviklingstrekk ved BPA-ordningen i detalj, og gjennomgår de mange evalueringene som er gjort siden ordningen ble lovfestet i 2020 (se kapittel 5 i NOU-en).<sup>125</sup>

## 6.1.2 Funn fra informasjonsinnhenting

### Hvordan løser kommunene dagens krav, og hvilke virkninger har de?

BPA skal være et viktig bidrag til likeverd, likestilling og samfunnsdeltakelse for personer med nedsatt funksjonsevne og stort behov for bistand.<sup>126</sup> En undersøkelse fra 2017 viser at BPA-mottakerne jevnt over er fornøyd med ordningen, og at BPA ga dem muligheten til å leve et friere liv.<sup>127</sup> Flere informanter fremhever også at BPA er en viktig ordning for mange personer, og at ordningen har stor betydning for enkeltpersoners livskvalitet, selvstendighet og muligheten til å leve et helt og verdig liv sammen med familien.

4 av våre 5 casekommuner (både kommunalsjefer helse/omsorg og kommunedirektører) nevnte BPA som en utfordring, hovedsakelig på grunn av høye og økende kostnader knyttet til ordningen. Dette inntrykket ble også bekreftet av sektormyndighetene, som tok opp BPA som en økende utfordring for kommunene. Både de små og de store kommunene problematiserte at enkeltbrukere med stort behov for assistanse utgjør en stor kostnad. De problematiserer videre at det brukes mye ressurser på enkeltbrukere, på bekostning av andre behov, f.eks. folkehelseiltak eller tiltak som kunne kommet flere (grupper) til gode. To av casekommunene sa også at BPA-ordningen binder opp helsepersonell som de kunne brukt til andre oppgaver. Selv om kommunene har handlingsrom i lovverket om BPA til å vurdere både om tjenesten skal tilbys som BPA, og i hvilket omfang, sier disse informantene at de opplever lite handlingsrom i praksis. Dette drøftes nærmere i kapittel 6.1.3.

Det er flere andre rapporter som også viser at BPA har økt i omfang de siste 10-15 årene.<sup>128</sup> Som beskrevet i NOU-en fra 2021, har antall personer som mottar BPA økt de siste 15 årene, fra 2012 personer i 2007, til 3661 personer i 2020. Gjennomsnittlig timetall per person har

---

<sup>125</sup> NOU 2021:11. *Selvstyrt er velstyrt. Forslag til forbedringer i ordningen med brukerstyrt personlig assistanse.*

<sup>126</sup> Prop. 86 L (2013–2014), kap. 1.1.

<sup>127</sup> Ervik m. fl. (2020) i NOU 2021:11, s. 62.

<sup>128</sup> Ervik, m.fl. (2020), NOU 2021:11.

også økt betydelig i samme periode, fra 30 timer i uken i 2007 til over 45 timer i uken i 2020. Videre har det vært en økning i antall personer med høye timetall per uke (mer enn 50 timer per uke), og en nedgang i antall personer med lavere timetall per uke (mindre enn 25 timer per uke).

### Hva vet vi om kostnadene ved dagens krav?

I Prop. 86L (2013-2014) står det at rettighetsbestemmelsen om BPA i utgangspunktet ble antatt å være kostnadsnøytral for kommunene. Grunnen til dette, er ifølge lovproposisjonen at forslaget ikke omfattet særlig kostbare tjenester som nattjenester eller tjenester som krever mer enn én tjenesteyter til stede. Videre ble rettigheten avgrenset til brukere med behov for minst 25-32 timer praktisk bistand i uken. I tillegg ble BPA ansett for (for gitt timetall) å være et rimeligere tilbud enn kommunalt organisert praktisk bistand fordi andelen brukerrettet tid av samlet tidsbruk er høyere ved BPA.<sup>129</sup> Imidlertid ble det i behandlingen av lovforslaget vedtatt å utvide lovbestemmelsen til å inkludere støttekontakt og avlastning for barnefamilier på bestemte vilkår. Dette ble kompensert med 500 millioner kroner.<sup>130</sup>

Det er noe mangelfull registrering av BPA i kommunene, så det er usikkerhet rundt kommunenes faktiske ressursbruk. En undersøkelse av NORCE, gjennomført på vegne av KS, viste at kommunenes kostnader til BPA har økt med 56 prosent fra 2014 til 2018.<sup>131</sup> Deres funn viser at økningen i kostnader skyldes en økning i timetall som er tildelt gjennom BPA-ordningen. Som nevnt i avsnittet over har gjennomsnittlig timetall per person økt betydelig fra 2007-2020, og det har vært en økning i antall personer med høye timetall per uke (mer enn 50 timer per uke) i samme periode.<sup>132</sup> Denne utviklingen er kostnadsdrivende for kommunene. Det presiseres imidlertid at det ikke er påvist at det er en sammenheng mellom økningen i brukere og timetall og rettighetsfestingen av BPA. Med andre ord er det mulig at man ville sett den samme økningen i kommunenes utgifter til BPA også uten rettighetsfestingen.

NORCE har beregnet kommunenes kostnader til BPA ved å se på ulike satser for timelønn. I deres «lavkost»-scenario «brukte kommunene anslagsvis 1,834 milliarder kroner på BPA i 2014. I 2015 økte beløpet med 10,5 % og veksten tiltok i perioden til et samlet beløp på over 2,980 milliarder kroner i 2018.» Kostnadsveksten i dette scenarioet er med andre ord på rundt 1,1 milliard kroner. I deres «høykost-scenario» beregner de en økning i lønnskostnadene fra rundt 2 milliarder kroner i 2014 til mer enn 3,2 milliarder kroner i 2018, hvilket tilsvarer en kostnadsvekst på 1,262 milliarder kroner. De skriver videre at «til sammenligning var brutto driftsutgiftene totalt knyttet til helse- og omsorgstjenester til hjemmeboende om lag 62,3 milliarder kroner i 2018».<sup>133</sup>

<sup>129</sup> Prop. 86 L (2013–2014), kap. 7.

<sup>130</sup> NOU 2021:11, s. 249–250.

<sup>131</sup> Ervik, m.fl. (2020), s. 6.

<sup>132</sup> NOU 2021:11.

<sup>133</sup> Ervik, m.fl. (2020), s. 34-35

En rapport fra en arbeidsgruppe fra 2011 vurderte økonomiske konsekvenser for kommunen ved utvidet bruk av brukerstyrt personlig assistanse (BPA).<sup>134</sup> De viser til beregninger som tilsier at et døgnkontinuerlig tilbud organisert som BPA tilsvarer kostnadene til 4 sykehjemsplasser i KOSTRA-gruppe 13, og at et BPA-tilbud på 37,5 timer per uke tilsvarer kostnadene til en sykehjemsplass. Tilleggstjenester som hjemmesykepleie, nattjeneste, omsorgslønn, avlastning er ikke beregnet inn i disse tallene, og en kan derfor anta at den reelle differansen mellom kostandene ved BPA og sykehjem er vesentlig høyere.

### **Alternativer til dagens krav, og konsekvenser av eventuelle endringer**

NOU-en «Selvstyrt er velstyrt» fra 2021 har utredet alternative innretninger av dagens BPA-ordning, og andre endringer i ordningen (se del VII). Vi har ikke systematisk drøftet alternativer til dagens ordning med casekommunene eller sektormyndighetene i dette prosjektet, men diskutert et par mulige endringer som har kommet opp i intervjuene.

Et alternativ til dagens rettighetsfesting er å gå tilbake til å kun ha BPA som en kommunal sørge for-plikt, slik som det var før 2015. En sørge for-plikt, uten å spesifisere nærmere hvem som har rett til BPA, vil kunne gi kommunene noe mer handlingsrom til å vurdere behovet for og omfanget av tjenesten. Dette vil følgelig også være mer i tråd med rammestyringsprinsippet. På den annen side vil dette kunne gi dårligere livskvalitet for personer som har BPA, dersom endringen fører til at de får redusert timetall eller ikke lenger får BPA. Dersom færre får organisert sitt tjenestebehov som BPA, sier noen av våre informanter at dette vil kunne innebære mer bruk av institusjon (f.eks. barne- og avlastningsbolig). Videre er det imidlertid ikke gitt at kommunenes kostnader til BPA vil reduseres vesentlig selv om BPA kun er en sørge for-plikt, fordi man må anta at brukernes behov vil være de samme uavhengig av hvordan lovkravet utformes. Men slikt lovkrav vil gi kommunene mer frihet til å vurdere hvordan assistansen skal utformes.

Et annet alternativ som har kommet opp er å ramme inn den individuelle rettigheten mer, ved å ha strengere krav for tildeling av tjenesten og for timetall som tildeles. Dette vil kunne ha negative konsekvenser for tjenestekvaliteten, fordi flere da vil få færre timer enn det de mener de trenger, og flere vil kunne få avslag. Kommunene vil imidlertid bruke mindre ressurser på BPA-ordningen.

I tillegg har tre av de største casekommunene (kommunalsjefer helse/omsorg) nevnt at de kunne tenke seg en avgrensning av hvilke oppgaver en assistent skal og ikke skal utføre. Ifølge dagens rundskriv skal BPA omfatte «praktisk bistand til nødvendig rengjøring og annen nødvendig hjelp til alle dagliglivets praktiske gjøremål i hjemmet og i tilknytning til husholdningen».<sup>135</sup> Videre er noe av hensikten med ordningen å gi personer med stort bistandsbehov muligheten til yrkesdeltakelse, utdanning og et aktivt og selvstendig liv. Tre av kommunene i vårt utvalg har imidlertid problematisert at BPA brukes til oppgaver som plenklipping og barnepass, og mener den type praktisk bistand kunne vært organisert på en

---

<sup>134</sup> Helse- og omsorgsdepartementet (2011). *Kostnadsberegninger av utvidet bruk av brukerstyrt personlig assistanse*.

<sup>135</sup> Rundskriv nr. 1-9/2015 (ref. 15/4398), s. 2.

annen (og underforstått) rimeligere måte.<sup>136</sup> Å gjøre endringer i BPA-ordningen som medfører spesifisering av hvilke tjenester en assistent i BPA-ordningen skal utføre, vil i utgangspunktet ikke innebære økt rammestyring av kommunene. Det kan imidlertid gi mer likeverdighet, ved at mer detaljert regulering fører til mindre variasjon mellom kommunene. Slik dagens rettighet er utformet, har bruker selv stor frihet til å disponere de tildelte timene slik vedkommende ønsker.

### 6.1.3 Drøfting og vurdering av lovfestet rett til BPA

#### Hvilke antakelser og forutsetninger lå til grunn?

Lovfestet rett til brukerstyrt personlig assistent (BPA) ble innført i Prop. 86 L (2013–2014). I proposisjonen fremkommer flere antakelser om hvilke virkninger man så for seg ved rettighetsfesting av BPA. Blant annet antok man at rettighetsfesting, slik den ble utformet i proposisjonen, ikke ville føre til en fordeling av kommunens ressurser til enkeltbrukere på bekostning av brukergrupper som faller utenfor rettigheten.<sup>137</sup> Videre antok man at det kunne bli en nedgang i klager på BPA.<sup>138</sup> Man ønsket videre å redusere uønskede forskjeller mellom kommunene når ordningen gikk fra å være et sørge for-krav til å bli en individuell rettighet.

Når det gjaldt kostnader, ble det som beskrevet over vurdert at forslaget var budsjettmessig nøytralt for kommunene, men utvidelsen av lovbestemmelsen til å inkludere støttekontakt og avlastning for barnefamilier ble kompensert. Lovgiver antok videre at BPA isolert sett (for gitt timetall) er et rimeligere tilbud enn kommunalt organisert praktisk bistand fordi andelen brukerrettet tid av samlet tidsbruk er høyere ved BPA.<sup>139</sup> I tillegg skulle rettighetsfesting gi mindre administrasjon, fordi bruker selv kan være arbeidsleder og derfor organisere tjenestene selv.

#### I hvilken grad synes de antatte årsakssammenhengene å stemme?

Vi har ikke gjort en fullstendig gjennomgang av årsaksvirkningene i BPA-ordningen, men vil her trekke opp noen aspekter fra andre rapporter som illustrerer at ordningen ikke har hatt den ønskede virkningen på alle områder.

Flere forskningsrapporter og utredninger peker på at det fortsatt er uønskede forskjeller mellom kommunene når det gjelder utmåling og tildeling av BPA, også etter rettighetsfestingen.<sup>140</sup> Tall fra Helsedirektoratet viser at søknader om BPA har høyest avslagsprosent blant søknader om kommunale helse- og omsorgstjenester i 2019.<sup>141</sup> Videre har det vært en økning i antall klagesaker de siste årene.<sup>142</sup> I NOU-en fra 2021 står det at «BPA er

---

<sup>136</sup> NOU 2021:11 inneholder også en anbefaling om å spesifisere hvilke oppgaver utvalget mener at BPA bør omfatte. Se s. 264-265.

<sup>137</sup> Ibid., s. 16

<sup>138</sup> Ibid., s. 31

<sup>139</sup> Ibid., s. 29

<sup>140</sup> Lindén, m.fl. (2023), Ervik, m.fl. (2020), NOU 2021: 11.

<sup>141</sup> Nærmere beskrevet i NOU 2021:11.

<sup>142</sup> Lindén, m.fl. (2023).

overrepresentert på klagestatistikkene sammenlignet med kommunale helse- og omsorgstjenester generelt». <sup>143</sup> Om lag 40 prosent av klagen får medhold hos statsforvalter.

Når det gjelder kostnader, viser flere rapporter at kommunene har hatt en vesentlig økning i kostnader til BPA de siste årene. <sup>144</sup> Dette skyldes både at antall brukere har økt, og særlig at brukere med høyt timetall har økt. Som beskrevet over, anslår NORCE i sitt lavkost-scenario at kommunene har hatt en kostnadsvekst knyttet til BPA på rundt 1,1 milliard kroner, jf. at rettigheten ble kompensert med 500 millioner. Som allerede nevnt er det imidlertid ikke påvist at det er en sammenheng mellom økningen i brukere og timetall og rettighetsfestingen av BPA. Videre viser rapporten fra NORCE at det ikke har vært kostnadsbesparende at bruker selv skal være arbeidsleder, fordi mange av brukerne ikke er i stand til å ivareta denne oppgaven. <sup>145</sup> Dermed faller dette ansvaret på kommunen.

Våre casekommuner mener at rettighetsfestingen har ført til en fordeling av ressurser til enkeltbrukere på bekostning av brukergrupper som faller utenfor rettigheten. NOU-en fra 2021 mener også at dagens rett til BPA fører til uheldig forskjellsbehandling mellom funksjonshemmede. <sup>146</sup>

### Drøfting

Vår gjennomgang av de antatte virkningene ved å rettighetsfeste BPA og undersøkelser av hvorvidt dette virker å stemme, viser at flere av antagelsene ikke har slått til slik som forventet. Det er fortsatt uønskede forskjeller mellom kommunene i tildeling av BPA, det har vært en økning i antall klager og kommunenes kostnader til BPA har økt betydelig. Som allerede beskrevet, anslår NORCE at kommunene har hatt en kostnadsvekst knyttet til BPA på rundt 1,1 milliard kroner (i lavkost-scenarioet). Til sammenligning ble rettigheten kompensert med 500 millioner kroner.

Som beskrevet over, har kommunene et visst handlingsrom i hvordan de velger å organisere BPA-ordningen. Derfor er det interessant at antall klager på BPA har økt, og at en høy andel av de som klager får medhold hos statsforvalter. Dette kan tyde på at kommunene bruker det handlingsrommet som er i lovverket, men at statsforvalter er uenig i hvordan kommunene tolker sitt handlingsrom. En forskningsrapport fra 2023 belyser dette temaet i noe mer dybde. Deres funn viser at et av statsforvalterembetene mente at kommunene ikke oppfylte forsvarlighetskravet, blant annet ved at de tildelte for lavt timetall i BPA-søknader. I rapporten står det at <sup>147</sup>:

*Stf. [statsforvalter] 3 oppfatter at en del kommuner opererer med egne standarder for vurdering av hjelp som ikke tar hensyn til krav om en individuell vurdering av hjelpebehov. Videre hevder Stf. 3 at kommunene ofte legger seg på en absolutt minstestandard for hjelp, der nødvendige behov for praktisk bistand utenfor hjemmet (innkjøp, fritid,*

---

<sup>143</sup> NOU 2021:11, s. 56

<sup>144</sup> Holte, m.fl. (2023), Hagen og Tjerbo (2023), Ervik, m.fl. (2020).

<sup>145</sup> Ervik, m.fl. (2020)

<sup>146</sup> NOU 2021:11

<sup>147</sup> Lindén, m.fl. (2023) s. 10



*organisasjonsdeltakelse) ikke blir hensyntatt og sikret på en måte som oppfyller forsvarlighetskravet.*

En av representantene fra sektormyndighetene som vi intervjuet bekreftet til dels dette inntrykket, ved at hen nevnte at enkelte kommuner har lav kompetanse på utmåling og tildeling av den type tjenester. Forskningsrapporten fra 2023 fant også at det forekommer noe systematisk variasjon mellom statsforvalterembeter i behandlingen av klager.<sup>148</sup>

### **Er rettighetsfestingen av BPA et forholdsmessig styringsgrep?**

Som drøftet over var det uønskede forskjeller mellom kommunene når det gjaldt tildeling og utmåling av BPA da ordningen var en sørge for-plikt for kommunene. Vår vurdering er derfor at det var nødvendig å innføre tiltak for å sikre en mer likeverdig praksis på tvers av kommunene. Imidlertid kan det stilles spørsmål ved om det var nødvendig å innføre BPA som en individuell rettighet. Individuelle rettigheter er som drøftet i kapittel 2 tiltak som begrenser det kommunale selvstyret og binder opp ressurser.

I vår gjennomgang har vi ikke grunnlag for å konkludere på om rettighetsfestingen av BPA var et nødvendig tiltak, fordi det er faktorer som peker i begge retninger. På den ene siden, viser evalueringer av BPA-ordningen at både antall brukere og timetall per bruker har økt betydelig siden rettighetsfestingen. Dette kan indikere at det var nødvendig å rettighetsfeste BPA, dersom man legger til grunn at for få fikk dette tilbudet før det ble en individuell rett. På den andre siden, skriver NORCE i sin gjennomgang at det er usikkert om økningen i antall brukere og timetall skyldes rettighetsfestingen, og økningen har også vært lavere enn det Helse- og omsorgsdepartementet antok i prop. 86 L (2013-2014).<sup>149</sup> Det kan derfor tenkes at økningen ville vært den samme uten rettighetsfestingen, altså dersom BPA fortsatt kun var en sørge for-plikt for kommunene. Dersom det er tilfellet er en mulig slutning at det ikke var nødvendig å rettighetsfeste BPA.

Når det gjelder vurderingen av egnethet, er vår oppfatning at rettighetsfestingen var et lite egnet virkemiddel for å løse de underliggende problemene med uønsket variasjon mellom kommunene og et høyt antall klager på ordningen. Det er fortsatt et høyt antall klager på BPA-ordningen, og evalueringer har vist at det fortsatt er uønsket variasjon mellom kommunene i tildeling av BPA. I tillegg har som nevnt kostnadene til kommunene økt betydelig. Rettighetsfestingen løste ikke altså problemene.

Stortinget gjorde 15. februar 2024 et anmodningsvedtak om at Helse- og omsorgsdepartementet skal utarbeide en Stortingsmelding som oppfølging av *NOU 2021:11 Selvstyrt er velstyrt* (se kapittel 6.6.3).

---

<sup>148</sup> Lindén, m.fl. (2023)

<sup>149</sup> Ervik, m.fl. (2020), s. 43

## 6.2 Kompetansekrav ved bruk av tvang og makt overfor personer med psykisk utviklingshemming

### 6.2.1 Beskrivelse av dagens krav

Et av de mer detaljerte kompetansekravet innen kommunale helse- og omsorgstjenester er Helse og omsorgstjenesteloven §9-9, som omhandler bruk av tvang og makt overfor personer med psykisk utviklingshemming. Reglene om bruk av tvang og makt overfor psykisk utviklingshemmede trådte i kraft i 1999 i daværende sosialtjenestelov, med bakgrunn i et ønske om økt rettssikkerhet for utviklingshemmede. Reglene hadde til hensikt å oppnå en økt bevissthet rundt grensene for å kunne anvende tvang og makt, samt å rette fokus mot mulighetene for alternative og mindre inngripende tiltak. I tillegg til å forebygge og begrense bruk av tvang og makt har reglene også til formål å hindre at personer med psykisk utviklingshemming utsetter seg selv eller andre for vesentlig skade.

Utdanningskrav til personalet ved bruk av tvang og makt var tidligere forskriftsfestet, men i 2003 ble disse forskriftsbestemmelsene innarbeidet i lovteksten av Stortinget. Flertallet i sosialkomiteen viste imidlertid til at fylkesmannen hadde gitt mange dispensasjoner fra utdanningskravene i forskriften og var bekymret for at et høyt antall dispensasjoner kunne bidra til å svekke rettssikkerheten for tjenestemottakerne. Flertallet i komiteen forutsatte derfor at departementet ville følge nøye med i utviklingen av dispensasjonspraksisen.

For å sikre etisk og faglig forsvarlighet i gjennomføringen av tiltak med tvang og makt, er det derfor stilt krav til at tjenesteyterne som gjennomfører tiltakene har tilstrekkelig kompetanse. Ved gjennomføring av den type tiltak har brukeren eller pasienten derfor en særskilt rett til kvalifisert personale. Noe av begrunnelsen for de strenge kravene er at dette anses som faglig kompliserte situasjoner.<sup>150</sup> Bestemmelsen må oppfattes som uttrykk for minimumskrav, og i konkrete saker kan det alminnelige forsvarlighetskravet innebære strengere krav.

For å gjennomføre skadeavvergende tiltak i gjentatte nødsituasjoner stilles det krav om utdanning i helse-, sosial- eller pedagogiske fag på høgskolenivå (§9-5 tredje ledd bokstav b), og ved gjennomføring av tiltak for å dekke grunnleggende behov herunder opplærings- og treningstiltak stilles det krav om eksamen i studieretning for helse- og sosialfag i videregående opplæring (§9-5 tredje ledd bokstav c). Videre står det at det skal være to tjenesteytere til stede ved gjennomføring av tvang, dersom dette ikke er til ugunst for brukeren eller pasienten.

Statsforvalter er gitt kompetanse til å gi dispensasjon fra utdanningskravene i «særlige tilfeller». Dersom kommunen skal søke om dispensasjon, må de først vurdere hvilke tjenesteytere som skal delta i gjennomføringen av tvangstiltaket, og om personalgruppen er sammensatt slik at forsvarlighetskravet blir innfridd.<sup>151</sup> I vurderingen av forsvarlighetskravet ligger blant annet at den som har det daglige ansvaret for tjenesten har relevant treårig høgskoleutdanning, at alle som deltar i gjennomføringen bør være i gang med eller ha

<sup>150</sup> NOU 2019: 14 *Tvangsbegrensningsloven*

<sup>151</sup> Helsedirektoratet (2014). *Kompetanse ved bruk av tvang*.

gjennomført kurs om tjenesteyting til utviklingshemmede, og at antall ulike personer som dekker turnusen er lavest mulig mv. I tillegg kan begrepet «særlige tilfeller» gi grunn til dispensasjon dersom det er forhold rundt tjenestemottaker som gjør at noen tjenesteytere fortsatt bør arbeide tett med vedkommende selv om de ikke fyller formelle utdanningskrav (f.eks. at tjenesteyter har jobbet lenge med vedkommende). Statsforvalter skal i sin behandling av dispensasjonssøknaden vurdere om kommunen har gjennomført tilstrekkelige tiltak for å fyller utdanningskravene, og om begrunnelsen og beskrivelsen i dispensasjonssøknaden tilstrekkelig til å kunne slå fast at det er et «særlig tilfelle».

I 2021 var det 907 personer med psykisk utviklingshemming som hadde vedtak om bruk av tvang og makt etter helse- og omsorgstjenesteloven kap. 9 § 9-5, tredje ledd bokstav b og c.<sup>152</sup>

## 6.2.2 Funn fra informasjonsinnhenting

### Hvordan løser kommunene dagens krav, og hvilke virkninger har de?

Et av funnene i fase 1 var at kompetansekravet ved bruk av tvang var vanskelig å innfri, på grunn av mangel på kvalifisert personell. De to største casekommunene (kommunalsjef helse/omsorg) i fase 2 nevner det samme, nemlig at de har problemer med å løse kravet grunnet rekrutteringsutfordringer. Sektormyndighetene bekrefter også at mange kommuner de er i kontakt med har utfordringer med å oppfylle dette kravet. Det har over flere år vært vanlig med høy andel dispensasjoner fra dette kravet, ifølge Helsetilsynet.<sup>153</sup>

De to største casekommunene mente videre at kompetansekravet medførte at helsepersonell ble bundet opp, og ikke kunne brukes like fleksibelt. Fordi kompetansekravet er mer spesifikt innen bruk av tvang og makt overfor psykisk utviklingshemmede enn i andre deler av helselovgivningen, opplevde casekommunene at kvalifisert helsepersonell måtte prioriteres til den type oppgaver. Dette medførte at de i mindre grad var tilgjengelig for andre typer oppgaver. De samme informantene mente imidlertid at kravet er viktig for å sikre rettssikkerheten til en sårbar pasientgruppe. Videre fremhevet de også at krav om kompetanse sikrer faglighet i krevende situasjoner.

Informantene fra sektormyndigheten fremhevet at kompetansekravet ved bruk av tvang og makt er viktig, fordi fagkompetanse innen dette kan bidra til å forebygge tvangsbruk. Fagpersonell er i større grad enn ufaglærte trent i å forebygge tvang, og et slikt kompetansekrav kan derfor bidra til å redusere tvangsbruken blant psykisk utviklingshemmede. I tillegg er det viktig for rettssikkerheten til pasient/bruker at det er tydelige krav når det er snakk om å bruke tvang og makt. De mente derfor at det var viktig å beholde dagens lovkrav.

Nordlandsforskning evaluerte rettssikkerheten ved bruk av tvang og makt overfor personer med psykisk utviklingshemming i 2007.<sup>154</sup> Deres funn viste at mange kommuner jobbet mer målrettet med å forebygge og begrense bruk av makt og tvang etter at lovbestemmelsen ble innført. Imidlertid var det mange kommuner som rapporterte om mangel på kompetanse.

<sup>152</sup> Helsedirektoratet (2023). *Kommunale helse- og omsorgstjenester 2021*

<sup>153</sup> Helsetilsynet (2023). *Årsrapport 2022*

<sup>154</sup> Handegård og Gjertsen (2008). *Kapittel 4A - en faglig revolusjon?*

Videre var det stor enighet blant deres informanter om at lovendringen har vært positiv for personer med psykisk utviklingshemning. Regelverket hadde bidratt til at bruken av tvang og makt overfor denne gruppen hadde gått betydelig ned, og det førte til økt fokus på forebygging og begrensning av bruk av tvang og makt. På den annen side ble det pekt på at psykisk utviklingshemmede nå har bedre rettsikkerhet enn personer som kan ha lignende atferdsproblematikk, men som ikke var omfattet av bestemmelsene. Det hadde flere steder skjedd en ressursforskyvning til tjenestemottakere med psykisk utviklingshemning, ifølge undersøkelsen.

Tvangslovutvalget fra 2019 utredet behovet for revisjon og modernisering av reglene om bruk av tvang i helse- og omsorgssektoren, og har foreslått en ny felles lov om begrensning av bruk av tvang i helse- og omsorgstjenesten (tvangsbegrensingsloven).<sup>155</sup> De vurderer kompetansekravene i dagens lovverk slik:

*Utvalget vurderer at særreglene om fagkompetanse i omsorgen for personer med utviklingshemning har utgjort et viktig tiltak for å heve kvaliteten på tjenestene og slik redusere bruken av tvang. Selv om andelen dispensasjoner har vært høy, har eksistensen av kompetansekravene bidratt til et fokus på fagligheten i denne omsorgen som ikke bør undervurderes.<sup>156</sup>*

#### **Hva vet vi om kostnadene ved dagens krav?**

Vi har ikke hatt mulighet til å beregne kostnadene ved dagens krav i dette prosjektet. Vi har heller ikke funnet andre kostnadsberegninger som har blitt gjort av kravet. Da loven ble innført, i 1995, ble det anslått en kostnad for kommunene på 8 mill. kr knyttet til den administrative merbelastningen av kravet, samt kostnader til opplæring og veiledning.<sup>157</sup>

#### **Alternativer til dagens krav, og konsekvenser av eventuelle endringer**

I vår informasjonsinnhenting kom det opp noen alternativer til dagens lovkrav. Et alternativ er å åpne for at én av de to som utfører tvangsbruken skal være utdannet på videregående nivå, og gå bort fra kravet om utdanning på høgskolenivå. Et annet alternativ er å endre ordlyden i teksten til «kvalifisert personell», uten å spesifisere nærmere hva slags utdanning personellet må ha. Flere informantgrupper påpekte at en slik endring ville innebære en tilpasning til virkeligheten, siden det er høyt antall dispensasjoner fra kravet i dag. Dermed vil det også redusere administrasjonen av å søke om og behandle dispensasjoner, dersom man senker kompetansekravet.

På den annen side vil en slik endring kunne innebære dårligere rettsikkerhet og pasient-sikkerhet for bruker/pasient, og dermed også dårligere tjenestekvalitet. Som nevnt tidligere i dette kapitlet, konkluderte Tvangslovutvalget med at lovbestemmelsen har bidratt til å heve kvaliteten på tjenestene og redusere bruken av tvang. Som nevnt har også én informant-gruppe fra staten pekt på at mer bruk av ufaglærte kan føre til at behovet for tvang øker, fordi fagpersonell har opplæring og trening i å forebygge adferd som fører til tvangsbruk.

<sup>155</sup> NOU 2019: 14, som nå er til oppfølging i Helse- og omsorgsdepartementet.

<sup>156</sup> NOU 2019: 14, s. 620

<sup>157</sup> Ot.prp. nr. 58 (1994-1995), s 35. Det ble også gjort mindre endringer i lovteksten i 2010 (se Prop. 91 L (2010-2011)) som ble vurdert til å være økonomisk kostnadsnøytrale.

I informasjonsinnhentingen kom det også opp forslag til kompenserende tiltak, dersom det skulle være aktuelt å redusere kravene til kompetanse ved bruk av tvang og makt overfor personer med psykisk utviklingshemming. Tiltak som ble nevnt var å stille krav til primærkontaktens kompetanse, samt å stille krav til ledernes kompetanse. Dersom leder eller primærkontakt har kompetanse til å vurdere om de som jobber med brukerne er kvalifisert til å selv vurdere hvorvidt og når bruk av tvang og makt er nødvendig, er det mulig at dette delvis kan kompensere for et formelt utdanningskrav. Videre kom det forslag om å iverksette opplæringstiltak og kurs av personellet som jobber tett på pasient/bruker, slik at kompetansen øker uten at man stiller krav til formell utdanning.

### **6.2.3 Drøfting og vurdering av kompetansekravet ved bruk av tvang og makt**

#### **Hvilke antakelser og forutsetninger lå til grunn?**

Ved innføringen av kompetansekravet ved bruk av tvang og makt ble det antatt at økt kompetanse ville føre til en reduksjon i bruk av tvang og makt overfor personer med psykisk utviklingshemming. Ifølge Tvangslovutvalget gir autorisert «helsepersonells faglige kvalifikasjoner normalt en særlig garanti for kvaliteten ved gjennomføring av tvangstiltak. Dette både med tanke på å unngå tvang i gjennomførings situasjonen og vurderingen av hva som er den minst inngripende handlingen».<sup>158</sup>

#### **I hvilken grad synes de antatte årsakssammenhengene å stemme?**

Som beskrevet ovenfor vurderte Tvangslovutvalget at reglene om kompetanse i omsorgen for personer med psykisk utviklingshemming har bidratt til å både heve kvaliteten på tjenestene og redusere bruken av tvang. Vi er ikke kjent med evalueringer av kompetansekravet som tilsier at kravet ikke har hatt effekt på bruken av tvang og makt. Det synes derfor rimelig å slutte at kravet om kompetanse har medført redusert bruk av tvang overfor personer med psykisk utviklingshemming. Dette drøftes nærmere nedenfor.

#### **Drøfting**

Å stille krav til kompetanse innebærer å styre på innsatsfaktor, og som drøftet i kapittel 2 innebærer den type styring et brudd med rammestyringsprinsippet. Våre informanter har fremhevet viktigheten av kompetanse når det gjelder bruk av tvang og makt overfor personer med psykisk utviklingshemming. Det ble fremhevet av flere at dette kravet viktig for å sikre rettssikkerheten til en sårbar pasientgruppe, og at krav om kompetanse sikrer gode vurderinger i faglig kompliserte situasjoner. Imidlertid er det knapphet på helsepersonell i alle kommunene vi snakket med, og kommunene har et ønske om å bruke personellet mest mulig fleksibelt. Det krever også noe ressurser å søke om dispensasjon, med de kravene til dokumentasjon og kompenserende tiltak som stilles.

Nordlandsforskning evaluerte som nevnt tidligere rettssikkerheten ved bruk av tvang og makt overfor personer med psykisk utviklingshemming i 2007. Enkelte av deres casekommuner gav uttrykk for at det har vært en positiv utvikling etter innføringen av

---

<sup>158</sup> NOU 2019: 14, s. 620.

regelverket.<sup>159</sup> Blant annet nevner de at de jobber mer aktivt med å forebygge og begrense bruk av makt og tvang blant annet ved å tilrettelegge slik at tjenestemottakerne fikk meningsfulle aktiviteter på dagtid, og å tilby et allsidig og forutsigbart miljø rundt den enkelte tjenestemottaker. I tillegg har disse kommunene satset på veiledning og kurs for tjenesteyterne. Videre fant de at informantene fra fylkesmannen og rehabiliteringstjenesten mente det har skjedd en bevisstgjøring i kommunene som har bidratt til holdningsendringer og mindre inngripende tvangstiltak. Det ble likevel pekt på at det var for mye uhjemlet bruk av tvang.

Nordlandsforskning konkluderte videre med at kompetansekravet «hadde bidratt til at bruken av tvang og makt overfor denne gruppen hadde gått betydelig ned. Regelverket førte til økt fokus på forebygging og begrensnings av bruk av tvang og makt» og at «kapittel 4 A [tidl. lovhjemmel] hadde bidratt til en gryende faglig revolusjon».<sup>160</sup>

En studie fra 2014 undersøkte hvorfor det var en registrert økning i antall personer med utviklingshemning og vedtak om bruk av tvang og makt i perioden 2000–2011.<sup>161</sup> De konkluderte med at økningen i antall vedtak kom som en konsekvens av økt kunnskap, høyere etisk bevissthet og endringer i lovreglene, og derfor var en positiv utvikling. Økningen i vedtak reflekterte ikke en reell økning i bruk av makt og tvang, men skyldtes tidligere underrapportering.

### **Er kompetansekravet et forholdsmessig styringsgrep?**

Vår vurdering er at kompetansekravet er både nødvendig og egnet, og de antatte årsakssammenhengene virker å ha fungert etter hensikten. Som drøftet i dette kapitlet, viser flere evalueringer at kompetansekravet har bidratt til å forebygge og redusere bruken av tvang overfor personer med psykisk utviklingshemning. Selv om kompetansekravet innebærer at rammestyringsprinsippet fravikes, vurderer vi at kravet er et forholdsmessig inngrep i det kommunale selvstyret. Og selv om en endring i form av lavere kompetansekrav vil innebære en tilpasning til virkeligheten, så innebærer dette en risiko for at tjenestekvaliteten og rettsikkerheten vil bli dårligere. Bestemmelsen er innført for å gi økt rettsikkerhet for personer som i liten grad har mulighet til å fremme egne synspunkter på bruk av tvang og makt.

Det høye antallet dispensasjoner fra kravet kan imidlertid tyde på at kravet om kompetanse ikke er *tilstrekkelig* for å redusere bruk av tvang og makt overfor personer med psykisk utviklingshemning. Det er mulig at andre tiltak også bør vurderes for å øke antall ansatte som innehar kompetansen som kreves i kommunene, for eksempel støtte til videreutdanning eller rekrutteringstiltak. Med dette mener vi ikke at det bør følges av mer statlig styring, men av andre typer tiltak som kan føre til at kommunene evner å oppfylle kravet.

Som nærmere beskrevet i kapittel 6.6 skal Helse- og omsorgsdepartementet følge opp Samtykkeutvalgets rapport om bruk av tvang og *NOU 2019: 14 Tvangsbegrensingsloven* –

---

<sup>159</sup> NOU 2019: 14, s. 147.

<sup>160</sup> NOU 2019: 14, s. 147.

<sup>161</sup> Dragsten og Søndena (2014).

*Forslag til felles regler om tvang og inngrep uten samtykke i helse- og omsorgstjenesten, og vil vurdere eventuelle kompetansekrav i den samlede oppfølgingen av disse utredningene.*

## 6.3 Husbankens retningslinjer for tildeling av investeringstilskudd

Husbankens retningslinjer for tildeling av investeringstilskudd er hjemlet i *Forskrift om investeringstilskudd til omsorgsboliger og sykehjemsplasser fra Husbanken*<sup>162</sup> og i *Lov om Husbanken*.<sup>163</sup> Retningslinjene for ordningen er følgelig ikke et juridisk virkemiddel som sådan, men en tilskuddsordning som kommunene kan søke på hvis de ønsker.

DFØ gjennomførte i 2021 fase 1 av en områdegjennomgang av boligløsninger og helse- og omsorgstjenester for eldre.<sup>164</sup> Områdegjennomgangen kartla virkemidler, ordninger og reguleringer som påvirker Eldres boligsituasjon, og vurderte om dagens virkemidler er effektivt innrettet. Områdegjennomgangen skulle videre komme med anbefalinger til hvordan stat og kommune kan legge til rette for at eldre blir boende hjemme lengst mulig. Investeringstilskuddet til omsorgsboliger og sykehjem ble omhandlet i områdegjennomgangen, men det ble ikke vurdert hvordan tilskuddsordningen påvirker personellbehovet i kommunene i områdegjennomgangen.

### 6.3.1 Beskrivelse av dagens retningslinjer

Investeringstilskuddet til omsorgsboliger og sykehjem ble etablert i 2008, og hadde til hensikt å stimulere kommunene til å øke og fornye tilbudet av plasser i sykehjem og heldøgns omsorgsboliger. Målgruppen til omsorgsplassene er alle personer som har behov for heldøgns helse- og omsorgstjenester, uavhengig av alder, diagnose eller funksjonshemming.

Husbankens retningslinjer for tildeling av investeringstilskudd gir anbefalinger for å ivareta behovene ved heldøgns botilbud for personer med demens, kognitiv svikt, langvarig somatiske sykdommer og store sammensatte funksjonsnedsettelse, samt personer med utviklingshemming, utfordringer knyttet til rus og/eller psykisk helse.<sup>165</sup> Retningslinjene bygger på blant annet *Verdighetsgarantien for eldreomsorg* (Forskrift om en verdig eldreomsorg), *Forskrift for sykehjem og boform for heldøgns omsorg og pleie*, Meld. St. 29 (2012–2013) *Morgendagens omsorg, Omsorg 2020* og *Demensplan 2020* og *Demensplan 2025*.<sup>166</sup> I veilederen til retningslinjene fremheves viktigheten av å bygge sykehjem med enerom og å organisere boenheter i mindre grupper, spesielt for personer med demens.

Retningslinjen bygger på en rekke krav til oppføring av bygg, som universell utforming, branntekniske krav, krav i arbeidsmiljøloven, krav i plan- og bygningsloven og bygge-

<sup>162</sup> Forskrift 25. februar 2008 nr. 191 om investeringstilskudd fra Husbanken.

<sup>163</sup> Lov 29. mai 2009 nr. 30 om Husbanken (Husbankloven).

<sup>164</sup> Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ) (2021). *Områdegjennomgang boligløsninger og helse- og omsorgstjenester for eldre*.

<sup>165</sup> I tillegg gjelder en rekke andre krav for oppføring av bygg, herunder byggteknisk forskrift, arbeidsmiljøloven mv.

<sup>166</sup> Husbanken (2024). *Veileder for lokalisering og utforming av omsorgsbygg*.



forskriftene, samt internasjonale forpliktelser, og da særlig FN-konvensjonen om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne. Veilederen sier videre at prinsippene for normalisering og integrering skal ligge til grunn. Dette innebærer at boligene ikke skal ha institusjonslignende preg, at de bør lokaliseres i ordinære bomiljøer, og at ulike brukergrupper ikke skal samlokaliseres på en uheldig måte (for å unngå «omsorgsghetto»). Det skal unngås å bygge egne samfunn for personer med funksjonsnedsettelse på siden av samfunnet forøvrig, jf. FN-konvensjonen om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne.

Veilederen inneholder videre en rekke anbefalinger om størrelse på boenheter og hvor mange som er anbefalt å bo i en bogrupper for ulike brukergrupper. For bokollektiv (herunder sykehjem), anbefales det at «antallet boenheter i en bogrupper kan variere mellom 4-10, avhengig av brukergruppen». For bogrupper for barn og ungdom med store kognitive og/eller fysiske funksjonsnedsettelse, anbefales det at det etableres små bogrupper på 4-6 beboere. For bogrupper for personer med demens anbefales det ikke flere enn 6 beboere i én gruppe.

### 6.3.2 Funn fra informasjonsinnhenting

#### **Hvordan håndterer kommunene dagens retningslinjer, og hvilke virkninger har de?**

Tre av våre casekommuner (kommunalsjef helse/omsorg) fremhevet at anbefalingene fra Husbanken begrenser hvor store boenheter de kan bygge på omsorgsboliger og sykehjem. Det var en liten, en mellomstor og en stor kommune som nevnte dette i vår informasjonsinnhenting. Disse informantene trakk frem at retningslinjene om få beboere per boenhet innebærer økt behov for bemanning. Den store casekommunen trakk frem at det er en anbefales maksimalt seks beboere per boenhet for personer med utviklingshemming per bygg, og at dette blant annet innebærer at det må være én nattevakt per seks personer. Dette gjør det mer kostbart å drifte tjenestene.

Den mellomstore casekommunen trakk også frem at anbefalingene om størrelse på boenheter ikke alltid er hensiktsmessig. Eksempelvis mente de at det er bedre for enkelte brukere med lite privatareal og større fellesarealer, men kommunen opplever at det ikke er åpning for dette i dagens retningslinjer. Det at det ikke er åpning for å bygge større boenheter er «det motsatte av å planlegge for en fremtid med færre helsepersonell», sa en representant for denne kommunen.

Den mellomstore casekommunen mente videre at retningslinjene som spesifiserer at omsorgsbygg skal bygges i ordinære bomiljøer er problematisk, fordi det innebærer at personellet må spres på flere baser i kommunen. Dette gjør at personellet ikke kan brukes like fleksibelt. I tillegg må de bygge flere personalbaser, fordi byggene er spredt på flere lokasjoner. Det blir også lengre avstander for det personellet som skal dekke flere lokasjoner i løpet av en arbeidsdag.

Også sektormyndighetene tok opp at retningslinjene for bygging av omsorgsbygg innebærer at det trengs mer personell, og at dette øker kostnadene for kommunene. Samtidig påpekte de også at retningslinjene er utformet slik fordi det er bedre for beboerne og brukerne med små enheter og høyere bemanning. Retningslinjene bygger på forskning om hva som er best for ulike beboergrupper.

En evaluering av Menon fra 2019, viste at mange kommuner var fornøyde med Husbankens veiledning og dialog i forbindelse med investeringstilskuddet. Samtidig fant de også at enkelte kommuner opplevde Husbankens krav til utforming som lite fleksibel, spesielt når det gjaldt anbefalinger knyttet til boliger med institusjonslignende preg og antall samlokaliserte boliger.<sup>167</sup>

### **Hva vet vi om kostnadene ved dagens retningslinjer?**

Ifølge områdegjennomgangen som ble gjennomført av DFØ, har investeringstilskuddet hatt en tilsagnsramme i størrelsesorden 2,5-5 mrd. kroner årlig i perioden 2016-2020, og det har blitt finansiert 11 000 omsorgsboliger og sykehjemsplasser i samme periode.<sup>168</sup> Videre viser områdegjennomgangen at gjennomsnittlig kostnad per sykehjemsplass ligger på om lag 4,2 millioner kroner. Det er samtidig stor forskjell på de dyreste og billigste plassene, omtrent 7 millioner per plass.

Kommunene får dekket om lag halvparten av maksimal anleggskostnad til nybygg eller utbedring av institusjonsplasser (55 og 45 prosent til henholdsvis sykehjem og heldøgns omsorgsboliger). Størsteparten av midlene går til sykehjemsplasser, etterfulgt av omsorgsboliger. I underkant av 60 prosent av prosjektene har fått tilsagn om støtte til oppføring av nybygg, mens 27 prosent av prosjektene har fått støtte til utbedring eller ombygging av eksisterende bygg. De siste 10 prosent går til støtte til finansiering av fellesareal.

Vi har ikke funnet tall eller beregninger på kostnaden av å bygge eller drifte en institusjonsplass uten å følge Husbankens retningslinjer, så vi har ikke hatt mulighet til å beregne alternativkostnadene ved å gjøre endringer i retningslinjene.

### **Alternativer til dagens retningslinjer, og konsekvenser av eventuelle endringer**

Vi vil her omtale kort noen alternativer som har kommet opp i intervjuene med casekommunene, men understreker at dette ikke er en utredning av alternativer og konsekvenser.

Både det å åpne for større enheter med flere beboere/brukere per enhet, åpne for større grad av samlokalisering av institusjoner og tillate mer «institusjonspreg» i bygg vil gi mer lokalt handlingsrom. Konsekvensene av endringene kan bli både lavere byggekostnader for kommunene, og mer fleksibel bruk av personell. Byggekostnadene vil kunne reduseres ved at det åpnes for mer mindre private arealer, mindre fellesarealer og færre kjøkken, samt at areal for personellbaser kan reduseres (avhengig av hvordan det er organisert i dag). Ved å åpne for flere beboere per enhet vil man også kunne redusere bemanningen som trengs for å ivareta beboerne. Videre kan det være billigere å bygge på en måte som gir mer institusjonspreg.

Imidlertid vil en slik endring kunne gi dårligere livskvalitet for beboerne, avhengig av hvordan kommunene velger å bygge omsorgsboligene og sykehjemmene. De ulike anbefalingene er gitt ut fra et ønske å utforme omsorgsboligene til gode hjem og gode arbeidsplasser, og det er ønskelig at alle boliger skal føles som et hjem med en hyggelig og

<sup>167</sup> Menon Economics (2019). *Evaluering av investeringstilskudd til omsorgsboliger og sykehjem*.

<sup>168</sup> Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ) (2021). *Områdegjennomgang boligløsninger og helse- og omsorgstjenester for eldre*.

personlig atmosfære. Dersom det åpnes for mer institusjonspreg i boligene vil dette kunne påvirke trivselen til beboerne negativt. Det kan også gi dårligere arbeidsforhold, dersom det samme antall ansatte får ansvar for flere beboere.

Det er ikke nødvendigvis en motsetning mellom kostnadseffektive løsninger og god kvalitet for beboere/brukere. For eksempel kan kvalitativt gode bygg gi roligere beboere, og dette vil også gi mer effektiv drift.<sup>169</sup> Sektormyndigheten understreker at større enheter vil kunne gi økte adferdsproblemer. For personer med demens vil større enheter og færre ansatte kunne medføre adferdsproblemer som igjen vil kunne kreve flere ansatte. Videre kan antall enheter og utforming ha betydning for smittevern. Erfaringer fra koronapandemien har også vist at nyere sykehjem har en utforming fungerer bedre når det gjelder å isolere smitte og forhindre spredning av smitte.

Som nevnt er det også anbefalt at boliger etableres i ordinære boområder, og ikke samlokaliseres på en uheldig måte. Samlokalisering av sykehjem og omsorgsboliger kan gjøre de mer effektive å drifte, ved at det kan bli kortere avstander for personalet. Videre vil det som nevnt over være mindre behov for areal til personalet dersom man samlokaliserer byggene. Ved å åpne for økt grad av samlokalisering vil institusjonene imidlertid kunne fremstå som en omsorgsghetto i større grad enn i dag. Det kan også redusere interaksjonen med den øvrige befolkningen. Et av målene med å etablere omsorgsboliger og sykehjem i ordinære bomiljø er å gjøre det mulig for beboerne å møte andre og å ta i bruk offentlige rekreasjonsarealer.

### 6.3.3 Drøfting og vurdering av Husbankens retningslinjer for tildeling av investeringstilskudd

#### Drøfting

I vår avgrensede studie har tre av våre casekommuner (kommunalsjef helse/omsorg) problematisert hvordan Husbankens retningslinjer påvirker hvordan de kan bruke helsepersonellet i kommunen (som er formålet med denne undersøkelsen). Helsepersonell er en begrenset ressurs i de fleste kommuner, og det er ønskelig å bruke disse mest mulig effektivt og fleksibelt. Også representanter fra sektormyndigheten pekte på at retningslinjene begrenser kommunenes mulighet til å bygge på en måte som legger til rette for fleksibel bruk av personellressurser, særlig når det gjelder boliger for utviklingshemmede.

Våre funn knyttet til samlokalisering samsvarer med Menons undersøkelse. De fant at flere av respondentene er uenige med Husbanken om hva som er uheldig samlokalisering, spesielt når det er snakk om antallet omsorgsplasser lokalisert på samme tomt. En av respondentene i Menons undersøkelse forteller at de har brukere med behov for spesialiserte plasser som står uten et godt tilbud etter utbyggingen fordi antallet plasser de fikk bygge på samme tomt var begrenset til åtte.<sup>170</sup>

<sup>169</sup> Høyland, m.fl. (2015). *Er smått alltid godt i demensomsorgen?*

<sup>170</sup> Menon Economics (2019), s. 77

## Vurdering

Retningslinjene for Husbankens tildeling av investeringstilskudd kan ikke kalles et juridisk styringsvirkemiddel, selv om det er forskriftsfestet at Husbanken skal utarbeide slike retningslinjer. Vi har derfor ikke vurdert om retningslinjene er forholdsmessige.

Et relevant spørsmål er imidlertid om man kunne fått lik eller bedre måloppnåelse med retningslinjer som er utformet på en annen måte, jf. formålet om at tilskuddsordningen skal «stimulere kommunene til å fornye og øke tilbudet av sykehjemsplasser og omsorgsboliger».<sup>171</sup> Vi har ikke grunnlag for å konkludere angående dette basert på vår begrensede undersøkelse, men det er noe som eventuelt kan undersøkes nærmere.

## 6.4 Helsedirektoratets veiledere og retningslinjer

I løsningsforslaget til fase 2 ble DFØ bedt om å undersøke om veiledere og retningslinjer oppleves å begrense kommunenes handlingsrom når det gjelder fleksibel bruk av personell. Helsedirektoratet har myndighet til å bruke og fortolke lover og regelverk innenfor folkehelse og helse- og omsorgssektoren, og publiserer ulike normerende produkter som gir råd og anbefalinger til helsetjenestene og til befolkningen.<sup>172</sup> Helsedirektoratets råd og anbefalinger er ikke rettslig bindende for tjenesteyterne, men beskriver nasjonale helsemyndigheters oppfatning av hva som er god faglig praksis, hvordan relevant regelverk skal tolkes og hvilke prioriteringer som er i samsvar med vedtatt politikk på helse- og omsorgstjenesteområdet og andre tilgrensende sektorer.

Alle de fem casekommunene (både kommunaldirektører og kommunalsjefer helse/omsorg) mener veiledere og retningslinjer fremhever et idealbilde som er vanskelig eller umulig å innfri i praksis. Det er altså både de store, mellomstore og de små kommunene som mener dette. Det pekes blant annet på at veiledere og retningslinjer ikke gir god nok hjelp til prioritering lokalt, og at det kunne vært tydeligere hva som er godt nok.<sup>173</sup> I vår casestudie har vi kun snakket med fem kommuner, så det kan ikke generaliseres på bakgrunn av dette at alle norske kommuner mener det samme. Men det er likevel et interessant funn at samtlige av våre casekommuner er så samstemte i oppfatningen av Helsedirektoratets veiledere og retningslinjer. Et av funnene fra fase 1 var at omfanget pedagogiske virkemidler på helse- og omsorgsfeltet er stort både i antall dokumenter og lengden på dokumentene. Videre fant vi at det kan være tidkrevende å finne ut av hva som gjelder kommunene og det kommunale helse- og omsorgstilbudet. Ifølge sektormyndighetene er små kommunene mer positive til veiledere og retningslinjer, og etterspør de i større grad enn større kommuner.

Vi spurte også alle casekommunene om de hadde eksempler på veiledere eller retningslinjer som begrenser handlingsrommet mer enn det lov og forskrift gjør, men vi fikk ingen konkrete eksempler på dette. En av de små kommunene nevnte imidlertid retningslinjene

<sup>171</sup> Forskrift 25. februar 2008 nr. 191 om investeringstilskudd fra Husbanken.

<sup>172</sup> Helsedirektoratet (2019). «Om Helsedirektoratets normerende produkter».

<sup>173</sup> Helsedirektoratet er imidlertid i ferd med å utarbeide en prioriteringsveileder.

for Helsestasjon, skolehelsetjeneste og helsestasjon for ungdom, der det er svært detaljerte retningslinjer for hva tjenesten skal inneholde og hvordan den skal organiseres.<sup>174</sup>

I Nasjonal helse- og samhandlingsplan står det at Helse og omsorgsdepartementet vil starte et arbeid med gjennomgang og revidering av nasjonale veiledere med formål å vurdere nødvendigheten av profesjonsspesifikke krav og anbefalinger, samt anbefalinger om bemanningsnormer i veilederne.<sup>175</sup>

## 6.5 Andre tema

I informasjonsinnhentingene kom det også frem enkelte andre faktorer som kommunene og sektormyndighetene opplever som utfordrende når det gjelder styringen av kommunale helse- og omsorgstjenester. Dette er forhold som er litt på siden av mandatet, så de omtales derfor kun kort her. Flere av temaene er grundig omhandlet i blant annet Helsepersonellkommisjonens rapport og følges opp i Nasjonal helse- og samhandlingsplan fra mars 2024.<sup>176</sup>

### Arbeidstidsbestemmelser og innleie

Alle de fem casekommunene våre (både kommunedirektører og kommunalsjefer helse/omsorg) har nevnt arbeidstidsbestemmelsene i Arbeidsmiljøloven, men det er litt ulikt hvordan dette løses i de ulike kommunene. To av kommunene (en liten kommune og en stor kommune) har funnet gode løsninger sammen med lokale tillitsvalgte, og hatt gode erfaringer med langvakter og årsturnus. De tre andre kommunene sier at det er vanskelig å få til den fleksibiliteten de gjerne ønsker seg. Sektormyndighetene bekreftet dette inntrykket av at det å få til fleksible arbeidstidsordninger lokalt avhenger av et godt partssamarbeid. Videre nevner tre (både små og mellomstore) av kommunene at de aktivt jobber for å få til mer heltid.

To av casekommunene (en liten og en mellomstor) nevnte i intervjuene at de er avhengige av vikarbyrå for å få bemanningen til å gå opp. Den største kommunen sa at de så langt ikke har trengt å bruke vikarer i stort omfang. Vi har ikke spurt systematisk om bruk av vikarer i vår undersøkelse, så status for de siste to casekommunene er ikke kjent. Konsekvensen av innleie for de to kommunene som bruker dette, er at kostnadene øker betydelig. En av kommunene hadde også eksempel på at en fast ansatt i kommunen hadde sluttet og begynt i et vikarbyrå, fordi det gav høyere lønn og mer fleksible arbeidsbetingelser.

En rapport fra Fafo fra 2023 viser at kostnaden ved innleie fra vikarbyrå er om lag 2,5 ganger så høy som kostnadene ved å bruke fast ansatte.<sup>177</sup> Videre finner de at det ble brukt 1,78 milliarder kroner på innleie av helsepersonell i kommunale helse- og omsorgstjenester i 2021, og forskerne estimerte en (konservativ) kostnad på 2,3 milliarder i 2022. Forklaringene på det store vikarbehovet skyldes ifølge forskerne i hovedsak tre forhold. For det første, er det mange ubesatte stillinger og vakter som følge av rekrutteringsproblemer og dertil lav grunnbemanning. For det andre, har flere tjenestesteder også et turnusoppsett for helge-

<sup>174</sup> Helsedirektoratet (2017). «Kompetanse: Ledelsen skal sikre tilstrekkelig fagkompetanse i helsestasjon, skolehelsetjeneste og helsestasjon for ungdom.»

<sup>175</sup> Meld. St. 9 (2023-2024), kap. 5.1.

<sup>176</sup> Meld. St. 9 (2023-2024).

<sup>177</sup> Moland m.fl. (2023). *Vikarbruk i sykehus og kommunale helse- og omsorgstjenester*.

bemanning som fører til utstrakt bruk av vikarer. For det tredje, pekes det på et høyt sykefravær. Deres undersøkelse viser videre at ledere og tillitsvalgte selv ønsker en halvering av vikaromfanget. For kommunale helse- og omsorgstjenester vil en halvering (eller en reduksjon med 1/3) innebære betydelige besparelser. Rapporten konkluderer også med at færre vikarer og større stillinger gir bedre tjenestekvalitet.<sup>178</sup>

Selv om høy vikarbruk ikke handler om statlig detaljstyring, så innebærer det at midler på kommunenes helse- og omsorgsbudsjetter bindes opp. DFØ vurderer at en reduksjon i vikarbruk både kan frigjøre midler i sektoren, og gi bedre tjenestekvalitet. Både Helsepersonellkommissjonens rapport og den ovennevnte rapporten fra Fafo peker på mulige tiltak som kan utredes nærmere for å redusere vikarbruken i kommunene.

### **Kompetansekrav for legevaktslege**

Sektormyndighetene tok opp kompetansekravene til legevaktsleger i Akuttmedisinforskriften som en fremtidig utfordring for kommunene. I forskriften er det spesifisert både krav til spesialisering i allmenntilleggsmedisin og krav til erfaring (antall timer legevakt) for at en legevakt skal kunne ha legevakt alene. De samme kravene gjelder for lege som skal være bakvakt for legevaktslege. Grunnet rekrutteringsutfordringer er kommunene gitt unntak fra kompetansekravene uten krav om søknad frem til og med 31. desember 2024. Våre casekommuner har ikke nevnt dette kravet, sannsynligvis fordi det ikke har fått effekt enda. Sektormyndighetene har imidlertid problematisert at kravet er svært detaljert og vil bli vanskelig for mange kommuner å oppfylle. Siden casekommunene våre ikke har nevnt dette, og det ikke har fått effekt enda, omhandles ikke dette kravet videre her. DFØ har heller ikke kompetanse til å vurdere kompetansekravene til legevaktsleger i Akuttmedisinforskriften.

### **Konsekvensene av samhandlingsreformen**

Tre av våre fem kommuner, både en liten, en mellomstor og den store casekommunen (kommunalsjefer helse/omsorg), trakk frem konsekvensene av samhandlingsreformen fra 2012. Også sektormyndighetene omtalte samhandlingsreformen og utviklingen i årene etter at den ble iverksatt. Casekommunene trakk frem utfordringer knyttet til et økende omfang av ansvar og medfølgende oppgaver som flyttes fra spesialisthelsetjenesten til kommunehelsetjenesten, blant annet fordi flere eldre bor hjemme lenger, flere yngre har behov for stadig mer helsetjenester, pasienter er kortere tid på sykehus og flere kan behandles uten sykehusinnleggelse. Sektormyndigheten påpekte at dette har vært en gradvis overføring av ansvar som har vært lite styrt, og i liten grad finansiert. Dette temaet ble også omtalt i kartleggingsrapporten fra fase 1 av denne områdegjennomgangen.

### **Oppgavedeling og autorisasjon**

Informanter fra de to minste og en av de mellomstore kommunene (både kommunedirektørene og kommunalsjefer helse/omsorg) var alle opptatt av oppgavedeling og autorisasjon, og hvordan dette begrenset bruken av personellet. Flere av kommunene deltar også i TØRN-prosjektet, der dette er et hovedtema.<sup>179</sup> Begge de to minste kommunene

---

<sup>178</sup> Moland m.fl. (2023), s. 85

<sup>179</sup> Tørn Kommune gjør forsøk med organisering av arbeidet og arbeidstiden i kommunenes helse- og omsorgstjenester. Se <https://www.ks.no/fagomrader/arbeidsgiverpolitikk/kompetanse-og-rekruttering/torn/dette-er-torn-kommune/>

problematiserte at sykepleiere kan utføre få oppgaver før de er autorisert, og at de gjerne skulle sett for seg en mer gradvis autorisasjonsprosess. Helse- og omsorgsdepartementet skriver i Nasjonal helse- og samhandlingsplan fra mars 2024 at de vil videreføre, utvide og styrke Tørn-programmet.<sup>180</sup>

Videre fremhevet både den mellomste og en av de små kommunene at de gjerne skulle sett at helsefagarbeidere kunne utført flere oppgaver som i dag krever sykepleierutdanning. Også sektormyndighetene nevnte at oppgavedeling og autorisasjonskrav begrenser fleksibiliteten i bruk av personell. Dette temaet er grundig omhandlet i Helsepersonell-kommisjonens rapport, og omtales ikke videre her.<sup>181</sup> DFØ har ikke kompetanse til å vurdere oppgavedeling og autorisasjon nærmere.

### **Interkommunalt samarbeid**

Begge de to minste kommunene (hhv. en kommunedirektør og en kommunalsjef helse/omsorg) nevnte interkommunalt samarbeid som både en utfordring og en mulighet. Sektormyndighetene nevnte også interkommunalt samarbeid som en mulighet for å finne gode løsninger for små kommuner. Selv om de små kommunene har stor nytte av (og til dels er avhengige av) interkommunalt samarbeid, er det også krevende å få til gode samarbeid i praksis. Det er ikke alltid nabokommuner ønsker å inngå et samarbeid, og det kan også oppstå uenighet om pris. Videre kan det være komplisert med samarbeid på flere ulike områder mellom ulike kommuner. Eksempelvis kan en kommune ha et samarbeid én nabokommune om legevakt, og med en annen nabokommune om jordmortjenesten. Det kan bli komplekst å administrere og følge opp flere ulike interkommunale samarbeid. Begge de to små kommunene i vårt utvalg tok til orde for mer statlig styring av interkommunalt samarbeid, med tydelige føringer for hvordan samarbeidet skal innrettes. Interkommunalt samarbeid er omhandlet i rapporten til Generalistkommuneutvalget.<sup>182</sup>

### **Flere ønsker seg mer statlig styring av kommunal helse og omsorg**

Samtlige av casekommunene (både kommunedirektører og kommunalsjef helse/omsorg) uttalte at det ikke er for mye statlig styring innen kommunal helse og omsorg. Også sektormyndighetene var av den oppfatning at det ikke er for mye statlig styring på helse- og omsorgssektoren. Dette var også et av funnene på helse- og omsorgssektoren i fase 1. Flere informanter i fase 1 og 2 har nevnt at de kunne tenkt seg bemanningsnormer også innenfor omsorgstjenestene.

Tvert imot var det flere informanter fra både små, mellomstore og store casekommuner (både kommunalsjefer helse/omsorg og kommunedirektører), som uttalte at de gjerne skulle sett at staten definerte tydeligere hva som er «godt nok» nivå på helsetjenester. Begrunnelsen for dette er at de opplever økende forventninger hos innbyggerne til hva kommunen skal levere av helse- og omsorgstjenester. De mente videre at dersom staten kunne definert et minimumsnivå på hva kommunene er forventet å levere, ville det kunne demme opp for økende forventninger hos innbyggerne. En informant nevnte blant annet at innbyggerne forventet å bli tildelt en sykehjemsplass når de nådde en viss alder, og ikke ut

---

<sup>180</sup> Meld. St. 9 (2023-2024).

<sup>181</sup> NOU 2023: 4. *Tid for handling. Personellet i en bærekraftig helse- og omsorgstjeneste.*

<sup>182</sup> NOU 2023: 9. *Generalistkommunesystemet.*



fra behovet for heldøgns omsorg. Informanter fra sektormyndighetene nevnte at enkelte ledere i kommunale helse- og omsorgstjenester bruker mye tid på utmåling og tildeling av tjenester, på å holde oversikt over krav og administrere personellbehov, og ikke har nok tid til å drive langsiktig planlegging. En representant for en liten kommune uttalte at hen gjerne skulle hatt bemanningsnormer også innenfor helse og omsorg.

Videre pekte informanter fra samtlige kommuner og fra sektormyndigheten på at det er andre utfordringer innen kommunal helse og omsorg som oppleves mer krevende enn statens styring, herunder mangel på kvalifisert personell, stram økonomi og en stor oppgavemengde. Sektormyndigheten trakk frem at særlig geografisk store kommuner med en liten kommuneadministrasjon er det som har størst utfordringer. Dette er nærmere beskrevet i kartleggingsrapporten.

Jf. kapittel 2, så er hovedprinsippet for statens styring av kommunene *rammestyring*. Det innebærer at den statlige styringen skal utøves slik at kommunene gis handlefrihet til å innrette oppgaveløsning og tjenestetilbud ut fra lokale forutsetninger og behov. Videre skal det ligge en forholdsmessighetsvurdering til grunn for statlig styring. Forholdsmessighetsprinsippet sier at detaljert statlig styring må være både nødvendig og egnet for å oppnå nasjonale målsettinger for å ikke stride mot prinsippene om lokalt selvstyre og rammestyring.

Som drøftet i kapittel 2, mener DFØ at det er viktig å være oppmerksom på utilsiktede og negative virkninger ved å styre på innsatsfaktorer som personellressurser. Styring langt til venstre i resultatkjeden i den hensikt å oppnå resultater og effekter langt til høyre, bygger på antakelser om årsakssammenhenger i flere ledd, og innebærer derfor stor grad av usikkerhet. Når staten velger å bruke tiltak på innsatsfaktornivå, er det derfor særdeles viktig at det både er godtgjort at tiltak er nødvendig, og ikke minst, at det finnes et kunnskapsgrunnlag som underbygger at de årsakssammenhengene en er avhengig av for å oppnå ønskede effekter faktisk finnes. Når en stiller krav til innsatsfaktorer, legges det til grunn at kravet må oppfylles i alle kommuner uavhengig av lokale forhold og situasjon, herunder behov og utfordringsbilde i kommunen. Dette kan være fornuftig og riktig, men det kan også medføre uheldige virkninger for kommuner som av ulike årsaker ikke har forutsetninger for å fylle kravet, eller som vurderer at kravet ikke løser det grunnleggende problemet i egen kommune.

Som vist i den samlede vurderingen i kapittel 3, har styring på innsatsfaktor på oppvekstfeltet medført flere utilsiktede virkninger som også kan gjøre seg gjeldende i andre sektorer, for eksempel at forsvarlighetsvurderinger får mindre oppmerksomhet.

Som også drøftet i kapittel 3, innebærer styring av innsatsfaktorer at midler i kommunebudsjettene bindes til de sektorene som har slik styring. Våre informanter har begrunnet ønsket om mer statlig styring i et ønske om hjelp til prioritering og forventningsstyring, men en konsekvens av f.eks. bemanningsnormer innen omsorgstjenestene vil også være at enda mer av kommunebudsjettene bindes opp. Dette kan igjen gå utover andre sektorer, som styres mer på produkt/tjeneste. I verste fall kan det da oppstå en styringsspiral, der stadig flere sektorer argumenterer for statlig detaljstyring for å sikre ressurser til sin sektor. Denne

type tverrsektorielle virkninger er viktige å hensynta ved vurdering av innføring av nye normkrav.

DFØ vurderer at ønsket om mer statlig styring fra kommunene også kan handle om manglende kapasitet og kompetanse til å ta imot og iverksette statlige krav. Som påpekt i kapittel 3, kreves det både kapasitet og kompetanse å ta imot og implementere statens krav og intensjoner på ulike sektorområder. Utviklingskapasitet og plankompetanse er viktig, men ofte mangelvare, spesielt i små kommuner med små administrasjoner. I tillegg vurderer vi at dette ønsket kan skyldes at informantene ser hen til at andre sektorer, som oppvekst, er styrt gjennom normkrav. Selv om dette innebærer en stram styring av innsatsfaktorene i disse sektorene, så sikrer det samtidig midler til sektorene.

## 6.6 Anbefalinger for styringen av kommunal helse- og omsorgssektor

### 6.6.1 Vurdering av personellmessige konsekvenser i Husbankens retningslinjer

På bakgrunn av drøftingen i kapittel 6.2 anbefales det å gjøre en beregning av hvorvidt og i hvor stor grad det å bygge i tråd med Husbankens retningslinjer for investeringstilskudd påvirker behovet for helsepersonell i kommunene.

### 6.6.2 Bruk av innleie og vikarbyrå

Tiltak knyttet til bruk av innleie og vikarbyrå følges opp i Helse- og omsorgsdepartementet, jf. Nasjonal helse- og samhandlingsplan og *Opptappingsplan for heltid og god bemanning i omsorgstjenesten*. I sistnevnte plan har regjeringen varslet at det skal vurderes nye nasjonale tiltak for rekruttering av sykepleiere, særlig til distriktskommuner som har bemanningsutfordringer. Videre vil regjeringen stille krav om at personellkonsekvenser skal utredes som del av beslutningsgrunnlaget for tiltak innenfor Helse- og omsorgsdepartementets sektoransvar. I forbindelse med Meld. St. 24 (2022–2023) *Felleskap og meistring – Bu Trygt heime* har regjeringen varslet om at «det skal jobbes fram og spres modeller som stimulerer til økt grunnbemanning og mindre vikarbruk, som tiltak for å styrke rekruttering og redusere sykefraværet i omsorgstjenesten».<sup>183</sup>

DFØ anbefaler at HOD utreder konkrete tiltak for å redusere bruk av innleie i kommunene. En reduksjon på 1/3 kan innebærer besparelser på om lag 600 mill. kr.

### 6.6.3 Pågående og planlagt oppfølgingsarbeid i Helse- og omsorgsdepartementet

Helse- og omsorgsdepartementet har igangsatt flere prosesser for å følge opp Helsepersonellkommissjonens rapport, Samtykkeutvalgets rapport og Ekspertutvalgets rapport om gjennomgang av allmennlegetjenesten.<sup>184</sup> DFØ har følgelig ikke konkrete

<sup>183</sup> Meld. St. 9 (2023-2024).

<sup>184</sup> NOU 2023: 4; Ekspertutvalg om samtykkekompetanse (2023); Ekspertutvalget (2023).

anbefalinger til oppfølging av våre funn innenfor disse temaene, men funnene i denne områdegjennomgangen kan være nyttige i det videre arbeidet i HOD.

### **Arbeidstidsordninger**

I Nasjonal helse- og samhandlingsplan har de regionale helseforetakene fått i oppdrag å vurdere egnede områder for utprøving av alternative arbeidstidsordninger, og sette i verk tidsavgrensede utprøvinger med sikte på å innhente erfaringer. Dette arbeidet kan også komme kommunene til gode.

### **Brukerstyrt personlig assistent**

Stortinget gjorde 15. februar 2024 et anmodningsvedtak om at Helse- og omsorgsdepartementet skal utarbeide en Stortingsmelding som oppfølging av *NOU 2021:11 Selvstyrt er velstyrt*.

### **Kompetansekrav ved tvang overfor personer med psykisk utviklingshemming**

Helse- og omsorgsdepartementet arbeider med oppfølgingen av Samtykkeutvalget rapport om bruk av tvang og oppfølgingen av NOU 2019: 14 Tvangsbegrensningsloven – Forslag til felles regler om tvang og inngrep uten samtykke i helse- og omsorgstjenesten.<sup>185</sup> Det er naturlig å vurdere eventuelle kompetansekrav i den samlede oppfølgingen av disse utredningene. I tillegg har et ekspertutvalg som utredet inkorporering av FNs konvensjon om rettighetene til mennesker med nedsatt funksjonsevne i norsk lov levert sin rapport i januar 2024.<sup>186</sup> Anvendelse av tvang overfor mennesker med utviklingshemming er tema også i denne rapporten.

### **Kompetansekrav legevakt (akuttmedisinforskriften)**

Ekspertutvalget for gjennomgang av allmennlegetjenesten avleverte sin rapport til Helse- og omsorgsdepartementet i april 2023.<sup>187</sup> Departementet arbeider med en helhetlig oppfølging av rapporten og vil vurdere hvordan utvalgets anbefalinger bl.a. om ulike kompetansekrav skal følges opp.

---

<sup>185</sup> NOU 2019: 14.

<sup>186</sup> Kultur- og likestillingsdepartementet (2024). *Konvensjonen om funksjonshemmedes rettigheter*.

<sup>187</sup> Ekspertutvalget (2023). *Gjennomgang av allmennlegetjenesten*.

## 7 DFØs anbefalinger

I dette kapitlet presenterer vi en samlet oversikt over anbefalingene fra de ulike sektorkapitlene, og en samlet beregning av ressurser som kan frigis ved endringer av lovkravene. Videre presenterer vi noen overordnede anbefalinger om hvordan staten kan forbedre styringen av kommunene.

### 7.1 Sektoranbefalinger og beregning av potensielt frigjorte midler

#### 7.1.1 Anbefalinger på oppvekstsektoren

##### Lærertetthetsnormen

Når det gjelder lærertetthetsnormen, viser drøftingen i kapittel 4 at selv om tiltak kan sies å ha vært nødvendig for å sikre et mer likeverdig opplæringstilbud, er det utfra kunnskapen som foreligger ikke grunnlag for å fastslå at det var nødvendig med en *norm*. Det er også tydelige indikasjoner på at normen ikke er fullt ut egnet. DFØ konkluderer derfor med at vi ikke kan fastslå at lærertetthetsnormen er det mest egnede og samtidig minst inngripende tiltaket for å sikre et mer likeverdig skoletilbud på tvers av skoler og kommuner.

DFØ vurderer videre at alternativene som ble utforsket i fase 2, gir fordeler og ulemper avhengig av kommunenes utfordringsbilde og behov. Siden kunnskapsgrunnlaget er usikkert når det gjelder hvordan ulike faktorer virker, herunder hvordan lærertetthet påvirker læringsutbytte, mener DFØ det ikke er grunnlag for å anbefale konkrete endringer i normen som sådan. Selv om vi vurderer at en norm på kommunenivå eksempelvis vil gi mer fleksibilitet, som noen etterspør, er nødvendigheten av en norm ikke tydelig. I stedet mener vi det er viktig å prioritere å fremskaffe mer sikker kunnskap.

Før en tar stilling til om normen bør endres eller avvikes, er det etter DFØs vurdering behov for bedre kunnskap om årsakene til at opplæringstilbudet ikke vurderes å være likeverdig på tvers av kommuner, herunder om og hvordan ulike karakteristika ved kommunene har betydning. Videre trengs et bedre kunnskapsgrunnlag som belyser årsakssammenhenger, herunder hvordan faktorer som blant annet lærertetthet, organisering, planlegging, læremidler, fysiske rammer som skolebygg, mv. påvirker elevenes læringsutbytte. Som ledd i en slik utforskning anbefaler DFØ at det gjøres en vurdering av det samlede kunnskapsgrunnlaget som foreligger og videre kunnskapsbehov. Som ledd i videre kunnskapsutvikling, anbefales at det legges til rette for å gjennomføre forsøk eller pilotstudier som kan gi grunnlag for en mer skrittvis kunnskapsoppbygging. Omfang og innretning på videre utforskning må ses opp mot områdets kompleksitet, og hvor ressurskrevende ulike utforskende tiltak vil være. Blant annet bør det vurderes om det kan gjennomføres mindre og avgrensede randomiserte forsøk som gjør det mulig å gjøre sammenlignende analyser som utforsker og samler erfaringer med tilnærminger som kan gi ønsket lærertetthet og likeverdig tilbud på tvers av skoler og kommuner.

### **Bemanningsnormen i barnehage**

Når det gjelder bemanningsnormen i barnehagen, er det etter DFØs vurdering sannsynliggjort at økt voksentetthet er en viktig forutsetning for kvalitet i barnehager. Våre analyser tyder på at tiltak har vært nødvendig for å sikre en mer lik og likeverdig forståelse av hva som er tilstrekkelig bemanning i private og kommunale barnehager. Når det gjelder egnethet, vurderer vi at normen anses egnet til å sikre nødvendig voksentetthet, men at også andre forhold påvirker i hvilken grad voksentettheten rent faktisk resulterer i økt kvalitet.

Alternativene som ble utforsket i fase 2, henholdsvis oppheving av normen eller en norm som gjennomsnitt for kommunen, vil alle innebære at kommunens mulighet til å sikre et godt og likeverdig barnehagetilbud på tvers av kommunale og private barnehager utfordres. DFØ har, med det kunnskapsgrunnlaget vi har gjennomgått, ikke grunnlag for å anbefale endringer i dagens bemanningsnorm. Dette begrunnes særlig med behovet for å sikre likeverdig tjenester på tvers av kommunale og private barnehager.

### **Pedagognormen i barnehage**

Når det gjelder pedagognormen i barnehagen, er det etter DFØs vurdering sannsynliggjort at tiltak har vært, og fremdeles er, nødvendig for å sikre mer likhet når det gjelder pedagogbemanning på tvers av kommunale og private barnehager og også på tvers av kommuner. Når det gjelder egnethet, konkluderer vi med at pedagognormen er et egnet, men ikke fullt ut tilstrekkelig virkemiddel for å få økt pedagogtetthet i barnehagene og mer likeverdige barnehagetjenester. Spesielt påpekes at normen i seg selv ikke løser det underliggende problemet med at mange kommuner sliter med å rekruttere og beholde pedagoger som oppfyller kompetansekravet.

På samme måte som for bemanningsnormen, vil alternativene som ble utforsket i fase 2, henholdsvis norm på kommunenivå eller at normen tas bort, innebære at kommunens mulighet til å styre det samlede barnehagetilbudet, dvs. både kommunale og private barnehager, utfordres. Sammenhengen mellom pedagogbemanning og pedagogisk kvalitet i barnehagene fremstår tydelig, men hovedutfordringen er at det mangler kvalifiserte barnehagelærere. Et annet alternativ kan være å gjøre dagens norm mer fleksibel gjennom å åpne for andre pedagogtyper eller at kravet kan oppfylles gjennom prosentvise stillinger. DFØ har ikke vurdert disse alternativene da vi innen rammene for denne analysen ikke har hatt mulighet til å vurdere om andre typer pedagoger ville gi nødvendig kvalitet. Videre har vi ikke gått inn i hvor store virkninger en prosentvis oppfyllelse kan gi, men ettersom dagens norm skal oppfylles innenfor den totale bemanningen kan det teknisk sett være mulig å unngå en situasjon der barnehagen har behov for en ekstra fulltidsstilling samlet sett. I lys av at problemet i hovedsak synes å være mangel på kvalifiserte pedagoger, vurderer også DFØ at en eventuell prosentvis beregning av pedagogressurser heller ikke løser det grunnleggende problemet.

DFØ har, med det kunnskapsgrunnlaget som er gjennomgått i denne område-gjennomgangen, ikke grunnlag for å anbefale endringer i dagens pedagognorm. Dette begrunnes særlig med behovet for å sikre likeverdig tjenester på tvers av kommunale og private barnehager.

### 7.1.2 Anbefalinger på helse- og omsorgssektoren

På helse- og omsorgssektoren, har vi to konkrete anbefalinger. For det første, anbefaler DFØ å utrede hvorvidt og i hvor stor grad det å bygge i tråd med Husbankens retningslinjer for investeringstilskudd påvirker behovet for helsepersonell i kommunene. I en fremtid med økt mangel på helsepersonell i kommunene, mener vi at det er viktig at kommunene kan bygge omsorgsboliger og institusjoner som legger til rette for fleksibel bruk av personellressurser.

For det andre, anbefaler DFØ at HOD utreder konkrete tiltak for å redusere bruk av innleie av helsepersonell i kommunal helse- og omsorgssektor med om lag 1/3. I 2021 ble det brukt 1,78 milliarder kroner på innleie av helsepersonell i kommunale helse- og omsorgstjenester, og kostnaden ved innleie fra vikarbyrå er om lag 2,5 ganger så høy som kostnadene ved bruk av fast ansatte. Anslagsvis kan redusert bruk av innleie og vikarer gi en innsparing på i størrelsesorden 600 mill. kroner. Samtidig viser forskning at færre vikarer kan gi bedre tjenestekvalitet.

### 7.1.3 Beregning av potensielt frigjorte midler ved identifiserte tiltak

Tabellen under viser beregninger av potensielt frigjorte midler ved ulike alternativer. Som omtalt ovenfor har ikke DFØ grunnlag for å anbefale noen av de konkrete alternativene på sektorene grunnskole og barnehage, inntil mer sikker kunnskap om virkningene av tiltakene foreligger. Samtidig er vi tydelige på at det er nødvending med mer kunnskap, særlig på grunnskoleområdet, der dagens norm har usikker effekt og uheldige utilsiktede virkninger. I henhold til mandatet skal det utredes konkrete tiltak, det vil si redusert juridisk eller økonomisk detaljering, med samlede virkninger som summerer seg til minst 2 mrd. kroner. De ulike tiltakene vi har vurdert summerer seg slik det er vist i tabellen under.

Beregningene for oppvekstsektoren er gjort i henhold til forbeholdene som ble gjort i det godkjente løsningsforslaget, der det ble lagt til grunn at kostnadsvurderinger og tallfesting av eventuelle alternativer til dagens krav, avhenger av at relevant tallgrunnlag kan tilgjengeliggjøres fra departementene (jf. kapittel 1.1).

Mer detaljerte beskrivelser og beregninger for hvert alternativ i oppvekstsektoren er omtalt i hhv. kapittel 4.4.1, 5.1.4 og 5.2.4.

Tiltak	Potensielt frigjorte midler (i mill. kr.)
Lærertetthetsnorm på skolenivå uten fordeling på hovedtrinn	-
Lærertetthetsnorm på kommunenivå	626*
Lærertetthetsnorm tas bort	1 670*
Bemanningsnorm på kommunenivå	-
Bemanningsnorm tas bort	-
Pedagognorm på kommunenivå	-
Pedagognorm tas bort	500**

Intervall på de økonomiske virkningene som ulike kombinasjoner av tiltakene potensielt kan gi	0 – 2 770
---	-----------

Tabell 1 Potensielt frigjorte midler ved tiltak

\* Basert på merkostnadene ved kravet, og ikke kostnadene som samlet sett er bundet i normen.

\*\* Basert på merkostnadene ved en skjerpet pedagognorm, og ikke kostnadene som samlet sett er bundet i normen.

## 7.2 Staten bør styre bedre

### 7.2.1 Gjøre bedre vurderinger av forutsetninger, forholdsmessighet og utilsiktede virkninger

I rapporten fra fase 1 anbefalte vi at departementene og direktoratene bør bli flinkere til å følge utredningsinstruksen og retningslinjene for statens styring av kommunene. Dette både når det gjelder å utrede alternative (mindre inngripende) tiltak, å utrede tverrsektorielle konsekvenser, og å belyse konsekvensene av tiltakene for flere typer kommuner. Staten bør også bli flinkere til å evaluere effekten av lovkrav som innføres, og fjerne krav og rettigheter som ikke bidrar til bedre måloppnåelse.

Det bør gjøres grundige forholdsmessighetsvurderinger av alle tiltak, der det utredes hva som er det underliggende problemet. Videre må kunnskapsgrunnlaget for antakelsene om årsakssammenhenger være tilstrekkelig, og det må vurderes om tiltakene er både nødvendige og egnede. Det sentrale spørsmålet er om tiltaket som er valgt er det som er mest egnet og samtidig *minst* inngripende.

I tillegg bør utredningene belyse hvilke forutsetninger som må være til stede for at virkningen skal bli som ønsket, og om disse forutsetningene faktiske er til stede i kommunene. Dette innebærer også at utredningene må ta høyde for at det er store forskjeller mellom kommunene i størrelse og forutsetninger, og at konsekvensene av tiltak dermed også kan være forskjellige i ulike typer kommuner.

Som denne rapporten har vist, er det også av avgjørende betydning å gjøre en grundig vurdering av utilsiktede virkninger av et tiltak. Som vi har vist gjennom eksempler fra oppvekstsektoren, har innføringen av normkrav en del utilsiktede virkninger. Selv om normkravene gir likhet i antall lærere per elev, gir ikke likhet nødvendigvis likeverdighet. Videre er det viktig å ta med i betraktningen at normkravene gjør det enklere for kommunene å fordele ressursene, men en utilsiktet virkning av dette kan være at forsvarlighetsvurderinger ikke lenger får samme oppmerksomhet. Dette er viktige betraktninger å ta med i vurderingen av eventuelle nye normkrav.

Videre har vi vist at rettighetsfesting får flere utilsiktede virkninger. Blant annet kan det sette sårbare grupper opp mot hverandre, fordi bare noen omfattes av en rettighetsbestemmelse. Det er derfor viktig å utrede konsekvensene av rettighetsfesting både for de som er omfattet og de som ikke er omfattet av en rettighet. I tillegg må det tas med i en vurdering av rettighetsfesting at også rettigheter som legges på aktivitet eller produkt/tjeneste binder opp ressurser lenger bakover i resultatkjeden, det vil si på innsatsfaktor.

DFØ anbefaler at departementene gjennomgår og oppdaterer egne retningslinjer og praksis når det gjelder utredning av statlige tiltak overfor kommunene slik at utredningsinstruksens



krav til utredning i fremtiden ivaretas på en bedre måte enn i dag. Særlig bør behovet for å utrede alternativer og konsekvenser for berørte, herunder alle typer av kommuner, tydeliggjøres. I tillegg bør det stilles krav til forholdsmessighetsvurderinger av alle tiltak som vurderes iverksatt.

### **7.2.2 Mer koordinerte og avveide styringssignaler**

Departementene bør også i større grad vurdere helheten i styringstrykket og den interne sammenhengen i lovkrav/rettigheter. Dette innebærer at statens virkemiddelbruk må vurderes tverrsektorielt. Kartleggingen i fase 1 viser at det er mange lover og forskrifter som regulerer krav og forventninger som kommunene må oppfylle. Det fremgår også at sektorlover med sektorspesifikke krav som ikke er koordinert mot andre sektorer både kan gi overlapp og medføre at omfanget fremstår uoversiktlig og uforholdsmessig. Med bakgrunn i kartleggingen anbefales derfor at departementene går gjennom egne sektorlover og - forskrifter med den hensikt å unngå dobbeltreguleringer, og hvis mulig forenkle og tydeliggjøre sammenhengen mellom aktuelle lover og tilhørende forskrifter.

Hovedinntrykket når det gjelder pedagogiske virkemidler er at omfanget er stort, og at det kan være krevende å finne ut av hva som gjelder kommunene overordnet sett og hva som gjelder de kommunale tjenestene. En ser også at temaene dels er overlappende, at normeringen i noen tilfeller er uklar, og at ajourhold er en utfordring. DFØ anbefaler derfor at departementene tar initiativ til en gjennomgang av eksisterende veiledningsmaterieell med sikte på å rydde og klargjøre behov, målgruppe, grad av normering, ajourhold, mv. Det bør også gjøres en vurdering av eventuelle overlapp og behov for koordinering både internt i egen sektor og på tvers av sektorer for temaer som er tverrsektorielle eller har tverrsektorielle grensesnitt.

### **7.2.3 Ta høyde for at det er ulikheter i kommunenes forutsetninger og kapasitet**

Som beskrevet i kapittel 3, er det store forskjeller i kommunenes kapasitet og forutsetninger. Selv om det er variasjoner både mellom kommuner og sektorer, ser en at særlig geografisk store kommuner med få innbyggere og en liten kommuneadministrasjon generelt har størst utfordringer når det gjelder lovoppfyllelse. For å ta høyde for at det er store ulikheter i kommunenes forutsetninger, kompetanse og kapasitet, anbefaler vi at det vurderes å iverksette tiltak som kan bidra til at de mest sårbare kommunene i større grad oppfyller lovkravene. Det kan blant annet handle om å oppmuntre til interkommunalt samarbeid eller å vurdere å organisere kompetansen i regionale nettverk som gir mer fleksibilitet. Mer konkrete tiltak for å følge opp sårbare kommuner kommer i kapittel 8.1.

For å ta høyde for ulikheter i kommunenes forutsetninger og kapasitet, anbefaler vi også at det i større grad bør gjennomføres piloter og forsøk innenfor ulike typer av kommuner for å teste ut om tiltak virker som forutsatt eller hvilken effekt fjerning av krav vil kunne få. Dette vil også være i tråd med intensjonene i tillitsreformen. Piloter og forsøk bør brukes for reell uttesting, og ikke bare som første ledd i en bred utrulling. Gjennom randomiserte kontrollerte forsøk vil det være mulig å få mer kunnskap om hvilke konsekvenser tiltakene får for ulike typer kommuner. Dette vil også gi mer kunnskap om hvilke utilsiktede virkninger

tiltakene får, samt om de antatte årsakssammenhengene gir de forventede virkningene i ulike typer kommuner.

## 8 Andre tiltak som bør utredes nærmere

I fase 1 av områdegjennomgangen pekte vi på noen forbedringspunkter i statens styring av kommunene. Flere av disse ble også diskutert i workshop høsten 2023 der representanter for prosjektgruppen og prosjektsyrer deltok.

I mandatet for fase 2 av områdegjennomgangen ble vi bedt om å beskrive to av disse tiltakene nærmere:

- Målrettet og styrket oppfølging av kommunene
- Solnedgangslovgivning

I tråd med mandatet for fase 2 utreder vi ikke disse tiltakene, men avgrenser oss til å gi en nærmere beskrivelse av hva tiltakene kan innebære og hva som vil være viktige problemstillinger å belyse i en videre utredning.

Andre temaer som kom opp i workshopen, som ikke behandles nærmere her, var:

- Styrke statsforvalternes rådgivnings- og veiledningskapasitet (omtales i 8.1)
- Samordne sektorvise oppfølgingsordninger overfor kommuner med utfordringer i tjenestetilbudet
- «ROBEK-liste» og målretting av veilednings/støtteressurser mot kommuner som har svak måloppnåelse/utfordringer
- Modernisere og forenkle forskrifter
- Lovgjennomgang med hensikt å fjerne/reducere dobbeltregulering
- Samle overlappende oppgaver, som i dag er regulert i sektorlovene, i en mer overordnet lov om kommunens oppgaver
- Rydde i veiledere og sørge for en mer enhetlig fremstilling av faglige anbefalinger og normerende forventninger til praksis
- Krav om å vurdere bemanningsmessige konsekvenser av nye tiltak
- Innslag av resultatbasert finansiering i finansieringssystemet for kommunene
- Forenkling av reglene for egenbetaling i institusjon

### 8.1 Målrettet og styrket oppfølging av kommunene

#### Anbefalingen i kartleggingsrapporten

DFØ anbefalte i Kartleggingsrapporten at «staten bør legge sterkere vekt på å støtte kommunene gjennom veiledning og rådgivning. Dette gjelder særlig overfor kommuner som har store utfordringer med kapasitet og kompetanse. Her kan statsforvalterne gis en tydelig rolle.»

Vi anbefalte videre at: «Staten bør i større grad vurdere helheten i styringstrykket og den interne sammenhengen i lovkrav/rettigheter. Dette innebærer at statens virkemiddelbruk må vurderes tverrsektorielt. Helt konkret kan f.eks. direktoratene på velferdsområdene få i oppdrag om sammen å se på hvordan de kan bidra til at de minste/mest sårbare kommunene kan oppfylle lovkravene. Det kan innebære å endre virkemiddelbruken eller differensiere den mer, i form av økt veiledning og oppfølging av noen kommuner.»

## Bakgrunnen for anbefalingene

På alle de fire områdene vi undersøkte i fase 1 av områdegjennomgangen er situasjonen at kommunene ikke fullt ut klarer å oppfylle de lovkravene som stilles. Kartleggingen som Menon gjorde på oppdrag fra Generalistkommuneutvalget i 2022 viste en gjennomsnittlig lovoppfyllelse på 88 prosent for kravene til kommunen som tjenesteyter, blant annet på de fire fagområdene vi har undersøkt.<sup>188</sup>

Kartleggingen viser også at det er forskjeller mellom kommunene, og at lovkravene oppfylles i høyere grad jo flere innbyggere kommunen har. Det er videre tydelige forskjeller mellom ulike deler av landet, der graden av lovoppfyllelse er lavest i kommuner i Nordland, Troms og Finnmark. Generalistkommuneutvalget mener at hovedutfordringen i dagens generalistkommunesystem er at særlig små og usentrale kommuner har utfordringer med å oppfylle lovfestede krav.

Flertallet i Generalistkommuneutvalget mente derfor at det bør utredes en særskilt oppfølgingsordning for kommuner med store og vedvarende utfordringer med å ivareta rettssikkerheten og grunnleggende tjenester til kommunens innbyggere. Mindretallet i utvalget mente derimot at en slik ordning vil representere en for sterk statlig inngripen i det kommunale selvstyret.

Som beskrevet både i Generalistkommuneutvalgets rapport og i vår kartleggingsrapport fra fase 1, så er det samlede styringstrykket overfor kommunene stort. På velferdstjenestekområdene er det innført en rekke lover og forskrifter som innebærer at kommunen må oppfylle krav til tjenestene og ofte dertil hørende individuelle rettigheter. Når ikke alle kommuner klarer å oppfylle lovpålagte krav er et av svarene på det at lovkrav strammes til eller at nye krav, plikter og rettigheter innføres.

I vår kartlegging kom det frem at mange informanter både fra kommunene, statsforvalteren og direktoratene ønsker seg en mer aktiv og støttende stat, og mer differensiert styring, som tar mer hensyn til kommunenes ulike forutsetninger. Kommuner som i dag ikke har kapasitet og/eller kompetanse til å kunne oppfylle alle lovkrav, blir ikke bedre i stand til å oppfylle kravene om det kun stilles flere og strengere krav. Etter vår vurdering er det derfor viktig at det utredes nærmere hvordan staten kan støtte og følge opp de sårbare kommunene som har utfordringer med å oppfylle lovfestede krav.

## Mulige tiltak

Det er flere mulige tiltak som kan vurderes for å få en differensiert, målrettet og styrket styring og oppfølging av kommunene.

### *Styrking av statsforvalternes veiledning overfor kommunene*

I tråd med anbefalingen i kartleggingsrapporten, mener vi det bør utredes om statsforvalterne kan ta en tyngre rolle i å støtte og følge opp de mest sårbare kommunene innenfor enkelte sektorer. Statsforvalterne har god kunnskap om kommunene i sine fylker og deres brede oppgaveportefølje innebærer at de har et helhetlig blikk på kommunen.

---

<sup>188</sup> NOU 2023: 9. *Generalistkommunesystemet*

Begge deler kan etter vår vurdering være viktige forutsetninger for å gi målrettet oppfølging av kommunene.

Statsforvalterne utarbeider i dag såkalte kommunebilder som utarbeides i forbindelse med statsforvalterens kommunebesøk og danner grunnlaget for dialogen i disse møtene. Bildene kan bli justert i etterkant av besøket, og publiseres da på statsforvalterens nettside. Kommunebildene inneholder fakta og statistikk om kommunen, men også statsforvalterens vurdering av kommunen på ulike fagområder.

Kommunebildene kan, sammen med annen relevant informasjon og statistikk, danne grunnlag for å tilpasse veiledning og oppfølging av de enkelte kommunene. Noen kommuner trenger svært lite oppfølging, mens andre kan ha behov for mye veiledning og støtte.

#### *Bruk av skjønnsmidler*

Statsforvalterne har også mulighet til å benytte skjønnsmidler for å styrke de mest sårbare kommunene. Skjønnsmidler kan ev. også brukes for å stimulere til samarbeid mellom kommuner for å løse oppgaver. Et annet spørsmål er om ulike finansieringskilder kan ses mer i sammenheng, dvs. bruken av skjønnsmidler og ulike tilskuddsordninger som forvaltes av direktoratene.

#### *Tiltak må ses i sammenheng*

Bruk av skjønnsmidler kan være til hjelp for de kommunene som sliter mest med økonomien, men det løser ikke nødvendigvis utfordringen med å rekruttere den nødvendige kompetansen, for eksempel helsepersonell eller barnehagelærere. I en utredning om hvordan staten kan støtte kommunene, bør derfor ulike type tiltak vurderes.

I tråd med anbefalingen i kartleggingsrapporten, mener vi det bør ses nærmere på hvordan staten kan sette i verk tiltak for å øke rekrutteringen til utdanningene, oppmuntre til interkommunalt samarbeid eller å vurdere å organisere kompetansen i regionale nettverk som gir mer fleksibilitet.

I den forbindelse bør også nasjonale kunnskapsmiljøer utredes nærmere. Som beskrevet av Signy Vabo i rapporten til generalistkommuneutvalget:

*Med den profesjonaliseringen vi har hatt de seinere årene, når det gjelder de tjenestene som kommunene leverer, så er det åpenbart at ikke alle kommuner kan være faglig sterke på alle felt. Det er helt nødvendig med nasjonale kunnskapsmiljøer, som gir kommunene bidrag til egen faglig utvikling og som setter kommunene i stand til å ivareta akseptable tilbud og faglige standarder. Virkemidler som er tilpasset konteksten kan løfte de kommunene som har særskilte behov for faglig støtte. Differensierte statlige tjenester i form av ekstern veiledningskompetanse og andre tilbud kan også gi støtte i de kommunene som har behov for det.<sup>189</sup>*

I kartleggingsrapporten tok vi til orde for at direktoratene på velferdsområdet kan samarbeide mer aktivt overfor kommunene. Når nye tiltak og politiske initiativ vurderes, kan

---

<sup>189</sup> NOU 2023: 9, s. 273

direktoratene utfordres på å se samlet på konsekvensene for ulike type kommuner. Dette kan gjøres i nært samarbeid med statsforvaltere og kommunesektoren selv.

### **Hva blir det viktig å belyse i en videre utredning?**

I en videre utredning av tiltak for å styrke oppfølgingen av kommunene blir det viktig å konkretisere mulige tiltak ytterligere og vurdere forutsetninger og konsekvenser.

Hva er statsforvalternes handlingsrom? Hvilken mulighet har statsforvalterne til å følge kommunene tettere opp? Dette dreier seg dels om kapasitet og kompetanse, men like mye om statsforvalternes rolle overfor kommunene.

Hva betyr en tettere oppfølging av enkeltkommuner for det kommunale selvstyret? Det kan bli svekket fordi staten gjennom veiledning og oppfølging gir sterkere føringer på hvordan kommunene skal løse oppgavene, men på den annen side kan det bli styrket fordi de svakeste kommunene i større grad kan gjøres i stand til å utnytte et handlingsrom.

Hva blir kostnadene av en ev. tettere oppfølging av kommunene? Dette kan blant annet dreie seg om økte overføringer til kommunene i form av skjønnsmidler og øremerkete tilskudd, midler til å stimulere til utdanning og kompetanseheving og midler til opprettelse av nasjonale kunnskapsmiljøer. Statsforvalterne gir allerede i dag veiledning og støtte tilpasset kommunenes behov. Dersom statsforvalterne skal gi ytterligere veiledning overfor de kommunene som har størst utfordringer, kan det være behov for ressursmessig styrking av embetene.

## **8.2 Solnedgangsklausuler og evaluering**

### **Anbefalingen i kartleggingsrapporten**

DFØ anbefalte i *Kartleggingsrapporten* at:

*Det bør vurderes å innføre såkalt solnedgangslovgivning/-klausuler, altså at alle særlover og forskrifter har en utløpsdato. Dersom loven eller forskriften skal videreføres, må hhv. Stortinget eller departementet ta aktivt stilling til dette, fortrinnsvis på bakgrunn av en evaluering av effekten av regelverket.*

Departementene bør bli flinkere til å evaluere effekten av lovkrav som innføres, og fjerne krav og rettigheter som ikke bidrar til bedre måloppnåelse.

### **Bakgrunnen for anbefalingene**

Bakgrunnen for anbefalingene i kartleggingsrapporten var at det samlede styringstrykket overfor kommunene er stort og at det er mange lov- og forskriftskrav som regulerer kommunens oppgaver. Vi konkluderte også med at det er nødvendig med statlig styring på de fire sektorene vi har sett på, men stilte samtidig spørsmål om de lovkrav og rettigheter som innføres er de riktige, eller om det er andre tiltak som burde kommet *i stedet for* lovkrav.

### **Mulige tiltak**

Solnedgangslovgivning er ett mulig tiltak som bør vurderes nærmere. Solnedgangslovgivning vil i dette tilfellet innebære at lover eller forskrifter som berører kommunenes

oppgaver, automatisk opphører etter en gitt periode dersom det ikke fremlegges dokumentasjon på at lovkravet er et proporsjonalt tiltak.

Solnedgangslovgivning kan bidra til å sikre et oppdatert, mer treffsikkert og mindre omfattende regelverk overfor kommunesektoren. Gyldighetstiden for lover bør antagelig være lengre enn gyldighetstiden for forskrifter.

Solnedgangsklausuler vil bety at forvaltningen med jevne mellomrom må foreta en systematisk vurdering av verdien av de enkelte lovene og forskriftsbestemmelsene. Det vil også innebære en mulighet for kommuner, berørte interessenter og innbyggere til å fremme sine synspunkter på regelverket.

Et alternativ til solnedgangslovgivning er en mer systematisk evaluering av effekten av de lovkravene som innføres, og der u hensiktsmessige lovkrav og rettigheter fjernes. Noe av arbeidet for forvaltningen vil være det samme, men uten alle de formelle krav som er knyttet til endringer av regelverk. Det vil slik sett være en mindre omfattende prosess. Her vil det imidlertid være behov for rutiner som sikrer at evalueringene faktisk gjennomføres.

### **Hva blir det viktig å belyse i en videre utredning?**

I 2001 fremmet stortingsrepresentanter fra Venstre et forslag om en lov om tidsbegrenset gyldighet for forskrifter – en solnedgangslov. Målet med en slik lov var å sikre et oppdatert og mindre omfattende regelverk for næringsliv, organisasjoner og lokalforvaltning. Forslaget var at regler gitt med hjemmel i lov ikke skulle være gyldige lenger enn 10 år etter vedtaksdato.<sup>190</sup>

Komiteens flertall mente imidlertid at en slik lov lett kan medføre mer byråkrati. De mente videre at det heller ikke var grunn til at en forskrift skulle være gyldig i 10 år dersom den etter en kortere virketid ikke oppfylte behovene. De la derimot vekt på at forskrifter kontinuerlig må vurderes, slik at regelverket er oppdatert og dekker reelle behov.

En videre utredning må drøfte de administrative konsekvensene av å innføre solnedgangslovgivning for lover og forskrifter som berører kommunene. Dersom dette skal innføres må nytten overstige kostnadene. Det bør også tidlig vurderes om det er realistisk å få gjennomslag for en slik endring.

Etter vår vurdering kan det være vel så hensiktsmessig å utrede nærmere om det er mulig å etablere gode og enkle rutiner for å evaluere effekten av lovkrav som er innført. Også her må en utredning legge vekt på de administrative konsekvensene av eventuelle nye rutiner.

---

<sup>190</sup> Dokument nr. 8: 76 (2000-2001) Forslag fra stortingsrepresentantene Lars Sponheim, Gunnar Kvasheim, Odd Einar Dørum og Leif Helge Kongshaug om lov om tidsbegrenset gyldighet for forskrifter - «solnedgangslov»



# Litteraturliste

- Amundsen, Bård (2023). «Tusenvis av elever har hatt to lærere i klassen samtidig. Hvordan gikk det?». *Forskning.no*. Publisert 22. juni 2023. Tilgjengelig fra <https://www.forskning.no/skole-og-utdanning/tusenvis-av-elever-har-hatt-to-laerere-i-klassen-samtidig-hvordan-gikk-det/2213481>
- Arnesen, Hanna Stangebye (2021). «Elever i sentrale kommuner skårer høyest på nasjonale prøver». *SSB.no*. <https://www.ssb.no/utdanning/grunnskoler/statistikk/nasjonale-prover/artikler/elever-i-sentrale-kommuner-skarer-hoyest-pa-nasjonale-prover>
- Bakken, Anders (2009). «Kan skolen kompensere for elevenes sosiale bakgrunn?». *Utdanning 2009 – læringsutbytte og kompetanse*, s. 79-100. <https://www.ssb.no/a/publikasjoner/pdf/sa111/sa-111.pdf>
- Bjørnestad, Elisabeth (2019). *Hovedfunn fra kartleggingen av barnehagenes omsorgs, leke- og læringsmiljøet vurdert med ITERS-R og ECERS-R*. Presentert på GoBaN avslutningskonferanse 14.01.19, OsloMet.
- Bjørnestad, Elisabeth, Martine Broekhuizen, Ellen Os og Anne Baustad (2019). «Interaction quality in Norwegian ECEC for toddlers measured with Caregiver Interaction Profile Scales (CIP)». *Scandinavian Journal of Education Research*. <https://doi.org/10.1080/00313831.2019.1639813>.
- Bjørnestad, Elisabeth, og Ellen Os (2018). «Quality in Norwegian childcare for toddlers using ITERS-R». *European Early Childhood Education Research Journal*. <https://doi.org/10.1080/1350293X.2018.1412051>.
- Bjørnestad, Elisabeth og Ellen Os (2015) (upublisert): Presentasjon av foreløpige resultater fra GoBaN-prosjektet på Høgskolen i Oslo og Akershus.
- Bonesrønning, H., Finseraas, H., Hardoy, I., Iversen, J. M. V., Nyhus, O. H., Opheim, V., Salvanes, K. V., Sandsør, A. M. J. og Schøne, P. (2022). “Small Group Instruction to Improve Student Performance in Mathematics in Early Grades: Results from a Randomized Field Experiment”. *Journal of Public Economics*. <https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2022.104765>.
- Bradtzæg, Bent Aslak, Erik Magnussen, Halvard Vike, Mari Torvik Heian, Marit Sissel Kvernenes, Anders Ravik Jupskås, Sivert Strande Ruud (2022). *Lokaldemokrati og lokalpolitikernes arbeidsvilkår. Motivasjon og deltakelse i lokalpolitisk arbeid*. TF-rapport nr. 636. Bø i Telemark: Telemarkforskning. [https://www.regjeringen.no/contentassets/a1de937bf67a44dda49f1f95ab9a0c92/slutttrapport\\_lokaldemokrati\\_tf.pdf](https://www.regjeringen.no/contentassets/a1de937bf67a44dda49f1f95ab9a0c92/slutttrapport_lokaldemokrati_tf.pdf)
- Chingos, Matthew M. og Grover J. “Russ” Whitehurst (2011). “Class Size: What Research Says and What it Means for State Policy”. *Brookings.edu*. [Artikkel]. Publisert 11.05.2011.

- Tilgjengelig fra <https://www.brookings.edu/articles/class-size-what-research-says-and-what-it-means-for-state-policy/>
- Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ) (2024). *Statlig styring av kommunene. Kartlegging av virkemiddelbruk og konsekvenser*. DFØ-rapport 2024: 10.
- Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ) (2021). *Områdegjennomgang boligløsninger og helse- og omsorgstjenester for eldre*. [Kartleggingsrapport]. <https://www.regjeringen.no/contentassets/6999adce595543d6b61dcd43ed400866/kartleggingsrapport-fase-1.pdf>
- Dragsten, Frode og Erik Søndena (2014). «Fagpersonells forståelse av økt registrert tvangsbruk overfor personer med utviklingshemming.» *Norsk tidsskrift for helseforskning* 10, nr. 2 (2014). <https://doi.org/10.7557/14.3320>.
- Dokument nr. 8:76 (2000-2001). «Forslag fra stortingsrepresentantene Lars Sponheim, Gunnar Kvasheim, Odd Einar Dørum og Leif Helge Kongshaug om lov om tidsbegrenset gyldighet for forskrifter – «solnedgangslov»». Stortinget.no. Tilgjengelig fra <https://www.stortinget.no/globalassets/pdf/representantforslag/2000-2001/dok8-200001-076.pdf>
- Ekren, Rachel & Hanna Stangebye Arnesen (2022). «Hvordan påvirker foreldres utdanning og inntekt barnas karakterer?». *SSB.no*. <https://www.ssb.no/utdanning/grunnskoler/statistikk/karakterer-ved-avsluttet-grunnskole/artikler/hvordan-pavirker-foreldres-utdanning-og-inntekt-barnas-karakterer>
- Ekspertutvalget (2023). *Gjennomgang av allmennlegetjenesten*. Oslo: Helse- og omsorgsdepartementet. Ny versjon 09.05.2023. <https://www.regjeringen.no/contentassets/092e9ca0af5e49f39b55c6aded2cf18d/no/pdfs/ekspertutvalgets-rapport-om-allmennlegetjenen.pdf>
- Ekspertutvalg om samtykkekompetanse (2023). *Betre beslutninger, bedre behandling*. Oslo: Helse- og omsorgsdepartementet. Rapport juni 2023. Tilgjengelig fra [https://www.regjeringen.no/contentassets/0f3c47e50f144edb99f475e358d7126b/no/pdfs/rapport\\_betre\\_beslutninger\\_bedre\\_behandling.pdf](https://www.regjeringen.no/contentassets/0f3c47e50f144edb99f475e358d7126b/no/pdfs/rapport_betre_beslutninger_bedre_behandling.pdf)
- Ervik, Rune, Gro Marit Grimsrud, Egil Kjerstad og Tord Skogedal Lindén (2020). *Suksess eller katastrofe? Utviklingstrekk etter rettighetsfesting av brukerstyrt personlig assistanse (BPA)*. [Rapport]. NORCE Samfunnsforskning. Rapport 19 – 2020. <https://www.ks.no/contentassets/7ebe665a57b94abea0f551f4894f26fd/BPA-suksess-eller-katastrofe.pdf>
- Falch, Torberg, Simon Bensnes, Bjarne Strøm (2016). *Skolekvalitet i videregående opplæring. Utarbeidelse av skolebidragsindikatorer og mål på skolekvalitet*. SØF-rapport nr. 01/16. Trondheim: Senter for økonomisk forskning. Tilgjengelig fra: [http://www.sof.ntnu.no/SOF/SOF\\_R\\_01\\_16.pdf](http://www.sof.ntnu.no/SOF/SOF_R_01_16.pdf)

- Førland, Oddvar og Hanne-Marie Rostad (2019). *Variasjon og uønsket variasjon i kvalitet i omsorgstjenestene - En kunnskapsoppsummering*. Senter for omsorgsforskning, rapport nr. 4:2019. [https://ntnuopen.ntnu.no/ntnu-xmlui/bitstream/handle/11250/2624074/rapport\\_04\\_2019v1\\_final2.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://ntnuopen.ntnu.no/ntnu-xmlui/bitstream/handle/11250/2624074/rapport_04_2019v1_final2.pdf?sequence=1&isAllowed=y)
- Gulbrandsen, Lars og Erik Eliassen (2013). *Kvalitet i barnehager. Rapport fra en undersøkelse av strukturell kvalitet høsten 2012*. NOVA – Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring. Rapport nr. 1/13. Tilgjengelig fra [https://oda.oslomet.no/oda-xmlui/bitstream/handle/20.500.12199/5062/6157\\_1.pdf?sequence=1&isAllowed=y](https://oda.oslomet.no/oda-xmlui/bitstream/handle/20.500.12199/5062/6157_1.pdf?sequence=1&isAllowed=y)
- Hagen, Terje P., Trond Tjerbo (2023). «Vi forbereder oss på «eldrebølgen», men i kommunehelsetjenesten er det en «yngrebølge.» *Tidsskrift for omsorgsforskning* 9, nr. 2 (September 2023): 92-104. <https://doi.org/10.18261/tfo.9.2.8>.
- Handegård, Tina Luther og Hege Gjertsen (2008). *Kapittel 4A - en faglig revolusjon? Evaluering av sosialtjenestelovens kapittel 4A*. NF-rapport 1/2008. <https://kudos.dfo.no/dokument/9260/kapittel-4a-en-faglig-revolusjon-evaluering-av-sosialtjenestelovens-kapittel-4a-rettsikkerhet-ved-bruk-av-tvang-og-makt-overfor-enkelte-personer-med-psykisk-utviklingshemning>
- Haukelien, Heidi og Trond Erik Lunder (2023). *Hvordan kommuner tenker. Politik- og praksisnær forskning i kommunale virkeligheter*. Universitetsforlaget. DOI: <https://doi.org/10.18261/9788215054544-23-07>
- Helsedirektoratet (2023). *Kompetanseløft 2025 – Årsrapport 2021*. [Rapport]. <https://www.helsedirektoratet.no/rapporter/kompetanseloft-2025-arsrapport-2021>
- Helsedirektoratet (2023). *Kommunale helse- og omsorgstjenester 2022* [nettdokument]. Oslo: Helsedirektoratet (siste faglige endring 12. desember 2023, lest 24. april 2024). Tilgjengelig fra <https://www.helsedirektoratet.no/rapporter/kommunale-helse-og-omsorgstjenester-2022>
- Helsedirektoratet (2023). *Kommunale helse- og omsorgstjenester 2021* [nettdokument]. Oslo: Helsedirektoratet (siste faglige endring 16. februar 2023, lest 19. april 2024). Tilgjengelig fra <https://www.helsedirektoratet.no/rapporter/kommunale-helse-og-omsorgstjenester-2021>
- Helsedirektoratet (2019). «Om Helsedirektoratets normerende produkter» [nettdokument]. Oslo: Helsedirektoratet (siste faglige endring 27. november 2023). Tilgjengelig fra <https://www.helsedirektoratet.no/produkter/om-helsedirektoratets-normerende-produkter>
- Helsedirektoratet (2017). «Kompetanse: Ledelsen skal sikre tilstrekkelig fagkompetanse i helsestasjon, skolehelsetjeneste og helsestasjon for ungdom» [nettdokument]. Oslo: Helsedirektoratet (siste faglige endring 11. november 2019). Tilgjengelig fra <https://www.helsedirektoratet.no/retningslinjer/helsestasjons-og-skolehelsetjenesten/fellesdel-ledelse-styring-og-brukermedvirkning/kompetanse->

[ledelsen-skal-sikre-tilstrekkelig-fagkompetanse-i-helsestasjon-skolehelsetjeneste-og-helsestasjon-for-ungdom](#)

Helsedirektoratet (2014). *Kompetanse ved bruk av tvang*. [Utredning].

<https://www.nfunorge.org/globalassets/nyheter-nfu-sentralt/dokumenter/kompetanse-ved-bruk-av-tvang.pdf>

Helse- og omsorgsdepartementet (2011). *Kostnadsberegninger av utvidet bruk av brukerstyrt personlig assistanse. Rapport fra arbeidsgruppe avgitt 27. mai 2011*.

<https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/hod/dokumenter-hta/rapport-enderlig-3005.pdf>. Besøkt 22.03.2024.

Helsetilsynet (2023). *Årsrapport 2022*.

[https://www.helsetilsynet.no/globalassets/opplastinger/publikasjoner/aarsrapporter/aarsrapport\\_2022.pdf](https://www.helsetilsynet.no/globalassets/opplastinger/publikasjoner/aarsrapporter/aarsrapport_2022.pdf)

Holte, Jon H., Terje P. Hagen, Trond Tjerbo (2023). «Brukere med særlig høye kostnader i pleie- og omsorgstjenestene – hvem er de, og hva betyr de for kommunale utgifter?» *Magma forskning og viten* 26, nr. 5 (2023): Helseøkonomi og helseledelse.

<https://doi.org/10.23865/magma.v26.1423>.

Husbanken (2024). *Veileder for lokalisering og utforming av omsorgsbygg*. [Veileder]. (Sist oppdatert: 13. 02. 2024).

<https://www.husbanken.no/kommune/lan-og-tilskudd/investeringstilskudd/veileder-omsorgsbygg/>

Høyland, Karin, Øyvind Kirkevold, Ruth Woods og Gørill Haugan (2015). *Er smått alltid godt i demensomsorgen? Om bo- og tjenestetilbud for personer med demens*. SINTEF Fag:33.

<https://sintef.brage.unit.no/sintef-xmlui/handle/11250/2378646>

Innst. 2 S (2017-2018). *Innstilling fra finanskomiteen om nasjonalbudsjettet 2018 og forslaget til statsbudsjett for 2018*. <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2017-2018/inns-201718-002s/?all=true>

Jakobsen, Siw Ellen (2017). «Ny lærernorm skaper trøbbel for forskere». *Forskning.no*.

<https://www.forskning.no/skole-og-utdanning-ny/ny-laerernorm-skaper-trobbel-for-forskere/304863>

Jelstad, Jørgen (2015). «Regjeringen vil ha svar på om flere lærere gir bedre resultater».

*Utdanningsnytt.no*. <https://www.utdanningsnytt.no/forskning/regjeringen-vil-ha-svar-pa-om-flere-laerere-gir-bedre-resultater/185859>

Jensen, Fredrik, Andreas Pettersen, Tove Stjern Frønes, Anna Eriksen, Maria Løvgren & Eva K. Narvhus (2023). *PISA 2022. Norske elevers kompetanse i matematikk, naturfag og lesing*. Cappelen Damm Forskning. DOI: <https://doi.org/10.23865/noasp.205>

Jærnsli, Marit og Rolf Vegard Olsen (red.) (2013). *Fortsatt en vei å gå. Norske elevers kompetanse i matematikk, naturfag og lesing i PISA 2012*. Oslo: Universitetsforlaget.

[https://www.uv.uio.no/ils/forskning/prosjekter/pisa/publikasjoner/publikasjoner/fo-  
rtsatt-en-vei-a-ga.pdf](https://www.uv.uio.no/ils/forskning/prosjekter/pisa/publikasjoner/publikasjoner/fo-<br/>rtsatt-en-vei-a-ga.pdf)

Kommunal- og distriktsdepartementet (2023). «Frie inntekter korrigert for utgiftsbehov».

Regjeringen.no. Hentet 5.mars 2024 fra

[https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-  
regioner/kommuneokonomi/inntektssystemet-for-kommuner-og-  
fylkeskommuner/utgiftskorrigerede-frie-inntekter/id547765/](https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-<br/>regioner/kommuneokonomi/inntektssystemet-for-kommuner-og-<br/>fylkeskommuner/utgiftskorrigerede-frie-inntekter/id547765/)

Kommunal- og distriktsdepartementet (2023). «Finansiering av kommunesektoren».

Regjeringen.no. [Artikkel]. Sist oppdatert 27.01.2023. Tilgjengelig fra

[https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-  
regioner/kommuneokonomi/finansiering-av-kommunesektoren/finansiering-av-  
sektoren-samlet-herunder/id552048/](https://www.regjeringen.no/no/tema/kommuner-og-<br/>regioner/kommuneokonomi/finansiering-av-kommunesektoren/finansiering-av-<br/>sektoren-samlet-herunder/id552048/)

Kommunal- og moderniseringsdepartementet (2020). *Statlig styring av kommuner og fylkeskommuner. Med prinsipper og retningslinjer*. Veileder.

[https://www.regjeringen.no/contentassets/8d68861d5d014c6ab4183f9f77137760/ve-  
ileder-om-statlig-styring-av-kommunesektoren-med.pdf](https://www.regjeringen.no/contentassets/8d68861d5d014c6ab4183f9f77137760/ve-<br/>ileder-om-statlig-styring-av-kommunesektoren-med.pdf)

KS (2022). «Dette er de ansatte i kommunene». Ks.no. [Artikkel]. Publisert 06.03.2022.

Tilgjengelig fra [https://www.ks.no/fagomrader/lonn-og-tariff/tariff-2022/fakta-  
rundt-tariff/dette-er-de-ansatte-i-kommunene/](https://www.ks.no/fagomrader/lonn-og-tariff/tariff-2022/fakta-<br/>rundt-tariff/dette-er-de-ansatte-i-kommunene/)

Kultur- og likestillingsdepartementet (2024). Konvensjonen om funksjonshemmedes rettigheter. Inkorporering i menneskerettsloven. [Rapport]. Oslo: Kultur- og likestillingsdepartementet (15.01.2024).

[https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/konvensjonen-om-  
funksjonshemmedes-rettigheter/id3021814/](https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/konvensjonen-om-<br/>funksjonshemmedes-rettigheter/id3021814/)

Kunnskapsdepartementet (2023). *Barnehagen for en ny tid. Nasjonal barnehagestrategi mot 2030*. [Strategi]. Regjeringen.no.

[https://www.regjeringen.no/contentassets/5bf0d0ed9f7442cdbe630c749abb8959/n-  
o/pdfs/barnehagen-for-en-ny-tid.pdf](https://www.regjeringen.no/contentassets/5bf0d0ed9f7442cdbe630c749abb8959/n-<br/>o/pdfs/barnehagen-for-en-ny-tid.pdf)

Kunnskapsdepartementet (2023). «Kvalitet i barnehagen». *Regjeringen.no*. [Artikkel]. Sist endret 09.02.2023.

[https://www.regjeringen.no/no/tema/familie-og-  
barn/barnehager/artikler/kvalitet-i-barnehagen/id2612951/](https://www.regjeringen.no/no/tema/familie-og-<br/>barn/barnehager/artikler/kvalitet-i-barnehagen/id2612951/)

Kunnskapsdepartementet (2017). *Høringsnotat – Forslag til endringer i barnehageloven, opplæringsloven, friskoleloven og forskrift om pedagogisk bemanning (minimumsnorm for grunnbemanning, skjerpet norm for pedagogisk bemanning og plikt til å samarbeide om barnas overgang fra barnehage til skole og SFO)*. 22. juni 2017.

[https://www.regjeringen.no/contentassets/f553bc3643c440bc92cb264224a63041/ho-  
ringsnotat-forslag-til-endringer-i-barnehageloven-opplæringsloven-friskoleloven-og-  
forskrift-om-pedagogisk-bemanning.pdf](https://www.regjeringen.no/contentassets/f553bc3643c440bc92cb264224a63041/ho-<br/>ringsnotat-forslag-til-endringer-i-barnehageloven-opplæringsloven-friskoleloven-og-<br/>forskrift-om-pedagogisk-bemanning.pdf)

- Kunnskapsdepartementet (2012). «Flere lærere på ungdomstrinnet». *Regjeringen.no*. Pressemelding. <https://www.regjeringen.no/no/dokumentarkiv/stoltenberg-ii/kd/Nyheter-og-pressemeldinger/pressemeldinger/2012/flere-larere-pa-ungdomstrinnet/id704127/>
- Kunnskapsdepartementet (2010). *Høringsnotat - Forslag til endringer i opplæringslova og privatskolelova – nasjonal bestemmelse om lærertetthet i grunnskolen m.m. 03. oktober 2010*. [https://www.regjeringen.no/contentassets/0f005d743f3f48e6a121071b99e570c3/hoeringsnotat\\_forslag\\_endringer\\_opplaeringsloven\\_privatskoleloven\\_laerertetthet\\_grunnskolen.pdf](https://www.regjeringen.no/contentassets/0f005d743f3f48e6a121071b99e570c3/hoeringsnotat_forslag_endringer_opplaeringsloven_privatskoleloven_laerertetthet_grunnskolen.pdf)
- Lekhal, R (2013). *The relationship between children ´s attendance in Norwegian childcare centers and language and behavioral development during early childhood*. Ph.d. - avhandling, Universitetet i Oslo.
- Lindén, Tord Skogedal, Rune Ervik, Egil Kjerstad og Håvard Thorsen Rydland (2023). «BPA-ordningen: en analyse av klager til Statsforvalteren før og etter rettighetsfesting.» *Tidsskrift for velferdsforskning* 26, no. 2 (Mars 2023): 1-16. <https://doi.org/10.18261/tfv.26.2.1>.
- Løken, Katrine Vellesen, Astrid Marie Jorde Sandsør, May Britt Drugli, Håkon Leiufrud, Manudeep Bhuller, Ingunn Størksen, Fartein Ask Torvik (2024). *Et jevnere utdanningsløp. Barnehage og skole/SFO som innsats mot ulikhet blant barn*. Rapport. Kunnskapsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/contentassets/52d541c8fff94f3b84740a0e260c4597/no/pdfs/et-jevnere-utdanningslop.pdf>
- Meld. St. 9 (2023-2024). *Nasjonal helse- og samhandlingsplan 2024-2027 – Vår felles helsetjeneste*. Oslo: Helse- og omsorgsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/contentassets/4e5d9e6c63d24cd7bdab5d8c58d8adc4/no/pdfs/stm202320240009000dddpdfs.pdf>
- Meld. St. 6 (2019-2020). *Tett på – tidlig innsats og inkluderende fellesskap i barnehage, skole og SFO*. Oslo: Kunnskapsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-6-20192020/id2677025/?ch=1>
- Meld. St. 21 (2016-2017). *Lærelyst – tidlig innsats og kvalitet i skolen*. Oslo: Kunnskapsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/contentassets/71c018d2f5ee4f7da7df44a6aae265bc/no/pdfs/stm201620170021000dddpdfs.pdf>
- Meld. St. 19 (2015-2016). *Tid for lek og læring – Bedre innhold i barnehagen*. Oslo: Kunnskapsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-19-20152016/id2479078/>



- Meld. St. 24 (2012-2013) *Framtidens barnehage*. Oslo: Kunnskapsdepartementet.  
<https://www.regjeringen.no/contentassets/2e8ad98938b74226bc7ff395839434be/no/pdfs/stm201220130024000dddpdfs.pdf>
- Meld. St. 41 (2008-2009) *Kvalitet i barnehagen*. Oslo: Kunnskapsdepartementet.  
<https://www.regjeringen.no/contentassets/78fde92c225840f68bce2ac2715b3def/no/pdfs/stm200820090041000dddpdfs.pdf>
- Menon Economics (2022). *Ståa i norske kommuner*. Menon-publikasjon nr. 46/2022.  
<https://www.menon.no/wp-content/uploads/2022-46-Staa-i-norske-kommuner.pdf>
- Menon Economics (2019). *Evaluering av investeringstilskudd til omsorgsboliger og sykehjem*. Menon-publikasjon nr. 43/2019. <https://www.menon.no/wp-content/uploads/2019-43-Evaluering-av-investeringstilskudd-til-omsorgsboliger-og-sykehjem.pdf>
- Moland, Leif E., Maja Tofteng og Astrid Nesland (2023). *Vikarbruk i sykehus og kommunale helse- og omsorgstjenester*. Fafo-rapport 2023:17.  
<https://www.fafo.no/images/pub/2023/20852.pdf>
- Nasjonalt lesesenter (2023). «Økt lærertetthet alene er ikke nok for at elevene skal lære mer». *UiS.no*. [Artikkel]. Publisert 14.06.2023. Sist oppdatert 15.04.2024. Tilgjengelig fra <https://www.uis.no/nb/nasjonalt-lesesenter/okt-laerertetthet-alene-er-ikke-nok-for-at-elevene-skal-laere-mer>
- Nordahl, T. (2012): «Kvalitet i barnehager vurdert ut fra resultater fra spørreundersøkelsene» i Sunnevåg, A-K. (red.): *Barnehagen som læringsmiljø og dannelsesarena. En artikkelsamling om forsknings og utviklingsarbeid i 17 barnehager i Hedmark*. Høgskolen i Hedmark. Oppdragsrapport 9-2012
- NOU 2023: 9. *Generalistkommunesystemet – Likt ansvar – ulike forutsetninger*. (Generalistkommuneutvalget). Oslo: Kommunal- og distriktsdepartementet.  
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2023-9/id2968517/>
- NOU 2023: 4. *Tid for handling. Personellet i en bærekraftig helse- og omsorgstjeneste*. (Helsepersonellkommissjonen). Oslo: Helse- og omsorgsdepartementet.  
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2023-4/id2961552/?ch=1>
- NOU 2021: 11. *Selvstyrt er velstyrt. Forslag til forbedringer i ordningen med brukerstyrt personlig assistanse*. (Utvalg for å gjennomgå og foreslå forbedringer i ordningen med brukerstyrt personlig assistanse (BPA).) Oslo: Helse- og omsorgsdepartementet.  
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2021-11/id2892257/?ch=1>
- NOU 2019: 23. *Ny opplæringslov*. (Opplæringslovutvalget). Oslo: Kunnskapsdepartementet.  
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2019-23/id2682434/?ch=1>
- NOU 2019: 14. *Tvangsbegrensingsloven. Forslag til felles regler om tvang og inngrep uten samtykke i helse- og omsorgstjenesten*. Oslo: Helse- og omsorgsdepartementet.  
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2019-14/id2654803/>



- NOU 2012: 1 *Til barnas beste*. Oslo: Kunnskapsdepartementet.  
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2012-1/id669113/>
- NOU 2010: 8 *Med forskertrang og lekelyst. Systematisk pedagogisk tilbud til alle førskolebarn*. Oslo: Kunnskapsdepartementet.  
<https://www.regjeringen.no/contentassets/e32217053f044510a33437e4b17afa6d/no/pdfs/nou201020100008000dddpdfs.pdf>
- NOU 2009: 18 *Rett til læring*. Oslo: Kunnskapsdepartementet.  
<https://www.regjeringen.no/contentassets/45e9a9eca3a447f39451d1abfb4053cf/no/pdfs/nou200920090018000dddpdfs.pdf>
- NOU 1995: 18 *Ny lovgivning om opplæring «... og for øvrig kan man gjøre som man vil»*. Oslo: Kunnskapsdepartementet.  
<https://www.regjeringen.no/contentassets/7d09fca038a04a419859a40c83103407/no/pdfa/nou199519950018000dddpdfa.pdf>
- Ot.prp. nr. 72 (2004-2005) *Om lov om barnehager (barnehageloven)*. Oslo: Kunnskapsdepartementet.  
<https://www.regjeringen.no/contentassets/0914924d417c4c4d96255a237ca402b6/no/pdfs/otp200420050072000dddpdfs.pdf>
- Ot.prp. nr. 58 (1994-1995) *Om lov om endringer i sosialtjenesteloven og kommunehelsetjenesteloven (bruk av tvang og makt mv. overfor personer med psykisk utviklingshemming)*. Oslo: Helse- og omsorgsdepartementet.  
[https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Stortingforhandlinger/Lesevisning/?p=1994-95&paid=4&wid=b&psid=DIVL518&pgid=b\\_0403](https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Stortingforhandlinger/Lesevisning/?p=1994-95&paid=4&wid=b&psid=DIVL518&pgid=b_0403)
- Pedersen, Cathrine, Rune Borgan Reiling, Frida Felicia Vennerød-Diesen, Ragnar Alne og Asgeir Skålholt (2022). *Evaluering av norm for lærertetthet*. NIFU-rapport 2022:12.  
<https://nifu.brage.unit.no/nifu-xmlui/bitstream/handle/11250/3029689/NIFUrapport2022-12.pdf?sequence=6&isAllowed=y>
- Proba samfunnsanalyse (2023). *Kunnskapsgrunnlag om etterlevelse av opplæringsloven*. Rapport 2023:8. Utarbeidet for Utdanningsdirektoratet. <https://proba.no/wp-content/uploads/Rapport-2023-8-Kunnskapsgrunnlag-om-etterlevelse-av-opplaeringsloven.pdf>
- Prop. 57 L (2022-2023). *Lov om grunnskoleopplæringa og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova)*. Oslo: Kunnskapsdepartementet.  
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-57-l-20222023/id2967679/?ch=1>
- Prop. 1 S (2019-2020). *For budsjettåret 2020*. Oslo: Kulturdepartementet.  
<https://www.regjeringen.no/contentassets/218e2d95e8e54cf685d3aaeba909ef44/no/pdfs/prp201920200001kuddpdfs.pdf>

- Prop. 67 L (2017-2018) *Endringer i barnehageloven mv. (minimumsnorm for grunnbemanning, plikt til å samarbeide om barnas overgang fra barnehage til skole og SFO mv.)*. Oslo: Kunnskapsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-67-l-20172018/id2595870/?ch=1>
- Prop. 86 L (2013-2014). *Endringer i pasient- og brukerrettighetsloven (rett til brukerstyrt personlig assistanse)*. Oslo: Helse- og omsorgsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/Prop-86-L-20132014/id758644/?ch=1>
- Prop. 129 L (2012-2013). *Endringer i opplæringslova og privatskolelova (spesialundervisning m.m.)*. Oslo: Kunnskapsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop-129-l-20122013/id724126/>
- Prop. 91 L (2010-2011) *Lov om kommunale helse- og omsorgstjenester m.m. (helse- og omsorgstjenesteloven)*. Oslo: Helse og omsorgsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/contentassets/6aaaa5e4b6b34d9581e4c0e34d8eabeb/no/pdfs/prp201020110091000dddpdfs.pdf>
- Rege, Mari, Ingeborg Foldøy Solli, Ingunn Størksen og Mark Votruba (2018). «Variation in center quality in a universal publicly subsidized and regulated childcare system.» *Labour Economics*. <https://doi.org/10.1016/j.labeco.2018.10.003>.
- Rundskriv 1-9/2015 (ref. 15/4398)– *Rettighetsfesting av brukerstyrt personlig assistanse (BPA)*. Oslo: Helse- og omsorgsdepartementet. Tilgjengelig fra [https://www.regjeringen.no/contentassets/bd58818a87cc4a109a6d29b4d0dc615a/rundskriv\\_i-9-2015\\_bpa.pdf](https://www.regjeringen.no/contentassets/bd58818a87cc4a109a6d29b4d0dc615a/rundskriv_i-9-2015_bpa.pdf)
- Sandsør, Astrid Marie Jorde, Rune Borgan Reiling og Kari Veia Salvanes (2019). *Hva vet vi om effekten av økt lærertetthet på elevenes læringsutbytte?* NIFU Innsikt nr. 20/2019. Tilgjengelig fra [https://nifu.brage.unit.no/nifu-xmlui/bitstream/handle/11250/2631876/2019-20\\_Laerertetthet.pdf?sequence=4&isAllowed=y](https://nifu.brage.unit.no/nifu-xmlui/bitstream/handle/11250/2631876/2019-20_Laerertetthet.pdf?sequence=4&isAllowed=y)
- Statistisk sentralbyrå. «Standard for sentralitet». *SSB.no*. Hentet 5.mars 2024 fra <https://www.ssb.no/klasse/klassifikasjoner/128>
- Steffensen, Kjartan (2023). «Flere elever på lavere nivå i lesing og regning». *SSB.no*. <https://www.ssb.no/utdanning/grunnskoler/statistikk/karakterer-ved-avsluttet-grunnskole/artikler/flere-elever-pa-lavere-niva-i-lesing-og-regning>
- Steffensen, Kjartan, Rachel Ekren, Oda O. Zachrisen, Lars J. Kirkebøen (2017). *Er det forskjeller i skolers og kommuners bidrag til elevenes læring i grunnskolen? En kvantitativ studie*. Rapporter 2017/2. Oslo: SSB. Tilgjengelig fra: <https://core.ac.uk/download/pdf/249953247.pdf>
- Stortinget (2003). Møte onsdag den 18. juni kl. 10. Sak nr. 22. Tilgjengelig fra <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Referater/Stortinget/2002-2003/030618/22>

- Utdanningsdirektoratet (2024). «Fakta om barnehager 2023». *Udir.no*. Sist endret: 20.03.2024. <https://www.udir.no/tall-og-forskning/statistikk/statistikk-barnehage/analyser/2024/fakta-om-barnehager-2023/status-normer/>
- Utdanningsdirektoratet (2022). «Utdanningsspeilet 2022». *Udir.no*. [Statistikk]. Sist endret: 27.10.2022. <https://www.udir.no/tall-og-forskning/publikasjoner/utdanningsspeilet/utdanningsspeilet-2022/barnehage/status-for-bemanningsnorm-og-pedagognorm-i-barnehagene/>
- Utdanningsdirektoratet (2022). «Fakta om grunnskolen 2022-2023». *Udir.no*. [Statistikk]. Sist endret: 16.12.2022. Tilgjengelig fra <https://www.udir.no/tall-og-forskning/statistikk/statistikk-grunnskole/analyser/fakta-om-grunnskolen/status-for-larernormen/>
- Utdanningsdirektoratet (2022). «Hva er kvalitet?». *Udir.no*. [Artikkel]. Sist endret 30.11.2022. Tilgjengelig fra: <https://www.udir.no/kvalitet-og-kompetanse/hva-er-kvalitet/>
- Utdanningsdirektoratet (2021). *Oppfølging av bemanningsnorm og forsterket pedagognorm i barnehagen*. [Rapport]. Sist endret 01.06.2021. <https://www.udir.no/tall-og-forskning/finn-forskning/rapporter/oppfolging-av-bemanningsnorm-og-forsterket-pedagognorm-i-barnehagen/>
- Utdanningsdirektoratet (2020). «Vurdere behov, sette mål og planlegge tiltak». *Udir.no*. [Artikkel]. Sist endret: 20.11.2020. Tilgjengelig fra: <https://www.udir.no/kvalitet-og-kompetanse/lokal-kompetanseutvikling/vurdere-behov-tiltak/#a156810>
- Utdanningsforbundet (2023). *Når plantid bare er en plan – rapport fra medlemsundersøkelse om arbeidstid i barnehage*. Rapport 2/2023. Tilgjengelig fra [https://www.utdanningsforbundet.no/globalassets/var-politikk/publikasjoner/rapporterutredninger/rapport\\_03.2023\\_plantid\\_arbeidstid\\_barnehage.pdf](https://www.utdanningsforbundet.no/globalassets/var-politikk/publikasjoner/rapporterutredninger/rapport_03.2023_plantid_arbeidstid_barnehage.pdf)
- Utdanningsforbundet (2017). *Øremerkede midler til økt lærertetthet på 1.-4.trinn – kommunens bruk og grunnlagstall for tillitsvalgtes egne beregninger*. Ressurshefte 2/2017. [https://www.utdanningsforbundet.no/globalassets/var-politikk/publikasjoner/ressurshefter/ressurshefte-2.2017/ressurshefte\\_02.2017\\_larertetthet.pdf](https://www.utdanningsforbundet.no/globalassets/var-politikk/publikasjoner/ressurshefter/ressurshefte-2.2017/ressurshefte_02.2017_larertetthet.pdf)

