



Bemanningsnormer i oppvekstsektoren – nødvendig eller lite hensiktsmessig?

Av Aslak Versto Storsletten, historiker og rådgiver i Civita

Innledning

I den norske oppvekstsektoren er det bemanningsnormer. I grunnskolen skal det maksimalt være et visst antall elever per lærer. I barnehagen skal det maksimalt være et visst antall barn per voksen. Normene er politisk bestemte.

Bemanningsnormene i oppvekstsektoren er av relativt ny dato. Samtidig har de vært virksomme i noen år. Effekten av dem har derfor begynt å komme til syne.

Intuitivt høres bemanningsnormer ut som en god idé. Færre barn per voksen og færre elever per lærer høres umiddelbart ut som noe som bidrar til bedre tjenester. Men gjør bemanningsnormene egentlig det? Hvilke effekter har de politisk bestemte bemanningsnormene? Og er detaljstyrte normer for bemanning riktig bruk av ressurser i en stadig mer presset velferdsstat?

Dette notatet tar sikte på å gi noen svar på disse spørsmålene.

Lærertetthetsnormen

Det har helt siden 1990-årene vært ulike varianter av regulering når det gjelder størrelse på klasser og antall lærere i den norske skolen. Frem til 2003 regulerte opplæringsloven hvor mange elever det maksimalt kunne være per klasse i grunnskolen, såkalt klassesdelingstall (18 elever i klassen på første trinn, 28 elever i klassen på resten av barne- og mellomtrinnet og 30 elever på ungdomstrinnet).¹ I 2003 ble reglene om klassesdelingstall erstattet med en regel om pedagogisk forsvarlige undervisningsgrupper.

Bemanningsnormen i skolen – lærernormen – ble innført etter at KrF fikk gjennomslag for dette i budsjettforhandlingene med Solberg-regjeringen og Venstre i 2018. Normen for lærertetthet innebærer at det skal være maksimalt 15 elever per lærer på 1.–4. trinn og maksimalt 20 elever per lærer på 5.–7. og 8.–10. trinn. Normen er en minstenorm, som gjelder per skole. Skolene skal oppfylle normen på hver av de tre hovedtrinnene, men må ikke gjøre det på hvert enkelt trinn eller i hver enkelt klasse. Normen regulerer altså ikke gruppestørrelsen eller lærertettheten i den enkelte undervisningssituasjon. Lærertetthet blir målt i ordinær undervisning – ressurser til spesialundervisning og lignende regnes ikke med.

Ifølge Utdanningsdirektoratet oppfyller 87 prosent av skolene lærertetthetsnormen i 2022–2023. Andelen skoler som oppfyller normen, har økt hvert år siden normen ble innført, men statistikk fra Utdanningsdirektoratet viser at oppfyllelsen av lærernormen varierer mellom trinn.² På 1.–4. trinn oppfyller 89 prosent av de offentlige skolene lærernormen, på 5.–7. trinn er andelen 96 prosent, mens på 8.–10. trinn oppfyller 92 prosent av grunnskolene normen.

Rødt, SV, Ap, KrF og Venstre har alle signalisert at de vil beholde lærernormen.³ Også Senterpartiet vil inntil videre beholde normen. Høyre sier seg derimot villig til å endre den, mens FrP lenge har vært klar på at de ønsker å skrote lærernormen. Kommunesektorens organisasjon (KS) er for øvrig enig med sistnevnte parti.

Bemanningsnormene i barnehagen

Siden 1975 har Barnehageloven hatt et krav om at bemanningen i barnehagen skal være tilstrekkelig til at barnehagen kan være pedagogisk virksom. Dette var lenge den eneste bestemmelsen som regulerte grunnbemanningen i barnehagene. Men i 2018 ble det, i likhet med i skolen, vedtatt bemanningsnorm i barnehagen. Den trådte i kraft i 2019.

Bemanningsnormen 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. Bemanningen gjelder for barnehagen som helhet, ikke for hver enkelt gruppe. Normen regulerer hvor mange årsverk som må være ansatt i grunnbemanningen i barnehagen etter hvor mange barn som går i barnehagen. Grunnbemanningen omfatter årsverk som er avsatt til det ordinære og direkte arbeidet med barna i barnehagen, noe som innebærer at pedagogiske ledere, barne- og ungdomsarbeidere og assistenter som utfører oppgaver innenfor det ordinære barnehagetilbudet, skal regnes med i grunnbemanningen.⁴ I 2018 ble også kravene til pedagoger i barnehagene skjerpet. Skjerpet

pedagognorm innebærer at barnehagen skal ha minst én pedagogisk leder per syv barn under tre år og én pedagogisk leder per 14 barn over tre år.

Statistikk fra Utdanningsdirektoratet viser at 99 prosent av barnehagene oppfylte bemanningsnormen i 2023.⁵ Dette er en solid oppgang fra 75 prosent i 2018.⁶ Når det gjelder pedagognormen, viser tall fra Utdanningsdirektoratet at 65 prosent av barnehagene oppfylte normen for pedagogisk bemanning i 2023.⁷ Det er en nedgang på 2 prosentpoeng fra 2022.

Både Rødt og KrF vil i sine respektive programutkast før landsmøtene i 2025 ha en enda strengere bemanningsnorm i barnehagen, mens KrF og Sp i sine partiprogramutkast vil fullfinansiere den eksisterende pedagognormen fra statens side.⁸ De andre partiene nevner ikke noe konkret om bemanningsnormene i sine programutkast. Men flere partier, som MDG, Ap og SV, skriver at de vil styrke bemanningen i barnehagene.

Kommunalt handlingsrom

En del av rasjonalet bak bemanningsnormene er å holde kommunepolitikerne i ørene, slik at de ikke nedprioriterer ansatte i skole og barnehage til fordel for andre og «mindre viktige» formål.

Men hovedprinsippet som ligger til grunn for statens styring av kommunene, er rammestyring.⁹ Dette innebærer at den statlige styringen skal utøves slik at kommunene får handlefrihet til å innrette oppgaveløsning og tjenestetilbud etter lokale forhold og behov. Detaljert styring gjennom lovregulering eller øremerkede tilskudd kan innebære mindre effektive tjenester i kommunene, fordi tjenestene ikke blir tilpasset lokale behov, samt at summen av styring gir for store kostnader. Den detaljerte styringen innenfor en sektor kan binde opp ressurser og vri prioriteringer. Ressursvridningene kan også gi konsekvenser for andre sektorer, som risikerer å få tilført relativt sett mindre ressurser.

I en gjennomgang som Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ) har gjort, uttrykker flere informanter fra kommunene skepsis til 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.¹⁰ Informantene trekker frem at bemanningsnormene i oppvekstsektoren begrenser muligheten til å prioritere lokalt, både innad i en sektor og tverrsektorielt.

Staten har en rekke krav til kommunene, for eksempel gjennom øremerking av tilskudd og individuelle rettigheter gitt til utvalgte grupper. Bemanningsnormer kommer på toppen av dette. Bemanningsnormer kan derfor sies å ytterligere låse fast pengebruken til hver enkelt kommune, slik at kommunene får mindre økonomisk handlingsrom.

Christine B. Meyer (H), byrådsleder i Bergen, satt i januar 2025 ord på utfordringene med kommunenes handlingsrom.¹¹ Etter flere år med relativt sunn kommuneøkonomi, ble antallet kommuner på ROBEK nesten doblet i 2024. ROBEK er et register over kommuner (og fylkeskommuner)

som er i økonomisk ubalanse eller som ikke har vedtatt økonomiplanen, årsbudsjettet eller årsregnskapet innenfor de fristene som gjelder.

Kommunene står overfor flere utfordringer. Antallet pleietrengende eldre øker kraftig. I årsmeldingen til Pasient- og brukerombudet kommer det frem at flere kommuner som ikke har nok sykehjems plasser, likevel kutter i antall plasser av økonomiske årsaker.¹² Hvis Norge har problemer med ressurser i eldreomsorgen nå, så er det bare begynnelsen på det som kommer. Statistisk sentralbyrå anslår at én av fem nordmenn vil være 70 år eller eldre i 2050. Det skaper et enormt behov for å ruste opp eldreomsorgen. Videre ser det ut som at stadig flere unge sliter med psykisk uhelse. En kan diskutere årsakene til dette, og hvor reelt det egentlig er, men det bidrar uansett til å presse kommunene ytterligere. Det er også et stort spenn mellom innbyggernes forventninger til tjenestene og det kommunene har økonomisk rom til å tilby. Det ansvarlige i en slik situasjon er å prioritere, effektivisere og sette inn ressursene der de gjør mest nytte for seg. Men som Meyer er inne på, blir dette stadig vanskeligere, fordi kommunenes budsjetter er bundet opp i såpass mange føringer fra staten, blant annet i form av politisk bestemte bemanningsnormer.

Bemanningsnormer kan også sies å utrykke en form for mistillit til at kommunene og ledere av skoler og barnehager skjønner hva som er best. En løsning som passer ett sted, enten det er i barnehagen eller i skolen, er ikke nødvendigvis like god et annet sted. Beslutninger om hva som passer best, bør tas nærmest mulig dem de gjelder. Derfor bør kommunene på generelt grunnlag bestemme mest mulig selv, enten det gjelder antall voksne/lærere eller hvilken kompetanse disse skal ha.

I St. meld. nr. 30 (2003–2004) om kultur for læring er dette perspektivet klart: «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», står det i meldingen.¹³ Hensikten med at myndighetene i 2003 endret reglene om klassedelingstall i skolen, var nettopp å åpne for noe større fleksibilitet. På den måten kunne bruken av lærerressurser, organisering og annen innsats i skolen bli best mulig tilpasset elevenes behov. Mye av den samme argumentasjonen kan benyttes på barnehageområdet.

Rammer for kreativitet

Bemanningsnormer er ikke bare en tvangstrøye på kommunene – de er også en tvangstrøye på hver enkelt skole og barnehage. Hvis det offentlige definerer for strengt hvor mange ansatte det skal være i en skole eller en barnehage, samt definerer for strengt hvordan de ansatte skal arbeide, blir det ingen reell forskjell mellom de ulike institusjonene. Da forsvinner nytenkningen helt bort. Når ulike skoler og barnehager konkurrerer med hverandre, ser på hverandre og blir inspirert av hverandre, bidrar dette til nytenkning, slik at gode tjenester blir enda bedre. Men slik nytenkning oppstår når flere ulike aktører gjør ting litt forskjellig. Hvis aktørene tenker minst mulig forskjellig, som følge av for streng regulering av hvilke rammer de kan tenke innenfor, for eksempel i form

av detaljerte bemanningsnormer, blir det mindre innovasjon. Jo strammere kravene blir, jo mindre nytenkning blir det.

Bemanningsnormer i skole og barnehage har en god intensjon – å sikre god bemanningstetthet. Men i praksis binder det hendene til hver enkelt skole- og barnehageledelse, fordi det begrenser deres mulighet til å tilpasse bemanningen etter skolen/barnehagens faktiske behov. De som har skoene på, bør ha frihet til å organisere og disponere arbeidsressursene på den måten som de mener er best for elevene/barna og de ansatte.

I dette perspektivet er bemanningssituasjonen i barnehagene interessant.¹⁴ Bemanningstettheten i barnehagene gikk fra et snitt på 6,0 barn per ansatt i 2017 til 5,7 i 2019. Etter 2019 har bemanningstettheten holdt seg stabilt på 5,7 barn per ansatt. Den økte bemanningstettheten henger sammen med innføringen av bemanningsnormen. Foreldreundersøkelsen i barnehagene viser at 69 prosent av foreldrene er fornøyde med bemanningstettheten i barnehagene. Flere foreldre til barn i private barnehager er fornøyde med antallet barn per voksne enn foreldre til barn i kommunale barnehager – 73 prosent av foreldre til barn i private barnehager, mot 64 prosent i kommunale barnehager. Den generelle tilfredsheten med bemanningstettheten er altså noe høyere i de private enn i de kommunale barnehagene. Dette er interessant, fordi den faktiske bemanningstettheten er høyere i de kommunale enn i de private barnehagene. I kommunale barnehager er det 5,6 barn per ansatt, mens det er 5,8 barn per ansatt i private barnehager.

Før bemanningsnormen trådte i kraft, var forskjellen i bemanningstetthet enda større mellom private og offentlige barnehager. Samtidig viser foreldreundersøkelsene fra disse årene at foreldrene var mer fornøyde med tilbudet til de private barnehagene. Til tross for at bemanningstettheten er noe større i kommunale enn i private barnehager, er foreldrene til barn i private barnehager også mer tilfredse med selve bemanningen. Dette viser at bemanning ikke bare er et spørsmål om kvantitet, men også et spørsmål om kvalitet. Organisering og hva de ansatte gjør, er vel så viktig som hvor mange ansatte det er. Mange private barnehager prioriterer ledelse og organisering rundt barnehagehverdagen på en måte som gjør at tilbudet svarer til foreldrenes forventninger.

Evaluering av lærertetthetsnormen

Mindre klasser og færre elever per lærer blir ofte ansett som fordelaktig, fordi det tilsynelatende lar lærere fokusere mer på behovene til individuelle elever, og fordi lærere da kan bruke mindre tid på å håndtere forstyrrelser i klasserommet. Men til tross for at det finnes noen indikatorer på at mindre klasser reduserer prestasjonsforskjellene mellom elever, er de generelle funnene i forskningen på effekten av klassestørrelser på elevenes prestasjoner, blandet.¹⁵ Det finnes altså ingen klare og entydige bevis på at færre elever per lærer bidrar til mindre forskjeller i skolen. Organiseringen av undervisningen og måten lærerressurser brukes på, har trolig vel så stor betydning for læringsutbyttet til elevene.

Lærertetthetsnormen ble diskutert i årene rundt innføringen. Det såkalte Opplæringslovutvalget

foreslo allerede i 2019 at gjeldende krav til lærernorm ikke skulle videreføres.¹⁶ Utvalget foreslo i stedet flere regler i ny opplæringslov som skal 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. Det er verdt å minne om at flere lærere i skolen må veies opp mot andre tiltak, slik som høyere lønn til lærere, investering i deres faglige utvikling eller satsing på undervisningsteknologi.

Forskningsinstituttet NIFU publiserte i 2022 en evaluering av lærertetthetsnormen.¹⁷ Forskerne konkluderte med at normen hadde ført til at det i snitt hadde blitt færre elever per lærer. Men de så også at det var de store skolene i velstående strøk i folkerike byer og kommuner som hadde fått mest igjen for lærernormen. Disse skolene ligger ofte i områder med høyt utdanningsnivå og lav minoritetsandel, og kan i hovedsak vise til gode resultater på nasjonale prøver. Før lærernormen ble innført, ble ofte skoler i strøk med levekårsutfordringer prioritert, slik at flere av disse skolene allerede oppfylte normen før den kom. I kommunenes ressursforvaltning tas det ofte hensyn til sosioøkonomiske faktorer når ressursene fordeles til skolene – på den måten får noen skoler flere ressurser enn andre. Skolene som vanligvis tildeles mest ressurser i den opprinnelige fordelingsmodellen til kommunene, får dermed en lavere andel av lærernormmidlene. Normens utforming kan derfor sies å bidra til en jevnere fordeling av lærerressurser mellom skoler, men bidrar ikke nødvendigvis der behovene er størst.

Forskerne fra NIFU fant ingen sammenheng mellom elevers trivsel og læring og innføring av lærernormen. Nasjonale prøver, karakterer og funn fra Elevundersøkelsen hadde ikke endret seg etter innføringen av lærernormen.

Dersom en norm for lærertetthet skal ha en effekt, peker resultatene i rapporten til NIFU i retning av at normen bør utformes på en slik måte at den treffer skoler med størst behov, eller der den forventede effekten er størst, heter det fra forskerne i rapporten.

Også DFØ har gjennomgått lærernormen.¹⁸ DFØ finner ikke grunnlag for å fastslå at det er nødvendig med tiltak i form av en lærertetthetsnorm, og vurderer at lærernormens 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. Selv om normen gir like ressurser per elev, gir den ikke nødvendigvis likeverdighet når det gjelder kvalitet og tjenestetilbud. Samtidig sier flere informanter til DFØ at minstenormen i praksis er en maksimumsnorm, og at det er vanskelig å få gjennomslag for ressurser utover oppfyllelse av normkravet.

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

Norge har god lærertetthet. Vi har færre elever per lærer i grunnskolen enn sammenlignbare land som Danmark, Finland og Sverige, og Norge har vesentlig bedre lærertetthet enn OECD-gjennomsnittet.¹⁹ Til tross for dette gjør vi det ofte relativt dårlig i internasjonale undersøkelser.

Hvis en ser på resultatutviklingen i den norske skolen etter at lærernormen ble innført, viser de norske resultatene for PISA 2022 en tilbakegang i prestasjoner i alle de tre fagområdene sammenliknet med 2018.²⁰ Dette kan ha flere årsaker, for eksempel pandemi, men det indikerer at normen for tetthet av lærere ikke har påvirket skoleprestasjonene i vesentlig positiv grad.

Evaluering av bemanningsnormene i barnehagen

I barnehagesektoren er det som nevnt innført både bemanningsnorm og skjerpet pedagognorm. Sistnevnte norm kan ses i sammenheng med profesjonaliseringen av barnehagesektoren, der barnehage i stadig større grad er blitt ansett som en integrert del av det større utdanningsløpet i Norge. Når det gjelder bemanningsnormen, er det i hovedsak to grunner til at den ble innført. For det første viste undersøkelser at det var «for lav» voksentetthet i norske barnehager.²¹ For det andre var det variasjon i bemanning mellom private og offentlige barnehager, og mellom kommuner.

Det som særlig skiller barnehagesektoren fra skolesektoren i Norge, er at en stor andel av barnehagene er private – om lag halvparten. Da normkravet i barnehagen ble innført, var kravene oppfylt på nasjonalt nivå i kommunale barnehager, mens de private barnehagene i snitt lå under normkravet. Bemanningsnormen i barnehagene var derfor delvis begrunnet med et ønske om kontroll over de private barnehagedriverne.

DFØ har også gjennomgått normene i barnehagen, og her konkluderes det med at det var nødvendig å innføre statlige tiltak for å oppnå målet om et likeverdig barnehagetilbud på tvers av barnehager og kommuner.²² DFØ begrunner dette med 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 før normen. Siden bemanningsnormen har tvunget private barnehager til å ha høyere bemanning, mener DFØ at normen har vært et egnet virkemiddel til å sikre en mer lik og likeverdig forståelse av hva som er tilstrekkelig bemanning i private og kommunale barnehager.

Når det gjelder skjerpet pedagognorm i barnehagen, vurderer DFØ at mer likhet i pedagogtettheten på tvers av barnehager uavhengig av eierform, bidrar til mer likeverdighet i tjenestetilbudet. Samtidig trekkes det frem at pedagognormen ikke er et tilstrekkelig virkemiddel for å få mer likeverdige barnehagetjenester på tvers av barnehager uavhengig av eierform og kommune, blant annet fordi normen i seg selv ikke løser det underliggende problemet med at mange barnehager sliter med å rekruttere og beholde pedagoger som oppfyller kompetansekravet.

Det er verdt å minne om at forskjellene i bemanningstetthet mellom private og kommunale barnehager før bemanningsnormen trådte i kraft, ikke førte til at foreldrene var mindre fornøyde med de private barnehagene – de var snarere mer fornøyde med de private enn de offentlige barnehagene. Til tross for at bemanningstettheten også er noe større i kommunale enn i private barnehager i dag, er foreldrene til barn i private barnehager også mer tilfredse med selve bemanningen. Dette indikerer at organisering og hva de ansatte gjør er viktigere for

barnehagekvaliteten enn desimalen på bemanningstetthet. Kompetansen til de ansatte og organiseringen av barnehagehverdagen er av større betydning enn om det er 6,0 barn per ansatt eller 5,6 barn per ansatt.

Helt siden bemanningsnormen i barnehagen ble innført har det vært et såkalt foreldreopprør i barnehagene.²³ I 2024 engasjerte 23.000 foreldre seg i dette foreldreopprøret, fordi de mener at det er for få ansatte i barnehagene. Bemanningsnormene skaper enda større forventninger i befolkningen, som kommunene ofte ikke har økonomi til å oppfylle.

Norske barnehager har vanskeligheter med å rekruttere barnehagelærere, og sykefraværet er svært høyt. Et stort problem med normen, ifølge DFØs nevnte evaluering, er at når man krever kvantitet fremfor kvalitet, er det mange måter for barnehagene å oppfylle normen på uten at det nødvendigvis betyr at barnehagebarna får mer oppmerksomhet fra en voksen, eller at de ansatte får bedre tid til å gjøre jobben sin. Bemanningen oppfylles ofte bare for deler av åpningstiden. En utilsiktet virkning av bemanningsnormen er dessuten at den i praksis blir en slags maksimumsnorm, som innebærer at det blir vanskelig å få gjennomslag for mer ressurser enn det som normen krever, uten at det tas hensyn hva slags behov som finnes i enkeltbarnehager, barnegrupper eller kommuner.

Det er ikke bare antallet ansatte som er av betydning i barnehagen. Tverrfaglighet i ansattgruppen, altså mennesker som har ulike utdannelser og kompetanse, enten det dreier seg om spesialpedagoger, barnevernspedagoger, psykologer, idrettspedagoger eller vernepleiere, anses også som viktig.²⁴ Både KS og andre informanter som DFØ har intervjuet, ønsker mer tverrfaglig kompetanse, og mer fleksibilitet i bruken av kompetansen på tvers av avdelinger og barnehager.²⁵ Bemanningsnormer i barnehagen hindrer muligheten som barnehagene har til å planlegge og organisere hverdagen, fordi de er et inngrep i selvstyret til hver enkelt barnehage og kommune.

Et interessant utslag av lavere voksentetthet i barnehagen er også at det kan bidra til å gjøre barna mer selvstendige. I en fagartikkel i Utdanningsnytt, basert på erfaringer til flere barnehagelærerstudenter i praksis i barnehager i Danmark, trekkes dette frem.²⁶ Barnehagene det dreier seg om, hadde lavere bemanning enn norske barnehager. Ett av funnene til barnehagelærerne var at lavere voksentetthet førte til mer selvstendige barn. Siden voksne ikke var like tett på barna, måtte de klare seg mer selv. Dette førte til at barnegruppene var mer selvstendige sammenliknet med barn i norske barnehager. Det var lite konflikter, barna løste mye selv, og de var gode til å prøve ut ting selv før de ba om hjelp. Barna brukte hverandre, dersom det var behov for hjelp. Lavere bemanning førte altså delvis til en positiv utvikling, fordi barna lærte å løse egne problemer og klarte seg selv på mange områder.

Offentlig ressursbruk

Blant OECD-land ligger Norge helt på topp når det gjelder ressursbruk på oppvekstsektoren.²⁷ I gjennomsnitt bruker landene i OECD 4,9 prosent av bruttonasjonalproduktet (BNP) på utdanningsinstitusjoner. Norge bruker over seks prosent. På førskoleutdanning, altså barnehage,

bruker OECD-land i gjennomsnitt 0,9 prosent av BNP. I Norge er tilsvarende tall om lag to prosent. Hvis bemanningsnormene i grunnskolen og barnehagen avvikles, vil Norge fortsatt ligge helt i toppsjiktet når det gjelder ressursbruk på oppvekstsektoren.

Kommunenes ressursbruk er i all hovedsak knyttet til ansvaret for nasjonale velferdstjenester.²⁸ Barnehage, grunnskole og helse-, omsorgs- og sosialsektoren legger beslag på nesten 80 prosent av kommunenes brutto driftsutgifter. Med over 500 000 ansatte i kommunesektoren, sysselsettes hver femte arbeidstaker i Norge av kommunene. 30 prosent av disse jobber innen undervisning, mens 10 prosent er ansatt i barnehage.

Mellom år 2000 og 2020 økte aldersgruppen 80 år og eldre med 40 000 personer – mellom 2020 og 2040 vil denne gruppen øke med over 250 000 personer.²⁹ Samtidig stopper mest sannsynlig veksten i tilgjengelig arbeidskraft sakte opp. Fra midten av 2030-tallet vil antallet personer i yrkesaktiv alder falle i absolutte tall – en utvikling som vil forsterke seg ytterligere etter 2040 – selv om muligheten for innvandring kan endre noe på dette bildet.

Økningen i antallet eldre med pleiebehov medfører trolig at en større del av arbeidskraften må jobbe i helse- og omsorgssektoren. Samtidig har veksten her allerede vært relativt sterk, særlig i de kommunale helse- og omsorgstjenestene. Antallet ansatte i de kommunale helse- og omsorgstjenestene økte fra om lag 208 000 i 2015 til nesten 230 000 i 2022.³⁰ Personellbehovene i de kommunale helse- og omsorgstjenestene vil øke ytterligere, fordi det er på de rene omsorgsoppgavene at presset blir størst. For å klare å håndtere det sterkt økende antallet eldre, må derfor den største innsatsen fremover styres mot de kommunale helse- og omsorgstjenestene.

KS har tidligere beregnet at kommunesektoren som helhet må øke antall årsverk med om lag 46 500 frem mot 2031, dersom de skal kunne tilby samme nivå på tjenestene. Av disse årsverkene er hele 45 600 årsverk innen helse- og omsorgstjenestene.³¹ Nesten hele økningen i antallet årsverk i kommunene må altså komme innen helse- og omsorgssektoren.

Tilstrekkelig tilgang på arbeidskraft og kompetanse er kritisk for å drifte velferdstilbudene, og mest mulig hensiktsmessig forvaltning av arbeidskraften er sentralt for å sikre kommunale velferdstjenester i tråd med gjeldende lovverk, retningslinjer og forventninger. Det er derfor grunn til å stille spørsmål ved om tettest mulig bemanning i oppvekstsektoren, gjennom politisk bestemte bemanningsnormer, er riktig prioritering av arbeidskraftsressursene.

Det er også penger å spare på å avvikle bemanningsnormene i oppvekstsektoren. I en tid hvor stadig mer ressurser må brukes på helse og omsorg, samtidig som utgiftene på forsvar og sikkerhet åpenbart må kraftig opp, kan dette ha mye for seg.

De økonomiske virkningene av å avvikle lærertetthetsnormen er store. Anslag basert på merkostnadene ved innføringen av normen, indikerer at de økonomiske virkningene ved å avvikle lærernormen teknisk sett summerer seg til 1,67 milliarder kroner årlig (2025-kroner).³²

Det er vanskeligere å anslå kostnadene ved normene i barnehagen, blant annet fordi de kommunale barnehagene på nasjonalt nivå oppfylte bemanningsnormen før den ble innført. Siden de private barnehagene får driftstilskudd basert på kostnadene i kommunale barnehager, har ikke en endring i private barnehagers grunnbemanning hatt så stor påvirkning på mer kostnadene til barnehagesektoren i kommunene. I budsjettforliket for statsbudsjettet for 2017 ble det bevilget 172,2 millioner kroner til flere barnehagelærere. I statsbudsjettet for 2018 ble bevilgningen økt til totalt 424 millioner kroner for å dekke helårseffekten av tiltaket.³³ Da normene ble innført, påpekte KS at reformene var underfinansierte med én milliard kroner. I 2023 manglet det fremdeles rundt 2800 årsverk for å oppfylle pedagognormen.³⁴ Bemanningsnormen oppfylles ofte bare for deler av åpningstiden. Full bemanning gjennom hele åpningstiden (9,5 timer) ble beregnet å utløse et merbehov på 24.000 ekstra årsverk i barnehagesektoren, til en kostnad på 13,8 milliarder kroner i 2018.³⁵ Helt nylig er det også verdt å merke seg at regjeringen og SV ble enige om 550 millioner kroner mer til bemanning i barnehagene i årets budsjettforlik.³⁶ Det er altså uansett snakk om betydelige summer.

Hvis bemanningsnormene i oppvekstsektoren avvikles, vil det medføre vesentlige årlige kostnadsbesparelser. Kommunenes reelle mulighet til å prioritere andre sektorer eller andre behov i kommunen, vil avhenge av i hvilken grad midlene som tidligere er tilført kommunesektoren, beholdes i rammetilskuddet til kommunene, eller om hele eller deler av beløpet inndras av staten – og brukes på forsvar, skatteletter eller annet. Dette er et politisk spørsmål.

Konklusjon

Det finnes ingen klare og entydige bevis på at færre elever per lærer bidrar til bedre resultater eller mindre forskjeller i skolen. Organiseringen av undervisningen og måten lærerressurser brukes på, har vel så stor betydning for læringsutbyttet til elevene. Dette indikerer også evalueringene av lærertetthetsnormen i Norge, da de finner liten eller ingen sammenheng mellom elevers trivsel og læring og innføring av lærernormen. Nasjonale prøver, resultater i PISA, karakterer og funn fra Elevundersøkelsen har heller ikke endret seg etter innføringen av lærernormen.

Selv om lærernormen gir like ressurser per barn, gir den ikke nødvendigvis likeverdighet når det gjelder kvalitet og tjenestetilbud. Ressursene bør heller brukes på en slik måte at de treffer skoler med størst behov, eller der den forventede effekten er størst, fremfor å spres tynt utover. Dette oppnås best uten lærernorm, fordi det er den enkelte kommune som vet best hvor utfordringene er størst, og hvor de ekstra ressursene eventuelt gjør mest nytte for seg.

Det er også verdt å minne om at flere lærere i skolen må veies opp mot andre tiltak, slik som høyere lønn til lærere, investering i deres faglige utvikling eller satsing på undervisningsteknologi.

Når det gjelder normene i barnehagen, var det variasjon i bemanningen mellom private og kommunale barnehager før innføringen. Siden bemanningsnormen har tvunget private barnehager til å ha høyere bemanning, kan normen anses for å ha vært et egnet virkemiddel til å sikre en likere forståelse av hva som er tilstrekkelig bemanning i private og kommunale barnehager.

Men til tross for at bemanningstettheten er noe større i kommunale enn i private barnehager i dag, er foreldrene til barn i private barnehager fortsatt mer tilfredse med selve bemanningen. Dette indikerer at organisering og hva de ansatte gjør, er viktigere for barnehagekvaliteten enn desimalen på bemanningstetthet. Kompetansen til de ansatte og organiseringen av barnehagehverdagen er av større betydning enn om det er 6,0 barn per ansatt eller 5,6 barn per ansatt.

Norske barnehager har også vanskeligheter med å rekruttere barnehagelærere, og sykefraværet er svært høyt. Når man krever kvantitet fremfor kvalitet, er det mange måter for barnehagene å oppfylle normen på, uten at det nødvendigvis betyr at barnehagebarna får mer oppmerksomhet fra en voksen, eller at de ansatte får bedre tid til jobben sin. Bemanningen oppfylles ofte bare for deler av åpningstiden, og det er derfor grunn til å stille spørsmål ved de reelle effektene av normene.

Lite tyder på at økt bemanning har ført til særlig bedre tjenester i norsk skole og barnehage. Redusert antall barn/elever per voksen/lærer gir blandede resultater, og har i beste fall liten effekt. Samtidig har det relativt store kostnader.

Vi kan derfor konkludere med at bemanningsnormene i oppvekstsektoren heller er lite hensiktsmessige enn nødvendige. I dagens situasjon, hvor stadig mer ressurser, både menneskelige og økonomiske, må brukes på helse og omsorg, samtidig som ressursene på forsvar og sikkerhet må økes drastisk, er det derfor å anbefale at bemanningsnormene i oppvekstsektoren avvikles eller endres.

Civita er en liberal tankesmie, som gjennom sitt arbeid skal bidra til økt kunnskap og oppslutning om liberale verdier, institusjoner og løsninger, og fremme en samfunnsutvikling basert på respekt for individets frihet og personlige ansvar. Den enkeltes publikasjons forfatter(e) står for alle utredninger, konklusjoner og anbefalinger, og disse analysene deles ikke nødvendigvis av andre ansatte, ledelse, styre eller bidragsytere. Skulle feil eller mangler oppdages, ville vi sette stor pris på tilbakemeldinger, slik at vi kan rette opp eller justere.

Ta kontakt med forfatteren på aslak@civita.no eller civita@civita.no

Noter

- 1 NIFU, *Organisering av klasser og undervisning i grunnskolen. Femte delrapportering fra Evaluering av norm for lærertetthet*, Arbeidsnotat 2023:6, s. 7
- 2 Utdanningsdirektoratet, *Fakta om grunnskolen 2022–2023*, 2022
- 3 <https://www.utdanningsnytt.no/arbeiderpartiet-bemanning-frp/hoyre-apner-for-a-endre-laere-normen/427589>
- 4 DFØ, *Hvordan styrer staten kommunene? En vurdering av normer og krav som binder personellressurser i kommunene*, DFØ-rapport 2024:11, september 2024, s. 60–61
- 5 Utdanningsdirektoratet, *Fakta om barnehager 2023*, 2024
- 6 Utdanningsdirektoratet, *Utdanningsspeilet 2022*, 2022
- 7 Utdanningsdirektoratet, *Fakta om barnehager 2023*, 2024
- 8 Civita-notat nr. 4/2025, *Hvilken barnehagepolitikk går partiene til valg på i 2025?*
- 9 Avsnittet bygger på DFØ, *Hvordan styrer staten kommunene? En vurdering av normer og krav som binder personellressurser i kommunene*, DFØ-rapport 2024:11, september 2024, s. 1–10
- 10 DFØ, *Hvordan styrer staten kommunene? En vurdering av normer og krav som binder personellressurser i kommunene*, DFØ-rapport 2024:11, september 2024
- 11 <https://www.dn.no/samfunn/kommuneokonomi/rettigheter/lover-og-regler/kommunene-penger-eller-frihet/2-1-1765343>
- 12 Pasient- og brukerombudet, *Årsmelding*, 2024
- 13 St. meld. nr. 30 (2003–2004), *Kultur for læring*
- 14 Tallene i avsnittet er hentet fra Utdanningsdirektoratet, *Foreldreundersøkelsen i barnehage 2025*
- 15 OECD, *Education at a Glance 2024: OECD Indicators*, OECD Publishing, Paris, 2024, s. 350
- 16 NOU 2019: 23, *Ny opplæringslov*
- 17 NIFU, *Evaluering av norm for lærertetthet. Sluttrapport*, Rapport 2022:12
- 18 DFØ, *Hvordan styrer staten kommunene? En vurdering av normer og krav som binder personellressurser i kommunene*, DFØ-rapport 2024:11, september 2024
- 19 OECD, *Education at a Glance 2024: OECD Indicators*, OECD Publishing, Paris, 2024, s. 354
- 20 Jensen, Fredrik, Andreas Pettersen, Tove Stjern Frønes, Anna Eriksen, Maria Løvgren og Eva K. Narvhus, *PISA 2022. Norske elevers kompetanse i matematikk, naturfag og lesing*, Cappelen Damm Forskning, 2023
- 21 NOU 2012: 1, *Til barnas beste*
- 22 DFØ, *Hvordan styrer staten kommunene? En vurdering av normer og krav som binder personellressurser i kommunene*, DFØ-rapport 2024:11, september 2024
- 23 <https://foreldreopproret.wordpress.com/>
- 24 <https://www.utdanningsnytt.no/barnehage-bemanning-bemanningsnorm/det-er-pa-hoy-tid-a-evaluere-bemanningsnormen/402098>

- 25 DFØ, *Hvordan styrer staten kommunene? En vurdering av normer og krav som binder personellressurser i kommunene*, DFØ-rapport 2024:11, september 2024
- 26 <https://www.utdanningsnytt.no/barnehagelaererstudent-bemanning-bemanningsnorm/lavere-voksenteitet-i-danske-barnehager-enn-i-norske/370136>
- 27 OECD, *Education at a Glance 2024: OECD Indicators*, OECD Publishing, Paris, 2024, s. 272–273
- 28 DFØ, *Hvordan styrer staten kommunene? En vurdering av normer og krav som binder personellressurser i kommunene*, DFØ-rapport 2024:11, september 2024 s. 3–4
- 29 Tallene i avsnitter er hentet fra NOU 2023: 4, *Tid for handling. Personellet i en bærekraftig helse- og omsorgstjeneste*, s. 12
- 30 Nielsen Roy A. og Leif E. Moland, *Mobilitet i helse- og omsorgstjenestene*, Fafo-rapport 2023:30, s. 9
- 31 <https://www.ks.no/fagomrader/statistikk-og-analyse/sysselsettingsstatistikk/stort-behov-for-nye-medarbeidere-fremover/>
- 32 DFØ, *Hvordan styrer staten kommunene? En vurdering av normer og krav som binder personellressurser i kommunene*, DFØ-rapport 2024:11, september 2024 s. 56
- 33 Ibid., s. 76
- 34 Civita-notat nr. 4/2025, *Hvilken barnehagepolitikk går partiene til valg på i 2025?*
- 35 Ibid.
- 36 <https://www.barnehage.no/bemanning-statsbudsjettet-statsbudsjettet-2025/enige-om-550-millioner-mer-til-bemanning-i-barnehagene/262267>