



Oslo

Byrådsavdeling for utdanning



Strategi for barnehagebygg 2026- 2035

Høringsutkast
Høringsperiode 5. september - 31
oktober 2025

Innhold

1	Innledning.....	3
2	Dagens situasjon og utfordringer.....	6
2.1	Behov for en bærekraftig portefølje	6
2.2	Variasjon i deltakelse og inkludering.....	12
2.3	Komplekst aktørbilde	15
3	Mål.....	18
	Mål 1 - Oslo har en bærekraftig barnehageportefølje med god kapasitets- og ressursutnyttelse	18
	Mål 2 - Oslo har barnehager som sikrer deltakelse, inkludering og kvalitet for alle barn og ansatte uansett funksjonsnivå	20
4	Oppfølging.....	22
5	Oversikt over roller og ansvar	23
	Litteraturliste og kilder	26

1 Innledning

Oslos barnehager skal ha høy kvalitet, være attraktive arbeidsplasser og kjennetegnes av kunnskap, kompetanse og systematisk arbeid for å gi barn det best mulige utgangspunktet for resten av livet. Kommunens strategi for kvalitet i Oslobarnehagen ble tatt til orientering av bystyret i 2024, og peker ut en tydelig felles retning og prioritering for kvalitetsutvikling i de kommunale barnehagene i Oslo.

Kvalitetsstrategien har angitt to veivalg, for det første å sørge for høy kvalitet i barnehagetilbudet, for det andre å styrke barnehagen som en lærende organisasjon for de ansatte. Oslo kommune har høye ambisjoner om at Oslos barnehager skal være de beste og stimulere til lek, læring, omsorg og utforskning. Gode barnehager skal løfte alle barn, uavhengig av bakgrunn. Strategi for barnehagebygg skal bygge opp under og bidra til veivalg i kvalitetsstrategien og at kommunens ambisjoner for barnehagene følges opp.

Strategi for barnehagebygg presenterer dagens situasjon og utfordringer samt mål og ambisjoner knyttet til planlegging, etablering, rehabilitering og avvikling av barnehagekapasiteten i Oslo kommune. Strategien skal bygge opp under og bidra til å nå Oslo kommunes felles mål om å sammen skape verdens beste by samt de fem kommunemålene, som formulert i Kommuneplanens samfunnsdel. Målene beskrives nærmere i målkapittelet. Strategien gjelder i en planperiode på 10 år, og vil følges opp med en barnehagebehovsplan, som beskriver behov og tiltak for kapasitetsutnyttelse og struktur i planperioden. Målgruppen for strategien er innbyggere i Oslo kommune som blir påvirket av byens barnehagepolitikk, de ulike kommunale og private barnehagene i kommunen, og kommunale aktører med et ansvar innen sektoren.

Antallet barnehager er stadig i endring. Per juli 2025 er det totalt 647 barnehager i Oslo kommune, hvorav 351 er private og 296 kommunale. 80 av de private barnehagene er familiebarnehager, som har maksimalt åtte plasser per barnehage. Selv om det er flere private barnehager, er det altså en overvekt av kommunale barnehageplasser i Oslo. Per 15.12.2024 gikk det 35 000 barn i Oslos barnehager, hvorav om lag 60 % av barna gikk i kommunale barnehager.

Barnehagesektoren i Norge har gjennomgått en betydelig utvikling siden begynnelsen av 2000-tallet. Fra å være et tilbud med begrenset tilgjengelighet, har barnehagene utviklet seg til å bli en integrert del av det norske velferds- og utdanningssystemet. Denne utviklingen har vært preget av politiske reformer, økt offentlig finansiering og en stadig større vektlegging av kvalitet og pedagogisk innhold.

På begynnelsen av 2000-tallet ble det inngått et barnehageforlik på Stortinget, med

innføring av maksimalpris på foreldrebetaling og plikt til økonomisk likeverdig behandling av private og kommunale barnehager. Målet var å gi alle som ønsket det, tilbud om en barnehageplass. I 2009 ble retten til barnehageplass lovfestet. Retten til barnehageplass fra barnet var ett år, gjaldt først barn født mellom januar og august, men ble i 2017 utvidet til også å gjelde barn født i september, oktober og november.

For å sikre barnebefolkningens lovfestede rett til barnehageplass, ble Oslo kommunes barnehagekapasitet bygget ut i løpet av den samme perioden. Til å begynne med ble kapasiteten sikret i form av midlertidige paviljongbygg. Parallelt ble den permanente kapasiteten bygget ut, og det var fokus på å få etablert tilstrekkelig antall permanente plasser. Det er fremdeles et fåtall paviljonger fra denne tiden som benyttes som barnehage.

I dag har Oslo kommune full barnehagedekning, som betyr at kommunen kan tilby plass til alle barn med lovfestet rett. Det er valgfritt å benytte barnehageplassen, og andelen barn som går i barnehage i Oslo er lavere enn det nasjonale gjennomsnittet.

Dekningsgraden for barnehagedeltakelse har likevel økt jevnt, og kommunen nærmer seg landsgjennomsnittet for både 1-2-åringer og 3-5-åringer. Fokuset har skiftet i løpet av de siste 20 årene, fra å sikre tilstrekkelig antall plasser, til å utjevne ulikhet og sørge for tilstrekkelig kvalitet.

Utviklingen har også medført en barnehagesektor som i dag er strengt regulert. Barnehageloven med forskrifter regulerer kommunens ansvar og plikter som sørger for tilstrekkelig antall barnehageplasser, og kommunens ansvar for å godkjenne og føre tilsyn med barnehagene, som sørger for sikkerhet og pedagogisk kvalitet. Kommunen skal også samordne opptaksprosessen og ta hensyn til foreldrenes og barnas ønsker og behov. Barnehageloven regulerer videre at private barnehager har plikt til å søke godkjenning fra kommunen for å følge nasjonale krav til sikkerhet og pedagogisk kvalitet, og bruke offentlige tilskudd og foreldrebetaling til barnehagedrift. De må også ha vedtekter som beskriver barnehagens formål og drift, og sikre at barnas rettigheter og behov ivaretas på lik linje med kommunale barnehager. I juni 2025 ble det vedtatt endringer i barnehageloven, og endringene vil være gjeldende fra både 2026 og 2027. Med endringene får kommunen større mulighet enn i dag til å bestemme om, hvor og hvilke typer barnehager kommunen trenger. Det åpnes også for at kommunen kan prioritere ideelle barnehager. Videre skal pensjonstilskuddet ta utgangspunkt i de faktiske lønnskostnadene og pensjonsvilkårene i private barnehager. Dette vil legge til rette for at ansatte i private barnehager kan ha likeverdige pensjonsvilkår med ansatte i kommunale barnehager, og betyr at barnehager som har bedre pensjonsvilkår vil få høyere tilskudd enn de med lavere pensjonsvilkår. Vår vurdering er at lovendringene gir kommunen større mulighet til å stille vilkår ved etablering, men endringene har for øvrig

ingen større konsekvenser for de strategiske veivalgene som ligger til grunn i denne saken.

Barnehagesektoren er også direkte og indirekte regulert av andre nasjonale lover og kommunale planer. Dette omfatter forskrift om helse og miljø i barnehager, skoler og fritidsordninger (jf. lov om folkehelsearbeid), plan- og bygningsloven med byggteknisk forskrift (TEK-17) og arbeidsmiljøloven. Lokale føringer omfatter blant annet kommuneplanens samfunnsdel med byutviklingsstrategi og kommuneplanens arealdel, samt Standard kravspesifikasjon (SKOK) for kommunale barnehager.

Arbeidet med strategien har vært gjennomført i perioden november 2024 til mai 2025. Det har vært gjennomført en rekke møter med flere byrådsavdelinger, underliggende etater, bydelene og private aktører. Møtene har dannet grunnlaget for bred forståelse og faglig innsikt på ulike temaer. Videre har også relevant faglitteratur, forskning, innsiktsrapporter og statistikk vært verdifulle bidrag. Strategien består i det videre av kapitlene utfordringsbildet, mål, og oppfølging. Til sist er det en oversikt over relevante aktørers roller og ansvar. Kunnskapsgrunnlaget er vedlagt strategien. Det inneholder en oversikt over dagens barnehagekapasitet i Oslo kommune, både totalt sett og på bydelsnivå. Kunnskapsgrunnlaget presenterer også behovsanalyser på bydelsnivå, som gir et oversiktsbilde på den enkelte bydels barnehagesituasjon, per juli 2025.

2 Dagens situasjon og utfordringer

Beskrivelsene som fremkommer i dette kapittelet er basert på kunnskapsgrunnlaget (vedlagt), en rekke møter med relevante aktører i og utenfor kommunen på barnehageområdet, og kommunens praksis når det gjelder etablering, rehabilitering og avvikling av barnehager.

Det totale situasjonsbildet inkludert dagens utfordringer utdypes i dette kapittelet og er samlet under følgende underoverskrifter; behov for en bærekraftig portefølje, variasjon i deltakelse og inkludering, og komplekst aktørbilde.

2.1 Behov for en bærekraftig portefølje

Barnehageplanlegging er komplekst. Barnehagekapasiteten består av en stor privat barnehagesektor der kommunen ikke styrer porteføljen slik som med kommunale barnehager. Kommunen kan for eksempel ikke pålegge private tilbydere å drifte en barnehage, ei heller å avvikle den. Videre er barnehage fortsatt et frivillig utdanningstilbud i Norge som deler av befolkningen ikke deltar i, og deltakelsen i Oslo kommune er svært ulik i kommunens 15 forskjellige bydeler. Barnehageplanlegging har også en kort tidshorisont ettersom barnehageplanlegging må ta høyde for raske svingninger i fødselstall fra år til år, da barn gis en lovfestet rett til barnehage allerede året etter de er født.

Kommunen må ha en barnehagekapasitet med fleksibilitet og rom for svingninger, for å påse at barn med lovfestet rett får oppfylt sin rett til barnehageplass. Samtidig må kommunen sørge for at barnehageporteføljen er bærekraftig og faktisk tilpasset det som er behovet.

2.1.1 Utnyttelse og avvikling av kommunale barnehager

Det har de senere årene vært en utvikling der flere bydeler med overkapasitet avvikler enkeltstående avdelinger fremfor hele barnehager. Bydelene ledigholder enkeltavdelinger utfra planlagt opptak av barn i den enkelte barnehage. Dette gjøres ved at avdelingene ikke bemannes og dermed ikke har personellressurser knyttet til seg. I tillegg har bydelene ubenyttede plasser etter hovedopptakets slutt. Dette er plasser som har personalressurser og forsøkes fylt med barn uten lovfestet rett. Til sist er det flere bydeler som har barnehager med et større godkjent leke- og oppholdsareal enn det som benyttes. I sum er det derfor et potensiale for å få en mer hensiktsmessig utnyttelse av barnehageporteføljen.

Det eksisterer en rekke ulike normer som er premissgivende for hvordan dimensjonering av plasser i en barnehage kan gjøres. Arealet er regulert i barnehagelovens veiledende norm, som sier at leke- og oppholdsarealet bør være 4 kvm leke- og oppholdsareal pr. barn over 3 år, og 5,3 kvm pr. barn under 3 år. Uteområdet er om lag 6 ganger større enn leke- og oppholdsarealet inne. Bemanningsnormen for barnehager krever at barnehagen har en bemanning som tilsvarer en ansatt per tre barn under tre år og en ansatt per seks barn over tre år. Pedagognormen krever minst en pedagogisk leder per syv barn under tre år og minst en pedagogisk leder per 14 barn over tre år. Bemanningsnormen gjelder for barnehagen i sin helhet, ikke for hver enkelt gruppe. Barn skal regnes som tre år fra 1. august det året de fyller tre år. Ett barn til utløser krav om en ny fulltidsstilling som pedagogisk leder (Utdanningsdirektoratet). I praksis betyr det at barnehagen må ha plass til minst tre barn under tre år eller minst seks barn over tre år for at det skal være økonomisk bærekraftig å øke barnetallet.

Myndigheten til å avvikle kommunale barnehager ligger til bydelsutvalgene, mens det er byrådet som har mulighet til å initiere ny barnehagekapasitet. Denne ansvarsfordelingen, hvor etablering og avvikling er delt mellom henholdsvis byrådet og bydelsutvalgene, gjør at det ikke er mulig å ta beslutninger utfra en helhetlig situasjonsforståelse. Byrådet har, sammenlignet med det enkelte bydelsutvalg, sterkere økonomiske incentiver og bedre grunnlag for å se kapasitetssituasjon helhetlig for hele Oslo og på tvers av bydeler. Det er en utfordring at kommunen ikke kan utnytte og omstrukturere barnehagekapasiteten på en god nok måte.

De seneste års nedgang i barnetall og en mer presset økonomisk situasjon problematiserer denne ansvarsfordelingen ytterligere. Bydelene kompenseres fullt ut for husleieutgifter gjennom en egen særskilt tildeling som justeres årlig. Bakgrunnen for tildelingen er at bestilling av nye barnehager gjøres sentralt, og ikke lokalt i hver bydel. Husleiene fastsettes av Oslobygg KF (OBF) ut fra kapitalkostnader og forvaltning, drift og vedlikehold (FDV)-utgifter knyttet til byggene, altså forhold som bydelene ikke har kontroll over. Fullkompensert husleie medfører at den enkelte bydel har svake økonomiske incentiver til å legge ned hele barnehager.

Dette bidrar til mindre effektiv drift og ressursbruk for kommunen som helhet. For å sikre effektiv økonomisk drift og ressursbruk for kommunen som helhet, bør barnehager avvikles når det ikke er grunnlag for å opprettholde dem og hvis byggene kan benyttes til andre formål, typisk hvis det er overkapasitet i et område og/eller barnehagen har lav tilsøkning.

Samtidig muliggjør kapasitetssituasjonen at flere kommunale og private barnehager tilbyr barn plass før de har lovfestet rett, og i 2024 fikk 2000 barn uten lovfestet rett tilbud om plass. Byrådet vil arbeide for at flere barn skal få tilbud om barnehageplass når de fyller ett år, uansett når på året de er født (Jf. Hammersborgerklæringen 2023-2027). Bydeler med bemannede, men ubenyttede plasser vil bidra til at flere barn får plass før lovfestet rett inntreffer. Dette er fordi antall barn i barnehage telles årlig gjennom en årsmelding. Denne danner grunnlaget for overføringene til bydelenes drift av barnehager. Ledige plasser (plasser uten barn, men med personalkostnader) på talletidspunktet vil være svært økonomisk ugunstig for bydelene. Én ledig storbarnsplass betyr ca. 150 000 i redusert overføring til bydelene, mens en ledig småbarnsplass medfører rundt 300 000 i redusert overføring. Ubenyttede plasser er også økonomisk ugunstig for kommunen som helhet fordi det medfører økte gjennomsnittskostnader per plass i kommunale barnehager og dermed økt tilskudd til private barnehager.

Oslo kommunes barnehageforskrift er på høring og endringer i forskriften legger opp til en mer effektiv opptaksprosess som vil kunne bidra til at plasser ledige på høsten fylles mer effektivt. Dette kan potensielt legge til rette for å kunne tilby flere barn uten lovfestet rett tilbud om plass uten at det gir en økonomisk merkostnad. Å øke kapasiteten og bemanning slik at det kan tilbys flere barn uten lovfestet rett til plass utover dagens nivå vil ha høye kostnader. Det er nødvendig at det gjøres statlige prioriteringer, for eksempel ved å sikre løpende barnehageopptak, slik at kommunen får økonomiske overføringer.

2.1.2 Dimensjonering av fremtidig kapasitet

Dimensjonering av barnehageplasser beregnes basert på godkjent kapasitet i barnehagebyggene. Dette sees opp mot dagens befolkning og prognoser for barnebefolkning (mellomalternativet) i et ti-årsperspektiv. Veksten i barnebefolkningen vil i løpet av perioden avta i noen bydeler og samtidig øke i andre bydeler. Den generelle overkapasiteten i kommunen sees i sammenheng med de lokale forskjellene, og det legges derfor i all hovedsak opp til en omstrukturering av barnehageplassene i kommunen.

I kommunens store byutviklingsområder kan behovet ofte være stort, men med en desto større usikkerhet ettersom utbyggingshorisonten er lang og det er uklart når barnehagebehovet oppstår. I disse tilfellene bør det sikres arealer til fremtidig barnehage. Hvis det sikres slike arealer gjennom frittstående bebyggelse, er det enklere å utsette byggingen frem til behovet oppstår. Eventuelt kan eiendom reguleres til flere formål og bebygges/benyttetes for et annet formål i påvente av at barnehagebehovet

oppstår. Ved å regulere frittstående flerformålsbygg, for eksempel barnehage/kultur/idrett, legges det til rette for en fleksibel bruk. I denne sammenheng er det viktig å påpeke at boligformål ikke egner seg som midlertidig formål.

Samtidig vil byrådet at flest mulig kommunale bygg rehabiliteres fremfor å rives og at barnehagebygg, uteareal og lekeapparater skal rustes opp. Kommunen har i dag en portefølje av ledige bygg (Jf. Hammersborgerklæringen 2023-2027). Det er uheldig dersom avvikling av barnehager gir flere ledige kommunale bygg som ikke kan benyttes til alternativt formål, og derfor må rives. For at kommunen skal følge opp vedtatte klimaambisjoner, bør det derfor i større grad utredes alternativ bruk eller hvorvidt barnehager kan rehabiliteres og utvides før byggene eventuelt avvikles. Det bør også vurderes hvorvidt barnehagebehov kan dekkes ved bruk av andre ledigstilte kommunale eiendommer. I sum betyr dette at kommunen bør forsøke å dekke behovet for ny kapasitet ved å se til eksisterende bygningsmasse, både barnehager og andre ledigstilte bygg.

2.1.3 Midlertidig - og reservekapasitet

Kommunen har et kjent behov for plasser som beregnes ved bruk av befolkningsprognoser og eksisterende kapasitet. I tillegg til det kjente behovet, kan det oppstå et behov ved uventede og raske nedleggelser av private barnehager, uventet økning i fødselstall, tilstrømming av flyktninger eller annet, men også ved rehabilitering av eksisterende barnehager. Det eksisterer allerede en viss reservekapasitet i form av overkapasitet av plasser fordelt ujevnt utover kommunen i form av plasser som ikke benyttes i barnehager i drift. Kommunen har også Tåsenløkka barnehage, med om lag ti ledige avdelinger, som i dag benyttes som en erstatningsbarnehage når det er behov for å flytte en barnehage midlertidig. I tillegg er det flere nedlagte små barnehager som, dersom de ikke benyttes til alternative formål, relativt enkelt kan rustes opp for å benyttes midlertidig.

Barnehagerehabiliteringer som krever midlertidighet for plassene, må sees i sammenheng med kommunens eksisterende reservekapasitet og den overkapasiteten som er identifisert i hver enkelt bydel. Det bør etterstrebes å ikke sette opp paviljongbygg i perioden med rehabiliteringsarbeider. Grunnen til dette er at det er kostbart og medfører flere ulemper for nærmiljøet dersom bygget for eksempel plasseres på friområder.

Kommunen har fortsatt paviljongbygg som ble satt opp i en tid det var prekært behov for plasser, og som derfor er mellom 20 og 30 år gamle. De siste årene har det vært søkelys på å avvikle disse, især byggene som ikke erstattes av permanent kapasitet. Det gjenstår i dag åtte paviljonger som er av eldre karakter, i tillegg til to paviljonger som er

etablert de siste fem årene som erstatning for eksisterende barnehager. Det er fortsatt en prioritet å avvikle de eldre paviljongene, og i 2025 og 2026 vil ytterligere fire paviljongbarnehager avvikles.

2.1.4 Gunstig barnehagestørrelse

Kostnadsanalyser både nasjonalt og i Oslo kommune viser at barnehager av en viss størrelse er en fordel ettersom mindre barnehager har smådriftsulemper, og større barnehager har lavere enhetskostnader enn små barnehager. Analysene har vist at kostnad per plass i gjennomsnitt er 4 prosent lavere i barnehager med minst 72 storbarnsekvivalenter/4 avdelinger, sammenlignet med mindre barnehager.

Det er stor variasjon i enhetskostnader mellom bydelene i dag, fra kr. 126 000 per storbarnsplass i bydel Ullern til kr. 148 000 i bydelene Frogner og Gamle Oslo. Analyser har vist at det skyldes forskjeller i bl.a. andel barne- og ungdomsarbeidere, antall styrerressurs og bydelenes gjennomsnittlige barnehagestørrelse. Oslo har høyest tilskuddssatser for private barnehager blant ASSS-kommuner (aggregerte styringsdata for storbykommuner). Satsene for 2025 ligger ca. 6 prosent over ASSS-snittet.

Forskningen er ikke entydig når det gjelder kvalitative vurderinger ved barnehagestørrelsen. I en studie (Bråten, mfl. 2015) går det frem at størrelse i seg selv ikke avgjør barnehagens kvalitet, men det spiller sammen med andre strukturelle faktorer som barnehagens indre organisering, ledelse, eierskap, ansattes kompetanse og arbeidsstil. I Strategi for kvalitet i Oslos kommunale barnehager (2024 - 2030) er et av veivalgene å styrke barnehagen som en lærende organisasjon. Ifølge Rammeplan for barnehagen (2017) skal barnehagen være en lærende organisasjon der hele personalet skal reflektere rundt faglige og etiske problemstillinger, oppdatere seg og være tydelige rollemodeller. Det legges mer til rette for å oppnå dette i barnehager av en viss størrelse. Små barnehager har små fagmiljøer og er mer sårbare ved sykdom. I tillegg har de færre barn i hver aldersgruppe, som kan virke inn på leke- og læringsmiljøet for barna med mindre tilgang på jevnaldrende venner.

Kommunen har god erfaring med drift av store barnehager, hvor det vanligvis er rike fysiske miljø med ulike spesialrom, som gir gode muligheter for variert lek, læring og utfoldelse for barna. Større barnehage muliggjør kvalitativt god drift med høy kompetanse blant de ansatte. De største barnehagene har erfaringsmessig vært attraktive for ansatte med høy dekning av barnehagelærere og et stort og allsidig fagmiljø, som igjen fremmer rekruttering. Et større antall ledere som kan utfylle hverandre, er også en styrke og kan bidra til et høyere og bredere fagmiljø enn de minste barnehagene. I de største barnehagene er det særlig viktig med struktur, god organisering og tydelig ledelse. Store barnehager er også mer robuste ved fravær fordi

de kan utnytte ressurser og kompetanse på tvers av avdelinger. Erfaring viser at det også gir hensiktsmessig organisering av det spesialpedagogiske tilbudet, og at tilrettelegging oppnås bedre gjennom en inkluderende praksis. Spesialpedagogiske veiledere og kompetanse plasseres direkte ut i barnehagene basert på antall barn med vedtak.

Utdanningsdirektoratet gjennomfører årlig en foreldreundersøkelse i barnehagene (Udir.no, 2025). Sammenstilt og korrigert for ulike inndelinger, ser vi at foreldre scorer *tilfredshet med barnehagene* relativt likt uavhengig av størrelse på barnehagene. Samtidig ser man at eventuelle negative forskjeller sammenfaller med størrelser, uten at man kan si at det er sammenhenger mellom størrelse og tilfredshet som sådan. Foreldrene i de minste barnehagene scorer barnehagene i snitt 0,2 poeng høyere enn de større når det gjelder tilfredshet. På andre relevante spørsmål, slik som *barnets trivsel*, *barnets utvikling* og *ute- og innemiljø*, ser vi den samme tendensen hvor foreldrene scorene barnehagene relativt likt uavhengig av størrelse på barnehagen. Den største forskjellen sees i spørsmålene om *ute- og innemiljø*, hvor de aller minste barnehagene (1-25 barn) scorer 0,3 poeng høyere enn de største (fra 51 barn og oppover).

Oslo kommune har ikke et klart prinsipp om barnehagens størrelse og det har den seneste tiden stort sett blitt bygget mindre barnehager på omkring fire avdelinger. Det er likevel grunner for å forsøksvis etablere nye barnehager av en størrelse som muliggjør robuste fagmiljøer, hensiktsmessige bygningsdriftsforhold og gode leke- og læringsmiljø for barna.

2.1.5 Sikre kvalitet i uteområder

Byrådet vil, jfr. Hammersborgerklæringen, at Oslos barnehager skal være de beste og stimulere til lek, læring, omsorg og utforsking. Forskning viser at det fysiske miljøet påvirker barnas lek, læring og trivsel og legger rammer for de ansattes arbeidshverdag og arbeidsmiljø. Fasiliteter som barnehagens plassering (urban eller rural), nabolagets kvalitet, lekeområdenes utforming og møblering, inkludert tilgjengeligheten av utstyr, kan potensielt virke positivt på barns trivsel (Moser m.fl. 2025).

Både størrelse og utforming av uteområder tar utgangspunkt i den nasjonalt veiledende arealnormen. For de kommunale barnehagene er disse normene gjentatt i kommunens kravspesifikasjon (SKOK), og kvaliteten i kommunale barnehager sikres gjennom kravene i spesifikasjonen. For private barnehager er minimumskravene i lovverket tilfredsstillende, og forvaltning av lovkravene ivaretas av ulike myndighetsroller i kommunen.

Ettersom de nasjonale normene er veiledende, er det mulig å legge til grunn et lavere areal dersom det fysiske miljøet er sikret. For eksempel har kommunen erfaring med at barnehagemyndigheten og miljørettet helsevern i sentrumsbydelene godkjenner et lavere areal i bynære strøk på grunn av arealknapphet, ned til om lag 60 prosent av den veiledende normen. Det er også i tråd med lovverket at arealet kan fravikes i disse type områdene. Samtidig kan det være en utfordring å få til tilstrekkelig kvalitet dersom arealet er svært begrenset.

Kommunen har erfaring med at uteområdet til barnehager som bygges i første etasje i boligbygg kan gi dårligere kvalitet. Dette skyldes at arealet ofte er knapt da det på samme tomt skal sikres flere andre arealkrevende formål, spesielt bolig. Dette gjelder som hovedregel i byutviklingsområder, hvor barnehage skal sikres i umiddelbar nærhet til boligene. Her oppstår det erfaringsmessig utfordringer med brannoppstillingsplass, dårlig arrondering og overvannsproblematikk, og fare for nedfall fra balkonger fra boligene i etasjene over.

Når det gjelder nye barnehager som bygges i sentrale strøk eller øvrige områder med knapphet på areal, har ikke Oslo kommune klare føringer for hvor stort avvik fra nasjonale normer som kan aksepteres for utearealet. Samtidig vektlegges det at høy kvalitet er det førende. Uteområdet må ha høy kvalitet for at det skal tillates å gå ned på areal.

2.2 Variasjon i deltakelse og inkludering

Det er store variasjoner i barnehagedeltakelse på tvers av kommunen. Å delta i et barnehagefellesskap er en god start for utdanningsløpet og et viktig tiltak for sosial utjevning, især for barn som vokser opp i levekårsutsatte områder. Kommunen må ha klare mål for hvordan man oppnår deltakelse og inkludering for alle kommunens barn, og hvordan ulike tiltak kan bidra til å oppnå målene.

2.2.1 Mål om deltakelse

Dagens mål for barnehagedeltakelse i kommunen er å øke andelen barn i barnehage fra 92,7 prosent (dekningsgrad i 2023, jf. sektormål i Oslo kommunes budsjett 2025 og økonomiplan 2025-2028). Nyeste beregninger (SSB, tabell 13529) viser at gjennomsnittet for Oslo kommune ved utgangen av 2024 var på 93,1 prosent for alle 1-5-åringene. Det er positivt at kommunegjennomsnittet fortsetter å øke, slik målet tilsier. Likevel er det store forskjeller, både når det gjelder alder og geografi. Det er deltakelsen blant de små barna (1-2 år) som er lavest, med et kommunegjennomsnitt på 88 prosent deltakelse i 2024. Til sammenligning var deltakelsen 96,6 prosent for store barn (3-5 år) samme år. Målet for Oslo kommune er fortsatt at deltakelsen skal øke.

Potensialet for å øke dekningsgraden er størst blant småbarn og i bydeler med levekårsutfordringer.

Deltakelsen varierer også mellom bydelene samt delbydeler innad i den enkelte bydel¹. Nærhet til barnehagen har mye å si for å klare å rekruttere flere barn til barnehage, spesielt i levekårsutsatte områder. Samtidig er erfaringen fra innsiktsarbeid i områdesatsingen at å velge bort barnehagedeltakelse også handler om kulturelle forhold og kunnskap om barnehage som institusjon, barns språkutvikling mm. Nasjonale satsinger, slik som redusert makspris og reduksjon i kontantstøtte, har også en effekt. Andelen barn i barnehage har økt for hvert år de senere årene, noe som kan indikere at rekrutteringstiltak virker.

Oslo, sett under ett, har i dag tilstrekkelig kapasitet til å kunne nå målet om økt dekningsgrad, men kapasiteten varierer mellom ulike områder. Med dagens barnehagestruktur, kan avstand til barnehage fortsatt være til hinder for å nå et mål. Det er eksempelvis underkapasitet av barnehageplasser i enkelte levekårsutsatte områder med lav dekningsgrad. Nye barnehager kan redusere reisevei og dermed et hinder for å delta i barnehage, men også andre tiltak kan gi den samme effekten. Tydelige tiltak og mål for å øke dekningsgraden i hver enkelt bydel må derfor identifiseres som oppfølging til strategien.

2.2.2 Plassering og avstand til barnehage

I enkelte bydeler/delbydeler, særlig i byutviklingsområder hvor det er planlagt et stort antall nye boliger beregnet for barnefamilier, kan etterspørsel etter barnehageplasser øke, og det oppstår dermed lokal underkapasitet. Dersom kommunen har ledig barnehageplass et annet sted i kommunen, er i utgangspunktet barnets rett til plass oppfylt, jf. barnehageloven §16, selv om den tilbudte plassen ligger i en annen bydel enn der barnet bor.

Samtidig ligger det føringer i Kommuneplanens samfunnsdel med byutviklingsstrategi, vedtatt i 2025. I byutviklingsstrategien legges det opp til at kommunen sørger for å “prioritere gange, sykkel og kollektivtransport og redusere behovet for personbil” ved bl.a. å “utvikle nærhetsbyer og sikre hverdagsfunksjoner med variert boligtilbud, skoler, barnehager, parker, friområder, nærturterreng, møteplasser og handels- og tjenestetilbud i gang- og sykkelavstand.”

¹ SSB/Kostra gir ikke tall på delbydelsnivå. Tall på delbydelsnivå er utarbeidet av kommunen, som benytter en annen metodikk. Tabell og forklaring finnes på Oslo kommunes statistikkbank.

Det er sammenheng mellom avstand til barnehage og størrelse på barnehagen. Dersom nærhetsbyer med tjenestetilbudet i gang- og sykkelavstand prioriteres, må det etableres flere og mindre barnehager. En mer økonomisk bærekraftig barnehageportefølje med større barnehager medfører derimot at det må aksepteres noe mer avstand til barnehagetilbudet. Det er grunn til å tro at også private aktører vil finne det mer attraktivt å etablere barnehager som er av en viss størrelse ettersom det bl.a. gir stordriftsfordeler. Barnehagene bør derfor plasseres slik at de lett kan nås fra et noe større geografisk område, enten ved å gå, sykle eller benytte kollektivtilbudet.

2.2.3 Plasser til barn med nedsatt funksjonsevne

Lovens krav til universell utforming, forankret i diskriminerings- og tilgjengelighetsloven og plan- og bygningsloven, sikrer at bygg og uteområder skal være tilgjengelige og brukbare for alle, uansett funksjonsnivå. Oslo kommunes strategi for universell utforming støtter opp om disse lovkravene ved å fremme kontinuerlig og målrettet arbeid for tilgjengelighet og inkludering. Målet er at alle kommunale bygg, anlegg og utearealer skal kunne benyttes uten spesielle tilrettelegginger, og at alle tjenester skal være tilgjengelige for alle.

Familier med barn med nedsatt funksjonsevne møter særskilte utfordringer og må sikres helhetlig og koordinert hjelp og tilrettelegging. Både barnehageeier og kommunen har ansvar for å tilrettelegge barnehagetilbudet for disse barna. Tilrettelegging kan være endring av bygg for å tilpasses barnets behov eller støtte til utstyr som barnet trenger for å dra nytte av barnehagetilbudet. Byggene skaper rammer for, og påvirker, bydelenes og barnehagenes evne og muligheter for tilrettelegging for barn som har behov for det. Rambøll har nylig gjennomført en kartlegging av det spesialpedagogiske feltet på barnehageområdet i Oslo kommune (Rambøll, 2024). Rapportens kunnskapsgrunnlag viser variasjoner i tilbudet til bydelene, noe som påvirker hvilket tilbud barn og familier møter. Bydelene rapporterer om til dels store utfordringer med å tilrettelegge for alle barn på en kvalitativt god måte. Utfordringene med tilrettelegging omhandler kompetanse, organisering og økonomi, vel så mye som bygningsmessige forhold. Antall barn med vedtak om spesialpedagogisk hjelp og/eller tilrettelegging har vært økende i hele byen og på relativt kort tid. I 2014 hadde 933 barn i Oslo vedtak om spesialpedagogisk hjelp i Oslos barnehager mot 1323 barn i 2023 og 1321 barn i 2024 med slikt vedtak (jf. Statistikkbanken, Udir). I samme periode har antall barn i barnehagealder vært synkende. Andelen barn med vedtak har økt fra 2,7 % i 2016 til 3,77 % i 2024, og mange barn har vedtak etter både barnehagelovens §31 og §37. Økningen gjelder spesielt barn med autismespekterforstyrrelser. For barn med slik funksjonsnedsettelse er skjerming og fysisk tilrettelegging viktig, og bør hensyntas ved utforming av fremtidens barnehager.

Oslo har per nå fem spesialbarnehager med plass til totalt 66 barn. Ytterligere en spesialbarnehage er under etablering, med plass til 16 barn. Tall fra tidligere opptak og erfaring de siste årene, viser at alle som søker om spesialbarnehage får plass. Oslo som helhet har per nå dermed tilstrekkelig med spesialgrupper/ spesialbarnehager. Samtidig må utviklingen følges opp, især knyttet til økningen kommunen har sett når det gjelder barn med autismespekterforstyrrelser.

2.3 Komplekst aktørbilde

Barnehagesektoren er strengt regulert og ansvaret for forvaltning av lovverk som direkte eller indirekte påvirker både kvalitet og kvantitet, er delegert til en rekke ulike aktører i kommunen. Arbeid med kunnskapsgrunnlaget har avdekket at de mange nasjonale og lokale føringene kan være både uklare og motstridende for de ulike aktørene, og roller og ansvar oppleves dermed komplekse og fragmenterte. Dette bør derfor avklares og kommunens samhandlingsrutiner bør tydeliggjøres.

2.3.1 Mange overlappende føringar

Barnehagesektoren er, som allerede nevnt, svært gjennomregulert. Det innebærer at det ligger føringar i lovverk og lokale planer både når det gjelder etablering, drift, avvikling og rehabilitering av barnehager. For eksempel stiller Plan- og bygningsetaten (PBE) krav til nye barnehagebygg og -uteareal iht. byggeteknisk forskrift (TEK-17) og plan- og bygningsloven. Bygget må tilfredsstille krav og godkjennes av PBE for å kunne tas i bruk, og det kan føres tilsyn med byggene.

PBE har også ansvar for at etablering av barnehage bidrar til tilstrekkelig sosial infrastruktur i et område. Samtidig som det stilles krav fra planmyndigheten iht. mandat og føringar i sektoren, som for eksempel krav til lys- lyd- og støyforhold i bygg og uteareal, eksisterer det også en rekke andre føringar som setter rammene.

Barnehagebehovet vurderes av barnehagebestiller, som kan ha andre og til dels motstridende føringar enn planmyndigheten eller bydelene for den sosiale infrastrukturen. Det handler i stort om de økonomiske føringene, ettersom det er barnehagebestiller som har det økonomiske ansvaret og dermed tydeligst ser konsekvensene av overkapasitet og feildimensjonering. Det betyr at der planmyndigheten eller andre kommunale aktører har sin vurdering av behovet for en barnehage, kan barnehagebestiller ha en annen vurdering. Innsiktsarbeidet har vist at det ikke er tilstrekkelig felles forståelse blant aktørene for mandat og føringar samt klarheter i ansvar, roller og oppgaver i prosessen for vurdering av barnehagebehov.

Videre stilles det krav til forhold ved bygg og uteareal i barnehageloven, og barnehagene må godkjennes av barnehagemyndigheten for å kunne tas i bruk til

barnehageformål. jf. barnehageloven §14. Når det gjelder kommunale barnehager, planlegges de etter kommunens SKOK. Bygget skal også godkjennes etter forskrift om helse og miljø i barnehager, skoler og fritidsordninger. Barnehageeier, både kommunal og privat, kan få veiledning i forbindelse med etablering av barnehagen for å avklare føringene. En gjennomregulert sektor gir kvalitativt gode barnehagebygg. Samtidig har Oslo kommune enkelte uklare og motstridende føringer, og spesielt krav knyttet til uteareal har vært tolket svært ulikt. Dette gir til dels ineffektive og fordyrende prosesser og kan i tilfeller føre til at barnehager får dårligere utnyttelse eller kvalitet enn opprinnelig tenkt.

2.3.2 Manglende rutiner

Det eksisterer ikke tilstrekkelige rutiner i dag som tydelig avklarer hvilke aktører som forvalter ulikt ansvar i kommunen. Sentrale aktører når det gjelder etablering, drift, avvikling og rehabilitering er både Plan- og bygningsetaten, Oslobygg KF, bydelene ved barnehageeier, miljørettet helsevern og barnehagemyndighet (som skal sentraliseres og flyttes til Utdanningsetaten), og barnehagebestiller. Flere aktører mener det ikke er tilstrekkelig datadeling på tvers og for lite etablerte rutiner til at man kan jobbe felles for barnehageporteføljen i Oslo kommune. Erfaringer og innspill fra aktører viser at det ikke er gode nok samarbeidsstrukturer mellom de ulike aktørene i planleggings- og byggefasen og at de som skal ta byggene i bruk, personalet i barnehage, ofte kommer svært sent inn i prosessen ved etablering/ rehabilitering av barnehager.

Barnehagelærernes kunnskap om det fysiske barnehagemiljøet som er nødvendig for å skape gode leke- og læringsmiljøer i barnehagene, benyttes i for liten grad i forbindelse med bygging og rehabilitering. Ifølge forskning må ansatte forstå byggets organisering for å kunne medvirke aktivt i planleggingsprosesser. Forståelse av de ulike bygningstypologienes muligheter og begrensninger kan gi brukerne tilgang til en mer analytisk tilnærming til bruken av bygget (Evenstad og Becher, 2015).

Den kommunale barnehageporteføljen utgjør et svært stort antall bygninger med varierende tilstandsgrad og egnethet. Det er identifisert et behov for et tettere samarbeid mellom involverte aktører, og det kan bl.a. bedres med en forvaltnings- og utviklingsplan for barnehageporteføljen der den enkelte aktørs roller og ansvar er fastsatt. Det vil legge til rette for at driften fungerer best mulig og barnehagenes infrastruktur vil kunne møte fremtidige behov best mulig.

2.3.3 Private barnehageaktører

Det er fortsatt en stor vilje blant private barnehageaktører til å bidra til etablering av nye barnehager. Likevel melder aktørene om at det er mer krevende å etablere barnehage i dag enn tidligere. Dette er blant annet på grunn av økte nasjonale krav og

føringer, strammere rammer for offentlig støtte og høyere bygge- og eiendomskostnader. Kommunens mål om at private aktører etablerer nye barnehager, må sees i lys av en noe mer begrenset evne til etablering. Videre er det krevende for private barnehageaktører å ta initiativ til nye barnehager i en periode hvor det er uklart hvor stort behovet er for nye barnehager. Kommunen har ikke gode nok metoder for å fange opp interesse fra private, og det er en utfordring å finne en praksis som sikrer at flere barnehager driftes privat.

HØRINGSUTKAST

3 Mål

Vi har identifisert dagens situasjon, inkludert sentrale utfordringer, i det forrige kapittelet. Utfordringer med kommunens barnehagebygg handler bl.a. om hvordan den kommunale byggporteføljen kan utnyttes bedre for å være mer bærekraftig og for å treffe innbyggerne bedre. Det pekes videre på utfordringer som må løses for å sikre at byggene kan bidra til å være en arena av kvalitet for barna og de ansatte. Videre handler utfordringene om hvordan plassering av bygg og avstand til barnehagen kan være en av flere årsaker til at man velger å ikke delta i barnehagefellesskapet. Til sist beskriver utfordringsbildet et komplekst aktørbilde med roller og ansvar som bør tydeliggjøres for at samarbeid skal være hensiktsmessig og mer effektivt.

Mål og "Oslo vil" i Strategi for barnehagebygg ser hen til målene i Kommuneplanens samfunnsdel (KPS). Planen inneholder langsiktige mål for kommunens og samfunnets utvikling, og er det øverste styringsdokumentet i Oslo kommune. Det pekes på ulike samfunnsflokke hvor følgende mål skal bidra til å løse flokene:

Mål 1: Oslo gir alle like muligheter til å lære, utvikle seg og leve gode liv

Mål 2: Oslo er grønn og levende

Mål 3: Oslo er nyskapende og attraktiv

Mål 4: Oslo er åpen, inkluderende og trygg

Mål 5: Oslo er veldrevet og leverer innbyggerorienterte og sammenhengende tjenester

Målene i denne strategien bidrar til å oppfylle mål 1 gjennom fokus på deltakelse i barnehage, mål 2 ved å fokusere på sirkulærøkonomi og grønne utearealer, mål 3 ved å bidra til å legge til rette for private aktører og mål 5 gjennom ambisjoner for en økonomisk bærekraftig barnehageportefølje.

Mål 1 - Oslo har en bærekraftig barnehageportefølje med god kapasitets- og ressursutnyttelse

Oslo vil:

- at hele den godkjente barnehagekapasiteten i kommunale barnehager benyttes og at barnehagebygg rehabiliteres fremfor å rives

Kartleggingsarbeidet har vist at barnehagekapasiteten ikke utnyttes fullt ut. Det gir en mindre kostnadseffektiv portefølje. Ved å utnytte kapasiteten fullt ut, kan også behovet for investeringer til nye barnehager reduseres, og det må i den sammenheng vurderes om eksisterende bygg kan rehabiliteres. I planleggingen av kapasitetsutnyttelsen må det ses hen til arealnorm, bemanningsnorm og pedagognorm for å sikre økonomisk bærekraft.

-at barnehagebehovsplanen inkluderer en helhetlig vurdering av avvikling og nedskalering av barnehagekapasitet

Barnehagebehovsplanen bør inneholde plan for etablering samt forslag til nedskalering av kapasitet i tråd med befolkningsutvikling av barn i barnehagealder i ulike områder i byen. Planen vil behandles og vedtas av bystyret, og være bindende for bydelene. Bydelene skal ha en vesentlig rolle i arbeidet med planen gjennom kunnskap om lokale forhold. Samtidig gir bydelenes fullmakter mulighet til eventuell ytterligere avvikling av barnehager som et supplement i løpet av behovsplanperioden.

- ha en balanse mellom private og kommunale barnehageplasser

Selv om det er flere private barnehager i kommunen, er det en overvekt av kommunale barnehageplasser. Det bør derfor etableres flere private barnehageplasser for å sikre balanse. Innspill fra de private aktørene er at kommunen må gi tydelige føringer for hvor det er behov for ytterligere kapasitet og hvordan kommunen vil bidra til at det etableres flere private barnehager.

- at nye barnehager har en robust størrelse

Det er identifisert stordriftsfordeler dersom barnehagene er 6 avdelinger eller mer. Det gir også større fagmiljøer som kan virke positivt inn på rekrutteringen av personale og gi økt robusthet ved sykdom. Nye barnehager bør derfor etableres på størrelse tilsvarende minst 6 avdelinger.

- at barnehagekapasitet dimensjoneres/planlegges innenfor rimelig gå-, sykkel-, eller kollektivavstand

Det bør sikres nærhet til barnehager for å legge til rette for nærhetsbyer, slik det er formulert i Kommuneplanens byutviklingsstrategi. Samtidig må det sees hen til eksisterende barnehagekapasitet for å unngå overkapasitet i samme delbydel eller på tvers av to nabobydeler. Det legges derfor opp til at avstanden er innenfor rimelig gå-, sykkel- eller kollektivavstand, og det tas utgangspunkt i den geografiske enheten "delbydel" for å vurdere hva som er rimelig avstand. Operativ bestiller av barnehagebygg har ansvaret for å gjøre vurderinger av hva som kan regnes som rimelig avstand i det enkelte tilfellet.

- at aktører har en tydelig oversikt over ansvar og roller i prosess med etablering, rehabilitering eller avvikling av barnehager

Det er identifisert utfordringer i samhandlingen mellom relevante aktører ved vurdering av behov for etablering, eller ved rehabilitering og avvikling av kommunale barnehager. Det er vesentlig å etablere gode samarbeidsstrukturer med avklarte roller og ansvar for å sikre kunnskapsbaserte beslutninger ettersom det er komplekse vurderinger som

ligger til grunn. Det må gjøres bl.a. basert på størrelse på bygg, tomt og tilstandsgrad. Bestiller må samarbeide med relevante aktører, og det må etableres rutiner for å gjennomføre prosessene.

- at kommunen har en reservekapasitet av barnehageplasser som sikrer en viss fleksibilitet

Alle barn har rett til å få plass i barnehage etter søknad det året de fyller ett år (barnehageloven §16). Det gjelder så lenge de er født fra og med januar til og med november. Barn som fyller ett år innen utgangen av august, skal ha plass fra august. Den lovfestede retten gir en kort planleggingshorisont og gjør dimensjonering av barnehageplasser sårbar for svingninger, som eksempelvis plutselig vekst i fødselstall, tilkomst av flyktninger mm. Det er også viktig å sikre barnehageplasser ved rehabilitering og hendelser som påvirker byggene, som brann, flom mm. Med dagens nivå av reservekapasitet er det ikke nødvendig å gjøre endringer.

-at midlertidig barnehagekapasitet uten permanent prosjekt prioriteres avviklet

Dersom barnehager med midlertidig tillatelse etter plan- og bygningsloven ikke har et permanent prosjekt det skal flytte inn i, må det prioriteres avviklet. Det må vurderes om også andre midlertidige barnehager med permanent prosjekt kan avvikles dersom det er faglige grunner for det. Det må samtidig sørges for at avvikling skjer i god tid for å avklare alternative plasser og slik at foresatte, barn og ansatte kan søke andre barnehager.

Mål 2 - Oslo har barnehager som sikrer deltakelse, inkludering og kvalitet for alle barn og ansatte uansett funksjonsnivå

Oslo vil:

- at det legges til rette for at barnehagedeltakelsen fortsatt øker

Det er i Oslo kommune store variasjoner når det gjelder deltakelse i barnehage. Det er grunn til å tro at kort reisevei kan påvirke deltakelsen positivt. Samtidig er erfaringen at innsatsen også må rettes mot andre områder. Det vil fremover prioriteres at rekrutteringsinnsatsen særlig rettes mot bydeler og delbydeler som ligger under gjennomsnittlig deltakelse i byen og at det sikres nødvendig barnehagekapasitet for å øke deltakelsen i områdene. Konkret mål for hver enkelt bydel må avklares. Dette er et oppfølgingsarbeid til strategien.

- at barnehager planlegges med uteområde av tilstrekkelig størrelse og god kvalitet

Kommunen har erfaring med at barnehagens uteområder, spesielt i byutviklingsområder eller sentrumsnære strøk, har for lite areal og at kvaliteten derfor blir svekket. Oslo kommune ønsker at barnehagens arealer skal stimulere til lek og læring og det bør derfor som hovedregel planlegges med 100 % uteareal i henhold til nasjonal arealnorm. Samtidig kan barnehager i områder med arealknapphet eller sentrumsnære strøk etableres med et mindre areal, men nye barnehager skal ikke etableres med mindre enn 60 % av veiledende norm. Mindre uteareal vil gjøre det mulig å sikre tilstrekkelige plasser i området samtidig som det prioriteres areal til andre formål.

- at nye barnehager fortrinnsvis etableres på selvstendige tomter

Nye barnehager bør fortrinnsvis etableres på selvstendige tomter, da dette gir mer fleksibilitet på etableringstidspunkt og mindre risiko for konflikter med andre samarbeidende parter. Ved arealknapphet og mangel på andre bedre alternativer, kan barnehager etableres som seksjonsbarnehager i boligbygg/flerformålsbygg. Da må det sikres at barnehagene får gode kvaliteter, både inne og ute.

- at bydel som barnehageeier, vernetjenesten samt barnehageansattes kompetanse benyttes ved bygging og rehabilitering av kommunale barnehager

Forskning og erfaring har vist at barnehageansatte ikke i tilstrekkelig grad blir involvert tidlig nok i bygge- og rehabiliteringsprosesser. Det fører til at viktig kompetanse ikke i tilstrekkelig grad blir benyttet. Barnehageansatte har vesentlig kompetanse om barnehagemiljøets betydning for det pedagogiske arbeidet. Vernetjenesten er viktige aktører i å utforme byggene slik at det sikrer et trygt og forsvarlig arbeidsmiljø.

-at spesialgrupper/byomfattende barnehager opprettholdes på dagens nivå

Tilrettelegging for barn med nedsatt funksjonsevne bør primært skje i ordinære barnehager ettersom det fremmer integrering og mangfold. Standard kravspesifikasjon for kommunale barnehager har krav til universell utforming og tilrettelegging som bidrar til dette. Dersom det skal etableres nye byomfattende spesialtilbud kan det være gunstig å legge tilbudene i nærhet eller sammen med skoler som retter seg inn mot samme målgruppe. Dette vil kunne gi kvalitativt gode tilbud til barna og deres familier, styrke kompetansemiljøer som utnytter ressurser på tvers av barnehage og skole, og legge til rette for et lokalt samarbeid og gode, sømløse overganger for barna og familiene. Det kan gi kvalitative forbedringer, redusere sårbarhet og stordriftsfordeler.

4 Oppfølging

På bakgrunn av utfordringsbildet og de fastsatte målene vil Oslo kommune følge opp strategien på følgende måte:

- Byrådsavdeling for utdanning vil gi Utdanningsetaten i oppdrag å utarbeide en barnehagebehovsplan der oppdatert kapasitetsoversikt i byen som helhet og i den enkelte bydel og delbydel fremkommer. Videre skal mål og veivalg i denne strategien legges til grunn. En barnehagebehovsplan skal utarbeides i tett samarbeid med relevante aktører, hvor Oslobygg har innsikt i bl.a. byggenes beskaffenhet og bydelene har viktig lokalkunnskap om bl.a. deltakelse og tilsøking. Barnehagebehovsplanen bør utrede hvordan nye barnehager kan sees i samspill med kommunens øvrige tjenestetilbud, eksempelvis skoler og tilbud til eldre, for å skape positive synergier. Barnehagebehovsplanen legges fram slik at den kan behandles av bystyret i forbindelse med budsjett for 2027. Frekvensen for videre rullering vurderes kontinuerlig. Fremtidige barnehagebehovsplaner vil sendes på bred og åpen høring på lik linje som skolebehovsplanen
- Det må i sammenheng med barnehagebehovsplanen utarbeides en plan for reinvesteringer i porteføljen (bygninger med behov for totalrehabilitering) med oversikt over fremtidig investeringsbehov og rekkefølgen på disse prosjektene. Oslobygg KF og bydelene skal involveres i planarbeidet for barnehageporteføljen, slik at denne er godt forankret hos både eier, bruker og forvalter. Planen skal bidra til mer forutsigbarhet for leietaker og brukere, riktig prioritering av vedlikehold, rehabiliteringsmidler, og initiering av investeringsprosjektene
- Utarbeide samhandlingsprosedyrer som sikrer klarhet i ansvar, roller og oppgaver blant involverte aktører knyttet til behovsvurderinger ved etablering, rehabilitering og avvikling
- Sikre at private aktører kontinuerlig informeres om målsetninger, føringer, prioriteringer, befolkningsframskrivninger, kapasitet og dekningsgrad i kommunen slik at de kan bidra til etablering av nye barnehager
- Utarbeide en plan for regodkjenning av barnehager med gamle og utdaterte godkjenninger, der disse står til hinder for å utnytte barnehagenes fulle kapasitet
- Avklare mål for dekningsgrad i kommunens ulike bydeler

5 Oversikt over roller og ansvar

Det er en rekke ulike aktører i Oslo kommune som har ansvaret for å forvaltning av barnehageetablering, -rehabilitering eller -avvikling. Oppfølgingen av strategi for barnehagebygg vil ha som mål å tydeliggjøre og avgrense ansvar på tvers av de ulike aktørene. Herunder følger en oversikt over aktører og ansvarsområder.

Byrådsavdeling for utdanning (UTD)

Byråd for utdanning har et overordnet ansvar for barnehagetilbudet i Oslo og skal sikre at bystyrets og byrådets politikk og vedtak på barnehageområdet blir iverksatt i bydelene. I tillegg har byrådsavdelingen et ansvar for byomfattende tilbud på barnehagefeltet og en koordinerende funksjon overfor bydelene. Byrådsavdelingen har ansvar for bestilling av barnehageplasser og vurdering av endringer i barnehagekapasiteten.

Byrådsavdeling for finans (FIN)

Byrådsavdeling for finans har et overordnet ansvar for kommunens økonomistyring og finansforvaltning, arbeidsgiverområdet, anskaffelsesstrategi og investeringsprosesser, drift av fordelingssystemet til bydelene, IKT-styring, informasjonssikkerhet og personvern.

Byrådsavdeling for kultur og næring (KON)

Byrådsavdeling for kultur og næring har blant annet ansvar for bygging, rehabilitering og forvaltning drift og vedlikehold av formålsbygg gjennom underliggende virksomhet Oslobygg KF.

Byrådsavdeling for byutvikling (BYU)

Byrådsavdeling for byutvikling har det overordnede ansvar for kommunens planlegging og oppfølging innenfor arealforvaltning, byggesaker, kulturminnevern, arkitekturpolitikk, byutvikling, eiendomsserverv, eiendomsutvikling og områdepolitikk. Plan- og bygningsetaten og Eiendoms- og byfornyelsesetaten er underliggende virksomheter, og føringene for den bymessige utviklingen påvirker også barnehageutviklingen. BYU skal sikre at det bl.a. er tilstrekkelig sosial infrastruktur i forbindelse med regulerings- og byggesaker.

Byrådsavdeling for helse (HLS)

Byrådsavdeling for helse har blant annet ansvar for oppfølging av økonomi i bydelene og kommunaldirektøren i avdelingen har arbeidsgiveransvaret for bydelsdirektørene.

Bydelene har ansvar for å administrere og drifte barnehagene lokalt. HLS forvalter barnehagenes IKT-systemer.

Oslobygg KF (OBF)

Oslobygg KF er Oslo kommunes eiendomsforetak. Foretaket eier, forvalter og utvikler kommunenes formålsbygg. Oslobygg eier om lag 380 barnehagebygg, og leier i utgangspunktet kun til kommunale aktører. Oslobygg utarbeider forvaltnings- og utviklingsplaner for eksisterende barnehageportefølje i samarbeid med Bestillerenhet for barnehager. Oslobygg forvalter også ledige bygg, herunder vurderer muligheter for annen kommunal bruk av lokalene.

Plan- og bygningsetaten (PBE)

Plan- og bygningsetaten er kommunens faginstans for kart-, eiendom-, plan- og byggesakstjenester. De regulerer arealer og bebyggelse i Oslo. Fagområdene berører mange av byens innbyggere og virksomheter på ulike måter. PBE skal legge til rette for flere boliger og god bokvalitet, men andre viktige oppgaver er bevaring av kulturminner, gode grønt- og utearealer, teknisk og sosial infrastruktur, nye hensyn gjennom marka- og naturmangfoldlovene, og miljø- og nabohensyn. Det viktigste lovgrunnlaget for Plan- og bygningsetaten er plan- og bygningsloven (pbl.) av 27. juni 2008 nr. 71 med tilhørende forskrifter.

Eiendoms- og byfornyelsesetaten (EBY)

Etaten ivaretar bykassens eierrolle for grunneiendom og har ansvar for eiendomsforvaltning og utvikling, kjøp, salg og ekspropriasjon til kommunale formål. Etaten bidrar også til gjennomføring av byutvikling gjennom å koordinere utbyggingsprosesser, inngå utbyggingsavtaler, kjøp av eiendom til kommunale formål og strategiske kjøp med hensikt å fremme ønsket byutvikling. Etaten er pålagt oppgaver etter plan- og bygningsloven, konsesjonsloven, lov om kommunal forkjøpsrett til leiegårder og lov om oreigning av fast eiendom (ekspropriasjon). Etaten skal inneha kompetanse om boligmarkedet og boligbygging.

Bydelene som barnehageeier og ansvar for miljørettet helsevern i barnehager og skole

Bydelene har som barnehageeier ansvar for driften av de kommunale barnehagene og utviklingen av kvaliteten på tilbudet i de kommunale barnehagene. Barnehageeier har det overordnede ansvaret for at barnehagen drives i samsvar med gjeldende lover og regelverk, og har dermed juridisk ansvar for kvaliteten på barnehagetilbudet (Rammeplan for barnehagen, 2017). Det fremheves videre i rammeplanen at et kompetent pedagogisk personale er en forutsetning for et barnehagetilbud av god

kvalitet. Dette forutsetter derfor at barnehageeier vektlegger de ansattes faglige og pedagogiske vurderinger i sin styring.

Barnehagemyndigheten

Bydelene har ansvaret for barnehagemyndigheten. 01.01.2026 overtar Utdanningsetaten ansvaret for barnehagemyndigheten i Oslo kommune, og Oslo får en sentralisert barnehagemyndighet. Målsetningen med å sentralisere myndigheten er å etablere et tydelig skille mellom kommunen som eier og kommunen som barnehagemyndighet. Barnehagemyndigheten har ansvar for å påse at barnehagene drives i samsvar med bestemmelsene i barnehageloven med forskrifter, jf. barnehageloven §10.

Når det gjelder barnehagebygg spesifikt, skal myndigheten avgjøre søknader om godkjenning etter en vurdering av barnehagens egnethet ut fra formål og innhold og kan ved godkjenningen sette vilkår for driften med hensyn til antall barn, barnas alder og oppholdstid, jf. barnehageloven § 14.

Private barnehageaktører

I Oslo kommune er litt under halvparten av alle barnehageplasser som tilbys til befolkningen etablert og driftet av private barnehageaktører. Dette medfører at kommunen må ha god oversikt over den kapasiteten som tilbys av private og følge opp med dialog jevnlig. Per 2025 er Kanvas den største ikke-kommunale aktøren i Oslo kommune. Andre store aktører er FUS, Læringsverkstedet og Norlandia. Det er likevel et stort antall små, uavhengig aktører som til sammen sørger for en stor andel av kommunens tilbudte barnehageplasser.

Litteraturliste og kilder

Bråten, B. Hovdenak, IM. Haakestad, H. Sønsterudbråten, S. *Har barn det bra i store barnehager?* Fafo-rapport 2015:48. FAFO 2015

Evenstad, R., & Becher, A. A. (2015). *Arkitektur og pedagogikk i samspill eller motspill? – om betydning av koherens mellom planlegging og etablering av nye typer barnehagebygg*. Nordisk barnehageforskning, 10. <https://doi.org/10.7577/nbf.1427>

Halvorsen Thorén K.H, Nordbø E.C.A., Nordh, H., Ottesen I.Ø. *Uteområder i barnehager og skoler* Undertittel: Hvordan sikre kvalitet i utformingen? NMBU, Fakultet for landskap og samfunn 2019.
Moser, T., Klippen, MIF., Bergene, AC., Lenes, R. *Barns trivsel i barnehagen – en kunnskapsoversikt*. Læringsmiljøsenteret, Universitetet i Stavanger 2025

Oslo kommune (2021a). *Barrierer for tidlig barnehagestart*. Prosjektrapport

Andre kilder:

Barnehagestatistikk:

- Oslo kommunes statistikkbank
- Utdanningsdirektoratets innrapporteringssystem for barnehager (Basil)
- Statistisk sentralbyrå, statistikk om barnehager

Byrådsavdeling for finans (2024). *Befolkningsframskrivingen for Oslo 2024-2050*.

Byrådet (2021). *Barnehagebehovsplan 2021-2030*.

Byrådet (2021). *Strategi for kvalitet i Oslo kommunes kommunale barnehager 2024-2030*.

Hammersborgerklæringen. Det politiske grunnlaget for et byråd utgått av Høyre og Venstre 2023 – 2027. Oslo

Kunnskapsdepartementets veileder for utforming av barnehagens utearealer (2007)

Lovdata: Barnehageloven

Lovdata: Forskrift om helse og miljø i barnehager, skoler og skolefritidsordninger

Lovdata: Lov om planlegging og byggesaksbehandling (plan- og bygningsloven)

Lovdata: Lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. (arbeidsmiljøloven)

Oslo kommunes budsjett 2025 og økonomiplan 2025-2028

Oslo Economics (2024). *Kvalitetssikring av kapasitetskartlegging av barnehageplasser i Oslo*.

Rambøll Management Consulting AS og NTNU Samfunnsforskning (2024). *Kartlegging av det spesialpedagogiske feltet på barnehageområdet i Oslo kommune*

Utdanningsdirektoratet (2017). *Veilederen Spesialpedagogisk hjelp*.

Utdanningsdirektoratet (2024). *Universell utforming av barnehage- og skolebygg*

HØRINGSUTKAST