

Vedlegg 1: Bydelsreformen fase 3

Delutredning 1: Barnehage og skole

Notat: Barnehageeierskap



Dato: 8.oktober 2025

Utredning om barnehagedrift og -eierskap i Oslo kommune

Innhold

1	Mandat for vurdering av barnehageeierskap i Oslo kommune	4
1.1	Metode	4
1.2	Føringer	5
1.2.1	Føringer i bydelsreformen	5
2	Kommunens oppgaver som barnehageeier.....	5
3	Nåsituasjonen.....	7
3.1	Dekningsgrad og kapasitet	8
3.2	Oslo kommunes satsning på tidlig innsats.....	10
3.3	Oppfyllelse av pedagognormen på tvers av bydeler	11
3.4	Spesialpedagogisk hjelp og forsterkede tiltak	11
3.5	Oslo kommune på kommuneindeksen	14
3.6	Styring	17
4	Vurderingskriterier	17
4.1	Kvalitet.....	18
4.2	Effektivitet	19
4.3	Sammenheng i tjenestene	20
4.4	Strategisk styring og utvikling.....	20
4.5	Tidlig innsats.....	21
5	Vurdering av 0-alternativet mot vurderingskriteriene	22
5.1	Ressursbruk og produktivitet kan forbedres	22
5.2	Høye satser til private barnehager.....	24
5.3	Høye enhetskostnader	25
5.4	Vurdering av 0-alternativet	27
6	Alternative modeller for barnehageeierskap innenfor rammen av 6-9 bydeler	29
6.1	Alternativ 1 - Lokalt barnehageeierskap uten «fagetat»	29
6.2	Alternativ 2 - Sentralisert barnehageeierskap	31
6.3	Alternativ 3 - Lokalt barnehageeierskap med «fagetat»	33
7	Evalueringskriterier mot vurderingskriteriene	35
7.1	Evalueringskriterier mot vurderingskriteriene - Lokalt barnehageeierskap uten «fagetat».....	35
7.2	Evalueringskriterier mot vurderingskriteriene - Sentralt barnehageeierskap	36
7.3	Evalueringskriterier mot vurderingskriteriene - Lokalt barnehageeierskap med «fagetat»	37

8	Vurdering for videre arbeid	38
8.1	Enhetskostnader og barnehageeierskap	39
8.2	Vurdering av risiko ved alternativene.....	40
8.3	Oppsummering av forslag til tiltak	40

Tabell 1 Antall barn i barnehage per bydel per 1.1.2025. Kilde: Statistikkbanken, Oslo kommune.8

Tabell 2 Dekningsgrad per bydel per 1.1.2025. Kilde: Statistikkbanken, Oslo kommune9

Tabell 3 Oppfyllelse av pedagognormen 11

Tabell 4 Kostander til styrket tilbud..... 12

Tabell 5 Antall barn med styrket tilbud..... 12

Tabell 6 Utgifter til styrket tilbud per barn per bydel..... 13

Tabell 7 Oslo kommune på kommuneindeksen 15

Tabell 8 Sammenligning av kvalitet Oslo kommune mot ASSS uten Oslo 16

Tabell 9 Antall ledige plasser i bydelenes barnehager i 2024 23

Tabell 10 Antall barn per årsverk grunnbemanning 24

Tabell 11 Oversikt over enhetskostnader per barn per bydel kommunale barnehager..... 26

Tabell 12 Evaluering av 0-alternativet..... 27

Tabell 13 Evaluering av lokalt barnehageeierskap 35

Tabell 14 Evaluering av sentralt barnehageeierskap..... 36

Tabell 15 Evaluering av lokalt barnehageeierskap med «fagetat» 37

Figur 1 Mål og prinsipper for Bydelsreformen.5

Figur 2 Andel barn med spesialpedagogisk hjelp i 2024..... 12

Figur 3 Mål og prinsipper for Bydelsreformen. 18

1 Mandat for vurdering av barnehageeierskap i Oslo kommune

Med bakgrunn i Hammersborgerklæringens omtale av bydelene og det lokale demokratiet har byrådet tatt initiativ til å vurdere oppgavefordelingen mellom bydelene og kommunen sentralt. Første fase og andre fase av arbeidet ble gjennomført 2024 og er oppsummert i rapporten, *Organisering av bydelssektoren- vurdering av oppgavefordelingen mellom bydelene og kommunen sentralt*.

Fase 3 av arbeidet med Bydelsreformen løper fra mars 2025 til mars 2026 og består av en bredt anlagt utredning, som dette notatet er del av. Anbefalingene fra utredningen vil legges frem for bystyret vinteren 2026. Dersom bystyret beslutter å gjennomføre en bydelsreform, vil eventuelle endringer tre i kraft ved årsskiftet 2027/2028.

I henhold til mandatene for utredningsarbeidet skal delutredningen innenfor barnehage og skole også omhandle tiltak som kan bidra til å oppnå mer likeverdige tjenester på barnehageområdet på tvers av bydeler. I tillegg er det besluttet at en utredning av fremtidig organisering av kommunens oppgaver som barnehageeier skal gjøres særskilt i forbindelse med bydelsreformutredningen i Oslo kommune.

1.1 Metode

Dette notatet er utarbeidet på bakgrunn av innspill fra ansatte i Oslo kommune som arbeider innenfor barnehagesektoren, Byrådsavdeling for utdanning (UTD) og representanter fra bydel Alna, Sagene, Søndre Nordstrand og Grünerløkka. Gruppen med 7 deltakere har til sammen fagkompetanse innen utdanning generelt og barnehagefeltet spesielt, så vel som fagkompetanse innen bydelenes øvrige tjenestetilbud til barn og familier.

Utredningen bygger på innsikt fra dokumenter¹²³ og to arbeidsgruppemøter. De fleste av disse har deltatt i arbeidsgrupper for delutredning 1, 2 og 3 i fase 3 i utredningsarbeidet for en mulig bydelsreform. Arbeidsgruppen har gitt innspill til vurderingskriterier, utviklet alternative modeller for barnehageeierskap, og vurdert disse opp mot kriteriene.

Det har ikke vært et mål om enighet i arbeidsgruppen rundt framtidig modell for barnehageeierskap, men heller å vurdere ulike modeller opp mot kriteriene og belyse deres styrker og svakheter.

Gitt rammene for utredningen, er det en rekke forhold knyttet til modellene som arbeidsgruppen ikke har hatt anledning til å gå i detalj på. Notatet oppsummerer likevel hovedargumentene for de ulike modellenes styrker og svakheter.

¹ Strategi for kvalitet i Oslobarnehagen - Kvalitet i barnehagen - Oslo kommune

² [2. Rapport utredning av mulighetene for sentralisering av myndighetsoppgaver.pdf](#)

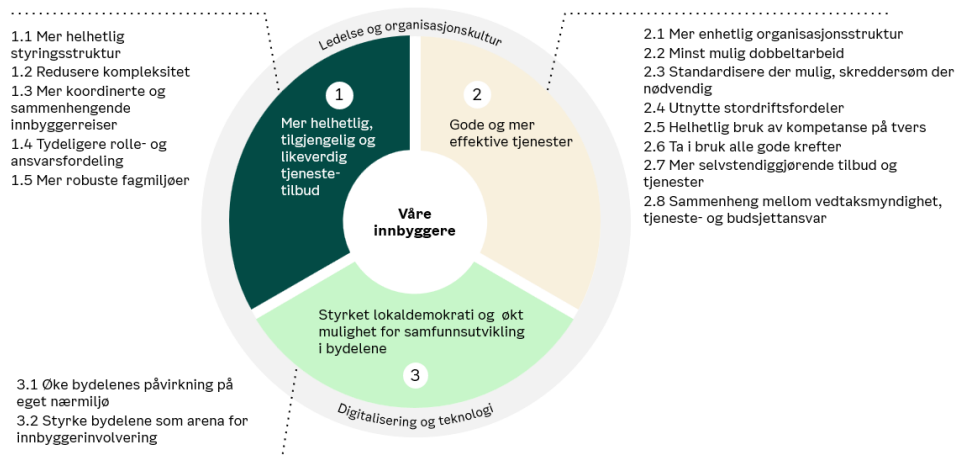
³ UTD006: Barn i barnehage (antall og andel) fordelt på alder (D), 2023-2025. Statistikkbanken

Dette vedlegget sammenfatter vurderinger og forslag som er gjort innen ett enkelt område og har dermed ikke samme status som rapporten. I vurderingene gjengitt i selve rapporten er det benyttet et mer helhetlig blikk og forslagene fra hvert utredningsområde er vurdert i en større sammenheng mot total måloppnåelse.

1.2 Føringer

1.2.1 Føringer i bydelsreformen

Tre mål med tilhørende prinsipper er førende for utredningene og anbefalinger om fremtidige løsninger i bydelsreformen:



Figur 1 Mål og prinsipper for Bydelsreformen.

I tillegg skal løsningene i sum bidra til økt kostnadseffektivitet og være formåls effektive. Tiltakene skal videre være gjennomførbare innen gjeldende økonomiske rammer.

2 Kommunens oppgaver som barnehageeier

Alle kommuner har rollen som barnehagemyndighet. De fleste kommunene har kommunale barnehager, noe som innebærer at de også er barnehageeier.

Gjennom bydelsreglementet er oppgaver knyttet til barnehageloven delegert til bydelene.

Fra 1. januar 2026 flyttes ansvaret for barnehagemyndigheten fra bydelene til Utdanningsetaten. Dette er for å oppnå et tydeligere skille organisatorisk mellom myndighet og eier, i tråd med Barnehageloven §11, og bidra til å sikre likebehandling av private og kommunale barnehager.

Denne utredningen vurderer organisering av kommunens oppgaver knyttet til barnehageeierskapet for kommunale barnehager.

Det er barnehageeier som har ansvar for tilbudet i den enkelte barnehage, herunder ansvar for drift av barnehagene og utvikling av kvaliteten på tilbudet. Barnehageeier har det overordnede ansvaret for at barnehagen drives i samsvar med gjeldende lover og regelverk. Barnehageloven og rammeplanen for barnehagens innhold og oppgaver stiller krav til bemannings- og arealnorm så vel som til innholdet i barnehagetilbudet.

Bydelenes eieransvar innebærer også å finansiere tilbudet innenfor økonomiske rammer. Til forskjell fra mange andre områder, er finansieringsmodellen for barnehagene aktivitetsbasert. Det betyr at bydelens ramme justeres etter hvor mange barn som går i bydelens barnehager.

Noen oppgaver i barnehageloven er ikke knyttet direkte til hverken eier- eller myndighetsrollen. Det gjelder for eksempel bestemmelsene om spesialpedagogisk hjelp og tilrettelegging samt pedagogisk-psykologisk tjeneste (PPT). PPT, som i dag er organisert i Utdanningsetaten, har ansvar for sakkyndig vurdering (§§33-34), mens øvrige bestemmelser under Barnehagelovens kap. VII Spesialpedagogisk hjelp, tegnspråkopplæring m.m. ligger i bydel. Det betyr at bydelen fatter vedtak, har finansieringsansvaret og ansvar for å tilrettelegge for at vedtak gjennomføres i tråd med individuell plan.

Barnehageloven § 17 stiller krav til kommunen om å tilrettelegge for en samordnet opptaksprosess, på tvers av bydeler og private og kommunale barnehager.

Det er også et sentralt ansvar å sikre tilstrekkelig kapasitet for å oppfylle lovfestet rett, og fastsette felles vedtekter (kommunens barnehageforskrift). Operativ bestiller for barnehage lå frem til 01. september 2025 i Byrådsavdeling for utdanning, men ansvaret er flyttet til Utdanningsetaten slik at det blir en samlet operativ bestiller for barnehager og skoler. Bydelene, som barnehageeier, har en rolle som behovseier når det bygges kommunale barnehager.

Det er viktig å avklare plassering av barnehageeierskap i framtidig organisering av Oslo kommune av flere grunner:

- Eierskap tydeliggjør ansvar for drift, vedlikehold⁴, og kvalitetssikring av barnehagene. Dette inkluderer ansvar for personal, økonomi, og oppfølging av regelverk og standarder. Eierskap til barnehagene skal sikre hensiktsmessig prioritering og fordeling av ressurser og midler.
- Eierskap påvirker kvaliteten på tjenestene som tilbys. Eierskap skal sikre at barnehagene oppfyller krav til kvalitet og sikkerhet.
- Barnehageeierskap skal sørge for likebehandling og rettferdig fordeling av plasser og at kapasitet utnyttes til beste for innbyggerne og kommunens økonomi.
- Kommunale barnehager er underlagt kommunale regler og tilsyn. Eierskap skal påse at barnehagene følger de nødvendige lover og forskrifter.

⁴ Ansvaret for vedlikehold av barnehagebygg er fordelt mellom barnehageeier (bydelene) og Oslobygg KF.

- Eiere av barnehage har ansvar for strategisk planlegging og samordning slik at tilbudet tilpasses behov og nødvendig utvikling av barnehagene gjennomføres.
- Klart eierskap med tydelige roller, ansvar og myndighet gir trygghet og tillit til at barnehagen drives på en forsvarlig og profesjonell måte.

3 Nåsituasjonen

Per mai 2025 har Oslo kommune totalt 654 barnehager, hvorav 349 er private og 305 er kommunale. 80 av de private barnehagene er familiebarnehager. Fordelingen mellom private og kommunale barnehager varierer betydelig mellom bydelene. For eksempel har Vestre Aker 52 private og 13 kommunale barnehager, mens Stovner har fire private og 25 kommunale barnehager.

Per 1. januar 2025 gikk om lag 34 000 barn i barnehage i Oslo. Rundt 60 % av disse gikk i kommunale barnehager. Fordelingen av antall barn som gikk i barnehage 1. januar 2025 per bydel vises i tabellen under.

Tabell 1 Antall barn i barnehage per bydel per 1.1.2025. Kilde: Statistikkbanken, Oslo kommune.⁵

		Barn i barnehage		
		1-2 år	3-5 år	1-5 år
2025	0301 Oslo	12 996	20 946	33 942
	01 Gamle Oslo	1 311	1 692	3 003
	02 Grünerløkka	1 255	1 604	2 859
	03 Sagene	998	1 103	2 101
	04 St.Hanshaugen	540	713	1 253
	05 Frogner	684	924	1 608
	06 Ullern	738	1 114	1 852
	07 Vestre Aker	1 146	2 046	3 192
	08 Nordre Aker	1 063	1 880	2 943
	09 Bjerke	793	1 314	2 107
	10 Grorud	441	850	1 291
	11 Stovner	456	1 165	1 621
	12 Alna	808	1 543	2 351
	13 Østensjø	1 032	1 732	2 764
	14 Nordstrand	1 100	1 888	2 988
	15 Søndre Nordstrand	604	1 337	1 941
	Sentrum	4	4	8
	Marka	23	37	60

Antall årsverk⁶ i de kommunale barnehagene er i 2024 er ca. 5500. Det inkluderer 5166 ansatte i basisvirksomheten og 366 ansatte som jobber med særskilte styrkingstiltak i barnehagen.

3.1 Dekningsgrad og kapasitet

Dekningsgraden viser andelen barn som går i barnehage i forhold til befolkningen. I Oslo beregnes dekningsgraden og andelstall ved å sammenligne antall deltagere i barnehage med befolkningstall fra SSB for samme aldersgruppe og geografisk område. Dette skiller seg fra den nasjonale KOSTRA-statistikken, som baserer seg på antall barn per barnehage og fordeler antall barn til hver bydel ut fra barnehagenes geografiske plassering, og ikke barnets bosted. Barn som er bosatt i Oslo, men som går i barnehage utenfor kommunen er ikke med i statistikken.⁷

Tabellen under dekningsgraden i barnehager i Oslo kommune per bydel per 1. januar 2025:

⁵ Tabellen gir oversikt over barn som var registrert i fagsystemet IST per 1.1 og deres registrerte bostedsadresse i fagsystemet på tidspunktet.
⁶ Kilde SSB tabell 12520
⁷ Dette antallet varierer noe fra år til år, og i 2022 utgjorde dette omtrent 300 barn. Kilde: Statistikkbanken, Oslo kommune.

Tabell 2 Dekningsgrad per bydel per 1.1.2025. Kilde: Statistikkbanken, Oslo kommune

		Andel		
		1-2 år	3-5 år	1-5 år
0301 Oslo	2024	85,5	94,5	90,7
01 Gamle Oslo	2024	84,5	92,0	88,4
02 Grünerløkka	2024	86,4	94,8	90,7
03 Sagene	2024	92,0	94,1	93,0
04 St.Hanshaugen	2024	90,8	92,4	91,7
05 Frogner	2024	89,6	94,4	92,2
06 Ullern	2024	91,7	96,4	94,5
07 Vestre Aker	2024	94,4	97,4	96,2
08 Nordre Aker	2024	92,5	97,4	95,5
09 Bjerke	2024	81,4	95,3	89,4
10 Grorud	2024	76,7	94,4	87,6
11 Stovner	2024	64,3	90,7	80,7
12 Alna	2024	73,9	93,0	85,5
13 Østensjø	2024	89,2	96,7	93,7
14 Nordstrand	2024	91,1	97,1	94,7
15 Søndre Nordstrand	2024	72,6	91,4	84,3
Sentrum	2024	83,3	44,4	60,0
Marka	2024	88,4	97,6	94,1

Gjennomsnittlige dekningsgrader for Oslo var per 1. januar 2025 som følger:

- 1-2 år: 85,5 %
- 3-5 år: 94,5 %
- 1-5 år: 90,7 %

Til sammenligning var den nasjonale dekningsgraden for landet generelt for de ulike aldersgruppene i 2024 følgende:⁸

- 1-2 år: 89,4 %
- 3-5 år: 97,4 %
- 1-5 år: 94,3 %

En sammenligning av disse tallene viser at Oslo kommune har lavere dekningsgrad i samtlige alderssegment enn landet for øvrig. Per 1. januar 2025 var det 37 176 barn i alderen 1-5 år i

⁸ Barn, barnehager og ansatte | udir.no

Oslo kommune. Gitt dekningsgraden på 90,7 % tilsier det at totalt ca. 3 500 som ikke går i barnehage i Oslo.⁹

Som vist i tabell 2 varierer dekningsgraden mellom bydelene. Ulikheter i dekningsgrad mellom bydeler kan blant annet skyldes inn- og utpendling mellom bydeler og kommuner, noe som er vanlig i Oslo. Det kan også være kulturelle og sosioøkonomiske forklaringer på forskjellene, inkludert at det er større utfordringer med rekruttering i enkelte områder.

Den største driveren for etterspørsel etter barnehageplass er befolkningsutviklingen i aldersgruppen 0-5 år i kommunen. Denne har gått ned de siste årene. Samtidig har dekningsgraden økt i samme periode, i hovedsak som følge av to forhold: Bruk av kontantstøtte har gått ned, samtidig som brukerbetalingen har blitt redusert. Når brukerbetalingen reduseres, er dette et insentiv for familier med lav inntekt til å velge barnehage fremfor kontantstøtte. Dette kan imidlertid øke behovet for målrettede tiltak som språkopplæring, innsats mot utenforskap og tjenester som krever god samhandling mellom ulike deler av hjelpeapparatet for både barn og deres familier.

3.2 Oslo kommunes satsning på tidlig innsats

Barnehage er et generelt velferdstilbud som også gir rammer for individrettede tiltak for barn som trenger ekstra oppfølging. Innsats i barnehagen er individrettede tiltak som kommer tidligst i livet, og er av betydning for hvordan barn mestrer overgang til skole og resten av livet. I kommuneplanens samfunnsdel 2025 fremgår det at tidlig innsats og forebyggende tiltak skal sikre at sårbare barn og unge får den støtten de trenger. Det er et mål å redusere sosiale forskjeller og sikre like muligheter for alle, uavhengig av bakgrunn. Kommuneplanen understreker også viktigheten av samarbeid mellom ulike sektorer og tjenester for å gi helhetlig støtte til barn og unge¹⁰. Dette understrekes også i Oslo kommunes strategi for å fremme gode oppvekstvilkår der det fremgår at kommunen skal sikre tverrfaglig og tverrsektorielt samarbeid til det beste for barn, unge og deres familier¹¹. Barnevernsreformen¹² tilla kommunen et utvidet ansvar for å sikre gode oppvekstvilkår og lovendringen i reformen la stor vekt på forebyggende tiltak og tidlig innsats.

Spørsmålet er om forebyggende innsats best kan realiseres gjennom sentralisering av barnehageeierskap, i tråd med organisering av skolene, eller om den best kan håndteres ved at barnehageeierskapet legges til bydel, sammen med andre tilstøtende tjenester for denne brukergruppen, eksempelvis helsetjenester.

⁹ Dette tallet inkluderer barn som er bosatt i Oslo, men som går i barnehage utenfor kommunen. I 2022 2022 utgjorde dette omtrent 300 barn.

¹⁰ Kommuneplanens samfunnsdel med byutviklingsstrategi 2025

¹¹ Strategi for å fremme gode oppvekstvilkår i Oslo

¹² Barne- og familiedepartementet. Lov om barnevern. LOV-2021-06-18-97

3.3 Oppfyllelse av pedagognormen på tvers av bydeler

Pedagognormen definerer hvor mye pedagogisk kompetanse hver barnehage skal ha. Grad av oppfyllelse av pedagognormen kan sees som en indikator for kvalitet i barnehagen.

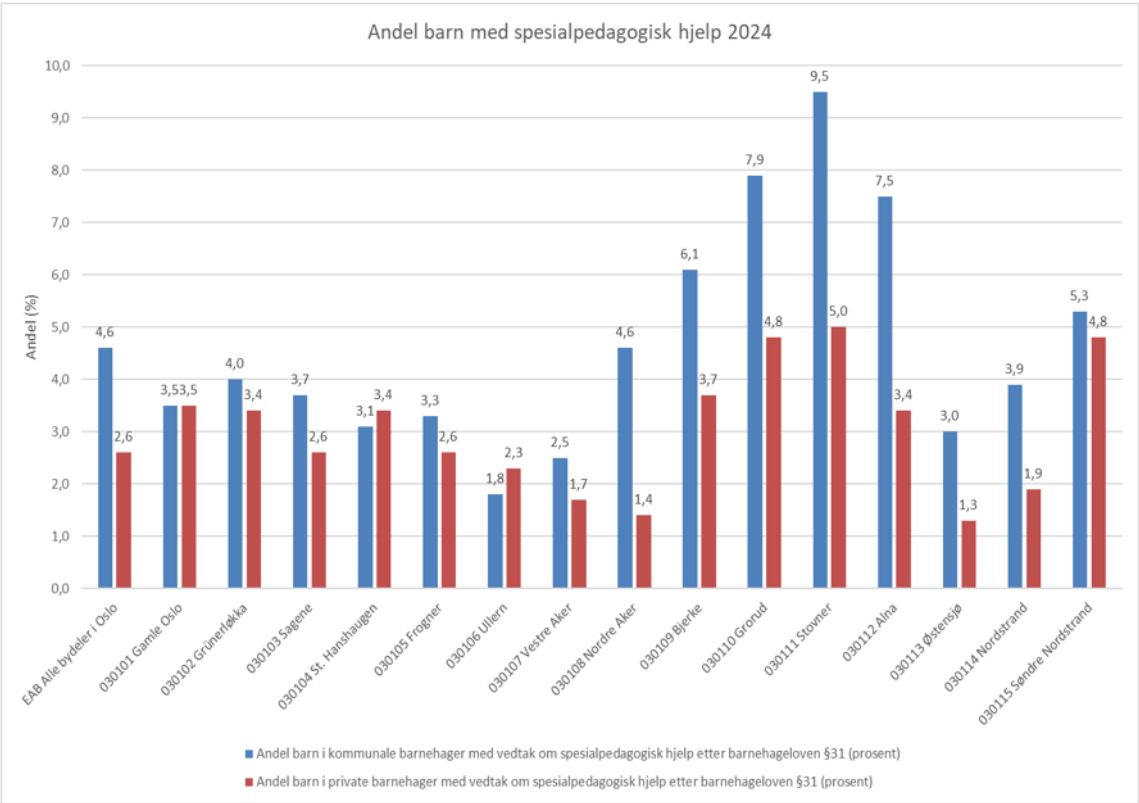
Tabell 3 Oppfyllelse av pedagognormen

Bydel	Antall kommunale barnehager	Oppfyller pedagognormen (andel)	Oppfyller ikke pedagognormen (andel)	Oppfyller pedagognormen med disp. (andel)
Alna	24	50,00 %	12,50 %	37,50 %
Bjerke	18	66,70 %	11,10 %	22,20 %
Frogner	15	86,70 %	0,00 %	13,30 %
Gamle Oslo	26	73,10 %	19,20 %	7,70 %
Grorud	15	53,30 %	13,30 %	33,30 %
Grünerløkka	22	77,30 %	9,10 %	13,60 %
Nordre Aker	19	78,90 %	0,00 %	21,10 %
Nordstrand	23	60,90 %	21,70 %	17,40 %
Sagene	21	57,10 %	9,50 %	33,30 %
St. Hanshaugen	12	41,70 %	33,30 %	25,00 %
Stovner	23	34,80 %	39,10 %	26,10 %
Søndre Nordstrand	20	55,00 %	5,00 %	40,00 %
Ullern	17	58,80 %	5,90 %	35,30 %
Vestre Aker	13	30,80 %	7,70 %	61,50 %
Østensjø	25	40,00 %	32,00 %	28,00 %

Tabellen viser at andelen barnehager som oppfyller normen varierer fra bydel til bydel. I 2024 oppfylte over 90% av barnehagene pedagognormen i 7 bydeler, mens i 3 bydeler oppfylte under 70% av barnehagene normen.

3.4 Spesialpedagogisk hjelp og forsterkede tiltak

Antall barn med vedtak om spesialpedagogisk hjelp og/eller tilrettelegging har vært økende i hele byen, på relativt kort tid. Andelen barn med vedtak har økt fra 2,7 % i 2016 til 3,77 % i 2024. Økningen gjelder spesielt barn med autismspekterforstyrrelser. Figur 2 viser andel barn som i 2024 fikk spesialpedagogisk hjelp etter barnehageloven §31, minoritetsspråklige barn med styrket språkutvikling, samt barn med nedsatt funksjonsevne med vedtak etter §37 i barnehageloven.



Figur 2 Andel barn med spesialpedagogisk hjelp i 2024

Som figuren viser er det variasjoner i andelen barn som mottar spesialpedagogisk hjelp på tvers av bydelene. Tabellen illustrerer også at private barnehager har en noe lavere andel barn med spesialpedagogisk tiltak etter barnehageloven §31.

Tabellene under viser type og omfang av styrking og kostnad ved styrking av tilbud i barnehagen. Kostnader til styrket tilbud beløper seg totalt til kroner 0,7 mrd. kr.

Tabell 5 Antall barn med styrket tilbud

Type styrking	Antall barn
Kom. bhg. §31	933
Privat bhg. §31	388
Språk kom. bhg.	477
Språk priv. bhg.	178
Funksjonsevne §37	384

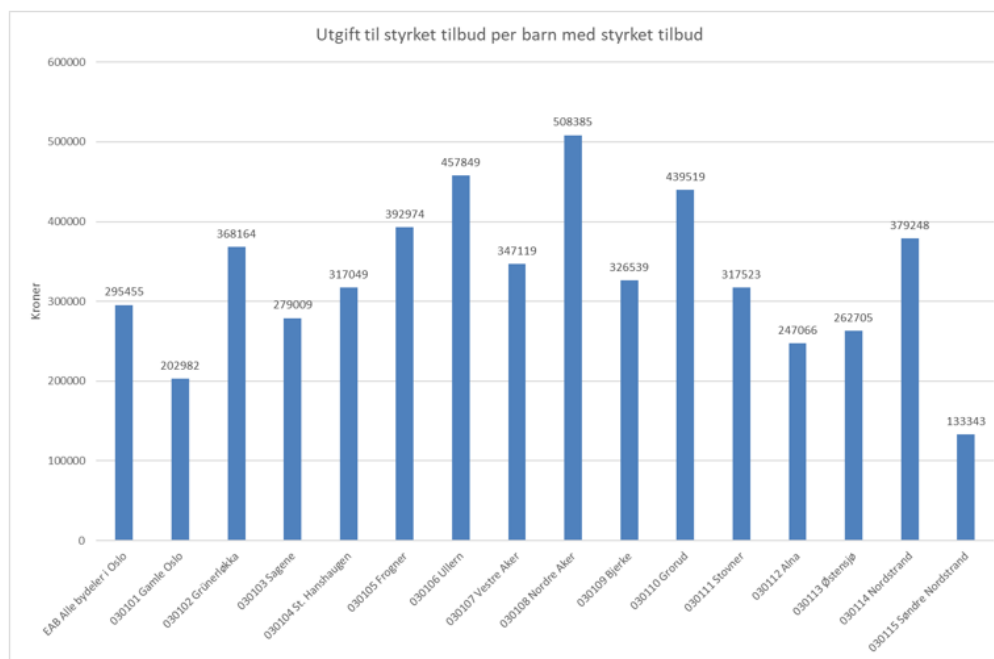
Tabell 4 Kostnader til styrket tilbud

	Beløp (1000 kr)
2024	211 Styrket tilbud til førskolebarn
030101 Gamle Oslo	44 859
030102 Grünerløkka	53 752
030103 Sagene	29 854
030104 St. Hanshaugen	25 998
030105 Frogner	30 259
030106 Ullern	24 266
030107 Vestre Aker	35 059
030108 Nordre Aker	92 526
030109 Bjerke	50 287
030110 Grorud	47 468
030111 Stovner	48 581
030112 Alna	85 732
030113 Østernsjø	36 516
030114 Nordstrand	45 889
030115 Søndre Nordstrand	52 137
Oslo totalt	703 183

Tabell 5 viser at det er 384 barn som har fått styrket innsats på grunn av nedsatt funksjonsevne (§37). Disse barna mottar ofte flere tjenester i sammenheng, inkludert helsetjenester fra bydelene.

Omfanget av styrking er ikke lovfestet selv om rettighetene er like. Som tabellen under viser, er det store forskjeller i utgifter til styrket tilbud per barn fordelt på bydelene.

Tabell 6 Utgifter til styrket tilbud per barn per bydel¹³



Utgifter til styrket tilbud drives i hovedsak av forskjeller i de enkelte barns behov og diagnoser. Utgiftene kan også illustrere omfang av tiltak, eller andre forhold som påvirker utgiftene til styrket tilbud. Omfanget kan både være en konsekvens av hvor tidlige den enkelte kommer inn i et forløp og det kan være en konsekvens av at det er ulik praksis på å vurdere omfang av tiltak. Andre forhold kan være alt fra at bydelene ikke gir barn nødvendige tjenester til at de har andre og mer kostnadseffektive måter å levere tjenester for styrkning.

Gitt at tallene er korrekte, kan Søndre Nordstrand kan være et interessant eksempel. Bydelen har en sammensatt befolkning og en relativt høy andel barn som mottar spesialpedagogisk hjelp. Samtidig har den, sammenlignet med andre bydeler, de laveste utgiftene per barn med styrket tilbud (kr 133 000). Søndre Nordstrand er også, etter Alna, bydelen med lavest antall barn i barnehage per årsverk (5,6), mot et gjennomsnitt på 5,8 for Oslo totalt. Bydelen har i tillegg en

¹³ Kilde: SSB-tabell 12500

relativt høy enhetskostnad (104%) sammenlignet med øvrige bydeler, og en relativ god grunnbemanning.

Årsakene til at bydelen har lave utgifter knyttet til barn med styrket tilbud kan være sammensatte, og kan skyldes at bydelen ikke har hatt økonomisk kapasitet til å følge opp barnas rettigheter på en tilfredsstillende måte. Samtidig kan det være tilfellet at bydelen gjennom god grunnbemanning kombinert med høy kompetanse og god ledelse i større grad evner å håndtere spesialpedagogiske behov i det ordinære tilbudet. En nærmere undersøkelse av dette kan gi verdifull innsikt i hva som er god og kostnadseffektiv praksis innen spesialpedagogisk hjelp i kommunen.

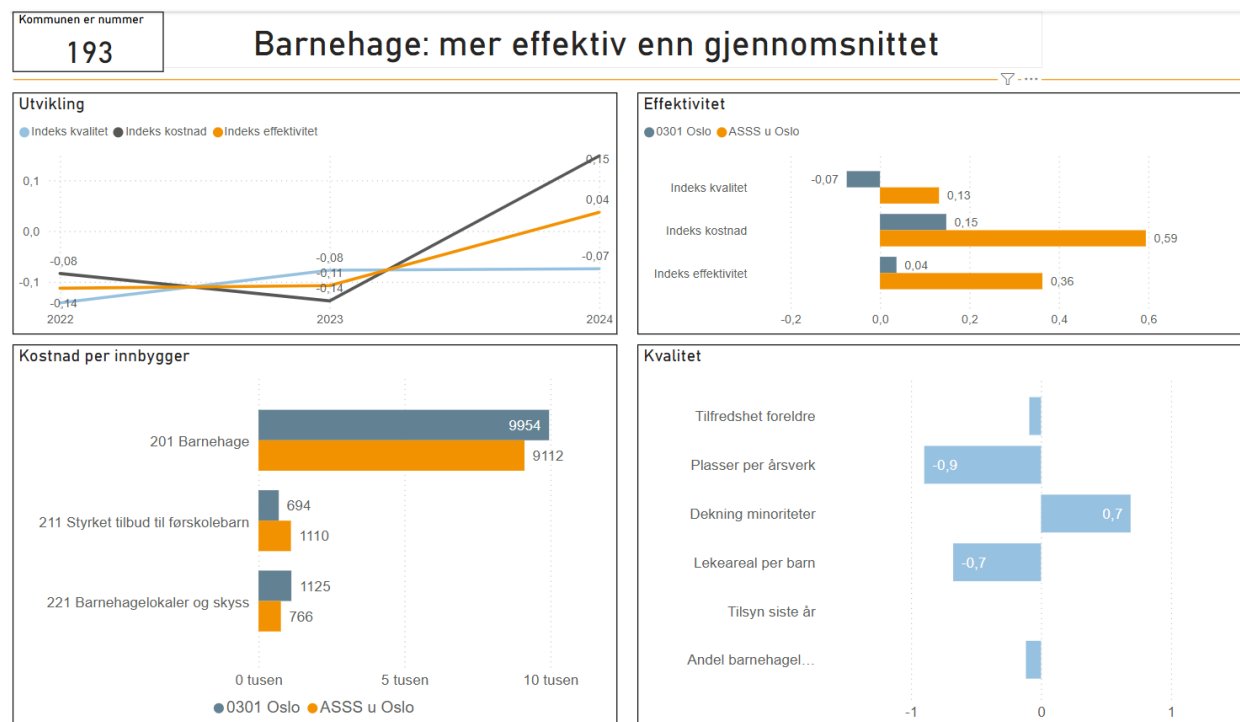
3.5 Oslo kommune på kommuneindeksen

Agenda Kaupangs «Kommuneindeksen» sammenligner både kostnader, tjenestekvalitet og finanser i norske kommuner. De har beregnet kostnader og finanser ved hjelp av de foreløpige regnskapstallene for 2024 i KOSTRA. Kvalitetsmålingen er gjort på grunnlag av Agenda Kaupangs egenutviklede kvalitetsindeks med data for 2024. Barnehage omfatter KOSTRA-funksjonene 201 Barnehage (det ordinære tilbudet), 211 Styrkingstiltak og 221 Barnehagelokaler.

Private barnehager står for 59 % av plassene. Tilskudd til private barnehager utbetales som kjøp av tjenester i funksjon 201.

Oslo kommune kommer totalt sett på 193. plass på effektivitetsindeksen innen barnehage (kostnader og kvalitet vektet likt) i Kommuneindeksen 2025. Detaljerte resultater innen kvalitet og kostnader for barnehage vises i tabell 7. (Bergen kommer på 146 plass, Trondheim 100, Stavanger 120 og Kristiansand 56 på barnehage).

Tabell 7 Oslo kommune på kommuneindeksen



Det mangler data om resultater for brukerne i barnehagene. Indeksen måler ikke utbytte av tjenesten. Det er noen indikatorer for strategi, kompetanse og bemanning. Kommunen er lokal barnehagemyndighet og har ansvar for å påse at alle barnehager følger lovens minstekrav til kompetanse og bemanning. Kommuneindeksen måler kompetanse og bemanningsfaktor for både kommunale og private barnehager. Kommunene kan ikke pålegge private barnehager høyere bemanning eller kompetanse enn loven krever.

Kommuneindeksen har prioritert seks kvalitetsindikatorer:

Tabell 8 Sammenligning av kvalitet Oslo kommune mot ASSS uten Oslo

Barnehage Region	2022	2023	2024
ASSS u Oslo			
Andel barnehagelærere	43,33	43,65	43,03
Andel barnehager med tilsyn	25 %	24 %	25 %
Dekning minoriteter barnehage	82 %	84 %	83 %
Lekeareal per barn	5,62	5,83	5,68
Plasser per årsverk i alle barnehager	5,60	5,50	5,57
Tilfredshet foreldre	4,40	4,41	4,44
0301 Oslo			
Andel barnehagelærere	38,00	37,80	38,70
Andel barnehager med tilsyn			
Dekning minoriteter barnehage	94 %	95 %	98 %
Lekeareal per barn	5,60	5,50	5,60
Plasser per årsverk i alle barnehager	5,80	5,80	5,80
Tilfredshet foreldre	4,40		4,43

- **Andel barnehagelærere:** Kompetanse er viktig i barnehager, for at tilbudet skal utvikle barns sosiale og kognitive evner. Norske barnehager har, ifølge OECD¹⁴, vært preget av lav kompetanse. Loven krever maksimalt 14 barn over tre år eller 7 barn under tre år per barnehagelærer. På denne indikatoren vurderes Oslo kommune som noe dårligere enn de andre ASSS kommunene.
- **Dekningsgrad blant flyktningbarn:** Barnehager er en viktig arena i arbeidet med integrering av flyktninger. Konsekvensene av dårlig integrering er store, og mange kommuner jobber aktivt for å trekke flyktningbarn til barnehagene. Oslo skårer tydelig bedre her.
- **Lekeareal per barn:** Staten anbefaler minst 5,3 kvm for barn under 3 år og 4 kvm for barn over tre år. Nye barnehager bygges med 4 kvm for barn over 3 år og 8 kvm for barn under tre år. Oslo har et større lekeareal enn ASSS kommunene, men lavere enn landet totalt per barn.
- **Plasser per årsverk:** Antall årsverk benyttet per plass i barnehage ligger tydelig høyere enn i landet forøvrig.
- **Bemanningsfaktor på avdeling:** Loven krever en ansatt per seks barn over tre år (eller tre barn under tre år). Høy bemanningsfaktor oppfattes som en kvalitet i barnehager. Oslo har flere plasser per årsverk enn ASSS kommunene og landet for øvrig, derav lavere bemanning.
- **Foreldrenes tilfredshet med tilbudet:** Årlige foreldreundersøkelser er det nærmeste vi kommer å måle resultatet for brukerne. Undersøkelsen er frivillig, og gjennomføres i de fleste kommuner. Resultatene i Oslo er rett under landssnittet og ASSS kommunene.

¹⁴ OECD (2013). *Quality Matters in Early Childhood Education and Care: Norway 2013*.

3.6 Styring

Det overordnede ansvaret for styring av barnehagene er tillagt byrådsavdeling for utdanning (UTD). Det er en administrativ styringslinje fra byrådet, ved byrådsavdelingen, til bydelsadministrasjonen, jf. bydelsreglementet. Barnehageområdet er det eneste tjenesteområdet i bydelene som i dag ikke har en tilknyttet «fagetat». Dette medfører at UTD har en mer operativ rolle innenfor barnehageområdet, sammenlignet med byrådsavdelingenes rolle på andre tjenesteområder.

Myndighet til å opprette nye barnehager ligger hos byrådet, mens avvikling er delegert til bydelsutvalgene. Bydelene kompenseres fullt ut for husleie etter satser fra Oslobygg KF. Dette skaper svake incentiver til å legge ned barnehager. Erfaring viser at nedskalering ofte skjer ved å ta ned enkeltplasser og avdelinger, noe som reduserer driftseffektiviteten.

For å samordne praksis på tvers av bydelene er det utarbeidet flere Oslostandarder (tematiske områder) på barnehageområdet.¹⁵ Standardene er utarbeidet for å bidra til mer likeverdige tjenester og forenklet samhandling på tvers av bydeler. Kommunale barnehager er forpliktet til å følge standardene, mens private barnehager oppfordres til å følge dem.

Byrådsavdeling for utdanning har frem til nylig vært operativ bestiller for barnehage, men ansvaret er fra 1. september 2025 flyttet til Utdanningsetaten slik at det blir en samlet operativ bestiller for barnehager og skoler. Bydelene, som barnehageeier, har en rolle som behovseier når det bygges kommunale barnehager.

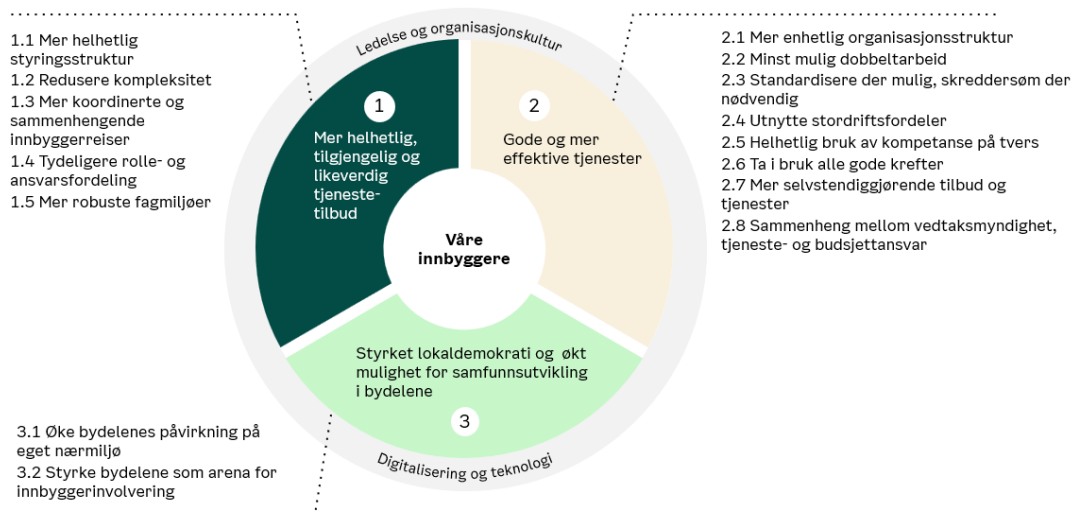
4 Vurderingskriterier

I vurdering av alternative modeller for organisering av barnehageeierskapet, er det tatt utgangspunkt i hvilke egenskaper organiseringen bør ha for å bidra til at kommunen når viktige mål. Dette omtales her som vurderingskriterier. Vurderingskriterier spesifiserer de strategiske kravene en modell for fremtidig organisering av barnehageeierskap skal tilfredsstillе, og de gjør det mulig å prioritere mellom alternative løsninger. Vurderingskriteriene er anvendt for å vurdere styrker og svakheter ved alternative modeller og gir begrunnelser for hvorfor en modell er valgt fremfor en annen.

Vurderingskriterier er utformet på bakgrunn av identifiserte utfordringer og Oslo kommunes mål for Bydelsreformen.

Tre mål med tilhørende prinsipper er førende for utredningene og anbefalinger om fremtidige løsninger i Bydelsreformen:

¹⁵ Oslostandarder - Politikk - Oslo kommune



Figur 3 Mål og prinsipper for Bydelsreformen.

I tillegg skal løsninger bidra til økt kostnadseffektivitet og være formålseffektive. Tiltakene skal videre være gjennomførbare innen gjeldende økonomiske rammer.

Basert på disse føringene, har arbeidsgruppen utformet vurderingskriterier for organisering av barnehageeierskapet:

- Kvalitet
- Effektivitet
- Samhandling
- Styring og utvikling
- Tidlig innsats

Kriteriene bygger på følgende styrende dokumenter: Strategi for å fremme gode oppvekstvilkår, Rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver, Byrådssak 12/25 Videre utredning av oppgavefordeling mellom bydelene og kommunen sentralt, Mandat for Effektiviseringsprogrammet FIN, Barnehageloven, Strategi for kvalitet i barnehagen, Sak 1/tildelingsbrev, Instruks for virksomhetsstyring og Oppvekstreformen.

I det videre redegjøres det kort for vurderingskriteriene og hva de skal realisere.

4.1 Kvalitet

Kriteriet betyr blant annet at **organiseringen skal tilrettelegge for god ledelse og kompetente ansatte som systematisk arbeider med kvalitetsutvikling**. Barnehagen er en pedagogisk virksomhet som skal planlegges og vurderes. Ifølge rammeplanen for barnehagen (2017) skal barnehagen være en lærende organisasjon, hvor personalet reflekterer over faglige og etiske problemstillinger, oppdaterer seg og fungerer som tydelige rollemodeller. Styrer og pedagogiske ledere har hovedansvaret for dette arbeidet og må være kunnskapsorientert, skape

eierskap til det pedagogiske utviklingsarbeidet og være tett på det pedagogiske personalet. Styrer har en avgjørende rolle i å sikre involvering av ansatte og bruke partssamarbeidet som en profesjonsfaglig ressurs (Strategi for kvalitet i Oslo kommunale barnehager 2024-2030). Utvikling av kvalitet i det pedagogiske tilbudet i møte med nye krav stiller krav til kompetanse blant både personal og ledelse (Rammeplan for barnehagen). Strategi for kvalitet i Oslo kommunale barnehager 2024-2030 viser til nødvendigheten av at barnehagen utvikler seg i retning av en lærende organisasjon for å lykkes med kvalitetsarbeid, noe som blant annet innebærer å styrke personalets veilednings- og analysekompetanse av barn og praksis.

Videre betyr kriteriet at **organiseringen skal legge til rette for et trygt, godt og likeverdig tilbud som fremmer utvikling og læring for alle barn**. Barnehagen skal i samarbeid og forståelse med hjemmet ivareta barnas behov for omsorg og lek og fremme læring og dannelse som grunnlag for allsidig utvikling (Rammeplanen)¹⁶. Punktet er også i tråd med byrådssak 1, om et mer helhetlig, tilgjengelig og likeverdig tjenestetilbud og det er i tråd med instruks for virksomhetsstyring om å skape grunnlag for bedre resultater ved å tilrettelegge for læring, kompetansehevende tiltak og kontinuerlige forbedringer av kvalitet og effektivitet i oppgaveløsningen. Alle barn skal ha et barnehagetilbud av høy kvalitet, felles systematisk tilnærming til språkarbeid

Begrunnelse for kriteriet:

- Det imøtekommer behovet for at barnehagene jobber systematisk og samordnet med kvalitetsutvikling.
- Det imøtekommer behovet for systematisk kompetanseutvikling og sammenheng mellom kompetanseutvikling og det pedagogiske tilbudet.
- Det legger til rette for å utvikle barnehagen som en attraktiv arbeidsplass.
- Det imøtekommer Oslo kommunes Strategi for kvalitet.

4.2 Effektivitet

Dette kriteriet betyr blant annet at **organiseringen skal sikre effektiv bruk av ressurser og bidra til at oppgaver løses effektivt**. Effektivitet refererer til hvordan kommunen leverer tjenester og administrerer ressurser for å oppnå mål med minst mulig ressursbruk. Effektivitet i denne sammenheng innebærer å gjøre ting riktig, altså å utføre oppgaver på den mest kostnadseffektive måte.

Det er behov for å øke det økonomiske handlingsrommet i Oslo kommunen. Det gjør det nødvendig å identifisere områder for effektiv ressursbruk og frigjøre ressurser til tjenesteyting (Informasjon om effektiviseringsprogram FIN 2024). Det betyr hvordan ressursene – både menneskelige, økonomiske og materielle – kan anvendes for å oppnå best mulig resultater for

¹⁶ Se også Sak 1: Alle i barnehage, skole og opplæring får et tilbud som fremmer utvikling, læring og gir et godt grunnlag for videre studier og arbeid.

barns utvikling. Effektivitet betyr her at midler og ressurser brukes der de gir størst nytte, for eksempel ved å prioritere pedagogisk utvikling og tidlig innsats for sårbare barn og familier.

Begrunnelse for kriteriet:

- Det styrker prioriteringsevne og imøtekommer krav til effektiv oppgaveløsning og effektiv bruk av ressurser og kompetanse.
- Det skal skape betingelser for kosteffektiv drift av barnehageområdet.
- Det skal redusere dobbeltarbeid på tvers av bydeler.

4.3 Sammenheng i tjenestene

Dette kriteriet betyr blant annet at bydelene skal sørge for tverrsektorielt samarbeid internt i bydelen, og samarbeide med andre bydeler, etater og med statlige, private og frivillige aktører om å forebygge og motvirke ungt utenforskap. Barn og unge møter tilgjengelige og sammenhengende tjenester som forebygger og forhindrer ungt utenforskap Sak 1.

Det betyr også at organiseringen skal legge til rette for tverrfaglig tverrsektorielt samarbeid til det beste for barn, unge og deres familier med særlig vekt på sårbare grupper. I henhold til Oppvekstreformen skal Oslo kommune arbeide forebyggende, tverrfaglig og sektorovergripende for å sikre barn og unge en god og trygg oppvekst. Barnehagen er, i tillegg til å være barnets arena, også en arena for hele familien. Barnehagen blir derfor en av de viktigste tjenestene for tidlig innsats og en av de tidligste arenaene for samhandling mellom tjenestene og etablering av sammenhengende tjenester både for familie og barn.

Begrunnelse for kriteriet:

- Det skal gi koordinerte og sammenhengende tjenester (Byrådssak og 12/25 og Oppvekstreformen)
- Det skal ivareta de sårbare barna og sikre gode overganger mellom barnehage og skole.
- Det skal legge til rette for samarbeid og medvirkning for barn og deres familier.

4.4 Strategisk styring og utvikling

Kriteriet om strategisk styring og utvikling betyr at organiseringen skal legge grunnlaget for bedre resultater ved å tilrettelegge for læring, kompetansehevende tiltak og kontinuerlige forbedringer av kvalitet og effektivitet i oppgaveløsningen. Sentralt er å bidra til at alle barn, uavhengig av bakgrunn, får like muligheter til en god start i livet og at forskjeller mellom bydeler utjevnes. På et overordnet nivå er styringsfunksjonens rolle å etablere standarder for samarbeid mellom barnehager, skoler og andre relevante tjenester slik at det blir sammenheng i tjenestetilbudet.

Strategisk styring er vesentlig for å etablere felles kompetansesatsinger og sikre at kompetanseløft og reformer samordnes og gjennomføres. Det innebærer at **organisasjonen skal legge til rette for at barnehagesektoren kan ta i bruk ny kunnskap og teknologi, og dermed utvikles i tråd med endrede behov og rammer.** Styringsfunksjonen skal iverksette

politiske føringer, følge opp tiltak i budsjett og tildelingsbrev, kompetanse og kvalitetsutvikling, ha en koordinerende rolle og ansvar for data/ analyse som gir god styringsinformasjon bl.a.

Strategisk styring skal sikre at det er god balanse mellom tilbud og etterspørsel etter barnehagetjenester. Det betyr blant annet å legge til rette for å utnytte kapasitet på tvers av bydeler. Et styringsmiljø bør utvikle kunnskap for fremtidig utvikling av barnehageområdet og forberede barnehagene på fremtidige behov og utfordringer, som demografiske endringer og teknologisk utvikling.

Et sentralt virkemiddel for å etablere god styringsdialog er at roller, ansvar og myndighet innenfor sektoren er avklart. Det vil eksempelvis si at noen er ansvarlig for å vedta standarder som skal gjelde på tvers av bydelene.

Begrunnelse for kriteriet:

- Det sikrer samordnet utvikling av barnehageområdet på tvers av bydelene.
- Det etablerer standarder for arbeid med og ressursfordeling til sårbare barn.
- Det sikrer fordeling av ressurser på tvers av bydeler.
- Det sikrer balanse mellom tilbud og etterspørsel etter barnehageplasser.

4.5 Tidlig innsats

Oslo kommune skal arbeide forebyggende, tverrfaglig og sektorovergripende for å sikre barn og unge en god og trygg oppvekst (Oppvekstreformen). **Det betyr at organiseringen må legge til rette for tidlig rekruttering og deltakelse av barn i barnehage for å motvirke utenforskap.** Det betyr også å **legge til rette for at barn og familier får tjenester så lavt som mulig i innsatstrappen**, så tidlig som råd er.

Fordelene med tidlig innsats er åpenbare. For individet og familien innebærer det hjelp til å håndtere livets utfordringer, sårbare barn og unge kan gis grunnleggende ferdigheter som bidrar til at de fullfører skolegangen og blir selvstendige voksne. For samfunnet og kommunen er god forebygging kostnadseffektivt, da det reduserer behovet for inngripende og dyre tiltak senere i livet. På lang sikt understøtter det utvikling av selvstendige individer som er mindre avhengige av offentlig støtte og tjenester. Ved å legge til rette for en organisering som er dynamisk og som raskt kan tilpasse tjenestene til barn og unges behov kan senere behov for å spisse og individ tilpasse tiltak bli mindre.

Begrunnelse for kriteriet:

- Det er viktig for barn, unge og deres familie.
- Det legger til rette for tidlig innsats og bruk av virkemidler lavt i innsatstrappen.
- Det forebygger utenforskap.
- På lengre sikt er det kostnadsbesparende.

5 Vurdering av 0-alternativet mot vurderingskriteriene

Arbeidsgruppen har vurdert 0-alternativet mot vurderingskriteriene. I det følgende vurderes 0-alternativet, før alternative modeller for barnehageeierskapet utledes i kapittel 7. Vurderingene i dette kapittelet tar utgangspunkt i både arbeidsgruppens innspill, og annet eksisterende datamateriale på tematikken.

I kunnskapsgrunnlaget til kommunens strategi for kvalitet i barnehage beskrives dagens utfordringsbilde, basert på en tilstandsrapport som gir oversikt over status i barnehagesektoren – både på kommunenivå og i bydelene. Dokumentasjonen viser betydelige forskjeller mellom bydeler, mellom barnehager, og tidvis innad i barnehagene, særlig når det gjelder organisering og drift. Selv om alle barnehager er forpliktet til å følge rammeplanens krav til kvalitet og innhold, står bydelene fritt i hvordan de organiserer sine tjenester. Denne autonomien gir rom for lokal tilpasning og medvirkning, men fører også til uensartet praksis og kan skape frustrasjon og uklarhet for både interne og eksterne aktører.

Kunnskapsgrunnlaget viser særlig at det er store forskjeller i hvordan bydelene har organisert det spesialpedagogiske tilbudet. Dette er variasjoner som har direkte betydning for barnas tilgang på tilpassede tjenester. Selv om noe variasjon er nødvendig for å ivareta lokale behov, må det likevel sikres at alle barn får et barnehagetilbud av høy kvalitet og med likeverdig innhold uavhengig av bosted. I Oslo blir utfordringsbildet knyttet til oppfølging av sårbare barn ytterligere forsterket av at mange barn ikke går i barnehage i samme bydel som de bor i, noe som svekker kontinuiteten i tjenestene for sårbare barn.

Det er også store variasjoner i praksis knyttet til bl.a. veiledning og opplæring, gjennomføring av fagdager eller plandager og i oppfølging av foreldregruppen. Det varierer også i hvilken grad pedagognormen blir oppfylt og bydelenes tilgang på kompetanse og faglærte pedagoger. De fleste bydeler har en seksjonssjef med ansvar for styrerne i kommunale barnehager, men roller, lederspenn og tilgang på støtteressurser er ulikt fordelt.

Selv om bydelene generelt er effektive, er det vurdert at dagens modell med 15 separate barnehageeiere skaper unødvendig dobbeltarbeid. Ulikt kostnadsnivå mellom bydelene påvirker kommunen som helhet, ettersom dette danner grunnlag for tilskudd til private barnehager. Bydeler med mange kommunale barnehager og få private kan dermed drive opp tilskuddsnivået med negative konsekvenser for andre.

5.1 Ressursbruk og produktivitet kan forbedres

Kommunens evne til å redusere barnehagekapasiteten når barnetallene går ned, har vist seg være begrenset. Byrådet initierer nye etableringer, mens drift overtas av bydelene. Ansvar for nedleggelse ligger dermed hos bydelsutvalgene. En delt ansvarsfordeling gjør det vanskelig å ta helhetlige og strategiske beslutninger relatert til strukturelle grep, særlig i møte med fallende barnetall og økt økonomisk press. Til tross for en viss kompleksitet relatert til gjennomføring av strukturelle grep, har Oslo kommune et potensial for økt produktivitet og mer effektiv

barnehagedrift. Produktivitet handler i denne sammenhengen i stor grad om to påvirkbare forhold. Det ene er effektiv bemanningsstyring og den andre er belegg – hvordan tilgjengelig kapasitet utnyttes. Tabellen under viser ressursbruk i form av antall ledige plasser i bydelenes barnehager i 2024.¹⁷

Tabell 9 Antall ledige plasser i bydelenes barnehager i 2024

Tabell 2A-1-I -ledig kapasitet i bydelenes barnehager

Nr.	Navn	Plasser for barn under tre år	Plasser for barn over tre år	SUM barn
1	Bydel Gamle Oslo	1	3	4
2	Bydel Grünerløkka	0	2	2
3	Bydel Sagene	0	0	0
4	Bydel St. Hanshaugen	1	6	7
5	Bydel Frogner	0	0	0
6	Bydel Ullern	0	3	3
7	Bydel Vestre Aker	23	45	68
8	Bydel Nordre Aker	8	24	32
9	Bydel Bjørke	0	0	0
10	Bydel Grorud	0	11	11
11	Bydel Stovner	13	12	25
12	Bydel Alna	4	14	18
13	Bydel Østensjø	3	4	7
14	Bydel Nordstrand	1	1	2
15	Bydel Søndre Nordstrand	9	8	17
	SUM 2024	63	133	196
	SUM2023	37	142	179
	SUM2022	57	133	190
	SUM2021	139	390	529
	SUM2020	115	192	307

Oversikten viser en variasjon i antall ledige plasser mellom bydelene, der Vestre Aker og Nordre Aker lå høyest i ledige plasser i 2024, mens det også var relativt mange ledige plasser i bydelene Grorud, Stovner, Alna og Søndre Nordstrand.

Uten en justering av denne overkapasiteten, estimeres merkostnadene til 38 millioner kroner årlig. Det er viktig å merke seg at slike besparelser imidlertid forutsetter større strukturelle endringer, som nedleggelse av mindre barnehager og etablering av større enheter, noe som krever langsiktig planlegging og investeringer. Her kan også vurderingene sees i et større samfunnsøkonomisk perspektiv, eksempelvis belastning som økt reisevei for en familie, redusert arbeidskapasitet, barnets opplevelse av tilhørighet og hvordan det påvirker overgangen til skole, med mer.

Overkapasiteten som vises i tabell 2, kommer også til uttrykk i antall barn per ansatt i barnehagene i de ulike bydelene.

¹⁷ Kilde: Bydelsstatistikken 2024

Tabell 10 Antall barn per årsverk grunnbemanning

Antall barn korrigert per årsverk til grunnbemanning, alle barnehager (antall)	
EAB Alle bydeler i Oslo	5,8
030101 Gamle Oslo	5,8
030102 Grünerløkka	5,9
030103 Sagene	5,9
030104 St. Hanshaugen	5,9
030105 Frogner	5,8
030106 Ullern	5,9
030107 Vestre Aker	5,7
030108 Nordre Aker	5,7
030109 Bjerke	5,8
030110 Grorud	5,9
030111 Stovner	5,5
030112 Alna	5,5
030113 Østensjø	5,9
030114 Nordstrand	5,8
030115 Søndre Nordstrand	5,6

Tabell 10¹⁸ viser at Oslo kommune i 2024 hadde i gjennomsnitt 5,8 barn per ansatt på telletidspunkt. Dette tilsvarer en restkapasitet på 0,2 barn per årsverk. Med en grunnbemanning på 4872¹⁹ ansatte tilsvarer det totalt ca. 974 plasser. Om det legges til grunn at småbarn teller to plasser, kan den totale overkapasiteten i barnehagene i Oslo kommune sjablongmessig estimeres til mellom 400 – 600 plasser. Dette er følgelig en teoretisk fremstilling som ikke hensyntar byggkapasiteten, som også påvirker både enhetspriser og oppfyllingsgrad. Framstillingen illustrerer likevel at større bydeler med større barnehager har et potensial til å realisere en gevinst.

Ved å redusere restkapasiteten, kan kommunen oppnå betydelige kostnadsbesparelser. De årlige kostnadene per heltidsplass i Oslo kommune er i 2025 omtrent 300 000 kr for små barn (under 3 år) og 150 000 kr for store barn (3-6 år).²⁰

5.2 Høye satser til private barnehager

Oslo kommune har høyest tilskuddssatser for private barnehager blant ASSS-kommuner. Satsene for 2025 ligger ca. 6 % over ASSS-snittet. Satser for private barnehager baseres på beregnet gjennomsnittlige produksjonskostnader for drift av en kommunal barnehage. Det betyr at høye kommunale produksjonskostnader gir økte overføringer til private, tilsvarende vil effektiv drift av kommunale barnehager redusere tilskuddene til private barnehager. Tilskudd til private barnehager bestemmes årlig 15.12, basert på definerte indikatorer på gjeldende dato. Den beskrevne overkapasiteten indikerer et potensial for økt produktivitet, og medfører at kommunens overføringer til private aktører er større enn nødvendig.

18 Kilde: SSB-tabell 13529

19 Kilde SSB tabell 12520

20 <https://www.barnehagemonitor.no/tilskudd>

5.3 Høye enhetskostnader

I tråd med mandatet for utredningen, skal det vurderes hvordan enhetskostnader for kommunale barnehager kan reduseres og om ulike modeller for barnehageeierskap kan påvirke dette.

Enhetskostnader påvirkes av en rekke faktorer, både strukturelle, økonomiske og politiske:

- Lønn til ansatte er den største posten og Oslo har et høyt lønnsnivå. Lønnsnivået påvirkes også av antall pedagoger (Normer) og faglærte ansatte. Sykefravær, turnover og vikarutgifter øker også enhetskostnadene. Høyere bemanning gir altså høyere enhetskostnader, og i teorien bedre kvalitet. I Oslo kommune kan bydelene tilby ulik lønn for samme stilling. Det driver lønnskostnadene, og bydelene beskriver en konkurransesituasjon bydelene mellom.
- Små barnehager har høyere enhetskostnader på grunn av manglende stordriftsfordeler.
- Husleie, vedlikehold og energikostnader inngår i enhetskostnadene. Husleie varierer på tvers av bydeler og gamle bygg i sentrum er kostbare å vedlikeholde.
- Politiske prioriteringer som økt satsning på bemanning, åpningstider osv. øker enhetskostnadene.
- Små barn krever flere ansatte og mer areal. Barnehager med flere barn med særskilte behov får tilskudd, men kan også medføre høyere kostander.

Enhetskostnadene i kommunale barnehager i Oslo har steget fra 260 000 kr (2022) til 279 000 kr (2024).²¹ Tallene inkluderer kostnader til spesialundervisning, lokale kostnader som husleie o.l. samt kostander til vanlig drift.

²¹ Kilde: SSB tabell 12500 f 201, 211, 221

Tabell 11 Oversikt over enhetskostnader per barn per bydel kommunale barnehager

	Korrigerte brutto driftsutgifter til barnehager samlet (f201, f211, f221) per barn i kommunal barnehage (kr)		
	2022	2023	2024
030101 Gamle Oslo	278 643	279 982	297 834
030102 Grünerløkka	270 839	270 893	273 558
030103 Sagene	250 858	257 672	268 822
030104 St. Hanshaugen	266 664	266 173	277 017
030105 Frogner	277 613	284 906	305 352
030106 Ullern	234 967	223 097	251 050
030107 Vestre Aker	244 384	280 581	294 336
030108 Nordre Aker	275 285	275 129	286 538
030109 Bjerke	271 354	280 294	297 865
030110 Grorud	256 985	257 736	290 814
030111 Stovner	272 556	274 650	280 014
030112 Alna	281 069	288 944	312 070
030113 Østensjø	236 206	252 932	246 497
030114 Nordstrand	232 134	234 843	246 417
030115 Søndre Nordstrand	266 507	280 299	286 275

Som tabell 11 viser, varierer enhetskostnadene på tvers av bydelene. Bydelen som ligger høyest, har ca. 20% høyere enhetskostnad enn den som ligger lavest. En forklaring på disse variasjonene kan være høye husleiekostnader, sykefravær, vikarbruk og høye bemanningskostnader (lønn, herunder ansenitet og prosjektsatsinger).

I hvilken grad enhetskostnader er mulig å redusere, handler i stor grad om ledelse og styring. Om dette skal legges til grunn, er det rimelig å hevde at en felles lønnsramme på tvers av bydelene, tiltak mot sykefravær, økt kompetanse for fleksibel drift osv. kan være viktige faktorer for å redusere personalkostnader.

Små barnehager gjør det vanskelig å få til fleksible driftsmodeller der personalet jobber på tvers og dekker opp for hverandre ved fravær. Et tiltak for fremtiden er å bygge større barnehager som gir stordriftsfordeler med en mer robust bemanning. Et annet forhold er mulighetene til å justere barnehagetilbudet til behovene.

Økt produktivitet krever god styring og ledelse. Spørsmålet om det oppnås best ved å legge barnehageeierskapet til bydel eller til kommunen sentralt. Gitt tallene, er det lite som skulle tilsi

at videreføring av lokalt barnehageeierskap, uten god samordning, i seg selv vil medføre økt produktivitet og lavere enhetskostnader.

5.4 Vurdering av 0-alternativet

Vurdering av styrker og svakheter med dagens organisering av barnehageeierskap er gjengitt i tabellen under.

Tabell 12 Evaluering av 0-alternativet

I hvor stor grad oppfyller organiseringen kriteriene?	Dagens organisering 0-alternativet	
	Styrker	Svakheter
Kvalitet	• Ledere har god kjennskap til tjenestene, og kan være tett på utviklingen • Godt samarbeid med tjenester lokalt	• Små fagmiljøer gjør det utfordrende å jobbe strategisk med utvikling. Personavhengig • Det er store variasjoner på tvers av bydelene. Det er uheldig med betydelige variasjoner knyttet til rammene for utviklingsarbeid. • Tilbudet er ikke likeverdig på tvers av bydeler, der økonomi kan være avgjørende for i hvilken grad barnehagen har råd til vikarer, personalmøter o.l. • Variasjoner i organiseringen i bydeler gjør det krevende å orientere seg og sikre konsekvent godt samarbeid på tvers av tjenester
Effektivitet	• Bydelene er gode på å snu steiner, og finne egnede løsninger lokalt • Mer effektivt internt med 15 bydeler, enn om bydelene blir større	• Ikke effektiv oppgaveløsning totalt med 15 bydeler • Systemer og strukturer er ineffektive • Totalt sett mindre effektivt for kommunen samlet, fordi oppgaveløsningen må foregå 15 ganger • Det er krevende å igangsette effektiviserende tiltak på tvers av bydeler
Sammenheng i tjenestene	• Bydelene jobber tett med andre tjenester, fordi ledere inngår i samme ledergrupper	• Det er krevende å samarbeide med eksterne, som har utfordringer med å orientere seg • Overganger og flytting er utfordrende • Ikke godt nok samarbeid rundt sårbare barn, som kan ha flere bydeler å forholde seg til • Det er en krevende og ofte fragmentert brukerreise med mange propper i systemet • Medvirkning er relasjonelt, og uavhengig av modell/organisering

Styring og utvikling	• Noen bydeler er innovative, og har sterke innovasjonsmiljøer lokalt	• Miljøene lokalt blir for små, og sliter med å sikre nok kraft bak initiativer og endringer • Det mangler enhetlige og sammenhengende systemer for tverrfaglig kommunikasjon • Det foreligger mange lokale initiativ som ikke er organisatorisk drevet eller samkjørte. Vanskelig med felles utvikling, fordi bydeler er så ulike • Personavhengig og varierende på tvers av bydeler
Tidlig innsats	• Bydelene får til gode løsninger, grunnet god kunnskap om behovene og muligheten. Kan forsvinne ved store bydeler. • Samlokalisering er mulig i dagens organisering, som er avgjørende for tidlig innsats	• Utfordrende å tidlig nok komme i posisjon til å gripe inn, fordi tjenestene ikke samarbeider tett nok • Utfordringer med oppfølging av barn som flytter mellom bydeler, og samarbeidet mellom bydel-skole

O-alternativet vurderes til å ha store styrker knyttet til lokal forankring og nærhet til brukerne. Samtidig viser O-alternativet betydelige svakheter med hensyn til å legge til rette for kvalitet, samordning, effektivitet og styring. Variasjon i praksis og fravær av helhetlig ressursstyring, på tvers av bydeler, utfordrer målet om et effektivt og likeverdig tjenestetilbud til barn i hele kommunen. Det er et spørsmål om dagens organisering og styring av barnehagene muliggjør reduserte enhetskostnader.

Utredningen peker i retning av at det er behov for å vurdere alternative modeller for organisering av barnehageeierskapet som bedre kan ivareta styringsevne, ressursutnyttelse og kvalitet i barnehagesektoren på tvers av Oslo kommune – også i lys av Bydelsreformen.

6 Alternative modeller for barnehageeierskap innenfor rammen av 6-9 bydeler

Arbeidsgruppen har utarbeidet tre alternative modeller for organisering av barnehageeierskapet i Oslo kommune, i tillegg til 0-alternativet.

De alternative modellene er beskrevet og vurdert mot vurderingskriteriene. I dette avsnittet redegjøres det kort for den enkelte modell.

Barnehageområdet er den eneste sektoren uten en etat med mandat til å koordinere og støtte utviklingen av tjenestetilbudet på bydelsnivå. Det betyr at det er byrådsavdeling for Utdanning som fungerer i denne rollen. Innen øvrige sektorer der bydelene har tjenestansvar er det i større grad etatene som ivaretar denne rollen.

Utredningsarbeidet i bydelsreformen så langt peker på et behov for sterkere samordning av barnehageområdet og bedre analysemiljøer, blant annet for å legge til rette for en mer effektiv drift med større grad av kvalitetssikring av tilbudet på tvers av bydeler. Selv om barnehageeierskapet forblir i bydelene, er det et behov for felles retning, på tvers av bydelene. Som del av arbeidet med å vurdere modeller for barnehageeierskap, er det derfor trukket inn behovet for å styrke området med en understøttende «fagetat». Dette notatet konkretiserer imidlertid ikke rollen til en slik etat eller vurderer hvordan en slik etat best kan organiseres.

Det er derfor to hovedgrep som vurderes hver for seg og i kombinasjon. Disse hovedgrepene er 1) sentral eller lokal plassering av barnehageeierskap og 2) muligheten for å etablere en sentral understøttende enhet for barnehageområdet. En slik enhet er ikke nødvendigvis en selvstendig «fagetat», men for praktiske formål er det beskrevet slik i dette notatet.

Følgende alternative modeller for organisering av barnehageeierskap vurderes:

- Alternativ 1. Lokalt barnehageeierskap uten «fagetat».
- Alternativ 2. Sentralisert barnehageeierskap.
- Alternativ 3. Lokalt barnehageeierskap med fagetat.

6.1 Alternativ 1 - Lokalt barnehageeierskap uten «fagetat»

Modellen tilsier at dagens barnehageeierskap videreføres i de nye bydelene. Det betyr at ansvaret for drift, ledelse og administrasjon av barnehagene ligger hos de enkelte bydel, som i dag.

Fordeler

Lokalt barnehageeierskap i bydel, uten «fagetat», har flere positive aspekter som kan bidra til forbedring av tjenestene. Færre og større bydeler kan legge til rette for at bydelene får større handlingsrom til å tilpasse barnehagetjenestene til behov og prioriteringer. Alternativet legger til rette for at beslutninger kan tas nær de som har behov for tjenester. Konsolidering av

bydelene i større enheter skaper vilkår for å etablere mer robuste fagmiljøer innenfor rammen av nye bydeler.

Bydelene har lokal kunnskap om barn og deres familier. Lokalkunnskap er avgjørende for kunne gi tidlig innsats til sårbare barn og familier. Det gir bydelene mulighet til å identifisere og adressere spesifikke behov raskt og effektivt. Lokal samhandling og forebygging er også viktig for å nå ambisjonene med Oppvekstreformen²². Ved at bydelen eier barnehagen, som en viktig arena for tidlig innsats og forebygging, skapes det bedre vilkår for å forenkle samarbeid og koordinering mellom ulike tjenester og aktører, lokalt på bydelsnivå.

Lokalt barnehageeierskap kan legge til rette for at innbyggerne får tilgang til bredden av tjenester en bydel kan gi. Ved at bydelene eier barnehagen og tilstøtende tjenester, blir rolle- og ansvarsfordelingen mer tydelig sammenlignet med et tilfelle der eierskapet sentraliseres. Modellen gir derfor bedre muligheter til å skape helhetlige innbyggerreiser, ved at bydelenes tjenester kan styres i sammenheng. Samlet sett kan lokalt barnehageeierskap ved større bydeler gi en positiv ramme for å utvikle og forbedre barnehagetjenestene i Oslo kommune, med fokus på tidlig innsats og sammenhengende tjenester.

Modellen vil også kunne øke bydelenes mulighet til å påvirke nærmiljøet og styrke bydelene som arena for innbyggerinvolvering relatert til at bydelene har eierskapet til barnehagene. Modellen har lave omstillingskostnader.

Ulemper

At barnehagene skal eies av bydelene har flere kritiske aspekter knyttet til effektivitet og kvalitet på tjenestene. Ulike rammer fra bydel til bydel skaper forskjeller mellom barnehagene, hvordan bydelene drifter barnehagene og hvordan ressurser anvendes. Det kan føre til varierende kvalitet og redusere muligheter for å etablere likeverdige tilbud på tvers av bydelene. Data viser at tilbudet i Oslos barnehager varierer og at ressursinnsatsen til barn med spesielle behov er ulik i dag. Når ressurser mangler er forebyggende aktivitet noe av det første som reduseres, da det ikke er lovpålagt. En fortsatt plassering i bydel, uten en sterkere samordning, kan bidra til å opprettholde forskjellene og gi et varierende tjenestetilbud til sårbare barn og barn med spesielle behov.

Oppsplittingen mellom skole og barnehage krever mer koordinering av overgangen og kan være en ulempe for familier som flytter mellom bydeler eller har barn i skole i en annen bydel enn der de bor.

Modellen skaper også utfordringer for eksterne partnere som må samarbeide med 6-9 bydeler med ulike organisatoriske modeller.

²² Meld. St. 28 (2024–2025) - regjeringen.no

Selv om bydelen blir betydelig større enn tilfellet er i dag, vil det fortsatt være behov for å koordinere og samordne tjenester, etablere understøttende systemer for kvalitet, innføre reformer og sikre bedre ressursutnyttelse på tvers. Dette er aktiviteter som også i fremtiden vil være bydelsovergripende og som med fordel bør styres sentralt.

Barnehageområdet har behov for analyser av effekter og prediksjon av tilbud og tjenester. En utfordring med denne modellen er mangelen på analysemiljøer for den største sektoren i kommunen. Det i seg selv begrenser muligheten for systematisk kvalitetsutvikling og muligheten til å lære av tiltak som igangsettes. Som tilfellet er i dag, må byrådsavdelingen også her ta en annen rolle enn det andre byrådsavdelinger gjør. Barnehageområdet vil, som den eneste sektoren, ved denne modellen fortsatt ikke ha en sentral understøttende og koordinerende instans utover byrådsavdeling for utdanning å lene seg til. Det kan føre til lavere status for barnehagefeltet og gi dårligere mulighet for merkevarebygging av Oslo-barnehagene.

Samlet sett viser disse punktene at fortsatt lokalt eierskap av barnehagene har enkelte svakheter som kan påvirke både effektiviteten og kvaliteten på barnehagetjenestene i Oslo kommune.

Risiko

Følgende risikofaktorer ved alternativet er identifisert:

- **Organisering** av den pedagogisk-psykologiske rådgivningstjenesten må tilpasses for å sikre effektiv støtte til de større bydelene.
- **Svak samordning.** Barnehagesektoren den eneste sektoren uten en dedikert «fagetat». Det påvirker kvalitet og samordning av tjenestene og reduserer effekter av sentraliserte tiltak. Det hemmer også vilkår for effektivisering og økt produktivitet på tvers.
- **Det er uklart hva utdanningsseksjonen for skole og barnehage skal være.** Det kan være vanskelig å følge opp nasjonale føringer, da det er mange organisatoriske ledd som kan hindre en enhetlig implementering av retningslinjer og standarder, slik tilfellet er i dag. Dette kan føre til et redusert likeverdig tilbud til brukerne. En betydelig risiko er derfor at dagens utfordringer reproduseres innenfor større bydeler, se 0-alternativet.

6.2 Alternativ 2 - Sentralisert barnehageeierskap

Modellen betyr et sentralisert eierskap for barnehagene i Oslo kommune. Det tas her ikke stilling til organisatorisk ramme for et slikt eierskap.

Fordeler

Sentralisert barnehageeierskap har flere styrker som kan bidra til forbedring av tjenester og bedre samordning på tvers av bydelene enn tilfellet er i dag. For det første skaper modellen vilkår for å etablere en felles visjon for barnehagene, noe som sikrer en enhetlig retning og målsetting for alle barnehager i kommunen. Det er enklere å samordne og implementere en felles strategi for Oslos barnehager når den eies av barnehageeier. Det kan bidra til å fremme integrerte og sammenhengende utdanningsløp for barna når både skole og barnehage er sentralt

organisert. Modellen styrker ledelse, styring og samordning av barnehagene på tvers av bydelene, noe som kan øke effektiviteten og gir bedre muligheter for kapasitetsutnyttelse og effektiv økonomistyring.

Modellen vurderes også som hensiktsmessig for å gi mer målrettet innsats mot utfordringer, inkludert i de bydelene som ikke er en del av områdesatsninger. Det pekes videre på at sentralt barnehageeierskap gjør det mulig å innføre felles lønns- og stillingsrammer, som sikrer lik lønn for samme stilling på tvers av bydelene.

Gjennom sentralt eierskap, legger modellen til rette for at det kan etablere sentral analysekapasitet, som kan forbedre evnen til å identifisere og adressere utfordringer og som kan utvikle parameter for å måle kost – nytteeffekter av innsatsfaktorer og tiltak.

Samlet sett gir denne modellen en positiv ramme for utvikling og forbedring av barnehagetjenestene i Oslo kommune, med fokus på enhetlighet styring, effektivitet og kvalitet.

Ulemper

Sentralisering av barnehageeierskap i Oslo kommune vil ha flere betydelige utfordringer. En fremtredende kritikk er at modellen kan skape en ny silo, med et ensidig fokus på styring og drift av barnehagene. Dette kan føre til stordriftsulemper, hvor sentralt eierskap blir kostnadsdrivende, og ledelsen av barnehagene for topptung i betydning av at det må etablere flere ledernivåer for å håndtere kontrollspennet ved en slik modell.

Barnehager er et tjenestetilbud som er nært brukerne, og lokal kjennskap til barn og deres familier er essensielt, særlig i oppfølgingen av de mest sårbare barna. Det begynner på helsestasjonen, som observerer barn og familier, deretter er barnehagen ofte en arena der utfordringer for et barn eller en familie avdekkes og tidlig innsats settes inn. Et godt samspill mellom barnehagen og øvrige tjenester til sårbare barn og familier er en viktig nøkkel for å lykkes med å få flest mulig gjennom utdanning og gjøre dem i stand til å mestre egne liv. Sentralisering av barnehageeierskap kan føre til at samspillet mellom barnehage og øvrige tjenester svekkes, og med det svekkes bydelenes evne til tidlig innsats.

Modellen kan bidra til mindre smidig samarbeid med andre oppveksttjenester, ettersom mange av de tilstøtende tjenestene til barn og familier leveres lokalt i bydelene. Dette vil påvirke mulighetene for å levere helhetlige og sammenhengende tjenester og ikke minst, tjenester lavt nede i innsatstrappen. Det kan stilles spørsmål ved om Oslo kommune vil oppnå målene med Oppvekstreformen ved å sentralisere barnehageeierskapet.

I et økonomisk perspektiv kan det på den ene siden argumenteres for at sentralisering gir et økt effektiviseringspotensial samtidig som det, på den annen side, kan svekke muligheten for tidlig og tverrfaglig innsats. Dette siste kan på lang sikt være mer kostnadsdrivende.

Sentralt barnehageeierskap vil redusere det lokaldemokratiske handlingsrommet på oppvekstfeltet, ved at ansvar og myndighet fjernes fra bydelene.

Samlet sett viser disse punktene at den foreslåtte modellen har betydelige svakheter som kan påvirke kvaliteten på barnehagetjenestene i Oslo kommune og redusere det lokaldemokratiske fotavtrykket i Bydelsreformen.

Modellen medfører store omstillingskostnader ved at flere tusen medarbeidere overføres fra bydel til kommunen sentralt. Det vil også kreve endringer av bydelenes eksisterende organisering og bemanning av barnehagene.

Risiko

Følgende risikofaktorer ved alternativet er identifisert:

- **Byråkratisering:** En sentralisert modell for organisering innebærer flere risikoer. En sentral enhet for drift og styring av et så stort område som barnehagene kan lett ese ut og føre til økt byråkrati og ineffektivitet. Dette kan redusere fleksibilitet og tilpasningsevne, ettersom større strukturer har vanskeligere for å reagere raskt på endringer i behov eller politiske prioriteringer. Beslutningsprosesser kan kompliseres og bli tregere, samt resultere i økte driftskostnader på grunn av flere ansatte og utvidede funksjoner. En større etat kan bli belastet med et bredt ansvar og dermed miste fokus på kjerneoppgavene. Samlet sett kan disse faktorene svekke de opprinnelige fordelene ved en sentralisert modell.
- **Omstillingsrisiko:** Modellen vil medføre en reform der en av de største arbeidsplassene i bydelene overføres kommunen sentralt. Dette skaper store omstillingskostnader.
- **Risiko for lokaldemokratiet:** Å sentralisere barnehageeierskapet fjerner myndighet og handlingsrom fra bydelsutvalgene. Dette kan i seg selv bidra til å svekke det lokaldemokratiske engasjementet i bydelene.

6.3 Alternativ 3 - Lokalt barnehageeierskap med «fagetat»

Modellen tilsier at dagens barnehageeierskap videreføres i de nye bydelene. Det betyr at ansvaret for drift, ledelse og administrasjon av barnehagene ligger hos de enkelte bydel, som i dag. For å sikre god samordning på tvers av bydelen etableres det en sentral enhet ««fagetat»». Alternativ 3 speiler en matriseorganisering, der en ««fagetat»» tillegges mandat for enkelte sentrale oppgaver som griper på tvers av bydelene.

Fordeler

Modellen har i hovedsak de samme fordelene som alternativ 1.

Organiseringen av barnehageeierskapet i bydel gjør det lettere å etablere sammenhengende tjenestetilbud til sårbare barn, slik at de får den støtten de trenger i bydel. Bydel som barnehageeier i er en styrke for å forstå innbyggernes behov på et tidlig tidspunkt og for å målrette tidlig innsats til barn og familier dynamisk.

Barnehageområdet er en stor sektor og er den eneste sektoren uten egen fagetat. Alternativet etablerer en fagetat som kan ivareta helheten og bidra til bedre samordning og til at barnehagene utvikles i samme retning, på tvers av bydelene. En sentral fagetat kan stå for implementeringen av politiske styringssignaler og reformer, noe som sikrer at barnehagene er i tråd med kommunens overordnede mål og strategier. Modellen gjør det enklere å etablere en felles oppvekstvisjon for barnehagene, som sikrer at alle barn får en god start i livet.

Rollen til en slik enhet vil også være å sikre konsistens og kvalitet i tjenestetilbudet og tilrettelegge for bedre analyse og utvikling av barnehageområdet.

Samlet sett gir denne organiseringen en positiv ramme for videreutvikling og forbedring av barnehagetjenestene i Oslo kommune.

Ulemper

Alternativet med lokalt barnehageeierskap med fagetat vil kunne kompensere for noen av de ulempene som er skissert ved dagens modell.

Organiseringen av barnehageeierskapet i Oslo kommune har flere utfordringer. En av dem er uklarheten i byrådsavdelingens rolle knyttet til samordning og beslutningstaking. Det kan bli problematisk med en ny fagetat som også kan gi føringer, men som heller ikke har ansvar for økonomi og drift. En fagetat kan derfor bidra til økt organisatorisk kompleksitet i et allerede komplekst aktørbilde. Det kan forsterke dagens utfordringer med å koordinere og administrere barnehagetjenestene effektivt.

Fra et økonomisk perspektiv kan det være vanskelig å rettferdiggjøre denne organiseringen, da den løper risiko for ineffektiv ressursbruk og økte kostnader til drift og styring av barnehageområdet.

Videre kan denne organiseringen hemme lokal innovasjon og satsninger, da det begrenser bydelenes mulighet til å tilpasse og forbedre tjenestene basert på lokale behov og initiativer. Spørsmålet er om etablering av en fagetat vil påvirke effektivitet, økonomi og kvaliteten på tjenestene negativt eller om samordningsgevinstene av en fagetat vil løse utfordringene med dagens modell.

Modellen vurderes å medføre enkelte omstillingskostnader relatert til etablering av en ny enhet for samordning av barnehagene. Omstillingskostnadene vurderes allikevel som betydelig lavere enn alternativet med sentralisering av barnehageeierskapet.

Risiko

Følgende risikofaktorer ved alternativet er identifisert:

- **Roller, ansvar og myndighet:** Det er en betydelig risiko for dobbeltarbeid dersom ansvaret til bydelen, den nye enheten og byrådsavdelingen ikke er klart definert. Uten tydelige roller

kan det oppstå overlapping av ansvar med påfølgende ineffektivt ressursbruk og unødvendig arbeidsbelastning. Den nye enheten krever derfor et tydelig mandat for å fungere effektivt.

Samordning: Det er en risiko for at en ny enhet ikke skaper bedre samordning mellom tjenester, men fører til ytterligere fragmentering og unødig byråkratisering som kan påvirke kvaliteten på tjenestene negativt.

- **Endring av etatsstruktur:** Modellen forutsetter at det etableres en ny enhet. Det skaper økt kompleksitet, omstillingskostnader øker og motstand mot endring vil kunne redusere kvaliteten på tjenestene. Implementeringen av en ny organisasjonsmodell kan være kostnadsdrivende, med potensielle økte utgifter til omstrukturering, opplæring og administrasjon.

7 Evaluering av modeller mot vurderingskriteriene

Som del av utredningen har arbeidsgruppen «scoret» de ulike modellene mot vurderingskriteriene. Alle alternativene har en rekke fordeler og ulemper også innenfor det enkelte vurderingskriterium. Arbeidsgruppens vurdering av alternative modeller mot vurderingskriteriene gjengis i tabellene under.

7.1 Evaluering av modell - Lokalt barnehageeierskap uten «fagetat»

Tabell 13 Evaluering av lokalt barnehageeierskap

I hvor stor grad oppfyller organiseringen kriteriene?	Alternativ 1 - Lokalt barnehageeierskap uten «fagetat»	
	Styrker	Svakheter
Kvalitet	• Legger til rette for ledelse og styring som er tett på. • Lokalt tilpasset kvalitetsutvikling og eierskap til kvalitetsarbeidet • Større bydeler gir mer kraft i kvalitetsarbeidet enn i dag, men det vil fortsatt være forskjeller på kvalitet mellom bydelene	• Krevende å sikre lik kvalitet og dermed likeverdige tjenester på tvers av bydeler • Utfordrende å sikre helhetlig kvalitetsutvikling i barnehagesektoren
Effektivitet	• Mer kostnadseffektiv enn dagens modell på grunn av reduksjon i antall administrative staber	• Fortsatt risiko for dobbeltarbeid ved 6-9 bydeler • Ingen helhetlig økonomistyring på tvers av bydeler • Konkurranse mellom bydeler driver lønnskostnadene • Krevende å gjennomføre effektiviseringstiltak som bedre styring av barnehagekapasiteten

Sammenheng i tjenestene	• Sikrer lokal kjennskap til brukerbehov og sammenheng i tjenestene • Legger godt til rette for sammenhengende tjenester i bydelene • Fortsatt kompleks organisering av tjenestene som er vanskelig å forstå for eksterne samarbeidspartnere	• Skolene må samhandle med bydelene
Styring og utvikling	• Sikrer lokaldemokrati og innbyggermedvirkning	• Lite kraft i arbeid med styring og utvikling på tvers av bydelene innenfor en svært stor og viktig sektor • Mangler felles beslutningsledd for bydelene, bortsett fra BYS, som kan gjøre det vanskelig å få til raske endringer i fellesskap • Krevende å få til et likeverdig tilbud på tvers
Tidlig innsats	• Bydelene er tett på brukere og barnehagen er en arena for tidlig innsats • Bydelen kan legge til rette for lokal tilpasning av tjenester	• Utfordringer med oppfølging av barn som flytter mellom bydeler

7.2 Evaluering av modell – Sentralt barnehageeierskap

Tabell 14 Evaluering av sentralt barnehageeierskap

I hvor stor grad oppfyller organiseringen kriteriene?	Alternativ 2 - Sentralt barnehageeierskap	
	Styrker	Svakheter
Kvalitet	• Legger godt til rette for helhetlig og systematisk kompetanseutvikling og vil kunne løfte de svakeste uavhengig av bydel. • Styrket kvalitetsutvikling relatert til strukturkvalitet • Tilbud blir mindre påvirket av dårlig bydelsøkonomi og ulik prioritering i BU	• Et sentralisert fokus på kvalitet kan svekke kvalitetsutviklingen i den enkelte barnehage som er tilpasset den faktiske barnegruppens behov

Effektivitet	• Legger til rette for å jobbe mer helhetlig med å redusere enhetskostnader (Kapasitetsutnyttelse, sykefravær, bemanning osv.) – mer effektiv drift • Styrket ledelse, analysekapasitet og tilgang til støttefunksjoner • Større totalramme å prioritere innenfor	• Stordriftsulempen og svekker lokal tilpasning • For langt fra brukere og manglende innsikt i behov
Sammenheng i tjenestene	• Mer likeverdige tjenester • Økt status for feltet i møte med skole, UDE og skoleledere	• Økt avstand mellom barnehage og øvrige tjenester i bydel • Krevende å kretsamle tverrfaglige tjenestetilbud rundt de mest ressursvake (og kostnadsdrivende) barna og familiene. • Krevende å få til tidlig, koordinert og målrettet intervensjon
Styring og utvikling	• En samlet organisasjon gir bedre muligheter for endringer på tvers og tydeligere styringslinjer og støtte til samordnet implementering.	• Styringen blir drevet av sentrale og ikke lokale behov
Tidlig innsats		• Skaper større avstand fra andre samarbeidende tjenester og reduserer muligheter til å realisere og følge opp Oppvekstreformen.

7.3 Evaluering av modell - Lokalt barnehageeierskap med «fagetat»

Tabell 15 Evaluering av lokalt barnehageeierskap med «fagetat»

I hvor stor grad oppfyller organiseringen kriteriene?	Alternativ 3 - Lokalt barnehageeierskap med «fagetat»	
	Styrker	Svakheter
Kvalitet	• Felles miljø for kvalitetsutvikling og styrking av arbeidet med kvalitet	
Effektivitet	• Legger til rette for bedre ressursbruk på tvers av bydeler. • Kan etablere et helhetlig rammeverk for effektivisering på tvers av bydeler	
Sammenheng i tjenestene	• Beste alternativ for å styrke samhandling innenfor oppvekstfeltet • Legger til rette for bedre samordning mellom bydeler	• Roller, ansvar og myndighet kan bli utydelig

Styring og utvikling	• Legger til rette for felles systemer og strukturkvalitet • Lokal forankring og sentral etat vil kunne styrke strategisk rekrutteringsarbeid • Balanserer behov for lokal forankring med sentral samordning • Styrker muligheter for felles analysemiljø, rammeverk, prosedyrer, rutiner osv. med å samle dette i en «fagetat» • Legger til rette for å utvikle «Oslobarnehagen»	
Tidlig innsats	• Beste utgangspunkt for å styrke samhandling om tidlig innsats. Tidlig innsats krever tverrfaglig arbeid og lokal kjennskap til brukerne	

8 Vurdering for videre arbeid

Vurderingene av modellene for barnehageeierskap har belyst behovet for mer effektiv og samordnet styring av barnehagene i Oslo. Det er argumentert for at oppvekstfeltet i større grad bør sees under ett, noe som også er i tråd med Oppvekstreformen og endring i lovverk, som tydeliggjør plikten til å være samordnet og koordinert. Det handler om å få til et samordnet, mer effektivt og mer likeverdig barnehagetilbud til innbyggerne. En «fagetat» kan implementere politiske føringer, følge opp tiltak i budsjett og tildelingsbrev, samordne kompetanse- og kvalitetsutvikling, ha ansvar for data/ analyse som gir nyttig styringsinformasjon bl.a.

Sentralisering av barnehageeierskap kan forbedre sammenhengen og koordineringen mellom skole og barnehage, og bidra til en helhetlig styrings- og organisasjonsstruktur. Prinsipielt kan sentralisering optimalisere kapasitet, redusere kostnader, jevne ut ressurser, og støtte kostnadseffektiv drift på tvers av bydelene.

Det er også vurdert at sentralisering av barnehageeierskapet kan skape bedre sammenheng og enklere koordinering mellom skole og barnehage og bidra til en mer helhetlig styrings- og organisasjonsstruktur. Prinsipielt vurderes det at styrkene ved sentralisering av barnehageeierskap kan ligge i mulighetene for å optimalisere kapasitetsutnyttelse, redusere enhetskostnader, sikre mer utjevning av ressurser og er et virkemiddel for kosteffektivisering på tvers av bydelene.

Behovet for sammenheng i oppveksttjenestene gjør det relevant å stille spørsmål ved om sentralisert eierskap vil medvirke til ytterligere fragmentering av oppveksttjenestene og splitte disse tjenestene fra øvrige tjenester som leveres av bydelene. Tidlig innsats bygger på at bydelenes kjennskap til barn og familier, og deres evne til å dynamisk tilpasse tjenester til individuelle behov. Dette kan bli mer utfordrende dersom barnehageeierskapet sentraliseres.

Omstillingskostnadene ved å flytte barnehageeierskapet ut av bydelene vil være betydelige, både administrativt og organisatorisk. Organisatorisk krever det en sentralisert enhet som kan ivareta rollen, og den må etableres og utvikles for daglig drift og styring av barnehagene. Det vil kreve både tid og ressurser. Det er også risiko for at en slik struktur kan skape større avstand til praksisfeltet og komplisere samordningen.

Det er belyst at bydelene er best i stand til å legge til rette for tidlig innsats og fange opp behov hos sårbare barn og familier. Det er i bydelene at arbeidet med å realisere Oppvekstreformen utmyntes i praksis, på tvers av tjenesteområder. Bydelenes ledelse er tettest på praksisfeltet og vil i større grad kunne jobbe smidig med organisering av tjenester og forebyggende innsats, sammenlignet med et tilfelle der dette organiseres sentralt.

6-9 bydeler betyr at den enkelte bydel får mer ressurser å spille på og et større ansvars- og myndighetsområde. I Bydelsreformen ligger en føring om at ansvar og myndighet for tjenester som hovedregel skal legges til bydel. Dette er et sentralt virkemiddel for å styrke lokaldemokratisk handlingsrom i bydel og mulighet til å påvirke utformingen av tjenester lokalt. Sentralisert eierskap til barnehagene, som utgjør bydelenes største arbeidsplass, er av den grunn ikke i tråd med dette premisset, som er nedfelt i Bydelsreformen.

8.1 Enhetskostnader og barnehageeierskap

Krav til tilstedeværende styrere i alle barnehager, pedagognorm og bemanningsnorm tilsier at kostnader for bemanning i barnehagene burde være nokså lik på tvers av bydeler. Likevel er det noe variasjoner når det gjelder enhetspris, som blant annet kan forklares av størrelse på barnehagene, husleiekostnader, kapasitetsutnyttelse, lønnsforskjeller, alderssammensetning på barnehagebarna, sykefravær samt behov og praksis knyttet til vikarbruk. Spørsmålet er om slike faktorer best kan styres lokalt, av bydelene, eller gjennom sentralisering av barnehageeierskapet.

På kort sikt gjør kompleksiteten bak drivere for høye enhetskostnader det vanskelig å styre sentralt og enhetlig på slike variabler når barnehagene har ulike eiere. Økt innsats på nærværsfaktorer kan eksempelvis bidra til å redusere sykefravær på sikt, men det krever ledere med eierskap til tiltaket. Sentralisert eierskap, som opererer på avstand fra praksisfeltet, skaper ikke nødvendigvis opplevelse av forpliktelse da ledelsen ikke kan være tett nok på. På den annen side kan sentralisert eierskap av barnehagen bidra til å jevne ut lønnsforskjeller mellom bydelene, fyller opp plasser på tvers av bydelene, tilpasse kapasitet til etterspørsel, styre basert på datamodeller og omstrukturere barnehage tilbudet ved å investere i større enheter. Ingen av disse tiltakene er enkle å realisere på kort sikt.

Driverne for økte enhetskostnader er i stor grad modelluavhengige variabler og er i seg selv ikke en konsekvens av hvordan barnehageeierskapet er organisert, men kanskje i større grad et resultat av forhold på innsiden av organisasjonen. På den annen side har alternative modeller fordeler og ulemper for å identifisere og arbeide med tiltak for å redusere enhetskostnader.

Gitt driverne bak økte enhetskostnader, kan en løsning eksempelvis være å styrke sentralinnsatsen på dette området, samtidig som kommunen sikrer lokalt eierskap til tiltak innrettet mot å redusere disse kostandene. I dette ligger en mellomløsning, der det kan etableres en sentral enhet (fagetat) som blant annet gis i oppdrag å redusere enhetskostnader samtidig som det etableres resultatavtaler med lokal eier av barnehagene for å sikre eierskap til tiltak i bydelene. Noen tiltak vil være sentralt initiert og styrt og andre vil måtte utformes lokalt. En modell som kombinerer barnehageeierskap i bydel med en sentral fagetat, kan derfor være veien å gå.

8.2 Vurdering av risiko ved alternativene

Ved et lokalt eierskap av barnehager vil det uansett være behov for mer sentralisert samordning, analyser for utvikling og kosteffektiv drift osv. enn tilfelle er i dag. Ved å videreføre barnehageeierskap i bydel, uten fagetat, er det en risiko for at utfordringene identifisert med 0-alternativet reproduseres innenfor rammen av større bydelsorganisasjoner.

Ved å sentralisere barnehageeierskapet, er risikoen dels relatert til store omstillingskostnader og dels til at en slik modell vil splitte innbyggerreisene i bydel, noe som vil gå ut over sårbare barn og familier. En annen risiko er at det etableres en byråkratisk overgripende struktur som er betydelig mindre fleksibel enn dagens organisering.

Modellen med fortsatt eierskap i bydel, men med fagetat, har risikoer i seg knyttet til potensiell uklarhet i roller, ansvar og myndighet. Modellen kan også fragmentere organiseringen av oppvekstfeltet ytterligere og endre dagens etatsstruktur. Omstillingskostnadene ved denne modellen vurderes som middels og bygger på at det overføres ressurser til en sentral «fagetat» fra bydelene samt fra byrådsavdeling for utdanning.

8.3 Oppsummering av forslag til tiltak

- 1 Barnehageeierskapet videreføres i bydel.
- 2 Tiltak for å legge til rette for sterkere samordning og felles kvalitetsutvikling i barnehagene på tvers av bydeler kan utredes nærmere.
- 3 Tiltak for å redusere enhetskostnadene (i foreslått modell for barnehageeierskap):
 - Felles lønnspolitikk og lønnsrammer på tvers av bydeler, for å redusere lønnsdrevne ulikheter og konkurranse mellom bydeler.
 - Tiltak for redusert sykefravær og økt nærvær.
 - Økt samordning for å få til god kapasitetsutnyttelse (blir enklere med sentralisering av barnehagemyndigheten fra 1.1.26)
 - På sikt, investere i større barnehager som gir stordriftsfordeler og mer robust bemanning.
 - Bruke analyser av kostnader, fravær, bemanning, belegg mv. for å identifisere og prioritere innsats og tilpasse drift.

