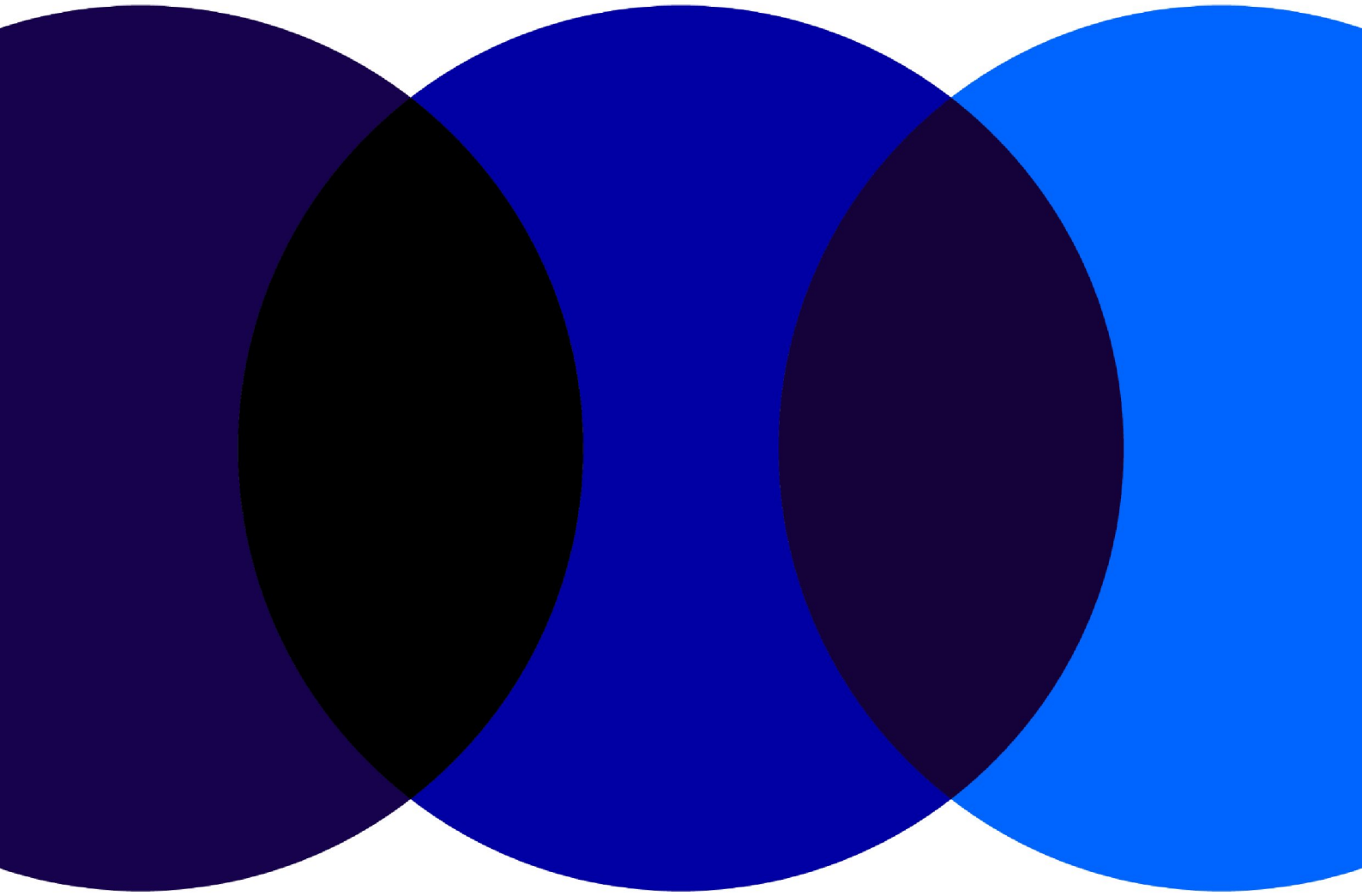
OXFORD RESEARCH

Oslo

Delprogram oppvekst og utdanning



# Ped ad hoc

## Hemmere og fremmere av kvalitetsutvikling i barnehager i Oslo

## Kunnskap for et bedre samfunn

I Oxford Research utvikler vi kunnskap for et bedre samfunn ved å kombinere kompetansen vår innen forskning, strategi og kommunikasjon.

Vi gjennomfører undersøkelser, analyser og evalueringer på en rekke områder, inkludert nærings- og regionalutvikling, velferd, arbeidsmarked og utdanning, samt forsknings- og innovasjonssystemer. Ved å utarbeide solide kunnskapsgrunnlag bidrar vi til at våre oppdragsgivere kan ta velinformerte valg i møte med viktige samfunnsutfordringer.

Oxford Research AS ble etablert i Norge i 2004, og inngår i et nettverk av Oxford Research-selskaper. Selskapene har felles visjon og samarbeider der det gir merverdi for våre oppdragsgivere.

## Vi er miljøfyrtårnsertifisert

Miljøfyrtårn er et anerkjent og effektivt verktøy for sertifisering og miljøledelse, og Norges mest brukte sertifikat for virksomheter som vil dokumentere sin miljøinnsats og vise samfunnsansvar. Som Miljøfyrtårn bidrar vi også til å oppnå flere av FNs bærekraftsmål.

## Oppdragsgiver

Oslo kommune v/ Delprogram for oppvekst og utdanning

## Prosjektperiode

April – oktober 2025

## Prosjektteam

Prosjektleder
Administrerende direktør Rune Stiberg-Jamt

Assisterende prosjektleder
Senioranalytiker Mia Fjelldal Simonsen

Prosjektressurser
Senioranalytiker Morten Grønås-Werring
Senioranalytiker Johan Løkken

Eksperter
Professor Marit Bøe (USN)
Professor Karin Hognestad (USN)

**Oxford Research AS**
Østre Strandgate 12
4610 Kristiansand
Norge
(+47) 40 00 57 93
post@oxford.no www.oxford.no

Miljøfyrtårn®

**The Venn-diagram** is a stylistic representation of Oxford Research's efforts to combine competences in research, strategy and communication, in providing knowledge for a better society.

# Innholdsfortegnelse

**Sammendrag** ..... **1**

**1. Bakgrunnen for prosjektet** ..... **4**

1.1 Mandatet – hva vi fikk i oppgave ..... 5

1.2 Metoden – hvordan data er samlet ..... 6

**2. Slik kan kvalitet i barnehagen forstås** ..... **10**

2.1 Slik kan strukturkvalitet forstås ..... 11

**3. Styringssystemet for barnehagene i Oslo kommune** ..... **15**

3.1 Organisering på bydelsnivå ..... 20

**4. Analyse og hovedfunn - Dette sier dataene om strukturkvalitet** ..... **22**

4.1 Dette sier registerdata om kontekst og strukturkvalitet ..... 22

4.2 Dette sier intervjudata og forskning om strukturkvalitet ..... 28

**5. Hemmere og fremmere for kvalitetsutvikling i barnehagen** ..... **57**

5.1 Hemmere ..... 57

5.2 Fremmere ..... 60

**6. Konklusjon** ..... **63**

6.1 Oppfølgingspunkter ..... 64

**Litteraturliste** ..... **67**

# Sammendrag

Denne rapporten er utarbeidet på oppdrag fra oppvekstprogrammet i Områdesatsingene i Oslo kommune (2017–2026). Målet med områdesatsingen er å skape varige forbedringer i levekår og nærmiljø i områder med særskilte levekårsutfordringer. Delprogram oppvekst og utdanning skal bidra til å gi barn og unge bedre oppvekstsvilkår og høyere gjennomføring i videregående skole. Barnehager ble tidlig identifisert som et satsingsområde, da de representerer et grunnleggende ledd i barns utvikling. Gjennom tidligere innsats, som Barnehageprogrammet (2019–2023), ble det tydelig at strukturelle forhold – som bemanning, sykefravær og administrative byrder – utgjør sentrale rammer for kvalitetsarbeid i barnehagene. Mandatet for denne rapporten har derfor vært å kartlegge hemmere og fremmere for kvalitetsutvikling i barnehager i levekårsutsatte områder i seks bydeler i Oslo (Grorud, Alna, Bjerke, Stovner, Gamle Oslo og Søndre Nordstrand).

## Metode

Gjennom dette prosjektet har vi kartlagt strukturkvaliteten i 18 barnehager med store levekårsutfordringer, samt seks barnehager som fungerer som kontrollgruppe. Barnehagene med levekårsutfordringer har blitt valgt ut fra tre indikatorer som de skårer høyt på:

- Andel barn med annet morsmål enn norsk
- Andel barn med vedtak om spesialpedagogisk hjelp
- Andel barn med redusert oppholdsbetaling

De seks kontrollbarnehagene skårer lavt på de samme indikatorene. Vi har gjennomført 79 intervjuer med informanter fra alle nivåer i barnehagesektoren på bydelsnivå. Bydelene Grorud, Alna, Bjerke, Stovner, Gamle Oslo og Søndre Nordstrand inngår i kartleggingen.

## Kvalitetsbegrepet

Kvalitet i barnehager forstås vanligvis gjennom tre dimensjoner: strukturkvalitet, prosesskvalitet og resultatkvalitet. Strukturkvalitet viser til de ytre rammebetingelsene, slik som bemanning, kompetanse, gruppestørrelser, økonomi og fysiske lokaler. Prosesskvalitet omhandler hvordan det pedagogiske arbeidet faktisk gjennomføres i hverdagen, herunder relasjoner, lek, læring og ledelse. Resultatkvalitet dreier seg om barnas utvikling, trivsel og læringsutbytte. Disse dimensjonene henger tett sammen – gode strukturer er en forutsetning for kvalitativt godt pedagogisk arbeid, som igjen legger

grunnlaget for barns utvikling. I levekårsutsatte områder, hvor behovene er større og mer sammensatte, blir strukturkvalitet ekstra viktig.

## Hovedfunn

Barnehagene vi har undersøkt opererer i en kontekst som på flere måter avviker fra det mange forbinder med en gjennomsnittlig barnehagehverdag. Dette handler om en kombinasjon av høyere andel barn med vedtak eller omfattende tilretteleggingsbehov, og større språklig variasjon i barnegruppene, i tillegg til kulturelle forskjeller og variasjoner i foreldregruppen.

Datamaterialet avdekker en gjennomgående oppfatning om at barnehager i levekårsutsatte områder opererer under et markant høyere press og med en annen type utfordringer enn i øvrige områder.

I møte med store og sammensatte behov finner vi at kapasitet er en begrensende faktor for kvalitet. Funnene peker på en gjennomgående spenning mellom normoppfyllelse på papiret og den reelle bemanningen gjennom dagen. Oslo kommune oppfyller bemanningsnormen formelt, men den reelle bemanningen er sårbar for fravær, møter og plantid. Det er et sentralt funn at plantid/ubunden tid (som er viktig for prosess- og resultatkvaliteten i barnehagen) oppleves som en utfordring for strukturkvaliteten, fordi denne ikke dekkes opp av andre. Det samlede sykefraværet i barnehagene vi har studert ligger høyt (mellom 14 – 15 prosent), og til tross for at det er stor variasjon mellom barnehagene, avdekker rapporten at det høye sykefraværet svekker kontinuitet, smågruppearbeid og planlagte pedagogiske aktiviteter, og øker behovet for vikarer. Der barnehager har en liten, kjent vikarpool, bidrar det til mer stabil kvalitet enn ved sporadisk innleie av vikarer.

Styrerrollen løftes frem som avgjørende for kvalitetsarbeidet i barnehagene. Tilstedeværende styrere som kjenner praksis og følger medarbeidere tett, lykkes bedre med å bygge profesjonsfellesskap, fordele kompetanse og beskytte tid til kjerneoppgaver. Samtidig opplever mange styrere at den administrative byrden (HR, økonomi, systemrapporter) begrenser nærværet i barnehagen og det pedagogiske arbeidet. Det finnes eksempler på organisatoriske grep som avlaster, slik som en mer sentralisert økonomiforvaltning som i bydel Grorud.

Kompetansen i barnehagene fremstår som både en styrke og en utfordring. Ansatte beskriver god generell barnehagefaglig kompetanse, men kompetansen varierer mye innen spesialpedagogikk og ledelse «i rommet». De oppgir samtidig økt behov for foreldreveiledning i levekårsutsatte områder. I barnehagene som ligger i disse områdene bruker personalet mye tid på å veilede foreldre og bygge bro mellom hjem og barnehage, ofte på flere språk. Foreldregruppen i stort stiller gjerne lavere krav til kvaliteten i barnehagen, sammenlignet med foreldregrupper i områder som ikke er levekårsutsatte.

Samtidig er det en risiko for at de mest marginaliserte foreldrene, altså de som ikke aktivt etterspør veiledning, i liten grad fanges opp. Verktøy og satsinger som Språksterk 1–6, CLASS og ambulante team bidrar til felles språk, systematikk og veiledning, men effekten avhenger av kapasitet, oppfølging og lokal implementering.

Organisering og gruppestørrelse har stor betydning for prosess- og resultatkvaliteten i barnehagene. Små og forutsigbare grupper trekkes frem som sentrale for å kunne gi språkstøtte, reguleringshjelp og bygge relasjoner, særlig for de yngste og for barn med vedtak. Flere barnehager rapporterer at fleksibel bruk av ekstraressurser i «randsonene» av dagen (overganger, pauser) gjør at planlagte aktiviteter kan gjennomføres oftere. Samtidig begrenser fysiske forhold ofte muligheten til å dele i små grupper; en del bygg er trange, lite fleksible og krever oppgradering.

Økonomiske rammer oppleves stramme. Det gir mindre handlingsrom til vedlikehold, materiell og vikarbruk ved korttidsfravær. Ansatte kompenserer med kreativ gjenbruk og i noen tilfeller personlige innkjøp. I styringslinjen beskrives et spenn mellom barnehagenes avviksmeldinger som signal om strukturelle utfordringer og bydelsnivåets forventning om problemløsning på lavest mulig nivå. Dette bidrar til en «normalisering» av en presset situasjon.

Kvaliteten barna møter henger tett sammen med stabile rammer, tilgjengelig kompetanse og nær pedagogisk ledelse. Fremmende faktorer er tilstedeværende styrere, vikarkapasitet med kjente vikarer (vikarpool), varig styrket grunnbemanning som brukes strategisk, smågrupper og systematiske profesjonsverktøy fulgt opp i praksis. Hemmende faktorer er vedvarende høyt fravær, udekket plantid som tynner bemanningen i kjernetid, administrative byrder, manglende utnyttelse av kompetanse, uklarhet i forventninger til problemløsning, lite fleksible lokaler og stramme budsjetter. Samlet sett viser rapporten at utfordringene ikke er enkeltstående avvik, men strukturelle forhold som forplanter seg fra styringsnivå til det pedagogiske dagliglivet i barnehagen.

Rapporten identifiserer flere strukturelle forhold som bør følges opp gjennom videre utredning og utviklingsarbeid. Blant de viktigste oppfølgingspunktene er behovet for å undersøke årsakene til det vedvarende høye sykefraværet, vurdere aktivt og tilpasset arbeidsmiljøarbeid, vurdere modeller for administrativ avlastning og tydeligere rolle- og ansvarsdeling mellom nivåene i styringslinjen. I tillegg peker funnene på behov for nærmere gjennomgang av hvordan plantid organiseres i praksis, hvordan bygningsmassen kan støtte pedagogisk arbeid, og hvordan leder- og spesialpedagogisk kompetanse kan styrkes i barnehager med sammensatte barnegrupper. Til sammen peker disse punktene på et behov for å styrke strukturkvaliteten og gi mer stabile rammer for barnehager i levekårsutsatte områder.

# 1. Bakgrunnen for prosjektet

Områdesatsingene 2017-2026 i Oslo har som mål å skape varige forbedringer i levekår og nærmiljø i områder med spesielle utfordringer, slik at flere kan bli økonomisk selvstendige og delta aktivt i samfunnet. Delprogrammet for oppvekst og utdanning har på sin side som mål at flere skal sikres gode oppvekstsvilkår og flere skal fullføre og bestå videregående skole gjennom forbedring av tjenester på oppvekst- og utdanningsfeltet. Bydelene Grorud, Alna, Bjerke, Stovner, Gamle Oslo og Søndre Nordstrand er med i delprogrammet, sammen med Utdanningsetaten. Allerede fra starten pekte barnehagefeltet seg ut som et satsingsområde. Gjennom kartlegginger og innsiktsarbeid avdekket delprogrammet:

- Ulik kvalitet mellom barnehager og mellom avdelinger i en barnehage
- Ulik forståelse av hva kvalitetsbegrepet innebærer, og hva god kvalitet i barnehager i levekårsutsatte områder betyr
- Manglende grad av tilpasning av barnehagens tilbud til barnegruppens behov, med tanke på språklig og kulturelt mangfold og levekår
- Utfordringer knyttet til bemanning, plantid, sykefravær, organisering og kompetanse, som påvirker kvalitetsarbeidet i barnehagene
- Funnene ledet til opprettelsen av Barnehageprogrammet, et underprogram i delprogram oppvekst og utdanning, som varte fra 2019 til 2023.

I Barnehageprogrammet samarbeidet barnehagesjefene og PPT med ulike forskningsmiljøer om å utvikle og gjennomføre prosjekter for å heve kvaliteten i barnehagene i de mest levekårsutsatte områdene i Oslo. Erfaringene fra arbeidet ble dokumentert i evalueringen av Barnehageprogrammet (2024) og inngår som bakgrunn for *Strategi for kvalitet i Oslos kommunale barnehager 2024-2030*.

Gjennom Barnehageprogrammet[1] har delprogram oppvekst og utdanning gjennomført en rekke innsatser for å heve kvaliteten i barnehagene.[2] I flere av prosjektene har bydelene og pedagogisk-psykologisk tjeneste (PPT) erfart at strukturelle forhold utgjør en forutsetning for å lykkes med utvikling av kvalitet i barnehagene. I evalueringen av Barnehageprogrammet er det tre forhold som trekkes spesielt fram som strukturelle hindre:

1. Sykefravær og turnover: Høyt sykefravær og høy turnover medfører at det stadig er nye ansatte og vikarer som skal læres opp, og utviklingsarbeid mister kontinuitet når ansatte blir syke eller slutter

[1] Et underprogram i delprogram oppvekst og utdanning, som varte fra 2019 til 2023
[2] For eksempel Språksterk 1-6, En mer inkluderende barnehage og Ambulante team

2. Omfang av administrative oppgaver: Stor arbeidsmengde med administrative oppgaver (bl.a. oppfølging av sykefravær og rekruttering) tar mye av tiden, både for barnehageeier i bydel og den enkelte styrer. Det etterlater lite tid til ledelse av utviklingsarbeid, faglig oppdatering og styrking av lederkapabiliteter som kompetanse på prosjektstyring og endringsledelse
3. Lite fellestid/bruk av tilgjengelig fellestid: Bruk av fellestid i barnehagene er nødvendig for å motivere ansatte og forankre endringsarbeidet hos alle ansatte. Barnehagene har lite fellestid, men det er også et spørsmål om å bruke tiden riktig.

Samtidig har arbeidet i Barnehageprogrammet avdekket at det kan være uklare ansvarsforhold og ulike rolleforståelser i styringslinjen i barnehagesektoren, fra statlige og kommunale rammebetingelser og føringer, til barnehageeierrollen, styrerrollen og pedagogiske ledere. Dette er samlet sett bakgrunnen for at bydelene Grorud, Alna, Bjerke, Stovner, Gamle Oslo og Søndre Nordstrand igangsatte denne gjennomgangen av hemmere og fremmere for kvalitetsutviklingen i barnehager i Oslo kommune.

## 1.1 Mandatet – hva vi fikk i oppgave

Kvaliteten i barnehagene deles ofte opp i strukturkvalitet og prosesskvalitet. *Strukturkvalitet* utgjør grunnmuren for kvaliteten i barnehagen. Begrepet viser til de ytre rammebetingelsene som legger premissene for det pedagogiske arbeidet i barnehagen (Utdanningsdirektoratet, 2024a). Dette kan være økonomiske vilkår, størrelse og beliggenhet, arealutnyttelse og romløsninger, organisering i baser eller avdelinger, antall ansatte og barn, eller personalets kvalifikasjoner og sammensetning. I tillegg setter politiske føringer og planer klare retninger for drift og faglig innhold. Disse kan dermed danne tallfestete og sammenlignbare kvalitetsmål for deler av virksomheten, og gjør at det er mulig å se på strukturkvalitet i barnehagen i et komparativt perspektiv (Hernes et. al, 2021).

Gjennom dette prosjektet har vi kartlagt strukturkvaliteten i 18 barnehager med store levekårsutfordringer, og seks barnehager som fungerer som kontrollgruppe. Bydelene Grorud, Alna, Bjerke, Stovner, Gamle Oslo og Søndre Nordstrand inngår i denne kartleggingen. Som del av oppdraget oppsummerer vi innledningsvis relevante føringer, forskning og rammeverk for innhold og ansvar i de ulike leddene i styringskjeden. Med dette kunnskapsgrunnlaget som referanse kartlegger vi nåsituasjonen i de utvalgte barnehagene, og beskriver vi hvordan rollene i barnehagesektoren fungerer i dag — fra bydelsnivå til barnehagenivå — og synliggjør likheter og variasjoner både mellom bydelene og mellom barnehagene i utvalget. I tillegg har vi gjennomført en gapanalyse som sammenholder føringer og forventninger med faktisk praksis.

Målet med kartleggingen er å gi et bedre kunnskapsgrunnlag og forståelse for situasjonen i barnehagesektoren i de mest levekårsutsatte områdene av Oslo, for å kunne målrette innsatser som sikrer best mulige rammer for utvikling av gode barnehager med et tilbud som er tilpasset barnegruppens behov.

## 1.2 Metoden – hvordan data er samlet

Det er gjennomført dybdeintervjuer med ulike informantgrupper i de seks bydelene, samt dokumentanalyser av relevant forskning og rapporter, og foreliggende, tilgjengelig statistikk og informasjon fra kommunen om bydelens organisering og deres barnehager. Metoden var forhåndsdefinert av oppdragsgiver og skissert i oppdragets utlysning.

De 24 barnehagene som inngår i studien er stort sett avdelingsbarnehager, og har alt fra to avdelinger på det minste, til åtte avdelinger på det meste. Barnehagene har alt fra 15 til 99 barn, med et gjennomsnitt og en median på 54 - 55 barn.

### Dybdeintervjuer

De viktigste datakildene for å undersøke strukturkvaliteten i barnehagene med særlig vekt på ulike roller i styringslinjen, har vært kvalitative intervjuer med ulike informantgrupper i hver bydel, herunder pedagogiske ledere, styrere, barnehagesjefer og oppvekstsjefer.[3] I tillegg har vi intervjuet representanter fra ambulante team, språksterk 1-6, ledere for spesialpedagogiske ressurser i bydelene, PP-rådgivere, og tillitsvalgte fra Utdannings-forbundet og Fagforbundet. Til sammen er det gjennomført 60 individuelle intervjuer, og seks gruppeintervjuer med til sammen 79 informanter. Alle informanter er valgt ut av oppdragsgiver i samarbeid med bydelene.

Et særlig viktig verktøy i intervjuene med de ulike informantgruppene i dette prosjektet, har vært intervjuguidene. Dette er fordi vi har hatt som mål å sammenligne noen sentrale dimensjoner ved barnehagene på tvers, og noen viktige forhold[4] ved styringslinjene på bydelsnivå. Intervjuguidene er derfor utarbeidet i flere omganger, i samarbeid med oppdragsgiver og våre eksperter, professor Marit Bøe og professor Karin Hognestad. Intervjuguidene til pedagogiske ledere og styrere er i tillegg kvalitetssikret hos et utvalg barnehagesjefer.

[3] Bydelene i Oslo opererer med ulike titler (og ulike nivåer), og barnehagesjef kalles gjerne seksjonssjef eller enhetsleder, mens oppvekstsjef gjerne kalles avdelingsdirektør. Se vedlegg 3.
[4] Som for eksempel oppgave- og rolleforståelse.

| Informantgruppe | Antall | Type intervju |
|---|---|---|
| **Barnehagestyrer** | 21 | Individuelle intervjuer |
| **Pedagogisk leder** | 19 | Individuelle intervjuer |
| **Barnehagesjef/seksjonssjef** | 7 | Individuelle intervjuer |
| **Oppvekstsjef/avdelingsdirektør** | 4* | Individuelle intervjuer |
| **Tillitsvalgt (Fagforbundet og Utdanningsforbundet)** | 2 | Individuelle intervjuer |
| **Leder for spesialpedagogiske ressurser bydelsnivå** | 6 | Individuelle intervjuer |
| **Leder for PPT** | 1 | Individuelle intervjuer |
| **Spesialpedagoger fra PPT** | 3 | Gruppeintervjuer |
| **Representant for språksterk** | 5 | Gruppeintervjuer |
| **Representant fra ambulant team** | 11 | Gruppeintervjuer |

* en barnehagesjef er også fungerende oppvekstsjef, og regnes derfor ikke med her. Vi har ellers intervjuet fire av fem øvrige barnehagesjefer.

### Intervjuer på enhetsnivå

I dette oppdraget har vi gjennomført individuelle intervjuer med 19 pedagogiske ledere og 21 styrere i til sammen 24 barnehager,[5] fordelt likt på de seks bydelene. 18 barnehager har blitt valgt ut ifra tre indikatorer, der de med høyest «skår» på følgende forhold har inngått i utvalget:

- Andel barn med annet morsmål enn norsk
- Andel barn med vedtak om spesialpedagogisk hjelp
- Andel barn med redusert oppholdsbetaling

I tillegg har det blitt etablert en kontrollgruppe med seks barnehager som skårer lavt på de tre indikatorene. Til sammen er det gjennomført 31 intervjuer med ansatte i barnehager i levekårsutsatte områder, og ni intervjuer med ansatte i kontrollgruppen.

I intervjuene med de pedagogiske lederne og styrerne har vi undersøkt oppgavefordeling, og rolleforståelse, den formelle organiseringen i barnehagen, hvordan de håndterer fravær, hvilke ressurser de har, og hvilken kompetanse som finnes i barnehagen og hvordan denne samsvarer med behovene i barnegruppen. I tillegg har det vært sentralt å undersøke hvordan de forstår kvalitetsbegrepet, og hvordan det arbeides med kvalitetsutvikling i egen barnehage. Intervjuene har blitt gjennomført digitalt over Teams.

### Intervjuer på bydelsnivå

På bydelsnivå har vi intervjuet barnehagesjef/seksjonssjef og oppvekstsjefer/avdelings-direktører i hver bydel, samt de ambulante teamene[6] som arbeider i bydelene, og leder for

[5] Tre styrere i utvalget har ansvar for to barnehager.
[6] Ambulant team er et veiledningsteam som finnes i fire av bydelene som inngår i Områdesatsingene, og som skal støtte og gi tilpasset veiledning til barnehageansatte. Se kapittel 3 for nærmere beskrivelse.

de spesialpedagogiske ressursene i hver bydel. I tillegg har vi intervjuet ansatte i språksterk 1-6[7], PP-rådgivere, og tillitsvalgte fra Utdanningsforbundet og Fagforbundet.

Intervjuene med ledere på bydelsnivå (barnehage- og oppvekstsjefer) har belyst de overordnede strategiske valgene, styringsdialogen og rammebetingelsene for kvalitetsarbeidet ute i barnehagene. Intervjuene med ambulante team, språksterk, PPT og ledere for spesialpedagogiske ressurser har gitt et praksisnært bilde av faglige utfordringer, behovet for økt struktur og samspillet mellom allmenn- og spesialpedagogikk. Gjennomgående for alle gruppene er diskusjoner om kvalitet, barnegruppene i områdesatsingens bydeler og felles satsinger som Språksterk 1-6.

## Dokumentstudie

Som et supplement til intervjudataene har vi gjennomført en dokumentstudie. Hensikten har vært todelt: (1) å kartlegge hvilke styringssignaler, normer og kunnskapsgrunnlag som i dag legger premissene for strukturkvalitet i Oslos barnehager, og (2) å triangulere funn fra de empiriske delstudiene.

Gjennomgangen av litteratur har omfattet styringsdokumenter på tre nivåer. På nasjonalt nivå har vi forholdt oss til *Regjeringens barnehagestrategi mot 2030*, Barnehageloven (2005) og *Rammeplan for barnehagen* (2017, med endringer fra 2023). På kommunalt nivå har vi gjennomgått vi *Strategi for kvalitet i Oslos kommunale barnehager 2024–2030* og Oslostandardene. I tillegg har vi supplert med relevante forsknings- og evalueringsrapporter underveis som belyser ledelse, strukturkvalitet og/eller arbeidsvilkår i barnehager. Dokumentene er valgt ut fordi de enten har formell styringsstatus eller gir oppdatert forskning som er relevant for minst ett av hovedtemaene i studien, eller fordi de eksplisitt omtaler barnehager i levekårsutsatte områder.

## Dokumentasjon fra bydelene

Ved prosjektoppstart tok vi kontakt med bydelene for å etterspørre tilgjengelig dokumentasjon vedrørende bydelens organisering av kommunale barnehager. Dette ble gjort i en studie som ble gjennomført av OsloEconomics i 2017, og i dette prosjektet har vi oppdatert beskrivelsene per våren 2025 (se kapittel 3.1 Organisering på bydelsnivå).

## Nøkkeltall fra barnehagene

For å gi kontekst til de kvalitative funnene, presenterer rapporten sentrale nøkkeltall om barnehagene i de inkluderte bydelene. Dataene er hentet fra flere offentlig tilgjengelige kilder. For tall som omhandler andelen minoritetsspråklige barn og andelen barn med vedtak om spesialpedagogisk hjelp, er Utdanningsdirektoratets analyseverktøy

[7] Språksterk 1-6 er et utviklings- og forskningsprosjekt som undersøker hvordan barnehager i flerspråklige områder kan bidra til en god språkutvikling for alle barn. Se kapittel 3 for nærmere beskrivelse.

Analysebrettet, benyttet. Statistikk om utdanningsnivået blant de ansatte er hentet fra Utdanningsdirektoratet og Barnehagefakta. Generelle opplysninger om bydelene er hentet fra Oslo kommunes Bydelsfakta, mens tall for sykefravær på nasjonalt nivå er hentet fra Utdanningsforbundet og direkte fra barnehagene. Generell informasjon om barnehagenes organisering o.l. er hentet fra oslo kommunes hjemmesider. Disse registerdataene danner et viktig bakteppe for å forstå og analysere informantenes erfaringer og beskrivelser av barnehagehverdagen.

## Bruk av KI

ChatGPT og Gemini er brukt i forbindelse med oppsummering av tidligere forskning, og er brukt for å språkvaske, korte ned og sammenfatte tekst i rapporten, og oppsummere funn. De KI-genererte forslagene er kvalitetssikret av prosjektteamet i Oxford research. For å unngå produksjon av fiktive kilder, har prosjektgruppen selv gitt KI-verktøyet innspill til hvilke kilder som skulle benyttes. Det er likevel en kjent svakhet at slike verktøy kan omformulere tekst på en unøyaktig måte eller feilaktig vekte funn. For å sikre kvaliteten er alle KI-genererte tekster blitt kontrollert og validert opp mot primærkildene av prosjektteamet.

## Vurdering av datagrunnlaget

Datagrunnlaget for denne studien er variert og omfattende for en kvalitativ studie. Samlet sett egner datagrunnlaget seg først og fremst for å forstå erfaringer og fenomener i dybden, og det gir rik innsikt på bekostning av generaliserbarhet.

Kvalitative studier gir dyp innsikt i deltakernes opplevelser og perspektiver, og er velegnet for å utforske «hvordan» og «hvorfor» fenomener oppstår. Samtidig medfører metodevalget begrensninger. Små utvalg og kontekstavhengige data reduserer generaliserbarheten, og gjør det vanskelig å overføre funnene til større populasjoner. Dette innebærer at selv om registerdata viser store variasjoner mellom barnehager, vil ikke intervjudataene nødvendigvis fange opp disse forskjellene i deltakernes vurderinger. Enkeltpersoner kan mangle et adekvat sammenligningsgrunnlag for å vurdere sin egen situasjon objektivt. Tendenser til dette blir imidlertid synlige hos informanter som har erfaring fra barnehager med ulik strukturkvalitet; de belyser åpenbare forskjeller som også påvirker prosesskvaliteten. Utover de generelle metodiske betraktningene, er det i tillegg noen spesifikke forhold ved datainnsamlingen som må påpekes:

- **Utvelgelse av informanter:** Utvelgelsen av pedagogiske ledere ble gjort av styrerne selv, og det ble kun intervjuet én pedagogisk leder per barnehage. Dette kan ha påvirket representativiteten i utvalget.

- **Bekreftelsesbias:** Studien har forsøkt å avkrefte etablerte hypoteser, men har møtt utfordringer med å nyansere det som kan beskrives som «etablerte sannheter» hos aktører på høyere nivå, for eksempel knyttet til høyt sykefravær.
- **Overførbarhet:** Funnene fra studien er ikke direkte overførbare til andre barnehager, men gir et dybdeinnblikk i situasjonen for utvalget. Studien identifiserer felles utfordringer i levekårsutsatte områder, men viser samtidig at det er store forskjeller mellom barnehager internt i bydeler og til og med mellom avdelinger i samme barnehage.

# 2. Slik kan kvalitet i barnehagen forstås

Utgangspunktet for analysene er en drøfting av hvordan en kan forstå fenomenet «barnehagekvalitet». I henhold til Utdanningsdirektoratet er ikke kvalitet et entydig begrep (Udir, 2024). I barnehage- og opplæringssammenheng beskrives kvalitet ofte ut fra underområdene strukturkvalitet, prosesskvalitet og resultatkvalitet.

- **Strukturkvalitet** beskriver de ytre forutsetningene, og handler blant annet om fysiske forhold som bygninger og ressurser, personalets kompetanse, bemanning, organisering og økonomi.
- **Prosesskvalitet** beskriver innholdet i tilbudet eller opplæringen, og handler blant annet om hvordan rammeplanen eller læreplanen gjennomføres i praksis, medvirkning, relasjoner, aktivitetstilbud, ledelse og kultur for læring.
- **Resultatkvalitet** er det man ønsker å oppnå med tilbudet. Det kan for eksempel bety at barna eller elevene opplever lek, læring, trivsel og utvikling, aktiviteter og samhandling.

Som Utdanningsdirektoratet påpeker, henger de tre kvalitetstypene sammen. For eksempel kan de ansatte og deres utdanning og kompetanse (deler av strukturkvalitet) påvirke hvordan samspillet mellom barn og voksne blir (deler av prosesskvaliteten), som igjen har betydning for barnas trivsel og utvikling (deler av resultatkvaliteten) (Ibid.).

Forestillinger om kvalitet og veivalg i barnehagesektoren er tett sammenvevd med hvilke mål og visjoner man har for virksomheten. Ulike premissleverandører i sektoren vil kunne ha svært ulike synspunkter på og vurderinger av dette. Barnehageledere, ansatte, foreldre og barn står i ulike posisjoner og har forskjellige behov og ønsker og vurderinger av kvalitet. Dette er viktig å ta i betraktning i det følgende kapittelet.

Generelt handler strukturkvalitet om ytre forutsetninger og ressurser i bred forstand. Dette blir gjerne sett i sammenheng med prosesskvalitet, som handler om de indre aktivitetene, som for eksempel samspill mellom barn, voksne og foreldre, samt ledelse, de ansattes pedagogiske praksis og kvaliteten på aktiviteter og læringsmuligheter i barnehagen. Å vurdere barnehagekvalitet er komplekst, da ulike kvalitetsdimensjoner ofte er sammenvevd, men strukturkvalitet blir i stadig større grad sett i sammenheng med prosesskvalitet i barnehageforskningen (Furenes et. al, 2023). Sammen danner disse altså grunnlaget for resultatkvaliteten.

Da hovedfokus i dette prosjektet har vært strukturkvalitet, gjennomgår vi kort noen hovedelementer i dette begrepet i det følgende kapittelet.

## 2.1 Slik kan strukturkvalitet forstås

Strukturkvalitet handler om de ytre og organisatoriske rammene som legger grunnlaget for god barnehagepedagogikk: bemanningstetthet, andel barnehagelærere, gruppestørrelser, organisering av dagen og huset, åpningstider og ledelsesressurser. Forskning peker på at god prosesskvalitet forutsetter solide strukturer, særlig der barnegruppen har sammensatte behov (Sommersel et. al, 2013). I levekårsutsatte områder er behovsintensiteten høyere og variasjonen større. Dermed blir «gulvet» strukturkvalitet utgjør, ekstra viktig for å få til trygge relasjoner, språkstimulering, lekbasert læring og inkluderende praksis. Dette er også et hovedpoeng i ekspertgruppens brede, oppdaterte kunnskapsoppsummering for regjeringen, som anbefaler å styrke kvaliteten gjennom profesjonsutvikling og full bemanning hele åpningstiden nettopp for å jevne ut sosiale forskjeller. (Kunnskapsdepartementet, 2024).

Barnehageloven (2005, § 1) slår fast at barnehagen skal ivareta barns behov for omsorg, lek, og fremme danning og læring i et helhetlig pedagogisk tilbud. Utdanningsdirektoratet (2024) presiserer at arbeidet med kvalitet skjer i et samspill mellom struktur-, prosess- og resultatkvalitet.

Forskningen peker på noen hovedelementer knyttet til strukturkvalitet:

- Bemanning og kompetanse
- Gruppestørrelse og organisering
- Ledelses- og styringsressurser
- Rammevilkår og økonomi
- Fysiske rammer

### 2.1.1 Bemanning og kompetanse

Strukturkvalitet handler blant annet om hvor mange – og hvilke – ansatte som møter barna. *Bemanningsnormen* krever at barnehagene skal ha minst én ansatt per tre barn under tre år og én ansatt per seks barn over tre år. Normen for pedagogisk bemanning (*pedagognormen*) krever at barnehagen skal ha minst én pedagogisk leder per sju barn under tre år og én pedagogisk leder per fjorten barn over tre år. I tillegg stilles det krav til at pedagogiske ledere må ha utdanning som barnehagelærer eller annen treårig pedagogisk utdanning med videreutdanning i barnehagepedagogikk.[8] Kommunen kan selv gi dispensasjon fra utdanningskravet for inntil ett år om gangen, slik at en person som ikke oppfyller utdanningskravet kan jobbe som pedagogisk leder. Etter at normene ble innført, gjennomførte Utdanningsdirektoratet (2021) en gjennomgang som viste tydelige bedringer i barnehagene.

Tidligere forskning viser at høy barnehagelærertetthet, tilgang til fagspesialister og stabil bemanning gir mer tid til planlagt pedagogisk arbeid, bedre veiledning av assistenter og tettere oppfølging av hvert barn (Kleppe & Bjørnestad, 2019; Utdanningsdirektoratet, 2021; Vassenden et. al, 2011; Alvestad et. al, 2019).

IRIS-undersøkelsen av 825 barnehager fant for eksempel at de barnehagene som oppfylte pedagognormen og hadde personale med videreutdanning, oftere rapporterte om systematisk arbeid med barns trivsel og utvikling (Vassenden et. al, 2011). En kunnskapsoversikt over skandinavisk forskning mellom 2006 og 2011 understreker at bemanning og kompetanse er det strukturelle elementet som har klarest dokumentert sammenheng med både prosess- og resultatkvalitet (Sommersel et. al, 2013). Forskning viser imidlertid at det er stor forskjell på den vedtatte bemanningsnormen som gjelder overordnet i barnehagene og bemanning per barn inne på avdelingen, hvor den formelle bemanningsnormen kun oppfylles i løpet av noen få timer i løpet av dagen, til toss for økt grunnbemanning (Hognestad, 2025; Utdanningsforbundet, 2025).

Det er tidligere rapportert at bemanningsutfordringer i barnehagesektoren blir forsterket i de levekårsutsatte områdene i Oslo (Oxford Research, 2022), som blant annet opplever større utfordringer med å få et tilstrekkelig antall søkere på utlyste stillinger som barnehagelærer og pedagogisk leder sammenlignet med de øvrige bydelene i Oslo. Fafo sin sluttrapport om forsøk med ekstra grunnbemanning i disse bydelene slår fast at flere faste stillinger reduserer vikarbruk og gir mer tid til språkstøtte og foreldresamarbeid – men bare når bemanningsøkningen er varig (Bråten et al, 2024).

[8] Barnehageloven, 2005, § 26; Forskrift om pedagogisk bemanning og dispensasjon i barnehager, 2017, §§ 1 og 2

### 2.1.2 Gruppestørrelse og organisering

Hvor mange barn som samles i en gruppe – og om barnehagen er organisert i avdelinger, baser eller hybride løsninger – påvirker barnas opplevelse av tilhørighet og personalets mulighet til å se hvert enkelt barn.

IRIS-undersøkelsen finner at små, avdelingsdelte enheter gir oversikt og nærhet, mens store barnehager har faglige fordeler og oftere oppfyller nasjonale bemannings- og kompetansekrav. Samtidig krever de store barnehagene ekstra bevissthet for at ingen barn «forsvinner i mengden». Forskerne anbefalte derfor mellomstore[9] barnehager som den beste modellen (Vassenden et. al, 2011). Jensen og Bråten (2024) nyanserer imidlertid diskusjonen ved å peke på at fleksibel bruk av rom og ansatte kan gjøre både base- og avdelingsmodeller velfungerende, så lenge gruppene kan deles ved behov.

### 2.1.3 Ledelses- og styringsressurser

Distribuert pedagogisk ledelse, hvor styrer, pedagogiske ledere og andre nøkkelpersoner deler ansvaret, har vist seg å øke kapasiteten til å lede kvalitetsarbeid (Bøe & Hognestad, 2015). Bøe et. al (2020) finner at barnehagestyrere blant annet opplever høyt stress når de må bruke mye tid på administrasjon og fraværsdekning, istedenfor pedagogisk ledelse.

Hernes et. al (2021) fant at styrere som har tett kontakt med de ansatte har mulighet til å utvikle fellesskapet i barnehagen. Det handler til en viss grad også om styrer er fysisk deltakende ute på avdelingene, eller om styrer har en mer administrativ rolle. Videre peker forskningen på at en tilstedeværende styrer som også er aktiv ute på avdelingene er avgjørende for å skape en felles kultur og fordele kompetanse og personell der behovet er størst (Jensen og Bråten, 2024). Om og hvordan en mer aktiv deltakelse er mulig, ser ut til å blant annet være knyttet til barnehagens størrelse så lenge den økonomiske modellen er slik den er i dag (Hernes et. al., 2021). IRIS-undersøkelsen antyder det samme; at barnehager med klare rutiner for intern kvalitetssikring, brukerundersøkelser og pedagogisk veiledning også hadde ledere som prioriterte pedagogisk arbeid høyt (Vassenden et. al., 2011).

Forskningen plasserer dermed styrers tid og støtteapparat[10] som et sentralt element i strukturkvaliteten, fordi det er her forutsetningene for bemanning, organisering og fysiske rammer blir omgjort til god praksis (Jensen og Bråten, 2024).

### 2.1.4 Rammevilkår og økonomi

Strukturelle komponenter er i høy grad styrt av ting utenfor barnehagen, som for eksempel lovverk, økonomi, politiske beslutninger og tilrettelegging av utdanning

[9] Anslått til ca. 60 barn
[10] Både fra eiere, kjede eller kommune

(Sommersel et. al, 2013). Barnehageloven (2005) gir det juridiske fundamentet for bemannings- og kompetansekrav, barnegruppers størrelse og foreldrebetaling, mens lokale tilskudd og prosjektmidler avgjør om kravene kan realiseres i praksis.

Finansieringen skjer hovedsakelig gjennom statlig rammetilskudd til kommunene, foreldrebetaling (underlagt makspris, inntektsgradert betaling, søskenmoderasjon og ordning med gratis kjernetid), samt kommunale bevilgninger.

### 2.1.5 Fysiske rammer

Byggets størrelse og utforming, spesial- og temarom, flytsoner og uteareal danner den konkrete scenen for lek og læring. Jensen og Bråten (2024) beskriver «den fleksible barnehagen», som kjennetegnes av lokaler som enkelt kan tilpasses ulike aktiviteter og gruppestørrelser, med åpne soner for fellesskap og små rom for fordypning.

Utdanningsdirektoratets forskningskartlegging løfter fram nettopp lokalers størrelse, funksjonalitet og tilgjengelighet som sentrale elementer i strukturell kvalitet (Sommersel et. al, 2013). Når rommene støtter både rolig lek, fysisk utfoldelse og tilbaketrukne samtaler, rapporterer ansatte at de lettere kan møte barnas varierte behov. En slik fleksibilitet forutsetter imidlertid barnehager av en viss størrelse, eller økonomiske betingelser som støtter mindre barnehager.

# 3. Styringssystemet for barnehagene i Oslo kommune

Et sentralt element ved undersøkelse av strukturkvaliteten i barnehagene er ansvarsfordeling og -forståelse hos de ulike rollene og nivåene i barnehagesektoren. For å analysere kvaliteten i lys av strukturelle forhold vil vi derfor først skissere den politiske styringskjeden barnehagene opererer innenfor, og gå nærmere inn på ansvarsområdene til de forskjellige rollene i barnehagesektoren.

Oslo er én av tre[11] kommuner i Norge som styres etter en parlamentarisk styringsmodell. Dette innebærer at den utøvende makten, **byrådet**, er ansvarlig overfor den folkevalgte forsamlingen, **bystyret**.

I Oslo er det **Byrådsavdeling for utdanning** som har det politiske og overordnede ansvaret for barnehagene – sammen med tjenester som grunn- og videregående skole, skolehelsetjenesten og helsestasjonene. Byrådsavdelingen fastsetter årlige budsjetter, kvalitetsstandarder og ulike satsinger og strategier (Hernes et. al, 2021), og skal sikre at bystyrets og byrådets politikk og vedtak på barnehageområdet blir implementert i bydelene.

I motsetning til organiseringen av skolesektoren har ikke barnehagesektoren en egen administrativ etat. Istedenfor er mye av ansvaret lagt til byens bydeler. Byråden for utdanning skal sørge for at bystyrets og byrådets barnehagepolitikk blir fulgt opp lokalt, og setter de rammene bydelene skal operere innenfor (Ibid.).

Oslo er delt inn i 15 **bydeler** som fungerer som lokale forvaltningsenheter. Bydelene er både barnehageeier og -myndighet,[12] og har ansvaret for driften av de kommunale barnehagene og tilsynsansvar for både de kommunale og de private barnehagene. Bydelene står fritt til selv å bestemme hvordan de vil organisere sin barnehageadministrasjon (Ibid.). Da Oslo Economics i samarbeid med Fürst og Høverstad kartla ledelsen i kommunal barnehagesektor i Oslo, fant de at «*hovedinntrykket er at de 15 bydelene har organisert sitt arbeid med barnehager på nær 15 ulike måter*» (Oslo Economics, 2017, s. 7). I barnehageadministrasjonen i bydelene er det forskjeller i antall ledelsesnivåer mellom bydelsdirektør og styrere, fra to nivåer (bydelsdirektør og barnehagesjef) til fire (bydelsdirektør, avdelingsdirektør, seksjonssjef og seksjonsledere)[13] (Hernes et. al, 2021).

[11] De to andre er Bergen og Trondheim.
[12] Fra januar 2026 flyttes myndigheten over barnehagene fra bydelene til Utdanningsetaten.
[13] Den administrative ledelsen av barnehagene er lagt til ulike typer stillinger i bydelene. Titlene og plasseringen i det administrative hierarkiet til barnehagesjefene varierer. I denne rapporten kaller vi for enkelhets skyld alle informanter med ansvar for barnehagene i sin bydel for *barnehagesjef*.

# Rollefordeling og ansvar

I 2023 fikk rammeplanen et eget punkt med bestemmelser som angir barnehageeierens, styrerens og den pedagogiske lederens ansvar og roller i barnehagen. At eierrollen har blitt tydeligere i rammeplanen kan betraktes som en måte å avlaste barnehagestyrerne på i tillegg til å utjevne forskjeller i kompetanse og ressurser på barnehagenivå (Ludvigsen & Homme, 2020, s. 41). Ifølge rammeplanen er et kompetent pedagogisk personale en forutsetning for et barnehagetilbud av god kvalitet.

Nedenfor følger en kort beskrivelse av de ulike leddene i styringskjeden på bydelsnivå og enhetsnivå, og hvilke ansvarsområder disse har. Beskrivelsene er overordnede, ettersom det både er stor variasjon i organisasjonsmodellene mellom bydelene, og noe variasjon i oppgaver, ansvarsområder og fullmakter i de ulike rollene i barnehagesektoren i Oslo (Oslo Economics, 2017). Struktur og ansvarsfordeling på bydelsnivå vil vi komme tilbake til senere.

## På bydelsnivå

**Oppvekstsjef (bydelsnivå, sektorovergripende)**
Oppvekstsjef er i denne rapporten definert som overordnet leder for flere tjenester innen oppvekst og utdanning på bydelsnivå, som også omfatter barnehagene. Bydelene opererer imidlertid gjerne med andre stillingstitler for denne rollen i den administrative organiseringen, som for eksempel *avdelingsdirektør* eller *avdelingssjef*.

Oppvekstsjefene omsetter byrådets og bydelspolitikernes ambisjoner til praksis. De arbeider helhetlig med rammene for kvaliteten i barnehagene (og andre tjenesteområder) i bydelen, og arbeider med forebyggende innsatser, strategier og satsinger for å forbedre oppvekstfeltet som helhet.

**Barnehagesjef (bydelsnivå, sektorspesifikk)**
Barnehagesjefen er i denne rapporten definert som nærmeste leder for bydelens barnehager, og nærmeste overordnede for barnehagestyrerne i bydelen. Bydelene opererer imidlertid gjerne med andre stillingstitler for denne rollen i den administrative organiseringen, som for eksempel *seksjonssjef* eller *enhetsleder*.

Selv om titler og ansvarsområder varierer på dette nivået, kan vi på generelt grunnlag si at barnehagesjefen har det helhetlige ansvaret for utvikling av barnehagene i bydelen. Dette kan omfatte oppgaver som handler om mål og resultatansvar for enheten, i tråd med bydelens styringsprinsipper, videreutvikling av arbeidet med likeverdig og høy kvalitet i barnehagene, språkopplæring og barnehagen som læringsarena, budsjettansvar for bydelens barnehager og samlet ansvar for driften innenfor gitte økonomiske rammer (Oslo Economics, 2017, s. 77).

## På enhetsnivå

**Barnehagestyrer**

I følge rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver (2017), kapittel 2, har styrer det daglige og overordnede ansvaret for barnehagens personalledelse, administrative oppgaver og pedagogiske tilbud. Det ligger blant annet til styrers ansvar å sørge for at personalet utvikler en felles forståelse for oppdraget som er gitt i barnehageloven og rammeplanen (Utdanningsdirektoratet, 2018). Ifølge barnehageloven (2005, § 2) er det styrerens ansvar å knytte barnehagens årsplan til bestemmelsene i rammeplanen, sammen med samarbeidsutvalget.

Styreren har ansvar for å sikre at personalet får ta i bruk sin kompetanse, og skal både legge til rette for og lede barnehagens arbeid med kvalitetsutvikling der hele personalgruppen er involvert. Styreren skal samarbeide med barnehageeier, pedagogiske ledere og personalgruppen om den pedagogiske og administrative ledelsen (Kunnskapsdepartementet, 2022).

**Pedagogisk leder**

Den pedagogiske lederen har ansvaret for å veilede, iverksette og lede det pedagogiske arbeidet, og lede arbeidet med kvalitetsutvikling på sitt område eller for sin barnegruppe. Pedagogiske ledere må ha utdanning som barnehagelærer eller annen treårig pedagogisk utdanning med videreutdanning i barnehagepedagogikk,[14] og pedagogiske ledere har derfor en viktig veiledningsrolle i kraft av sin kompetanse (Kunnskapsdepartementet, 2022).

Mer konkret har de pedagogiske lederne for eksempel ansvar for å lede for kvalitet i hverdagsarbeidet i barnehagen, gjennomføring foreldremøter og foreldresamtaler, å delta i barnehagens og teamets pedagogiske lederteam, opplæring og veiledning av personalet innen eget ansvarsområde, organisere og utarbeide gode rutiner på avdeling, ansvar for tverrfaglig samarbeid med eksterne instanser, ansvar for å bidra til å skape et godt arbeidsmiljø på arbeidsplassen, og medansvar for HMS arbeidet i teamet[15] (Oslo Economics, 2017, s. 76).

## Andre aktører og tiltak

I tillegg til de ulike rollene i styringskjeden i barnehagesektoren, er det også flere aktører i Oslo som bistår barnehagene i sitt kvalitetsarbeid. Sentralt for denne rapporten er PPT, Fagsentrene, Språksterk 1–6 og ambulante team, som er intervjuet i forbindelse med denne rapporten. I tillegg til støttefunksjoner og aktører er det gjennomført en rekke tiltak

[14] Eventuelt kan kommunen gi dispensasjon fra utdanningskravet for inntil ett år om gangen
[15] Kan variere på enhetsnivå

i barnehagene i de levekårsutsatte områdene, blant annet styrket grunnbemanning, som flere av barnehagene i utvalget fremdeles har.

**Pedagogisk-psykologisk tjeneste (PPT)**
PPT er en lovpålagt tjeneste som skal hjelpe barnehager og skoler med å legge til rette for barn og unge med særskilte behov. Tjenesten skal sørge for at det blir utarbeidet sakkyndige vurderinger der loven krever det. PPTs arbeid skal være rettet mot både individuelle behov og kompetanse- og organisasjonsutvikling i barnehagene. Målet er å bidra til at alle barn får et inkluderende, likeverdig og tilpasset pedagogisk tilbud (Utdanningsetaten, u.å.).

**Spesialpedagogiske tjenester i bydelene**
Flere av bydelene har en egen enhet, ofte kalt Fagsenter eller Styrket innsats, som tilbyr spesialpedagogisk hjelp til barn under skolepliktig alder. Disse enhetene har ansvar for å iverksette vedtak om spesialpedagogisk hjelp etter sakkyndig vurdering fra PPT. Hjelpen gis ofte av støttepedagoger som arbeider direkte med enkeltbarn eller barnegrupper ute i barnehagene. Målet er å gi tidlig og målrettet hjelp for å fremme barnets utvikling, læring og trivsel (Oslo kommune, u.å.-a).

**Språksterk 1–6**
Språksterk 1-6 er et utviklings- og forskningsprosjekt som undersøker hvordan barnehager i flerspråklige områder kan bidra til en god språkutvikling for alle barn. De fire Groruddalsbydelene er i ferd med å implementere kvalitetsmodellen Språksterk 1–6 i alle sine kommunale barnehager. Bydel Søndre Nordstrand starter nå opp med sikte på det samme. Den nylige vedtatte strategien i Oslo for kvalitet i barnehager bygger for øvrig på det samme fundamentet som Språksterk 1-6. Språksterk-modellen styrker ansattes profesjonsutvikling, gjennom systematisk arbeid med språkstøttende aktiviteter og refleksjoner over egen praksis. Målet er at alle barnehagebarn og deres foresatte skal oppleve gode utviklings- og språkmiljøer i barnehagene. (Oslo kommune, u.å.-b).

**Ambulante team**
Ambulant team er et veiledningsteam som finnes i fire av bydelene som inngår i Områdesatsingene, og som skal støtte og gi tilpasset veiledning til barnehageansatte. Målgruppen for prosjektet er de ansatte i barnehagene. Veiledningsteamene skal bidra til å øke kompetansen hos de ansatte basert på barnehagenes behov. Målsettingen er at denne måten å jobbe på vil styrke barnehagenes kapasitet, og bidra til å gi et kvalitativt godt og inkluderende barnehagetilbud til hele barnegruppa. De ambulante teamene bruker ulike veiledningsmetoder i arbeid med barnehagene, for eksempel praksisfortellinger, modellveiledning og reflekterende team.

Hensikten med prosjektet er at flere barn skal få hjelp innenfor fellesskapets rammer. Bydel og PPT skal i større grad benytte ressursene slik at barnehagene kan gi et bedre

tilbud til flere barn, ved å styrke kvaliteten i det ordinære tilbudet (Oslo kommune, u.å.-c).

## Rammeverk for Oslo kommunes kvalitets-arbeid i barnehager

Barnehagedriften i Norge reguleres av **barnehageloven** (Lov om barnehager, 2005), som fastsetter krav til finansiering, opptak og kvalitet. § 26 slår fast at bemanningen skal sikre en tilfredsstillende pedagogisk praksis, som vil si minst én ansatt per tre barn under tre år og én per seks barn over tre år. I tillegg er det innført en pedagognorm som krever minst én pedagogisk leder per syv barn under tre år og én per 14 barn over tre år.

**Rammeplan for barnehagen** utdyper og konkretiserer barnehagens samfunnsmandat og innhold. Rammeplanen er en forskrift til barnehageloven og gir tydelige føringer for hvordan barnehageeier, styrer, pedagogiske ledere og øvrig personale skal arbeide for et barnehagetilbud av høy kvalitet for alle barn (Kunnskapsdepartementet, 2022).

Oslo kommune arbeider med en rekke **kvalitetsstandarder**, også kalt «Oslostandarder» for barnehagene. Dette omfatter Oslostandard for tilvenning i barnehagen, Oslostandard for et inkluderende leke- og språkmiljø, Oslostandard for samarbeid og sammenheng mellom barnehage og skole og Oslostandard for pårørendesamarbeid.[16] I Oslostandard for et inkluderende leke- og språkmiljø (2019) defineres blant annet leke- og språkmiljøet som et sett av miljømessige faktorer som omfatter blant annet personal, struktur og organisering (2019, s. 3).

I tillegg har kommunen flere verktøy, retningslinjer og veiledere som støtte til barnehagenes arbeid for kvalitetsutvikling. Relevant for dette prosjektet er innsatsene i utviklingsporteføljen til delprogram oppvekst og utdanning i **Områdesatsingene** i Oslo, som for eksempel Ambulante team og Språksterk 1 – 6, som er tiltak for å gi barnehageansatte i levekårsutsatte områder veiledning og oppfølging i sin arbeidshverdag. Eksempler på **andre tiltak** er økt grunnbemanning i mange av barnehagene i levekårsutsatte områder, og tidligere forsøk med for eksempel reduserte barnegrupper (Bråten et. al, 2024). Med slike tiltak søker kommunen å sikre en jevn og god kvalitet i de kommunale barnehagene i byen, selv om ansvaret er desentralisert til bydelene (Hernes et.al., 2021).

[16] https://www.oslo.kommune.no/barnehage/kvalitet-i-barnehagen/kvalitetsstandarder-og-veiledere/

## 3.1 Organisering på bydelsnivå

En kartlegging fra 2017 (Oslo Economics) viste hvordan bydelene hadde valgt å plassere barnehagene i sin administrative organisering, og hvilke ressurser som var knyttet til ledelse og administrativ/faglig støtte av barnehagene. Vi har oppdatert denne oversikten ved hjelp av barnehagesjefene i de ulike bydelene, slik at den er gjeldende for august 2025.

Organiseringen er enten kategorisert som teambasert eller som tradisjonelt hierarkisk organisert. I bydeler med tradisjonell hierarkisk organisering vil det være samarbeid mellom styrere, men dette samarbeidet må anses som mer uformelt. En teambasert organisering har imidlertid som primærformål å oppnå tett og formelt samarbeid mellom styrere (ibid.).

### Bydel Alna

Bydel Alna har en teambasert organisering, med følgende struktur:

- Bydelsdirektør
- Avdelingsdirektør - Oppvekst og lokalsamfunn
- Barnehagesjef
- Ledergruppe med leder for fag og kvalitetsutvikling og leder for HMS
- 4-5 samhandlingsgrupper med 4-5 årsverk styrere (fagledere)

### Bydel Bjerke

Bydel Bjerke har en teambasert organisasjonsmodell, med følgende struktur:

- Bydelsdirektør
- Avdelingsdirektør – Oppvekst og velferd
- Seksjonssjef
- 3 lederteam
- Styrere

### Bydel Gamle Oslo

Bydel Gamle Oslo har en 4-nivå hierarkisk organisasjonsmodell:

- Bydelsdirektør
- Avdelingsdirektør oppvekst
- Enhetsleder for barnehager
- Styrere

# Bydel Grorud

Bydel Grorud har en 4-nivå hierarkisk organisasjonsmodell:

- Bydelsdirektør
- Avdelingsdirektør for Oppvekst og nærmiljø
- Seksjonsleder for barnehage og helsestasjon
- Styrere

# Bydel Stovner

Bydel Stovner har en hierarkisk organisering, med følgende struktur:

- Bydelsdirektør
- Avdelingsdirektør for Barnehage og Spesialpedagogikk
- 2 seksjonssjefer - Barnehageseksjon Nord og Barnehageseksjon Sør
- Styrere

# Bydel Søndre Nordstrand

Bydel Søndre Nordstrand har en teambasert organisasjonsmodell, med følgende struktur:

- Bydelsdirektør
- Avdelingsdirektør Oppvekst
- Enhetsleder barnehager
- Styrerne er organisert i faggrupper
- Styrere

# 4. Analyse og hovedfunn - Dette sier dataene om strukturkvalitet

Dette kapittelet presenterer og analyserer funn knyttet til strukturkvalitet i kommunale barnehager i levekårsutsatte områder i Oslo, med utgangspunkt i både registerdata og intervjuer fra et utvalg barnehager. Kapittelet beskriver konteksten (bl.a. høy andel minoritetsspråklige barn og flere barn med vedtak) og går systematisk inn i hvordan bemanning, ledelse og rammevilkår påvirker kvaliteten i det daglige pedagogiske arbeidet for barn og ansatte.

Vi har data som er samlet inn fra 24 barnehager. 18 av dem ligger i levekårsutsatte områder i bydelene, mens 6 barnehager fungerer som en kontrollgruppe. Fokuset i dette kapittelet er de 18 barnehagene i levekårsutsatte områder. Der vi spesifikt bruker data fra de 6 kontrollbarnehagene, vil dette tydeliggjøres. I de tilfellene der dette ikke er spesifisert, så gjelder funnene både for barnehagene i levekårsutsatte områder og kontrollbarnehagene.

## 4.1 Dette sier registerdata om kontekst og strukturkvalitet

Det går ca. 35 000 barn i barnehage i Oslo kommune. Med sine 302 kommunale barnehager, er Oslo den kommunen i Norge som eier og driver flest barnehager. Det er bydelene som styrer og drifter de kommunale barnehagene i sitt område med myndighet delegert fra Byrådsavdeling for oppvekst.

Områdesatsingene 2017-2026 i Oslo har som mål å skape varige forbedringer i levekår og nærmiljø i områder med spesielle utfordringer, slik at flere kan bli økonomisk selvstendige og delta aktivt i samfunnet. Vi vil ikke dvele for mye ved mange av tallene for levekår i bydelene som inngår i Områdesatsingene, men vi vil kort se på andelen minoritetsspråklige barn, og barn med vedtak i de seks bydelene, som en del av konteksten for å forstå barnehagehverdagen. Videre er det viktig å se nærmere på de barnehagespesifikke forholdene som har betydning for kvaliteten i barnehagen, slik som bemanning, kompetanse og sykefravær.

Barnehagene vi har undersøkt opererer i en kontekst som på flere måter avviker fra det mange forbinder med en gjennomsnittlig barnehagehverdag. Dette handler om en kombinasjon av høyere andel barn med vedtak eller omfattende tilretteleggingsbehov, og større språklig variasjon i barnegruppene, i tillegg til kulturelle forskjeller og ulikheter i foreldregruppen.

### 4.1.1 Kontekst

Oslo blir ofte kalt «den delte byen», og Oslos bydeler er svært forskjellige i befolkningens sosiale, økonomiske og helsemessige situasjon.

| | Antall barnehagebarn 2024 | Antall barnehager 2024* |
|---|---|---|
| **Alna** | 1320 | 25 |
| **Bjerke** | 1253 | 19 |
| **Søndre Nordstrand** | 1156 | 21 |
| **Grorud** | 1105 | 17 |
| **Stovner** | 1312 | 25 |
| **Gamle Oslo** | 1884 | 26 |
| **Sum** | **8030** | **133** |

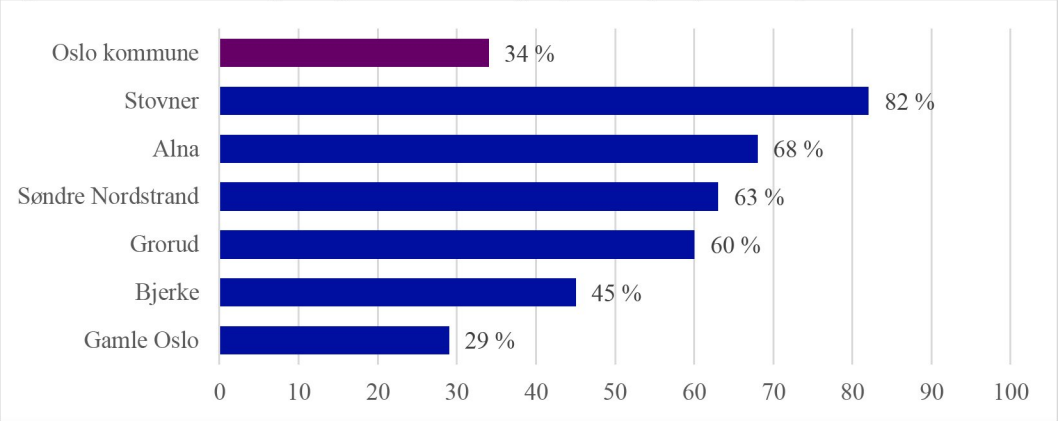
* Kommunale barnehager

Opplysningene om bydelene er hentet fra Oslo kommunes Bydelsfakta, samt statistikk fra Utdanningsdirektoratet, men sammenstilt av Oxford Research.

**Høy andel minoritetsspråklige barn**

De seks bydelene har en vesentlig høyere andel minoritetsspråklige barn i barnehagene enn gjennomsnittet for Oslo.[17] Ifølge tall fra Bydelsfakta (Oslo kommune, 2024) har for eksempel Stovner og Søndre Nordstrand en andel barn med innvandrerbakgrunn som er blant de høyeste i hele byen.

**Figur 1: Andel minoritetsspråklige barn i barnehagene, fordelt på bydelsnivå per 2024**




Kilde: https://analysebrettet.udir.no/barnehage-nokkeltall

I barnehagene som deltar i denne studien er det stor forskjell på barnehagene i de levekårsutsatte områdene og kontrollbarnehagene. I de 18 barnehagene i levekårsutsatte områder er gjennomsnittet for andelen minoritetsspråklige barn på 70 prosent (med en variasjon fra 33 prosent til 100 prosent, median på 68 prosent). For de seks kontroll-

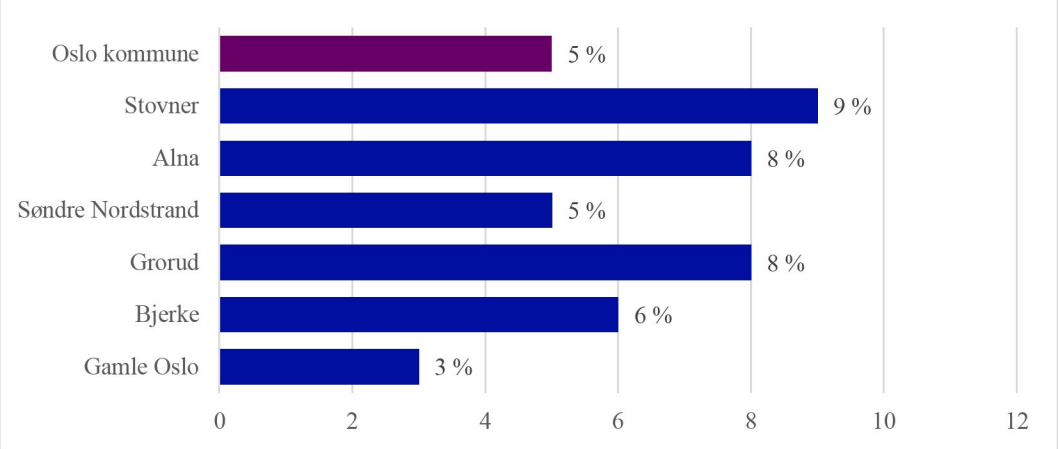
[17] Med unntak av Gamle Oslo

barnehagene er den gjennomsnittlige andelen 22 prosent (med en variasjon fra null prosent til 58 prosent, median på 17 prosent).

**Høy andel barn med vedtak**

De seks bydelene har de siste årene hatt en jevn økning av antall barn med vedtak om spesialpedagogisk hjelp og tilrettelegging i barnehagen grunnet nedsatt funksjonsevne, og har en høyere andel barn med vedtak etter §31 enn gjennomsnittet i Oslo.[18] Ifølge FHI er sannsynligheten for å få autismediagnose blant barn av innvandrere (1-5 år) i snitt fire ganger så høy som for andre (Hansen et al, 2023).[19] Det er også variasjoner mellom ulike land. Slike tall illustrerer hvorfor enkelte områder med mange minoritetsspråklige familier kan ha uforholdsmessig mange barn med spesielle behov i barnehagealder.

**Figur 2: Andel barn med spesialpedagogisk hjelp (etter barnehageloven §31), fordelt på bydelsnivå per 2024**




Kilde: https://analysebrettet.udir.no/barnehage-nokkeltall

Også her er det forskjell på barnehagene i de levekårsutsatte områdene og kontroll-barnehagene. I de 18 barnehagene i levekårsutsatte områder er gjennomsnittet for andelen barn med vedtak på 11 prosent (med en variasjon fra 2 prosent til 26 prosent, median på 10 prosent). For de seks kontrollbarnehagene er den gjennomsnittlige andelen 3 prosent (med en variasjon fra null prosent til syv prosent, median på 1,5 prosent).

## 4.1.2 Tall om strukturkvaliteten i barnehagene

I det følgende går vi gjennom noen sentrale tall knyttet til strukturkvaliteten i barnehagene i områdesatsingens bydeler.

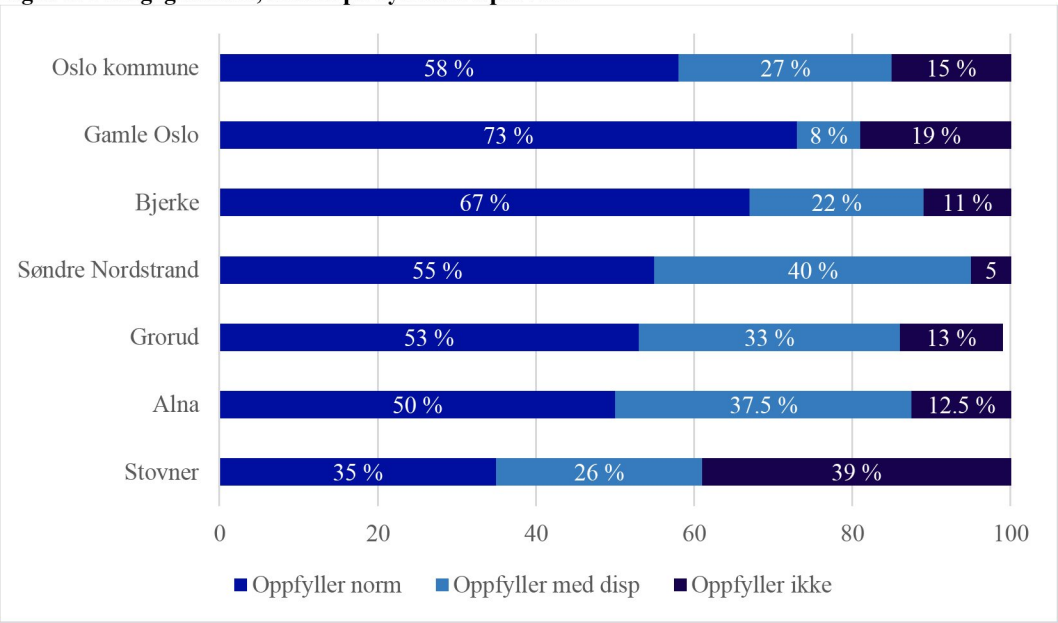
[18] Med unntak av Gamle Oslo og Søndre Nordstrand
[19] Blant barn av to norskfødte foreldre i utvalget hadde 0,25 prosent autismediagnose. Blant barn av to foreldre som har innvandret hadde rundt én prosent autismediagnose. https://tidsskriftet.no/2022/03/originalartikkel/autismespekterforstyrrelser-hos-barn-i-forskolealder-i-sor-trondelag-2016-19 .

**Bemanning**

Grunnbemanningen i barnehager er regulert i barnehageloven § 26. I bestemmelsens andre ledd står det: *Barnehagen skal minst ha én ansatt per tre barn når barna er under tre år og én ansatt per seks barn når barna er over tre år. Barn skal regnes for å være over tre år fra og med august det året de fyller tre år.* I grunnbemanningen inkluderes pedagogiske ledere, barne- og ungdomsarbeidere og assistenter som utfører oppgaver innenfor det ordinære barnehagetilbudet (Byrådsavdeling for utdanning, 2023).

Oslo kommune oppfyller bemanningsnormen i samtlige 15 bydeler.[20] Det samme gjelder de 24 barnehagene som deltar i denne studien. For pedagognormen er det mer varierende. Neste figur viser at det varierer mellom bydelene hvor stor andel av barnehagene som oppfyller pedagognormen, med og uten dispensasjon, og hvor stor andel som ikke oppfyller pedagognormen.

**Figur 3: Pedagognormen, fordelt på bydelsnivå per 2024**




Kilde: https://www.udir.no/tall-og-forskning/statistikk/statistikk-barnehage/pedagognormen/

Ti av barnehagene oppfyller pedagognormen uten dispensasjon. Ni av barnehagene oppfyller pedagognormen med dispensasjon, mens fem barnehager oppfyller ikke pedagognormen. Vi finner ingen forskjeller her mellom barnehagene i de levekårsutsatte områdene og kontrollbarnehagene.

[20] Se statistikk på dette her: https://www.udir.no/tall-og-forskning/statistikk/statistikk-barnehage/antall-barn-per-ansatt/

### Styrer

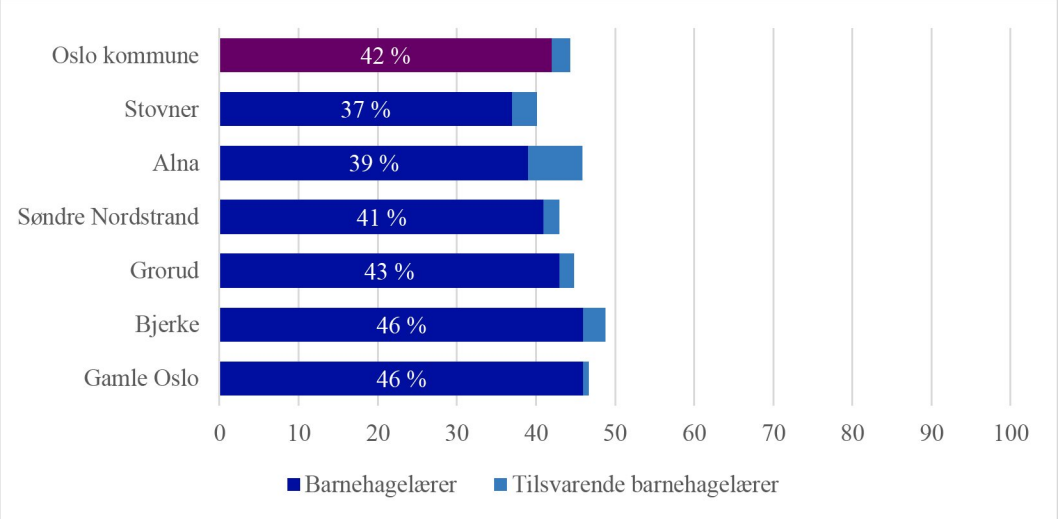
Barnehageloven § 24 stiller krav til styrer og bestemmelsen fastslår at barnehagen skal ha en forsvarlig pedagogisk og administrativ ledelse. I august 2023 trådte det i kraft en ny bestemmelse om krav til styrer i forskrift om pedagogisk bemanning og dispensasjon i barnehager. Formålet med den nye bestemmelsen er å sikre tilstedeværelse av styrer i barnehagen gjennom å tydeliggjøre unntak fra hovedregelen. Hovedregelen er at hver barnehage skal ha en styrer, og styrer skal ha daglig kontakt med og oppfølging av hver barnehage, jf. § 4 (Byrådsavdeling for utdanning, 2023).

En gjennomgang i 2022 viste at hver fjerde barnehage i Oslo delte styrer (Løkås, 2022). Vi har gjennomført en ny gjennomgang av de kommunale, ordinære barnehagene i de seks bydelene i områdesatsingen, og finner at det kun er ti av de 124 barnehagene som deler styrer. I likhet med gjennomgangen i 2022, finner vi at Søndre Nordstrand skiller seg positivt ut, hvor ingen barnehager deler styrerressurser. I barnehagene som deltar i denne studien er det tre av de 21 styrerne vi intervjuet som hadde ansvar for mer enn én barnehage. Alle disse barnehagene ligger i levekårsutsatte områder.

### Kompetanse

Med virkning fra januar 2017 har Oslo kommune forhandlet frem en avtale med Utdanningsforbundet og Fagforbundet som setter et mål om at minst halvparten av personalet i Oslos kommunale barnehager skal ha barnehagelærerutdanning eller tilsvarende pedagogisk utdanning. I avtalen heter det også at andelen fagarbeidere skal økes opp mot en fjerdedel av de ansatte (Hernes et al, 2021, s. 14). Oslo opplever imidlertid utfordringer med å nå dette målet. Særlig barnehagene i bydelene som ligger et stykke fra sentrum har problemer med rekruttering. Sentrumsbarnehagene på sin side, melder om høy turnover av nyutdannede (Hernes et al, 2021, s. 5).

**Figur 4: Utdanningsnivå blant de ansatte i barnehagene, fordelt på bydelsnivå per 2024**




Kilde: Udir: https://www.udir.no/tall-og-forskning/statistikk/statistikk-barnehage/ansattes-utdanning-andel/

For de 24 barnehagene som har deltatt i denne studien, er gjennomsnittet for barnehagelærere 41 prosent. Det er ingen store forskjeller mellom barnehagene i de levekårsutsatte områdene (42 prosent) og kontrollbarnehagene (39 prosent).

**Sykefravær**
Det legemeldte sykefraværet i barnehagesektoren lå i 2024 på 9,5 prosent. Dette er dobbelt så høyt som gjennomsnittet for alle yrkesaktive, som ligger på 4,8 prosent (Utdanningsforbundet, 2025).

I barnehagene vi har undersøkt, ligger sykefraværet enda høyere. I gjennomsnitt ligger sykefraværet på rundt 14 – 15 prosent, men med stor variasjon mellom de 24 barnehagene. Det høyeste registrerte sykefraværet for 2024 er 34 prosent, og det laveste er 6,2 prosent. Medianen ligger på mellom 13 og 14 prosent. Det er ingen forskjeller mellom kontrollbarnehagene og de øvrige barnehagene i utvalget. Det høye sykefraværet innebærer at barnehagene er svært sårbare for selv korte, planlagte fravær, plantid eller overganger mellom vakter hvor det fremdeles kan være mange barn til stede. I tillegg øker behovet for vikarbruk og omrokkering, og kan resultere i til at planlagte pedagogiske aktiviteter og møte-/plantid oftere må vike (se kapittel 4.2.1 om bemanning).

**Turnover**
Gjennom en tidligere kartlegging vi har gjennomført om rekruttering til barnehagene i bydelene som inngår i Områdesatsingene (Oxford Research, 2022) fant vi at turnover-raten generelt er høy i Oslo når det gjelder ansatte med barnehagelærerutdanning eller tilsvarende, som lå på rundt 36 prosent i perioden fra 2017 - 2021. Undersøkelsen viste at det var lite variasjon i turnover-raten mellom bydelene i Områdesatsingene sammenlignet med de øvrige bydelene i Oslo. Samtidig var det forskjeller mellom bydelene innad i Områdesatsingene, hvor turnover-raten var særlig høy i Søndre Nordstrand og Alna, mens Gamle Oslo og Grorud hadde lavest turnover. På tvers av bydeler i Områdesatsingen ble en stor del av turnoveren knyttet til unge/nyansatte som enten flyttet ut av Oslo ved etablering, eller som møtte et «praksissjokk» der lederansvar og kravene i levekårsutsatte områder opplevdes tyngre enn forventet. Dette ble forsterket av begrensede muligheter for å avansere i jobben. I tillegg ble mer generelle forhold som arbeidsmiljø/ressurspress i barnehager med mange barn med særskilte behov trukket fram.

## 4.2 Dette sier intervjudata og forskning om strukturkvalitet

Oslo kommune har de siste årene iverksatt en rekke satsinger for å øke kvaliteten i de kommunale barnehagene. Kommunens ulike føringer og strategier har i stor grad forholdt seg til de viktige strukturelle rammebetingelser nevnt over, spesielt personalressurser og kompetanse (Hernes et al, 2021).

Flere utsagn fra intervjuer illustrerer en krevende driftssituasjon: pedagogiske ledere som bruker egen fritid og private midler for å dekke materiellbehov, fravær av forutsigbar plantid og tilfeller der basale fysiske forhold svikter. Samtidig uttrykkes en form for dagligdags «normalisering» – at man «finner seg i» en kritisk situasjon for å få ting til å gå rundt. Slike observasjoner rammer inn drøftingen: utfordringene er ikke enkeltstående avvik, men strukturelle forhold som forplanter seg fra styringsnivå til (det pedagogiske) dagliglivet i barnehagen.

### 4.2.1 Bemanning

Styrerne og de pedagogiske lederne forteller at det i utgangspunktet er «nok folk når alle er på jobb», men at kvaliteten i praksis er avhengig av faktisk tilstedeværelse og riktig kompetanse i rommet. Flere peker her på et tydelig spenn mellom normoppfyllelse på papiret og opplevd bemanning i praksis. Som en pedagogisk leder uttrykker det:

---

*Det er for mange barn i forhold til bemanningstetthet. Det er visse tider hvor dette dekkes opp, men det er ikke hele dagen. Og det er veldig sårbart ved sykdom.*

Pedagogisk leder, Søndre Nordstrand

---

Forskning viser samtidig at det er stor forskjell på den vedtatte bemanningsnormen som gjelder overordnet i barnehagene og bemanning per barn inne på avdelingen. Her identifiseres et gap mellom den formelle bemanningsnormen og det antallet av personal i grunnbemanningen som faktisk er til stede i arbeid med barn og barnegrupper gjennom dagen. Avdelinger for barn over tre år med styrket grunnbemanning, oppfyller den formelle bemanningsnormen per barn i to timer (mellom klokka ni og klokke elleve) i løpet av en hel dag inne på avdelingen. Avdelinger med styrket grunnbemanning har også styrkning av sin bemanning gjennom hele dagen. Lavest bemanning per barn i forhold til den vedtatte formelle bemanningsnormen finner vi på avdelinger for barn under tre år uten styrket grunnbemanning (Hognestad, 2025).

**De uforutsette fraværene**

De uforutsette fraværene, og særlig sykefravær, beskrives som en av hovedutfordringene for kvalitetsarbeidet i barnehagene. Dette undergraver en sentral forutsetning for god strukturkvalitet, der forskning understreker at en stabil bemanning er avgjørende for å kunne gi tid til planlagt pedagogisk arbeid og tettere oppfølging av hvert barn (Kleppe & Bjørnestad, 2019; Utdanningsdirektoratet, 2021; Vassenden et. al, 2011; Alvestad et. al, 2019). De ansatte i barnehagene peker på at kontinuiteten i relasjoner og planlagte smågrupper brytes, og at nøkkelpersoners fravær gjør at tid og oppmerksomhet flyttes fra utviklingsarbeid til sikker drift. De ansatte i barnehagene oppgir at aktiviteter som krever høy personaltetthet, som turer, ofte blir nedprioritert når det ikke er nok folk på jobb. I tillegg er det flere som peker på at det går utover viktig møteaktivitet, noe denne styreren opplever som en utfordring for kvalitetsarbeidet i barnehagen:

---

*Møter blir nedprioritert når bemanningen er presset. Og det er alvorlig. Man får ikke planlagt uka, får ikke satt tiltak på barn som har forandret adferd, ikke adressert hms-utfordringer. Man mister fagligheten, og da er det fort at det blir barnepass og ikke pedagogikk.*

Styrer, Stovner

---

Barnehagene som har deltatt i denne studien rapporterer om høyt sykefravær (se kapittel 4.1.2 Tall om strukturkvaliteten i barnehagene), hyppige vikarbytter og høy turnover. Dette svekker muligheten for kontinuitet i arbeidet med å utvikle prosesskvalitet, fordi stadig nye ansatte må få opplæring og fordi faglig utvikling stopper opp når nøkkelpersoner blir syke eller slutter (Holte et. al, 2022).

Flere av barnehagene vi har snakket med, deltar i prosjektet med økt grunnbemanning. De ansatte beskriver dette som et viktig tiltak for å redusere sårbarheten ved fravær. Dette samsvarer med funnene fra en evaluering gjennomført av Fafo, som viste at økt grunnbemanning ikke førte til en tydelig nedgang i sykefraværet totalt, men gjorde barnehagene mindre sårbare for uforutsett fravær. Planlagte aktiviteter lot seg oftere gjennomføre, behovet for vikarer ved korttidsfravær ble redusert, og styrerne rapporterte om færre utfordringer knyttet til sykefraværsoppfølging (Bråten et. al, 2024). Dette er en av oppgavene som oppleves som en sentral *stressor* for mange styrere (Bøe et. al, 2020). I likhet med funnene til Fafo (Bråten et. al, 2024), oppleves det av de fleste ansatte i barnehagene som at det ikke nødvendigvis er realistisk med et lavere sykefravær, og at dette hovedsakelig skyldes naturlige svingninger i de ansattes liv (sykdom, livshendelser), kombinert med et arbeid hvor det er vanskelig å tilrettelegge gjennom ved å gjøre andre oppgaver.

Perspektivet fra bydelsnivå bekrefter at de strukturelle rammene for bemanning er krevende, spesielt knyttet til håndtering av høyt sykefravær og rekruttering av riktig

kompetanse. Selv om bydelen har fått økte ressurser, påpeker ledelsen at de lovpålagte tjenestene, som barnehagedriften, ikke er unntatt kravet om effektivisering.

---

*Vi snakker mye om økonomi. Vi skal jo som alle andre tilpasse oss framtidig kommuneøkonomi. Selv lovpålagte tjenester må tenke nytt og effektivisere. Blant annet styrer vår bydel mot et merforbruk, så hvordan barnehagene skal organiseres i fremtiden snakker vi mye om.*

Barnehagesjef

---

Mens ledernivået i bydelene anerkjenner at det kan være behov for flere ansatte i noen av barnehagene med særlige behov, ligger det et strategisk press på å jobbe med kvalitet og effektivitet innenfor de eksisterende rammene.

**Det planlagte fraværet**

Det planlagte fraværet beskrives også som en utfordring. Dette vil si tider i løpet av dagen hvor det ikke er full bemanning, men hvor det fremdeles er mange barn igjen på avdelingen. Dette kommer gjerne som følge av vaktskifter, pauseavvikling osv.

I tillegg er det mange ansatte i barnehagene, særlig styrere, som opplever ubunden tid eller plantid på avdelingen som en utfordring for kvaliteten i barnehagene, fordi denne ikke dekkes opp av andre. Plantid er regulert i tariffavtalen. Selv om plantid beskrives som en viktig forutsetning for kvalitetsutviklingsarbeidet, beskrives det likevel som en større utfordring at viktig kompetanse og nærvær forsvinner fra avdelingen. Dette beskrives som sårbart i både barnehagene i levekårsutsatte områder og kontrollbarnehagene. Samtidig er det flere informanter som peker på at det kan ha større konsekvenser for barnegruppene i barnehagene i de levekårsutsatte områdene:

---

*Barna trenger enda tydeligere planer og flere ansatte som er til stede. Det som er ganske paradoksalt, er at med barn med vedtak, følger mer papirarbeid og møtetid. Dette tar igjen bort ansatte fra barna i løpet av barnehagens åpningstid. De fire timene med ubunden tid er lik for alle, uavhengig av kontekst.*

Tillitsvalgt, Fagforbundet

*Åtte timer plantid med to pedagoger på avdelingen er en utfordring. Mindre bemanning, mindre tilstedeværelse. Det er en veldig klar negativ del. De åtte timene kan utgjøre mye for barn som trenger det.*

Styrer, Alna

---

Med andre ord ser det ut til at økt plantid, som ikke dekkes opp av andre pedagoger, til en viss grad har noen ulemper for personale og barna. Disse utfordringene er potensielt større i levekårsutsatte områder. Funnet bekreftes også av en FOU- rapport som Rambøll har gjennomført for KS (Rambøll, 2019). Det fremheves som en særlig utfordring at

mange gjennomfører plantid på tidspunkt hvor det er mange barn på avdelingen som hadde hatt utbytte av flere pedagoger. Samtidig finner vi mange eksempler på ansatte som strekker seg svært langt for å unngå at plantiden skal bli en byrde for de andre ansatte og barna, hvor flere velger å gjennomføre plantid på ettermiddagen.

Generelt finner vi at styrerne i liten grad legger seg opp i hvordan avdelingene løser plantiden for de pedagogiske lederne og barnehagelærerne, annet enn uttalte forventninger til eventuelt samarbeid mellom de pedagogiske lederne. Vi finner heller ingen fastsatte planer for hva plantiden skal brukes til i barnehagene vi har undersøkt. Dette gjelder både for barnehagene i levekårsutsatte områder og kontrollbarnehagene.

I FOU-rapporten fra Rambøll fremheves det at plantid er en styrke for kvaliteten i barnehagen ved å bidra til at rammeplanen oppfylles på en god måte, og er et godt virkemiddel for å bidra til kvalitet i barnehagen (Rambøll, 2019). Prosesskvaliteten kan dermed sies å være styrket, fordi høyere pedagogtetthet og mer konsekvent bruk av plantid gir bedre faglig innhold til barnehagedagen. Samtidig ser det ut til å ha konsekvenser for strukturkvaliteten, fordi det kan bety færre ansatte til stede med barna. Kombinasjonen av økt pedagogtetthet og plantid som ikke dekkes opp kan være en forklaring på funnet over om at den reelle bemanningssituasjonen avviker fra normene relativt store deler av dagen.

**Vikarbruk**

Når fravær først oppstår, beskrives vikarbruk som avgjørende for om kvaliteten lar seg opprettholde. Samtidig forteller de ansatte at det kan være stor variasjon mellom vikarene, og at det ikke alltid fungerer som den ekstra ressursen det er ment å være. Dette henger blant annet sammen med en barnegruppe hvor det beskrives at det er særlig viktig med en kjent og trygg personalgruppe. Her er det også forskjeller mellom bydelene, hvor Grorud og Bjerke har opprettet en egen vikarpool. Dette beskriver de ansatte i barnehagene i disse bydelene som et viktig grep, blant annet fordi de faste vikarene er med på planleggingsdager, og får den samme opplæringen som resten av personalet.

Der barnehagen har en liten, fast vikarpool, beskrives også vikarene som en forlengelse av grunnbemanningen. De kjenner barna og rutinene, og bruken av disse fører til at turer, møter og inndeling i smågrupper som oftest lar seg gjennomføre som planlagt.

De ansatte beskriver samtidig at økonomien i bydelene er så dårlig at de ikke kan ta seg råd til vikarer med mindre situasjonen er prekær eller at sykefraværet strekker seg ut over arbeidsgiverperioden. I disse tilfellene forteller både styrere og pedagogiske ledere at de må tenke alternativt for å få hverdagen til å gå opp. Dette er som oftest at de omrokerer ressurser mellom avdelinger, men vi finner også eksempler på at styrer selv går inn som vikar på avdeling, og at de ansatte signaliserer til foreldre at de er underbemannet.

### 4.2.2 Kompetanse

Den generelle kompetansen i barnehagene beskrives av de fleste informantene som god. Samtidig er det variasjoner i hvordan informantene opplever kompetansen innenfor for eksempel spesialpedagogikk, ledelseskompetanse, eller kompetanse som de mener er særskilt viktig for områdesatsingens bydeler. I tillegg er det flere som peker på stor variasjon i ansattgruppen knyttet til språk og kulturell bakgrunn. Vi vil kort gjennomgå noen sentrale kompetansefelt som trekkes frem av informantene. Generelt er mange informanter samstemte om at barnegruppene i levekårsutsatte områder ikke nødvendigvis trenger noe annet enn barnegrupper i andre områder, men at de trenger *mer* av det samme. Dette krever også mer av de ansatte i disse bydelene, som en leder ved et av fagsentrene forteller:

---

*De trenger mer av alt. Våre barn trenger en trippel vitamindose. Mer språk, mer stabilitet, mer forutsigbarhet, mer organiserte aktiviteter. Som sikrer at de utvikler seg. Der mener jeg at levekårsutsatte bydeler burde hatt en annen norm enn andre steder, det burde vært en skjevfordeling for å sikre oppveksten til disse barna. Det er kanskje den største forskjellen mellom øst og vest.*

Leder for Fagsenter

---

Noen pedagogiske ledere er tydelige på at de har søkt seg til områdesatsingens bydeler for å kunne utnytte kompetansen sin best mulig og utgjøre en forskjell. Samtidig forteller flere styrere at de opplever stor variasjon blant de ansatte, hvor det også er deler av ansattgruppen som mer «tilfeldig» har endt opp med å arbeide i barnehage, og ikke nødvendigvis er like skikket til yrket.

Ledere på bydelsnivå bekrefter at de også opplever et gap mellom den formelle barnehagelærerutdanningen og de komplekse behovene som finnes i barnegruppene i levekårsutsatte områder. Enkelte ledere stiller spørsmål ved om utdanningen ruster pedagogiske ledere godt nok for utfordringene de møter, spesielt når det gjelder å lede voksne med ulik språklig og kulturell bakgrunn, samt håndtere den økte mengden barn med særskilte behov. Dette synet støttes av refleksjoner fra PPT, som forteller at nyutdannede ofte får bakoversveis fordi utdanningen ikke passer for barnehagene i disse områdene. Fra et styringsperspektiv betyr dette at bydelene og barnehagesjefene må ta et større ansvar for å bygge intern kompetanse. Dette er en sentral årsak til at bydelene satser på felles, systematiske tiltak som *Språksterk*.

**Språklig og kulturell kompetanse**

Nesten samtlige av de pedagogiske lederne, styrerne og ledelsen på bydelsnivå, forteller om stor variasjon i ansattgruppen knyttet til språk og kulturell bakgrunn. Dette gjelder både for ansattgruppen i de levekårsutsatte områdene, og i kontrollbarnehagene. Dette trekkes som oftest frem som en stor ressurs, spesielt dersom den ansatte også behersker norsk godt. De ansatte blir da beskrevet som en viktig brobygger og et kulturelt anker for barna med lignende bakgrunn, og en svært viktig ressurs i relasjonen med de foresatte. I barnehagene vi har undersøkt, utgjør minoritetsspråklige barn rundt 70 prosent av barnegruppene i barnehagene i levekårsutsatte områder.[21] I tillegg snakkes det gjerne opptil 20 ulike språk i barnehagene. Dette er også bakgrunnen for Språksterk 1 – 6, som er et utviklings- og forskningsprosjekt som undersøker hvordan barnehager i flerspråklige områder kan bidra til en god språkutvikling for alle barn. Ifølge flere av informantene på ulike nivåer, krever dette mer av de ansatte i barnehagene som ligger i disse områdene. Ettersom de fleste barna har foreldre med et annet morsmål enn norsk, fører dette til at de ansatte må være gode språklige forbilder, samtidig som arbeidet krever kompetanse i å tolke og forstå ulike kulturelle referanser

Selv om de fleste trekker flerspråkligheten frem som en ressurs, er det også mange som peker på at det kan føre til utfordringer, hvor det oppstår misforståelser mellom de ansatte, eller mellom ansatte og de foresatte, på grunn av språket. I tillegg er det noen av styrerne som forteller at språkferdighetene blant de ansatte ikke er gode nok til å kunne være gode språklige forbilder for barna. Noen få forteller i tillegg om verdikonflikter og ulike kulturelle forventninger. Blant annet at det kan være ulike oppfatninger av at barnehagene markerer Pride. Tyngdepunktet i utsagnene handler likevel ikke om selve markeringene, men om å skape en felles profesjonell praksis på tvers av kulturell og språklig variasjon, og om å gjøre denne praksisen forståelig for både ansatte og foresatte med ulike referanserammer.

**Spesialpedagogisk kompetanse**

De ansatte i barnehagene forteller om varierende kompetanse knyttet til spesialpedagogikk. Dette er et viktig punkt, da forskning peker på at tilgang til fagspesialister er en sentral del av strukturkvaliteten som gir bedre oppfølging av hvert barn (Kleppe & Bjørnestad, 2019). Noen styrere og pedagogiske ledere i barnehagene i de levekårsutsatte områdene forteller at barn med særskilte behov og vedtak utgjør en så stor del av hverdagen deres at det er et område de har blitt veldig gode på. Andre barnehager, både i levekårsutsatte områder og kontrollbarnehagene, oppgir mangelfull kompetanse innen spesialpedagogikk. Denne variasjonen i barnehagene bekreftes av lederne fra fagsentrene, barnehagesjefer og oppvekstsjefer. En informant fra PPT forteller at utdanningen ikke gjenspeiler situasjonen i barnehagene i levekårsutsatte områder:

[21] Her er det forskjeller mellom kontrollbarnehagene og barnehagene i de levekårsutsatte områdene, se kapittel 4.1

*Den formelle utdanningen, jeg tror bare det er en time på spesialpedagogikk? Og de som utdanner seg får jo bakoversveis i disse barnehagene, for utdanningen passer ikke for barnehagene som ligger i disse områdene. Jeg tenker at en del av disse styrerne egentlig ikke er rustet til å drive sine barnehager.*

PPT

Det er også informanter som beskriver god kompetanse på for eksempel autismediagnose, blant annet som følge av god oppfølging fra fagsenteret i sin bydel, men at kompetansegapet er større når det gjelder barn med generelle strev som ikke har diagnoser eller vedtak.

Videre forteller enkelte informanter fra fagsentrene og PPT at de opplever usikkerhet knyttet til «hvem sine barn» det er, altså hvem som har hovedansvaret for å gi barn med spesielle behov og vedtak det de har krav på. En kartlegging av Spesialpedagogisk hjelp til barn under opplæringspliktig alder i Grorud og Ullern viste at et flertall av de pedagogiske lederne i levekårsutsatte områder oppga at personalet i liten grad klarte å gi barn med vedtak den hjelpen de trengte når støtteressursen ikke var der. Etter Kommunerevisjonens vurdering var det risiko for at barn ikke alltid fikk alle sine vedtakstimer, samt at ikke alle vedtakstimene ble gitt av personer med kompetanse i tråd med vedtaket. Riktig kompetanse er en forutsetning for at innholdet i timene blir av høy kvalitet (Kommunerevisjonen, 2024, s. 37).

**Ledelseskompetanse**

Informantene forteller at de opplever varierende ledelseskompetanse blant de pedagogiske lederne. Noen nyutdannede barnehagelærere beskrives som stjerneskudd som går rett inn i lederrollen og får det til på kort tid. For mange ser det imidlertid ut til å ta to - tre år før de opplever å kunne lede en avdeling godt, og enkelte kommer aldri helt dit uten tett oppfølging. Flere peker imidlertid på at ledelsesdelen i utdanningen oppleves som lite praksisnært, at overgangen er stor, og kanskje spesielt i disse bydelene hvor de har mange barn og foresatte som trenger ekstra tett oppfølging. Samtidig vektlegger de fleste informantene, særlig styrere og pedagogiske ledere, at ledelseskompetansen er svært personavhengig. Det gjør at kvaliteten i ledelsesutøvelsen blir variabel og sårbar. Flere ledere på bydelsnivå peker her på balansen mellom faglig autonomi og behovet for styring og systematikk. Her vil spørsmålet være om man skal erstatte den variable, individuelle kompetansen med en mer systematisk og standardisert tilnærming til lederrollen. Hvis pedagogiske lederes praksis i større grad knyttes til tydelige verktøy for veiledning, oppfølging av felles indikatorer (som CLASS), og obligatoriske lederutviklingsprogram, vil sårbarhet ved sykdom og turnover potensielt bli redusert. En slik økt systematikk kan sikre en mer konsistent prosesskvalitet på tvers av avdelinger.

Samtidig kan en for sterk vekt på styring og standardisering true den faglige autonomien, som er nødvendig for at lederne skal kunne tilpasse barnehagens praksis til den enkelte barnegruppes komplekse behov, og som er særlig viktig i levekårsutsatte områder.

Informantene beskriver ledelseskompetansen blant pedagogiske ledere som avgjørende for om barnehagen lykkes med å omsette intensjoner til daglig pedagogisk praksis. Oppgaven oppleves imidlertid både faglig og operativt krevende, ifølge både styrere og pedagogiske ledere. Den pedagogiske lederen må holde retning i pedagogikken, lede laget i rommet, fordele oppgaver, følge opp barn med ekstra behov og sikre at språk- og reguleringsstøtte faktisk skjer i situasjon. Samtidig peker flere på at ledelseskompetansen naturlig nok varierer med erfaring. Nye pedagogiske ledere trenger tid, veiledning og støtte for å etablere tydelige forventninger og felles metode, og kan møte motstand i en ansattgruppe som består av mer erfarne medarbeidere. Erfarne pedagogiske ledere beskrives oftere som tryggere til å modellere praksis, gi korte veiledningssløyfer og justere planen uten at kvaliteten ryker. Beskrivelsen som går igjen, er at kvaliteten blir person- og tidsavhengig når pedagogiske ledere får lite nærværstid med barna og de andre ansatte i barnehagen, og mye av energien bindes opp i å dekke hull i turnus eller håndtere uforutsette fravær.

Et tilbakevendende tema i intervjuene er behovet for tydelige rolle- og ansvarsavklaringer mellom de ansatte på avdelingene. Flere beskriver at «alle gjør alt» i praksis når det er travelt, og at ubunden tid og plantid kan fragmentere tilstedeværelsen til barnehagelærerne dersom den tas ut uten bevisst plan for hvem som leder laget i rommet. Der to pedagogiske ledere deler en avdeling, løftes gevinster som mer faglig bredde og mulighet for tettere oppfølging, men også utfordringer med at begge har ubunden tid som ikke dekkes opp, i tillegg til at man kan oppleve at man ikke fungerer godt sammen. Dette samsvarer med nyere forskning som viser nødvendigheten av tydelig avklaring av ansvar, roller og forventinger når det er flere pedagogiske leder på avdelingen (Hognestad & Bøe, 2025; Wadel, 2021).

**Kompetanse i foreldreveiledning**

Kompetanse i foreldreveiledning fremstår i datamaterialet som en sentral og kvalitativt annerledes oppgave i barnehager i levekårsutsatte områder sammenlignet med barnehager i mer ressurssterke områder.[22] Foreldreveiledning trekkes frem i intervjuene som en svært viktig og tidkrevende del av arbeidet, og behovet fremstår som betydelig større i levekårsutsatte områder enn i andre områder. Flere informanter beskriver hvordan rollen deres utvides til å veilede foreldre i grunnleggende oppdragelse, grensesetting og digitale vaner. Flere pedagogiske ledere vi har snakket med, har tidligere arbeidserfaringer fra andre bydeler både innenfor og utenfor områdesatsingen, og forteller om svært ulike

[22] Dette gjelder både kontrollbarnehagene, men også for barnehager i mer ressurssterke områder i andre bydeler som flere av de pedagogiske lederne har arbeidet i tidligere.

behov og krav fra foreldregruppene. En pedagogisk leder forteller at dette påvirker kvaliteten i barnehagen:

---

*Når foreldrenes forventninger er høye, og vi som ansatte må gå høyt, da øker det kvaliteten i seg selv også. Men i bydelene som har lavere levekår så tenker jeg at foreldrene ikke er like involverte i barnas utvikling, og måten de stiller spørsmål er at de skal kle seg godt når de skal ut, så forventningene sånn sett er ganske lave sammenlignet med andre områder. Selv om foreldrene ikke stiller disse kravene så må vi likevel gi barna dette. Der har vi et stort ansvar, selv om foreldrene ikke vet hva de kan forvente.*

Pedagogisk leder, Alna

---

Samtidig indikerer erfaringer fra Språksterk 1-6 og annen forskning at det er en betydelig risiko for at de mest marginaliserte foreldrene, altså de som ikke aktivt etterspør veiledning, i liten grad fanges opp. Studier viser at familier med flerspråklig- og innvandrerbakgrunn har en tendens til å kommunisere mindre med personalet og være mindre involvert, og at de opplever flere barrierer i samarbeidet (Ovati et al., 2024, Murray et al., 2015; Norheim & Moser, 2020, van der Wildt et al., 2024). Det udekkede behovet for veiledning kan derfor være enda større enn det barnehagene klarer å dekke i dag.

Denne foreldreveiledningen innebærer en utvidet rolleforståelse for de ansatte. Funnene peker på at foreldrenes forventninger i levekårsutsatte områder kan oppleves som lavere og mer rettet mot praktiske behov, som for eksempel påkledning eller om barnet har spist. Dette medfører at personalet føler på et ekstra stort ansvar for å sikre et pedagogisk tilbud av høy kvalitet, selv når foreldrene ikke nødvendigvis etterspør det. Samlet sett krever foreldreveiledning i disse områdene en bred og sammensatt kompetanse som strekker seg utover tradisjonell pedagogikk.

**Utnyttelse av eksisterende kompetanse**

Det er mange faglig sterke ansatte i barnehagene, men det er varierende tilbakemeldinger på hvorvidt barnehagen får nyttiggjort seg av kompetansen som finnes i ansattgruppen eller ikke. Dette handler blant annet om noen strukturelle utfordringer, hvor et høyt sykefravær fører til manglende gjennomføring av møter som er viktige for utviklingen av profesjonelle fellesskapet, som avdelingsmøter eller pedagogiske ledermøter. I Strategi for kvalitet i Oslos kommunale barnehager beskrives dette som en gjennomgående utfordring i barnehager i levekårsutsatte områder: «… *barnehager i levekårsutsatte områder har mindre kapasitet til å jobbe med profesjonsutvikling og implementering av*

*innsatser. Personalet har mindre tid og kapasitet til veiledning og til å jobbe med profesjonsfellesskap i barnehagen.»*[23]

Likevel er det noen styrere som forteller om grep de har tatt for å klare å utnytte kompetansen i sin ansattgruppe på en god måte. En styrer forteller blant annet at de setter av tid til å gjennomgå didaktiske planer i fellesskap:

---

*Hver måned skal didaktiske planer for neste måned levers til meg. Da har vi 20 minutter hvor alle kommer med planene sine, og vi leser dem sammen og kaster litt ball rundt det faglige. Det er en fin tid, særlig hos de nyutdannede – vi ser de gjerne gaper over mye. Jeg utfordrer dem litt i måten å tenke på. Og i de møtene så er det gjerne utfordringer som de lurer på. Jeg bruker mye tid på veiledning.*

Styrer, Bjerke

---

Der slike ordninger fungerer, beskrives en styrer som er tilstedeværende i barnehagen som avgjørende, hvor de ansatte følges opp på en god måte, slik sitatet over er et eksempel på.

### 4.2.3 Oppgavefordeling og rolleforståelse

Vi finner at både pedagogiske ledere, styrere, barnehagesjefer og oppvekstsjefer forteller at de er innforstått med hva som forventes av deres rolle, og i liten grad har behov for noen tydeliggjøring av ansvarsfordelingen mellom de ulike rollene på barnehagefeltet i bydelen. Samtidig forteller en pedagogisk leder at de ansatte påtar seg en rekke roller utover sin kjernekompetanse: «*Systemet er lagt opp til at man blir ingeniør, vaktmester, kokk, psykolog for foreldre. Det er ikke styrer som legger det på meg, men systemet. Det tar mye tid vekk fra barna.»* (Pedagogisk leder, Bjerke).

Vi finner også tegn til at særlig pedagogiske ledere, men også noen styrere, mangler oversikt over hvilke arbeidsoppgaver som tilfaller barnehagesjef og oppvekstsjef. Styrerne har god oversikt over hva de kan spørre barnehagesjef om, og vet stort sett hvem de skal kontakte på bydelsnivå med ulike henvendelser de har. Likevel rapporterer noen styrere at det kan skape utfordringer dersom man mangler en forståelse på tvers av hverandres arbeidsoppgaver:

---

*Vi har jo vært på ledersamling, men vi kjenner ikke hverandres oppgaver. For å kunne bistå hverandre, så må vi kunne forstå hverandre. Men jeg føler bydelen jobber mot det nå.*

Styrer, Stovner

---

[23] Strategi for kvalitet i Oslos kommunale barnehager (2024, s. 6)

Dette berører et sentralt aspekt ved ledelse og styring, hvor forskningen peker på at distribuert pedagogisk ledelse, der flere deler ansvaret, kan øke kapasiteten til å lede kvalitetsarbeid (Bøe & Hognestad, 2015). En forutsetning er imidlertid at ansvaret er tydelig fordelt. Et avgjørende spørsmål knyttet til styring på flere nivåer, er det som blir kalt «problemet med mange øyne», og som handler om hvem som er ansvarlig overfor hvem (Ludvigsen mfl., «6. Ny styringsstruktur og styrket eierrolle»). Sammenvevde og komplekse styringsmønstre gjør spørsmålet om ansvarlighet mangfoldig, komplekst, potensielt inkonsekvent og tvetydig. I styringslinjen mellom bydel og barnehage beskrives variasjon i hvor tydelig forventningene er. Noen informanter opplever klar retning og støtte i styringsdialogen, andre beskriver at budskap og prioriteringer blir mer diffuse nedover i organisasjonen og «oversettes» forskjellig mellom avdelinger. I slike tilfeller beskrives en økt risiko for at planer blir ord på papir, mens det daglige pedagogiske arbeidet styres av akutte behov.

### 4.2.4 Gruppestørrelse og organisering

Intervjuene peker på at de minste barna og barn med vedtak har størst utbytte av små og forutsigbare grupper. Dette samsvarer med IRIS-studien av strukturelle faktorers betydning, som også fant at større barnehager krever sterkere struktur og tydelig ressurstilpasning. De peker på at store basebarnehager oftere oppfyller formelle krav, men tenderer mot større grupper og at pedagogiske ledere i mindre grad er sammen med barna (Vassenden, Thygesen, Bayer, Alvestad, & Abrahamsen, 2011).

Ledere på bydelsnivå er bevisste på at de må benytte ressursene best mulig. Dette gjelder spesielt i barnehager som har fått økt grunnbemanning for å kompensere for krevende barnegrupper. I den strategiske dialogen oppfordres styrerne til å tenke nytt og effektivisere. Fra bydelsledelsens ståsted handler dette om ressursstyring og å lage en kultur der flytting av personell mellom avdelinger kan sees på som et positivt kvalitetstegn. En oppvekstsjef forteller at de ønsker å utforske muligheten for rullering mellom barnehagene for å sikre breddekompetanse, slik man har sett i andre nordiske byer.

**Gruppestørrelse**

Små barnegrupper eller muligheten for å dele barnegruppen inn i mindre enheter i løpet av dagen beskrives som essensielt i disse barnehagene. Dette henger sammen med at det er mange barn som krever ekstra oppfølging, og at mindre barnegrupper fungerer bedre for både barna og de ansatte. Dette er i tråd med forskning som peker på at hvordan barnehagen er organisert – enten i avdelinger, baser eller hybride løsninger – påvirker barnas opplevelse av tilhørighet og personalets mulighet til å se hvert enkelt barn (Vassenden et. al, 2011). Det er en kvalitetsindikator i det pedagogiske arbeidet å ha mulighet til å dele i grupper med færre barn (Alvestad et. al,2019). En styrer forteller at

de opplever mindre barnegrupper som et mer effektivt tiltak for kvalitetsutviklingen i barnehagen enn økt bemanning:

---

*Vi var så heldige i min barnehage at vi hadde to prosjekter. En med redusert barnegruppe, og en hadde økt grunnbemanning. Jeg så økt verdi av redusert barnegruppe, hvor mye bedre arbeidsrammer det var, og hvor mye mer delaktige de var. Med økt grunnbemanning er det fremdeles like mange barn som skal ha oppfølging.*

Styrer, Søndre Nordstrand

---

Sitatet peker både på hvordan redusert gruppestørrelse gir bedre arbeidsrammer og mer deltakelse for barna. Ved økt bemanning varier bemanningstettheten på avdelingen gjennom hele dagen på grunn av møter, pauser og annet arbeid utenfor avdelingen (Hognestad, 2025), mens redusert barnegruppe er en mer stabil faktor i utregning av bemanningstettheten.

**Organisering**

Informantene beskriver at der de lykkes best, brukes ressursene bevisst etter behov. Dette kan for eksempel være måten en styrer har valgt å fordele ansatte på ulike avdelinger, for å spre kompetanse. Økt grunnbemanning omtales også som et verktøy som må plasseres strategisk for å ha effekt. Dette samsvarer med funnene fra Fafos evaluering av forsøket med økt grunnbemanning, hvor det i noen barnehager har vært uklart hva den ekstra ressursen skulle bidra med, og at det har manglet en tydelig stillingsbeskrivelse. Dermed har noen av de ekstra ressursene slitt med å finne sine arbeidsoppgaver, at de ikke har fått brukt kompetansen sin på best mulig måte (Bråten et. al, 2024). En styrer forteller at de har brukt den økte grunnbemanningen bevisst på en fleksibel måte, for å kunne imøtekomme behovet i deres barnehage. I dette tilfellet forteller styreren at det har vært av betydning hvilken bakgrunn ressursene har:

---

*Vi har to ekstra stillinger i barnehagen. Det er ment for barnehagelærere, men etter hvert fikk vi inn to BUAer istedenfor. Da la jeg inn en føring på at de ressursene skulle brukes på huset der det var behov. Så jeg har ikke innleid vikarer lenger. Disse kjenner hele huset, kan hoppe inn hvor som helst. Foreldrene kjenner dem, barna kjenner dem, det er ikke nye fjes fra PVS som kommer inn, det er helt konge. Så jeg vil heller ha en slik type ressurs, enn en ekstra pedagog. Du kan ikke flytte de rundt, det er det som er litt problemet med å bruke barnehagelærere i de stillingene.*

Styrer, Bjerke

---

Informantene peker ellers på at ekstra kapasitet gir mest igjen når den planlegges for randsonene hvor det vanligvis er mange barn, rundt overgangene (pauseavvikling, overgang fra innetid til utetid), slik at turer og andre aktiviteter som er avhengige av høy

personaltetthet kan gjennomføres. Fra et forskingsprosjekt i et annen kommune med barnehager i levekårsutsatte områder, fant man imidlertid at styrket grunnbemanning over tid, skapte andre muligheter i det pedagogiske arbeidet, men at eier og styrers ledelse var viktig for å utnytte kompetansen best mulig (Hognestad et. al, 2025).

### 4.2.5 Ledelses- og styringsressurser

Gjennomgående fremheves betydningen av en tilstedeværende og synlig styrer som en avgjørende faktor for kvaliteten i barnehagen. Dette er en av de tydeligste og mest samstemte tilbakemeldingene fra informantene gjennom denne studien, og går igjen i samtlige nivåer vi har snakket med.

Styreren beskrives som lederen av kvalitetsarbeidet, til tross for metodefrihet og høy grad av autonomi blant de pedagogiske lederne. De fleste pedagogiske lederne vi har snakket med beskriver sin leder som tilgjengelig og støttende, men det er også noen som forteller om fraværende styrere som har lav grad av gjennomsiktighet i hvordan de arbeider for å lede barnehagen, og at dette oppleves som et problem. En pedagogisk leder forteller:

---

*Hvis en styrer hadde vært til stede syv timer hver dag og sett hvordan ting foregår i praksis, så tenker jeg at det er mer naturlig for hen å se ting man trenger å fange opp i forhold til personale. Vi er fire veldig forskjellige avdelinger. (...) Styreren er mye borte. Hen legger ut timeplan, og da kan det være intervju kl. 13 på mandag, et møte kl. 14 tirsdag, styrermøter på onsdag. Det er ikke slik at det står hva hen gjør de 7,5 timene på jobb. Hen er ikke fysisk til stede alle dager, og gir ikke tilbakemelding etterpå om hva hen har gjort. Det gjorde de andre styrerne jeg har forholdt meg til.*

Pedagogisk leder, Stovner

---

Slike beskrivelser får støtte fra studier som finner at nærværende ledelse der styrer kjenner avdelingenes praksis, er en nøkkelfaktor for kvalitet og for å unngå at avdelinger utvikler seg til «barnehager i barnehagen» (Hernes et. al, 2021; Jensen & Bråten, 2024; Ljunggren et. al, 2017). Funn fra kartlegginger i Oslo viser i tillegg at styrere som har tett kontakt med ansatte lettere utvikler et faglig fellesskap, mens fraværende styrere og stor avstand mellom ledelse og avdelinger gir mer sprik i kvaliteten (Hernes et. al, 2021; Jensen & Bråten, 2024). Dette samsvarer med evalueringen av arbeid med kvalitet i barnehagen som viser at både pedagogisk ledelse som gir hele personalet prosesseierskap, og ledelse som ivaretar og forvalter barnehagens knappe tidsressurser, er sentralt for å lykkes med kvalitet (Haugset et. al, 2019).

Bydelsledelsen ser sin rolle som å etablere en god struktur for oppfølging av styrerne gjennom lederoppfølgingssamtaler. Barnehagesjefene vektlegger at styringssystemet er tillitsbasert, og at de er avhengige av at styrerne faktisk rapporterer om utfordringer.

Samtidig er det enkelte styrere og ambulante team som påpeker at barnehagesjefene sjelden er ute i barnehagene, og at dette kan være en potensiell svakhet i forståelsen av hvilke utfordringer de står i.

**Administrativ byrde**

Samtidig som en tilstedeværende leder fremheves som en fremtredende faktor for god kvalitet i barnehagen, peker flere informanter på en administrativ byrde som hindrer styrerne i å være nettopp det. En leder ved et av fagsentrene advarer mot faren for at styreren til slutt blir en «administrator» på grunn av mange rapporteringssystemer. Dette samsvarer med forskning som finner at barnehagestyrere opplever høyt stress når de må bruke mye tid på administrasjon og fraværsdekning, istedenfor pedagogisk ledelse (Bøe et. al, 2020). Hva som oppleves som administrativ byrde, er med høy sannsynlighet varierende fra person til person, og skillet mellom administrasjon og pedagogiske oppgaver er ikke alltid tydelig. Forskningen plasserer uansett styrers tid og støtteapparat som et sentralt element i strukturkvaliteten, fordi det er her forutsetningene for bemanning, organisering og fysiske rammer blir omgjort til god praksis (Jensen og Bråten, 2024). En styrer i Søndre Nordstrand påpeker at de må håndtere HR- og IT-oppgaver de ikke er utdannet for: «*Jeg er barnehagelærer med lederutdanning*» (Styrer, Søndre Nordstrand).

En rapport fra Rambøll viser at styrerne oppgir at de den siste uken brukte 34 prosent av tiden på administrasjon, 25 prosent på personalledelse, 18 prosent på pedagogisk ledelse og 15 prosent som vikar på avdeling (Rambøll, 2023). I barnehagene vi har undersøkt, oppgir styrerne at de i gjennomsnitt bruker nesten halvparten av tiden sin på administrative oppgaver i løpet av en uke. Selv om utvalget ikke er stort nok til å være representativt, forteller styrerne at med flere barn med vedtak og særskilte behov, følger også flere administrative oppgaver.

Her er det samtidig en forskjell mellom bydelene i utvalget. I bydel Grorud er den økonomiske administrasjonen flyttet ut på bydelsnivå. Her oppgir styrerne fra Grorud i gjennomsnitt mindre tid (ca 30 prosent) på administrative oppgaver enn styrerne i de andre bydelene. Selv om utvalget ikke er representativt, tyder likevel intervjuene med styrerne på at sentraliseringen har vært et effektivt grep for å redusere den administrative byrden på enhetsnivå. På motsatt side oppgir styrerne i Søndre Nordstrand at de bruker svært mye tid (litt over 60 prosent) på administrative oppgaver i løpet av en uke. Hvorvidt dette er tilfeldig eller et resultat av hvordan bydelen organiserer seg, er uklart. Samtidig forteller en av styrerne fra Søndre Nordstrand at de i løpet av de siste årene har blitt pålagt oppgaver som tidligere ble utført av lønnskontoret i bydelen:

*Vi har fått mer og mer oppgaver, særlig administrativt. Nå skal vi inn i systemer, regne ut ansiennitet til ansatte - det gjorde lønnskontoret før, nå skal vi gjøre det. Når man ikke gjør dette ofte så bruker man mye tid på det. Man må lese seg opp for å gjøre tingene rett, og det tenker jeg kan være mindre effektivt. Det spiser av tid som man burde brukt til andre ting.*

Styrer, Søndre Nordstrand

Flere av bydelene har utviklet et årshjul som inneholder viktige frister for administrative oppgaver i løpet av året. Omfanget av den administrative arbeidsbyrden beskrives som særlig belastende for styrerne, men det er også noen av barnehagesjefene som forteller at den økende mengden administrative oppgaver går på bekostning av kvalitetsutviklingen også på bydelsnivå:

*Det er jo slik at mye tilfaller meg. Jeg skulle gjerne hatt en administrativ kontakt. Det blir mindre tid til oppfølging av kvalitet og innhold. Arbeidsmengden er egentlig større enn ett menneske kan levere.*

Barnehagesjef

**Teambasert støtte**

Noen av bydelene tilbyr teambasert støtte for styrerne. Alna har etablert fire samhandlingsgrupper med fire til fem styrere i hver, hvor de kan «ta opp caser, reflektere over det sammen, for å kunne få litt andre synspunkter på ting» (Styrer, Alna). Tilsvarende har Bjerke organisert styrerne i tre lederteam som møtes jevnlig for å diskutere drift og fag. Også i Søndre Nordstrand er styrerne organisert i faggrupper hvor styrerne samarbeider på tvers. Disse horisontale samarbeidsstrukturene beskrives som en viktig motvekt til den vertikale og «fjerne» styringsdialogen (se kapittel 4.2.3 Oppgavefordeling og rolleforståelse). De skaper arenaer for kollegastøtte, faglig utvikling og felles problemløsning.

### 4.2.6 Rammevilkår og økonomi

Uavhengig av rolle – fra tillitsvalgt og pedagogisk leder til styrer og barnehagesjef – er dommen over barnehagenes økonomi nærmest unison: den er «dårlig». Dette ordet gjentas systematisk av informanter fra alle bydeler og nivåer i organisasjonen. En tillitsvalgt oppsummerer den generelle følelsen slik: «*Det er verdens beste jobb, men den har dårlige rammer*» (Tillitsvalgt, Fagforbundet).

Dette økonomiske presset manifesterer seg i konkrete, daglige utfordringer. En styrer i Grorud forteller at manglende midler direkte går ut over barn og unge, og barnehagene.

En annen styrer i Alna gir et eksempel på hvordan stramme budsjetter påvirker det fysiske læringsmiljøet: «*Vi trenger å reparere syklene våre, det koster 12 000. Det har vi ikke*» (Styrer, Alna). Denne opplevelsen av at budsjettet er utilstrekkelig for å dekke selv grunnleggende vedlikehold og materiell, skaper en hverdag preget av mangler og begrensninger, noe som i sin tur svekker mulighetene for å opprettholde og utvikle kvaliteten i det pedagogiske arbeidet. Dette står i kontrast til forskning som viser at et stimulerende og tilpasset fysisk miljø, både inne og ute, med tilgang til varierte leker og utstyr, er en viktig forutsetning for barns trivsel (Moser et. al, 2025).

Bydelsledelsen bekrefter at økonomi er et vedvarende tema i styringsdialogen. De påpeker at selv om barnehagedrift er en lovpålagt tjeneste med normkrav, må bydelene likevel tilpasse seg fremtidig økonomi og krav om effektivisering. Dette dilemmaet fører til en forventning til styrerne om at de må jobbe ut ifra de rammene de har i dag, og at de ikke kan vente med kvalitetsarbeidet. Fra et bydelsnivå er svaret på strukturelle utfordringer derfor sjeldnere en endring i økonomiske rammer, men heller en oppfordring om å se på hvordan de interne støtteressurser som PPT og Fagsentrene kan utnyttes bedre.

**Kreativ kompensasjon og personlige investeringer**

I møte med knappe ressurser fremgår det av intervjuene at mange ansatte utvikler en rekke kompenserende strategier. Funnene viser kreativitet og personlig initiativ for å bøte på manglene. En styrer i Gamle Oslo forteller at de ansatte driver med «*mye dugnad*», deltar på loppemarked og aktivt ber foreldre om utstyr de måtte ha til overs. En pedagogisk leder i Stovner beskriver at de er «*veldig kreative med gjenbruk*». Samtidig forteller en pedagogisk leder i Grorud at både barn og personal samler panteflasker for å kunne kjøpe inn nye leker til avdelingen.

Det er også flere pedagogiske ledere som uoppfordret oppgir at de har brukt egne penger på materiell og leker til barnehagen, for å sikre kvaliteten på det pedagogiske tilbudet. Motivasjonen bak knyttes til et sterkt profesjonelt engasjement. En pedagogisk leder forklarer hvorfor hun kjøper inn eget materiell:

---

*Veldig mye her handler om økonomi. Det er ikke rom for å kjøpe inn nye leker, som det kunne vært behov for. Og jeg vet det er dumt, men jeg har kjøpt inn masse materialer selv. Så jeg har masse bøker og opplegg som er mitt, for å kunne ta med hvis jeg skal videre. For jeg ser at det er så store forskjeller fra barnehage til barnehage. Gjennom å eie mine egne ting så føler jeg at jeg kan ha noe av kvalitet uavhengig av hvilken barnehage jeg kommer til.*

Pedagogisk leder, Stovner

---

Det er også flere styrere i datamaterialet som forteller om kreative løsninger for å håndtere stramme økonomiske rammer, både knyttet til bemanning og generell drift.

Løsningene spenner fra strategisk omprioritering og bevisst «ulydighet»[24] til systematisk ressursforvaltning og mobilisering av personalets kreativitet. Et eksempel på en kreativ løsning er å forvalte budsjettet strategisk knyttet til en langtidssykemelding: «*Der settes det inn vikarer flatt i mai, og da sparer vi de pengene for å kunne sette inn vikarer til korttidssykefravær*» (Styrer, Stovner). En annen styrer forteller tilsvarende at de unngår å sette inn vikarer i løpet av arbeidsgiverperioden, fordi de ikke har råd til dette.

### 4.2.7 Fysiske rammer

Intervjuene peker på at de fysiske forutsetningene for arbeidet i barnehagene varierer. På tvers av bydelene beskrives en virkelighet der de fysiske omgivelsene i flere tilfeller er i utakt med dagens pedagogiske krav. Informanter omtaler byggene som «*gamle og slitte, og ikke lydisolerte*», at «*vannet fryser i doene og i vaskene om vinteren*», og peker på «*trange ganger, små avdelingsrom*» og uteområder med «*bare asfalt og ingen lekeapparater*». En pedagogisk leder i Stovner forklarer at deres barnehage er «*skapt for å være en basebarnehage, så rommene er smale*», noe som illustrerer hvordan flere barnehager er bygget for en annen tid og en annen pedagogisk praksis.

Det fysiske miljøet i barnehager bidrar til å forme barns lek, samspill, utvikling, utforsking og læring, og er ansett så viktig at det er nedfelt i forskriften Rammeplanen for barnehager (Vik et al., 2025). Gjennom valg og bevisst bruk av det fysiske miljøet og materiell, skal barnehagen og personalet legge til rette for og sørge for progresjon for barna (ibid.).

Intervjuene understøttes av forskning som fremhever det fysiske miljøet som «den tredje pedagog» (Løkken & Søbstad, 2013). Tanken er at rommets utforming, materialvalg og organisering er en aktiv del av det pedagogiske arbeidet. Når rammene er dårlige, begrenses personalets mulighet til å tilrettelegge for barns lek, læring og sosiale fellesskap. Forskning viser at et godt og variert fysisk miljø, som støtter barnas lek og utforskning, fremmer vennskap og sosiale relasjoner mellom barn og voksne (Moser et. al, 2025). På den annen side forteller mange av de ansatte at de opplever å ha ganske gode uterom, og fine muligheter for turer i barnehagens nærområde.

**Fysiske begrensninger**

Et sentralt funn gjennom intervjuene er hvordan de fysiske rammene kan oppleves som et hinder i arbeidet med å dele barna inn i mindre grupper. Små grupper har tidligere i rapporten blitt trukket frem som avgjørende for å kunne gi nødvendig språkstøtte, drive konfliktløsning og gi individuell oppfølging til barn som trenger det (se kapittel 4.2.4

[24] Noen styrere tar bevisste valg som går på tvers av økonomiske føringer for å ivareta barnas og personalets behov.

Gruppestørrelse og organisering). Dette gjelder særlig for barnehagene i levekårsutsatte områder, som har flere minoritetsspråklige barn og barn med vedtak.

I tillegg følger diagnoser og vedtak ofte til at støtteressurser fra fagsentrene og PPT settes inn på avdelingene. Dette skaper imidlertid et paradoks når de fysiske rammene ikke er tilpasset økt voksentetthet. En pedagogisk leder med flere barn med vedtak uttrykker frustrasjonen tydelig:

---

*Til høsten har jeg over 50 timer med spesialpedagogisk hjelp. Vi kan ikke ha totalt 7 mennesker inne på avdelingen min! Jeg skjønner at barn skal ha sine vedtak, jeg skjønner vi skal jobbe med inkludering, men jeg skjønner ikke hvordan vi skal få det til.*

Pedagogisk leder, Grorud

---

### 4.2.8 Strategisk tilnærming til kvalitet og styring

I Oslo kommune er mye av strukturkvaliteten definert av beslutninger tatt på det strategiske nivået, altså Byrådsavdelingsnivået. Bydelene, representert ved barnehagesjefer og oppvekstsjefer, utgjør det operative systemnivået. Deres rolle er å oversette de strategiske rammene til en lokal struktur, sikre etterlevelse av strukturkvaliteten (f.eks. ved å rekruttere kompetent personale) og sette i verk tiltak for å heve prosess- og resultatkvaliteten i barnehagene.

Intervjuene tyder på at styrerne og de pedagogiske lederne i varierende grad opplever at barnehagekvaliteten følges systematisk opp i styringsdialogen på bydelsnivå. Samtidig er det ingen tvil om at systemer for oppfølging eksisterer, og utfordringen ser derfor ut til å være knyttet til gapet mellom system og opplevd praksis. På den ene siden beskriver ledere på bydelsnivå flere formelle systemer for rapportering og oppfølging, som digitale plattformer (for eksempel Teams, Framsikt, TOPI), avvikssystemet EQS og faste ledermøter og kontaktpunkter med styrerne ute i barnehagene. En barnehagesjef understreker at mye av oppfølgingen skjer i lederoppfølgingssamtalene. Det er bred enighet blant ledelsen på bydelsnivå om at felles rammeverk skal operasjonalisere rammeplanen i hverdagen, og flere bydeler løfter frem Språksterk 1 - 6 og CLASS som bindeledd mellom struktur og ønsket praksis (samspill, språk i rutiner, kollegaveiledning). Også ambulante team brukes strategisk for å koble veiledning til konkrete behov (overganger, lekemiljø, ASK, smågrupper). Samtidig fremkommer spenninger hvor noen ledere framhever at «pakker» og bydelsdekkende satsinger må tilpasses lokale behov og kapasitet for implementering. Andre etterlyser mer strømlinjeforming på tvers av barnehager og bydeler (f.eks. felles minstekrav til møtestrukturer, årshjul og verktøybruk).

Sykefravær løftes av bydelsledere som et eksplisitt strategisk tema fordi det på mange måter utfordrer kvalitetsarbeidet. I intervjuene beskrives ulike grep som for eksempel nærværsoppfølging, vikar-policy, forsøk med økt grunnbemanning eller ambulerende ressurser som kjenner huset, og tettere lederstøtte til barnehager med vedvarende fravær. Oppfølgingen av styrerne er derfor tett og rytmisk, gjennom ukentlige eller månedlige møter, løpende avklaringer på telefon/epost og planlagte ledersamtaler der profesjonsutvikling kobles til konkrete resultat- og prosessmål.

Ledelsen i bydelene ønsker likere praksis på noen kjerneområder, som for eksempel møtestruktur, overgangsrutiner, oppfølging av verktøy, både fordi familier flytter mellom barnehager og fordi styringsdialogen trenger forutsigbarhet. Samtidig påpeker lederne at implementering bare lykkes når tempo og organisering tilpasses lokale forutsetninger som bygg, barnegruppens sammensetning og personalets erfaring. Flere beskriver derfor en «kapasitetsstyrt implementering», der verktøy innfases parallelt med at tidsbruk og lederstøtte justeres, og hvor oppfølgingen i ledersamtalene eksplisitt undersøker om strukturtid faktisk beskytter det som skal gi effekt i praksis. Det overordnede målet er mindre variasjon i prosesskvalitet mellom avdelinger i samme barnehage og mellom barnehager i samme bydel. Samtidig er det bred enighet om at endring tar tid, og at det ikke nytter å implementere mange prosjekter samtidig.

Til tross for at det er flere måter ledelsen på bydelsnivå følger opp kvalitetsutviklingen i barnehagene på, er opplevelsen av oppfølgingen fra praksisfeltet annerledes. Her forteller styrere og pedagogiske ledere at de i første omgang løser problemer selv innenfor gitte rammer av hva som er mulig å få til, og at de i neste omgang tar dette videre til barnehagesjef for bydelen. Her oppgir styrere at de møter støtte og faglig bistand der det er behov for dette, men at det er lite som kan gjøres med rammene, som for eksempel bemanning og økonomi. Av den grunn bruker flere styrere avviksmeldinger aktivt for å sende et signal til ledelsen i bydelen, og for å gi et bilde av hvilken hverdag de står i. En styrer forteller at det likevel ikke fører til de endringene de ønsker: «*Jeg fikser alt sjøl. Men jeg sender jo avvik da, for å signalisere dem. Jeg tror jeg har sendt 46 avvik på ansatte som blir utsatt for vold fra barn. Men det fører ikke til noe*.» (Styrer, Søndre Nordstrand). Samtidig forteller barnehagesjefene og oppvekstsjefene at de ser avviksmeldingene, men at det i utgangspunktet skal løses på lavest mulig nivå. En oppvekstsjef forteller at de pusher på styrerne for at de skal ta dette med de tilgjengelige hjelpeinstansene, som fagsenter eller PPT. Dette antyder en forskjell i rolleforståelse og forventninger mellom styringsnivåene. På bydelsnivå er forventningen at styrerne skal utøve en betydelig grad av autonomi og ha det operative ansvaret for sin barnehage. Barnehagesjefens rolle defineres primært som en veiledende støttefunksjon som skal rådgi og bistå styrerne med å håndtere utfordringer, snarere enn å overta oppgaver. Prinsippet om å løse problemene på «lavest mulig nivå» reflekterer dermed en delegering av ansvaret for den daglige prosesskvaliteten ned til styreren, som da forventes å benytte de interne støttefunksjonene (PPT/Fagsenter) aktivt.

På den annen side bruker styrerne og de ansatte i feltet avviksmeldingene (EQS) og tilbakemeldinger i dialogen som en måte å varsle oppover om de strukturelle begrensningene som ligger utenfor deres kontroll. Når styreren opplever at de selv mottar støtte og faglig bistand, men at rammene forblir uendret, forsterkes inntrykket av at avvikene er et symptom på et systemproblem, ikke et enhetsnivåproblem som kan løses lokalt. Dette ser ut til å skape et kommunikasjonsspenn der styrerens forventning om at ledelsen skal iverksette tiltak på systemnivå, møter ledelsens forventning om at styreren skal løse utfordringene ved hjelp av tilgjengelige interne ressurser. Intervjudata fra de ambulante teamene illustrerer denne spenningen: de har etterlyst en tydeligere anerkjennelse fra ledelsen som signaliserer at «dette fanger vi opp og vurderer tiltak for», og har i stedet opplevd at de har blitt bedt om å håndtere situasjonene uten at systemnivået nødvendigvis tar det videre. Denne diskrepansen mellom avvikets tilsiktede funksjon (varsling om systemsvikt) og den faktiske bruken av det (veiledning for lokal problemløsning), er sentral i den opplevde utfordringen med systematisk oppfølging.

Intervjuene med de ansatte i barnehagene tyder på at de etablerte systemene og oppfølgingen ikke nødvendigvis oppleves som virksomme av dem som jobber tettest på barna. Datamaterialet viser ikke en passiv aksept for lavere kvalitet blant disse barnehagene, men heller en form for pragmatisk resignasjon overfor strukturelle rammer som oppleves som uforanderlige.

**Ulik forståelse av kvalitet**

En utfordring som trekkes frem i den overordnede tilnærmingen til kvalitetsarbeidet, er en opplevelse av forskjellig forståelse av kvalitet på ulike nivåer i sektoren, hovedsakelig mellom ledelsen i bydelen og kommunen, og de ansatte i barnehagene. På bydelsnivå, blant barnehagesjefer og oppvekstsjefer, beskrives kvalitetsbegrepet som tett koblet til økonomi, kapasitet, fraværstall, bemanningsnorm osv., altså mål som kan aggregeres, sammenliknes og rapporteres. Et budsjett i balanse, likebehandling, rekrutteringskraft og fraværsoppfølging beskrives som forutsetninger for å drive barnehager over tid. Samtidig forteller styrere, pedagogiske ledere og øvrige ansatte at kvalitet i det daglige primært oppleves som pedagogikk, her forstått som varme og stabile relasjoner, språk i lek, målrettede smågrupper, forutsigbare overganger og kompetent støtte til barna som trenger mest. En styrer forteller om denne ulike forståelsen i bydelen:

---

*God økonomisk styring trekkes ofte frem som kjennetegn på god kvalitet. Og i deres øyne er økonomiske kutt en indikator på god økonomisk styring, men det samsvarer ikke med det å at barna har det bra, og kvaliteten på tilbudet.*

Styrer, Stovner

---

Det er imidlertid enighet på tvers av nivåer om at barn i levekårsutsatte områder trenger «mer av det samme» som barn i andre områder, men veien dit og hva som skal

prioriteres, er gjenstand for uenighet. Noen bydeler har som tidligere nevnt implementert verktøy som CLASS og Språksterk 1 – 6. Verktøyene representerer et forsøk på å skape et felles fagspråk og standard for å heve prosesskvaliteten i det allmennpedagogiske tilbudet, og dermed sikre bedre resultatkvalitet for barna. For pedagogiske ledere på gulvet er det også et uttalt behov for mer håndfaste verktøy for å måle og veilede egen praksis.

Samtidig oppleves det at bydelsdekkende satsinger ikke alltid treffer behovene til den enkelte barnehage. En pedagogisk leder i en av kontrollbarnehagene med hovedsakelig norskspråklige barn opplevde for eksempel at bydelens store fokus på språkmiljø for flerspråklige barn ikke var relevant for dem.

**Administrativ byrde blant barnehagesjefer**
Barnehagesektoren har tradisjonelt hatt en relativt flat styringsstruktur med stor faglig autonomi på enhetsnivå. Utfordringen for de sentrale styringsnivåene har vært mangelen på styringsdata for prosesskvalitet og resultatkvalitet. Den strategiske tilnærmingen har derfor de siste årene handlet om å implementere felles verktøy og satse på felles kompetanseheving for å sikre et felles kvalitetsgulv, uavhengig av den enkelte styrers autonomi. Flere barnehagesjefer beskriver imidlertid at de også presses av strukturelle og administrative krav som begrenser tiden de kan bruke på kvalitetsoppfølging i barnehagene. Dette skyldes at budsjett, HR og HMS-ansvar ofte ligger tungt på barnehagesjefen.

Selv om det strategiske nivået vedtar tiltak for å heve prosesskvaliteten, har ikke det operative systemnivået (bydelsnivå) alltid den nødvendige administrative avlastningen eller tidskapasiteten til å følge opp implementeringen ute i enhetene.

### 4.2.9 Gapanalyse

En analyse av datamaterialet avdekker en viss distanse mellom de formelle føringene og rammene for barnehagedriften i Oslo, og barnehagehverdagen for ansatte og barn i barnehagene vi har undersøkt. Kartet, bestående av normer, målsettinger og styringssystemer, stemmer ikke alltid like godt med det krevende terrenget personalet navigerer i daglig. Vi vil her gjennomgå noen av de mest sentrale områdene vi identifiserer et gap mellom teori og praksis.

Tabell 1: Gapanalyse

| Tema | Forventet situasjon | Faktisk situasjon |
|---|---|---|
| **Bemanning** | Bemanningsnormen (én ansatt per tre barn under tre år, og én per seks barn over tre år) skal sikre en tilfredsstillende pedagogisk praksis gjennom hele åpningstiden (Barnehageloven, 2005, § 26). | Bemanningsnormen oppfylles kun i korte perioder av dagen, og den reelle bemanningen er ofte lavere enn normen tilsier.<br><br>Høyt sykefravær (14 – 15 prosent) og turnover fører til at utviklingsprosjekter mister momentum, da nyansatte stadig må læres opp. Hyppig bruk av vikarer utfordrer relasjonskvalitet mellom ansatte og barn, som er viktig for utviklingen av barns sosiale og emosjonelle kompetanse. |
| **Pedagognorm/ kompetanse** | Pedagognormen fastsetter at det skal være minst én pedagogisk leder per syv barn under tre år og én pedagogisk leder per fjorten barn over tre år i barnehagen (Utdanningsdirektoratet, 2024).<br><br>Oslo kommune har som mål at 50 % av de ansatte skal være barnehagelærere og 25 % fagarbeidere (Oslo kommune, 2022). | Ti av barnehagene oppfyller pedagognormen uten dispensasjon. Ni av barnehagene oppfyller pedagognormen med dispensasjon, mens fem barnehager oppfyller ikke pedagognormen.<br><br>For barnehagene som har deltatt i denne studien, er gjennomsnittet for barnehagelærere 41 prosent. Det er ingen store forskjeller mellom barnehagene i de levekårsutsatte områdene (42 prosent) og kontrollbarnehagene (39 prosent). |
| **Rolleforståelse** | Rammeplanen for barnehagen definerer ansvarsområder for barnehageeier, styrer og pedagogisk leder for å sikre et helhetlig og kvalitativt godt tilbud (Kunnskapsdepartementet, 2017). | På bydels/enhetsnivå: Styrernes bruk av avviksmeldinger (EQS) som et signal om strukturelle mangler (bemanning/økonomi) møter bydelens forventning om at problemene skal løses med størst mulig autonomi og bruk av interne støttefunksjoner (PPT/Fagsenter). Denne ulikheten i rolleforståelse skaper et spenn, der feltet opplever manglende anerkjennelse av systemutfordringer, mens ledelsen delegerer ansvaret for prosesskvaliteten til laveste nivå. |

| | | |
|---|---|---|
| | | På avdelingsnivå: Flere pedagogiske ledere i barnehagene opplever en "flat struktur hvor alle gjør alt" på avdelingene, noe som skaper utydelige ansvarsforhold og forventninger innad på avdelingene. |
| **Ledelse i barnehagene** | Styrer skal lede barnehagens arbeid med kvalitetsutvikling, der hele personalgruppen er involvert (Kunnskapsdepartementet, 2017). Oslo kommunes kvalitetsstrategi vektlegger tilstedeværende styrere (Byrådsavdeling for utdanning, 2023).<br><br>Pedagogisk leder skal iverksette og lede det pedagogiske arbeidet og veilede personalet (Kunnskapsdepartementet, 2017). | Styrere opplever en økende administrativ byrde som tar tid fra pedagogisk ledelse. En styrer anslår å bruke nesten halvparten av tiden sin på administrative oppgaver.<br><br>Åtte av barnehagene i de levekårsutsatte områdene deler styrer.<br><br>Det rapporteres om stor variasjon i pedagogiske lederes evne til å lede, der noen mangler trygghet i rollen og kompetanse til å veilede medarbeidere<br><br>Barnehagesjefene har ansvar for et høyt antall styrere, noe som begrenser mulighetsrommet for tett, veiledende støtte og oppfølging. Dette bidrar til stor variasjon i kvaliteten mellom barnehagene og avdelingene.<br>Teambasert organisering, hvor styrere kan få støtte av hverandre, oppleves som et positivt grep. Dette gjøres blant annet i Alna, Bjerke og Søndre Nordstrand. |
| **Plantid og møtetid** | I tariffområdene Oslo kommune er det kun 33,5 timer som er bundet til barnehagen. De 4 resterende timene disponeres av den enkelte barnehagelærer til pedagogiske planleggingstid, for- og etterarbeid (Utdanningsforbundet, u.å.) | Plantid oppleves som en utfordring for strukturkvaliteten fordi den ikke dekkes opp av andre, og fører til færre ansatte på avdelingen, gjerne med sentral kompetanse. Det er heller ingen plan for hva plantid skal brukes til.<br>Fellesmøter (som avdelingsmøter) blir nedprioritert når sykefraværet er høyt. |
| **Språkinnsatser og sosial utvikling** | Gjennom arbeid med fagområdet skal barnehagen bidra til at barna får utforske og utvikle sin språkforståelse, | Språksterk 1 – 6 beskrives som et viktig verktøy for å sikre likt arbeid med språkinnsatser i bydelene der dette benyttes. Likevel trekker de Ambulante teamene frem at arbeidet varierer i |

| | | |
|---|---|---|
| | språkkompetanse og et mangfold av kommunikasjonsformer. I barnehagen skal barna møte ulike språk, språkformer og dialekter gjennom rim, regler, sanger, litteratur og tekster fra samtid og fortid. Barnehagen skal bidra til at barn leker med språk, symboler og tekst og stimulere til språklig nysgjerrighet, bevissthet og utvikling.<br><br>Personalet skal invitere til utforsking av både muntlige språk og skriftspråk. (Kunnskapsdepartementet, 2017). | kvalitet og systematikk mellom barnehager og avdelinger. Ansatte mangler i mange tilfeller handlings-kompetanse til å omsette teori til praksis. Språkutfordringer hos deler av personalet kan også i noen tilfeller vanskeliggjøre arbeidet. |
| **Fysiske rammer og materiell** | Barnehagens fysiske miljø, både inne og ute, skal være trygt og utfordrende og gi barna allsidige bevegelseserfaringer. Personalet skal utforme det fysiske miljøet slik at alle barn får muligheter til å delta aktivt i lek og andre aktiviteter, og slik at leker og materiell er tilgjengelig for barna (Kunnskapsdepartementet, 2017). | Mange av barnehagene har gamle og slitte lokaler som ikke er tilpasset dagens pedagogiske praksis, med små rom og mangel på grupperom. Dette vanskeliggjør inndeling i mindre grupper, som trekkes frem som særlig viktig i barnegrupper med mange vedtak eller behov knyttet til språkinnsatser.<br><br>Knappe budsjetter fører til mangel på fornyelse av leker og materiell. Vi finner eksempler på ansatte og barn som samler panteflasker, og flere pedagogiske ledere som bruker egne penger for å kompensere for manglende eller utdatert utstyr. |
| **Foreldresamarbeid** | Barnehagen skal i samarbeid og forståelse med hjemmet ivareta barnas behov. Samarbeidet skal være preget av åpenhet, tillit og respekt, og foreldrene er en viktig ressurs (Kunnskapsdepartementet, 2017). | Foreldregruppene i barnehagene i levekårsutsatte områder har ofte andre behov og forventninger. Mange har lav kunnskap om barnehagens rolle, og de ansatte bruker mye tid på grunnleggende veiledning om alt fra grensesetting til å navigere i offentlige systemer. |

| | | |
|---|---|---|
| **Spesialpedagogisk kompetanse** | Barnehagen skal tilrettelegge for barn som trenger ekstra støtte. Personalet skal kompetanse til å oppdage og følge opp disse barna i samarbeid med støttetjenester som PPT (Barnehageloven, 2005, § 31). | Kompetansen på spesialpedagogikk varierer mellom de ansatte i barnehagene. Flere ansatte føler seg usikre i møte med barn med utfordrende atferd og komplekse behov, og utdanningen oppleves ikke som tilstrekkelig. Terskelen for å få hjelp fra støttetjenester som PPT oppleves også som høyere i disse bydelene, fordi behovet er så stort at støttetjenestene må prioritere. |

### 4.2.10 Kontrollbarnehager vs barnehager i levekårsutsatte områder

I dette oppdraget har vi gjennomført intervjuer med pedagogiske ledere og styrere i til sammen 24 barnehager, fordelt på de seks bydelene. 18 barnehager har blitt valgt ut ifra tre indikatorer, der de med høyest «skår» på følgende forhold har inngått i utvalget:

- Andel barn med annet morsmål enn norsk
- Andel barn med vedtak om spesialpedagogisk hjelp
- Andel barn med redusert oppholdsbetaling

I tillegg har det blitt etablert en kontrollgruppe med seks barnehager som skårer lavt på de tre indikatorene. Til sammen er det gjennomført 31 intervjuer med ansatte i barnehager i levekårsutsatte områder, og ni intervjuer med ansatte i kontrollgruppen.

Datamaterialet avdekker en gjennomgående oppfatning om at barnehager i levekårsutsatte områder opererer under et markant høyere press og med en annen type utfordringer enn i øvrige områder. Dette baserer seg hovedsakelig på tilbakemeldinger fra ansatte som har jobbet i flere ulike bydeler.

**Forskjeller mellom levekårsutsatte områder og ressurssterke områder**
Informantene er på tvers av bydeler og roller enige i at arbeidet i levekårsutsatte områder er kvalitativt annerledes enn i mer ressurssterke områder. Forskjellene handler ikke bare om språk, men om et bredere spekter av sosiale utfordringer. Mens foreldre i ressurssterke områder forventes å stille faglige spørsmål om pedagogikk, må personalet i levekårsutsatte områder ofte drive grunnleggende foreldreveiledning og hjelpe familier med å navigere i offentlige systemer som NAV. Dette er gjerne også familier med flere barn i samme barnehage, hvor de ansatte kjenner familiene godt, og utgjør en viktig ressurs i familienes støtteapparat.

Behovene hos barna beskrives også som annerledes og mer intense. En styrer med erfaring fra både Vestre Aker og Grorud påpeker at det som ville utløst ressurser på vestkanten, ikke nødvendigvis blir ansett som alvorlig nok i Grorud, fordi det er så mange som strever. Dette indikerer at terskelen for å få hjelp i praksis er høyere, selv om regelverket er det samme. Dette bekreftes av en leder ved et av fagsentrene:

---

*Terskelen for å få hjelp vil være høyere i våre bydeler. Det handler om at antall barn som sliter med språk og lignende er høyere i enkelte områder, og så handler det om foreldretrykket, hvor du enkelte områder har foreldre som stiller med advokat. Her er det kollegaer som sier at det barnet vanligvis ikke ville fått denne hjelpen hvis det ikke var for foreldrene, men de tør ikke la være. Vi prøver å gi lik hjelp innad i bydelen, men det vil variere på tvers av bydeler.*

Leder ved fagsenter

---

Fra januar 2026 sentraliserer Oslo kommune barnehagemyndigheten i Utdanningsetaten. Tidligere er det bydelene som har hatt det delegerte ansvaret for barnehagemyndigheten i kommunen. Kommunen som barnehagemyndighet skal gi veiledning og påse at barnehagene drives i samsvar med barnehageloven, og har hovedsakelig tre virkemidler i utøvelsen av myndighetsrollen: Veiledning, tilsyn og godkjenning. I tillegg blir også opptak og plassadministrasjon i kommunale og private barnehager overført til barnehagemyndigheten i Utdanningsetaten. Utøvelsen av myndigheten er sentral for at kommunen skal tilby et likeverdig barnehagetilbud i tråd med regelverket.

Eksterne fagpersoner vi har snakket med, som ledere ved fagsentrene, PPT og Ambulant team, peker imidlertid på at det fremdeles vil være et behov for differensiering mellom bydeler og barnehager, som følge av store variasjoner i behov mellom barnegruppene:

---

*Det at det ikke er fire i grunnbemanning i barnehagene i Groruddalen, det forstår jeg ikke. Det er innlysende at det burde ha vært det for lenge siden, for å holde en kvalitet som ligner litt på nabobydelen.*

Ambulant team

---

**Forskjeller mellom barnehager**

Selv innenfor samme bydel avdekker intervjuene store forskjeller mellom barnehagene, noe som i stor grad tilskrives høy grad av autonomi. En oppvekstsjef uttrykker frustrasjon over dette:

*Noe jeg har undret meg over det siste året og har diskutert med barnehagesjefen er hvorfor det er så stor forskjell mellom de ulike barnehagene. Der sier de at «autonomien og pedagogisk frihet» er viktig. Så spurte jeg styrerne, og så sier de «Neinei, vi har samme årsplan». Så sjekka jeg alle årsplaner i bydelen, men det er samme MAL, ikke samme innhold. Så noen snakker om friluft, andre snakker om kjærlighet. Dette har jeg snakket mye om, det har jeg møtt mye motstand på. Jeg tror det kan ha noe å si for kvalitetsnivået – det vil være lettere å måle hvis man har noe felles.*

Oppvekstsjef

Oppvekstsjefen foreslår videre at det burde være noen felles elementer i årsplanene, hvor de for eksempel setter ned en arbeidsgruppe for å bestemme hvilke pilarer som burde være med i årsplanene for barnehagene i deres bydel.

Barnehagene er formelt sett en del av samme kommunale system, men i praksis opererer de med stor uavhengighet. Dette gir rom for lokal tilpasning, men skaper også en mulighet for store og utilsiktede kvalitetsforskjeller som kan ramme de mest sårbare barna. Et av forslagene som ble presentert i 2016 var tydeligere føringer for hvordan eier, styrer, pedagogisk leder og øvrig personale skulle arbeide for å sikre et kvalitetsmessig godt tilbud for alle barn (Kunnskapsdepartementet, 2016). Departementet fremhevet klargjøring av ansvar, roller og forpliktelser som et viktig nytt grep. Deler av rammeplanutkastet møtte imidlertid motstand i høringsprosessen. Innvendingene berørte spenningen mellom styring og faglig autonomi. Det ble uttrykt uro angående ivaretakelsen av pedagogenes metodefrihet når eiernivåets fagpedagogiske ansvar ble foreslått styrket (Kunnskapsdepartementet, 2017).

**Forskjeller mellom avdelinger**

Den samme autonomien og de løse koblingene strekker seg helt ned på avdelingsnivå. Flere informanter uttrykker overraskelse over hvor ulik praksis kan være innad i én og samme barnehage, under ledelse av den samme styreren. Et ambulant team observerte at en barnehage hadde fire avdelinger med fire ulike måter å jobbe på.

En ansatt fra PPT forklarer hvordan dette kan skje: «*Da er det ikke rart at det blir store forskjeller i en barnehage, hvis en er opptatt av organisering mens en annen er opptatt av fri flyt*». En pedagogisk leder i Søndre Nordstrand bekrefter dette og forteller at hennes egen avdeling har lavt fravær og god struktur, men at situasjonen er en helt annen hos naboavdelingen i samme bygg: «*Hadde du spurt naboavdelingen vil svaret være noe helt annet*». Utsagnene peker på betydningen av den pedagogiske lederens ledelse er for å skape struktur, samarbeid og pedagogisk retning i det daglige arbeidet (Bøe & Hognestad, 2024c; Lund, 2021). På motsatt side stiller det høye krav til de pedagogiske lederne, som kan være utfordrende ved manglende strukturer.

Selv med en felles ledelse, kan avdelingene fungere som isolerte enheter med egne subkulturer og kvalitetsnivåer. Likevel trekkes styreren frem som den viktigste enkeltfaktoren for god kvalitet i barnehagene. Det gjelder både for styrerens betydning for pedagogisk utvikling, struktur og arbeidsmiljø, og som nøkkelrolle i kvalitetsarbeidet. Dette indikerer at kvaliteten i barnehagen i stor grad er avhengig av styrerens evne til å skape sammenheng og retning på tvers av avdelingene. Samtidig viser det hvor sårbar kvaliteten kan bli dersom styreren ikke gis tilstrekkelige rammer for å ivareta denne nøkkelrollen slik forskning understreker (Kunnskapsdepartementet, 2018).

**Barnehager i levekårsutsatte områder og kontrollbarnehagene**
Registerdataene peker på at det er en tydelig forskjell mellom andelen minoritetsspråklige barn, og en forskjell på andel barn med vedtak. Dette handler blant annet om utvalgskriteriene for dette oppdraget, hvor barnehagene har blitt valgt ut ifra noen konkrete indikatorer, blant annet andel barn med minoritetsbakgrunn og vedtak. Den opplevde hverdagen hos de ansatte i barnehagene, og de strukturelle utfordringene fremstår likevel som svært like på tvers av de to gruppene barnehager. Den observerte likheten i opplevd hverdag mellom barnehagene i levekårsutsatte områder og kontrollbarnehagene må tolkes med varsomhet, ettersom det har vært et gjennomgående funn at barna i levekårsutsatte områder trenger en «trippel vitamindose» sammenlignet med barn i øvrige områder.

Denne likheten i tilbakemeldingen fra de ansatte på tvers av områder tyder på at det daglige stresset og de utfordrende rammene, knyttet til faktorer som høyt sykefravær, kompetansegap og administrative byrder, er såpass universelle at de dominerer den ansattes opplevelse av arbeidssituasjonen. Kontrollbarnehagene opplever høyt sykefravær og høy turnover, og dette skaper en presset hverdag. Barnehagene i innsatsområdene mottar ekstra midler for å heve strukturkvaliteten (som økt grunnbemanning). Likevel fører de særskilte og mer komplekse behovene i barnegruppen til at den ekstra kapasiteten umiddelbart konsumeres av et ekstraordinært behov.

På flere sentrale områder er det ingen systematiske forskjeller mellom barnehagene i levekårsutsatte områder og kontrollbarnehagene. Begge gruppene har et høyt sykefravær på rundt 14 – 15 prosent, og beskriver en hverdag som er sårbar for fravær. Opplevelsen av de fysiske rammene og den økonomiske situasjonen er også lik; økonomien beskrives unisont som «dårlig». Videre er det en felles enighet om at små barnegrupper er essensielt for å kunne gi god oppfølging, selv om behovet kan argumenteres for å være større i de levekårsutsatte områdene. Dette gjelder også utfordringer som administrativ byrde og udekket plantid, som ikke er unike for barnehager i levekårsutsatte områder, men hvor effekten av dem forsterkes i en kontekst der barnegruppene er mer sammensatte og krevende.

Det er kun på to områder vi finner tegn til variasjon. For det første indikerer intervjuene en liten forskjell i opplevd kompetanse, der noen barnehager i de levekårsutsatte områdene forteller at de har utviklet en særskilt kompetanse på spesialpedagogikk som følge av at de jobber så mye med det. Dette er imidlertid ikke et gjennomgående funn i alle barnehagene i denne gruppen. Videre er det fire av styrerne vi har snakket med som har ansvaret for to barnehager hver, og alle tilhører de levekårsutsatte områdene. Hvorvidt dette er en tilfeldig skjevhet i utvalget eller noe som kan pekes på som en forskjell mellom de to gruppene, er imidlertid usikkert. Det kan likevel sies å være uheldig at barnehager som ligger i de mest levekårsutsatte områdene ikke har en egen styrerressurs, når et gjennomgående funn er en tilstedeværende styrers betydning for kvaliteten i barnehagene.

# 5. Hemmere og fremmere for kvalitetsutvikling i barnehagen

Gjennomgangen av de strukturelle rammene og den operative hverdagen i barnehagene i de utvalgte bydelene avdekker et sammensatt bilde av faktorer som enten muliggjør eller hindrer kvalitetsutvikling. Den dypeste spenningen ligger i forholdet mellom den tilførte strukturkvaliteten – de ytre ressursene barnehagene tildeles – og den interne prosesskvaliteten, som handler om barnehagens evne til å bruke ressursene til å skape det pedagogiske overskuddet barna trenger for å levere den forventede «trippel vitamindose». Dette kapittelet systematiserer funnene i henhold til hva som driver og hva som bremser denne prosessen.

## 5.1 Hemmere

De mest dominerende barrierene for kvalitetsutvikling er strukturelle og ligger i stor grad utenfor den enkelte barnehages umiddelbare kontroll. Disse systemiske utfordringene tapper kontinuerlig for kapasitet og hindrer faglig refleksjon og utvikling.

### 5.1.1 Høyt sykefravær

Den mest kritiske hemmeren for kvalitetsarbeidet i barnehagene er en permanent utfordring knyttet til sykefravær. Både barnehagene i levekårsutsatte områder og kontrollbarnehagene har et høyt sykefravær på rundt 14 – 15 prosent. Dette utgjør en stor utfordring for kvalitetsutvikling i barnehagene. Fraværet er en konstant kilde til ustabilitet i personalgruppen og tvinger frem en kontinuerlig omrokering av ansatte, ofte erstattet med vikarer som mangler kjennskap til barnegruppenes spesifikke behov eller barnehagens kultur og planer. Selv i barnehagene som har økt grunnbemanningen for å kompensere for flere behov i barnegruppen, viser funnene at fraværet spiser opp denne bufferen, og dermed øker arbeidsmengden og stresset for det gjenværende personalet.

Konsekvensen av det høye sykefraværet er at det svekker prosesskvaliteten. Det hindrer arbeidet med målrettede smågrupper, som beskrives som særlig viktig i barnehagene i de levekårsutsatte områdene, og fører til bruk av vikarer som ikke nødvendigvis har den samme relasjonen til barna. I tillegg er viktig møteaktivitet ofte noe av det første som nedprioriteres når bemanningen er presset. Dette reduserer muligheten for å utvikle felles forståelse. Håndteringen av fravær, inkludert det administrative merforbruket på vikarbudsjettet, bidrar til at bydelsledelsen fokuserer på finansiell stabilitet fremfor pedagogisk utvikling.

Samtidig finner vi at kvalitetsutvikling drives av de ansattes sterke vilje og indre motivasjon til å gjøre en god jobb, selv når de strukturelle rammene svikter. Denne kulturen, kombinert med en god delingskultur, er en operativ fremmer som opprettholder prosesskvaliteten og skaper et internt læringsmiljø i barnehagen. En stabil personalgruppe som kjenner hverandre og barna godt, og som har en felles faglig plattform, kan i stor grad kompensere for en presset bemanningsnorm. De klarer å omorganisere seg ved fravær, støtte hverandre og opprettholde en forutsigbar hverdag for barna.

Dette viser at selv om de overordnede rammene oppleves som en konstant utfordring, er det den lokale distribuerte ledelsen mellom styrer og pedagogiske ledere og personalgruppens samlede kompetanse og engasjement som i siste instans avgjør kvaliteten i den enkelte barnehage. De blir de avgjørende faktorene som kan dempe effekten av de strukturelle hemmerne.

### 5.1.2 Manglende dekning av plantid

En gjennomgående strukturell hemmer for den daglige prosesskvaliteten er knyttet til plantiden (ubunden tid) som er satt av til pedagogisk personale for planlegging, dokumentasjon og faglig refleksjon. Funnene viser at når pedagogen tar ut plantid som er regulert av tariffavtalen, dekkes ikke denne tiden opp av ekstra bemanning på avdelingen. Dette betyr at selve grunnlaget for systematisk pedagogisk arbeid medfører en reduksjon i voksenkapasiteten som er tilgjengelig for barna på avdelingen. Dette er et internt dilemma. For å heve den langsiktige kvaliteten gjennom planlegging, må man midlertidig senke den umiddelbare tettheten av de ansatte. Med andre ord er det et virkemiddel for å heve prosesskvaliteten som går på bekostning av strukturkvaliteten. I barnehager med komplekse barnegrupper og høyt bemanningspress blir dette et særlig vanskelig valg, hvor ansatte forteller at de ikke har kunnet forlate avdelingen for å ta sin ubundne tid. Dette svekker den pedagogiske kontinuiteten og bidrar til at plantid, som er essensielt for den pedagogiske planleggingen, i praksis oppleves som en kapasitetsutfordring på gulvet.

### 5.1.3 Administrativ byrde

Den administrative byrden er en hemmer som vi finner igjen hos både styrere og barnehagesjefer. For styrerne har rollen utviklet seg til å bli en mer rettet mot en administrativ leder, med oppgaver knyttet til blant annet HMS, HR, avvikssystemer, budsjett- og vikaradministrasjon, som legger beslag på betydelige deler av arbeidstiden. Styrerne har fått mange nye oppgaver de siste årene, noe som gjør at de har mindre tid til å jobbe med den pedagogiske driften av barnehagen. Dette er en strukturell faktor som tvinger styreren bort fra sin kjerneoppgave som pedagogisk leder og dermed direkte svekker prosesskvaliteten i barnehagen.

Denne byrden har også strategiske konsekvenser for bydelsledelsen. Barnehagesjefer og Oppvekstsjefer må primært styre på aggregerte mål knyttet til økonomi, fravær og systemrapportering. Mens disse systemene er nødvendige for kontroll og likebehandling, risikerer man at bydelsledelsens strategiske oppmerksomhet tvinges mot finansiell stabilitet og strukturkvalitet fremfor det faglige utviklingsarbeidet.

### 5.1.4 Manglende utnyttelse av kompetanse

Manglende utnyttelse av eksisterende kompetanse i barnehagene utgjør også en barriere. Det avdekkes et kompetansegap mellom den formelle barnehagelærerutdanningen og de spesifikke utfordringene i barnehagene i disse bydelene, ettersom utdanningen ikke alltid ruster pedagogiske ledere godt nok for å håndtere de komplekse sosiale og språklige utfordringene. Dette er blant annet rettet mot spesialpedagogisk kompetanse, men også kompetanse om barn som har ekstra behov for oppfølging, men som ikke har vedtak.

Dette problemet forsterkes av at ansatte med videreutdanning eller mastergrader i liten grad opplever å få brukt sin spisskompetanse i hverdagen, da tiden går med til generell og presset drift. Denne underutnyttelsen er et paradoksalt fenomen som i verste fall tapper organisasjonen for gode ressurser. I tillegg utgjør den administrative byrden på styrerne en kritisk hemmer for ledelsens evne til å drive kvalitetsutvikling. Oppgaver knyttet til HMS, HR og budsjettspørsmål tvinger styreren bort fra den pedagogiske ledelsen på avdelingsnivå, noe som svekker prosesskvaliteten i barnehagen.

### 5.1.5 Uklarhet i forventninger til problemløsning

På styringslinjen skapes friksjon som følge av uklarhet i forventninger til hvem som skal løse overordnede problemer. Noen styrere bruker for eksempel avviksmeldinger for å signalisere oppover i linjen om strukturelle mangler utenfor deres kontroll, slik som utilstrekkelig bemanning eller økonomi. Slike signaler møter imidlertid bydelsledelsens prinsipp om å løse problemer på lavest mulig nivå. Når styreren opplever å motta faglig bistand, men de grunnleggende rammene forblir uendret, forsterkes inntrykket av at avvikene er symptomer på et systemproblem som ikke lar seg løse lokalt. Denne diskrepansen mellom feltets varsel om systemsvikt og ledelsens tilbakemelding om lokal problemløsning, fører til en pragmatisk resignasjon blant de ansatte, der de aksepterer at rammene er uforanderlige. Dette kan i verste fall være en dyptgående hemmer for endringsviljen i organisasjonen.

### 5.1.6 Fysiske og finansielle begrensninger

De fysiske rammene utgjør også i flere tilfeller en strukturell hemmer. Funnene peker på at utformingen av rommene, med mange store barnehager og mangel på egnede smågrupperom, aktivt hindrer det pedagogiske arbeidet. Dette er særlig kritisk i bydelene, hvor språklig og individuell oppfølging i smågrupper er avgjørende for resultatkvaliteten.

Videre er mangelen på finansielle insentiver for kompetanse en barriere for profesjonsutvikling. Medarbeidere som tar videreutdanning eller mastergrader, får ingen kompensasjon gjennom lønn, noe som tvinger motivasjonen til å være utelukkende indre styrt.

## 5.2 Fremmere

De mest effektive drivkreftene for kvalitetsutvikling er knyttet til bydelsledelsens evne til å etablere systemer og den enkelte barnehages kapasitet til å utnytte disse for å skape en sterk intern kultur.

### 5.2.1 Tilstedeværende styrer

En essensiell fremmer er styrerens evne og mulighet til å være fysisk og pedagogisk tilstedeværende. Hernes et al. (2021) fant at styrere som har tett kontakt med de ansatte har mulighet til å utvikle fellesskapet i barnehagen. Dette handler til en viss grad om hvorvidt styrer er fysisk deltakende ute på avdelingene, eller om styrer har en mer administrativ rolle. Forskningen plasserer dermed styrerens tid og støtteapparat som et sentralt element i strukturkvaliteten, fordi det er her forutsetningene for bemanning, organisering og fysiske rammer blir omgjort til god praksis (Jensen og Bråten, 2024). Tilstedeværelsen handler om å utøve et operativt lederskap der styreren kjenner personalet, kjenner barnegruppen og er i stand til å gi god veiledning. Videre peker forskningen på at en tilstedeværende styrer som også er aktiv ute på avdelingene er avgjørende for å skape en felles kultur og fordele kompetanse og personell der behovet er størst (Jensen og Bråten, 2024). Denne nære ledelsesformen bidrar til å redusere den opplevde avstanden mellom ledelse og praksis, noe som er en forutsetning for å bygge tillit og sikre at utviklingsprosjekter forankres i avdelingene.

### 5.2.2 Sentralisert økonomistyring

Et sentralt funn knyttet til effektiv ressursutnyttelse er bydelsmodeller som har valgt økonomisk sentralisering. I bydel Grorud er den økonomiske administrasjonen for barnehagene flyttet ut på bydelsnivå, noe som ser ut til å redusere den administrative byrden på enhetsnivå. Intervjuene tyder på at styrerne fra Grorud i gjennomsnitt bruker mindre tid på administrative oppgaver sammenlignet med styrerne i de andre bydelene. Selv om utvalget ikke er statistisk representativt, peker intervjuene med styrerne tydelig på at denne sentraliseringen har vært et effektivt grep for å frigjøre tid for styreren. Dette er en strukturell handling som direkte fremmer pedagogisk ledelse ved å skape rom for at styreren kan være mer til stede i det operative arbeidet.

### 5.2.3 Strategiske verktøy

Implementeringen av systematiske styringsverktøy som CLASS og innsatser som Språksterk 1 - 6 er en tydelig strategisk fremmer fra bydelsnivå. Slike verktøy etablerer et felles fagspråk for prosesskvalitet i den allmennpedagogiske praksisen, noe som er nødvendig for å drive en lærende organisasjon og sikre at kvalitetsarbeidet blir målrettet. Verktøyene tvinger frem en systematisk refleksjon over samspillskvalitet og språkmiljø, og er et strategisk tiltak for å fylle kunnskapshullet om prosess- og resultatkvalitet i sektoren. Slike verktøy bidrar også til likere praksis på tvers av barnehager, som ellers preges av høy grad av autonomi.

### 5.2.4 Strategisk bruk av økt grunnbemanning

En økt grunnbemanning – utover den nasjonale normen – fremstår som en viktig fremmer i barnehager med de mest sammensatte barnegruppene. Rapporten peker på at selv der normen er oppfylt, er den reelle voksentettheten ofte for lav på grunn av høyt sykefravær og bruken av plantid. Det avgjørende er at en slik økning brukes strategisk for å motvirke de strukturelle hemmerne. Økt grunnbemanning må bidra til å sikre stabil voksentetthet til tross for høyt sykefravær, og dermed dempe det kontinuerlige presset på det faste personalet. Ved å bruke økt grunnbemanning til å sikre stabil drift og frigjøre tid for kjerneoppgaver, kan det kompenseres for den opplevde «pragmatiske resignasjonen» som er avdekket i noen av barnehagene i denne rapporten, og bidra til å øke prosesskvaliteten.

### 5.2.5 Faste vikarpool

En fremmer som identifiseres i datamaterialet, er knyttet til bruken av faste vikarpooler eller tilgangen på kjente vikarer. Gitt det vedvarende høye sykefraværet i barnehagene, er behovet for vikarer et sentralt punkt. Tilfeldige vikarer eller ukjente innleide ressurser kan i liten grad tre inn i rollen til de faste ansatte som de skal erstatte, og fungerer ikke nødvendigvis som en pedagogisk støtte. Faste vikarer med kjennskap til barnegruppen, de pedagogiske planene og personalets rutiner sikrer derimot kontinuitet i arbeidet på avdelingen. Denne kjennskapen gjør at vikaren kan bidra aktivt til den pedagogiske prosessen, noe som flytter vikarens funksjon fra en ren nødløsning til en ressurs som aktivt understøtter prosesskvaliteten selv under fravær. Dette reduserer den pedagogiske byrden på det faste personalet og bidrar til å stabilisere hverdagen.

### 5.2.6 Spesialisert støtte

Fagsentrene, Språksterk 1 - 6 og de ambulante teamene representerer en fremmer ved at de gir tilpasset veiledning og støtte direkte til barnehageansatte, og hjelper dem med å håndtere komplekse utfordringer i barnegruppen. Dette er strukturelle tiltak som bygger intern kapasitet og kompetanse. Bydelsledelsens strategiske valg om å bruke

fagkonsulenter til veiledning fremfor utrykning og brannslukking er et bevisst grep for å sikre varig endring i prosesskvaliteten gjennom styrket lederkompetanse på enhetsnivå.

# 6. Konklusjon

Dette prosjektet handler om kvalitetsarbeid der barnegruppen, foreldregruppen og bo-område har et dårligere utgangspunkt enn andre bydeler. Denne forskjellen ser ut til å være delvis kompensert for i barnehagene, gjennom ekstra ressurser og deler av bemanningen som strekker seg lang for å gi barna et godt tilbud. Samtidig finner vi forhold som tyder på at strukturkvaliteten som ikke nødvendigvis er like god. Blant annet peker eksterne aktører, som Ambulant team og ansatte ved PPT og Fagsentrene på mangler ved strukturkvaliteten, til tross for at de ansatte i barnehagene ikke nødvendigvis ser dette like godt. Vi opplever en form for normalisering og til dels resignasjon blant enkelte ansatte i barnehagene, hvor de i en krevende barnehagehverdag må prioritere sikker drift og omsorgsarbeid fremfor pedagogisk praksis.

Registerdata og intervjudata tegner et mønster der høyt sykefravær svekker kontinuiteten i hverdagen, presser bemanningen og får konsekvenser for planlagte aktiviteter. Konsekvensen er mer vikarbruk, omrokkeringer og at planlagte pedagogiske aktiviteter og møte-/plantid ofte må vike. Dette får igjen konsekvenser for barnehagens profesjonelle læringsfellesskap og kvalitetsutviklingsarbeid. Uforutsett fravær beskrives som en hovedutfordring for kvalitetsarbeidet: blant annet reduseres muligheten for å dele barnegruppen inn i mindre grupper, noe som beskrives som svært viktig for barna i nettopp disse områdene, hvor behovet for ekstra støtte og oppfølging er stort. I tillegg fører nøkkelpersoners fravær til at oppmerksomheten må flyttes fra utvikling til «sikker drift». Dette medfører risiko for at hverdagen går fra pedagogikk til «barnepass».

Samtidig peker intervjuene på en tung administrativ byrde, særlig for styrere. En tidligere kartlegging gjennomført av Rambøll (2023) viser at styrerne i en «typisk uke» bruker om lag 34 prosent av tiden på administrasjon, mens styrerne i denne studien anslår at de i snitt ligger nær halvparten. Dette er i tråd med kunnskapsoversikten i ekspertrapporten fra 2018 som dokumenterer at styreren har et sammensatt ledelsesansvar og er i ferd med å bli overbelastet (Kunnskapsdepartementet, 2018, s. 271). Sett i sammenheng kan dette tyde på at situasjonen i liten grad har endret seg, og at den administrative byrden fortsatt fremstår som en betydelig utfordring for styrerrollen. Dette kan ikke løses på enhetsnivå, og bør undersøkes ytterligere av barnehageeier.

Selv om utvalget ikke er stort nok til å være representativt, beretter det om tid som ellers kunne vært brukt til pedagogisk ledelse og tilstedeværelse i barnegruppene. Det kan argumenteres for at dette er spesielt viktig i barnehager i levekårsutsatte områder, som ofte har flere og mer komplekse behov knyttet til sine barnegrupper. Også på bydelsnivå blant barnehagesjefer oppleves den økende rapporterings- og oppgavebyrden å gå direkte på bekostning av kvalitetsutvikling og faglig støtte ut mot barnehagene.

Plantid, avdelingsmøter og andre profesjonsarenaer fremstår paradoksalt nok som både helt nødvendig og samtidig særlig utsatt. Plantid oppleves som en forutsetning for å planlegge, dokumentere og utvikle innholdet, men når to pedagoger på en avdeling til sammen har åtte timer plantid per uke må denne dekkes opp på avdelingen slik at den, reelle personaltettheten opprettholdes også i denne perioden. I sum styrker plantid prosesskvaliteten, men må ikke bidra til å svekke strukturkvaliteten fordi færre av de ansatte er til stede med barna.

Et av de mest slående funnene i denne studien er hvordan barnehagene ser ut til å ha utviklet en form for normalisering av en kritisk situasjon. I intervjuene er det påfallende lite uttrykk for frustrasjon eller irritasjon over de krevende rammevilkårene. Fokuset ligger heller på å mestre hverdagen og «få dagen til å gå rundt». Denne pragmatiske holdningen gjør at det er få forskjeller i hvordan ansatte i barnehager med objektivt sett bedre eller dårligere strukturkvalitet beskriver sin virkelighet. Det er først når de gir konkrete eksempler at de kritiske forholdene trer tydelig frem. De ansatte strekker seg langt og forsøker kontinuerlig å kompensere for de strukturelle manglene. Mange av utfordringene, som administrativ byrde og udekket plantid som oppleves som utfordrende, er ikke unike for disse barnehagene, men effekten av dem forsterkes betraktelig i en kontekst der barnegruppene er mer sammensatte og krevende. Rammeplanen sier at barnehagen skal gi et individuelt tilpasset og likeverdig tilbud til alle barn (Kunnskapsdepartementet, 2017). Likeverd som mål i barnehagen betyr ikke at alle behandles likt, men at alle barn får det de trenger for å kunne delta, lære og trives på tilnærmet like vilkår, og at alle barn får et likeverdig tilbud uavhengig av bakgrunn. I praksis betyr det at «det samme til alle» ikke nødvendigvis er det som blir mest rettferdig. Det rettferdige vil i dette tilfellet være det som gir barn reelle muligheter til å delta på lik linje.

Gjennom datamaterialet har vi sett at det fremdeles er et behov for å differensiere innsatsen i barnehagene der behovene er størst. For barnehager med høyere andel barn med minoritetsbakgrunn og en høyere andel barn med vedtak, diagnoser og behov for ekstra oppfølging vil målsettingen om et «likeverdig tilbud» være vanskelig å realisere uten at ressursene brukes annerledes enn i barnehager med mindre kompleksitet.

## 6.1 Oppfølgingspunkter

Denne kartleggingen har identifisert flere strukturelle hemmere for kvalitetsutvikling i barnehager i levekårsutsatte områder. Funnene er basert på et kvalitativt datamateriale og gir ikke grunnlag for generalisering, men de peker på noen spenninger og systemutfordringer som ser ut til å ha betydning for kvaliteten i tilbudet.

Basert på analysen av datamaterialet, peker vi på følgende punkter som bør vurderes og undersøkes nærmere av barnehageeier for å styrke rammevilkårene for kvalitetsarbeidet:

**Undersøke årsakene til det høye sykefraværet.** Rapporten avdekker et vedvarende høyt sykefravær på 14–15 prosent i utvalget. Dette fremstår som den mest kritiske enkeltfaktoren som undergraver stabilitet og pedagogisk utviklingsarbeid. Det bør igangsettes en dypere undersøkelse av årsakene til dette fraværet. En målrettet innsats krever mer kunnskap om hvorvidt fraværet primært skyldes arbeidspress, fysisk arbeidsmiljø, ledelse eller andre systemiske faktorer.

**Vurdere modeller for administrativ avlastning av styrere.** Funnene viser at styrere i utvalget bruker opp mot halvparten av tiden sin på administrative oppgaver, noe de opplever skjer på bekostning av den pedagogiske ledelsen. Samtidig indikerer data at sentralisering av administrative oppgaver, som i bydel Grorud, kan frigjøre tid for styrer. Gitt styrerens sentrale rolle som pedagogisk leder, bør det vurderes hvilke administrative oppgaver (som HR, HMS og vikaradministrasjon) som er uløselig knyttet til den faglige ledelsen, og hvilke som kan løftes bort eller delegeres. Målet er å styrke den tilstedeværende pedagogiske ledelsen, som rapporten identifiserer som en avgjørende fremmer for kvalitet.

**Utarbeide en kommunal standard for ansvars- og oppgavefordeling.** Gitt funnene om betydelig administrativ byrde og uklar ansvarsfordeling mellom ulike nivåer, bør det gjennomføres en helhetlig, tverrkommunal gjennomgang av oppgaveforskyvninger og praksis. Målet er å etablere en tydeligere og mer effektiv standard for hvilke administrative oppgaver som skal ligge på barnehagenivå, bydelsnivå og sentralt barnehagemyndighetsnivå.

**Tydeliggjøre styringslinjen og forventninger til problemløsning.** Rapporten avdekker et kommunikasjonsspenn der styrere bruker avviksmeldinger (EQS) for å varsle om situasjonen i barnehagene, mens bydelsledelsen forventer lokal problemløsning. Barnehageeier bør vurdere og tydeliggjøre hvordan systematiske varsler om strukturelle mangler skal håndteres og følges opp, for å sikre en reell dialog om rammevilkårene.

**Utredning av bruk og organisering av plantid (ubunden tid).** Plantid er nødvendig for pedagogisk kvalitet, men svekker den reelle bemanningen på avdelingen når den tas ut fordi den ikke dekkes opp. Det bør undersøkes nærmere hvordan denne tiden i praksis benyttes og hvordan den kan organiseres for å ivareta både pedagogenes behov for planlegging og barnas behov for stabil voksentetthet gjennom dagen.

**Kartlegge de fysiske rammenes egnethet for pedagogisk praksis.** Funnene viser at utdaterte og slitte bygg i flere tilfeller er en direkte hemmer for kvaliteten, blant annet ved å hindre nødvendig oppdeling i smågrupper. Det anbefales en systematisk vurdering av bygningsmassens egnethet i levekårsutsatte områder, for å utarbeide en langsiktig plan for oppgradering og tilpasning til dagens pedagogiske krav, særlig i barnehager med store behov i barnegruppen.

**Vurdere behovet for målrettet kompetanse- og veiledningsprogrammer.**
Datamaterialet peker på et opplevd kompetansegap mellom den formelle barnehagelærer- og lederutdanningen og de reelle utfordringene i levekårsutsatte områder (særlig knyttet til spesialpedagogikk og ledelse). Det bør undersøkes nærmere hvordan utdanningen, etterutdanning og veiledningsordningene for nyansatte pedagogiske ledere kan styrke deres evne til å mestre de komplekse behovene i disse barnehagene.

# Litteraturliste

Alvestad, M., Gjems, L., Myrvang, E., Storli, J. B., Tungland, I. B. E., Velde, K. L., Bjørnestad, E. (2019). *Kvalitet i barnehagen*. http://hdl.handle.net/11250/2630132

Barnehageloven. (2005) *Lov om barnehager* (LOV-2005-06-17-64). Lovdata. https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2005-06-17-64

Borgersen, H. (2018). *Barnehagekvalitet i levekårsutsatte og flerkulturelle byområder*. https://www.oslo.kommune.no/bydeler/bydel-gamle-oslo/politikk-og-politiske-moter/politiske-saker-2019/kvaliteten-pa-barnehagene-i-levekarsutsatte-omrader-i-bydel-gamle-oslo

Bråten, M., Steen Jensen, R., & Svalund, J. (2024). *Forsøk med ekstra grunnbemanning i utvalgte barnehager i Oslo kommune – sluttrapport*. FAFO. https://www.fafo.no/images/pub/20880.pdf

Byrådsavdeling for utdanning (2023). Tilstandsrapport. Kvalitet i Oslobarnehagen. https://www.oslo.kommune.no/getfile.php/13528247-1736971591/Tjenester%20og%20tilbud/Barnehage/Kvalitet%20i%20barnehagen/Vedlegg%20tilstandsrapport%20kvalitet%20i%20Oslobarnehagen.pdf

Bøe, M., & Hognestad, K. (2015). Directing and facilitating distributed pedagogical leadership: best practices in early childhood education. *International Journal of Leadership in Education*, *20*(2), 133-148. https://doi.org/10.1080/13603124.2015.1059488

Bøe, M., & Hognestad, K. (2024a). Pedagogiske lederes arbeidsroller. *Nordisk barnehageforskning*, *21*(4).

Bøe, M., & Hognestad, K. (2024b). Enactments of distributed pedagogical leadership between early childhood centre directors and deputy directors in Norway. *Southeast Asia Early Childhood Journal*, *13*(1), 152-165.

Bøe, M., & Hognestad, K. (2024c). *Pedagogisk medarbeiderledelse. Et praksisperspektiv*. Fagbokforlaget.

Bøe, M., Tholin, K. R., & Kristiansen, E. (2020). Barnehagelederes opplevelse av stress i den komplekse lederrollen. *Arbeidsmarknad & Arbetsliv*. https://journals.lub.lu.se/aoa/article/view/20381

Cooper, M. (2020). Teachers grappling with a teacher-leader identity: complexities and tensions in early childhood education. *International Journal of Leadership in Education*, 1-21. https://doi.org/10.1080/13603124.2020.1744733

Forskrift om pedagogisk bemanning og dispensasjon i barnehager (2017). *Forskrift om pedagogisk bemanning og dispensasjon i barnehager* (FOR-2017-06-22-1049). Lovdata. https://lovdata.no/dokument/LTI/forskrift/2017-06-22-1049

Gulbrandsen, L. & Eliassen, E. (2013). *Kvalitet i barnehager. Rapport fra en undersøkelse av strukturell kvalitet høsten 2012*. https://kudos.dfo.no/documents/10409/files/10395.pdf

Hansen, T. M., Qureshi, S., Gele, A., Hauge, L. J., Biele, G. P., Surén, P., & Kjøllesdal, M. (2023). Developmental disorders among Norwegian-born children with immigrant parents. *Child and adolescent psychiatry and mental health*, *17*(1), 3. https://doi.org/10.1186/s13034-022-00547-x

Haugset, A. S., Ljunggren, E. B., Mordal, S., Nissen, K., Fagerholt, R. A., Gotvassli, K. Å., Lorentzen, R. & Stene, M. (2019). *Evaluering av arbeidet med kvalitet i barnehagesektoren* (9). T. F. o. U. AS. udir.no/contentassets/08e78d77a9634d2a8de9e55b22ec2591/evaluering-kvalitet-i-barnehagen--tfou-2019.pdf

Helsedirektoratet (2019). Nasjonal faglig retningslinje for tidlig oppdagelse av utsatte barn og unge. https://www.helsebiblioteket.no/innhold/nasjonal-faglig-retningslinje/tidlig-oppdagelse-av-utsatte-barn-og-unge#fra-kunnskap-til-handling-hos-ansatte-som-arbeider-med-barn-og-unge

Heikka, J., Pitkäniemi, H., Kettukangas, T., & Hyttinen, T. (2019). Distributed pedagogical leadership and teacher leadership in early childhood education contexts. *International Journal of Leadership in Education*, 1-16. https://doi.org/10.1080/13603124.2019.1623923

Hernes, L., Myrvold, T. M., Gulpinar, T., Os, E., Winger, N., & Zeiner, H. H. (2021). *Mulighetenes barnehage: Kvalitet i Oslo kommunes barnehager* (Samarbeidsrapport NIBR/BLU). OsloMet/NIBR. Hentet fra https://oda.oslomet.no/oda-xmlui/bitstream/handle/20.500.12199/6523/Samarbeidsrapport%20NIBR-BLU%202021%20.pdf?sequence=3&isAllowed=y

Hognestad, K. (2025). Bemanning på avdelingen i barnehagen: Hvor mange er til stede og når? *Norsk pedagogisk tidsskrift*, vol 109 (3).

Hognestad, K. & Bøe, M. (2025). Teacher Leaders as First-Line Leaders in Early Childhood Education – Pedagogical Leadership Actions for Best Practice. *Journal of*

*Early Childhood Education Research*, *14*(1), 258 - 284. https://doi.org/https://doi.org/10.58955/jecer.145141

Hognestad, K., Storli, J. B., Solberg, J., Olsen, K. I., Bøe, M. & Eik, L. T. (2025). Et politisk vedtak om bemanning - med betydning for barna. *Barnehagefolk*, *41*(2), 62-72.

Holte, K. A., Kvilhaugsvik, H., Skagseth, M., Labriola, M. (2022). «Når det dirrer i rommet» - sammenhenger mellom arbeidsmiljø og kvalitet i barnehagetjenesten. Rapport nr 40-2022. Norce Helse og Samfunn. https://hdl.handle.net/11250/3037821

Homme, A., Danielsen, H., & Ludvigsen, K. (2023). *Fra «bør» til «skal». Rammeplan for barnehagen i et implementeringsperspekti*. Fagbokforlaget. https://doi.org/10.55669/oa3010

Homme, A., & Eide, H. M. K. (2024). Hva gjør pedagogene i barnehagen? Barnehagelærernes arbeidsdeling i møte med skjerpet pedagognorm. *Nordisk barnehageforskning*, *21*(2). https://doi.org/10.23865/nbf.v21.432

Iversen, J. M. V., & Nyhus, O. H. (2022). *Barn med særskilte behov: Statistikk og analyse fra Oslo kommune* (SØF-rapport nr. 07/22). Senter for økonomisk forskning (SØF). https://samforsk.no/uploads/files/Rapport-07-22.pdf

Jensen, R. S., & Bråten, M. (2024). *Erfaringer med ulike måter å organisere barnehagehverdagen på*. https://www.fafo.no/images/pub/20908.pdf

Kleppe, R. & Bjørnestad, E. (2019). *Økt barnehagelærertetthet og hverdagskvalitet i barnehagen*. https://skriftserien.oslomet.no/index.php/skriftserien/article/view/642

Kommunerevisjonen (2024). *Spesialpedagogisk hjelp til barn under opplæringspliktig alder* (rapport 6/2024). https://www.oslo.kommune.no/politikk/budsjett-regnskap-og-rapportering/rapporter-fra-kommunerevisjonen/rapport-6-2024-spesialpedagogisk-hjelp-til-barn-under-opplaringspliktig-alder

KS (2023). *Nye krav til styrer i barnehage*. https://www.ks.no/fagomrader/barn-og-unge/barnehage/nye-krav-til-styrer-i-barnehage/

Kunnskapsdepartementet (2024). *Et jevnere utdanningsløp. Barnehage og skole/SFO som innsats mot ulikhet blant barn.* https://www.regjeringen.no/contentassets/52d541c8fff94f3b84740a0e260c4597/no/pdfs/et-jevnere-utdanningslop.pdf

Kunnskapsdepartementet. (2023). *Barnehagen for en ny tid. Nasjonal barnehagestrategi mot 2030*.

https://www.regjeringen.no/contentassets/5bf0d0ed9f7442cdbe630c749abb8959/no/pdfs/barnehagen-for-en-ny-tid.pdf

Kunnskapsdepartementet (2022). *Kompetanse for fremtidens barnehage. Revidert strategi for kompetanse og rekruttering 2023–2025*. https://www.regjeringen.no/contentassets/60cb8cea7014464a9cbd22bbb2e3664e/no/pdfs/kompetansestrategi-barnehage.pdf#:~:text=Rammeplanen%20for%20barnehagens%20innhold%20og,som%20grunnlag%20for%20allsidig%20utvikling

Kunnskapsdepartementet. (2018). *Barnehagelærerrollen i et profesjonsperspektiv - et kunnskapsgrunnlag* (12). Kunnskapsdepartementet. https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/barnehagelarerrollen-i-et-profesjonsperspektiv--et-kunnskapsgrunnlag/id2621274/

Kunnskapsdepartementet (2017). *Oppsummering av høringsinnspill til forslag til ny rammeplan for barnehagen*. https://www.regjeringen.no/contentassets/156ce5231737416086f87349987250e2/oppsummering-av-horingsinnspill-rammeplan-for-barnehagen.pdf

Kunnskapsdepartementet (2017). Rammeplan for barnehagen. https://www.udir.no/laring-og-trivsel/rammeplan-for-barnehagen/

Kunnskapsdepartementet (2016). *Høring – Forslag til ny rammeplan for barnehagen*. https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing--forslag-til-ny-rammeplan-for-barnehagen/id2515525/

Lekhal, R., Zachrisson, H. D., Solheim, E., Moser, T. & Drugli, M. B. (2016), *Betydningen av kvalitet i barnehagen*. Oslo: Gyldendal akademisk

Ljunggren, B., Moen, K. H., Seland, M., Naper, L., Fagerholt, R. A., Leirset, E., & Gotvassli, K.-Å. (2017). *Barnehagens rammeplan mellom styring og skjønn: Kunnskapsstatus om implementering og gjennomføring* (DMMH Rapport nr. 2/2017). DMMH.

Ludvigsen, K., Kvilhaugsvik, H., Homme, A. & Rydland, H.T. (2023). Ny styringsstruktur og styrket eierolle. I Homme, A., Danielsen, H. & Ludvigsen, K. (red.), Fra «bør» til «skal». Rammeplan for barnehagen i et implementeringsperspektiv (s. 227–262). Fagbokforlaget. Doi: https://doi.org/10.55669/oa301006

Lund, H. H. (2021). 'We are equal, but I am the leader': leadership enactment in early childhood education in Norway. *International Journal of Leadership in Education Theory and Practice*. https://doi.org/10.1080/13603124.2021.1969039

Løkken, G., & Søbstad, F. (2013). *Observasjon og intervju i barnehagen*. Universitetsforlaget.

Moser, T., Klippen, M. I. F., Bergene, A. C. & Lenes, R. (2025). *Barns trivsel i barnehagen – en kunnskapsoversikt*. Læringsmiljøsenteret. udir.no/contentassets/85263d7f864e4c54a24da46ff6edcdd0/2025_laringsmiljosenteret_barns-trivsel-i-barnehagen--en-kunnskapsoversikt.pdf

Murray, E., McFarland-Piazza, L., and Harrison, L. J. (2015). Changing patterns of parent–teacher communication and parent involvement from preschool to school. *Early Child Development and Care*, 185, 1031–1052. doi: 10.1080/03004430.2014.975223

Myrvang, S. E (2025). Sjekket barnehage-bemanningen: – Det er krise. https://www.vg.no/nyheter/i/qP8gkL/barnehager-oppfyller-bemanningsnormen-kun-korte-perioder-av-dagen-det-er-krise

Norheim, H., and Moser, T. (2020). Barriers and facilitators for partnerships between parents with immigrant backgrounds and professionals in ECEC: a review based on empirical research. *Eur. Early Childhood Educ. Res. J.* 28, 789–805. doi: 10.1080/1350293X.2020.1836582

Oslo Economics (2023). Kvalitetssikring av kapasitetskartlegging av barnehageplasser i Oslo. Hentet fra: https://osloeconomics.no/wp-content/uploads/2024/05/Rapportutkast-i-oppdatert-mal_16_05.pdf

Oslo Economics (2017). *Kartlegging av ledelsen i kommunale barnehager i Oslo kommune*. Rapport nr. 2017-38

Oslo kommune. (u.å.-a). *Spesialpedagogisk hjelp i barnehagen*. Hentet 16. september 2025, fra https://www.oslo.kommune.no/barnehage/spesialpedagogisk-hjelp/

Oslo kommune (u.å.-b). *Språksterk 1 - 6.* https://www.oslo.kommune.no/fag-og-utviklingsprosjekter/omradesatsingenes-prosjekter/spraksterk-1-6/

Oslo kommune (u.å.-c). *Ambulant team*. https://www.oslo.kommune.no/fag-og-utviklingsprosjekter/omradesatsingenes-prosjekter/ambulant-team/

Oslostandard for et inkluderende leke- og språkmiljø (2019).

Ovati, T. S. R., Rydland, V., Grøver, V., & Lekhal, R. (2024). Teacher perceptions of parent collaboration in multi-ethnic ECEC settings. *Frontiers in Education, 9*. https://doi.org/10.3389/feduc.2024.1340295

Oxford Research. (2025). *Følgeforskning og sluttevaluering av samhandlingsmodell for IA-tjenester til arbeidsgivere—Nav.no* [Sluttrapport]. https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/kunnskap/forskningsrapporter-og-evalueringer-finansiert-av-nav/innovasjon-og-laering/folgeforskning-og-sluttevaluering-av-samhandlingsmodell-for-ia-tjenester-til-arbeidsgivere-oxford-research

Oxford Research (2022). *Innsatskartlegging av rekrutteringsprosessen til kommunale barnehager i levekårsutsatte områder i Oslo kommune.* https://oxfordresearch.no/publications/innsatskartlegging-av-rekrutteringsprosessen-til-kommunale-barnehager-i-levekarsutsatte-omrader-i-oslo-kommune/

Oxford Research og NORCE. (2022). *Kartlegging av sammenhengen mellom forebyggende arbeidsmiljøarbeid og sykefravær på bransje- og virksomhetsnivå.* https://www.nav.no/no/nav-og-samfunn/kunnskap/forskningsrapporter-og-evalueringer-finansiert-av-nav/sykefravaer-og-arbeidsmiljo-rapportarkiv2/kartlegging-av-sammenhengen-mellom-forebyggende-arbeidsmiljoarbeid-og-sykefravaer-pa-bransje-og-virksomhetsniva

Oxford Research (2018*). Forstudie til barnehageprosjektet «fra beste til neste praksis» Kartlegging av språkarbeidet i barnehager i Groruddalen*. https://oxfordresearch.no/publications/forstudie-til-barnehageprosjektet-fra-beste-til-neste-praksis/

Rambøll (2023). Barnehagestyrers arbeidsoppgaver. Hentet fra: https://www.utdanningsforbundet.no/globalassets/var-politikk/publikasjoner/eksterne-rapporter/ramboll_2023_barnehagestyrers_arbeidsoppgaver_endelig.pdf

Rambøll & Comte (2021). *Helhetlig og likeverdig pedagogisk tilbud*. Hentet fra: https://www.oslo.kommune.no/getfile.php/13440528-1645689692/Tjenester%20og%20tilbud/Politikk%20og%20administrasjon/Byutvikling/Omr%C3%A5desatsingene%20i%20Oslo/Delprogram%20oppvekst%20og%20utdanning/Helhetlig%20og%20likeverdig%20pedagogisk%20tilbud.pdf

Schachter, R. E., Knoche, L. L., Lu, J., Goldberg, M. J., Wernick, P. D., Piasta, S. B., Lancaster, H. S. (2025). A meta-analysis of the effectiveness of coaching and the contribution of coaching processes to learning outcomes for early childhood teachers and children. *Early Childhood Research Quarterly*, 72, 156-169.

Snyder, P., Hemmeter, M. L., McLean, M., Sandall, S., McLaughlin, T. & Algina, J. (2018). Effects of professional development on embedded instruction practices. *Exceptional Children, 84*(2), 213–232.

Sommersel, H. B., Vestergaard, S. & Larsen, M. S. (2013). Kvalitet i barnehager i skandinavisk forskning 2006-2011. https://www.udir.no/globalassets/filer/tall-og-forskning/rapporter/2013/kunnskap-om-kvalitet-i-barnehager-2.pdf?utm_source=chatgpt.com

Utdanningsforbundet (2025). Tall og statistikk om bemanning i barnehagen. https://www.utdanningsforbundet.no/var-politikk/kampanjer/tid-for-de-minste/tall-og-statistikk-om-bemanning-i-barnehagen/

Utdanningsforbundet (u.å.) *SFS 2201 Arbeidstid barnehage*. https://www.utdanningsforbundet.no/lonn-og-arbeidsvilkar/tariffavtaler/ks/ks-tariffavtaler/sfs-2201---arbeidstid-barnehage

Utdanningsdirektoratet (2024a). Hva er kvalitet? Hentet fra: https://www.udir.no/kvalitet-og-kompetanse/hva-er-kvalitet/#a190240

Utdanningsdirektoratet (2024b). Fakta om barnehager 2024. https://www.udir.no/tall-og-forskning/statistikk/statistikk-barnehage/analyser/2025/fakta-om-barnehager-2024/ansatte/#2-av-3-barnehager-oppfyller-pedagognormen

Utdanningsdirektoratet (2021). *Oppfølging av bemanningsnorm og forsterket pedagognorm i barnehagen*. https://www.udir.no/tall-og-forskning/finn-forskning/rapporter/oppfolging-av-bemanningsnorm-og-forsterket-pedagognorm-i-barnehagen/betydning-av-bemanningstetthet-og-kompetanse-for-barnehagekvaliteten-betydning-av-bemanningstetthet-og-kompetanse-for-barnehagekvaliteten/

Utdanningsdirektoratet (2018). *Pedagogisk dokumentasjon i barnehagen*. https://www.udir.no/laring-og-trivsel/stottemateriell-til-rammeplanen/pedagogisk-dokumentasjon/rollen-til-styrer-og-pedagogisk-leder/

Utdanningsdirektoratet (2017). *Rammeplan for barnehagen*. https://www.udir.no/laring-og-trivsel/rammeplan-for-barnehagen/

Utdanningsetaten. (u.å.). *Pedagogisk-psykologisk tjeneste (PPT)*. Hentet fra https://www.oslo.kommune.no/skole-og-utdanning/fravarsgrensen-og-tilrettelegging-i-skolen/pedagogisk-psykologisk-tjeneste-ppt/

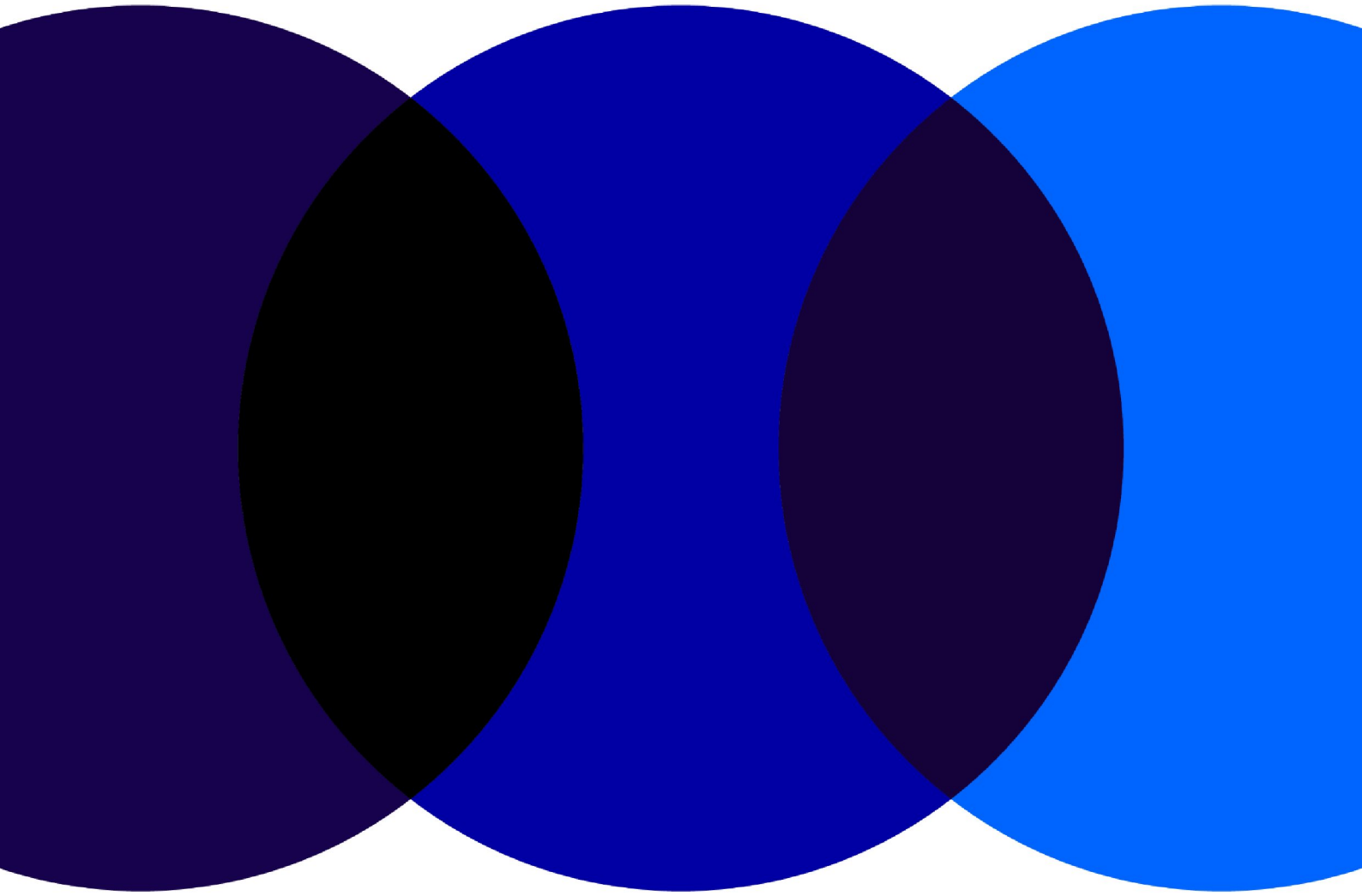
van der Wildt, A., Aghallaj, R., De Backer, D., Vandenbroeck, F. M., and Agirdag, O. (2023). Multilingual language minority parents' perspectives on their relationships with caregivers regarding the multilingual upbringing of the child: a large-scale exploration within childcare facilities in Flanders. *Int. J. Multiling.* 22, 1–15. doi: 10.1080/14790718.2023.2168675

Vassenden, A., Thygesen, J., Bayer, S. B., Alvestad, M. & Abrahamsen, G. (2011). *Barnehagenes organisering og strukturelle faktorers betydning for kvalitet.* https://www.udir.no/globalassets/upload/barnehage/forskning_og_statistikk/rapporter/strukturelle_faktorers_betydning_for_kvalitet.pdf

Vik, U., Hov, A. M., & Langholm, G. (2025). Stor variasjon i naturfagmateriell i Oslo-barnehagar. Nordic Studies in Science Education. 21. 176-189. DOI:10.5617/nordina.11402

Wadel, C. C. (2021). Samlederskap i barnehagen. Erfaringer med delt lederskap mellom likestilte pedagogiske ledere. *Søkelys på arbeidslivet*, *38*(1), 59–73. https://doi.org/10.18261/issn.1504-7989-2021-01-04

Øyum, L., & Nilssen, T. (2019). *Trepartssamarbeid som drivkraft i kommunal tjenesteutvikling – Eksempler på driftsnært utviklingsarbeid i tre kommunale barnehager og Sykehjem.* (2019:01412). https://www.sintef.no/contentassets/0b85a0f86a494661b9b6d0e8506d2d1b/sintef-rapport-2019-fagforbundettrepartssamarbeid.pdf



OXFORD RESEARCH


**Denmark**
Oxford Research A/S
Vesterbrogade 149, Bld. 12
3rd flor, 1620 Copenhagen V
office@oxfordresearch.dk

**Norway**
Oxford Research AS
Østre Strandgate 12
4610 Kristiansand
post@oxford.no

**Sweden**
Oxford Research AB
Norrlandsgatan 11
111 43 Stockholm
office@oxfordresearch.se

**Finland**
Oxford Research Oy
Eteläinen Hesperiankatu 18
LH 2, 00100 Helsinki
office@oxfordresearch.fi

**Baltics/Riga**
Oxford Research Baltics SIA
Kr.Valdemara 23-37, k.2
LV-1010, Riga
info@oxfordresearch.lv

**Belgium/Brussels**
Oxford Research c/o ENSR
5. Rue Archiméde
Box 4, 1000 Brussels
office@oxfordresearch.eu