



Oppdragsgiver: Oslo kommune v/ byrådsavdeling for utdanning

Kvalitetssikring av kapasitetskartlegging av barnehageplasser i Oslo

oslo**economics**

Tittel: Kvalitetssikring av kapasitetskartlegging av barnehageplasser i Oslo

Utarbeidet av: Oslo Economics

Finansiert av: Oslo kommune v/ Byrådsavdeling for utdanning

Publisert: Mai 2024

Rapportnummer: 2024-33

Kontaktperson: Rolf Sverre Asp / Managing partner

E-post: rsa@osloeconomics.no

Tel: +47 996 28 812

Foto/illustrasjon forside: [iStock.com/RobsonPL](https://www.istock.com/RobsonPL)

Innhold

Sammendrag	4
1. Innledning	5
1.1 Mandatet for oppdraget	5
1.2 Sentrale begreper i denne rapporten	5
1.3 Avgrensninger	6
2. Gjeldende premisser i barnehagesektoren	7
2.1 Organiseringen av barnehagesektoren	7
2.2 Relevant regelverk	9
3. Metode for beregning av kapasitet	12
3.1 Informasjonskilder	12
3.2 Utfordringer og mulige svakheter ved informasjonsgrunnlaget	14
3.3 Behov for enhetlig beregning av antall barnehageplasser	15
4. Arealmessig kapasitet på barnehageplasser i Oslo kommune	18
4.1 Ulike behov og tilbud på tvers av bydelene	18
4.2 Antall barnehageplasser i Oslo	24
5. Grad av fleksibilitet i kapasiteten på barnehageplasser	27
5.1 Teoretisk fleksibilitet	27
5.2 Spørreundersøkelser til barnehagene	29
5.3 Oppsummert vurdering av fleksibilitet	30
6. Referanser	32
Vedlegg A Datasett med oversikt over barnehageplasser	33
Vedlegg B Spørreundersøkelse til barnehager	37
Vedlegg C Informasjon fra bydelene	42

Sammendrag

På oppdrag for Oslo kommune v/ byrådsavdeling for utdanning (UTD) har Oslo Economics gjennomført en kvalitetssikring av kapasitetskartlegging av barnehageplasser i Oslo. Kapasitet på barnehageplasser er angitt som antall barnehageplasser som kan tilbys ut fra barnehagens arealer. Antall barnehageplasser og potensialet for å tilby flere barnehageplasser ut fra dagens arealer, varierer mellom bydelene og innad i bydelene.

Bakgrunn om oppdraget

Barnehagene i Oslo er en viktig del av byens velferdstilbud. Det er avgjørende å ha en pålitelig oversikt over barnehagekapasiteten for å sikre tilstrekkelig tilgang til barnehageplasser for alle barna og kunne planlegge bygging av nye barnehager fremover. I Oslo kommune er det bydelene som er barnehagemyndighet.

Kapasiteten på barnehageplasser beror på både størrelsen og utformingen av arealene og bemanning som barnehagen har for små og store barn. Arealene til barnehagene vil være dimensjonerende for hva som er mulig å tilby av barnehageplasser, mens bemanning kan tilpasses i større grad. I dette oppdraget skal kapasitet kun beregnes ut fra arealmessige krav og føringer og ikke kravene etter bemanningsnormen eller pedagognormen.

Definisjon på arealmessig kapasitet

Kunnskapsdepartementet har gitt en nasjonal veiledende arealnorm for innendørs og utendørs arealer i barnehager. Den veiledende arealnormen fastslår at det bør være henholdsvis 5,3 m² egnet leke- og oppholdsareal per barn under 3 år og 4 m² per barn over 3 år. Utendørs leke- og oppholdsareal bør være seks ganger innendørs leke- og oppholdsareal. Det er imidlertid barnehageeiere selv som fastsetter barnehagens arealnormer.

For å drive en barnehage, kreves en godkjenning av barnehagemyndigheten. Basert på søknad fra barnehageeier, gir barnehagemyndigheten vedtak om godkjenning av barnehagen som fastslår hva som er egnet innendørs leke- og oppholdsareal, og i noen tilfeller egnet utendørs leke- og oppholdsareal, i den enkelte barnehage. Det kan også settes vilkår om maksimalt antall barn, barnas alder og åpningstider.

Utgangspunktet for kapasitet på barnehageplasser i denne rapporten er arealene i godkjenningene. For at den til enhver tids alderssammensetning blant barnehagebarna ikke skal påvirke kapasitetstallene, måler vi kapasitet i tre størrelser: Godkjent kapasitet hvis alle er småbarn, godkjent kapasitet hvis alle er storbarn og teoretisk kapasitet i storbarnsekvivalenter (SBE).

For å innhente informasjon benyttet vi bredt sett av kilder, deriblant barnehagestatistikk, dokumentgjennomgang, informasjon fra bydelene, spørreundersøkelser til barnehager og intervjuer. Datainnsamlingen viste at praksis for godkjenning av barnehager og ordlyden i godkjenningene varierer på tvers av bydeler og innad i bydeler. Det er mange særegne tilfeller og godkjenninger som er gitt under ulike gjeldende regler og normer, og før en felles Oslostandard ble utarbeidet.



Definisjon på kapasitet

Godkjent kapasitet

Antallet barnehageplasser som barnehagene faktisk kan tilby i antall hoder, gitt kjente begrensninger i godkjenningene eller i de fysiske arealene i dag.

Godkjent kapasitet er angitt per småbarn under 3 år og per storbarn over 3 år ettersom det kan være konkrete vilkår som begrenser kapasiteten ut fra barnas alder.

Teoretisk kapasitet

Antallet barnehageplasser som det teoretisk er mulig å tilby i barnehagen ut fra leke- og oppholdsarealer i godkjenningene og arealnorm.

Teoretisk kapasitet er angitt i arealmessige storbarnsekvivalenter basert på den laveste verdien av veiledende arealnorm og barnehagens arealnorm for barn over 3 år.

*Godkjent innendørs leke og oppholdsareal
Laveste verdi av NVA og BVA for storbarn*

Oversikt over kapasitet på barnehageplasser i Oslo

I den totale kapasitetsoversikten for Oslo er dagens 681 barnehager som er i drift inkludert, hvorav 315 er kommunale og 366 er private barnehager. Det skilles mellom tre typer barnehagetilbud i Oslo: ordinære barnehager, familiebarnehager og åpne barnehager. Forskjellige krav gjelder utforming av barnehager avhengig av type barnehage. De åpne barnehagene er ikke inkludert i beregningen av kapasitet da disse ikke tilbyr fast plasser og krever følge av omsorgsperson.

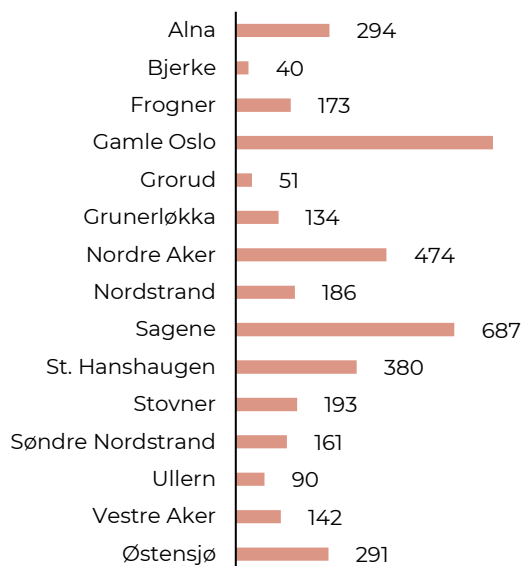
Den teoretiske kapasiteten ut fra barnehagenes arealer i dag er litt over 50 000 barnehageplasser i SBE i Oslo samlet sett. Godkjent kapasitet er derimot en del lavere med 46 271 plasser dersom alle barna er over 3 år (Figur 1). Selv om det er flere private barnehager enn kommunale barnehager i Oslo, står de kommunale barnehagene for om lag 60 prosent av barnehagekapasiteten.

Resultatene av kvalitetssikringen viser at utviklingen i antall barn og barnehageplasser varierer betydelig mellom bydelene, delvis på grunn av ulikheter i befolkningssammensetning, arealtilgjengelighet og politiske prioriteringer. Mens noen bydeler kan ha god tilgjengelighet og et overskudd av ledige plasser, kan andre slite med å dekke etterspørselen og oppleve lange ventelister. Dekningen varierer også betydelig mellom de ulike delbydelene i den enkelte bydel.

Figur 1: Antall barnehageplasser totalt i Oslo



Figur 2: Teoretisk antall ekstra barnehageplasser (SBE) per bydel



Kilde: Beregninger av Oslo Economics, basert på rapportering og intervjuer med bydelene.

Fleksibilitet i kapasiteten på barnehageplasser

Vår beregning av fleksibiliteten viser at de samlede arealene og dagens arealnormer i barnehagene gir en teoretisk merkapasitet på opptil ca. 4 200 ekstra barnehageplasser i SBE. Faktisk antall plasser som kan realiseres er imidlertid beheftet med stor usikkerhet og er trolig en god del lavere enn dette. Realisering av de teoretiske plassene vil blant annet kunne kreve større bygningsmessige tiltak og i noen tilfeller vil ikke være mulig innenfor dagens regler og føringer.

Teoretisk fleksibilitet er beregnet som differansen mellom den godkjente kapasiteten og den teoretiske kapasiteten i SBE, basert på rapportering og intervjuer med bydelene (Figur 2). Denne teoretiske fleksibiliteten innebærer mange teoretiske forutsetninger. Den godkjente kapasiteten i flere tilfeller er basert på gamle krav og normer, der faktisk egnede leke- og oppholdsarealer trolig ville bli vurdert lavere i dag. I flere tilfeller fordrer en økning i antall barnehageplasser en endring i godkjenningen. Barnehagemyndighetene har begrensede virkemidler for å endre godkjenningsvedtak i dag. Ledig kapasitet kan også skyldes lav etterspørsel og en økning av kapasiteten i disse barnehagene ville ikke nødvendigvis forbedre kapasitetssituasjonen i pressområder med høy etterspørsel.

1. Innledning

Barnehagene i Oslo er en viktig del av velferdstilbudet til byens innbyggere. Det er stadige endringer i hvor mange barn i ulike alder som til enhver tid trenger barnehageplass i Oslo. Oslo kommune ved byrådsavdeling for utdanning har behov for en pålitelig oversikt over kapasitet i Oslos barnehager, samt hvilken fleksibilitet som ligger i barnehagebyggene.

1.1 Mandatet for oppdraget

Byrådsavdeling for utdanning (UTD) har ansvaret for å dimensjonere barnehagekapasiteten i Oslo. I Oslo er det i dag om lag 680 barnehager, hvorav 315 er kommunale. For dimensjonering av fremtidig barnehagekapasitet er det behov for å ha oversikt over dagens kapasitet.

Høsten 2022 ble det gjennomført en beregning av hvor mange barnehageplasser Oslo kommune har kapasitet til å tilby basert på barnehagenes godkjenninger og arealnормen for barnehagebarn. Beregningene ble gjort i samarbeid med bydelene, som er barnehageeier og barnehagemyndighet i Oslo kommune. I beregningsprosessen, samt basert på resultatene som kom ut av den, ble det tydelig at bydelenes oversikt over kapasiteten i barnehagene ikke er tilstrekkelig. Det er derfor stor usikkerhet knyttet til beregningen som ble gjennomført.

UTD har behov for en kvalitetssikring av kapasiteten i barnehagene i Oslo. Det ønskes en pålitelig oversikt over hvor stor kapasitet hvert enkelt barnehagebygg har, basert på de bygningsmessige kravene som stilles til stor- og småbarnsplasser. I tillegg ønskes vurdering av fleksibiliteten som ligger i byggene, med sikte på fremtidig dimensjonering av barnehageplasser.

1.2 Sentrale begreper i denne rapporten

Kapasitet

Kapasiteten i en barnehage kan beregnes på ulike måter. I dette oppdraget konsentrerer vi oss om den arealmessige kapasiteten på barnehageplasser i Oslo. Det innebærer at det er barnehagenes bygningsmessige arealer, utendørsarealer og utforming som vil definere kapasiteten i denne rapporten.

Netto leke- og oppholdsareal (NLA)

Ifølge Kunnskapsdepartementet må barnehagemyndigheten vurdere egnethet ut fra størrelse og utforming på de arealene som faktisk står til disposisjon for barnas aktiviteter. Dette kalles netto leke- og oppholdsareal (NLA). Innendørs gjelder dette for eksempel lekerom, grupperom og sove- og hvilerom. Dersom barnas garderobe også egner seg som leke- og oppholdsrom, kan denne også medregnes. Det samme gjelder kjøkkenet, dersom dette reelt brukes til barnas aktiviteter. Personalrom, kontorer, stellerom, toaletter og lignende skal ikke tas med i beregningen.

Når det gjelder utearealet, regnes ikke parkeringsplass, tilkjøringsveier og lignende som del av utendørs NLA (Kunnskapsdepartementet, 2017).

Nasjonal veiledende arealnорм (NVA)

Barnehageloven inneholder ikke absolutte krav til arealene i barnehager. Kunnskapsdepartementet har imidlertid angitt en nasjonal veiledende arealnорм (NVA) for antall kvadratmeter per barn i barnehagen. Denne som skal virke klargjørende for barnehageeier ved fastsetting av leke- og oppholdsareal per barn og barnehagemyndighetens godkjenning ved godkjenning og tilsyn.

NVA inne er 4 m² per barn over 3 år og 1/3 mer, altså ca. 5,3 m², per barn under 3 år.

NVA ute bør være om lag seks ganger så stort som leke- og oppholdsarealet inne, dvs. ca. 33 m² for barn under 3 år og 24 m² for barn over 3 år.

Arealnormen må ikke forveksles bemannings- eller pedagognorm der barn under 3 år har krav på 2 ganger flere pedagoger og bemanning enn barn over 3 år.

Barnehageeiers vedtektsfestede arealnорм (BVA)

Det er barnehageeier som selv fastsetter barnehagens leke- og oppholdsareal per barn. Dette omtales normalt som barnehagens arealnорм (Kunnskapsdepartementet, 2017). Eiers arealnорм er fastsatt i vedtektene for barnehagen. For at barnehagens arealnорм ikke skal forveksles med den nasjonale veiledende arealnормen, omtaler vi denne som barnehagens vedtektsfestede arealnорм (BVA).

Vedtektene og BVA inngår i dokumentasjonen som legges fram for kommunen når eier søker om godkjenning av en barnehage. Ved behandling av

søknaden er dermed BVA en del av grunnlaget for antall barn som barnehagen er godkjent for. Selv om det er eier som fastsetter BVA, kan bydelen sette vilkår om maksimalt antall barn i vedtaket ut fra vurderinger om miljørettet helsevern eller andre egnethetsvurderinger.

Etter at barnehagen er godkjent, forplikter barnehageeier seg til å drive virksomheten i samsvar med gjeldende regelverk. Eier kan da ikke ha en lavere faktisk BVA ved å ta inn flere barn, uten å bryte vilkåret om antall barn i godkjenningen. Dersom eier ønsker å endre BVA skal dette varsles til barnehagemyndighet, og om nødvendig, skal godkjenningen endres.

Storbarnsekvivalenter (SBE)

Det er som nevnt ulike krav og normer som må oppfylles for barn under 3 år og over 3 år. Aldersfordelingen på barna i Oslos barnehager vil variere fra år til år. For å sikre en robust definisjon på kapasitet uavhengig av den konkrete alderssammensetningen til enhver tid, benyttes storbarnsekvivalenter (SBE) som måleenhet for antall barnehageplasser.

I dette tilfellet er det tale om *arealmessig* SBE, basert på følgende formel:

$$\text{Arealmessig SBE} = \frac{\text{BVA for barn under tre år}}{\text{BVA for barn over tre år}}$$

Arealmessig SBE må ikke forveksles bemannings- eller pedagogmessig SBE, der barn under 3 år har krav på 2 ganger flere pedagoger og bemanning enn barn over 3 år.

Godkjent kapasitet

Godkjent kapasitet er i dette tilfellet definert som det reelle antall barnehageplasser som barnehagen har rett til å tilby. Denne tar utgangspunkt i informasjon om antall barn i vedtak om godkjenning av barnehagen. Det er imidlertid tilfeller der godkjenningen ikke er oppdatert og at antallet barnehageplasser er redusert på bakgrunn av ny informasjon, tilsyn eller andre avtaler mellom barnehagemyndighet og barnehageeier. Godkjent kapasitet er med andre ord kapasiteten som barnehagene faktisk har, gitt kjente begrensninger i godkjenningene eller i de fysiske arealene i dag.

Denne måles per småbarn under 3 år og per storbarn over 3 år ettersom det kan være konkrete vilkår som begrenser kapasiteten ut fra barnas alder.

Teoretisk kapasitet

Teoretisk kapasitet angir det høyeste antallet barnehageplasser som det er mulig å tilby i barnehagen ut fra godkjente leke- og oppholdsarealer. For å beregne barnehagens teoretiske kapasitet har vi tatt utgangspunkt i den laveste verdien av veiledende arealnorm (NVA) og barnehagens arealnorm (BVA) for barn over 3 år. Teoretisk kapasitet er målt i arealmessige SBE og er basert på følgende formel:

$$\frac{\text{NLA inne}}{\text{Laveste verdi av NVA og BVA storbarn}}$$

1.3 Avgrensninger

I våre undersøkelser har vi sett på den *arealmessige* kapasiteten på barnehageplasser i Oslo kommune. Barnehagens areal i denne sammenheng er barnehagens godkjente areal i barnehagemyndighetens vedtak om godkjenning av barnehagen. Det er dette arealet som er vurdert som egnet netto leke- og oppholdsareal (NLA).

Vi har ikke foretatt selvstendige undersøkelser om NLA i godkjenningene samsvarer med faktisk NLA i dag. Det er imidlertid mange gamle godkjenninger og i enkelte tilfeller er informasjonen hos barnehagemyndigheten basert på mer uformalisert dokumentasjon. I de tilfellene der nye oppmålinger er gjort, har vi basert kapasitetsberegningene på de siste kjente oppmålingene.

Kapasitetsoversikten er basert på den søkbare porteføljen av barnehager per 12. april 2024 og det er ikke gjort vurderinger av kapasiteten i erstatningsbarnehager eller barnehager under planlegging eller bygging.

Kapasiteten i barnehagen avhenger også av hvor mange pedagoger og bemanning som barnehagen har. Vi har ikke tatt hensyn til krav om antall pedagoger og bemanning i henhold til pedagognorm og bemanningsnorm er oppfylt.

2. Gjeldende premisser i barnehagesektoren

Det er bydelene som er barnehagemyndighet i Oslo kommune og som dermed har ansvaret for godkjenning og tilsyn av barnehager. Hvor mange barnehageplasser som finnes i Oslo, beror blant annet på antall nyetableringer og avviklinger av barnehager og hvilken metode som ligger til grunn for måling. For den enkelte barnehage vil antall barnehageplasser avhenge av barnehagens vedtatte arealnorm, vilkår som bydelen har fastsatt i forbindelse med godkjenning av barnehagen og når godkjenningen er foretatt.

2.1 Organiseringen av barnehagesektoren

Ansvaret for barnehagesektoren ligger under **Kunnskapsdepartementet** som overordnet myndighet. Forvaltningen av barnehageloven og tilhørende rundskriv og veiledning er delegert til **Utdanningsdirektoratet**, herunder rammeplanen for barnehagens oppgaver og innhold (Kunnskapsdepartementet, 2023).

Det er kommunene som har det lokale ansvaret for å tilby nok barnehageplasser i den enkelte kommune. Dette er en lovfestet plikt som følger av barnehageloven § 8.

2.1.1 Barnehagesektoren i Oslo

I Oslo kommune er ansvaret for barnehagesektoren delt mellom flere aktører. **Byrådsavdeling for utdanning (UTD)** er bestiller av nye barnehager og kjøper av nye barnehageseksjoner for alle bydeler (Oslobygg KF, 2024).

Barnehagemyndigheten er ellers lagt til **bydelene**. I Oslo kommune har dermed bydelene et betydelig ansvar når det gjelder å sikre kvaliteten og tilgjengeligheten til barnehagetilbudet. Bydelene må godkjenne den enkelte barnehage innenfor sitt geografiske område før barnehagen kan sette i gang driften. I tillegg fører bydelene tilsyn med barnehagene. Dette gjelder både kommunale og private barnehager.

Bydelen har i tillegg til rollen som barnehagemyndighet, en rolle som eier og driver av

de kommunale barnehagene. Det er **barnehageeier** som har ansvaret for å sikre at barnehagetilbudet holder høy kvalitet og oppfyller nasjonale retningslinjer og krav til barnehagedrift. Dette inkluderer å tilby et trygt og stimulerende miljø for barna, samt å sørge for kompetente ansatte og tilstrekkelige ressurser.

Overfor private barnehager har bydelene tilsyns- og godkjenningsansvar for å sikre at de oppfyller de samme standardene som de kommunale barnehagene. Dette innebærer å følge opp barnehageloven og tilhørende forskrifter, samt å gjennomføre jevnlig tilsyn for å sikre at kravene blir opprettholdt.

Opptaksprosessen til barnehagene er også et viktig ansvarsområde for bydelene. Bydelene må sørge for en rettferdig og effektiv opptaksprosess som tar hensyn til familiens behov og barnas rettigheter til barnehageplass. Dette kan innebære å fastsette kriterier for opptak, håndtere søknader og koordinere tilbudet av ledige plasser i samarbeid med både kommunale og private barnehager.

Oslobygg KF er Oslo kommunes eiendomsforetak og er byggherre og eiendomsforvalter av formålsbygg i Oslo. Dette inkluderer de kommunalt eide barnehagene. Ifølge Oslobyggs årsberetning for 2023, har Oslobygg 348 barnehager i sin eiendomsportefølje. Samlet utgjør bruttoarealet for disse eiendommene 307 946 m², hvorav 292 667 m² eies av Oslobygg, mens 15 279 m² leies.

Oslobygg har som eiendomsforvalter også ansvaret for driften av de kommunale barnehagebyggene. Oslobygg gjennomfører dessuten årlige kartlegginger av porteføljen for å oppdatere informasjon om tilstandsgrad og vedlikeholds- etterslep (Oslobygg KF, 2024).

Statsforvalteren i Oslo og Viken har ansvaret for å forvalte statlige tilskudd til Oslos barnehager og veilede bydelene og barnehager etter barnehageloven. Statsforvalteren fører også tilsyn med bydelenes ivaretagelse av rollen som barnehagemyndighet. (Kunnskapsdepartementet, 2022).

2.1.2 Eierform

Barnehagene kan organiseres med ulike former for eierskap. Normalt skiller man mellom to primære eierformer: Kommunale og private barnehager.

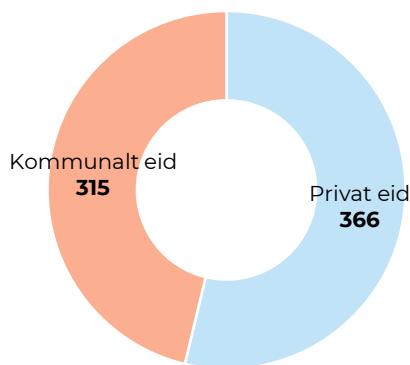
Kommunale barnehager er barnehager som eies av kommunen. I Oslo har er det altså bydelene som er eier av kommunale barnehager.

Private barnehager eies av privatpersoner eller selskaper som driver barnehagedrift. Private barnehager finansieres med foreldrebetaling og offentlige tilskudd (Foreldreutvalget for barnehager, 2024).

Alle eierformene og driftsformer må forholde seg til samme lover og rammeplaner og opererer som hovedregel med samordnet opptak via bydelen som barnet bor i.

Per 12. april 2024 er det 681 barnehager i drift i Oslo, hvorav 315 kommunale og 366 private.

Figur 2-1: Antall barnehager i Oslo fordelt på eierform



Kilde: (Oslo kommune, 2024)

2.1.3 Type barnehager

I Oslo skiller det mellom tre ulike typer barnehage tilbud:

1. Ordinære barnehager
2. Familiebarnehager
3. Åpne barnehager

Ordinære barnehager skal ha tilbud rettet mot alle barn og omfatter alle barnehager som ikke er kategorisert som familiebarnehager eller åpne barnehager. Mange ordinære barnehager er organisert med spesialiserte tilbud, enten for hele barnehagen eller for enkelte avdelinger.

- **Friluftsbarnhager** er barnehager med særlig pedagogisk oppmerksomhet på natur og friluftsliv. Hele eller deler av barnegruppen tilbringer minimum 4 timer per dag ute i naturen. Barnehagemyndigheten kan dermed noen ganger operere med mindre strenge krav til innendørs areal.

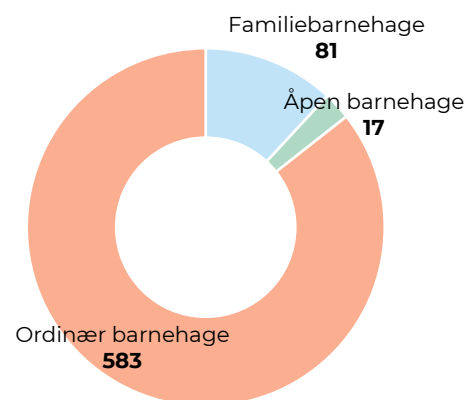
- **Spesialbarnehager** er barnehager som har særlig tilrettelagt utforming, utstyr og bemanning for barn med spesielle behov og som har krav på spesialpedagogisk hjelp. Disse barnehagene har dermed normalt åpent opptak for barn med spesielle behov fra hele Oslo, og ikke kun internt i bydelen.
- **Bedriftsbarnhager** er barnehager der barna til de ansatte i organisasjonen har prioritet ved opptak.
- **Studentbarnehager** er barnehager der barn av studenter har prioritet ved opptak, men som også er åpen for alle søkere
- I tillegg finnes andre ordinære barnehager som kan ha kulturelle, religiøse eller verdibaserte formål der det også er spesielle krav eller prioritet for opptak.

En **familiebarnehage** er en liten barnehageenhet som drives i et privat hjem og er privat eid. Disse barnehagene er regulert i egen forskrift om familiebarnehager. I hver enhet/gruppe kan det være opp til fem barn. I hovedsak er det en assistent som utfører det daglige arbeidet mens en barnehagelærer er styrer og gir pedagogisk veiledning hver uke.

En **åpen barnehage** er en pedagogisk tilrettelagt virksomhet hvor det ikke er tildelt fast barnehageplass, men hvor barn og foreldre/omsorgsperson kan komme sammen med andre en viss tid per dag. Virksomheten ledes av en barnehagelærer og er basert på at de voksne som følger barna tar aktivt del i barnehagens aktiviteter.

Av dagens barnehager i drift, er 583 ordinære barnehager, 81 familiebarnehager og 17 åpne barnehager (Oslo kommune, 2024).

Figur 2-2: Antall barnehager i Oslo fordelt på type barnehage



Kilde: (Oslo kommune, 2024)

2.2 Relevant regelverk

2.2.1 Barnehagelovens regler om arealmessig kapasitet

Barnehageloven angir grunnleggende regler for drift av barnehager. De er forpliktende for den daglige driften og barnehagens pedagogiske tilrettelegging for barns hverdag i barnehagen.

Paragraf 2 Barnehageloven sier at barnehagen skal gi barn muligheter for lek, livsutfoldelse og meningsfylte opplevelser og aktiviteter i trygge og samtidig utfordrende omgivelser (Lovdata, 2005). Dette stiller mange og varierte krav til barnehagens lokaler og uteområde. Barnehagen skal ha arealer og utstyr nok til lek og varierte aktiviteter som fremmer bevegelsesglede, gir allsidig bevegelseserfaring, sanseerfaring og mulighet for læring og mestring. Naturområder og nærmiljø gir også mulighet for opplevelser og utfordringer.

I tilhørende forskrifter til barnehageloven finnes mer detaljerte bestemmelser om barnehagens utforming. Blant annet i forskrift om rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver, forskrift om kommunale barnehager i Oslo kommune og forskrift om familiebarnehager.

Kunnskapsdepartementet har utarbeidet en veiledende nasjonal norm for areal per barn i barnehagen. Normen er ment å sikre et forsvarlig leke- og oppholdsareal både innendørs og utendørs i gjennomsnitt per barn i barnehagen. Normen er nedfelt i merknader til Barnehageloven.

Veiledende norm for barns lekeareal inne er 4 kvadratmeter netto per barn over 3 år og om lag 1/3 mer per barn under 3 år. Utearealet i barnehagen bør være om lag seks ganger så stort som leke- og oppholdsarealet inne.

Kilde: Barnehageloven

Ettersom den nasjonale arealnormen kun er veiledende, er det imidlertid barnehagen som har myndighet til å selv fastsette barnehagens endelige og faktiske arealnorm. Barnehagens arealnorm for arealutnyttning skal framgå av vedtektene. Det er dette vi betegner som «barnehagens vedtektsfestede arealnorm» (BVA).

For *ordinære barnehager*, uavhengig av om de er privat eller kommunalt eid, må få godkjent

størrelsen på egnet leke- og oppholdsareal i barnehagen ved godkjenning. Hva som anses som egnet leke- og oppholdsareal blir dermed en del av barnehagemyndighetens vurdering av søknad om godkjenning av barnehage.

For *familiebarnehager* gjelder andre krav til utforming. Barnehageloven fastslår at det ved godkjenning av familiebarnehager skal foretas både en vurdering for å godkjenne familiebarnehagens organisering og en vurdering for å godkjenne det enkelte hjem. Godkjenning-myndigheten skal vurdere blant annet om det er tilstrekkelige rømningsveier ved brann, tilstrekkelig størrelse på hjemmet også vektlegge dere hjemlige preg. Forskriften om familiebarnehager gir også egne regler om den pedagogiske bemanningen (§ 11 Familiebarnehager).

Kunnskapsdepartementet har utarbeidet en **veileder for godkjenning av barnehager** som gir informasjon om godkjenningskravene og råd om hvordan kommunen skal håndtere søknader og eventuelle klager over vedtak om godkjenning (Kunnskapsdepartementet, 2006). Denne fastslår at den nasjonale arealnormen er retningsgivende, men at barnehagemyndigheten kan godkjenne en barnehage med et annet areal enn normen, etter en konkret vurdering.

Når barnehageeier søker om godkjenning, må barnehageeier dokumentere at ute- og innearealene tilfredsstillt kravene i loven og at driften vil kunne skje i samsvar med gjeldende regelverk.

Forslag til ny barnehagelov

Det pågår et arbeid med å se på mulige endringer i regelverket. Kunnskapsdepartementet sendte ut et forslag til endringer i barnehageloven på høring høsten 2023 med høringsfrist 1. februar 2024. Én av hovedendringene i forslaget handler om å gi kommunen økt handlingsrom til å endre godkjent antall barnehageplasser hvert tiende år ved overkapasitet i hele eller deler av kommunen. Det bør gjøre det mulig med langsiktig planlegging for å håndtere perioder med nedgang i barnetall på en måte som gir forutsigbarhet for barnehagene, foreldrene og ansatte. Engasjementet rundt forslaget har vært stort, og Kunnskapsdepartementet har mottatt mer enn 3 600 høringssvar, der majoriteten er kritiske til det foreslåtte systemet (Kunnskapsdepartementet, 2023).

I hvilken grad høringssvarene vil påvirke et endelig lovforslag som skal behandles i Stortinget eller videre prosess for behandlingen av lovforslaget, er foreløpig uklart.

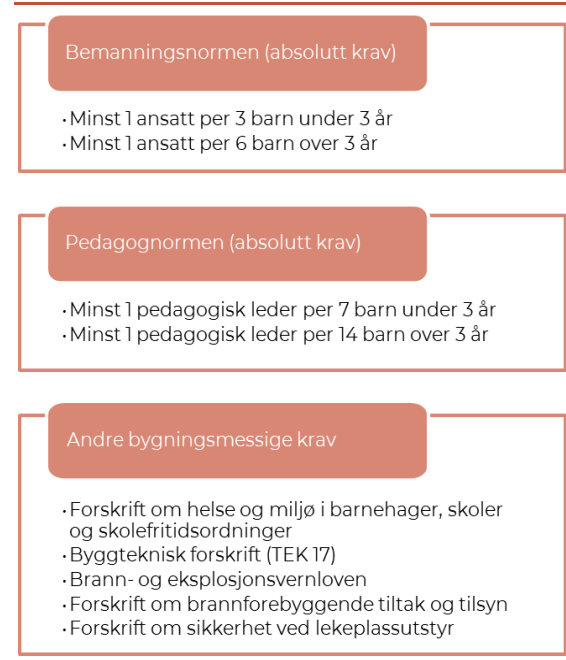
Andre regler som har betydning for kapasitet

I barnehageloven stilles det også krav til minimum antall ansatte og pedagoger, jf. bemanningsnormen og pedagognormen. Dette er ikke relevant for den arealmessige kapasiteten, men vil ha en praktisk relevans ettersom barnehagene vil måtte bemannes i tråd med bemannings- og pedagognorm. Flere bydeler erfarer mangel på tilstrekkelig antall ansatte og pedagoger spesielt, og har i enkelte tilfeller gitt barnehager ettårig dispensasjon for å ha færre pedagoger enn i kravet.

Det stilles krav som er relevante for barnehagens arealer og utforming også i annet regelverk enn barnehageloven. Særlig relevant er forskrift om helse og miljø i barnehager, skoler og skolefritidsordninger og veileder til denne. Fra 1 juli 2023 gjaldt ny **forskrift om helse og miljø i barnehager, skoler og skolefritidsordninger** (Lovdata, 2023). Denne erstattet den tidligere forskriften om miljørettet helsevern i barnehager og skoler mv. Forskriften regulerer blant annet krav til det fysiske miljøet i barnehager og kommunens ansvar for godkjenning og tilsyn. Forskriften forplikter at barnehagens lokaler og uteområder skal være utformet slik at de fremmer helse, trivsel, lek og læring for alle barn, inkludert barn med funksjonsnedsettelse. Hvis noe i det fysiske miljøet ikke er som det skal være ifølge faglige normer, må barnehagene dokumentere at miljøet fortsatt er tilfredsstillende. Helsemyndighetene ved bydelsoverlegen fører tilsyn ved dette regelverket i Oslo og kan begrense kapasiteten dersom det er nødvendig for å sikre et forsvarlig miljø i barnehagen.

Byggeteknisk forskrift (TEK 17) angir også regler som er relevante for formålsbygg og barnehager. I TEK 17 § 5-6 står det blant annet at det i planbestemmelsene bør angis minste uteoppholdsareal inklusivt lekeareal for barnehager, der det etter kommunens skjønn er nødvendig å avsette et minste uteoppholdsareal (Lovdata, 2017). I Oslo kommune er det Plan- og bygningsetaten som er aktuell myndighet og kan fastslå minste uteoppholdsareal i rammetillatelser ved bygging eller rehabilitering av barnehager.

Figur 2-3: Andre regler som har betydning for barnehagens kapasitet



Kilde: (Kunnskapsdepartementet, 2006)

2.2.2 Standarder for Oslo kommune Standard kravspesifikasjon for barnehager i Oslo

Standard kravspesifikasjon for Oslo kommune (SKOK) er krav til ulike typer formålsbygg i Oslo. Kommunen har utarbeidet en egen **standard kravspesifikasjon for barnehager**, som beskriver krav som stilles til barnehagens utforming og funksjonalitet (Oslo kommune, 2022). Gjeldende SKOK for barnehager ble vedtatt i byrådet 15. desember 2022. Kravsettet tar utgangspunkt i politiske vedtak i Oslo kommune og funksjonelle behov til bygget. Kravsettet kommer i tillegg til gjeldende lover og regler for bygg generelt og for barnehager spesielt. For nybygg gjelder ett sett arealkrav for avdelingsbarnehager og ett for basebarnehager. Disse kravene er nedfelt i hvert sitt arealskjema og må følges ut fra barnehagens utforming. Disse arealskjemaene er også veiledende ved rehabilitering/ombygging av eksisterende bygningsmasse (Oslo kommune, 2022).

SKOK har det samme kravet for arealnormen for barn over 3 år – 4 m² netto leke- og oppholdsareal (NLA). Det skal være 18 plasser for barn over 3 år per base/avdeling ifølge SKOK. Areal skjemaene angir kravspesifikasjoner på mer detaljert nivå avhengig av NLA typer. For basebarnehage inkluderer NLA baserom, temarom, spiseplass (fellesareal) og fingerdøber. For avdelingsbarnehage inkluderer NLA avdelingsrom, lek- og hvilerom, rom for rolige aktiviteter og fingerdøber. Opptil 70 prosent av

fingarderover regnes som NLA dersom det oppfyller egnethetskrav for begge typer av barnehager.

SKOK henviser til Kunnskapsdepartementets **veileder for utforming av barnehagens utearealer** (Kunnskapsdepartementet, 2006). Den veiledende arealnormen tilsier dermed at utearealet per barn over 3 år bør være 24 m² og om lag 33 m² for barn under 3 år. Mange barnehager har ikke store nok arealer som tilfredsstillen den veiledende normen. Kommunen kan i slike tilfeller gi begrensninger i eller pålegg om å benytte friområder eller andre lekeplasser regelmessig. Barnehagen må dermed etablere kompensierende tiltak i form av driftsrutiner som sikrer at barna får tilstrekkelig

uteaktivitet, for eksempel rulleringsplaner med turer og utflukter for avdelingene i barnehagen.

Oslostandard for godkjenning av barnehager

En arbeidsgruppe bestående av representanter fra bydelene Alna og Søndre Nordstrand og Byrådsavdeling for kunnskap og utdanning har utarbeidet Oslostandard for godkjenning av barnehager i Oslo (Oslo kommune, 2014). Hensikten med dette er å ha et felles system til grunn for godkjenning av barnehager. Oslostandard for godkjenning av barnehager beskriver rutiner og inneholder relevante dokumentmaler for godkjenning av ordinære og familiebarnehager. Alle bydelene i Oslo følger dette standarden ved godkjenning med noen lokale tilpasninger.

3. Metode for beregning av kapasitet

Kapasiteten på barnehageplasser beror på hvilken metode som benyttes for å beregne kapasiteten. Blant annet er det ulike krav til hvor stort areal og bemanning som barnehagen skal ha for små og store barn. For å unngå at den til enhver tids alderssammensetning blant barnehagebarna skal ha betydning for beregningen av kapasitet, måler vi kapasitet i det vi omtaler som «teoretisk arealmessige storbarnsekvivalenter» og «godkjent antall barnehageplasser» for små og store barn.

3.1 Informasjonskilder

Vi har samlet inn informasjon fra et bredt sett av kilder:

- Barnehagestatistikk
- Dokumentgjennomgang
- Informasjon fra bydelene
- Spørreundersøkelser til barnehager
- Andre intervjuer

Informasjonsinnsamlingen er gjort i perioden januar til april 2024.

3.1.1 Barnehagestatistikk

Tilgjengelig data og statistikk utgjorde utgangspunktet for kvalitetssikringen. Det finnes flere kilder med relevant barnehagestatistikk. Vi har benyttet data fra følgende kilder:

- SSB
- Utdanningsdirektoratet
- Nasjonalt barnehageregister
- Oslo kommunes statistikkbank og nettsider
- Barnehagenes årsmeldinger i BASIL (Utdanningsdirektoratets innrapporteringsystem for barnehager)
- Porteføljeoversikt og porteføljeanalyse fra Oslobygg
- Kartlegging utført av byrådsavdelingen for oppvekst og kunnskap fra høsten 2022

En utfordring med de ulike datasettene var at det ikke alltid var samsvar mellom de ulike kildene når det gjaldt enkelte data, som antall barnehager, arealer mv. I samråd med oppdragsgiver ble det besluttet å basere kapasitetsoversikten på barnehager som var i drift i dag. Oslo kommune har

en oversikt over barnehager i Oslo fordelt på bydel, type barnehage, eier og barnehageprofil-kommunens nettsider.

I vår oversikt har vi inkludert alle barnehager på Oslo kommunes nettsider per 12. april 2024. Dette skal i utgangspunktet være en komplett liste over alle barnehager i drift. Per 12. april inkluderte oversikten på Oslos nettsider 680 barnehager. I vår oversikt er det totalt 681 barnehager. Avviket fra nettsidene gjelder følgende:

- Munch barnehage i bydel Gamle Oslo er tatt ut fordi den ikke er ferdig godkjent ennå.
- Thor Olsen barnehage og Margarinfabrikken barnehage i bydel Sagene er begge oppført under to separate organisasjonsnummer i Nasjonalt barnehageregister. På Oslo kommunes nettsider er barnehagene oppført som én barnehage hver. Vi har valgt å holde hver av disse barnehagene som to separate organisasjonsheter i vår oversikt.
- Nemo familiebarnehage på Rødtvet i bydel Grorud er registrert som en familiebarnehage i vår oversikt, selv om den er registrert som ordinær barnehage på Oslo kommunes nettsider. Bydelen har bekreftet at dette faktisk er en familiebarnehage.
- Oslo kommunes nettsider og enkelte bydeler har noe ulik kategorisering av friluftsbarnhager, avhengig av andelen av barn som oppholder seg i friluftsavdelinger. Vi har benyttet bydelenes egen kategorisering av disse.

3.1.2 Dokumentgjennomgang

Vi har foretatt en gjennomgang av relevante dokumenter og utført nettsøk for å beskrive gjeldende regelverk og føringer for å kunne vurdere den arealmessige barnehagekapasiteten. Sentrale dokumenter i denne sammenheng vil være:

- Rundskriv F-08/2006 - Lov 17. juni 2005 nr. 64 om barnehager (barnehageloven) med forskrifter og departementets merknader til bestemmelsene
- Veileder Godkjenning av barnehager
- Tolkingsuttalelser fra Utdanningsdirektoratet
- Standard kravspesifikasjon 2022 – Barnehager
- Oslostandarden for godkjenning av barnehager
- Et utvalg vedtak om godkjenning av barnehager
- Årsberetningen til Oslobygg for 2023

3.1.3 Informasjon fra bydelene

Kapasitetstallene fra forrige kartlegging som ble gjennomført med bydelene høsten 2022 var et sentralt utgangspunkt for kvalitetssikringen av kapasiteten. Kartleggingen var imidlertid heftet med en del usikkerhet av flere grunner:

- Mangel på enhetlig metode for å beregne kapasitet ut fra storbarnsekvivalenter, blant annet
 - Antall barn og ikke storbarnsekvivalenter
 - Antall barn er lik teoretisk kapasitet selv om barnehagen har andre begrensninger
 - Flere familiebarnehager uten rapportert kapasitet
 - Avvik mellom teoretisk kapasitet og faktisk kapasitet er ikke kommentert
- Varierende dokumentasjon og oversikt over vilkår i godkjenningen av barnehagen
- Endringer i godkjent kapasitet sammenlignet med opprinnelig godkjenning
- Ulike fysiske begrensninger som medfører at faktisk antall barnehageplasser er lavere enn det BVA tilsier, f.eks. lite uteareal eller uhensiktsmessig bygningsutforming.

En innledningsvis undersøkelse om tilgjengelig informasjon blant bydelene, tydet på at bydelene satt med inngående kunnskap om kapasiteten i barnehagene i sin bydel. Vi prioriterte derfor å ha omfattende involvering av bydelene for å innhente data og informasjon om kapasitet og fleksibilitet i barnehageplasser.

Tabell 3-1: Prosess for involvering av bydelene våren 2024

Når	Hva
Januar	Formøter med et utvalg bydeler og oppstartsmøte med alle bydelene om informasjonsinnsamlingen
Februar	Bydelene utfylte regneark med etterspurte data
Februar-mars	Skriftlige og muntlige avklaringer om regneark
Mars-april	Oppfølgingsintervjuer med samtlige bydeler
April	Skriftlig kvalitetssikringsrunde

Intervjuene med bydelene ble gjennomført som semistrukturerte intervjuer. Dette innebærer at vi på forhånd hadde utarbeidet intervjuguider med overordnede temaer og spørsmål som ble sendt til informantene. Spørsmål ble prioritert ut fra relevans

for den enkelte bydel. Se hele intervjuguiden i Vedlegg C.

3.1.4 Spørreundersøkelser til barnehager

Vi har sendt ut en spørreundersøkelse til samtlige barnehager i Oslo kommune. Formålet med spørreundersøkelsene har vært å verifisere innhentede data og skaffe nærmere innsikt i hvilken fleksibilitet barnehagene selv opplever at de har for å utvide dagens kapasitet.

Spørreundersøkelsene ble sendt til daglige ledere/barnehagestyrere. Her stilte vi spørsmål om blant annet kapasitet, bemanning og arealmessig fleksibilitet. Vi gjennomførte en pilotering med utvalgte barnehager i forkant av utsendelsen for å sørge for at spørreundersøkelsen var forståelig og så konkret utformet som mulig, med sikte på at respondentene skulle svare med så likt og presist utgangspunkt som mulig. Spørreundersøkelsen følger i Vedlegg B.

Verktøyet Questback ble benyttet for å gjennomføre spørreundersøkelsen. Spørreundersøkelsen ble distribuert av byrådsavdelingen for utdanning per e-post til barnehagestyrerne med lenke til spørreundersøkelsen.

Spørreundersøkelsene er gjennomført i perioden februar-mars 2024. Det ble sendt én purring til de som ikke hadde svart på første henvendelse.

Av de totalt 681 barnehagene i Oslo har 432 barnehager levert svar. Dette tilsvarer en svarprosent på 63 prosent. For henholdsvis kommunale og private barnehager er svarprosenten på 63 prosent og 64 prosent. Fra ordinære barnehager (ekskludert åpne barnehager og familiebarnehager), har vi mottatt 375 svar av totalt 583 ordinære barnehager i Oslo. Dette tilsvarer en svarprosent på 64 prosent.

Spørreundersøkelsen er benyttet for å kartlegge fleksibiliteten i barnehagene i Oslo. Svarprosenten er relativt god, men med noe variasjon mellom bydeler. Resultatene fra undersøkelsen bør dermed tolkes med en viss forsiktighet, da det for hver bydel kan være ulikheter i hvor representativ undersøkelsen er. Vi har eksempelvis ikke oversikt over om det systematisk er høyere/lavere responsrate blant store barnehager relativt til små. En slik skjevhet vil i så fall medføre en over-/underestimert av fleksibilitet.

3.1.5 Andre intervjuer

I tillegg til intervjuer med bydelene, har vi intervjuet sentrale medarbeider i UTD som arbeider med forvaltningen av barnehagesektoren i Oslo. Vi gjennomførte også intervju med medarbeidere

som gjennomførte kartleggingen av kapasitet høsten 2022.

Vi har også hatt to intervjuer med Oslobygg i forbindelse med dataforespørselen til Oslobygg. Her har vi diskutert Oslobygg sin rolle og sammenhenger mellom ansvaret som byggherre og eiendomsforvalter mot andre myndighetsopp-gaver i barnehagesektoren.

3.2 utfordringer og mulige svakheter ved informasjonsgrunnlaget

Det finnes enkelte felles utfordringer med dagens ordning for godkjenning av barnehager. Bydelene erfarer blant annet begrensninger i tilgjengelige virkemidler for å kunne tilpasse barnehagekapasiteten. Vi har også identifisert enkelte svakheter ved informasjonsgrunnlaget som vi presenterer nærmere i det følgende.

Ulik praksis i godkjenninger på tvers av bydeler og over tid

I barnehagemyndighetens vedtak om godkjenning av den enkelte barnehage, foreligger sentrale vilkår for barnehagens virksomhet. En utfordring med godkjenningene er at ordlyden varierer mellom de ulike godkjenningene. Selv om bydelene oppgir å følge Oslostandarden for godkjenning av barnehager i Oslo, er det mange særegne tilfeller og godkjenninger som har blitt utarbeidet før Oslostandarden ble utarbeidet. Det er variasjoner både i godkjenningenes formuleringer på tvers av bydeler og innad i bydeler. Dette skyldes blant annet følgende forhold:

- Arealnormene er veiledende og det er barnehageeier som selv fastsetter arealnorm for innendørs leke- og oppholdsarealer. Barnehagemyndighetene har hatt ulik praktisering når det gjelder aksept for avvik fra veiledende arealnormer. Plan- og bygningsetaten har dessuten hatt ulik praktisering for avvik fra arealnormer i sine rammetillatelser over tid.
- Barnehagemyndigheten har skjønnsmessig adgang til å vurdere hva som er egnet leke- og oppholdsareal etter barnehageloven. Det er dermed til dels subjektive vurderinger som ligger til grunn for hva som inngår som NLA i godkjenningene, og mange bydeler melder om at det tidligere har blitt godkjent arealer som trolig ikke ville ha blitt godkjent i dag.
- Det er ulikt detaljnivå på opplysninger og beskrivelser av faktiske vurderinger som er gjort ved godkjenning. I godkjenningen vil det normalt være angitt en størrelse på

barnehagens egnede innendørs leke- og oppholdsareal, men dette gjelder ikke i alle tilfeller. Svært mange godkjenninger mangler dessuten opplysninger om utendørs leke- og oppholdsarealer. I noen tilfeller er det ikke angitt begrensninger i antall barn, kun en forutsetning om NLA og BVA som lå til grunn ved godkjenningstidspunktet. I andre tilfeller vil det være angitt et eksplisitt maksimalt antall barn som barnehagen kan ta inn basert på en konkret vurdering av barnehagens egnethet. Det finnes også godkjenninger som spesifiserer hvilken aldersgruppe barnehagen er godkjent for og oppstiller maksimalt antall barn per gitte aldersgrupper.

- I noen tilfeller har ikke gamle godkjenninger vært mulig å oppdrive, og kunnskapen hos bydelene om barnehagens kapasitet er dermed basert på uformalisert dokumentasjon eller hevd.

Forrige byråd tok initiativ til å se på muligheten for sentralisering av Oslo kommunes oppgaver som barnehagemyndighet. Dette med sikte på å sikre mer likartet praksis for godkjenning, tilsyn, opptak, informasjon og samarbeid, samt likebehandling på tvers av de 15 bydelene. En utredning av mulighetene for sentralisering av myndighetsoppgaver på barnehageområdet ble utarbeidet av byrådsavdelingen for oppvekst og kunnskap (nå UTD) i november 2021. Utfallet av prosessen og tidspunktet for en avgjørelse er imidlertid uklart (Byrådsavdeling for oppvekst og kunnskap, 2021).

Evigvarende godkjenninger av barnehager

For å starte en barnehage må barnehagen ha en godkjenning. Det er bydelen ved barnehagemyndigheten som godkjenner barnehager basert på barnehagens utforming og kvalitet, samt på behovet for plasser i bydelen.

Godkjenninger av barnehager er evigvarende og kan ikke endres uten barnehageeier sitt samtykke. Dersom barnehagen har blitt godkjent, kan altså ikke godkjenningen trekkes tilbake eller endres til barnehageeiers ugunst. Dette innebærer at bydelen ikke kan pålegge eksisterende barnehager å oppgradere fasiliteter eller endre praksis i tråd med nyere krav, med mindre det foreligger alvorlige brudd på loven eller forskriftene.

Barnehagemyndighet og barnehageeier kan avtale endringer i antall barnehageplasser eller vilkår, men normal praksis er at godkjenninger kun fornyes ved betydelige endringer. Bydelene orienterer om at det kan være krevende å endre godkjenningene til de private barnehagene og at det er først og fremst er aktuelt å justere kapasiteten i de kommunale

barnehagene. Forutsetningene for endring av godkjenninger kan imidlertid bli endret dersom forslag til ny barnehagelov blir vedtatt.

Strengere krav til arealer over tid

Den eldste godkjenningen er datert helt tilbake til 1955. For gamle godkjenninger kan dermed gammelt regelverk ligge til grunn for godkjenningen, uten at det er nødvendig å oppdatere denne når det vedtas nye regler og retningslinjer. Dette betyr at gamle godkjenninger kan operere under tidligere standarder, selv om kravene til barnehagedrift har endret seg over tid. Dette kan blant annet gjelde barnehagens arealnorm. En barnehage som ble godkjent med en betydelig lavere arealnorm for mange år siden skal fremdeles kunne operere etter arealnormen i godkjenningsvedtaket. Dette skaper en uensartet situasjon der noen barnehager kan ha mindre egnede fasiliteter eller manglende tilpasning til nyere standarder.

Selv om det er fastsatt veiledende arealnormer for både innendørs og utendørs areal, har bydelene muligheten til å avvike fra disse normene. Noen bydeler benytter konsekvent andre arealnormer enn den veiledende (NVA), og noen, spesielt de bynære bydelene opererer med mindre arealnormer for utendørsarealer. Disse ulikhetene i arealnorm skaper usikkerhet om hvor mange plasser som faktisk finnes i de ulike bydelene, og kan i tillegg føre til uønskede kvalitetsulikheter mellom bydelene.

Etterspørsel og tilbud er dynamisk

Det vil stadig være skiftende forutsetninger i behovet for barnehageplasser avhengig av fødselstall i det enkelte kull, alderssammensetning mellom barn i barnehagealder, boligutbyggingsaktivitet, bosettingsmønster mv. Uavhengig av barnehagens arealer, vil det faktiske antallet barnehageplasser dermed kunne variere i ulike geografiske områder og justeres opp eller ned i tråd med etterspørselen.

Det vil også til enhver tid være flere barnehager med midlertidige lokaler på grunn av renovering, brann, planer om avvikling mv. Noen midlertidige løsninger gjelder over flere år og barnehagene har ulik praksis for om NLA oppdateres i BASIL til de midlertidige lokalene eller ikke. Det er også ofte redusert antall barnehageplasser midlertidig ettersom det ofte er lavere etterspørsel etter plasser i de midlertidige lokalene.

Utydelige begreper og ulike tolkninger på tvers av bydelene

Oppdraget innebærer å kvalitetssikre den arealmessige kapasiteten, målt i storbarnsekvivalenter

(SBE). I kapittel 1 har vi presentert definisjoner på sentrale begreper som vi benytter i denne rapporten. Dette så vi som et viktig premiss for å sikre ensartet metodikk ettersom flere begreper på barnehageområdet er tvetydige. Eksempelvis:

- Arealnorm benyttes både om den nasjonale veiledende arealnormen (NVA) og barnehagens vedtaksfestede arealnorm (BVA). BVA kan være lik eller ulik for henholdsvis barn under 3 år og over 3 år.
- For å beregne småbarn under 3 år i såkalte storbarnsekvivalenter, benyttes to ulike omgjøringsfaktorer, avhengig av kontekst. Pedagog- og bemanningsnormene er påbudte krav og ikke normer. Barnehagene må derfor få innvilget dispensasjon fra barnehagemyndigheten for å kunne avvike fra pedagog- og bemanningskravet. Kravet om antallet pedagoger og bemanning er 2 ganger så mye for barn under 3 år som for barn over 3 år, mens den veiledende arealnormen er at barn under 3 år skal ha 1/3 mer areal enn barn over 3 år.

Metodiske svakheter i spørreundersøkelsen til barnehagene

Respondentene kan oppfatte spørsmålene som er stilt ulikt. Det er krevende å eliminere skjønn ettersom begreper er vanskelig å definere så presist at man unngår ulike tolkninger. For eksempel er det grunn til å anta at enkelte respondenter har anslått merpotensialet for antall barnehageplasser ut fra dagens opptakstall og ikke ut fra godkjent antall barnehageplasser.

Med en svarprosent på 64 prosent, vil svarene gi en pekepinn på den totale barnehagekapasiteten, men de vil ikke gi et helt dekkende totalbilde.

Svarene fra spørreundersøkelsen vil dermed kunne belyse barnehagestyrernes oppfatning av barnehagens kapasitet og fleksibilitet i kapasiteten, men må sees i sammenheng med øvrige informasjonskilder.

3.3 Behov for enhetlig beregning av antall barnehageplasser

For at kapasitetsoversikten skal være pålitelig og sammenlignbar på tvers av bydelene, har vi tatt utgangspunkt i en felles metodikk for hele Oslo, uavhengig av ulikhetene i godkjenningene og bydelenes praksis. I denne rapporten måler vi kapasitet, ut fra arealet i barnehagene i Oslo, på to måter:

1. Godkjent kapasitet

2. Teoretisk kapasitet

Hensikten med å skille mellom de to metodene er å gi en oversikt over kapasiteten i Oslo som tydeliggjør kapasiteten som bydelene tilbyr i dag, basert på det barnehagene er godkjent for. Samtidig er det viktig å ha kunnskap om hva som er teoretisk maksimal kapasitet ut fra arealene, for å kunne dimensjonere kapasiteten på en effektiv måte i tiden fremover.

3.3.1 Godkjent kapasitet

Godkjent kapasitet beregnes ut fra godkjenning, supplert med andre relevante opplysninger som barnehagemyndighet besitter. I Tabell 3-2 har vi konkretisert nærmere kilder som er benyttet for å fastslå godkjent kapasitet.

Tabell 3-2: Kilder for å fastslå godkjent kapasitet

Kilde	Innhold
Godkjenning	Opplysninger om leke- og oppholdsareal, uteareal, barnehagens vedtatte arealnorm og andre spesifiserte vilkår i barnehagemyndighetens siste vedtak om godkjenning av søknad om etablering av barnehage
Tilsyn og annen rapportering	Oppdaterte opplysninger om arealer eller begrensninger i kapasitet som er avdekket ved gjennomførte tilsyn, nye oppmålinger, årsmeldinger eller annen dokumentasjon
Annen dialog med barnehage/praksis ved hevd	Opplysninger om begrensninger i antall barnehageplasser som er avdekket, men som ikke er formalisert i vedtak eller rapportering. Disse opplysningene ha blitt meddelt fra barnehagene direkte eller videreført i saksbehandlingen over tid, uten at det finnes kjent dokumentasjon.

Kilde: Intervjuer med bydeler

For å tydeliggjøre eventuelle vilkår i godkjenningene som begrenser antall barnehageplasser basert på barnas alder, har vi presentert godkjent kapasitet for små og store barn separat.

Fordelen med å benytte godkjent kapasitet som beregningsmetode, er at den gjenspeiler kapasiteten som barnehagene faktisk tilbyr i dag, gitt selvalgte arealnormer, spesielle vilkår i godkjenning og andre faktiske begrensninger.

Ulempen er at det er store forskjeller i hvordan ulike bydeler har godkjent sine barnehager, og det er stor forskjell i arealnorm som ligger til grunn. Dette skaper unøyaktighet i faktisk potensial for kapasitet, og gjør det vanskelig å forstå hvilke krav som skal innfris i godkjenningen.

For uteareal finnes veileder for utforming av barnehagens uteareal. Den veiledende arealnormen tilsier at utearealet per barn over 3 år bør være 24 m² og om lag 33 m² for barn under 3 år. Flere av barnehagene i Oslo har mindre utearealer enn den veiledende normen. For noen barnehager har dette medført et vilkår i godkjenningen som begrenser kapasiteten, slik at barnehagen med større utearealer kunne hatt flere plasser. Andre barnehager har fått godkjenning som baserer seg på et mindre uteareal fra den veiledende normen, uten at dette begrenser totalt antall plasser.

Det er mange barnehager der utendørs leke- og oppholdsareal ikke er kjent. Vi har på bakgrunn av mangler i datainnsamlingen ikke kunnet vurdere i hvilken grad arealet avviker fra normen, utover det som fremgår av godkjenningen eller fra tilsynsrapporter. Spørsmålet om begrensninger som følge av uteareal er derfor i all hovedsak behandlet kvalitativt, hvor vi i intervjuer har forhørt oss om temaet.

3.3.2 Teoretisk kapasitet

Beregning av teoretisk kapasitet er den største mulige kapasiteten basert på to målemetoder:

1. Teoretisk antall barnehageplasser i arealmessige storbarnsekvivalenter ut fra godkjent leke- og oppholdsareal inne og nasjonal veiledende arealnorm inne (NVA)
2. Teoretisk antall barnehageplasser i storbarnsekvivalenter ut fra godkjent leke- og oppholdsareal inne og barnehagens vedtektsfestede arealnorm inne (BVA)

I teoretisk målemetode 1 har vi beregnet kapasiteten som normativt kan tilbys dersom alle barnehager hadde fulgt nasjonal veiledende arealnorm inne. Fordelen med denne målemetoden er at den illustrerer mulighetsrommet for kapasitet med dagens kvalitetsstandard til areal, på den andre siden tar den ikke hensyn til barnehagenes selvalgte arealnormer, ordlyd i godkjenning, utendørsareal eller andre fysiske begrensninger.

I teoretisk målemetode 2 har vi beregnet kapasiteten ut fra barnehagens vedtatte arealnorm, som ligger til grunn for barnehagens godkjenning. Denne kan være mindre eller større enn nasjonal veiledende arealnorm. Fordelen med denne

målemetoden er at den illustrerer mulighetsrommet for kapasitet ut fra barnehagens vedtatte arealnorm. Heller ikke denne målemetoden tar hensyn til spesielle vilkår i godkjenning eller andre fysiske begrensninger.

For å beregne barnehagenes teoretiske kapasitet målt i storbarnsekvivalenter, ut fra arealer i barnehagen, har vi tatt utgangspunkt i den største verdien av målemetode 1 og 2. Dersom den nasjonalt veiledende arealnormen er høyere enn barnehagens vedtatte arealnorm er målemetode 2 benyttet for beregning av teoretisk kapasitet. Dersom det er motsatt tilfelle, er målemetode 1 benyttet for beregning av teoretisk kapasitet. Se nærmere eksempel i boksen til høyre.

Med denne metoden, kan vi fastslå hvor mange barnehageplasser som barnehagene teoretisk sett kan tilby, uten at ulikheter i metodikk eller subjektive vurderinger får utslag på kapasiteten. Ulikheter i vurderinger på tvers av barnehagene og bydelene er dermed begrenset til godkjent leke- og oppholdsareal og barnehagens arealnorm (BVA).

3.3.3 Særskilt om familiebarnehager og åpne barnehager

Når det gjelder familiebarnehager har vi forutsatt at forskrift om familiebarnehager gjelder for samtlige barnehager.

Et hjem kan godkjennes for maksimalt fem barn over 3 år som er til stede samtidig. Et hjem som er egnet for det kan godkjennes for dobbel gruppe med maksimalt ti barn over 3 år som er til stede samtidig. Er flertallet av barna under 3 år, må antallet reduseres.

Kilde: Forskrift om familiebarnehager § 4. Antall barn

I vår oversikt er antallet avdelinger og barn per familiebarnehage hentet fra Oslo kommunes nettsider per 12. april 2024. Når det gjelder teoretisk kapasitet forutsetter vi at hver avdeling i en familiebarnehage kan ha fem barnehageplasser målt i SBE.

Vi har inkludert de åpne barnehagene i oversikten over barnehager for å danne et så komplett bilde som mulig av kapasiteten på barnehageplasser. Fordi åpne barnehager ikke har faste barnehageplasser og krever at omsorgsperson

Eksempel: Beregning av teoretisk kapasitet

Eksempel på beregning av kapasitet i SBE når barnehagens arealnorm (BVA) er mindre enn veiledende arealnorm (NVA)

Åstun barnehage i Søndre Nordstrand har et godkjent leke- og oppholdsareal på 250 kvm. Med Nasjonalt veiledende arealnorm (NVA) på 4. kvm per storbarn gir dette:

$$\frac{250 \text{ kvm}}{4 \text{ NVA}} = 62,5 \text{ SBE}$$

Åstun barnehages arealnorm, som ligger til grunn for godkjenning, er derimot noe lavere, med 3,5 kvm per storbarn. Ved å benytte barnehagens vedtektsfestede arealnorm (BVA) gir dette:

$$\frac{250 \text{ kvm}}{3,5 \text{ BVA}} = 71,5 \text{ SBE}$$

Differansen mellom disse to beregningsmetodene tilsvarer 9 barnehageplasser målt i storbarnsekvivalenter. Ettersom barnehagen er godkjent for å ta imot 71,5 SBE er det dette tallet som benyttes i våre beregninger av mulige plasser i Åstun barnehage.

Eksempel på beregning av kapasitet når barnehagens arealnorm (BVA) er større enn veiledende arealnorm (NVA)

Diakonkjemmet barnehage Steinerud har et godkjent leke- og oppholdsareal på 361 kvm. Med Nasjonalt veiledende arealnorm (NVA) på 4. kvm per storbarn gir dette:

$$\frac{361 \text{ kvm}}{4 \text{ NVA}} = 90 \text{ SBE}$$

Åstun barnehages arealnorm, som ligger til grunn for godkjenning, er derimot noe høyere, med 4,5 kvm per storbarn. Ved å benytte barnehagens vedtektsfestede arealnorm (BVA) gir dette:

$$\frac{361 \text{ kvm}}{4,5 \text{ BVA}} = 80 \text{ SBE}$$

Differansen mellom disse to beregningsmetodene tilsvarer 10 barnehageplasser målt i storbarnsekvivalenter. Selv om barnehagen er godkjent for å ta imot 80 barn kan barnehagen, innenfor den nasjonalt veiledende normen godkjennes for ytterligere ti barn. Vi beregner dermed antall mulige plasser i Diakonkjemmet barnehage Steinerud til 90 SBE.

følger barnet, er ikke antallet barnehageplasser i de åpne barnehagene inkludert som del av kapasiteten i Oslo.

4. Arealmessig kapasitet på barnehageplasser i Oslo kommune

Antall barnehageplasser i Oslo varierer betydelig mellom bydelene. Dette skyldes til dels ulikheter i befolkningssammensetning, arealtilgjengelighet og politiske prioriteringer. I dette kapittelet vil vi gi en oversikt over arealmessig kapasitet på barnehageplasser i Oslo på et overordnet nivå per henholdsvis bydel, eierform og type barnehage. I Vedlegg A følger en nærmere beskrivelse av dataene i kapasitetsoversikten.

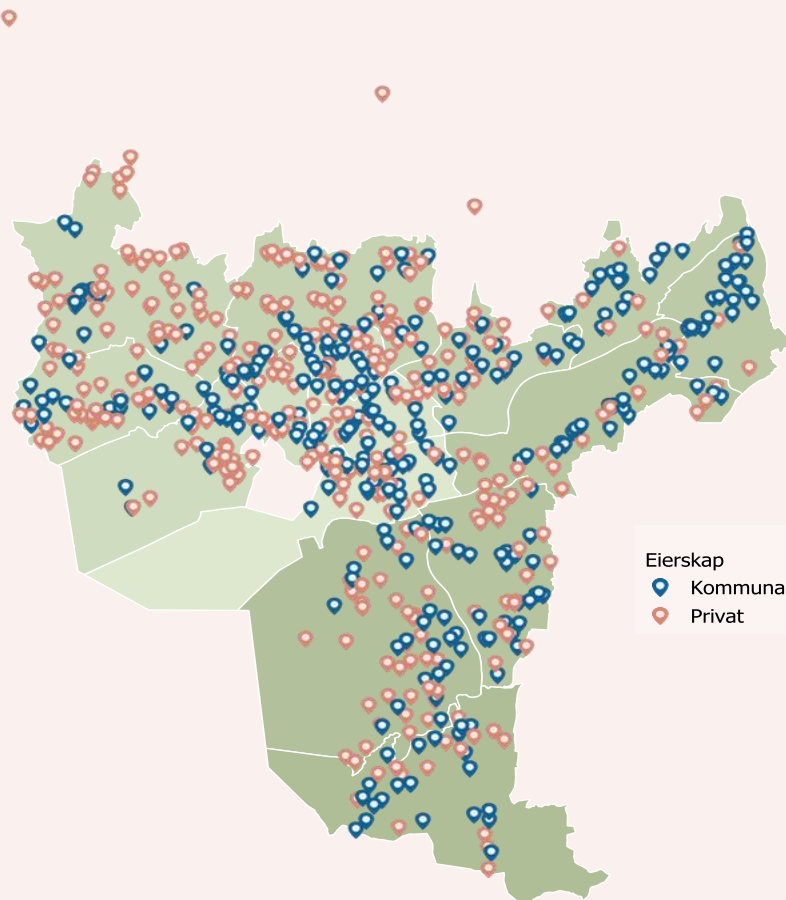
4.1 Ulike behov og tilbud på tvers av bydelene

Det er til sammen 681 barnehager i Oslo, fordelt på de 15 bydelene i Oslo kommune, i tillegg til Sentrum og Marka (se Figur 4-1). Det er disse 681 barnehagene som er i drift i dag som er inkludert i den totale kapasitetsoversikten for Oslo i denne rapporten. Antallet barnehager baserer seg på barnehager i drift per 12. april 2024.

Tabell 4-1 viser antall barn i alderen 0-6 år i Oslos barnehager i 2015 og 2023 per bydel. I løpet av denne perioden har antallet barnehagebarn blitt redusert med 4,2 prosent fra 36 708 til 35 183 barn.

Utviklingen i antall barn og barnehageplasser varierer imidlertid betydelig mellom bydelene,

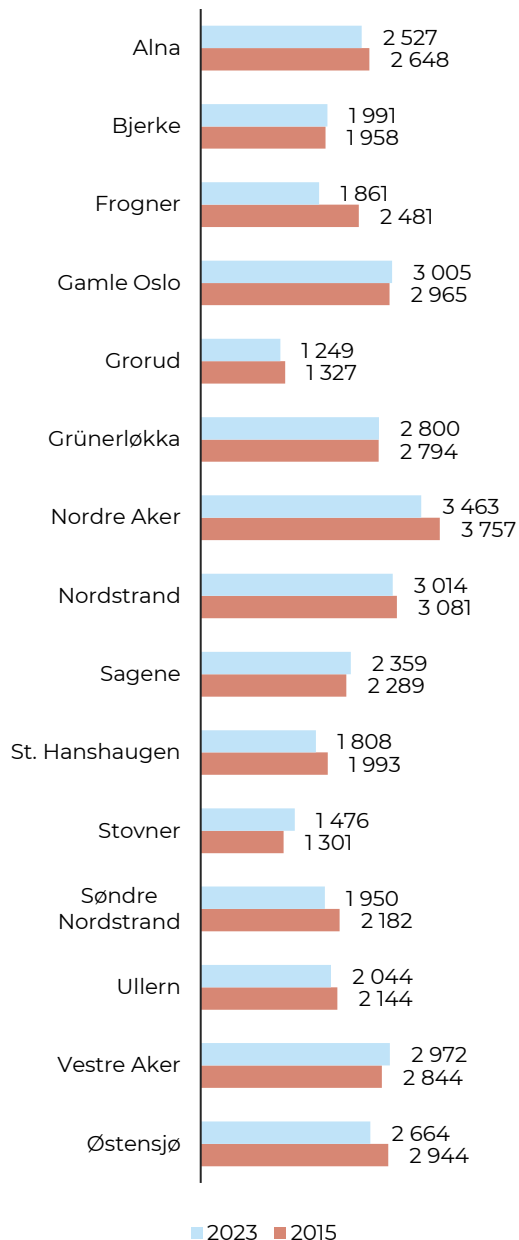
Figur 4-1: Lokalisering av alle Oslos barnehager, fordelt på eierskap



Kilde: (Oslo kommune, 2024), Note: Barnehagene som ligger i Marka sogner til bydel Nordre Aker eller Vestre Aker, mens barnehagen i Sentrum sogner til St. Hanshaugen.

delvis på grunn av ulikheter i befolknings-sammensetning, arealtilgjengelighet og politiske prioriteringer. Mens noen bydeler kan ha god tilgjengelighet og et overskudd av ledige plasser, kan andre slite med å dekke etterspørselen og oppleve lange ventelister.

Tabell 4-1: Utvikling i antall barn i barnehage per bydel



Kilde: SSB, Tabell 12501

Bydelene står dermed overfor ulike behov – både innad i Oslo, men også innad i den enkelte bydel. I tillegg er det noe variasjoner i bydelenes praksis for godkjenning av barnehager og hva som er dokumentert av vurderinger i forbindelse med godkjenningene. I det følgende oppsummerer vi

overordnede særtrekk og forutsetninger i de ulike bydelene, som danner grunnlaget for bydelenes barnehagekapasitet.

Bydel Alna

Bydel Alna har 43 ordinære barnehager, hvorav 18 er private. Én av de ordinære barnehagene er en spesialbarnehage. Alna har i tillegg to familiebarnehager og én åpen barnehage. Alle de ordinære barnehagene i bydelen er godkjent for både små og store barn.

Barnehagenes vedtaksfestede arealnorm er i 35 tilfeller tilsvarende den nasjonalt veiledende normen. Det er åtte barnehager som følger en annen arealnorm, hvorav en kommunal barnehage. I tre av tilfellene er normen 5 m² for både store og små barn og i ett tilfelle er arealnormen 4 m² for både små og storbarn. I ett tilfelle er normen 4,6 for småbarn og 3,5 for storbarn, i denne barnehagen er det i tillegg et maksimalt antall barn som er langt lavere enn arealet tilsier (79 SBE er oppgitt i godkjenning, mens arealet tillater 91 SBE). Barna disponerer dermed i praksis langt større arealer enn godkjenningen tilsier. I ett tilfelle er arealnormen 4,5 for småbarn og 4 for storbarn (kommunal barnehage). Denne barnehagen er også godkjent for færre barn enn arealet tilsier, og barna vil dermed disponere større arealer enn fastsatt i godkjenningen. Resterende to avviker marginalt fra nasjonalt veiledende norm (hhv. 5,2 og 5,5 m² for småbarn og 4 for storbarn).

Det er kun tre barnehager i bydel Alna som har kjente begrensninger i kapasitet grunnet uteareal. Én barnehage har et lite hensiktsmessig, vernet bygg, som setter begrensninger for antall barn grunnet innendørsareal.

Bydel Bjerke

Bydel Bjerke har 30 ordinære barnehager og 11 familiebarnehager. 12 av de ordinære barnehagene er private, og alle familiebarnehager er private. Bydelen har i tillegg en kommunal åpen barnehage.

De fleste barnehagene i Bjerke er godkjent i henhold til nasjonale veiledende arealnorm, tilsvarende 4 m² per barn over 3 år og 5,3 m² per barn under 3 år. Noen barnehager som er godkjent for et antall barn uansett alder, følger ikke de veiledende normene.

Bydelen har relativt små utearealer, og for flere barnehager er utearealet betydelig mindre enn veiledende norm. Ifølge veiledning til forskrift om helse og miljø i barnehager, skoler og skolefritidsordninger kan en barnehage godkjennes med uteareal ned mot 60 prosent av den nasjonale

veiledende normen for utearealet. Flere av barnehagene i Bjerke er godkjent med mindre uteareal, for flere barnehager mangler også vedtaksdokumentet for godkjenningen, eller det mangler data om utendørsareal.

Bjerke er en bydel med stor tilflytting av småbarnsfamilier, særlig i områdene rundt Ulven og Vollebekk. Det er også mangel på barnehageplasser i Veitvet-området. Det er derfor behov for flere barnehageplasser. I dag opplever bydelen at flere familier må søke barnehager i andre bydeler fordi det ikke er ledige plasser for dem i Bjerke.

Det er utfordrende å øke kapasiteten i bydelen på grunn av økonomiske begrensninger og behovet for bemanning. I tillegg er det flere barnehager fra 70-80-tallet, hvor det er upraktisk å øke antall plasser på grunn av bygningsutforming. Enkelte av barnehagene mangler eksempelvis toaletter eller garderobeplasser for å utvide kapasitet.

Bydel Frogner

Bydel Frogner har 37 ordinære barnehager, hvorav 20 er private. En av de ordinære, kommunale barnehagene er en naturbarnehage. I tillegg har bydel Frogner fire familiebarnehager og to åpne barnehager.

I Bydel Frogner er flere av barnehagebyggene lite egnet til barnehagedrift. De kan være plassert i gamle villaer, med mye trappegang, eller fordelt mellom to leiligheter. En stor svakhet i godkjenningene i Frogner er at det oppgitte arealet i godkjenningene er basert på gamle oppmålinger, hvor det i liten grad ble skilt mellom totalt areal og leke- og oppholdsareal. Dette medfører en mistanke om at store deler av godkjent areal ikke er egnet til lek og opphold, og dermed at barnehagene er godkjent for flere barn enn de utfra arealnormen burde vært. Det har ikke blitt foretatt nye oppmålinger. Dette gjør det vanskelig å tallfeste hvor stort et eventuelt avvik er.

Bydel Gamle Oslo

I Gamle Oslo er det 49 ordinære barnehager, hvorav 22 er private. I tillegg er det fire private familiebarnehager og én åpen kommunal barnehage.

Flertallet av de ordinære barnehagene (36 barnehager) har en arealnorm tilsvarende 3,5 m² for storbarn og 4,5 for småbarn. 4 barnehager følger den nasjonalt veiledende arealnormen (4 m² for storbarn og 5,3 for småbarn), 3 barnehager har 4 m² for både små og store barn, én barnehage har 4,5 for både små og store barn, to barnehager opererer med arealnorm tilsvarende 3 m² for storbarn og 4

m² for småbarn og én barnehage har høyere arealnorm enn den nasjonalt veiledende med 5 m² for storbarn og 6 m² for småbarn.

Bydel Gamle Oslo er en sentrumsbydel, med begrenset tilgjengelig areal. Flertallet av barnehager har derfor et mindre uteareal enn den nasjonalt veiledende normen tilsier. For fem barnehager begrenser utearealet hvor mange barn de har lov til å ta inn, men disse skiller seg ikke ut med å ha mindre uteareal enn andre. Hvilke barnehager som er begrenset grunnet uteareal fremstår noe tilfeldig.

I flere godkjenninger er det uklart om hvor mange barn barnehagene faktisk er godkjent for. Det er oppført flere forskjellige vilkår i godkjenningene, og det er ikke åpenbart hvilke av dem som skal prioriteres. I tillegg finnes det rammetillatelser fra plan og bygningssetaten, som i noen tilfeller oppgir andre tall angående godkjent antall barn enn godkjenningen.

Barnehagemyndighetene i Gamle Oslo har rutiner for budsjettering basert på antall barn ved slutten av hvert år. Dette fungerer ganske godt og bidrar til å forvalte barnehageplassene på en fornuftig måte.

Det er lavest deltakelse i barnehagene på Grønland og Tøyen. Det har vært flere prosjekter for å øke deltakelsen i område, i disse prosjektene har det fremkommet at flere barn som er registrert i bydelen gjerne bor andre steder, og i andre land. Det er derfor noe uklart hva den faktiske deltakelsen i bydelen er.

Bydel Grorud

Bydel Grorud har 18 ordinære barnehager, hvorav én er en friluftsbarnhage. Tre av de ordinære barnehagene er private. Bydel Grorud har tre private familiebarnehager og to åpne kommunale barnehager.

Samtlige av de ordinære barnehagene følger den nasjonalt veiledende arealnormen med 4 m² for storbarn og 5,3 for småbarn. Mange barnehager har utendørsareal som er mindre enn veiledende normen på 6 ganger innearealet, men de benytter seg av nærliggende friluftsområder.

Generelt er det god barnehagedekning i bydelen, og dermed lite press på kapasiteten. Rødtvet og Kalbakken opplever imidlertid en viss kapasitetsutfordring. Barn fra andre bydeler, for eksempel Bjerke, har pleid å få plass i barnehagene som ligger nær grensen mellom bydelene.

Fleksibilitet når det gjelder barnehageplasser er ikke et problem for Grorud.

Barnehagemyndighetene har et godt samarbeid med barnehageeierne i bydelen.

Bydel Grünerløkka

Bydel Grünerløkka har totalt 36 barnehager, hvorav 33 ordinære barnehager, to familiebarnehager og én åpen barnehage. 21 av de ordinære barnehagene er kommunale, og den åpne barnehagen er også kommunal.

Flesteparten av barnehagene har for lite uteareal. Med unntak av 10 ordinære barnehager, har de øvrige barnehagene lavere utendørsareal per barn enn veiledende norm om utendørsareal. Disse barnehagene iverksetter vanligvis kompensierende tiltak, som for eksempel en timeplan for rulling av turer blant avdelingene i barnehagen, for å oppfylle kravene.

Bydelen regner barn under 3 år som to storbarnsekvivalenter i samtlige barnehager i sine egne oversikter og i godkjenningene. Det har derfor vært behov for å tilpasse beregningsmetodikken for kapasitet, slik at denne samsvarer med metodikken for de øvrige bydelene.

Barnehagens vedtatte arealnorm innendørs samsvarer stort sett i tråd med den nasjonalt veiledende arealnormen; seks barnehager har avvikende arealnorm. Det fremstår ikke å være systematikk i hvilke barnehager som følger annen arealnorm, og hvorfor. Ved én barnehage er arealnormen satt høyere på grunn av svært lite uteareal, men for de resterende er arealnormen lavere enn den nasjonalt veiledende. Siste godkjenning er av nyere art for alle barnehagene og er datert i perioden 2012-2026.

Flere barnehager i bydelen har færre barn enn det er gitt i godkjenningen, fordi de tar imot barn med spesielle behov som krever mer areal.

Grünerløkka sliter med kapasitetsproblemer, spesielt i områdene rundt Hasle og Løren. Barnehageeiere forsøker å tilpasse seg behovene og har økt antall plasser da det var en stor etterspørsel etter barnehageplasser for småbarn. Det er også upraktisk å gjennomføre regodkjenning ettersom det nå er strengere veiledende arealnormer enn før, spesielt når det kommer til utendørsareal. Dette krever ombygging og store endringer, og vil påvirke nødvendige investeringer og økonomi.

Bydel Nordre Aker

Nordre Aker har 63 ordinære barnehager, hvorav 33 er private. Fem av de ordinære barnehagene er friluftsbarnhager og tre er spesialbarnehager. Disse tre har dermed spesielle inntakskriterier. Av

de ordinære barnehagene er i tillegg tre av dem bedriftsbarnhager og syv er studentbarnehager, som påvirker vilkårene for inntak i barnehagene. Bydelen har tillegg til 8 familiebarnehager og en åpen barnehage. Med unntak av en barnehage, som kun tar inn småbarn (0-3), er alle barnehagene godkjent for både små og storbarn.

36 av de ordinære barnehagene har en arealnorm som følger den nasjonalt veiledende normen. 27 av barnehagene har dermed en arealnorm som avviker fra den nasjonalt veiledende normen. I de aller fleste tilfellene er normen for små og store barn, eller kun for små barn mindre enn den nasjonalt veiledende normen. Kun i to tilfeller er arealnormen høyere enn den nasjonalt veiledende. Det fremstår ikke å være systematikk i hvilken arealnorm barnehagene har, basert på dato for siste godkjenning eller annet.

Bydel Nordstrand

Bydel Nordstrand har 61 barnehager, hvorav 45 er ordinære barnehager. Blant de ordinære barnehagene finnes det flere barnehager med friluftsavdelinger. 23 av de ordinære barnehagene er kommunale. Bydelen har i tillegg 15 private familiebarnehager.

Godkjenningene i Nordstrand har noe ulik utforming enn i de fleste andre bydeler. Noen av dem spesifiserer ikke NLA, og har kun planlagt antall barn i ulike aldre. De fleste barnehagene er godkjent etter normer: 5,3 m² per småbarn og 4 m² per storbarn. Nesten halvparten av godkjenningene mangler data om utendørsareal.

Kapasiteten i henhold til godkjenningene er en god del høyere enn den faktiske kapasiteten på grunn av mange barnehagebygg med uegnet bygningsutforming. Det er ikke mulig å øke kapasiteten i noen barnehager på grunn av mangel på toaletter eller garderobefasiliteter og/eller innearealet er ikke tilpasset barnas aktiviteter. For eksempel kan det være en stor hall eller en korridor.

Det er mangel på barnehageplasser i bydelen, spesielt for storbarn (særlig for barn i årskullet 2021 da det ble født flere barn enn øvrige år). I tillegg har mange familier med storbarn flyttet til bydelen. Det er dessuten stor boligbyggingsaktivitet i delbydelen Karlsrud, uten at det er planlagt nye barnehager nå. Dette legger press på kapasiteten for barnehageplasser.

Bydel Sagene

Bydel Sagene har 33 ordinære barnehager, hvorav 12 er private. Bydelen har i tillegg tre private familiebarnehager.

Mange av godkjenningsvedtakene er gamle og ufullstendige når det gjelder godkjente leke- og oppholdsarealer, både inne og ute. De siste årene har barnehagemyndighetene gjort kontrollmålinger på innearealet i flere barnehager og funnet avvik. Flere barnehager har fysiske begrensninger, og enkelte lokaler som inngår i godkjent NLA kunne ikke regnes som egnet inneareal i henhold til SKOK for 2022.

I tidligere godkjenninger ble små barn regnet som to storbarnsekvivalenter. Disse godkjenningene spesifiserer antall storbarn og antall småbarn i storbarnsekvivalenter, samt begrensninger for maksimalt antall barn uansett alder. I godkjenninger fra de senere årene har barnehagemyndighetene gått bort fra å bruke begrepet storbarnsekvivalenter.

Mange barnehager i Sagene har mangel på tilstrekkelig utendørsareal, noe som utgjør hovedbegrensningen for å ta inn flere barn. Barnehagemyndighetene har tidligere forholdt seg til føring på at utendørsarealet bør være minst 60 prosent av veiledende norm. Etter at SKOK 2022 trådte i kraft, tilstrebes det å følge veiledende norm så langt som mulig. Mange kommunale barnehager mangler dessuten arealtegninger og har upresise opplysninger om utearealet. Ved en vurdering om å øke antall barn, bør det eventuelt gjennomføres en ny oppmåling og godkjenning.

De siste årene har det vært relativt stabilt antall søkere i bydelen, slik at kapasiteten for barnehageplasser har vært håndterbar. Kapasiteten i dag dekker plassbehovet for barn fra Sagene, og barnehagene har i tillegg klart å ta imot ekstra barn fra andre bydeler som sliter med barnehageplasser. Det har stort sett vært tale om småbarn på venteliste i bydelen.

Barnehagemyndigheten har jevnlig møter med både kommunale og private barnehager. Det gir gode muligheter for å løse eventuelle utfordringer som skulle oppstå når det gjelder barnehagekapasitet. De private barnehagene rapporterer også månedlig om antall barnehageplasser.

Bydel St. Hanshaugen

Det finnes 35 barnehager i bydel St. Hanshaugen, hvorav 29 er ordinære barnehager. 13 av de ordinære barnehagene er kommunale og to er friluftsbarnhager. I tillegg er det registrert tre bedriftsbarnhager og tre studentbarnhager på Oslo kommunes nettsider, som alle er private. Bydelen påpeker imidlertid at bydelen har 20 bedriftsbarnhager ut fra egen definisjon. Dette begrunnes med at det er flere enn de tre registrerte

bedriftsbarnhagene som har spesielle opptaksvilkår, er drevet av ideelle organisasjoner/stiftelser eller har tilknytning til visse bedrifter.

St. Hanshaugen har god oversikt over barnehagene, og alle godkjenningene inneholder data om utendørsareal. St. Hanshaugen er en sentrumsbydel, og for flere av barnehagene mangler det tilstrekkelig utendørsareal. Derfor har flere av barnehagene mindre utendørsareal per barn enn nasjonalt veiledende arealnorm. Dette skaper utfordringer for barnehagemyndigheten, da nye føringer tilsier at barnehager med mindre utendørsareal enn den nasjonale veiledende normen ikke vil bli godkjent.

Friluftsbarnhagene har benyttet seg av området nær Teknisk museum for å dekke behovet for tilgang på utendørsarealer. Det har fungert godt, men bydelens barnehager sliter med å skaffe tilstrekkelig personale til dette konseptet.

En utfordring for bydelens barnehagemyndigheter gjelder bedriftsbarnhagene. De er godkjent med vilkår om prioritert opptak av ansattes barn. Derfor er det ganske mange barn fra andre bydeler i St. Hanshaugen.

De fleste barnehagene i St. Hanshaugen følger den nasjonale veiledende arealnormen for innendørs NLA, noen barnehager har en høyere vedtatt arealnorm per barn. Det vil være utfordrende å øke kapasiteten i bydelen som følge av u hensiktsmessig utforming av mange barnehagebygg. Noen barnehager er godkjent med et større areal enn det sin faktisk er egnet for leke og opphold, for eksempel med store rom som gir mye støy eller for få toaletter. Det vil kreve betydelige tiltak for å øke kapasiteten.

Bydel Stovner

Bydel Stovner har 29 barnehager, hvorav 27 er ordinære og to åpne barnehager. Fire av de ordinære barnehagene er private.

Alle barnehagene følger de nasjonale veiledende arealnormene på 4 m² og 5,3 m². Det finnes mange gamle barnehager i bydelen, der mangler data om utendørsareal. Dette er imidlertid ikke et problem for disse barnehagene, fordi de ble bygget da det var tilstrekkelig utendørsareal tilgjengelig. Generelt sett er utendørsarealet ikke en begrensning for barnehagene på Stovner.

Det var tidligere mangelfull dokumentasjon på godkjenninger av mange av de eldre barnehagene i bydelen. Derfor oppdaterte barnehagemyndigheten disse godkjenningene i 2011.

Stovner opplever generelt sett lav deltakelse i barnehager. Mange barn går ikke i barnehagene på grunn av økonomiske eller kulturelle hensyn. Bydelen har et prosjekt, finansiert av byrådet, som er rettet mot å hjelpe disse barna med forberedelser til det første skoleåret. Dette kan påvirke etterspørselen på sikt. Ettersom det er mange barn med spesielle behov i bydelen, er det særskilt behov for tilpasset areal og personale.

Det er noe ledig kapasitet og fleksibilitet for tilpasning når det gjelder barnehageplasser i Stovner i dag.

Bydel Søndre Nordstrand

Søndre Nordstrand har 39 barnehager. Det finnes 33 ordinære barnehager, tre familiebarnehager, to åpne barnehager og én spesialbarnehage for barn med funksjonsnedsettelse. 20 av de ordinære barnehagene er kommunale, inkludert de åpne barnehagene og spesialbarnehagen. En av de private barnehagene er en naturbarnehage, og en av de kommunale barnehagene er også en naturbarnehage.

Mange barnehager følger den nasjonale veiledende arealnормen for inneareal, men de fleste barnehagene har en litt lavere arealnорм (3,5 m² per storbarn og 4,5 m² per småbarn). En utfordring med godkjenninger er varierende metodikk for angivelse av antall barn og størrelsen på areal, og det er vanskelig å få en enhetlig tilnærming. I tillegg mangler flere av de gamle godkjenningene data om utendørsareal, da det var mange tilgjengelige uteområder i nærheten og utendørsareal ikke var en særlig utfordring da de ble etablert. Barnehagemyndighetene vurderer behovet for regodkjenning for mange barnehager, men kapasiteten tillater det ikke for øyeblikket.

Bydelen har god barnehagekapasitet. To barnehager på Holmlia ble nedlagt, men barnehagene på Søndre Nordstrand har i dag et tilstrekkelig tilbud av barnehageplasser og tar også imot barn fra bydel Nordstrand. Barnehagemyndigheten merker størst behov for plasser til storbarn (særlig for barn i årskullet 2021).

Ettersom Søndre Nordstrand er en ganske stor bydel, og mange familier har ikke bil, velger familier ofte å ikke benytte seg av barnehagetilbudet hvis barnet ikke får plass i en barnehage i umiddelbar nærheten av der de bor.

Bydel Ullern

Det finnes 48 barnehager i Ullern, hvorav 37 er ordinære barnehager, tre bedriftsbarnehager, syv familiebarnehager og én åpen barnehage. 19

ordinære barnehager, samt alle familiebarnehager og bedriftsbarnehager er private.

Bydel Ullern har godtatt at flere barnehager har en lavere arealnорм enn den nasjonale veiledende normen ettersom mange eldre barnehager ble godkjent i en tid med stort press på kapasitet i bydelen. I dag følger barnehagemyndigheten gjeldende veiledende normer ved godkjenning.

Flere barnehager har ikke nok utendørsareal i henhold til de nasjonale veiledende normene. Disse barnehagene ble godkjent på et tidspunkt da det var mindre strenge føringer om størrelsen på utendørsareal, forutsatt at barnehagen hadde tilgang til tilpassede friluftsområder i nærheten. Nå må barnehagene som mangler utendørsareal iverksette kompenserende tiltak for å oppfylle kravene.

Generelt sett har Ullern klart å fylle barnehageplassene og i tillegg tatt imot barn fra andre bydeler. Det kan imidlertid bli noe mer knapphet om plassene for søkerne i pågående opptak for 2024, særlig for storbarn.

Det er flere begrensninger for økning av kapasiteten i Ullern. Mange barnehager ligger i gamle bygninger som ikke er tilpasset for små barn, for eksempel på grunn av trapper. I tillegg opplyser bydelen om utfordringer knyttet til rekruttering av barnehagelærere, noe som kan påvirke muligheten for å realisere ytterligere plasser i barnehagene som har nok areal for flere barn i dag.

Bydel Vestre Aker

Vestre Aker har 56 ordinære barnehager, hvorav 43 er private. Av de ordinære barnehagene er det syv friluftsbarnbarnehager, tre bedriftsbarnehager og én spesialbarnehage, som påvirker vilkårene for inntak i barnehagene. Bydelen har i tillegg 10 familiebarnehager.

Med unntak av tre barnehager, som kun tar inn barn fra fylte to år, og én som kun tar inn barn som har fylt to og et halvt år, er alle de ordinære barnehagene godkjent for både små og storbarn.

Vestre Aker er en bydel med store friluftsområder og nærhet til Nordmarka, som gjør at selv om utendørsarealet som tilhører barnehagen er lite i enkelte barnehager, er dette i liten grad en begrensning for antall barn barnehagen kan ta inn, da friluftsområder i nærheten benyttes som kompenserende tiltak.

Bydelen har generelt sett god kapasitet, spesielt for storbarn, og har enkelte barnehager som det ikke etterspørres plasser i (overkapasitet). I enkelte områder hvor det bygges mye er kapasiteten noe

mer begrenset, dette gjelder Smestad og områdene opp mot bydel Ullern.

Bydel Østensjø

Bydel Østensjø har 51 barnehager, hvorav 40 er ordinære. 15 ordinære og ni familiebarnehager er private. Tre av de kommunale barnehagene har friluftsavdelinger. Det finnes to åpne barnehager i bydelen, hvorav én er privat og én er kommunal.

Barnehagemyndigheten har god oversikt over godkjenningene. Mens noen av de tidligere godkjenningene har noe mindre opplysninger sammenlignet med de siste godkjenningene, har bydelen kunnskap om NLA og antall barn for nær alle barnehagene. De fleste barnehager bruker arealnormer 3,5 m² per barn over 3 år og 4,5 m² per barn under 3 år. Dette gjøres med hensikt for å kunne tilby flere plasser i bydelen, og Østensjø har tilstrekkelig kapasitet som følge av dette.

Det er noen barnehager med mindre utendørsarealer, men de har områder i nærmiljøet som benyttes som kompenserende tiltak.

I 2014 gjennomførte barnehagemyndighetene en ny oppmåling av alle barnehagene. Tre av dem hadde tilstrekkelig ekstra areal til å etablere nye avdelinger. Nå har situasjonen endret seg, og flere avdelinger har blitt lagt ned de siste årene.

Det er ikke særlig kapasitetsutfordring i Østensjø. Bydelen har hatt overkapasitet for barn over tre år i kommunale barnehager de siste årene. Det er størst press på barnehagekapasiteten i delbydelene Oppsal og Hellerud, som følge av en kombinasjon av relativt få barnehager og mange familier med småbarn som flytter til disse områdene. Det skal bygges en ny barnehage på Oppsal som skal erstatte en paviljongbarnehage. Det blir ingen økning i antall barnehageplasser.

Østensjø har også behov for økt bemanning for å kunne øke kapasiteten.

4.2 Antall barnehageplasser i Oslo

I denne rapporten skiller vi som nevnt mellom to begreper som begge er mål på den arealmessige kapasiteten på barnehageplasser i Oslo:

Godkjent kapasitet er antallet barnehageplasser som barnehagene faktisk har, gitt kjente begrensninger i godkjenningene eller i de fysiske arealene i dag. Denne er angitt per henholdsvis småbarn under tre år og storbarn over tre år, som illustrerer eventuelle konkrete vilkår som begrenser kapasiteten ut fra barnas alder.

Teoretisk kapasitet angir det høyeste antallet barnehageplasser som det er mulig å tilby i barnehagen ut fra godkjente leke- og oppholdsarealer (NLA) og arealnrm. Teoretisk kapasitet er basert på følgende formel:

$$\text{Teoretisk kapasitet} = \frac{NLA}{\text{Laveste verdi av NVA og BVA}}$$

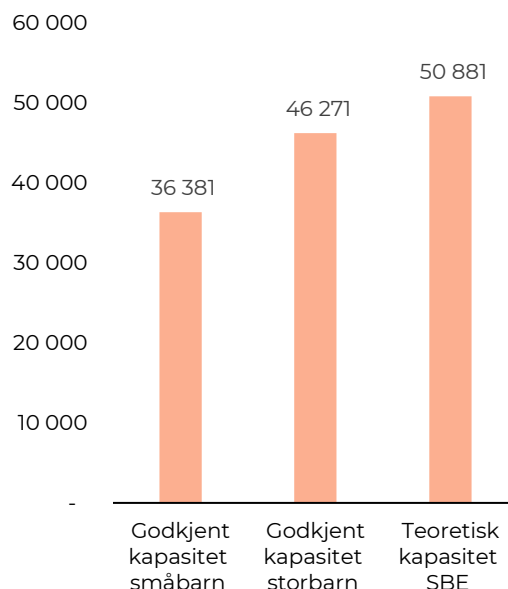
Den teoretiske kapasiteten tar ikke hensyn til eventuelle vilkår i godkjenningen eller fysiske forhold som setter begrensninger for antall barnehageplasser. Med dette utgangspunktet vil dermed antallet barnehageplasser være uavhengig av alderssammensetningen i barnehagene og er derfor angitt i storbarnsekvivalenter (SBE).

En samlet filtrerbar kapasitetsoversikt er overlevert til UTD i excel-format. I Vedlegg A følger en nærmere dataoversikt over innholdet med definisjoner av begrepene som er benyttet.

4.2.1 Barnehageplasser totalt i Oslo

Den teoretiske kapasiteten ut fra barnehagenes arealer i dag er på 50 881 barnehageplasser i SBE i Oslo samlet sett. Godkjent kapasitet dersom man tar hensyn til begrensningene som ligger i godkjenningene og de fysiske arealene i dag, er derimot en del lavere. Den godkjente kapasiteten er på 36 381 barnehageplasser dersom alle er småbarn og 46 271 plasser dersom alle er storbarn.

Figur 4-2: Antall barnehageplasser totalt i Oslo



Kilde: Beregninger av Oslo Economics, basert på rapportering og intervjuer med bydelene.

4.2.2 Barnehageplasser fordelt på bydel

Kapasiteten på barnehageplasser per bydel er oppstilt i Tabell 4-2. Det er bydel Nordre Aker som

har flest barnehageplasser og står for drøyt 10 prosent av kapasiteten i Oslo. Bydel Grorud er bydelen med færrest plasser med en andel på om lag 3,5 prosent.

Bydel St. Hanshaugen synes å ha mest restriksjoner knyttet til alderssammensetningen av barn. Dette skyldes at en stor andel av barnehagene setter et maksimalt tak på antall barn uavhengig av barnets alder. Bydel Grorud synes å ha færrest slike restriksjoner.

Bydel Vestre Aker utmerker seg som bydelen med størst andel godkjente barnehageplasser i forhold til det som er teoretisk mulig ut fra arealene. Mens bydel Gamle Oslo har den minste andelen godkjent kapasitet i forhold til teoretisk kapasitet.

Det er også store variasjoner innad i den enkelte bydel som beror på faktorer som grad av boligutvikling og vedlikeholdsetterslep i barnehagene.

Tabell 4-2: Antall barnehageplasser og andel av barnehageplasser i Oslo per bydel

Bydel	Godkjent kapasitet småbarn	Andel av Oslo	Godkjent kapasitet storbarn	Andel av Oslo	Teoretisk kapasitet SBE	Andel av Oslo
Alna	2 482	6,8 %	3 192	6,9 %	3 486	6,9 %
Bjerke	1 893	5,2 %	2 450	5,3 %	2 562	5,0 %
Frogner	2 088	5,7 %	2 787	6,0 %	2 960	5,8 %
Gamle Oslo	3 089	8,5 %	3 772	8,2 %	4 757	9,3 %
Grorud	1 279	3,5 %	1 725	3,7 %	1 797	3,5 %
Grünerløkka	2 722	7,5 %	3 723	8,0 %	3 865	7,6 %
Nordre Aker	3 747	10,3 %	4 703	10,2 %	5 189	10,2 %
Nordstrand	2 981	8,2 %	3 786	8,2 %	4 071	8,0 %
Sagene	2 469	6,8 %	3 087	6,7 %	3 786	7,4 %
St. Hanshaugen	2 124	5,8 %	2 470	5,3 %	2 871	5,6 %
Stovner	1 372	3,8 %	1 809	3,9 %	2 002	3,9 %
Søndre Nordstrand	2 043	5,6 %	2 627	5,7 %	2 808	5,5 %
Ullern	2 170	6,0 %	2 743	5,9 %	2 845	5,6 %
Vestre Aker	3 036	8,3 %	3 854	8,3 %	4 024	7,9 %
Østensjø	2 884	7,9 %	3 543	7,7 %	3 858	7,6 %
Totalt Oslo	36 381	100,0 %	46 271	100,0 %	50 881	100,0 %

Kilde: Beregninger av Oslo Economics, basert på rapportering og intervjuer med bydelene.

4.2.3 Barnehageplasser fordelt på kommunale og private barnehager

I Tabell 4-3 gir vi en oversikt over kapasiteten på barnehageplasser fordelt på eierformene kommunalt eide barnehager og privat eide barnehager.

Selv om det er flere private barnehager (366 barnehager) enn kommunale barnehager (315 barnehager) i Oslo, er det de kommunale

barnehagene som står for drøyt 60 prosent av barnehagekapasiteten.

Om lag 1 av 4 private barnehager er familiebarnehager som er godkjent for én eller to avdelinger med henholdsvis fem eller ti plasser dersom flesteparten er store barn. Det vil si at familiebarnehagene som utgjør ca. 22,1 prosent av de private barnehagene, kun står for 3,5 prosent av

den teoretiske kapasiteten i de private barnehagene.

Tabell 4-3: Antall barnehageplasser og andel av barnehageplasser i Oslo per eierform

Eierform	Godkjent kapasitet småbarn	Andel av Oslo	Godkjent kapasitet storbarn	Andel av Oslo	Teoretisk kapasitet SBE	Andel av Oslo
Kommunal	21 968	60,4 %	28 355	61,3 %	31 167	61,3 %
Privat	14 413	39,6 %	17 916	38,7 %	19 714	38,7 %
Totalt Oslo	36 381	100,0 %	46 271	100,0 %	50 881	100,0 %

Kilde: Beregninger av Oslo Economics, basert på rapportering og intervjuer med bydelene.

4.2.4 Barnehageplasser fordelt på type barnehage

Tabell 4-4 viser en kapasitetsoversikt over antall barnehageplasser per type barnehage.

Ettersom de ordinære barnehagene inkluderer kategorier av barnehager som har spesielle vilkår eller opptakskriterier på et bredt grunnlag, har vi delt opp ordinære barnehager i fem underkategorier:

- Bedriftsbarnehager
- Friluftsbarnhager
- Ordinære barnehager (som i all hovedsak ikke har spesielle opptakskriterier)
- Spesialbarnehager
- Studentbarnehager

Det er de ordinære barnehagene uten spesielle opptakskrav som står for hovedparten av den samlede barnehagekapasiteten med ca. 92 prosent.

Spesialbarnehagene har færrest plasser og står for mindre enn én prosent av barnehagekapasiteten. Mange spesialbarnehager krever større arealer og fysiske spesialtilpasninger og vil dermed ha større areal per barn enn andre barnehager.

Friluftsbarnhagene derimot, utgjøre en lavere andel av teoretisk kapasitet (2,7 prosent) enn godkjent kapasitet (2,9 prosent) ettersom mange av disse har lavere vedtatt arealnorm enn det som er veiledende arealnorm.

Familiebarnehagene har oftest flest småbarn og står for ca. 1,5 prosent av den godkjente kapasiteten dersom alle er småbarn.

Tabell 4-4: Antall barnehageplasser og andel av barnehageplasser i Oslo per type barnehage

Type barnehage	Godkjent kapasitet småbarn	Andel av Oslo	Godkjent kapasitet storbarn	Andel av Oslo	Teoretisk kapasitet SBE	Andel av Oslo
Bedriftsbarnehage	786	2,2 %	964	2,1 %	1 041	2,0 %
Familiebarnehage	556	1,5 %	475	1,0 %	695	1,4 %
Friluftsbarnhage	940	2,6 %	1 280	2,8 %	1 342	2,6 %
Ordinær barnehage	33 457	92,0 %	42 772	92,4 %	46 874	92,1 %
Spesialbarnehage	123	0,3 %	136	0,3 %	239	0,5 %
Studentbarnehage	519	1,4 %	644	1,4 %	690	1,4 %
Totalt Oslo	36 381	100,0 %	46 271	100,0 %	50 881	100,0 %

Kilde: Beregninger av Oslo Economics, basert på rapportering og intervjuer med bydelene.

5. Grad av fleksibilitet i kapasiteten på barnehageplasser

De samlede leke- og oppholdsarealene og dagens arealnormer i barnehagene som er i drift i dag tyder på at det er opptil 4 200 ekstra barnehageplasser å oppdrive, målt i SBE. Antallet ekstra plasser som faktisk er realiserbart er imidlertid beheftet med stor usikkerhet. Full utnyttelse av de ekstra plassene, vil kunne kreve betydelige tiltak og vil i enkelte tilfeller ikke la seg gjennomføre innenfor dagens regler og føringer.

For å kartlegge fleksibiliteten i barnehagekapasiteten i Oslo, har vi tatt utgangspunkt i data og informasjon fra bydelene. I tillegg har vi sendt ut en spørreundersøkelse til alle barnehagene i Oslo, hvor barnehagene er bedt om å svare på hvor mange plasser de, med mindre inngrep, har mulighet til å utvide med, hva som skal til, og hvorfor det ikke er gjennomført. Vi vurderer at kombinasjonen av disse metodene kan si noe om fleksibilitet på by-, bydels- og barnehagenivå.

5.1 Teoretisk fleksibilitet

Teoretisk fleksibilitet per barnehage er estimert som differansen mellom den godkjente kapasiteten og den teoretiske kapasiteten, som vi har avdekket i undersøkelsene som er gjennomført med bydelene. Samlet for Oslo har vi estimert at den teoretiske fleksibiliteten er på 4 248 ekstra barnehageplasser i SBE ut fra godkjente arealer i dagens barnehager.

I de tilfellene godkjent kapasitet konkretiserer maksimalt antall barn ut fra alder, har vi summert godkjent kapasitet for småbarn og storbarn. I tilfellene der det er angitt eksplisitt størrelse for absolutt antall barn uavhengig av alder, vil godkjent kapasitet være angitt i antall hoder og ikke i SBE. Begge disse tilfellene bidrar til å overestimere potensialet for ekstra plasser. Dersom man ekskluderer barnehagene som spesifiserer maksimalt antall barn basert på aldersgrupper eller i absolutt antall uavhengig av alder, vil den teoretiske fleksibiliteten bli redusert med 3 287 plasser til 961 plasser.

I intervjuer med bydelene oppgir barnehagemyndighetene og kommunale barnehageeiere at

en slik teoretisk fleksibilitet, også innebærer mange teoretiske forutsetninger.

Den godkjente kapasiteten er basert på konkrete vurderinger knyttet til forsvarlig areal og miljørettet helsevern. I tillegg er det mange gamle godkjenninger som er basert på gamle krav og normer og romsligere vurderinger av hva som er egnet leke- og oppholdsareal. Det er derfor sannsynlig at en ny gjennomgang av faktiske leke- og oppholdsarealer ville ha vært lavere i dag og gitt færre plasser og ikke flere. Endringer i den godkjente kapasiteten vil i mange tilfeller dessuten kreve en ny godkjenning av barnehagen. Barnehagemyndigheten har begrensede virkemidler for å kreve fornyet godkjenning med dagens regelverk der godkjenningene er evigvarende.

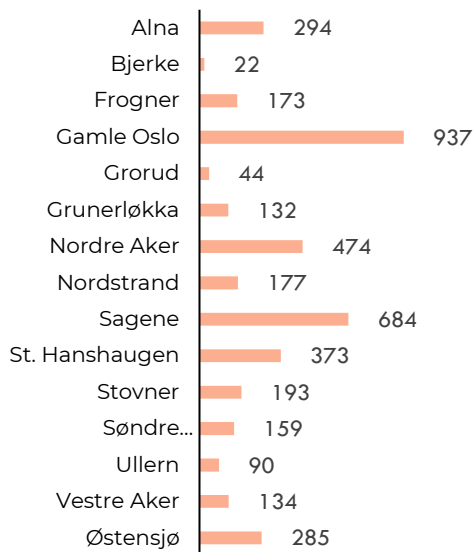
Utnyttelse av merkapasiteten vil også ofte kreve omfattende bygningsmessige tiltak. Noen barnehager ligger i vernede bygg der det ikke er mulig å utføre ethvert tiltak, mens andre arealer vil kreve betydelige investeringer for å møte nødvendige hensyn i dag.

Mange av barnehagene med ledig kapasitet i dag skyldes lave søkertall til visse barnehager og i visse områder. Å øke kapasiteten i disse barnehagene vil gi flere barnehageplasser, men ikke nødvendigvis i pressområdene der det er høy etterspørsel.

Gitt disse forbeholdene, viser altså rapporteringen fra bydelene at innendørs leke- og oppholdsarealer i godkjenningene at Oslo kan øke antall barnehageplasser med til sammen 4 248 plasser i teorien. Figur 5-1 viser at det er størst potensial for å utnytte arealene ytterligere i bydel Gamle Oslo med 952 barnehageplasser. Vi gjør oppmerksom på at 401 plasser av den potensielle merkapasiteten gjelder én barnehage, som har et redusert antall barnehageplasser grunnet lite utendørsareal i forhold til innendørsarealet. Deretter følger bydelene Sagene og Nordre Aker med henholdsvis 687 og 474 plasser. Mens bydelene Bjerke og Grorud erfarer at det finnes begrensede muligheter for å øke kapasiteten..

Figur 5-2 viser hver enkelt bydels potensielle merkapasitet i andel av den totale fleksibiliteten i Oslo. Bydelene Gamle Oslo, Sagene og Nordre Aker står for om lag halvparten av merpotensialet i barnehageplasser (49,7 prosent).

Figur 5-1: Teoretisk antall ekstra barnehageplasser (SBE) per bydel



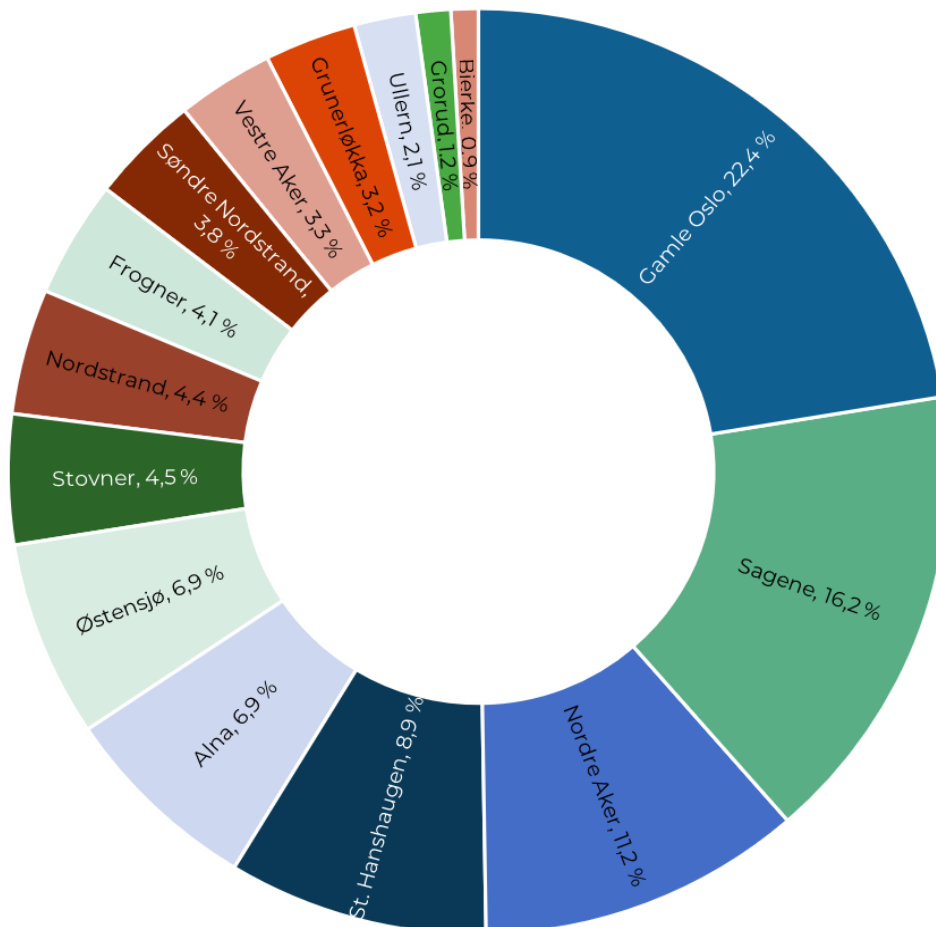
De ulike type begrensningene tilsier at det reelle antallet ekstra barnehageplasser vil være langt lavere i de fleste bydelene. Det vil trolig være enklere å enes om endringer i godkjenningene i de kommunale barnehagene, ettersom bydelen selv har ansvar som barnehagemyndighet og barnehageeier i disse tilfellene. Bydelenes rapportering av merkapasitet fordeler seg med henholdsvis 2 791 plasser i kommunale barnehager og 1 457 plasser i private barnehager.

Dagens fysiske antallsbegrensninger er i all hovedsak basert på konkrete vurderinger av de fysiske arealene i den enkelte barnehage. Dersom vi forutsetter at dette er reelt begrunnede reduksjoner i antall plasser vil den potensielle merkapasiteten være redusert fra 4 248 plasser til 1 239 plasser.

Teoretisk kapasitet i kommunale ordinære barnehager uten arealmessige begrensninger i dag, vil dermed være 606 barnehageplasser.

Kilde: Beregninger av Oslo Economics, basert på rapportering og intervjuer med bydelene

Figur 5-2: Bydelenes andel av total fleksibilitet i teoretisk kapasitet i Oslo



Kilde: Beregninger av Oslo Economics, basert på rapportering og intervjuer med bydelene

5.2 Spørreundersøkelser til barnehagene

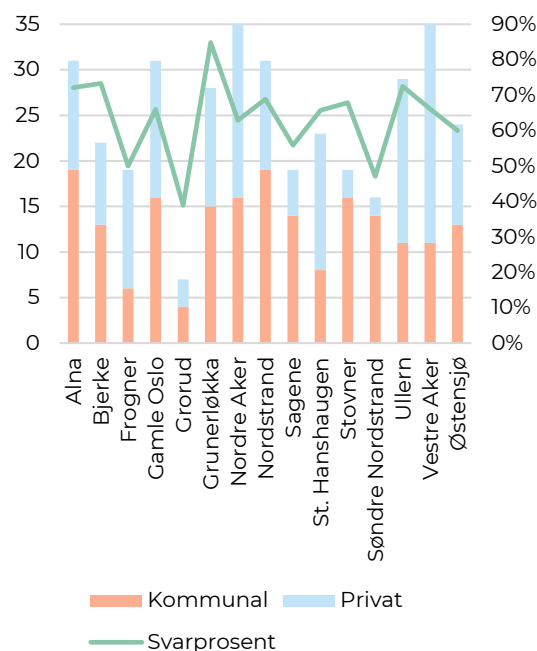
Det ble sendt ut en spørreundersøkelse til samtlige barnehager i Oslo kommune, både kommunale og private. Hensikten med undersøkelsen var å kartlegge hvordan fleksibiliteten i barnehagenes kapasitet vurderes fra barnehagenes egen side.

I Oslo finnes det totalt 681 barnehager. Totalt har 432 barnehager levert et svar. Dette tilsvarer en svarprosent på 63 prosent. For henholdsvis kommunale og private barnehager er svarprosenten på 63 prosent og 64 prosent.

Fra ordinære barnehager (ekskludert åpne barnehager og familiebarnehager), har vi mottatt 375 svar av totalt 583 ordinære barnehager i Oslo. Dette tilsvarer en svarprosent på 64 prosent. Ordinære barnehager er godt representert i samtlige bydeler er godt representert i responsen fra spørreundersøkelsen. Høyest er svarprosenten i Bjerke, med 73 prosent. Lavest er svarprosenten i Grorud, med 39 prosent.

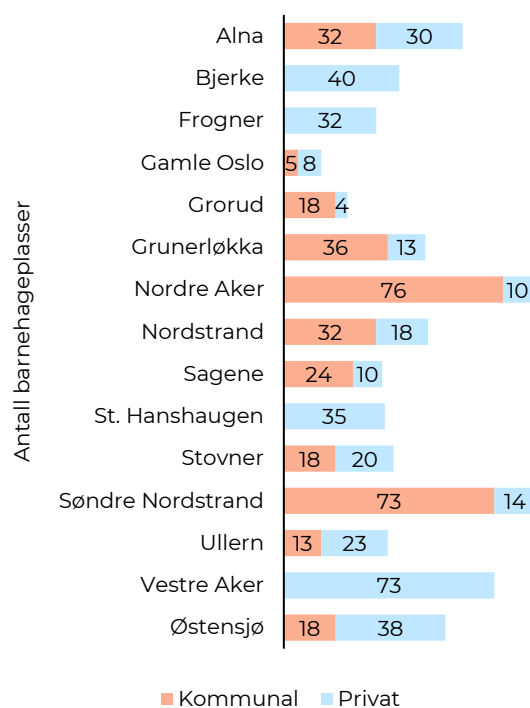
For å vurdere fleksibiliteten i barnehagekapasiteten i Oslo, har barnehagene blitt bedt om å vurdere mulighetene for å utvide kapasitet, basert på areal. Dette er en skjønsmessig vurdering, så det er vanskelig å vurdere hvor representative barnehagenes svar er, og hva vurderingene baseres på. Barnehagene som har svart oppgir at de har mulighet til å øke kapasiteten med totalt 713 storbarnekvivalenter dersom det gjennomføres mindre tiltak. Merk at dette kun er barnehagene som har svar som er inkludert her. Ettersom 36 prosent ikke har svart, er trolig totalbildet noe annerledes. Figur 5-4 viser antall plasser barnehagene som har svart i hver bydel oppgir at de kan øke kapasiteten med. Merk at det oppgis absolutte tall. Det er dermed ikke sett i forhold til responsraten, eller estimert for bydelen totalt sett.

Figur 5-3: Antall respondenter og svarprosent i bydelene



Kilde: Spørreskjema og innsamlede data fra bydelene. Merk: Figuren viser antall respondenter fra ordinære barnehager fordelt på bydel og eierskap. Den viser i tillegg svarprosent i bydelene.

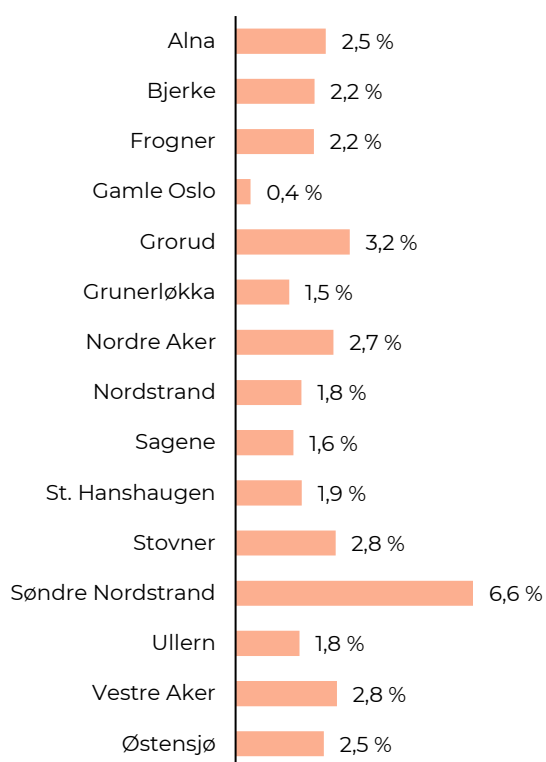
Figur 5-4: Barnehagestyreres anslag på økt antall barnehageplasser (SBE) ved mindre tiltak, fordelt på bydel og eierskap



Kilde: Spørreundersøkelse til barnehagene

Av alle respondentene oppgir i snitt om lag 20 prosent av barnehagene i hver bydel at de kan utvide med minimum én plass. Hvis man antar at utvalget som har svart er representativt, og benytter responsraten per bydel, samt totalt antall plasser per bydel, ser man på en gjennomsnittlig fleksibilitet i antall plasser, som med relativt enkle grep kan tar i bruk på om lag 2,4 prosent. Figur 5-5 viser anslått fleksibilitet per bydel, som kan oppnås med relativt enkle grep.

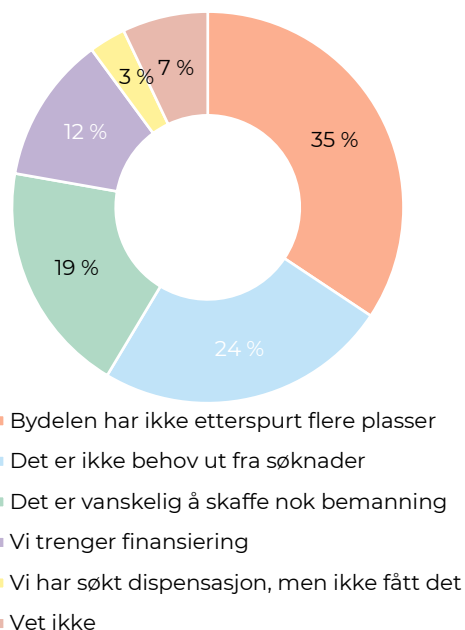
Figur 5-5: Prosent utvidelsespotensial per bydel



Kilde: Spørreundersøkelse til barnehagene og kartlegging utfylt av bydelene

I undersøkelsen ble barnehagene bedt om å oppgi eventuell grunn til at kapasiteten ikke var utvidet, dersom dette med enkle grep lot seg gjøre. Figur 5-6 viser at i 59 prosent av tilfellene oppgir barnehagene at grunnen til at de ikke har utvidet kapasiteten er at enten bydelen ikke har etterspurt kapasiteten (35 prosent), eller at det ikke er behov for kapasiteten utfra søknader (24 prosent). 19 prosent oppgir manglende bemanning som årsak, og 12 prosent oppgir manglende finansiering. Resterende oppgir enten at de ikke får dispensasjon etter søknad, eller at de ikke vet hva som er grunnen.

Figur 5-6: Hvorfor er det ikke gjort tiltak for å øke antall plasser i barnehagen?



Kilde: Spørreundersøkelse til barnehagene

5.3 Oppsummert vurdering av fleksibilitet

Antallet ekstra plasser som faktisk er realiserbart ut fra metoden med estimering av teoretisk fleksibilitet, må benyttes med varsomhet da tallet er beheftet med stor usikkerhet. Det har historisk sett vært mindre velvilje for å endre godkjenninger av private barnehager. Dersom vi legger til grunn at den uforbeholdne merkapasiteten først og fremst ligger hos de ordinære kommunale barnehagene, som ikke har kjente fysiske begrensninger, ligger teoretisk merkapasiteten rett i overkant av 600 barnehageplasser. For å kunne øke antallet barnehageplasser vil det uansett være behov for dialog med barnehageeier.

I tillegg til merkapasiteten i barnehagene som er i drift i dag, vil det også kunne forventes å være noe ekstra kapasitet ved å benytte lokalene til åpne barnehager eller erstatningsbarnehager til faste barnehageplasser.

Når det gjelder fleksibiliteten om barnehagestyrene selv oppgir, inkluderes også noe merkapasitet fra private barnehager. Det vil imidlertid være til dels subjektive vurderinger som ligger til grunn for anslaget på merkapasitet. Det er også usikkert om respondentene har tatt tilstrekkelig høyde for gjennomførbarheten av å gjøre mindre tiltak for å øke dagens kapasitet.

Kapasitetsoversikten vil imidlertid gi en pekepinn på hvilke barnehager som mer sannsynlig har fleksibilitet for å utvide kapasitet. Avhengig av området det oppstår et fremtidig behov for

barnehageplasser, kan oversikten benyttes for å prioritere nærmere undersøkelser og eliminere barnehager der en kapasitetsøkning fremstår uaktuell.

6. Referanser

Byrådsavdeling for oppvekst og kunnskap, 2021. *Utredning av mulighetene for sentralisering av myndighetsoppgaver på barnehageområdet*, Oslo: Oslo kommune.

Foreldreutvalget for barnehager, 2024. *Driftsformer*. [Internett]
Available at:
<https://foreldreutvalgene.no/fub/driftsformer/#h-barnehageeiere>
[Funnet 15 april 2024].

Kunnskapsdepartementet, 2006. *Veileder for utforming av barnehagens utearealer*. [Internett]
Available at:
<https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kd/vedlegg/barnehager/veileder/f-4225.pdf>
[Funnet 22 april 2024].

Kunnskapsdepartementet, 2006. *Veileder Godkjenning av barnehager*, Oslo: Kunnskapsdepartementet.

Kunnskapsdepartementet, 2017. *Svar på spørsmål om godkjenning, barnehagens leke- og oppholdsareal og eiers arealnorm*. [Internett]
Available at:
<https://www.udir.no/regelverkstolkninger/barnehage/godkjenning-av-barnehage/svar-pa-om-vurdering-av-barnehagens-areal-ved-godkjenning/>
[Funnet 8 april 2024].

Kunnskapsdepartementet, 2022. *Hvem har ansvar for hva i barnehagesektoren*. [Internett]
Available at:
<https://www.regjeringen.no/no/tema/familie-og-barn/barnehager/artikler/ansvarsniva-i-barnehagesektoren-/id115294/>
[Funnet 13 april 2024].

Kunnskapsdepartementet, 2023. *Høring Forslag til endringer i barnehageloven med forskrifter (Styring og finansiering av barnehagesektoren)*. [Internett]
Available at:
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing-forslag-til-endringer-i-barnehageloven-med-forskrifter-styring-og-finansiering-av-barnehagesektoren/id3001726/>
[Funnet 15 april 2024].

Kunnskapsdepartementet, 2023. *Regelverk for barnehager*. [Internett]
Available at:
<https://www.regjeringen.no/no/tema/familie-og-barn/barnehager/artikler/regelverk-pa-barnehageområdet-/id620720/>
[Funnet 13 april 2024].

Lovdata, 2005. *Lov om barnehagen (barnehageloven)*. [Internett]
Available at:
<https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2005-06-17-64?q=barnehageloven>
[Funnet 15 april 2024].

Lovdata, 2017. *Forskrift om tekniske krav til byggverk (Byggteknisk forskrift)*. [Internett]
Available at:
<https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2017-06-19-840>
[Funnet 16 april 2024].

Lovdata, 2023. *Forskrift om helse og miljø i barnehager, skoler og skolefritidsordninger*. [Internett]
Available at:
<https://lovdata.no/dokument/LTI/forskrift/2023-03-28-449>
[Funnet 22 april 2024].

Oslo kommune, 2014. *Oslostandard for godkjenning av barnehager*. [Internett]
Available at:
<https://www.oslo.kommune.no/getfile.php/13115781-1458729636/Tjenester%20og%20tilbud/Barnehage/Kvalitet%20i%20barnehagen/Oslostandard%20godkjenning%201.0.pdf>
[Funnet 22 april 2024].

Oslo kommune, 2022. *Standard kravspesifikasjon for barnehager*. [Internett]
Available at: https://einnsyn-fillager-api.api.oslo.kommune.no/fil?virkksomhet=976819837&filnavn=870eb033d8b04483a8f75cd035967700_94f0cb7cefce38ab816006d9510a42e.pdf
[Funnet 19 april 2024].

Oslo kommune, 2022. *Standard kravspesifikasjoner Barnehager*, Oslo: Oslo kommune.

Oslo kommune, 2024. *Finn barnehage i Oslo*. [Internett]
Available at:
<https://www.oslo.kommune.no/barnehage/finn-barnehage-i-oslo/>
[Funnet 12 april 2024].

Oslobygg KF, 2024. *Årsberetning 2023*, Oslo: Oslobygg KF.

Vedlegg A Datasett med oversikt over barnehageplasser

Leveransen til UTD inkluderer et regneark med oversikt over barnehageplasser per barnehage i Oslo kommune. I Tabell 6-1 følger en leserveiledning som forklarer hvilke data som er inkludert og hvilken kilde dataene er hentet fra.

Tabell 6-1: Leserveiledning til kapasitetsoversikt

Kolonnenavn	Forklaring	Kilde
Org.nr.	Organisasjonsnummer for alle barnehager fra Enhetsregisteret per 15.12.2023. Barnehager som ikke er registrert er angitt med et dummytall som starter fra 000 000 001 for å sikre unik identifikasjon for hver barnehage.	Nasjonalt Barnehageregister
Barnehagenavn	Navnet på barnehagen slik det var registrert på Oslo kommunes nettsider per 12.4.2024.	https://www.oslo.kommune.no/barnehage/finn-barnehage-i-oslo/
Eierform	Barnehagens eierform skiller mellom private og kommunale barnehager. Det er én statlig eid barnehage som er registrert under privat eierskap da dette er en bedriftsbarnehage med lukket opptakskrets. Oppdatert per 12.4.2024.	https://www.oslo.kommune.no/barnehage/finn-barnehage-i-oslo/
Type barnehage	Type barnehage skiller mellom følgende profiler og er definert etter inndeling på Oslo kommunes nettsider, oppdatert per 12.4.2024.: Bedriftsbarnehage: Barnehager der ansatte ved eiers virksomhet har prioritet ved opptak Familiebarnehage: Barnehager i private hjem Friluftsbarnhage: Barnehager der hele eller deler av barnegruppen tilbringer minimum 4 timer per dag ute i naturen Ordinær barnehage: Barnehager som Spesialbarnehage: Barnehager som er særskilt tilrettelagt for barn med spesielle behov Studentbarnehage: Barnehager der barn av studenter har prioritet ved opptak, men som også er åpen for alle søkere Åpen barnehage: Leketilbud for barn i barnehagealder uten fast plass, der barna må være i følge med foresatt eller omsorgsperson	https://www.oslo.kommune.no/barnehage/finn-barnehage-i-oslo/
Bydel	Oslo kommunes 15 bydeler i henhold til inndeling fra 2004. Oppdatert per 12.4.2024.	Byrådsavdeling for Utdanning
Delbydel	Oslo kommunes 98 delbydeler i henhold til inndeling fra 2017. Oppdatert per 12.4.2024.	Byrådsavdeling for Utdanning
Dato for siste godkjenning	Dato for siste kjente vedtak om godkjenning av barnehagen. Der det mangler godkjenninger, opplyser barnehagemyndighet at dato for siste godkjenning er hentet fra BASIL. Oppdatert per 12.4.2024.	Barnehagemyndighet
Godkjent NLA (m²)	Antall kvadratmeter godkjent netto innendørs leke- og oppholdsareal (NLA) i vedtak om godkjenning av barnehagen. Oppdatert per 15.12.2023.	BASIL

Oppdatert måling av NLA (m²)	Korrigert antall kvadratmeter godkjent innendørs leke- og oppholdsareal dersom det enten er feilregistrering i BASIL, oppdaterte oppmålinger som ikke er formalisert i nytt vedtak om godkjenning av barnehagen. Oppdatert per 12.4.2024.	Barnehage- myndighet
Vilkår i godkjenning	Dersom vedtak om godkjenning av barnehagen inneholder spesielle vilkår knyttet til kapasitet, er dette markert med "Ja" i denne kolonnen. Det kan være dersom det er angitt et eksplisitt maksimalt antall barn, det er aldersbegrensninger eller andre særskilte forhold som setter begrensninger for hvordan barnehagen kan disponere kapasiteten. Oppdatert per 12.4.2024.	Barnehage- myndighet
Angivelse av kapasitet i godkjenning	Hvilken måte kapasiteten er angitt i vedtak om godkjenning av barnehagen, oppdatert per 12.4.2024: Absolutt antall barn: Benyttes for barnehager som har særskilte vilkår om begrensninger i antall barn ut fra alder eller som har et vilkår absolutt maksimalt antall barn uavhengig av alder SBE: Storbarnsekvivalenter (SBE) benyttes for barnehager der det ikke er angitt begrensninger i antall barn utover godkjent NLA og arealnorm eller der begrensningen i antall barn eksplisitt er angitt for store barn over 3 år. Storbarnsekvivalenter er i denne sammenheng basert på barnehagens vedtektsfestede arealnorm (BVA) der småbarn under 3 år som regel har rett på større gjennomsnittlig areal enn storbarn over 3 år. F.eks. er det i nasjonal veiledende arealnorm (NVA) angitt av småbarn skal ha 1/3 mer NLA enn storbarn. (Arealmessige storbarnsekvivalenter må ikke forveksles med storbarnsekvivalenter ut fra bemannings- eller pedagognorm der småbarn har krav på 2 ganger flere pedagoger og bemanning enn storbarn.) Familiebarnehage: Benyttes for alle familiebarnehager ettersom disse er underlagt engen forskrift om familiebarnehager Åpen barnehage: Benyttes for alle åpne barnehager ettersom disse barnehagene ikke har faste plasser eller bemanning	Barnehage- myndighet
Godkjent alder	Aldersgruppe på barna som barnehagen er godkjent for i vedtak om godkjenning av barnehagen, oppdatert per 12.4.2024: 0-6 år: Barnehager som i praksis er godkjent for alle aldre og er benyttet for alle godkjenninger der det ikke er spesifisert begrensninger knyttet til små eller store barn. Dette inkluderer tilfeller der det er eksplisitt angitt i godkjenningen at barnehagen er godkjent for barn fra 10 mnd. eller 1 år, og opp til 5, 6 eller 7 år. 0-2 år: Barnehager som kun er godkjent for småbarn i alderen 0-2 år eller 1-2 år. 0-3 år: Barnehager som kun er godkjent for småbarn i alderen 0-3 år eller 1-3 år. 2-6 år: Barnehager som ikke er godkjent for småbarn som er yngre enn 2 år. 3-6 år: Barnehager som ikke er godkjent for småbarn som er yngre enn 3 år.	Barnehage- myndighet Supplert med informasjon fra https://www.oslo.kommune.no/barnehage/finn-barnehage-i-oslo/
Andre vilkår for opptak	Dersom barnehageeier har bestemt spesielle vilkår for prioritering av barn i opptak eller lukket opptakskrets knyttet til kapasitet, er dette markert med "Ja" i denne kolonnen. Disse har som regel opptak utenom det ordinære opptaket i bydelene. Oppdatert per 12.4.2024.	Barnehage- myndighet. Supplert med informasjon fra https://www.oslo.kommune.no/barnehage/finn-barnehage-i-oslo/

Kjente arealmessige begrensninger	Dersom barnehagemyndigheten er kjent med at det er arealmessige forhold som setter begrensninger for antall barn som kan tas inn i barnehagen, er dette markert med "Ja" i denne kolonnen. Det kan være dersom det er uhensiktsmessig utforming av bygg, små utendørsarealer eller andre arealmessige forhold som gjør at reell kapasitet redusert i forhold til det som er angitt i vedtak om godkjenning av barnehagen. Oppdatert per 12.4.2024.	Barnehage- myndighet
Kjente begrensninger i byggets utforming	Dersom barnehagemyndigheten er kjent med at det er uhensiktsmessig bygningsutforming som setter begrensninger for antall barn som kan tas inn i barnehagen, er dette markert med "Ja" i denne kolonnen. Det kan f.eks. være at uegnede arealer som er medregnet i godkjent NLA, mangel på tilstrekkelig stellerom, toaletter, garderober og lagerplass eller uforsvarlige forhold iht. miljørettet helsevern som støy, lysforhold, rømningsveier mv. Oppdatert per 12.4.2024.	Barnehage- myndighet
Kjente begrensning i utendørsarealer	Dersom barnehagemyndigheten er kjent med at det er lite leke- og oppholdsareal utendørs som setter begrensninger for antall barn som kan tas inn i barnehagen, er dette markert med "Ja" i denne kolonnen. Det kan f.eks. være dersom det er vurdert at utendørsareal er for lite for å være forsvarlig iht. miljørettet helsevern, at det ikke finnes inngjerdet utendørsareal eller at utendørsarealet er godt under veiledende norm uten tilstrekkelig kompensierende tiltak. Oppdatert per 12.4.2024.	Barnehage- myndighet
BVA småbarn	Barnehagens vedtektsfestede arealnorm (BVA) for småbarn (under 3 år) som barnehageeier selv har bestemt. Oppdatert per 15.12.2023.	BASIL
BVA storbarn	Barnehagens vedtektsfestede arealnorm (BVA) for storbarn (over 3 år) som barnehageeier selv har bestemt. Oppdatert per 15.12.2023.	BASIL
Godkjent kapasitet hvis alle er småbarn	Antall hoder som barnehagen kan ta inn dersom alle barna er småbarn (under 3 år). Dette inkluderer eventuelle begrensninger som skyldes vilkår i godkjenningen eller andre arealmessige forhold. Oppdatert per 12.4.2024.	Barnehage- myndighet
Godkjent kapasitet hvis alle er storbarn	Antall hoder som barnehagen kan ta inn dersom alle barna er storbarn (over 3 år). Dette inkluderer eventuelle begrensninger som skyldes vilkår i godkjenningen eller andre arealmessige forhold. Oppdatert per 12.4.2024.	Barnehage- myndighet
Teoretisk kapasitet i SBE	Teoretisk maksimalt antall barnehageplasser målt i arealmessige SBE, som barnehagen kan ha ut fra godkjent NLA. Denne baserer seg på en formel der vi deler godkjent NLA på den laveste arealnormen for storbarn av nasjonal veiledende arealnorm (NLA) og barnehagens egen arealnorm (BVA). Dette tar ikke hensyn til eventuelle begrensninger som skyldes vilkår i godkjenningen eller andre arealmessige forhold og det må påregnes mulige bygningsmessige tilpasninger, endringer i godkjenning, økning i bemanning eller andre tiltak for å benytte den teoretiske kapasiteten fullt ut. I enkelte tilfeller vil det ikke være mulig å utnytte teoretisk kapasitet fullt ut, da det kan være absolutte forhold, slik som vernede bygg, vurderinger om barnas helse og sikkerhet eller mangel på egnede arealer, som er til hinder for utnyttelsen. Oppdatert per 12.4.2024.	Beregning av Oslo Economics

Potensiell merkapasitet i SBE	Differansen mellom teoretisk kapasitet i SBE og godkjent kapasitet. Godkjent kapasitet er angitt i SBE eller sum av godkjent kapasitet småbarn og godkjent kapasitet storbarn.	Beregning av Oslo Economics
Merknad	Bearbeidede merknader fra barnehagemyndighet som gir utdypende informasjon om den arealmessige kapasiteten. Oppdatert per 12.4.2024.	Barnehagemyndighet
Avvik fra drift eller planer om avvikling	Dersom det er kjente planer om avvikende drift eller avvikling av barnehagen som vil påvirke kapasiteten, er dette angitt her. Oppdatert per 12.4.2024.	Barnehagemyndighet

Vedlegg B Spørreundersøkelse til barnehager

Vi har sendt ut en spørreundersøkelse til samtlige barnehager i Oslo kommune om informasjon om fleksibilitet i kapasiteten i den enkelte barnehage. Spørreundersøkelsen ble distribuert av byrådsavdelingen for utdanning per e-post til barnehagestyrene med lenke til spørreundersøkelsen.

Introduksjonstekst i Questback

I forbindelse med en kartlegging av antall barnehageplasser i Oslo, gjennomfører Oslo Economics en spørreundersøkelse på vegne av Oslo kommune. Formålet er å skaffe en pålitelig oversikt over antall barnehageplasser ut fra barnehagenes bygningsmessige areal.

Alle barnehagestyrene i Oslo mottar denne spørreundersøkelsen. Svarene dine vil gi viktig kunnskap om hvor mange barnehageplasser som finnes i dag, og hva som skal til for å kunne tilby enda flere barnehageplasser. Dersom du er styrer for flere barnehager, ber vi om at du besvarer undersøkelsen en gang per barnehage du er styrer for.

Det tar ca. 5 minutter å svare på undersøkelsen, og siste frist er 23. februar 2024. Vær oppmerksom på at det ikke er mulig å gå tilbake til tidligere spørsmål under gjennomføring av spørreundersøkelsen.

Tusen takk for at du tar deg tid til å besvare spørreundersøkelsen og hjelper oss med å skaffe en oppdatert og korrekt oversikt over antall barnehageplasser i Oslo!

Ved spørsmål om undersøkelsen, vennligst ta kontakt med prosjektleder Thea Ringstad, e-post: tri@osloeconomics.no, tlf. 970 89 467.

Innledning

Vi ønsker at du besvarer undersøkelsen for den barnehagen du er styrer i.

1. Hva er navnet på barnehagen du representerer? [Velg fra nedtrekkslisten]

[Informasjonstekst:] Spørreundersøkelsen er sendt til styrere som er oppført på søkbare barnehager på Oslo kommunes nettsider: Finn barnehage i Oslo - Barnehage - Oslo kommune

Dersom barnehagen du representerer ikke dukker opp i listen, vennligst skriv inn i fritekstfeltet under eller ta kontakt med Thea Ringstad på e-post: tri@osloeconomics.no.

Nivå 1: Bydel

[Alle 15 bydeler]

Nivå 2: Eier

Kommunal

Privat

Nivå 3: Type barnehage

Ordinær barnehage

Åpen barnehage

Familiebarnehage

Annet (spesifiser)

Nivå 4: Navn på barnehage

2. Navn på barnehagen dersom navnet ikke finnes i listen. [Åpent svar, kort]

[---Sideskift---]

Kapasitet i barnehagen

Nå kommer det noen spørsmål om hvor mange barn som har plass i din barnehage. Vi ber om at svaret baserer seg på faktisk antall barn som hadde plass i barnehagen per 31.12.2023.

3. [Hvis «Kommunal ordinær barnehage», «Kommunal åpen barnehage», «Privat ordinær barnehage» eller «Privat familiebarnehage» på 1] **Hvor mange småbarn (0-2 år) hadde barnehagen 31.12.2023?** [Nedtrekk tall]
4. [Hvis «Kommunal ordinær barnehage», «Kommunal åpen barnehage», «Privat ordinær barnehage» eller «Privat familiebarnehage» på 1] **Hvor mange store barn (3-6 år) hadde barnehagen per 31.12.2023?** [Nedtrekk tall]
5. [Hvis «Kommunal åpen barnehage» eller «Privat åpen barnehage» på 1] **Hvor mange barn har barnehagen plass til?** [Nedtrekk tall]
6. [Hvis «Kommunal åpen barnehage» eller «Privat åpen barnehage» på 1] **Avhenger antall plasser av barnas alder?**
 - a. Nei, dette er absolutt antall barn uavhengig av barnas alder
 - b. Ja, det er kun små barn (0-2 år)
 - c. Ja, det er kun store barn (3-6 år)
 - d. Annet (spesifiser)
 - e. Vet ikke
7. **Hvilken kilde baserer du antallet på?** (Velg alle aktuelle alternativer.)
 - f. Opptakstall
 - g. Basert på tilskudd
 - h. Barnehagens oversikt
 - i. Mitt beste anslag
 - j. Annet (spesifiser)
8. **Eventuell kommentar** [Åpent svar, kort]

[---Sideskift---]

Bemanning i barnehagen

Nå kommer det noen spørsmål om bemanningen i den barnehagen du svarer for. Vi ber om at svaret baserer seg på det som er faktisk bemanningsbehov per 31.12.2023. Det vil si at både fast ansatte, midlertidig ansatte og vikarer skal medregnes som om barnehagen hadde fylt alle stillinger.

9. [Hvis «Kommunal ordinær barnehage», «Kommunal åpen barnehage», «Privat ordinær barnehage» eller «Privat familiebarnehage» på 1] **Hvor mange jobber direkte med barn på avdeling i løpet av en dag?** [Nedtrekk tall]
10. [Hvis «Kommunal ordinær barnehage», «Kommunal åpen barnehage», «Privat ordinær barnehage» eller «Privat familiebarnehage» på 1] **Hvor mange av disse jobber som pedagog?** [Nedtrekk tall]

11. Eventuell kommentar

[---Sideskift---]

Arealmessig fleksibilitet i barnehagen

Nå kommer det noen spørsmål om hvor mange barn som det arealmessig er mulig å gi plass til i barnehagen. Vi ber om at svaret baserer seg på barnehagebygningen(e)s inneareal og barnehagens uteareal slik det ser ut i dag.

12. [Hvis «Kommunal ordinær barnehage», «Kommunal åpen barnehage», «Privat ordinær barnehage» eller «Privat familiebarnehage» på 1] **Stemmer faktisk antall barn i barnehagen overens med antallet barn som barnehagen er godkjent for?**
- k. Ja, det stemmer
 - l. Nei, vi mangler søkere for å fylle opp antall plasser som barnehagen er godkjent for
 - m. Nei, faktisk antall barn stemmer ikke overens med godkjenningen på grunn av sammensetningen av barnas alder
 - n. Nei, av annen grunn (spesifiser)
 - o. Vet ikke

13. Eventuell kommentar [Åpent svar, kort]

[--Sideskift--]

14. [Hvis «Kommunal ordinær barnehage», «Kommunal åpen barnehage», «Privat ordinær barnehage» eller «Privat familiebarnehage» på 1] **Ut fra barnehagens arealer, har barnehagen plass til flere barn dersom det gjøres mindre tiltak?** (Velg alle aktuelle alternativer.)

[Informasjonstekst:] Veiledende arealnormer sier at en barnehage skal ha innendørs leke- og oppholdsareal på 4 m² per storbarn og 5,33 m² per småbarn, og uteareal på 24 m² per storbarn og 32 m² per småbarn.

Med mindre tiltak i denne sammenheng menes

- i. bygningsmessige tiltak som ikke krever søknad eller vesentlig finansiering
- ii. å få innvilget dispensasjon fra veiledende arealnormer som ikke åpenbart strider mot normenes formål
- iii. endringer i bemanning

Ja, med mindre bygningsmessige tiltak

- p. Ja, med dispensasjon som ikke åpenbart strider mot arealnormens formål
- q. Ja, med endringer i bemanning
- r. Ja, annet (spesifiser)
- s. Nei, det er ikke mulig å utvide antall barnehageplasser fra i dag uten store tiltak
- t. Vet ikke

15. Eventuell kommentar [Åpent svar, kort]

[--Sideskift--]

16. [Hvis «Ja, med mindre bygningsmessige tiltak» på 14] **Hvilke mindre bygningsmessige tiltak er aktuelle?** (Velg alle aktuelle alternativer.)
- b. Sette opp eller ta ned lettvegg(er)
 - c. Støysolere enkelte arealer
 - d. Tilpasse for en ekstra avdeling innenfor godkjent leke- og læringsareal
 - e. Innrede annerledes, f.eks. flere garderobeskap eller andre møbler
 - f. Øke lagringsplassen
 - g. Andre mindre bygningsmessige tiltak (spesifiser)
 - h. Vet ikke
17. [Hvis «Ja, med dispensasjon fra arealnormer som ikke åpenbart strider mot arealnormens formål» på 14] **Hvilke dispensasjoner er aktuelle?** (Velg alle aktuelle alternativer.)
- a. Dispensasjon fra normen for uteareal
 - b. Dispensasjon fra normen for inneareal
 - c. Annen dispensasjon (spesifiser)
 - d. Vet ikke
18. [Hvis «Ja, med endringer i bemanning» på 14] **Hvilke endringer i bemanning er aktuelle?** (Velg alle aktuelle alternativer.)

Flere pedagoger

- a. Flere personer som kan jobbe med barn i avdeling utenom pedagoger
- b. Flere av annet personell (som ikke jobber med barn i avdeling)
- c. Annet (spesifiser)
- d. Vet ikke

19. [Hvis «Ja, med mindre bygningsmessige tiltak», «Ja, med dispensasjon fra arealnormer som ikke åpenbart strider mot arealnormens formål», «Ja, med endringer i bemanning» eller «Ja, annet (spesifiser)» på 14] **Hvor mange ekstra plasser i arealmessige storbarnsekvivalenter vil du anslå at barnehagen kan ta imot dersom alle aktuelle mindre tiltak gjennomføres?** [nedtrekk tall]

[Informasjonstekst:] Med arealmessige storbarnsekvivalenter menes antall barnehageplasser, omregnet som om alle barna var i alderen 3-6 år ut fra arealnormen. For å omregne småbarn til storbarnsekvivalenter i henhold til arealnormen ganges antallet småbarn med $4/3$, som er forholdstallet i henhold til arealnorm. Dette fordi normen sier at et småbarn skal ha ca. $1/3$ mer plass enn et storbarn.

20. [Hvis «Ja, med mindre bygningsmessige tiltak», «Ja, med dispensasjon fra arealnormer som ikke åpenbart strider mot arealnormens formål», «Ja, med endringer i bemanning» eller «Ja, annet (spesifiser)» på 14] **Hvorfor er det ikke gjort tiltak for å øke antall plasser i barnehagen?** (Velg alle aktuelle alternativer.)

- e. Det er ikke behov ut fra søknader om barnehageplass
- f. Vi trenger finansiering
- g. Bydelen har ikke etterspurt flere barnehageplasser
- h. Det er vanskelig å skaffe nok bemanning
- i. Vi har søkt dispensasjon, men ikke fått det
- j. Annet (spesifiser)
- k. Vet ikke

21. [Hvis «Nei, det er ikke mulig å utvide antall barnehageplasser fra i dag uten store tiltak» på 13] **Hva er de viktigste begrensningene mot at det ikke er mulig å lage plass til flere barn?** (Velg alle aktuelle alternativer.)

- l. Det kreves større bygningsmessige tiltak (f.eks. endring av fasade, flere toaletter, renovering)
- m. Det er for lite uteareal
- n. Det mangler finansiering
- o. Det mangler initiativ fra bydelene
- p. Det er ikke utredet
- q. Annet (spesifiser)
- r. Vet ikke

22. Eventuell kommentar [Åpent svar, kort]

[---Sideskift---]

23. Hvor enig er du i følgende forhold på en skala fra helt enig til helt uenig?

Helt enig	Litt enig	Verken enig eller uenig	Litt uenig	Helt uenig	Vet ikke	Ikke relevant
-----------	-----------	-------------------------	------------	------------	----------	---------------

Barnehagen har god oversikt over hvor mange barn som kan tas inn innenfor de arealene som barnehagen er godkjent for.

Barnehagen har god dialog med bydelen om behovet for barnehageplasser.

Barnehagen kan gjøre mer for å tilby flere barnehageplasser.

24. Eventuell kommentar [Åpent svar, kort]

Avslutning

25. Har du kommentarer til svarene dine eller andre generelle kommentarer knyttet til kapasitet og antall barnehageplasser i Oslo? [Fritekst]

Takk for at du tok deg tid til å svare på undersøkelsen!

Vedlegg C Informasjon fra bydelene

Utfylt regneark fra bydelene

Vi har sendt ut et regneark til utfylling til hver av bydelene der vi har bedt dem om å fylle ut følgende informasjon:

- Dato for siste godkjenning
- Eventuell rettelse av godkjent leke- og oppholdsareal (m²)
- Godkjent utendørsareal (m²)
- Godkjent antall småbarn (0-2 år)
- Godkjent antall storbarn (3-6 år) eller barn totalt (0-6 år)
- Er det spesielle vilkår knyttet til antall barn i godkjenningen? (nedtrekksliste)
- Er det gitt dispensasjon fra veiledende arealnorm? (nedtrekksliste)
- Faktisk antall barnehageplasser i storbarnsekvivalenter
- Årsak til avvik i godkjent og faktisk antall barnehageplasser i storbarnsekvivalenter (nedtrekksliste)
- Kan barnehagen øke antall plasser? (nedtrekksliste)
- Kommentar

I forkant av utsendelsen av regnearket ble det avholdt et felles oppstartsmøte med barnehagemyndighet, enkelte kommunale barnehageeiere og Oslobygg, der det ble gitt veiledning om utfylling av regnearket. I etterkant ble utfylt regneark gjennomgått av Oslo Economics, og det ble avholdt oppfølgingsintervjuer for å sikre samsvar i data på tvers av bydelene og avdekke eventuelle misforståelser.

Intervjuguide – Oppfølgingsamtaler med bydelene

På oppdrag fra Oslo kommune ved byrådsavdeling for Utdanning gjennomfører Oslo Economics en kvalitetssikring av kapasiteten i Oslos barnehager ut fra barnehagenes arealer. Barnehagene er en viktig del av velferdstilbudet til Oslos innbyggere. For at Oslo kommune skal kunne sikre nok

barnehageplasser på en effektiv måte, er det behov for en pålitelig oversikt over den totale kapasiteten barnehagebyggene har.

For å skaffe denne oversikt, har bydelene blitt bedt om å fylle ut regneark med informasjon om arealer og antall barnehageplasser. I tillegg har vi fått svar fra barnehagestyrere på spørsmål om barnehagekapasitet som kan bidra til å utfylle og verifisere oversiktene fra bydelene.

Som varslet, ønsker vi å ta en gjennomgang med bydelene av de utfylte regnearkene for å sikre at informasjonen er oppgitt basert på lik metode på tvers av bydelene. Denne gjennomgangen vil konsentrere seg om ordinære barnehager, dvs. at vi ikke gjennomgår familiebarnehager og åpne barnehager. Vi ønsker å sammenligne de utfylte tallene med følgende informasjon fra ulike kilder:

- Rapportering av barnehagenes arealnormer og opptakstall fra BASIL per 15.12.2023
- Rapportering fra forrige kartlegging som ble gjennomført av byrådsavdelingen høsten 2022
- Barnehagestyreres innspill fra spørreundersøkelsen som Oslo Economics gjennomførte i februar 2024

Om mulig, ber vi om at bydelene har vedtak om godkjenning av barnehagene og annen relevant dokumentasjon om arealer og barnehageplasser, tilgjengelig for sin bydel.

Nedenfor følger en veiledende liste over temaer og spørsmål som vi ønsker å snakke om. I tillegg vil vi se gjennom utfyllingen av regnearket per barnehage i de tilfellene bydelen eller Oslo Economics har konkrete spørsmål om utfyllingen. Hvis noen av spørsmålene er utfordrende å svare på muntlig, kan informasjon som kan belyse temaene oversendes skriftlig i forkant eller etterkant av møtene.

Tema og spørsmål

Om rutiner og retningslinjer for godkjenninger av barnehager

- Har bydelen egne retningslinjer for godkjenning av nye barnehager? F.eks. når det gjelder innhold ti søknad eller vedtak, vurderinger av arealnormer, vurderinger knyttet til miljørettet helsevern, krav dokumentasjon eller andre retningslinjer?
- Har bydelen oversikt over barnehagenes arealer og rutiner for eventuelle oppdateringer av arealmessig kapasitet på barnehageplasser?
- Hvilken oppfølging og dialog har bydelen med barnehageeiere? Herunder fast rapportering som årsmeldinger og møter, samt risikobaserte eller tilfeldige befaringer og tilsyn?
- Hvilke virkemidler har bydelen for å gjøre endringer i antall tilbudte barnehageplasser og i hvilken grad blir virkemidlene brukt?

Om godkjenninger av barnehager

- Er det noen barnehager der dere er usikre på størrelsen på godkjent innendørs leke- og oppholdsareal?
 - Dersom det er gjort ev. rettelser, hvilken kilde baserer rettelsen seg på?
- Enkelte utearealer mangler i oversikten. Kan oversikt over manglende utearealer enkelt fremskaffes?
 - Dersom det ikke foreligger tall på godkjent utendørsareal, er det rimelig å legge til grunn at det ikke er arealmessige begrensninger i utendørsareal?
- Er det noen barnehager der dere er usikre på barnehagenes egne arealnormer?
- Er det noen barnehager der dere er usikre på om det er spesielle vilkår for antall barn?
 - Dersom det er lagt inn «Absolutt antall uansett alder», er antallet hentet fra godkjenningen? Dersom det er ulike arealnormer for småbarn og storbarn, hvordan avgjøres antall barnehageplasser?
 - Dersom det ikke er spesifisert i nedtrekkslisten eller kommentarfeltet, er det rimelig å legge til grunn at det ikke er spesielle vilkår?
- Har bydelen ev. annen informasjon knyttet til om arealer eller oppdaterte vilkår for hvor mange barn som barnehagene kan ta imot?

Om beregningen av antall barnehageplasser

Oslo Economics foreslår å oppstille kapasitet på barnehageplasser på to ulike måter:

- **Teoretisk kapasitet** ut fra arealnormer (maksimalt antall storbarnsekvivalenter dersom man legger til grunn den laveste arealnormen av nasjonal veiledende arealnorm og barnehagens egen arealnorm)
 - **Godkjent kapasitet** ut fra godkjenninger og annen dokumentasjon, som også inkluderer ev. spesielle vilkår eller oppdaterte vurderinger av egnede arealer (maksimalt antall dersom alle er småbarn og maksimalt antall dersom alle er storbarn)
-
- Har bydelen noen innspill til et slikt skille mellom teoretisk og godkjent antall barnehageplasser? F.eks. om det er hensiktsmessige definisjoner og dekkende for bydelens behov som barnehagemyndighet?
 - Hva er grunnlaget/kilden for utfyllingen av «Faktisk antall barnehageplasser i storbarnsekvivalenter» i kolonne P?
 - Er det noen barnehager der dere er usikre på faktisk antall barnehageplasser?

Om fleksibilitet i antall barnehageplasser

-
- Hva baserer bydelens vurdering av fleksibilitet til å øke antall barnehageplasser seg på?
 - Er det noen barnehager der dere er usikre på graden av arealmessig fleksibilitet for å tilby flere barnehageplasser? F.eks. om barnehageeier har samme oppfatning som barnehagemyndigheten eller hvor enkelt det er å gjennomføre tiltaket?
 - Opplever bydelen at det er behov for flere barnehageplasser i bydelen? F.eks. oppleves press på barnehageplasser i bydelen eller er det for få søkere i forhold til antall eksisterende barnehageplasser?
 - Er det forskjell på småbarn og storbarn?
 - Er det forskjeller mellom delbydeler?

Generelle kommentarer

- Har dere noen andre kommentarer eller innspill til beregningen av antall barnehageplasser og fleksibilitet? F.eks. når det gjelder metode eller praktiske utfordringer?
-

oslo**economics**

www.osloeconomics.no

E-post og telefon:
post@osloeconomics.no
+47 21 99 28 00

Besøksadresse:
Klingenberggata 7A
0161 Oslo

Postadresse:
Postboks 1562 Vika
0118 Oslo