



Lite i det store, stort i det små

Gratis barnehage for alle barn – gratisprinsippet
i møte med kvalitet og sosial utjevning

Oslo 13. mai 2026

Anne Hjermann
Leder

Jennie Furulund
PBL (Private Barnehagers
Landsforbund)

Anne Green Nilsen
Fagforbundet

Nicolai Christian Stensig
Utdanningsforbundet
(UDF)

**Christian Weisæth
Monsbakken**
KS (Kommunesektorens
organisasjon)

**Tor Eirik Toft
Rasmussen**
Foreldreutvalget for
barnehage (FUB)

Victoria Elise Olsen
Sekretariatsleder

Ragnhild Karlsen Dalslåen

Sara With Skaar

**Synnøve Aursand
Pedersen**

Helene Friis

Alvilde Overaa
(til desember 2025)

Aase Birgitte Gimnes
(fra januar 2026)

Innhold

Hovedbudskap	7
Del 1 Innledning	9
1 Mandat og arbeidsmåte	10
1.1 Arbeidsgruppens forståelse av mandat	10
1.2 Gratisprinsippet i barnehagesektoren	11
1.2.1 Om gratisprinsippet i utdanningssektoren	12
1.2.2 Arbeidsgruppens forståelse av gratisprinsippet i barnehagen	13
1.3 Arbeidsgruppens arbeidsmåte	14
1.3.1 Arbeidsgruppens møter	14
1.3.2 Leveranse av delrapport	15
1.3.3 Kunnskapsinnhenting	15
1.4 Tilgrensede prosesser	16
2 Situasjonsbeskrivelse	21
2.1 Samfunnet i dag	22
2.2 Barnehagesektoren i dag	24
2.2.1 Retten til barnehageplass	26
2.2.2 Bemanning og kompetanse	27
2.2.3 Finansiering av barnehagesektoren	29
2.2.4 Moderasjonsordninger	30
2.3 Internasjonale ordninger med gratis barnehage	31
2.4 Tidslinje for viktige milepæler i barnehagesektoren	32
3 Kvalitet i barnehagen	34
3.1 Hva kjennetegner god kvalitet?	34
3.2 De yngste barna	36
3.3 Kunnskap om barnehagekvalitet i Norge	37
Del 2 Målsettinger og problembeskrivelser	41
4 Bemanningssituasjonen i barnehagesektoren	45
4.1 Kompetent bemanning, men store forskjeller	46
4.2 Sammensatte årsaker til presset bemanningssituasjon	47
4.3 Rekruttering til yrket og utdanning	50
4.4 Beholde kompetansen i barnehagene	52
4.5 Mulige konsekvenser av gratis barnehage	53
4.5.1 Endring i barnegruppene	54
4.5.2 Økt oppmerksomhet på kvalitets- og kompetanseutvikling	55
4.6 Oppsummering og arbeidsgruppens vurderinger	56

5 Sosial utjevning	58
5.1 Variasjon i deltakelse og valg av barnehage	58
5.2 Kvaliteten på barnehagetilbudet påvirker sosial utjevning	60
5.3 Moderasjonsordningene	62
5.4 Kostpenger og tilleggsutgifter	63
5.5 Mulige konsekvenser av gratis barnehage	63
5.5.1 Økt deltakelse	64
5.5.2 Fordelingseffekter for barn og familier	66
5.5.3 Endrede forutsetninger for kvalitet	67
5.5.4 Bortfall av moderasjonsordninger	68
5.5.5 Kostpenger og tilleggsutgifter kan øke og skape uønsket variasjon	68
5.6 Oppsummering og arbeidsgruppens vurderinger	69
6 Kapasitet og opptak	71
6.1 Barnehageopptak	71
6.2 Åpningstider	75
6.3 Administrasjon av moderasjonsordningene	76
6.4 Mulige konsekvenser av gratis barnehage	77
6.4.1 Uhensiktsmessig bruk av plass og skjev fordeling av kapasitet	77
6.4.2 Fleksibilitet i barnehageopptaket	79
6.4.3 Mindre tid på administrering av foreldrebetaling og moderasjonsordninger	80
6.4.4 Færre åpne barnehager	80
6.5 Oppsummering og arbeidsgruppens vurderinger	81
Del 3 Samlede vurderinger og modellforslag	83
7 Arbeidsgruppens samlede vurderinger	84
8 Hvordan innføre gratis barnehage	87
9 Økonomiske og administrative konsekvenser	89
10 Referanseliste	91

Hovedbudskap

Barnehagen er en av samfunnets viktigste fellesarenaer og skal være et trygt og godt sted å være og legge grunnlaget for barns videre utvikling. Barn som får erfare trygghet, fellesskap og lek med andre, utvikler verdier som respekt og toleranse. Opplevelser som gir mestring, utforskning og nysgjerrighet, danner et solid fundament for trivsel og læring.

Barnehagen skal bygge opp under barndommens egenverdi og sikre en god start og like muligheter for alle, uavhengig av bakgrunn og forutsetninger. Derfor er barnehagen en bærebjelke i det norske samfunnet og avgjørende for det enkelte barn, familiene, arbeidsdeltakelse, integrering og likestilling.

Ansatte i barnehagene trives og gjør en betydningsfull og samfunnskritisk jobb. De ansatte er avgjørende for å sikre gode utviklingsvilkår for barn. De ansatte føler seg verdsatt av foreldre og barn, men opplever ofte høyt stressnivå. Mange føler seg lite verdsatt av samfunnet. Forskning og tilstandsbeskrivelser viser at sektoren står overfor betydelige utfordringer som skaper bekymring for både kvalitet og kapasitet. Arbeidsgruppen deler denne bekymringen.

Barnehagen har gått fra å være et tilbud for noen få til en rettighet for alle. Barnehagetilbudet i Norge kjennetegnes av stort mangfold og valgfrihet for foreldre. Slik mener vi det fortsatt må være. Historien om norske barnehager er også historien om et bredt samarbeid mellom staten, kommunene og private eiere, som i fellesskap la grunnlaget for full barnehagedekning. Utbyggingen av barnehager har vært en av de største velferdsreformene i Norge de siste 50 årene. Med et barnehagetilbud som er fullfinansiert av det offentlige, vil barnehagens plass i utdanningssystemet være tydeligere enn noen gang. For barnehagesektorens status vil også andre faktorer være avgjørende. Arbeidsgruppen vil derfor understreke at satsinger på kvalitet og kapasitet bør styrkes ytterligere med et gratis barnehagetilbud.

Vi har et godt barnehagetilbud i Norge. Barnehageloven og rammeplanen legger grunnlaget for likeverdige tilbud som er tilgjengelig for alle. Samtidig vet vi at det er store lokale forskjeller i kvaliteten på tilbudet, bemannings- og rekrutteringsutfordringer og barnehagedeltakelse. Disse utfordringene må tas på alvor for å gi alle barn reelle muligheter for deltakelse i gode barnehager. Oppmerksomheten må rettes mot kvaliteten på tilbudet og mot å sikre god rekruttering av kompetente ansatte. Dette blir den største utfordringen fremover. Neste skifte i barnehagehistorien må handle om en bærekraftig sektor der kvaliteten er høy, der barna har det godt og de ansatte trives og ønsker å bli værende.

Del 1 Innledning



1 Mandat og arbeidsmåte

1.1 Arbeidsgruppens forståelse av mandat

I behandlingen av revidert nasjonalbudsjett for 2025 fattet Stortinget et anmodningsvedtak om at det skulle nedsettes en hurtigarbeidende partssammensatt arbeidsgruppe for å utrede hvordan innføre gratis barnehageplass for alle barn i Norge, jf. Meld. St. 2 (2024–2025) *Revidert nasjonalbudsjett 2025* og Innst. 510 L (2024–2025). For konkret vedtakstekst, se boks 1.1. Kunnskapsdepartementet oppnevnte arbeidsgruppen 4. september 2025 og legger til grunn at mandatet er beskrevet i vedtaket.

Arbeidsgruppen er bedt om å utrede *hvordan* gratis barnehage kan innføres, og ikke *om* det skal innføres. Å gå fra en ordning med foreldrebetaling til gratis barnehage kan gjennomføres på ulike måter. Mandatet fremhever at gratisprinsippet skal være førende for arbeidsgruppens arbeid. Vi gir derfor en nærmere beskrivelse av hvordan vi forstår gratisprinsippet i barnehagen.

Videre legger mandatet opp til at arbeidsgruppen skal vurdere mulige konsekvenser gratis barnehage har for relevante målsettinger og problembeskrivelser som er gjeldende for barnehagesektoren i dag. I tråd med mandatet vurderer vi konsekvensene for barnehagesektoren og samfunnet for øvrig, og vi peker på både mulige negative og positive sider ved å gjøre barnehagen gratis. Vi er også bedt om å vurdere modell for innføring av gratis barnehage for alle barn. Vi ivaretar dette ved å gi en beskrivelse av hvordan gratis barnehage kan innføres.

Arbeidsgruppen tar utgangspunkt i eksisterende kunnskapsgrunnlag, erfaringer og ordninger. Vi har vært opptatt av hvordan situasjonen i sektoren er i dag og hvordan innføringen kan påvirke bemanning, sosial utjevning, kapasitet og kvalitet i barnehagesektoren. Målet er å gi en dekkende beskrivelse av de konkrete områdene mandatet spiller opp til. Beskrivelsen av disse områdene legger vi til grunn for hvilken betydning en gratis barnehage kan ha og hvilke konsekvenser gratis barnehage kan ha for barn og familier, barnehagen og samfunnet. I tillegg trekkes det fram i mandatet at vi kan se til andre relevante forhold som kan påvirkes av gratis barnehage. Vi ser barnehagesektorens spenninger og utfordringer i stort. Mandatet gir også rom for å peke på tiltak utover gratis barnehage som, i tillegg til betydning for barn og foreldre, også kan ha betydning for sektoren. Vi har derfor valgt å løfte frem noen forhold vi mener beslutningstakerne må være oppmerksomme på ved innføring av gratis barnehage.

Formålet med å gjøre barnehagen gratis er ikke beskrevet i mandatet, men arbeidsgruppen ser at en gratisordning kan ha flere formål. Gratis barnehage vil bidra til bedre økonomi i barnefamiliene, kan senke terskelen for barnehagedeltakelse og styrke barnehagen som en del av et gratis utdanningsløp.

Arbeidsgruppen forstår *gratis for alle barn* som gratis for alle barn som har fått tilbud om plass, uavhengig av barnehagens eierskap. I lys av mandatets føring om å se på gratis barnehage for alle barn har arbeidsgruppen drøftet om dette også innebærer vurdering av obligatorisk barnehage. Vi vurderer at barnehagen fortsatt skal være et frivillig tilbud.

Boks 1.1 Arbeidsgruppens mandat

Vedtak nr. 1228, 20. juni 2025:

Stortinget ber regjeringen nedsette en hurtigarbeidende partssammensatt arbeidsgruppe for å utrede hvordan innføre gratis barnehageplass for alle barn i Norge. Arbeidsgruppen skal ta utgangspunkt i at gratisprinsippet skal være styrende i barnehagesektoren på linje med resten av utdanningssektoren. Arbeidsgruppen skal som en del av oppdraget vurdere konsekvenser innføring av gratis barnehage kan ha for barnehagesektoren og samfunnet for øvrig, herunder tilgjengelighet og deltakelse, sosial utjevning, bemanningssituasjon, rekruttering til barnehagelærerutdanningene, opptak av barn og rett til plass, hvilke samfunnsmessige og økonomiske besparelser en universell ordning vil gi, og eventuelt andre forhold arbeidsgruppen anser relevante.

Arbeidsgruppen kan også peke på behov for andre tiltak som bør iverksettes parallelt med innføring av gratis barnehage. Arbeidsgruppen bes også vurdere modell for innføring av gratis barnehage for alle. Arbeidsgruppen skal levere første delrapport innen utgangen av oktober 2025 og endelig rapport innen medio mai 2026. Det settes av 5 mill. kroner til arbeidet på kap. 231 post 21.

1.2 Gratisprinsippet i barnehagesektoren

I mandatet står det at arbeidsgruppen skal «ta utgangspunkt i at gratisprinsippet skal være styrende i barnehagesektoren på linje med resten av utdanningssektoren». Det er flere måter å forstå gratisprinsippet på, og gratisprinsippet er ikke regulert likt i alle deler av utdanningssektoren. I barnehagen skiller man mellom tre ulike utgifter: foreldrebetaling, kostpenger og tilleggsutgifter. Barnehager kan kreve foreldrebetaling for en barnehageplass, men ikke mer enn maksimalprisen for en barnehageplass, uavhengig av om de er offentlige eller private.¹ I tillegg finnes det ulike moderasjonsordninger som gir reduksjon i foreldrebetalingen, og gratis kjernetid (Forskrift om foreldrebetaling i barnehager, 2006, §§ 3, 3a, 3b, og 3c). Når gratisprinsippet i barnehagen skal defineres, er praksis rundt kostpenger og tilleggsutgifter et sentralt tema. Barnehagene kan kreve betaling for kost i tillegg til maksimalprisen, men prisen skal ikke overstige de faktiske utgiftene barnehagen har til mat, drikke og tilberedning til barna.² Noen barnehager innhenter betaling for tilleggsutgifter fra foreldrene. Tilleggsutgifter er utgifter for ulike turer, aktiviteter eller materiell som kreves utover selve oppholdsbetalingen og kostpenger. Betaling for tilleggsutgifter er ikke eksplisitt regulert i barnehageloven i dag.

¹ Maksimalprisen fastsettes årlig av Stortinget. Fra 1. august 2025 er maksimalprisen 1200 kroner. I kommuner som ligger i sentralitetssone 5 og 6, er maksimalprisen 700 kroner fra 1. august. I kommuner i innsatssonen i Finnmark og Nord-Troms er barnehage gratis. Det finnes en unntakshjemmel i § 4 i Forskrift om foreldrebetaling.

² Dette følger i dag av Kunnskapsdepartementets rundskriv F-08/2006 side 80, men vil fra 1. august 2026 lovfestes i barnehageloven § 20 andre ledd.

1.2.1 Om gratisprinsippet i utdanningssektoren

Grunnskolen

Alle barn har rett til gratis offentlig grunnskoleopplæring, jf. opplæringsloven § 2-5. Dette innebærer at alle sider ved grunnskoleopplæringen skal være gratis. Kommunene kan ikke kreve at elevene eller foreldrene dekker utgifter knyttet til opplæringen, slik som utgifter til undervisningsmateriell, transport i skoletiden, leirskoleopphold eller andre aktiviteter.³

Skolefritidsordning

Opplæringsloven § 4-5 sier at kommunen kan kreve at foreldrene dekker kostnadene til skolefritidsordningen (SFO). Egenbetalingen er avgrenset til å dekke de kommunale utgiftene (Utdanningsdirektoratet, 2025a, Finansiering av skolefritidsordningen, s. 3). Det er også fastsatt regler for tre moderasjonsordninger for skolefritidsordningen som blant annet innebærer at kommunen skal gi 12 timer gratis skolefritidsordning per uke for elever på 1. til 3. trinn (Opplæringsforskrifta, 2024, §§ 2-2 til 2-4).

Videregående opplæring

Det følger av opplæringsloven § 5-8 at den videregående opplæringen skal være gratis. Det er likevel gjort unntak slik at fylkeskommunen kan kreve at elever og de som har læretid i bedrift, dekker utgifter til individuelt utstyr som opplæringen til vanlig gjør det nødvendig å ha (§ 5-8 første ledd andre punktum), i tillegg til at fylkeskommunen kan kreve en årlig egenandel fra elever for å dekke deler av kostnaden for en bærbar PC (Opplæringsforskrifta, 2024, § 22-5 første ledd).

Private skoler

Gratisprinsippet gjelder ikke for privat opplæring. Private skoler godkjent etter opplæringsloven § 22-1 har ikke rett til statstilskudd og kan kreve skolepenger. Private grunnskoler og videregående skoler som får statstilskudd etter privatskoleloven § 6-1 første ledd, kan kreve skolepenger, men de kan utgjøre maksimalt 15 prosent av statstilskuddet. Ut over de lovregulerte skolepengene kan ikke privatskoler godkjent etter privatskoleloven kreve noen form for tilleggsbetaling for aktiviteter i regi av skolen.

Universiteter og høyskoler

Det følger av universitets- og høyskoleloven § 2-5 at høyere utdanning ved statlige universiteter og høyskoler skal være gratis. Departementet kan gi enkelte unntak fra gratisprinsippet, se universitets- og høyskoleloven § 2-5 andre og tredje ledd. Gratisprinsippet gjelder ordinære utdanninger som fører fram til en grad eller yrkesutdanning ved statlige universiteter og høyskoler. Gratisprinsippet gjelder ikke for private universiteter og høyskoler. De private institusjonene kan ta egenbetaling fra studenter så lenge egenbetalingen kommer studentene til gode.

³ Regelen gjelder ikke skyss fra elevens hjem og til skolen (§ 4-1 flg.), leksehjelpen (§ 4-4), skolefritidsordningen (§ 4-5) eller kulturskolen (§ 26-1).

Likheter og ulikheter

Barnehagesektoren skiller seg fra resten av utdanningssektoren på flere områder. Blant annet er formålsparagrafene for sektorlovene ulike. Barnehagesektoren skiller seg også fra grunnskolen blant annet ved at barn har plikt til grunnskoleopplæring. I videregående opplæring er det ingen plikt til å delta, men en rettighet, i likhet med barnehage. Alle elever har rett til å delta i den offentlige grunnopplæringen, mens i barnehagesektoren utgjør private og offentlige barnehager tilbudet. Retten til plass kan derfor oppfylles uavhengig av barnehagens eierskap.

En vesentlig forskjell mellom barnehagesektoren og opplæringen er at de fleste barnehager serverer mat og drikke. Barnehageloven med forskrifter åpner for at barnehagene kan kreve kostpenger. Selv om det ikke er krav om å servere mat i verken barnehageloven eller rammeplanen, har det utviklet seg til å bli en utbredt praksis i sektoren. Dette kan henge sammen med at rammeplanen understreker at barnehagen skal legge til rette for at alle barn kan oppleve matglede og matkultur. Barna skal motiveres til å spise sunn mat og få grunnleggende forståelse for hvordan dette kan bidra til god helse. Videre skal de ansatte «legge til rette for at måltider og matlaging bidrar til måltidsglede, deltakelse, samtaler og fellesskapsfølelse hos barna» (Forskrift om rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver, 2017).

Verken barnehagenes åpningstider eller omfanget av retten til barnehageplass er regulert i barnehageloven med forskrifter. I grunnskolen er organiseringen av tilbudet langt tydeligere regulert gjennom fag- og timefordelingen i læreplanverket. Grunnskolens struktur gir dermed et mer likt og forutsigbart opplæringstilbud nasjonalt. I barnehagene skal det komme fram av vedtektene til den enkelte barnehage hva som er åpningstidene. Det betyr at barnehagene i stor grad selv kan fastsette egne åpningstider. Når det gjelder omfanget av retten til barnehageplass, skal barnehagetilbudet i den enkelte kommune ha det omfang brukerne etterspør, noe som blant annet innebærer at en deltids plass ikke kan tilbys til noen som ønsker en heltids plass (Forskrift om foreldrebetaling i barnehager, 2006, §§ 1 og 2; Ot.prp. nr. 52 (2007–2008), punkt 4.7.4.2).⁴

1.2.2 Arbeidsgruppens forståelse av gratisprinsippet i barnehagen

Arbeidsgruppen anser grunnskolen som mest nærliggende barnehagen, og vi legger derfor gratisprinsippet i grunnskolen til grunn for vår forståelse av gratisprinsippet i barnehagesektoren. Vi forstår derfor gratisprinsippet i barnehagesektoren som fravær av foreldrebetaling på samme måte som i grunnskolen. Arbeidsgruppens flertall mener også at det ikke skal være anledning til å kreve inn tilleggsutgifter slik barnehagene kan i dag. Alle pedagogiske aktiviteter er en del av barnehagetilbudet og skal derfor være gratis for alle barn.

⁴ Med heltids plass menes avtalt ukentlig oppholdstid på 41 timer eller mer, og med deltids plass menes avtalt ukentlig oppholdstid under 41 timer.

Særmerknad fra Jennie Furulund (PBL)

«Arbeidsgruppens medlem fra PBL (Private barnehagers landsforbund) mener tilleggsbetaling fremdeles skal være tillatt, også dersom det innføres et gratisprinsipp i barnehagesektoren. Tilleggsbetaling er noe et fåtall barnehager benytter seg av for å kunne gjennomføre ulike aktiviteter som kommer i tillegg til det allmennpedagogiske tilbudet. Den aktiviteten eller det tilbudet som tilleggsbetalingen finansierer, er ofte av stor verdi for barna og familiene i den aktuelle barnehagen».

De fleste barnehager har et mattilbud til barna, noe som skiller barnehagetilbudet fra resten av utdanningsløpet. Arbeidsgruppen bygger gratisprinsippet i barnehagen på gratisprinsippet i grunnskolen, og forstår dermed spørsmålet om kostpenger slik at kost er noe foreldre selv skal dekke, og at barnehagene derfor fortsatt kan kreve kostpenger. En alternativ tolkning av gratisprinsippet kunne vært at også kost var inkludert i det gratis tilbudet, og at kommunene og barnehageeiere ikke kan kreve at foreldrene dekker utgifter knyttet til kost. Denne alternative tolkningen, der gratisprinsippet også omfatter kostpenger, bør utredes før en eventuell innføring for å unngå utilsiktede konsekvenser.

Forståelsen av gratisprinsippet som frafall av foreldrebetaling og tilleggsutgifter, innebærer at kostpenger fortsatt vil være et økonomisk hinder for noen familier. Vi omtaler dette videre i kapittel 5 om sosial utjevning.

Arbeidsgruppen vil legge forståelsen av gratisprinsippet som frafall av foreldrebetaling og tilleggsutgifter til grunn for videre vurderinger i rapporten.

1.3 Arbeidsgruppens arbeidsmåte

1.3.1 Arbeidsgruppens møter

Arbeidsgruppens arbeid har vært organisert i ni fysiske møter. Syv har vært heldagsmøter, mens to av møtene har gått over to dager. Arbeidsgruppemøtene har inneholdt både innspill fra eksterne aktører og interne drøftinger. De eksterne innleggene har bidratt til å belyse problemstillinger fra ulike perspektiver, gi innsikt i hvilke prosesser aktørene står i, hvordan de arbeider med å finne løsninger på relevante utfordringer og hvordan gratis barnehage eventuelt kan påvirke situasjonen i barnehagesektoren. I tillegg har arbeidsgruppen brukt møtene til å diskutere mandatet, forståelse av gratisprinsippet, konsekvenser ved gratis barnehage og tekstutkast. Nedenfor følger en oversikt over personer og aktører som har vært invitert til å holde innlegg og gi innspill i arbeidsgruppemøtene:

- ▶ Brundalen barnehage i Trondheim om tidlig innsats og barnehagen som base for tverrsektoriell samhandling og forebygging av utenforskap
- ▶ Hammerfest kommune om kommunens utfordringer med bemanning og rekruttering
- ▶ Indre Østfold kommune om arbeidet i kommunen og barnehagene for å prøve å løse utfordringene med bemanning
- ▶ Kommunekommisjonen om kommisjonens første rapport og samfunnsbildet fremover
- ▶ Oslo kommune om myndighetsoppgaver på barnehageområdet og erfaringer fra områdesatsingen i Oslo for å øke deltakelsen og sosial utjevning
- ▶ Lars Gulbrandsen, forsker 1 ved forskningsinstituttet NOVA, OsloMet, om rapporten «Barnehagelærere – yrkesgruppen som igjen begynte å slutte»
- ▶ Sametinget om tilskuddsordningen for gratis barnehage for barn i samiskspråklige barnehager og avdelinger i tillegg til andre relevante problemstillinger
- ▶ SSB om foreløpige funn fra oppdraget om den samfunnsøkonomiske analysen av gratis barnehage bestilt av arbeidsgruppen
- ▶ Tromsø kommune om kommunens utfordringer med å oppfylle rett til plass
- ▶ UHR-Lærerutdanning⁵ om status på barnehagelærerutdanningene

1.3.2 Leveranse av delrapport

Det fulgte av mandatet at arbeidsgruppen skulle levere en delrapport innen utgangen av oktober 2025. Delrapporten omfatter arbeidsgruppens utgangspunkt for arbeidet, en detaljert situasjonsbeskrivelse og målsettinger og problembeskrivelser som skulle vurderes i arbeidsgruppens videre arbeid (Kunnskapsdepartementet, 2025a). Delrapporten ble publisert 31. oktober 2025 og er tilgjengelig i sin helhet på regjeringens nettsider. Hovedinnholdet er oppsummert i denne sluttrapporten slik at sluttrapporten fungerer som et selvstendig og helhetlig dokument.

1.3.3 Kunnskapsinnhenting

Utover kunnskap partene i arbeidsgruppen har bidratt med og de eksterne innspillene i møtene, har arbeidsgruppen også innhentet mer systematisk kunnskap for å kunne svare ut mandatet. Arbeidsgruppen har lyst ut et oppdrag om en samfunnsøkonomisk analyse av gratis barnehage og gjennomført intervjuer med et utvalg kommuner i innsatssonen⁶ som i dag har gratis barnehage som et distriktpolitisk virkemiddel. I tillegg har sekretariatet kartlagt og oppsummert rapporter, nasjonal statistikk, spørreundersøkelser og relevant forskning.

⁵ UHR-Lærerutdanning er en fagstrategisk enhet i Universitets- og høyskolerådet som har som oppgave å samordne og styrke kvalitet i utdanning og forskning i norsk lærerutdanning.

⁶ Innsatssonen omfatter alle kommuner i Finnmark og Nord-Troms. Disse kommunene er med i innsatssonen: Alta, Berlevåg, Båtsfjord, Gamvik, Hammerfest, Hasvik, Karasjok, Kautokeino, Lebesby, Loppa, Måsøy, Nesseby, Nordkapp, Porsanger, Sør-Varanger, Tana, Vadsø og Vardø i Finnmark og Karlsøy, Storfjord, Kåfjord, Skjervøy, Nordreisa, Kvænangen og Lyngen i Nord-Troms.

Samfunnsøkonomisk analyse av gratis barnehage

Mandatet legger til grunn at arbeidsgruppen skal vurdere hvilke samfunnsmessige og økonomiske besparelser en universell ordning vil gi. Det ble derfor lyst ut et oppdrag om å gjennomføre en samfunnsøkonomisk analyse av gratis barnehage. I utlysningen ble det bedt om en utredning som både belyser og, der det er mulig, kvantifiserer de samfunnsøkonomiske konsekvensene av å innføre gratis barnehage for alle barn i Norge. Tilbyderne ble bedt om å vurdere gevinster, kostnader og fordelingseffekter og å synliggjøre eventuelle administrative og økonomiske besparelser. Oppdraget omfattet også analyser av etterspørselseffekter, herunder beregninger av mulige økninger i deltakelse, konsekvenser for bemanningsbehov og barnehagelærerrekuttering og vurderinger av hvordan gratis barnehage kan påvirke arbeidstilbudet blant foreldre og samspillet med kontantstøtteordningen. Videre skulle tilbyderne utrede effekter for ulike aldersgrupper, inkludert betydningen for barns utvikling og senere livsutfall, og drøfte fordelingsvirkninger mellom sosioøkonomiske grupper.

Etter vurdering av tilbyderens løsningsforslag ble det besluttet å tildele oppdraget til forskningsavdelingen i SSB. Den 2. mars 2026 leverte SSB rapporten til arbeidsgruppen, og rapporten ble offentliggjort samtidig med arbeidsgruppens rapport.

Intervju med kommuner i innsatssonen om gratis barnehage

Som et distriktpolitisk virkemiddel for å få flere til å bli værende og bosette seg i Finnmark og Nord-Troms, ble gratis barnehage innført i områdene fra 1. august 2023. Ordningen gjelder totalt 25 kommuner i innsatssonen. Tilbudet gjelder uavhengig av om barna går i kommunale eller private barnehager. Foreldrebetalingen ble redusert fra daværende maksimalpris på 3 000 kroner til 0, med unntak av kostpenger. For å få innsikt og samle erfaringer fra kommuner som allerede har gratis barnehage, intervjuet sekretariatet fire av disse kommunene på vegne av arbeidsgruppen. Semistrukturerte intervjuer ble gjennomført digitalt i løpet av november 2025. Intervjuene er anonymisert og tematisk oppsummert på relevante steder i rapporten.

1.4 Tilgrensede prosesser

Det er flere pågående prosesser som ligger tett opp til arbeidsgruppens mandat. Innføringen av gratis barnehage kan påvirke andre pågående tiltak i barnehagesektoren, og andre parallelle prosesser kan få betydning for hvordan gratis barnehage kan gjennomføres. Nedenfor følger en kort omtale av noen av de mest relevante arbeidene og utredningene. Listen er ikke uttømmende.

Sametingets arbeid med å styrke samiske barnehagetilbud

Sametinget arbeider bredt og systematisk for å styrke samiske barnehagetilbud, med særlig vekt på språk, kvalitet og rekruttering. Arbeidet er forankret i samiske barns rett til opplæring som bygger på samisk språk, kultur og samfunnsliv, og baserer seg blant annet på Sametingets strategiplan for samiske barnehagetilbud 2021–2025.

Sametinget har etablert en ordning med gratis samiskspråklig barnehage der 6 barnehager og 6 avdelinger deltar. Gjennom utviklingsmidler og refusjon av foreldrebetaling skal barnehagene utvikles til sterke samiskspråklige miljøer. Målet er både å gjøre samiske barnehage tilbud mer attraktive for foreldre og å gi barnehagene rammevilkår for å styrke språkkompetanse, rekruttering og pedagogisk innhold. Utviklingsmidlene går til en veiledningsordning som skal styrke kompetansen og kvaliteten i samiske barnehager. Ordningen bygger på anbefalingene fra SÁMOS-prosjektet og skal bidra til at ansatte arbeider systematisk og språkbevisst i tråd med sterk språkmodell-pedagogikk (Sametinget, u.å.). Veiledningen skal bidra til at ansatte lærer å bruke samisk aktivt i alle situasjoner, får trygghet i språkrelaterede valg og utvikler systematiske arbeidsformer som kan sikre at alle barn blir produktivt samiskspråklige ved overgangen til skolen.

Samarbeid mellom medlemmene i Nasjonalt forum for barnehagekvalitet (Felles innsats for barnehagekvalitet)

Regjeringen igangsatte våren 2026 et samarbeid mellom medlemmene i Nasjonalt forum for barnehagekvalitet⁷ om å gå sammen om noen felles innsatsområder som gir retning for hva forumet vil prioritere fram til 2030. Målet er å styrke profesjonsfellesskapet, gjøre barnehagen til en bedre og mer attraktiv arbeidsplass og bidra til et barnehage tilbud av høy kvalitet. Arbeidet er en oppfølging og konkretisering av strategiene *Barnehage for en ny tid* og *Flere lærere i barnehage og skole, Strategi for rekruttering til lærerutdanningene og læreryrket 2024–2030*. Samarbeidet handler om å samle og forsterke innsatser som allerede er i gang, samtidig som det er behov for å tenke nytt og bruke ressursene i barnehagene på andre måter enn i dag. Sentrale temaer er tilstrekkelig og kvalifisert bemanning, organisering og ledelse, partssamarbeid og partnerskap med universiteter og høyskoler og kompetanse i samisk språk og kultur.

Styring og finansiering av private barnehager

Stortinget vedtok 6. juni 2025 nye lovregler om styring og finansiering av barnehagesektoren som trer i kraft 1. august 2026. Med det nye regelverket vil kommunen få mulighet til å gi lokale forskrifter om minimum åpningstid, bemanning og krav til kompetanse og maksimalt nivå for foreldrepenger. Lokale forskriftskrav skal finansieres av kommunen. Ved å gi kommunen mulighet til å fastsette felles krav som skal gjelde for alle barnehagene, kan kommunen sørge for et mer likeverdig barnehage tilbud uavhengig om barna går i en kommunal eller privat barnehage.

Det er videre vedtatt nye regler om finansiering av private barnehager som gir større mulighet til å differensiere tilskuddet til de private barnehagene. Med de nye reglene vil de private barnehagene få et grunntilskudd som beregnes på samme måte som driftstilskuddet beregnes i dag. Dersom noen av kommunens egne barnehager har utgifter som skyldes særlige driftsforutsetninger eller særlige behov i barnegruppen, kan kommunen holde dette utenfor beregningsgrunnlaget.

⁷ Organisasjonene i Nasjonalt forum for barnehagekvalitet: Utdanningsforbundet, KS, PBL, Fagforbundet, Virke, Delta, NHO Geneo, Lærerstudentene, Universitets- og høyskolerådet – Lærerutdanning, Foreldreutvalget for barnehager (FUB), Sametinget og Kunnskapsdepartementet. Utdanningsdirektoratet og statsforvalter er observatører.

Kommunen skal i så fall gi private barnehager med de samme særlige driftsforutsetningene eller behovene ekstra grunntilskudd. Det innføres også en hjemmel for å differensiere tilskudd i forbindelse med kommunale satsinger som går ut over lov- og forskriftskrav, for eksempel satsinger for barnehager i levekårsutsatte områder eller satsinger for ekstra bemanning.

Innføring av rett til plass for barn født i desember

Den lovfestede retten til plass i barnehage trådte i kraft 1. januar 2009. Siden den gang har retten til barnehageplass blitt utvidet to ganger, i 2016 og 2017. I forbindelse med Stortingets behandling av Dokument 8:108 S (2024–2025) fattet Stortinget anmodningsvedtak nr. 670, 13. mai 2025 (Innst. 239 S (2024–2025)):

Stortinget ber regjeringen fremme nødvendige lovforslag for å sikre at barn født i desember får rett til barnehageplass innen utgangen av den måneden barnet fyller ett år, på lik linje med barn født i september, oktober og november.

Stortingets vedtak innebærer at barn som fyller ett år i desember det året det søkes om plass, skal ha rett til plass i barnehage i løpet av desember. Vedtaket åpner i utgangspunktet ikke opp for løsninger der barnet gis rett til plass i for eksempel januar.

Utvidet rett til plass for barn født i desember kan innebære at familien benytter plassen først når retten inntreffer. I praksis kan det bety oppstart 1. januar. Det betyr at barnehagene i stor grad må ha en bemanning allerede i august som er tilstrekkelig ut fra antallet barn som kommer inn i barnehagen i løpet av desember. Det innebærer at barnehagene vil ha utgifter til plasser som ennå ikke er tatt i bruk. Samtidig har omtrent 1 600 ettåringer født i desember allerede plass i barnehage. Av disse går omtrent 1 000 barn i private barnehager og omtrent 600 i kommunale. Kommunene er forpliktet til å gi tilskudd til de private barnehagene per heltidsplass, uavhengig av om barna har lovfestet rett til plass. Dette er dermed kostnader kommunene har i dag, men som de ikke har fått statlig finansiering for. Arbeidet med lovforslag for å sikre at barn født i desember får rett til barnehageplass er pågående.

Automatisk tilbud om plass

Både Rege-gruppen, Løken-gruppen og Meld. St. 28 (2024–2025) *Tro på framtida – uansett bakgrunn* (Oppvekstmeldingen) foreslår tiltak som kan senke barrierer for opptaket til barnehage. Rege-gruppen anbefalte å innføre en ordning med automatisk tilbud om barnehageplass som et virkemiddel for å øke deltakelsen og redusere søknadsbyrden for foreldre. Som et alternativ til innføring av automatisk tilbud om plass for *alle* barn, varslet regjeringen i Oppvekstmeldingen en utprøving av automatisk tilbud⁸ om barnehageplass i kommuner med områdesatsinger, og da for familier som av ulike årsaker ikke søker. Et viktig formål er å fremskaffe kunnskap om hvorvidt en slik ordning kan bidra til økt barnehagedeltakelse.

⁸ Automatisk tilbud om barnehageplass skiller seg fra automatisk *tildeling* av barnehageplass ved at førstnevnte omfatter familier som av forskjellige årsaker ikke velger barnehage, og sistnevnte vil omfatte alle familier, også de som uansett søker barnehageplass.

Kommunekommisjonen

Regjeringen nedsatte i mai 2025 en kommisjon som skulle foreslå endringer i statens styring av kommunesektoren, og som legger til rette for god ressursbruk, fleksibel bruk av personell og effektiv oppgaveløsning i kommunesektoren.

Kommisjonen leverte NOU 2026: 1 *En bærekraftig kommunesektor – Kommunekommisjonens første delutredning* i januar 2026. Neste rapport kommer i løpet av 2026.

I den første delutredningen trekker kommisjonen frem endringer i befolknings-sammensetningen og konsekvenser for behov for og tilgang til arbeidskraft. Når det gjelder barnehagesektoren foreslår kommisjonen innlemming av øremerkede tilskudd som går til kompetanse og bemanning i barnehagen til kommunesektoren. I tillegg foreslår kommisjonen endringer i lærernormen i skolen. De peker på at det finnes tilsvarende normer i barnehagesektoren, men viser også til at den store andelen private aktører på barnehagefeltet gjør at normene her også skal legges til rette for at kommunale og private barnehager behandles likt og gir et likeverdig tilbud. Kommisjonen peker på at dette gir en tilleggsdimensjon som må hensyntas når barnehagenormene vurderes. Innretningen av disse normene er noe kommisjonen vil se nærmere på i andre delutredning.

Fødselstallsutvalget

9. februar 2026 avga fødselstallsutvalget sin NOU 2026: 2 *Politikk for nye generasjoner. Årsaker, konsekvenser og tiltak knyttet til lave fødselstall*. Utvalget har utredet årsaker til fallet i fødselstall, skissert konsekvenser av lave fødselstall for samfunnet og den enkelte og kommet med forslag til tiltak som kan øke fødselstallene.

Utvalget foreslår blant annet et løpende barnehageopptak. De beskriver det som at alle barn skal ha rett til plass i barnehage innen utgangen av måneden de fyller ett år. Videre foreslår de økt fleksibilitet i opptaket slik at foreldrene kan velge senere oppstart uten å miste barnehageplassen eller retten til barnehage. Utvalget begrunner forslaget med at mangel på barnehageplasser kan hindre barn i å starte tidlig i barnehagen og føre til at mange foreldre må ta ulønnet permisjon mens de venter på barnehageplass.

Utvalget peker på at mange foreldre tar ulønnet permisjon mens de venter på barnehageplass. Utvalget viser blant annet til en undersøkelse som sier at mangel på barnehageplass er en av de viktigste årsakene til bruken av ulønnet permisjon. Utvalget mener tiltaket kan slå positivt ut både for arbeidsdeltakelse og for barna.

Fellesskoleutvalget

I oppfølgingen av Meld. St. 34 (2023–2024) *En mer praktisk skole – Bedre læring, motivasjon og trivsel på 5.–10. trinn* ble det oppnevnt et utvalg om fellesskolens rolle i framtidens samfunn. Utvalget skal vurdere på overordnet nivå hvilke endringer som må gjøres av innhold, omfang og organisering i skolen for at den skal ruste elevene til å møte framtidens utfordringer.

I utgangspunktet omfatter ikke mandatet barnehage, men der det er relevant er utvalget bedt om å omtale og vurdere hvordan utdanningsløpet, fra barnehage til høyere utdanning, henger sammen med skolens rolle i framtiden. Utvalget skal avgi sin innstilling 6. august 2026.

2 Situasjonsbeskrivelse

Barnehagens formål og innhold er regulert i barnehageloven §§ 1 og 2 og utdypet i forskrift om barnehagens innhold og oppgaver (rammeplanen). Barnehager med god kvalitet bidrar til å sikre en god start og like muligheter for alle barn, uavhengig av bakgrunn og forutsetninger. God kvalitet i barnehagen er særlig viktig for barn som av ulike grunner har behov for ekstra støtte eller tilrettelegging.

Et viktig mål med barnehagene er å sikre et godt og tilgjengelig tilbud som muliggjør foreldres deltakelse i arbeidsliv og utdanning. Barnehagene er derfor en viktig velferdstjeneste som bidrar til likestilling, verdiskapning og integrering. Svak eller manglende tilknytning til arbeidslivet er en viktig årsak til lav inntekt. Det å vokse opp i en lavinntektsfamilie kan ha negativ betydning for barnas egen deltakelse i arbeidslivet senere. Å sørge for at flere foreldre kommer i arbeid eller utdanning er derfor sentralt for å fremme like muligheter for barn gjennom oppveksten.

Barnehagetilbudet skal sikre at begge foreldrene kan delta i arbeidslivet, utdanning eller annen sysselsetting, med trygghet om at barna deres trives, får omsorg, og får mulighet til å leke, lære og utvikle seg på egne premisser.

Barnehagen skal være en arena som bidrar til at barna kan leke, få venner, og ha det godt her og nå. Barnehagen er første del i utdanningsløpet og skal legge grunnlaget for videre utvikling, læring og demokratisk deltakelse.

Barnehagens flere formål gjør at ulike målsettinger kan motvirke hverandre. Det som er det beste for å oppnå ett formål, kan motvirke oppnåelsen av et annet formål. Formålet om foreldres mulighet til å delta i arbeidslivet kan for eksempel gå på bekostning av kvaliteten i barnehagene dersom det fører til et behov for lange åpningstider med svekket bemanning. Barnehagenes behov for struktur og forutsigbarhet for å kunne tilby et godt tilbud til barnegruppen, kan gå på bekostning av foreldrenes valgfrihet og fleksibilitet.

Barnehageloven og rammeplanen setter krav og rammer for barnehagetilbudet og kvaliteten i barnehagen (Barnehageloven, 2005; Forskrift om rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver, 2017). Det heter blant annet at barnehagen skal være en pedagogisk virksomhet med en helhetlig tilnærming til barnas utvikling, og som anerkjenner og ivaretar barndommens egenverdi.

Boks 2.1 Barnehagens formål

Barnehagens formål er definert i barnehageloven § 1:

Barnehagen skal i samarbeid og forståelse med hjemmet ivareta barnas behov for omsorg og lek, og fremme læring og danning som grunnlag for allsidig utvikling. Barnehagen skal bygge på grunnleggende verdier i kristen og humanistisk arv og tradisjon, slik som respekt for menneskeverdet og naturen, på åndsfrihet, nestekjærlighet, tilgivelse, likeverd og solidaritet, verdier som kommer til uttrykk i ulike religioner og livssyn og som er forankret i menneskerettighetene.

Barna skal få utfolde skaperglede, undring og utforskertrang. De skal lære å ta vare på seg selv, hverandre og naturen. Barna skal utvikle grunnleggende kunnskaper og ferdigheter. De skal ha rett til medvirkning tilpasset alder og forutsetninger.

Barnehagen skal møte barna med tillit og respekt, og anerkjenne barndommens egenverdi. Den skal bidra til trivsel og glede i lek og læring, og være et utfordrende og trygt sted for fellesskap og vennskap. Barnehagen skal fremme demokrati og likestilling og motarbeide alle former for diskriminering.

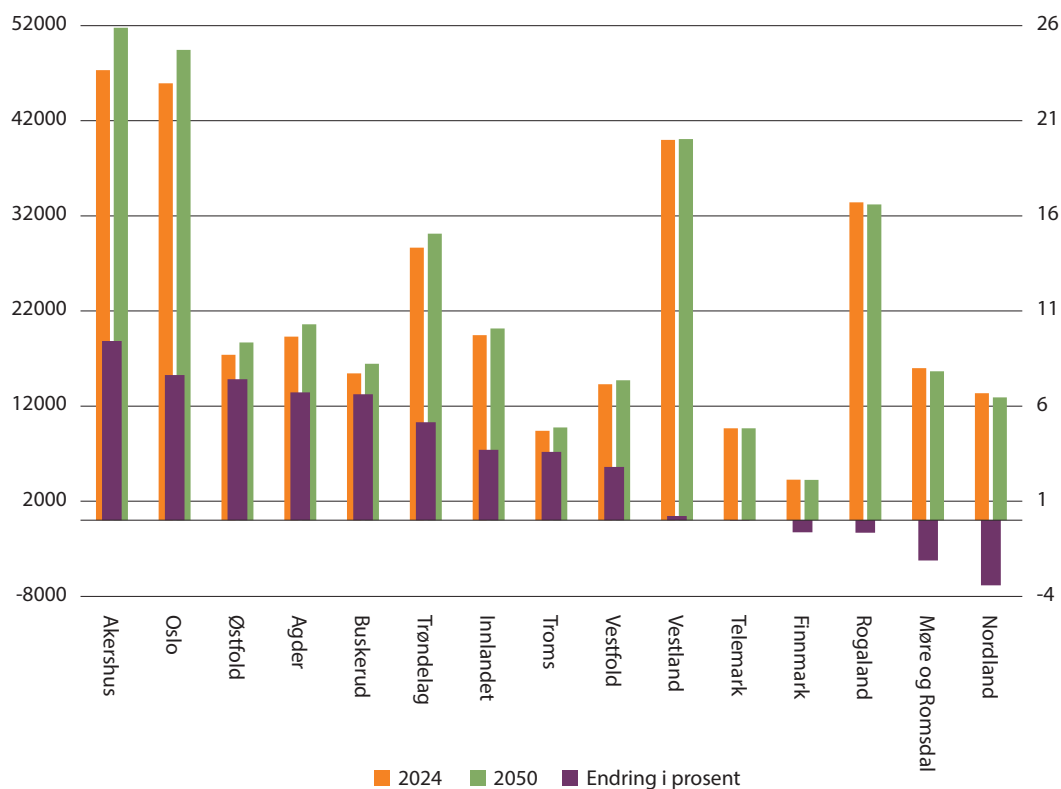
Kilde: Barnehageloven § 1

2.1 Samfunnet i dag

Barnehagesektoren påvirkes i dag og fremover av demografiske endringer som blant annet migrasjon, lave fødselstall og en aldrende befolkning. I løpet av de siste 15 årene har fødselstallene falt betydelig (Sørlien, 2026). Norge har gått fra å ligge over til å ligge på nivå med, og i enkelte år under, gjennomsnittet i EU. De siste tre årene har det totale antallet fødsler økt, men de ligger fortsatt lavt i historisk sammenheng.

Framskrivninger viser at befolkningsutviklingen vil treffe ulike regioner ulikt (Statistisk Sentralbyrå, 2025g). Figur 2.1 viser prosentvis endring i regionale befolkningsframskrivninger i alderen null til fem år fra 2024 til 2050 fordelt på fylker i Norge. Figuren viser en forventet befolkningsvekst i de fleste fylker og en nedgang i Nordland, Møre og Romsdal, Rogaland og Finnmark. Estimatenes usikkerhet er høy, og det forventes å være svingninger i befolkningstallene i dette tidsrommet.

Flere utredninger har pekt på at den største utfordringen i tiden fremover ikke er knyttet til reduserte fødselstall, men at antallet barn og unge og personer i yrkesaktiv alder vil være relativt konstant samtidig som det vil være en økning i de eldste aldersgruppene. Fødselstallsutvalget peker på at det kan bli behov for at kommunene omstiller seg fra barnehage- og skoletjenester mot stadig mer helse- og omsorgstjenester, samtidig som det blir færre yrkesaktive til å bære kostnadene (NOU 2026: 2).



Figur 2.1 Framskrevet folkemengde 0–5 år etter fylke fra 2024–2050 (Hovedalternativet)⁹

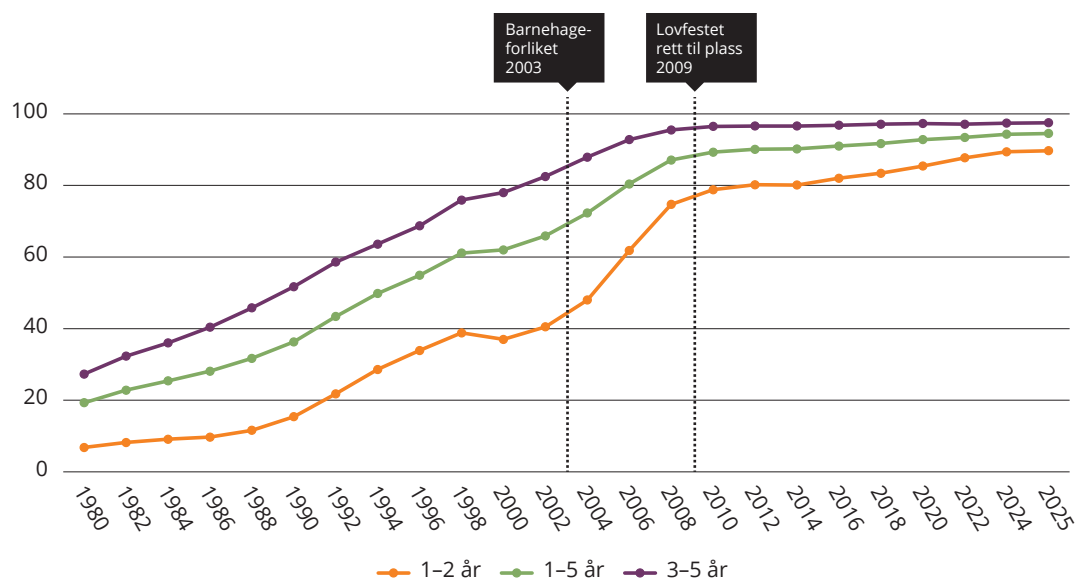
Kilde: Statistisk sentralbyrå (2025g)

Demografiske endringer påvirker også strukturer og samhold i lokalsamfunnene (NOU 2026: 2). I noen kommuner vil barn utgjøre en lavere andel av befolkningen, noe som kan bety mindre elevkull, større press for sammenslåing av skoler og barnehager og svekket tjenestetilbud i distriktene. Særlig i områder som allerede opplever befolkningsnedgang, kan lave fødselstall forsterke utfordringer knyttet til attraktivitet, arbeidskraft og bærekraftige lokalsamfunn. Store svingninger i årskull gjør planlegging vanskeligere i barnehage og skole. Selv om det noen steder er forventet en nedgang i barnekullene på lang sikt, er det også steder som vil oppleve vekst. Befolkningsutviklingen som Norge står overfor i dag, er dermed tett knyttet til hele samfunnets framtidige bærekraft. Lave fødselstall er ikke bare et demografisk fenomen, men et uttrykk for hvordan økonomiske, sosiale og kulturelle rammer former mulighetene for å få barn. Samtidig danner demografien bakteppet for organisering av tjenester som barnehage, skole og helse.

⁹ For å vise at befolkningsutviklingen er usikker lages ofte framskrivinger i ulike alternativer. Blant SSBs ulike framskrivingalternativer er hovedalternativet det som betegnes som den mest trolige utviklingen gitt situasjonen ved framskrivingstidspunktet.

2.2 Barnehagesektoren i dag

Barnehagedeltakelsen har gått betydelig opp siden 1980-tallet. I 1980 gikk 19,3 prosent av barn i alderen ett til fem år i barnehage. I 2025 gikk 94,5 prosent i barnehage (Utdanningsdirektoratet, 2026d). Økningen skyldes både utviklingstrekk i samfunnet, som økt arbeidsdeltakelse for kvinner, og ulike politiske virkemidler som redusert foreldrebetaling, moderasjonsordninger og økt tilgang og rett til barnehageplass.



Figur 2.2 Andel barn som går i barnehage – historisk utvikling

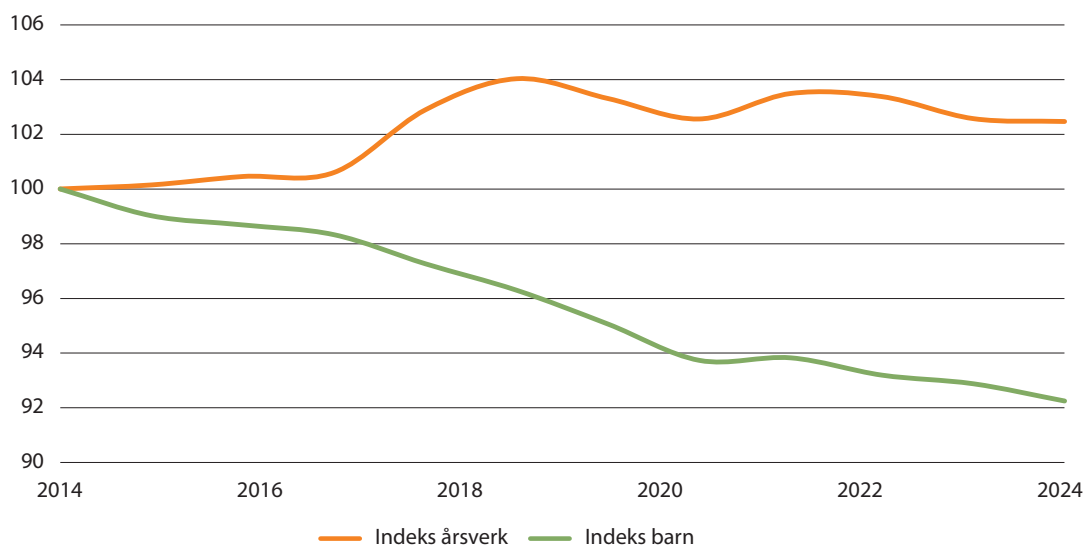
Kilde: Utdanningsdirektoratet (2019); Utdanningsdirektoratet (2026)

De fleste barn i barnehagealder går i barnehage, og ved utgangen av 2025 gikk omtrent 264 000 barn i barnehage (Statistisk sentralbyrå, 2025a). 770 av disse gikk i en samisk barnehage eller en barnehage med samisk avdeling (Barnehagefakta, u.å.). Per 15. desember 2025 var det 7 000 barn som stod på venteliste for å få plass i barnehage. Det går færre barn i barnehage i dag enn de siste årene fordi barnekullene er blitt mindre, men en større andel barn går i barnehage i 2025. Sammenligner vi med 2005 har dekningsgraden økt med omtrent 18 prosentpoeng.

Det er lavest andel av ettåringere og barn under ett år som går i barnehage. De aller fleste barn går i barnehage fra toårsalderen, og blant femåringene er det kun 2,5 prosent som ikke går i barnehage (1 300 barn). I alderen 1-5 år er det litt over 12 000 barn som ikke går i barnehage. 91,3 prosent av de minoritetspråklige barna mellom 1 til 5 år gikk i barnehage i 2025 (Utdanningsdirektoratet, 2026f).

Det samles ikke systematisk inn informasjon om hvilke barn som ikke går i barnehage, eller hva årsakene er til at foreldrene velger å ikke ha barna i barnehage. SSB finner i sine analyser at familier som ikke bruker barnehage i dag, i større grad kjennetegnes av husholdninger med lav inntekt, høyere andel enslige forsørgere og større innvandrerdel (Gunnæs et al., 2026). I tillegg gjennomfører SSB barnetilsynsundersøkelsen som kartlegger ulike tilsynsordninger for barn ved

bruk av en spørreundersøkelse (Evensen et al., 2023).¹⁰ Barnehage er den vanligste tilsynsformen for barn i alderen 1 til 5 år. Blant dem som ikke har barn i barnehage, oppgir nesten 90 prosent at det er fordi en av foreldrene likevel er hjemme. Om lag 60 prosent sier de ikke trenger barnehageplass akkurat nå. Omtrent 35 prosent sier at de synes barnet er for ungt til å gå i barnehage. Når det kommer til økonomiske årsaker til å ikke søke barnehageplass, oppgir 30 prosent at barnehage er for dyrt, og 36 prosent oppgir at familiens samlede økonomiske belastning for barnehage og eventuelt SFO blir for stor. 28 prosent mener at en viktig årsak til ikke å søke barnehageplass, er at de vil miste kontantstøtten.



Figur 2.3 Utvikling i barn i barnehagene (0-5 år) og årsverk i grunnbemanningen, indeksregulert, 2014-2025¹¹

Kilde: Statistisk sentralbyrå (2025a); Utdanningsdirektoratet (2026c)

Figur 2.3 viser at antall barn i barnehage har gått ned, samtidig som antall årsverk har økt. I perioden 2014 til 2025 har antall årsverk økt med 2,5 prosent, og antall barn i barnehagene har gått ned med 7,8 prosent.

I Norge er det omtrent 5 100 barnehager, hvorav 49 prosent er kommunale og 51 prosent er private (Utdanningsdirektoratet, 2026d). 51 prosent av barna går i kommunale barnehager. Våren 2026 er det 21 samiske barnehager og 5 barnehager med samisk avdeling (Barnehagefakta, u.å.).

Mellom 2015 og 2025 har det blitt omtrent 1000 færre barnehager i Norge. Nesten samtlige av barnehagene som er blitt borte, er små barnehager med barnegrupper på 25 barn eller færre (Utdanningsdirektoratet, 2026b). Rundt 1000 av barnehagene har flere enn 76 barn, men de fleste barnehager har enten 51-75 eller 26-50 barn.

¹⁰ Utvalget er på 4498 barn i alderen 1-5 år og har en svarprosent på 42,8 prosent.

¹¹ Ved å sette 2014 som referanseåret kan vi se utviklingen av antall barn i barnehagene og årsverk i grunnbemanningen. Vi indeksregulerer ved å sette referanseåret som 100, og de påfølgende årene får en indeksverdi som viser hvor mye nivået har økt eller falt relativt til 2014. Ved å indeksregulere kan vi sammenligne utviklingen i årsverk og antall barn selv om størrelsene er ulike, og derfor kan være vanskelige å sammenligne.

I tillegg til ordinære barnehager finnes det fortsatt enkelte familiebarnehager, og de er med på å oppfylle retten til plass. I 2025 gikk 0,8 prosent av barna i en familiebarnehage.¹²

Boks 2.2 Barnehagetilbud for barn i asylmottak

Barn i asylmottak har ikke rett til barnehageplass før familien har fått oppholdstillatelse og er bosatt i en kommune. Det finnes imidlertid en tilskuddsordning som skal sikre at barn i asylmottak kan få gratis plass i barnehage dersom det er ledig kapasitet i barnehager i kommunen der asylmottaket ligger. Det er Utlendingsdirektoratet som på vegne av Justis- og beredskapsdepartementet administrerer tilskuddet.

Kilde: Prop. 1 S (2025–2026) for Justis- og beredskapsdepartementet

2.2.1 Retten til barnehageplass

Kommunen er lokal barnehagemyndighet og har det helhetlige ansvaret for barnehagetilbudet i sin kommune. Som barnehagemyndighet skal kommunen blant annet oppfylle den lovfestede retten til barnehageplass. Barnehagemyndighetens oppgaver er regulert i barnehageloven kapittel IV (2005). Ansvaret kommunen har for å oppfylle den lovfestede retten til barnehageplass kan oppfylles enten gjennom drift av egne kommunale barnehager eller ved å gi tilskudd til private barnehager som er godkjent etter barnehageloven. Dette kan også skje gjennom en kombinasjon av kommunale og private barnehager.

Retten til barnehageplass er regulert i barnehageloven § 16:

Barn som fyller ett år senest innen utgangen av august det året det søkes om barnehageplass, har etter søknad rett til å få plass i barnehage fra august i samsvar med denne loven med forskrifter.

Barn som fyller ett år i september, oktober eller november det året det søkes om barnehageplass, har etter søknad rett til å få plass i barnehage innen utgangen av den måneden barnet fyller ett år i samsvar med denne loven med forskrifter.

Barnet har rett til plass i barnehage i den kommunen der det er bosatt.

Søknadsfrist til opptaket fastsettes av kommunen.

Et barn kan ikke miste sin individuelle rett til plass i barnehage. Kommunen har plikt til å sørge for at barn som har rett til plass, får denne retten oppfylt. Dette gjelder også i tilfeller der et barn mister barnehageplassen, for eksempel som følge av vesentlig betalingsmislighold.

¹² Familiebarnehager er en driftsform med særegne krav, som at barnehagen fortrinnsvis skal være i et bebodd hjem. En familiebarnehage kan normalt ha maksimalt fem barn. Det er ikke samme krav til pedagogisk bemanning som i ordinære barnehager.

Den lovfestede retten til barnehageplass i barnehageloven § 16 er en minimumsforpliktelse for kommunen. Kommunen eller en privat barnehage står fritt til å tilby barnehageplass før retten inntreffer.

Barnehageloven § 17 regulerer barnehageopptaket i kommunen. Det ligger til kommunen å organisere barnehageopptaket. Alle godkjente barnehager i kommunen skal samarbeide om opptak av barn. Kommunen skal legge til rette for en samordnet opptaksprosess der det tas hensyn til barnehagenes mangfold og egenart. Brukernes ønsker og behov skal tillegges stor vekt ved selve opptaket.

Kommunen avgjør selv om det skal være ett, flere eller løpende barnehageopptak i kommunen. Gjennom lovendring våren 2016 ble den tidligere regelen om at kommunen må ha minimum ett hovedopptak i året fjernet (Prop. 103 L (2015–2016)). I lovens forarbeider viste departementet til at mange kommuner praktiserer løpende opptak, og at bestemmelsen kunne gi inntrykk av at opptak kun kan skje gjennom hovedopptaket.

Kommunen har ansvar for barnehagetilbudet til samiske barn. I samiske distrikt skal barnehagetilbudet til samiske barn bygge på samisk språk og kultur. I øvrige kommuner skal forholdene legges til rette for at samiske barn kan sikre og utvikle sitt språk og sin kultur. Dette er regulert i barnehageloven § 10. Det følger av lovens forarbeider i Ot.prp. nr. 72 (2004–2005) at bestemmelsen ikke krever at det i barnehager utenfor samisk distrikt skal være samisktalende personale, men at det legges til rette for at samiske barn kan møte samisk språk og kultur i egnet form, og at hva som er praktisk mulig, vil måtte bero på lokale forhold. Innholdet i barnehagetilbudet til samiske barn er utdypet i rammeplanens kapittel 3.

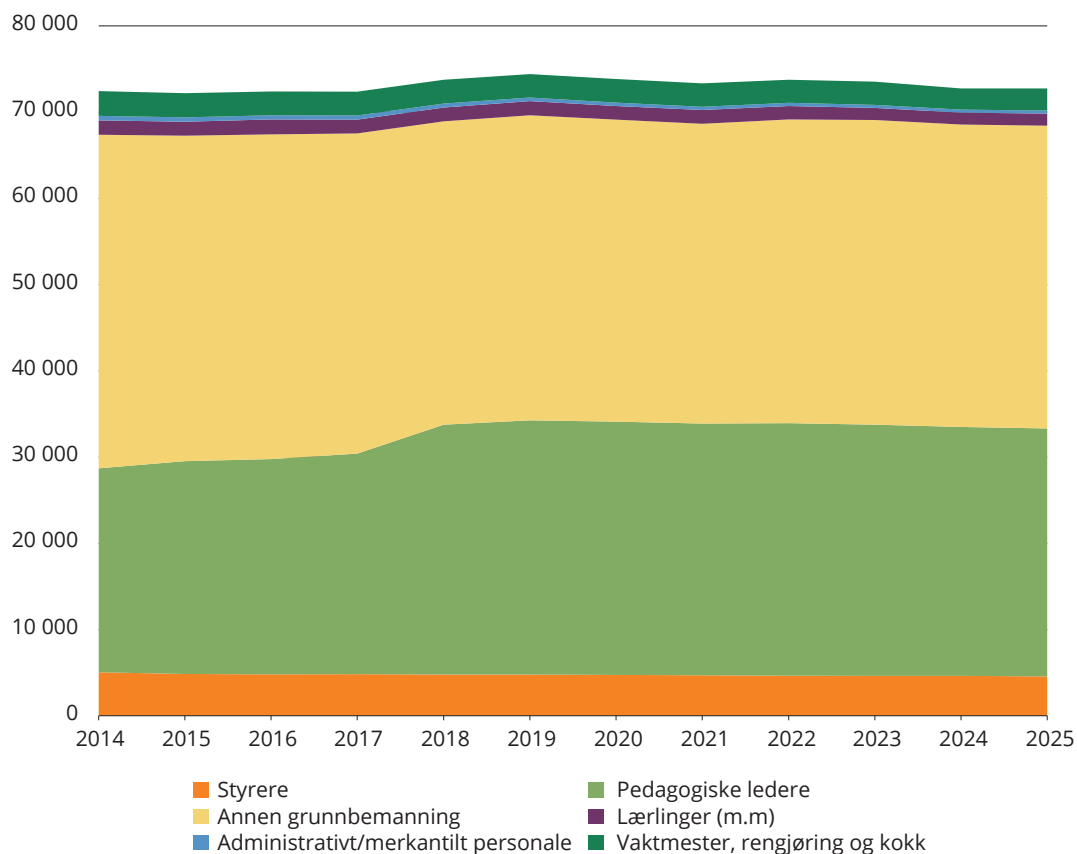
2.2.2 Bemanning og kompetanse

Barnehagelærere er den profesjonen som utdannes spesielt for å ivareta barnehagens oppgaver, og er den eneste yrkesgruppen barnehagene er lovpålagt å ha. Barnehagelærere har kompetanse blant annet om barns utvikling, lekens betydning, foreldresamarbeid, tilrettelegging for utforskning og kreativitet, etisk refleksjon og veiledning av assistenter og fagarbeidere. Bachelor i barnehagelærerutdanning kan tas enten på heltid over tre år, eller på deltid over fire-fem år. Mens den ordinære heltidsutdanningen er campusbasert, tilbys det i tillegg ulike fleksible deltidstilbud som samlingsbasert, nett- og samlingsbasert og arbeidsplassbasert barnehagelærerutdanning (ABLU).¹³ Noen institusjoner har valgt å ha mer fleksible løp på heltidsutdanningen og tilbyr nett- og samlingsbasert på heltid.

Fagbrev i barne- og ungdomsarbeiderfaget er den mest relevante yrkesfaglige utdanningen for å jobbe i barnehagen. Kompetanse som barne- og ungdomsarbeider kan oppnås på flere måter. I tillegg kan assistenter ved siden av jobb oppnå formell kompetanse gjennom praksiskandidatordningen og fagbrev på jobb. Barnehagen kan være lærebedrift i barne- og ungdomsarbeiderfaget, og de siste årene har det vært et stabilt antall lærlinger i barnehagene.

¹³ ABLU er et studietilbud tilrettelagt for assistenter og barne- og ungdomsarbeidere som ønsker å utdanne seg til barnehagelærere. ABLU er organisert som en deltidsutdanning over fire år med et omfang på 180 studiepoeng.

Barne- og ungdomsarbeideren er en fagarbeider med kompetanse på arbeid med barn og ungdom (Utdanningsdirektoratet, 2022). Barne- og ungdomsarbeideren kan bidra til å planlegge og gjennomføre aktiviteter med barna i barnehagen og har kunnskap om barn og unges utvikling i ulike livssituasjoner. Barne- og ungdomsarbeideren har kompetanse innen helsefremmende arbeid og kommunikasjon og samhandling og skal legge til rette for en trygg oppvekst med omsorg, lek, læring og aktiviteter som stimulerer til livsutfoldelse, undring, utforskertrang og skaperglede.



Figur 2.4 Avtalte årsverk i barnehagen, etter stillingskategori, 2014–2025

Kilde: Utdanningsdirektoratet (2026c)

Figur 2.4 viser at det totale antallet årsverk i barnehagene har ligget stabilt de siste 10 årene. Etter skjerping av pedagognormen i 2017 ble det en økning i antall pedagogiske ledere i barnehagen. Dette førte også til en midlertidig økning i antall ansatte i tiden etter skjerpingen av pedagognormen, før antallet igjen stabiliserte seg. De siste ti årene har det vært en svak nedgang i antall årsverk innenfor de fleste stillingskategoriene i barnehagene. I samme periode har antall årsverk innen pedagogisk leder økt, men de siste årene har også denne gruppen hatt en svak nedgang. Utviklingen må ses i sammenheng med nedgangen i barnetallet og skjerpingen av pedagognormen i 2017.

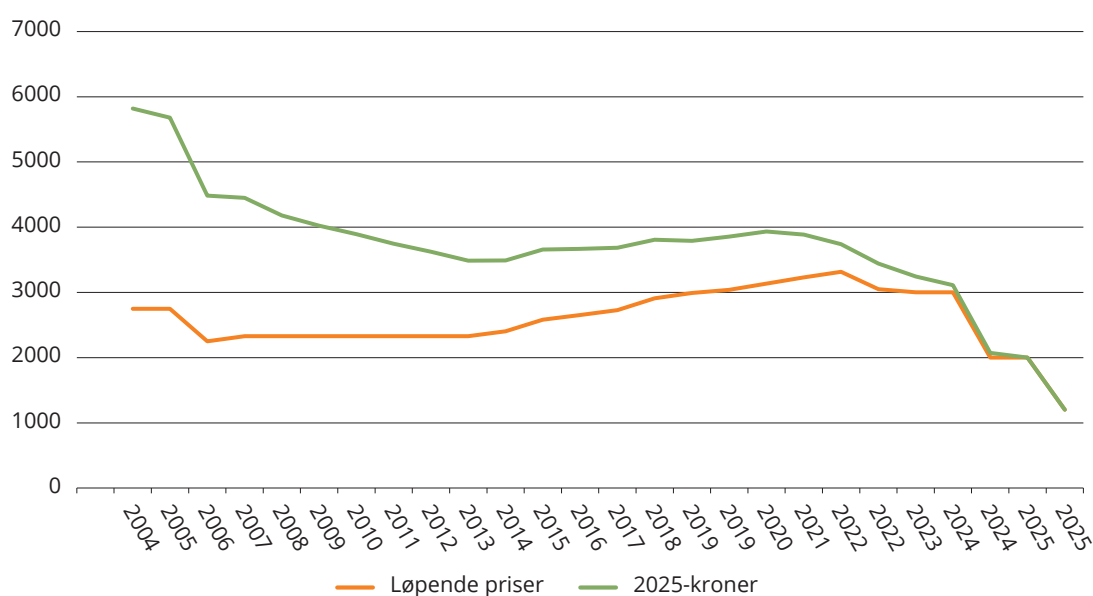
Det er stor mangel på lærere med kompetanse i samiske språk og samisk kultur i barnehage og skole (Meld. St. 13 (2022–2023)). Bemanningsutfordringene får en ekstra dimensjon i samiske barnehager når det er utfordrende å skaffe vikarer for dem som er ansvarlig for samisk språkopplæring. På sikt er dette viktig for å styrke rekrutteringsgrunnlaget til samiske lærerutdanninger og læreryrket.

2.2.3 Finansiering av barnehagesektoren

Barnehagene blir i hovedsak finansiert gjennom de frie inntektene til kommunene og foreldrebetalingen. Barnehage er et av de største områdene for kommunesektoren. Samlet brutto driftsutgifter i 2025 var 73 milliarder kroner og utgjorde 11,1 prosent av driftsutgiftene i kommunene (Statistisk sentralbyrå, 2026a). I 2024 stod foreldrebetaling og kostpenger for 9,4 prosent av finansieringen av kommunale barnehager og 12 prosent av finansieringen av ordinære private barnehager (Lunder et al., 2026).

Barnehager kan kreve foreldrebetaling for en barnehageplass, og dette er den vanlige modellen i dag. Foreldrebetaling for en barnehageplass skal ikke settes høyere enn maksimalgrensen som fastsettes i Stortingets årlige budsjettvedtak (Forskrift om foreldrebetaling i barnehager, 2006, § 1). Per 1. august 2025 er maksimalprisen i barnehage 1 200 per måned i sentralitetssone 1 til 4 og 700 per måned i sentralitetssone 5 og 6. I kommuner i innsatssonen Finnmark og Nord-Troms er barnehage gratis.

Maksimalpris i barnehage ble innført i forbindelse med barnehageforliket i 2003. Maksimalprisen i 2004 ble satt til 2 750 kroner per måned, noe som innebar en betydelig reduksjon i foreldrebetalingen for barnehage. I 2025-kroner var foreldrebetaling for barnehage nesten 6 000 kr i 2004, mot 1 200 kr i 2025. Figur 2.5 viser utviklingen i foreldrebetaling.



Figur 2.5 Utvikling i maksimal foreldrebetaling over tid

Kilde: Kunnskapsdepartementet, upublisert

Forskriften § 4 er et unntak fra regelen om foreldrebetaling i § 1 og åpner for at foreldrebetalingen kan settes høyere enn den gjeldende maksimalgrensen dersom barnehagen ellers vil bli nedlagt av økonomiske årsaker eller kvaliteten på barnehagetilbudet ellers vil rammes. Dette er et snevert unntak. Det følger av bestemmelsens andre og tredje ledd at det kreves samtykke fra barnehagens foreldreråd, og at ved vesentlige endringer i maksimalgrensen kreves det nytt samtykke.

2.2.4 Moderasjonsordninger

Det finnes to nasjonale moderasjonsordninger i barnehage for familier med lavinntekt. Formålet med de nasjonale moderasjonsordningene er å tilrettelegge for økt barnehagedeltakelse og å bedre økonomien til økonomisk utsatte familier (Utdanningsdirektoratet, 2026d). Disse ordningene gjelder både private og kommunale barnehager, og det er kommunen som har ansvaret for ordningene. Noen barn får helt gratis barnehage (fri plass), og i 2025 gjaldt dette 1590 barn.

Den første moderasjonsordningen innebærer at ingen familier skal betale mer enn 6 prosent av samlet skattbar inntekt for en barnehageplass. Denne ordningen gjelder for alle barn i barnehagen uavhengig av alder. Grensen for å omfattes av denne ordningen blir indirekte justert ved justeringer av maksimalprisen. Med en maksimalpris på 1 200 kroner per måned anslår Kunnskapsdepartementet at om lag 3,2 prosent av barn omfattes av denne ordningen.

Den andre moderasjonsordningen innebærer gratis kjernetid, som vil si at alle barn mellom 2-5 år fra familier med samlet inntekt under en gitt grense har rett til 20 timers gratis opphold i barnehagen per uke. Inntektsgrensen for gratis kjernetid fastsettes årlig gjennom Stortingets budsjettvedtak. Fra 1. august 2025 er den nasjonale inntektsgrensen 669 050 kroner. Kunnskapsdepartementet anslår at om lag 13,4 prosent av barn omfattes av denne ordningen.

Søskenmoderasjon gjelder for foreldre som har to eller flere barn i barnehage i samme kommune. Dersom to barn går i barnehage samtidig, skal barn nummer to få en reduksjon på minimum 30 prosent, mens barn tre og utover skal få gratis barnehageplass. I 2025 fikk om lag 19 prosent av barn søskenmoderasjon.

I tillegg til nasjonale moderasjonsordninger kan kommunen ha egne moderasjonsordninger. For 2025 rapporterte kommunene at det er innvilget om lag 210 mill. kroner til redusert foreldrebetaling grunnet lav inntekt. Summen inkluderer eventuelle lokale moderasjonsordninger.

2.3 Internasjonale ordninger med gratis barnehage

De fleste europeiske land har ordninger som i hovedsak gir barn et gratis tilbud det siste året før skolestart (Eurydice, 2025). I flere land er dette året også obligatorisk. Rundt halvparten av EU-landene tilbyr i tillegg gratis barnehage for alle barn fra treårsalderen, ofte i kombinasjon med en rett til plass og vanligvis innenfor et begrenset antall timer per uke.

Et økende antall land innfører nå gratis barnehage allerede fra ettårsalderen, særlig innenfor rammen av den europeiske barnegarantien.¹⁴ Dette gjelder blant annet Bulgaria, Latvia, Litauen, Romania og Polen. I disse landene har innføringen av gratistilbudet gått sammen med større satsinger på kvalitet, inkludert nye rammeverk og veiledninger for pedagogisk praksis. Luxembourg har siden 2017 hatt gratis tilbud fra ett år, med 20 timer per uke som del av et heldagssystem, og rapporterer gode erfaringer. Portugal har nylig innført gratis barnehage fra ett års alder gjennom en opptrappingsplan, men opplever samtidig utfordringer med kapasitet og etterspørsel, noe som har ført til nybygging og styrking av det pedagogiske arbeidet. Også i enkelte tyske delstater er barnehage gratis fra ett år. Latvia skiller seg ut ved både å ha rett til plass og gratis tilbud fra 1,5 års alder, med krav om at kommuner dekker kostnader i private tilbud dersom det ikke finnes kommunal kapasitet.

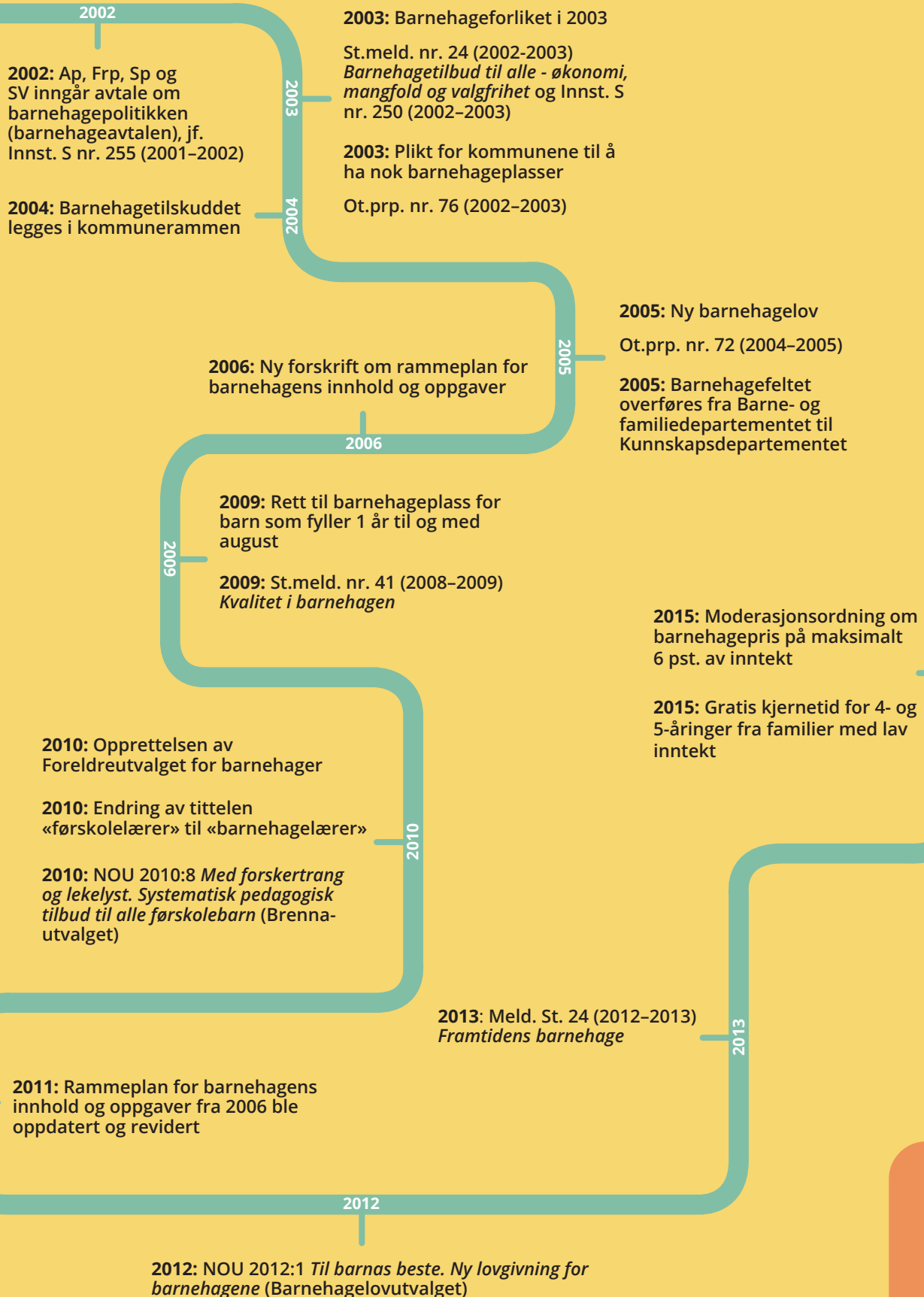
I Norden er det først og fremst gratis skoleforberedende tilbud for seksåringer som er etablert. Finland, Sverige og Danmark tilbyr alle et slikt år, mens Åland innførte et tilsvarende tilbud i 2021. Island har verken gratis barnehage eller rett til plass, men barnehage er subsidiert og har høy deltakelse. Sverige er det eneste nordiske landet som har et universelt gratis barnehagetilbud for yngre barn: barn mellom tre og fem år har rett til 15 gratis timer i uken som del av barnehagens ordinære pedagogiske tilbud, mens øvrige timer betales gjennom inntektsgradert foreldrebetaling.

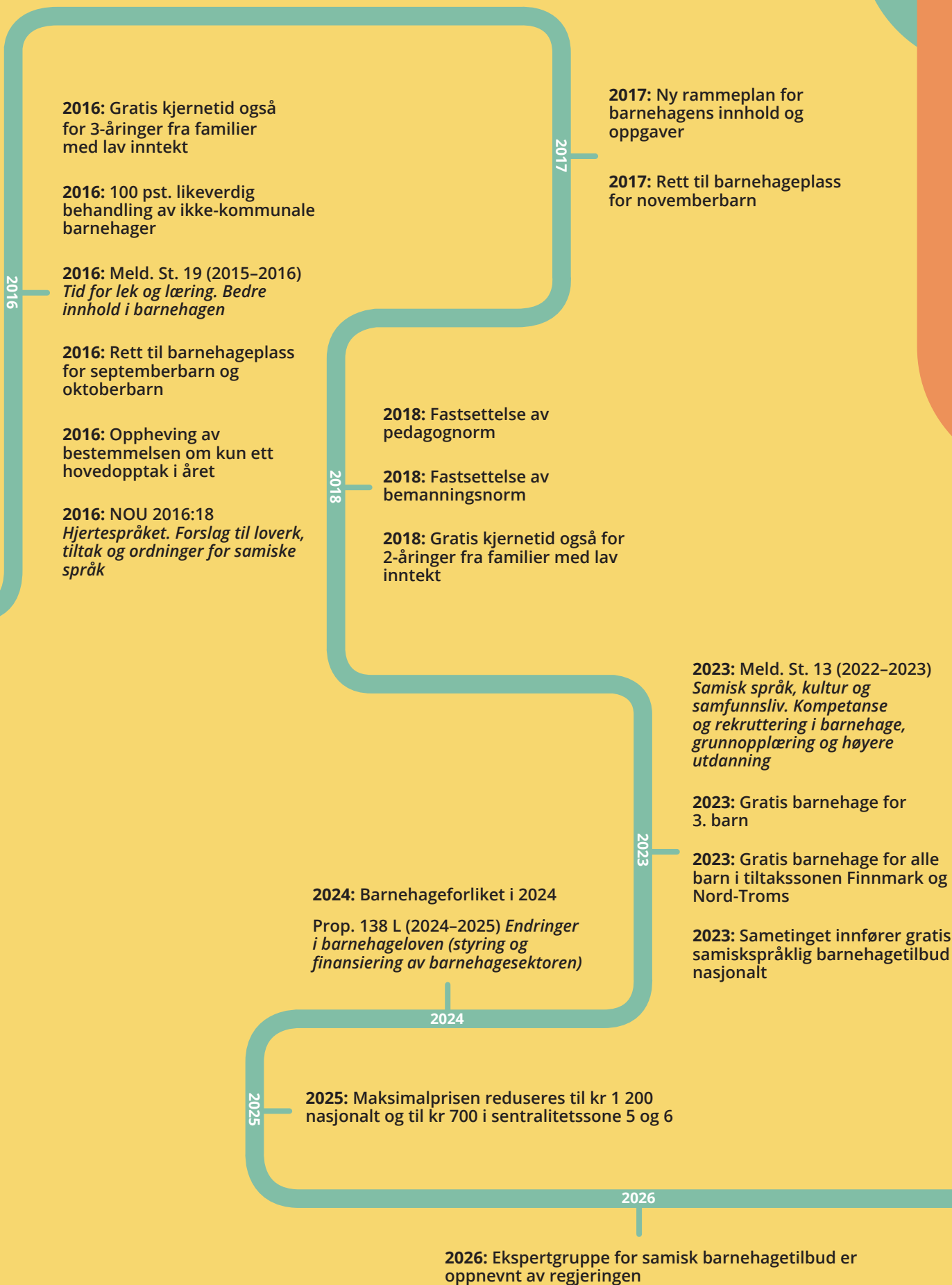
Det er langt vanligere med målrettede enn universelle gratisordninger. Flere land har nasjonale inntektsgrenser som gir rett til gratis plass eller redusert betaling, og kommunene håndterer søknader og vurderinger innenfor disse rammene. Dette gjelder blant annet Danmark, Finland, Færøyene og Åland. Foreldrebetaling er samtidig en viktig del av hvordan land utformer tilgjengelighet, og modellen varierer fra land der foreldrebetalingen er begrenset til en andel av driftskostnadene, til ordninger med nasjonale maksimalpriser og utstrakte fritaksordninger.

¹⁴ Den europeiske barnegarantien er en EU-ordning vedtatt i 2021 som skal sikre at barn som lever i eller står i fare for fattigdom eller sosial eksklusjon, får tilgang til grunnleggende tjenester som barnehage, utdanning, helse, ernæring og trygge boforhold. Målet er å redusere barnefattigdom og sikre like muligheter for alle barn i EU.

2.4 Tidslinje for viktige milepæler i barnehagesektoren

Tidslinjen går fra 2002 og inneholder de mest relevante meldinger, NOU-er og store regelverks- og budsjettendringer som har barnehage som tema.





3 Kvalitet i barnehagen

Det er barnehageloven og rammeplanen som setter krav og rammer for barnehagetilbudet og kvaliteten i barnehagen. Rammeplanen gir føringer for barnehagens innhold og oppgaver der lek, omsorg, læring og danning skal ses i sammenheng. Rammeplanen gir en felles ramme for eier, styrer og personalet i barnehagen og skal være et verktøy for dem som arbeider i barnehagen. Samtidig er den et grunnlag for tilsyn og kontroll. Barnehagen skal være en pedagogisk virksomhet som ivaretar barndommens egenverdi, og har en helhetlig tilnærming til barnas utvikling. Formålet med rammeplanen er å gi et likeverdig barnehagetilbud av god kvalitet og slik bidra til at alle barn får en god start i utdanningsløpet.

3.1 Hva kjennetegner god kvalitet?

Barnehager med god kvalitet skaper trygge og stimulerende omgivelser som bidrar til å realisere barnehagens flere formål. I barnehageforskningen skilles det ofte mellom ulike typer kvalitet: *strukturkvalitet*, *prosesskvalitet*, *innholdskvalitet* og *resultatkvalitet* (Utdanningsdirektoratet, 2024). Kvalitetstypene omfatter ulike sider ved barnehagens virksomhet, og for å forstå helheten i barnehagens kvalitet er det viktig å se begrepene i sammenheng. For eksempel kan de ansattes utdanning og kompetanse (strukturkvalitet) ha betydning for hvordan samspillet mellom barn og voksne fungerer (prosesskvalitet). Dette samspillet påvirker igjen barnas trivsel og utvikling (resultatkvalitet).

Lek, omsorg og læring

God kvalitet i barnehagen handler om samspillet mellom strukturkvalitet, prosesskvalitet og det pedagogiske innholdet som støtter barns utvikling, lek, læring og danning. Barnehagen skal bidra til at barn får utvikle sin nysgjerrighet og sine evner til å skape, utforske, kommunisere og samhandle med andre. Det er viktig med et trygt og godt barnehagemiljø der barna får medvirke i egen barnehagehverdag og i barnefellesskapet, og der de får utvikle seg på egne premisser. Det krever en pedagogisk praksis der barna har en god relasjon til de ansatte og et godt samspill seg imellom. Det er også viktig med en god organisering av barnehagedagen og et engasjerende og stimulerende innhold i tråd med rammeplanen. Barns rett til å medvirke i barnehagen må også sikres, og barns medvirkning skal prege den pedagogiske praksisen. Alle barn skal få erfare å få innflytelse på det som skjer i barnehagen og få mulighet til å delta aktivt i å planlegge og vurdere barnehagens innhold. Barnehagen skal fremme danning blant annet ved å bidra til at barna utvikler kritisk tenkning, etisk vurderingsevne og evne til å yte motstand.

Kunstneriske og kulturelle aktiviteter, som dans, musikk og kreativ utfoldelse, bidrar til vennskap, trivsel og glede og styrker også barnas fantasi, kreativitet og evne til problemløsning. Forskning tyder også på at slike aktiviteter reduserer barnas stressnivå og bidrar til god psykisk helse (Fancourt & Fin, 2019). Fysisk aktivitet er også sentralt i barnehagen fordi det er viktig for barns trivsel og helse og påvirker barns språk og læring positivt (Brandlistuen et al., 2015; Lillejord et

al., 2016). For å stimulere barnas språklige utvikling og utvide barnas ordforråd og begrepsforståelse er det dessuten viktig at personalet leser for barna og har samtaler med barna om en rekke ulike ting (Lillejord et al., 2017). Barnehagene skal også synliggjøre samisk kultur og bidra til at barna kan utvikle respekt og fellesskapsfølelse for det samiske mangfoldet.

En ny forskningsoppsummering om barns trivsel i barnehage viser at barnehagemiljøer der barn opplever høy grad av trivsel, kjennetegnes av at barna opplever variert og selvbestemt lek med andre barn og har muligheter til selvstendighet og medvirkning i hverdagen (Moser et al., 2025). Personalet må forstå og respekterer barnas intensjoner og følelser, gi varm, omsorgsfull og emosjonell støtte og oppmuntre til samspill og vennskap mellom barna. Muligheten for å være i mindre grupper er også noe som blir trukket fram som viktig.

Forskning viser at lek er svært viktig for barns trivsel og har egenverdi i tillegg til å være et mål i seg selv (Bjørnestad et al., 2012; Brandlistuen et al., 2015; Melhuish et al., 2015; OECD, 2020; Reikerås, 2020; Stangeland, 2017). Lek bidrar også til at barna utvikler språklige, kognitive og sosiale ferdigheter. Samtidig er erfaringer og ferdigheter som barn utvikler i leken, viktige for å bli inkludert i lek. For at personalet skal ha et godt samspill med barna og kunne tilrettelegge for god lek, må de være lydhøre for barnas behov og initiativ. Det er også viktig at personalet har god kunnskap om lek for at den gis gode vilkår og ikke marginaliseres (Karrebæk, 2011; Wetso, 2006).

Gode rammebetingelser

God kvalitet i barnehagene handler også om gode rammebetingelser. Det innebærer blant annet tilstrekkelig bemanning, riktig kompetansesammensetning i personalgruppen, hensiktsmessige gruppestørrelser og fysiske lokaler som gir rom for og muligheter til lek og læring. Tilgang til materiell og utstyr som støtter det pedagogiske arbeidet, er også avgjørende. De ytre rammene legger grunnlaget for kvalitet, men er ikke nok alene. De må kombineres med god ledelse og organisering, pedagogisk praksis og systematisk kvalitetsarbeid.

Strukturelle forhold som gruppestørrelser og antall ansatte i forhold til barn, gir de ansatte bedre forutsetninger for å etablere nære og stabile relasjoner til hvert enkelt barn. Dette er særlig avgjørende for de yngste barna og for barn i sårbare livssituasjoner (OECD, 2025).

Høy kvalitet forutsetter nok ansatte med god barnehagefaglig kompetanse. De må blant annet ha kunnskap om pedagogisk arbeid i barnehagen og barns utvikling og vite hvordan de kan vurdere og justere tilbudet i tråd med barnas behov og rammeplanens intensjoner. Personalet må ha faglig og analytisk-metodisk kompetanse slik at de kan planlegge og videreutvikle barnehagedagen og -tilbudet, basert på refleksjon og vurdering av egen praksis, rammeplanforståelse og forskningsbasert kunnskap.

Forskningen viser at høy kompetanse hos ansatte henger sammen med bedre samspill, bedre språkstøtte og bedre tilrettelegging av lek og læring (Meld. St. 28 (2024–2025)). Kvalitetsutviklingsarbeid i barnehagen forutsetter nok ansatte. God bemanning gir jevnere kvalitet, mer inkluderende praksis og større mulighet til individuell oppfølging av barn. Løken-gruppen viser til at økt bemanning er kostbart,

men har klart dokumenterte kvalitetsgevinster og forsterker også effekten av andre tiltak (Løken et al., 2024). For å lykkes med å gi alle barn et godt tilbud er det viktig at barnehagene er profesjonelle læringsfellesskap der alle ansatte deltar. Kvalitetsutvikling som skjer regelmessig, inkluderer hele personalet og er forankret i praksis, er et av de mest effektive virkemidlene for kvalitetsheving. Effektene gjelder på tvers av utdanningsnivå.

3.2 De yngste barna

Hjerneforskning viser at barnas første leveår er kritiske for å stimulere områder av hjernen som danner grunnlag for all senere læring og utvikling. Dersom barna utvikler et godt fundament de første leveårene, øker sannsynligheten for en god utvikling videre. Et dårligere fundament øker sannsynligheten for risikoatferd. Forskning tyder på at barns erfaringer allerede fra ettårsalderen er med på å danne grunnlaget for evnen til selvregulering. Undersøkelser viser at styrket selvkontroll kan redusere sosiale kostnader, risikoatferd og bidra til positiv utvikling for den enkelte (Moffitt et al., 2011).

Det barna opplever de første årene har en avgjørende betydning for hvordan det går med dem videre i livet (Caspi et al., 2016; Drugli, 2016; Goodman et al., 2015; Knudsen et al., 2006; OECD, 2017; ten Braak et al., 2018). I barnehagen vil barnet bli separert fra sine foreldre, kanskje for første gang. Ifølge tilknytningsteorier trenger barn noen faste voksne barnet kan knytte seg til, og personalet blir dermed barnets nye omsorgspersoner når foreldrene ikke er til stede. Personalet blir barnets trygge base i barnehagen. Kontakten mellom barnet og personalet blir viktig å opprettholde, spesielt når barnet er under to år. Barn trenger at den ansatte er et referansepunkt som gir trygghet, slik at barnet kan utforske omgivelsene. Sensitiv omsorg bidrar til å skape en trygg tilknytning mellom omsorgspersoner og barnet. Fravær av sensitiv omsorg kan få negative konsekvenser for et barns tidlige utvikling (Zeegers et al., 2017). De aller yngste er prisgitt de ansattes sensitivitet og handlingsdyktighet for å skape gode barnehagedager. Det krever at de ansatte har kunnskap om småbarnas kommunikasjons- og omgangsformer (Bjørnestad et al., 2012). Barnehagens pedagogiske innhold og tilknytning til omsorgspersoner har betydning for stressnivået hos de yngste barna i barnehagen (Bowlby, 2007).

Det er lite forskning på overgangen fra hjem til barnehage for de yngste barna. Trijp et al. (2025) har gjennomført en systematisk gjennomgang av 20 ulike studier i tidsperioden mellom 2013 og 2024 med fokus på overgangen til barnehage for barn under tre år. Studien viser blant annet at overgangen fra hjem til barnehage er en stressende periode fra barna, og at aktiviteter som besøksdager før oppstart (dvs. å besøke barnehagen i ukene eller månedene før barnet begynner), og introduksjon til barnehagelærere¹⁵ kan hjelpe barn og lette overgangen til barnehagen.

¹⁵ I studien benyttes begrepet «professional caregivers» for at begrepsbruken skal ligge nærmest mulig ordene som benyttes i de opprinnelige studiene. «Professional caregivers» omtales noe forskjellig i studiene og veksler ofte mellom barnehagelærer eller førskolelærer.

3.3 Kunnskap om barnehagekvalitet i Norge

I tillegg til forskning og evalueringer har nasjonale myndigheter noen sentrale kunnskapskilder. BASIL er Utdanningsdirektoratets innrapporteringsystem for barnehager. Alle barnehager må levere årsmeldingsskjema, og private barnehager må levere regnskapsskjema i tillegg. BASIL gir grunnlaget for statistikk på barnehagefeltet, som for eksempel antall barn i barnehage, årsverk, ansattes utdanning, barn med spesialpedagogisk hjelp, minoritetsspråklige barn og annet. Statistikk samles inn årlig og blir offentliggjort i februar. Utdanningsdirektoratet er videre ansvarlig for spørreundersøkelsen «Spørsmål til Barnehage-Norge» som blir sendt ut til barnehagemyndigheter, barnehageeiere og barnehagestyrere hvert år, og foreldreundersøkelsen i barnehage. Resultatene fra spørreundersøkelsene brukes som kunnskapsgrunnlag i Kunnskapsdepartementets og Utdanningsdirektoratets arbeid med ulike satsinger og prioriteringer.

I 2012 var oppstarten for Gode barnehager for barn i Norge (GoBaN), som var Norges største forskningsprosjekt om barnehagekvalitet. Prosjektet ble avsluttet i 2018 og ga kunnskap om kvalitet på barnehagetilbudet. Det er flere år siden det ble gjort en slik stor studie av kvaliteten i norske barnehager nasjonalt, og vi har derfor mindre kunnskap om hvordan kvaliteten er på barnehagetilbudet i dag.

Arbeid med rammeplanen

Evaluering av implementeringen av rammeplan for barnehagen gir kunnskap om og perspektiver på endringer i barnehagene etter at rammeplanen trådte i kraft i 2017 (Homme et al., 2023). Et av hovedfunnene fra evalueringen er at rammeplanen har en viktig plass i barnehagen. Personalet både kjenner og bruker innholdet i rammeplanen samtidig som de opplever at det er rom for lokale tilpasninger. Evalueringen viser at eiers involvering i arbeidet med rammeplanen er ulik, og at det varierer mellom kommunalt, ideelt og kommersielt eierskap.

Evalueringen viste også at de samiske barnehagene opplever at rammeplanen i større grad enn før ivaretar samiske interesser (Homme et al., 2023). Samtidig viste evalueringen at arbeidet med samisk kultur og samene som urfolk som gjelder alle barn i barnehagen, først og fremst knyttes til å markere den samiske nasjonaldagen 6. februar. Evalueringen viser også at det er vanskelig for samiske barnehager og avdelinger å rekruttere samiskspråklig personale.

Forskning på kvalitet

Forskningsprosjektet GoBaN fant at kvaliteten i norske barnehager varierer mye (Bjørnstad & Os, 2018). De fleste barnehagene lå på et nivå som er «greit, men med mangler». Mange skåret spesielt lavt på hygiene, aktiviteter, møblering og tilgang til leker. Det var store forskjeller i hvordan barnehagene jobbet med samspill, samtaler og pedagogikk – noen lå svært lavt, andre veldig høyt. I snitt skåret småbarnsavdelingene 3,9 og storbarnsavdelingene 4,2 av 7 mulige.

GoBaN viste at mange barnehager var for dårlige på å tilby barna tilpassede og varierte leker og materiell, noe som er viktig for trivsel, læring og utvikling (Bjørnstad & Os, 2018). En kartlegging av småbarnsavdelinger viste at samspillet

mellom voksne og barn på de fleste småbarnsavdelingene ikke var godt nok (Bjørnstad et al., 2019).

Resultater fra forskningen til Agder-prosjektet viste at det er store forskjeller mellom barnehager når det gjelder i hvilken grad de bidrar til barns språklige, kognitive og emosjonelle utvikling (Rege et al., 2018). Forskerne sammenlignet barna som gikk i barnehagene som bidro mest til barnas utvikling, med dem som gikk i barnehagene som bidro minst. De fant at det i gjennomsnitt var fem måneders forskjell i barnas utvikling når de kontrollerte for familiebakgrunn.

Drugli og Berg-Nielsen (2019) finner at samspeilet mellom små barn og ansatte i norske barnehager ikke er god nok. Studien viste at de fleste barnehagene har middels til høye skårer på emosjonell og adferdsmessig støtte. Videre viste studien lite støtte når det gjelder læring, utvikling og språk. De fant også at emosjonell og adferdsmessig støtte var høyere når det var færre barn per voksen på avdelingen.

TALIS Starting Strong Survey

TALIS Starting Strong er en internasjonal undersøkelse om ansatte og styrere i barnehager (Gjerustad et al., 2025). Den viste blant annet at ni av ti ansatte og styrere i norske barnehager trives og er fornøyde med jobben. Samtidig viser den at mange opplever stress, og noen oppgir at jobben påvirker fysisk og psykisk helse negativt. Stresset er særlig knyttet til store barnegrupper og kollegers fravær.

Undersøkelsen viser at så godt som alle ansatte føler seg verdsatt av foreldre og barn, men under halvparten føler at barnehageansatte er verdsatt av samfunnet. Åtte av ti barnehageansatte har deltatt i faglig utvikling det siste året, særlig om barns utvikling, lek og sosial kompetanse. De som har deltatt i faglig utvikling, rapporterer i større grad at de er trygge på at de kan gjøre jobben sin på en god måte. Styrere ønsker mer støtte fra både lokale, regionale og nasjonale myndigheter, og én av fire ansatte uttrykker stort behov for mer spesialpedagogisk kompetanse og kunnskap om arbeid med flerspråklige barn. Barnehagene preges av faglig fellesskap, medbestemmelse og godt samarbeid.

Barn og foreldres oppfatning av barnehagen

En studie fra 2012 så på barns trivsel i norske barnehager (Bratterud et al., 2012). Studien viste at de fleste barna trivdes godt, hadde venner og syntes barnehagen var et fint sted å være. Men det var også en betydelig andel som bare syntes det var «sånn passe» å være i barnehagen, og rundt 10 prosent trivdes ikke godt i barnehagen. Personalet og foreldre vurderte barns trivsel som svært høy og hadde en mer positiv vurdering av barnas trivsel enn barna selv hadde.

Det var positive sammenhenger mellom barns trivsel og at de liker hverdagsaktiviteter, at de fritt kan bruke rommene, leker og inventar inne og ute og får være med å bestemme det som skjer (Bratterud et al., 2012). Det så også ut til at medvirkning i form av muligheter til selv å påvirke hvor de skal bevege seg og hva de skal gjøre, var viktig for barnas trivsel i barnehagehverdagen.

Utdanningsdirektoratets nasjonale foreldreundersøkelse gir foreldre mulighet til å si sin mening om hvordan de opplever barnehagetilbudet i sin barnehage. Undersøkelsen er først og fremst et verktøy for den enkelte barnehage som en del av samarbeidet med foreldrene, og som én av flere kunnskapskilder i arbeidet med kvalitetsutvikling. Det er frivillig for barnehagene å delta og for foreldrene å svare. I 2026 viste undersøkelsen at de fleste foreldre er fornøyde med sin barnehage (Utdanningsdirektoratet, 2026e). De er særlig fornøyde med barnets trivsel og trygghet på personalet. 97 prosent av foreldrene har inntrykk av at deres barn trives i barnehagen, og 97 prosent opplever at barna er trygge på personalet i barnehagen. 95 prosent opplever at de ansatte er engasjert i barnet og tar hensyn til barnets behov. Foreldrene er like fornøyde med mattilbudet i år som i fjor, og foreldre til de yngste barna er mer fornøyd med barnehagetilbudet. Samtidig viser undersøkelsen at andelen foreldre som ikke er fornøyde med bemanningstettheten i barnehagene, har gått opp med 7,9 prosentpoeng fra 2022, og er på 24 prosent for 2025.

Del 2 Målsettinger og problembeskrivelser



Innføring av gratis barnehage vil kunne påvirke sektoren på flere måter. I denne delen presenterer vi hvordan gratis barnehage kan påvirke målsettingene og problembeskrivelsene som er gjeldende for barnehagesektoren i dag slik vi ser det, og som er beskrevet i delrapporten. Vurderingene i denne delen omfatter derfor blant annet tilgjengelighet og deltakelse, sosial utjevning, bemanningssituasjonen, rekruttering til barnehagelærerutdanningen, opptak og rett til plass og i tillegg økonomiske og samfunnsmessige effekter. Vurderingene omfatter både konsekvenser for barn og familier, effekter på samfunnsnivå og virkninger for barnehagesektorens kvalitet, kapasitet, kompetanse og økonomi. Problemstillingene som presenteres, er ikke gjensidig uavhengige og må ses i en helhetlig sammenheng.

Spørsmålet om hvorvidt gratis barnehage vil påvirke kvaliteten på barnehagetilbudet vil gjelde alle områdene som arbeidsgruppen peker på. Vi mener at arbeidet med kvaliteten på barnehagetilbudet fortsatt er viktig når barnehagen blir gratis. Dette innebærer blant annet å følge med på og å forske på kvaliteten i barnehagene. I tillegg kan det bli viktig å vurdere å utrede organisering av barnehagedagen eller andre grep for å sikre at de ansatte og barna trives, samtidig som tilbudet hensyntar familienes behov. Videre må det fortsatt satses på kvalitets- og kompetanseutvikling og arbeid for å styrke rekruttering og bemanning og redusere sykefravær.

Arbeidsgruppen legger til grunn at gratis barnehage fører til økt deltakelse. Basert på SSBs analyser legger arbeidsgruppen til grunn at økningen i antall barn tilsvarer omtrent 1 200 barn, noe som tilsvarer en økning på 0,45 prosent fra 2025. Barnehagedeltakelsen er lavest blant de yngste barna, barn med innvandrerbakgrunn og barn i lavinntektsfamilier. Arbeidsgruppen forventer at det er blant disse barna veksten i deltakelse vil være høyest, og at økningen vil variere lokalt.

Samfunnsøkonomisk analyse av gratis barnehage

For å bedre forstå hvilke konsekvenser gratis barnehage kan ha, har arbeidsgruppen bestilt en samfunnsøkonomisk analyse av innføring av gratis barnehage for alle barn. SSB sin analyse viser at den samfunnsøkonomiske nytten er negativ, gitt deres beregninger av læringseffekten av barnehage og økt arbeidstilbud blant foreldrene (Gunnnes et al., 2026). Dette kommer av at nytten av læringseffekten og det økte arbeidstilbudet blant foreldre ikke overgår kostnaden av en barnehageplass. Bortfall av moderasjonsordningene er en av grunnene til at arbeidstilbudet øker. I dagens system bestemmes moderasjon ut fra inntektsnivå, noe som kan gi insentiver til å jobbe mindre for ikke å miste moderasjon.

Arbeidsgruppen viser til kapittel 9 om økonomiske og administrative konsekvenser for hvilke tall som legges til grunn for de videre vurderingene.

De fleste av barna som antas å begynne i barnehage som følge av gratis barnehage, vil være i alderen ett til to år. Dersom gratis barnehage også inkluderer gratis kost i barnehagen, vil etterspørselen øke ytterligere. Det eneste scenarioet der gratis barnehage er samfunnsøkonomisk lønnsomt, er der barnehagelærerandelen ble redusert til 30 prosent av de ansatte. I dette scenarioet er det antatt at læringseffekten ikke blir redusert ved en nedgang i antall barnehagelærere.

SSB framhever at det trolig vil bli reduserte læringseffekter ved å redusere barnehagelærerandelen, men det er krevende å estimere læringseffekten konkret til barnehagelærerandelen. Arbeidsgruppens vurdering er at kvaliteten i barnehagene ville blitt betydelig redusert dersom barnehagelærerandelen ble redusert til 30 prosent.

SSB har på eget initiativ analysert to alternative tiltak til gratis barnehage som kan gi omtrent tilsvarende samfunnsøkonomisk gevinst, med samme kostnadsanslag som gratis barnehage. Det første alternativet er en satsing på økt kvalitet i barnehagen, særlig gjennom en høyere andel barnehagelærere, eventuelt supplert med flere spesialpedagoger og bedre kartlegging av barnas behov. Å øke pedagogandelen fra 40 til 60 prosent vil ifølge SSB koste 2–3 milliarder kroner og forutsetter en betydelig rekrutteringsinnsats i en sektor som allerede mangler mange kvalifiserte ansatte. Forskingen gir ingen entydige svar på hvor stor læringsgevinst økt lærertetthet gir, men moderate økninger i læringseffekter for alle barn kan gjøre tiltaket samfunnsøkonomisk lønnsomt. Det andre alternativet SSB undersøker, er økte kontantoverføringer, for eksempel gjennom økt barnetrygd. Dette er provenynøytralt og gir sterkere fordelingsvirkninger, særlig for familier med lav inntekt som i mindre grad bruker barnehage. Inntektsøkninger kan gi små positive effekter på barns utvikling, men svakere enn effektene av økt barnehagedeltakelse. SSB vurderer derfor gratis barnehage som mer samfunnsøkonomisk lønnsomt enn en tilsvarende økning i kontantoverføringer. Arbeidsgruppen tar ikke stilling til disse alternativene, da de ligger utenfor gruppens mandat.

Barnehagepris som politisk virkemiddel i dag

Barnehagepris blir i dag brukt som et politisk virkemiddel for å nå ulike mål. Gratis barnehage i innsatssonen og redusert maksimalpris i sentralitetssone 5 og 6 er tiltak som er innført for å sikre fortsatt spredt bosetting i landet og trekke barnefamilier til områder der det er politisk ønske om å øke befolkningen. I tillegg er tilskuddsordningen for gratis barnehage tilbud for barn i samiske barnehager og avdelinger innført av Sametinget for blant annet å styrke samiske språk. Ved innføring av gratis barnehage for alle barn vil det ikke lenger være mulig å bruke pris som et politisk virkemiddel.

For å undersøke hvordan gratis barnehage har påvirket barnehagene i innsatssonen har arbeidsgruppens sekretariat intervjuet noen kommuner som fikk innført gratis barnehage i 2023. Kommunene opplever i stort at gratis barnehage er et velferdsgode til familiene og kan bidra til sosial utjevning. Kommunene erfarer at administrasjonen er betydelig forenklet fordi fakturering av foreldrebetalingen og moderasjonsordninger har falt bort. Samtidig opplever de mer uforutsigbarhet knyttet til bruk av plasser ved at noen få bruker plassene lite, noen barn har flere plasser, plasser som ikke brukes, og at noen venter lenge med oppstart. De opplever ikke at foreldrenes valg om å benytte seg av barnehage har endret seg.

Kommunene i innsatssonen opplever at de allerede hadde høy barnehagedekning før ordningen trådte i kraft. Kommunene er derfor usikre på om gratis barnehage i seg selv har ført til at flere barn starter i barnehage. Samtidig viser analysen fra SSB at barnehagedekningen i innsatssonen var lavere enn landet for øvrig før det ble gratis barnehage, og at barnehagedekningen i innsatssonen økte med

2,2 prosentpoeng etter innføringen. Kommunene opplevde ikke at innføring av gratis barnehage i seg selv har skapt større press på sektoren, men at mangel på barnehagelærere og fagarbeidere, høyt sykefravær, turnover og et arbeidspress som svekker kvaliteten allerede var utfordringer i barnehagene. Noen har måttet redusere åpningstider eller innføre insentiver for å rekruttere ansatte. Flere av kommunene forteller at de opplever at det ofte er for få ansatte til stede samtidig med barna.

Oppsummert beskriver kommunene ordningen med gratis barnehage som positiv for familiene, for sosial utjevning og for administrasjonen. Samtidig opplever de at gratis barnehage ikke har vært til fordel for barnehagene. De trekker særlig fram at de allerede før innføringen hadde utfordringer med bemanningssituasjonen, kvaliteten på tilbudet og press på plasser. De mener at disse utfordringene er betydelige og må løses for at barnehagetilbudet skal fungere godt over tid. Flere legger også til at dersom gratis barnehage innføres nasjonalt, kan innsatssonen miste en viktig fordel.

Barnets beste

I alle handlinger og avgjørelser som berører barn, skal barnets beste være et grunnleggende hensyn.¹⁶ Når vi vurderer innføring av gratis barnehage, må barnets beste hensyntas i vurderingen. Dette innebærer at hva som er til barnets beste, skal identifiseres og veies opp mot andre hensyn. Hensynet til barnets beste vil ikke alltid være avgjørende, men når det skal være et grunnleggende hensyn, skal det vektes tungt.

Prinsippet om barnets beste gjelder både i enkeltsaker og for barn som gruppe. Hva som er til barnets beste må avgjøres fra sak til sak. For å kunne vurdere dette konkret må det foreligge kunnskap om situasjonen og behovene til det aktuelle barnet eller den bestemte gruppen barn.

Prinsippet har nær sammenheng med barns rett til å bli hørt. Barnehagen skal ivareta barnas rett til medvirkning ved å legge til rette for og oppmuntre til at barna kan få gitt uttrykk for sitt syn på barnehagens daglige virksomhet. Barnas erfaringer og synspunkter skal inngå i vurderingsgrunnlaget for barnehagens arbeid med kvalitetsutvikling.

Barnets beste må vurderes i lys av de forventede konsekvensene av gratis barnehage. Hensynet til barnets beste har vært en del av arbeidsgruppens løpende diskusjoner.

¹⁶ Barnekonvensjonen artikkel 3, Grunnloven § 104 og Barnehageloven § 3

4 Bemanningssituasjonen i barnehagesektoren

Nok ansatte med god og relevant kompetanse er den viktigste forutsetningen for barnehagens kvalitet og barnas trivsel. I barnehagene jobber det mange med ulik bakgrunn og kompetanse, men det er flest barnehagelærere og barne- og ungdomsarbeidere. Regjeringen har en ambisjon om at barnehagelærere skal utgjøre minst 60 prosent og barne- og ungdomsarbeidere minst 25 prosent av de ansatte i barnehagen.

I november 2024 var det omtrent 96 000 ansatte i barnehagene, og i 2025 ble det utført 78 400 årsverk (Statistisk sentralbyrå, 2025; Utdanningsdirektoratet, 2026c). De fleste av disse tilhører grunnbemanningen, som er pedagogiske ledere og andre ansatte som jobber direkte med hele barnegruppen. 42,2 prosent av grunnbemanningen er utdannet barnehagelærere og 22,8 prosent er barne- og ungdomsarbeidere. I snitt er det 5,7 barn per ansatt¹⁷ og andelen har vært stabil siden innføringen av bemanningsnormen i 2018. 99 prosent av barnehagene oppfylte bemanningsnormen i 2025.

I dag opplever barnehagesektoren utfordringer med å rekruttere og å beholde ansatte, høyt sykefravær, mangel på barnehagefaglig kompetanse og nedgang i rekruttering til barnehagelærerutdanningene og kandidater til barne- og ungdomsarbeiderfaget. Mangelen på kompetent arbeidskraft er ikke et problem som er isolert til barnehagesektoren. Den demografiske utviklingen, der en stadig større andel av befolkningen blir eldre samtidig som andelen barn og unge er relativt konstant, kan gjøre det krevende for en presset kommunesektor å prioritere og gjennomføre allerede lovpålagte oppgaver.

I sin første rapport peker Kommunekommisjonen (NOU 2026: 1) på at det i de fleste kommuner i Norge vil være større økning i etterspørselen etter arbeidskraft til kommunale helse- og omsorgstjenester enn den totale økningen i hele arbeidsstyrken fram mot 2040. Kommunekommisjonen viser at om behovet for arbeidskraft i helse- og omsorg skulle bli oppfylt, ville det i de minst sentrale kommunene ikke vært noen ansatte igjen til andre offentlige tjenester og privat næringsliv. KS (2025) peker også på det økende behovet for arbeidskraft i sin arbeidsgivermonitor, og mener det forsterker rekrutterings- og bemanningsutfordringene og vil kreve nye arbeidsformer og tiltak for å gjøre kommunesektoren i stand til å levere lovpålagte tjenester.

¹⁷ Barn under tre år teller dobbelt i denne utregningen. Det vil si at tallet er antall barn per ansatt om alle barna var store. Tallet inkluderer ikke familiebarnehager.

4.1 Kompetent bemanning, men store forskjeller

Bemanningsnormen er oppfylt i de fleste barnehager. Det er imidlertid viktig å merke seg at når barnehagene rapporterer at de oppfyller normen, betyr det at de oppfyller minstekravet til antall årsverk. Det varierer hvor mange ansatte som er til stede gjennom barnehagedagen, blant annet fordi åpningstiden i de aller fleste barnehager er lenger enn normal arbeidstid. Tidlig og sent på dagen er det ofte færre ansatte til stede med barna.

Det er store forskjeller mellom barnehager og kommuner når det gjelder oppfyllelse av pedagognormen. Noen barnehager har flere pedagoger enn kravet, men kun to av tre barnehager oppfyller pedagognormen. I 2025 manglet det totalt 2 595 årsverk på nasjonalt nivå for å oppfylle kravet (Utdanningsdirektoratet, 2026d). Mangelen på årsverk for å kunne oppfylle pedagognormen på 14 barn per pedagogisk leder, når den i gjennomsnitt er på 13,5, skyldes i stor grad at årsverkene er skjevt fordelt mellom barnehagene, spesielt mellom ulike deler av landet.

65 prosent av barnehagene oppfylte pedagognormen i 2025 (Utdanningsdirektoratet, 2026d). Andelen barnehager som oppfyller pedagognormen, har gått ned fra 71 prosent siden 2021. 8,4 prosent av barnehagene oppfylte ikke pedagognormen, mens 26,3 prosent av barnehagene oppfylte pedagognormen med dispensasjon fra utdanningskravet.

De siste årene har andelen ansatte med relevant kompetanse i barnehagene økt. Figur 4.1 viser utviklingen i andelen ansatte etter utdanningsbakgrunn. Siden 2016 har det vært en økt andel med barnehagelærerutdanning som jobber i barnehagen. Det har også blitt en større andel barne- og ungdomsarbeidere.

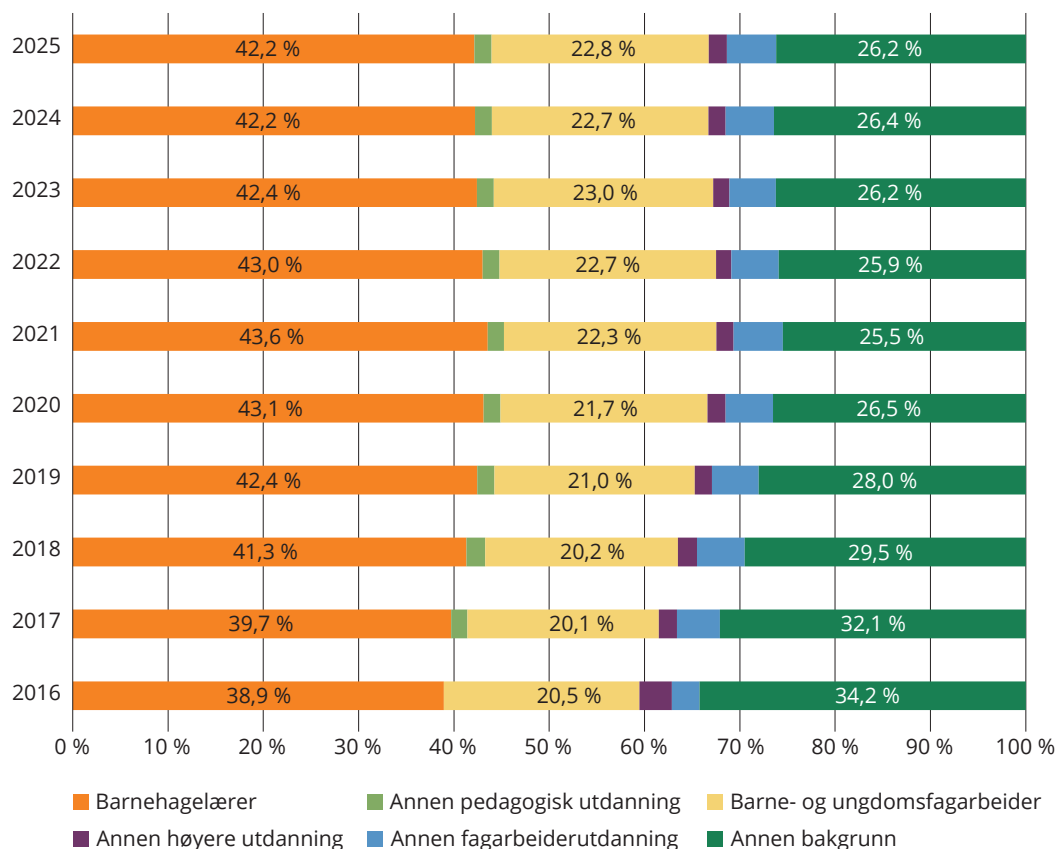
Boks 4.1 Bemanningsnorm og pedagognorm

Bemanningsnormen innebærer at det stilles krav om at barnehagene har en grunnbemanning som tilsvarer minimum én ansatt per tre barn som er under tre år, og én ansatt per seks barn som er over tre år. Barn skal regnes for å være tre år først fra og med august det året de fyller tre år.

Bemanningen må være tilstrekkelig til at personalet kan drive en tilfredsstillende pedagogisk virksomhet.

Pedagognormen innebærer at det skal være minst én pedagogisk leder per syv barn under tre år og minst én pedagogisk leder per fjorten barn over tre år. I familiebarnehager er det ikke samme krav til pedagogisk bemanning som i ordinære barnehager.

Kilde: Barnehageloven: § 25 , § 26 , Forskrift om pedagogisk bemanning: § 1.



Figur 4.1 Ansatte i barnehagenes utdanningsbakgrunn, 2016–2025

Kilde: Utdanningsdirektoratet (2025a)

4.2 Sammensatte årsaker til presset bemanningssituasjon

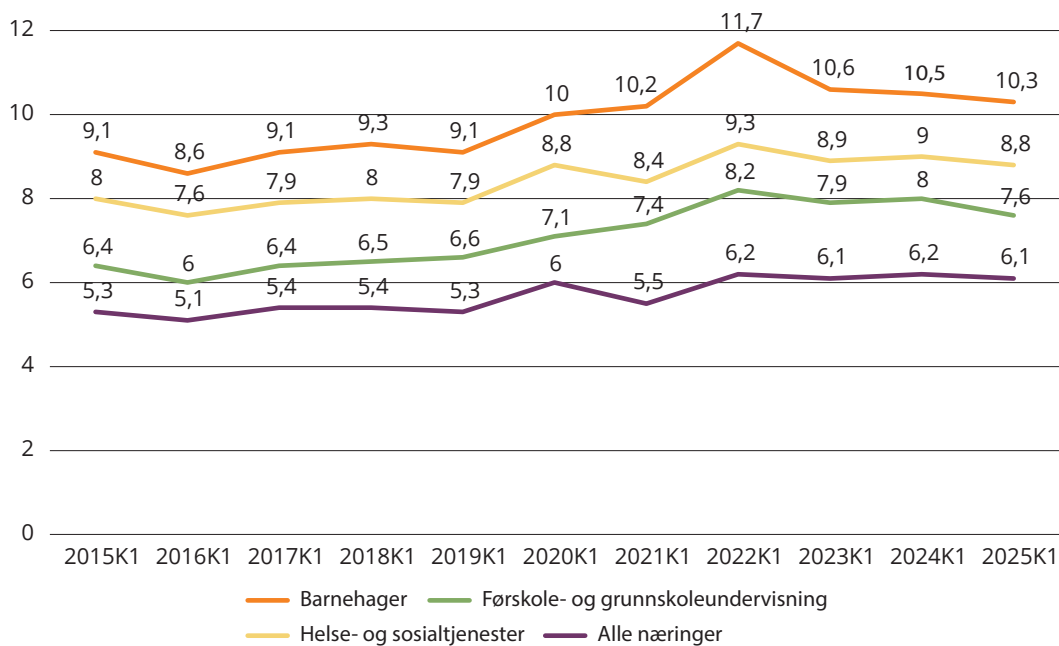
Høyt sykefravær

Barnehagesektoren preges av et høyt sykefravær. I første kvartal 2025 lå det legemeldte sykefraværet i barnehagene på 10,3 prosent (Knutsen, 2025). Dette er nesten dobbelt så høyt som gjennomsnittet for alle næringer, som ligger på 6,1 prosent. Sykefravær vurderes som en av de største utfordringene for mange barnehager og for sektoren. I tillegg kommer det egenmeldte sykefraværet som det ikke samles informasjon om på nasjonalt hold. Behovet for vikarer bidrar til press på både økonomi og kvalitet.

Boks 4.2 IA-bransjeprogram for barnehage

Det er satt i gang et samarbeid for å jobbe systematisk og forebyggende med arbeidsmiljøet i barnehagene gjennom IA-avtalen (Intensjonsavtalen om et mer inkluderende arbeidsliv). IA-avtalen er et samarbeid mellom staten og arbeidslivets organisasjoner, og den ble sist fornyet for perioden 2025–2028. Hovedmålet er å redusere sykefravær, hindre frafall og styrke arbeidsmiljøet gjennom forebyggende innsats og økt forpliktelse lokalt på arbeidsplassene. IA-bransjeprogram for barnehage er én av syv prioriterte bransjer med spisset innsats for å støtte opp om målene for avtalen. Resultatene fra IA-bransjeprogram barnehage tyder på positive resultater i barnehagene, spesielt for arbeidsmiljøet. Statistikken indikerer at bransjeprogrammet kan ha påvirket pilotbarnehagenes sykefravær positivt. Dette indikerer også at systematisk partssamarbeid over tid kan gi positive effekter.

Kilde: KS (u.å.)



Figur 4.2 Legemeldt sykefravær for barnehager, sammenlignet med andre næringer, første kvartal, 2015–2025¹⁸

Kilde: Knutsen (2025), Statistisk sentralbyrå (2026b)

¹⁸ Førskole- og grunnskoleundervisning er SSBs gruppering av ansatte som underviser barn i barnehage og 1.-10. trinn, samt de som jobber med drift av barnehagene.

Som vist i figur 4.2 har det vært en liten økning i sykefraværet de siste ti årene, både i barnehagene og resten av arbeidslivet. Det legemeldte sykefraværet i barnehagene er høyere enn i flere andre yrkesgrupper som jobber direkte med mennesker, slik som helse- og sosialtjenester. Det legemeldte sykefraværet i barnehagen i 2024 tilsvarer om lag 1 960 000 tapte dagsverk eller litt over 7500 årsverk. Dette tilsvarer omtrent 1,5 årsverk i hver eneste barnehage i landet. 29,6 prosent av sykefraværet skyldtes muskel- eller skjelettlidelser, mens 29,5 prosent skyldtes psykiske lidelser (Nav, u.å.). Emosjonelle belastninger oppgis som en del av forklaringen (Buvik et al., 2023). Ansatte i barnehager er også mer utsatt for smittsomme sykdommer fordi de jobber tett på barn, og mye løfting gir høyere risiko for muskel- og skjelettskader. I tillegg er det ikke mulig med hjemmekontor slik som for en del andre yrker. Sykefraværet blant barnehagelærerne er omtrent likt som for andre ansatte i barnehagene i arbeid rettet mot barn.

En mer mangfoldig barnegruppe

Barnegruppene i barnehagene i Norge blir stadig mer mangfoldige. Andelen minoritetsspråklige barn, barn fra lavinntektsfamilier og andelen barn som får spesialpedagogisk hjelp, er økende. I tillegg har andelen ettåringer i barnehagene økt kraftig de siste 20 årene. De yngste barna er særlig avhengig av stabile og omsorgsfulle ansatte som er sensitive for barnas behov, og som skaper trygge og stabile rammer for barnehagedagen. Ett av fem barn i barnehagen er minoritetsspråklig. I de siste ti årene har det blitt nesten dobbelt så mange minoritetsspråklige barnehagebarn (Utdanningsdirektoratet, 2026d). Andelen barn i barnehagen som får spesialpedagogisk hjelp har også økt – fra 2,4 prosent i 2013 til 3,4 prosent i 2025.

Mye av den spesialpedagogiske hjelpen som gis i barnehagene består av tiltak slik som ekstra personale, smågruppeaktiviteter, individuell støtte til enkeltbarn og veiledning av ansatte som skal jobbe med barnet. Det er viktig at barnehagen er i stand til å ta hensyn til og tilrettelegge for mangfoldet av barn, og gi alle barn den støtten og tryggheten de trenger. Samtidig skal barnehagene tilrettelegge for et godt språkmiljø og gi støtte til barns norskspråklige og flerspråklige utvikling. En nyere studie av norske femåringer viser imidlertid store forskjeller i hvem som får spesialpedagogisk hjelp og hvor mange timer de får (Wang et al., 2026). Studien viser at bemanningen i barnehagen har betydning både for sannsynligheten for å gi barna spesialpedagogisk hjelp og for hvor mange timer hjelp barnet får. Mye av den spesialpedagogiske hjelpen utføres i praksis av barnehagelærere, ettersom mange barnehager ikke har egne spesialpedagoger.

Tidsbruk og økning i administrative oppgaver

For at pedagogiske ledere skal kunne iverksette og lede det pedagogiske arbeidet, er deler av den ordinære arbeidstiden avsatt til planlegging og for- og etterarbeid. I dette tidsrommet er ikke de pedagogiske lederne og barnehagelærerne fysisk til stede i barnegruppen. I tillegg kan møter, slik som avdelings- og ledermøter, møter med foreldre, PP-tjenesten og barneverntjenesten, også ta ansatte bort fra barnegruppen. I undersøkelser oppgir barnehagelærere at de ofte ikke får gjennomført plantiden sin (Utdanningsforbundet, 2023). Redusert bemanning på grunn av sykdom eller annet fravær er den viktigste årsaken til at de ikke får tatt i bruk planleggingstidene. Barnehageloven er klar på at bemanningen i barnehagen skal være tilstrekkelig til at personalet kan drive en tilfredsstillende pedagogisk

virksomhet, og dette kravet skal oppfylles hele dagen, også i plantiden. Veileder om tilstrekkelig bemanning i barnehagen presiserer at barnehagene må planlegge for dette og sikre tilstrekkelig bemanning (Utdanningsdirektoratet, 2025b).

En studie har undersøkt avdelinger med og uten ekstra grunnbemanning, og hvor mange av personalet i disse barnehagene som er i direkte arbeid med barna gjennom dagen, for å få mer kunnskap om den faktiske bemanningssituasjonen på avdelingsnivå (Hognestad, 2025). Studien kartlegger time for time hvor mange som til enhver tid er til stede i barnegruppene både i barnehagene med og uten økt grunnbemanning. Studien viser at antall ansatte som er til stede i barnegruppene, varierer sterkt i løpet av dagen. Det var kun avdelinger med barn over tre år som hadde ekstra grunnbemanning, som hadde alle ansatte på avdelingen samtidig, og det gjaldt to timer i løpet av dagen. Utover dette hadde ingen av barnehagene, både med og uten ekstra grunnbemanning, alle ansatte til stede samtidig inne på avdelingene. Studien gir innsikt i den faktiske tilstedeværelsen av personalet i grunnbemanningen per barn på avdelingen.

Styrollerollen

I en ny rapport er det undersøkt og sammenstilt kunnskap om arbeidssituasjonen til barnehagestyrere og skoleledere. I rapporten fremkommer det at endringer i barnehagesektoren har gjort styrollerollen mer kompleks, med økte kvalitetskrav og en mer hierarkisk ledelsesstruktur (Haukanes et al., 2026). Rapporten viser til at ni av ti barnehagestyrere oppgir at de ofte har for mye å gjøre. Administrative oppgaver opptar mer tid og begrenser muligheten for pedagogisk ledelse. Kombinert med en uforutsigbar arbeidshverdag viser rapporten at dette skaper stress og gjør delegering av oppgaver både nødvendig og utfordrende. Mer tid til pedagogisk ledelse og utviklingsarbeid og å redusere omfanget av administrativt arbeid oppleves som de mest relevante tiltakene for å forbedre styreres arbeidssituasjon.

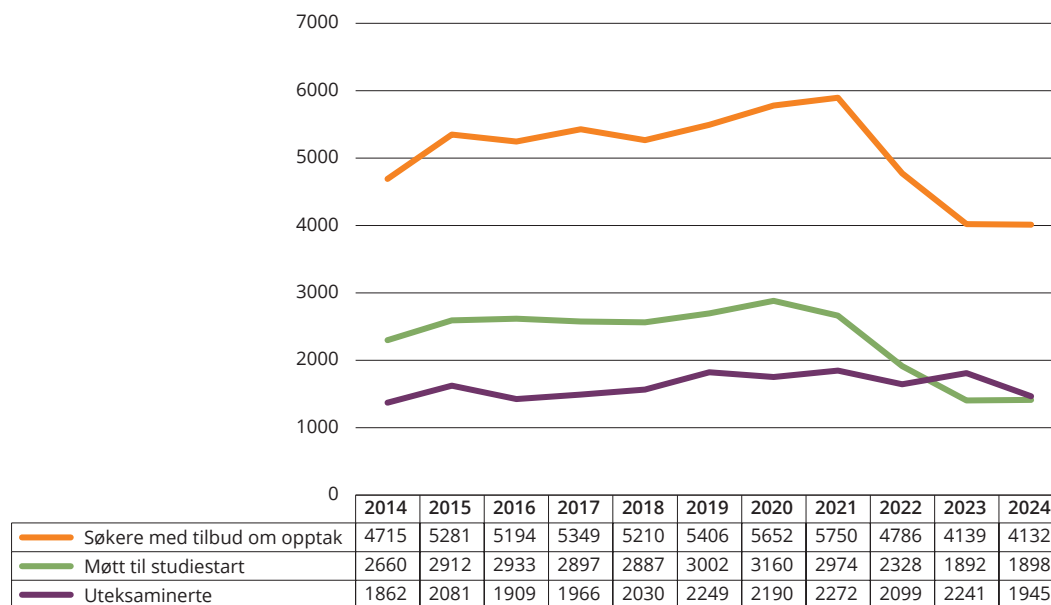
4.3 Rekruttering til yrket og utdanning

Over halvparten av kommunene (55 prosent) rapporterer at det er særlig utfordrende å rekruttere barnehagelærere (KS, 2024). Det er en økning fra 43 prosent i 2023. Generalistkommuneutvalget har kartlagt at de små og minst sentrale kommunene sliter mest med å oppfylle lovkrav, og at lav tilgang på arbeidskraft og kompetanse er en hovedutfordring (NOU 2023: 9). Dette støttes av statsforvalternes årsrapport til Utdanningsdirektoratet. Den viser at lav kapasitet i barnehagene er med på å hindre deltakelse i kompetansehevende tiltak.

Gulbrandsen et al. (2026) beskriver endringene i rekrutteringen og stabiliteten blant barnehagelærere i Norge. Forskerne beskriver den negative utviklingen sektoren står overfor som en alvorlig kompetansekrise preget av dramatisk fall i rekruttering, økende frafall i utdanningen, økende avgang til andre sektorer og en kommende pensjonsbølge som forsterker bemanningskrisen. Forskerne peker også på at videreutdanning ofte fører barnehagelærere ut av barnehagen.

Ifølge Samordna opptak falt søkningen til barnehagelærerutdanningen med nesten 16 prosent fra 2024 til 2025. Tilbud om studieplass har gått ned med drøyt 26

prosent i 2025, og det er kun 0,8 tilbud per plass. Det vil si at mange institusjoner ikke får fylt opp de planlagte studieplassene på barnehagelærerutdanningen. Antallet som setter barnehagelærerutdanning som sitt førstevalg når de søker høyere utdanning, er halvert siden 2020.



Figur 4.3 Opptakstall til barnehagelærerutdanningene, 2014–2025

Kilde: DBH – Database for statistikk om høgre utdanning (2025)

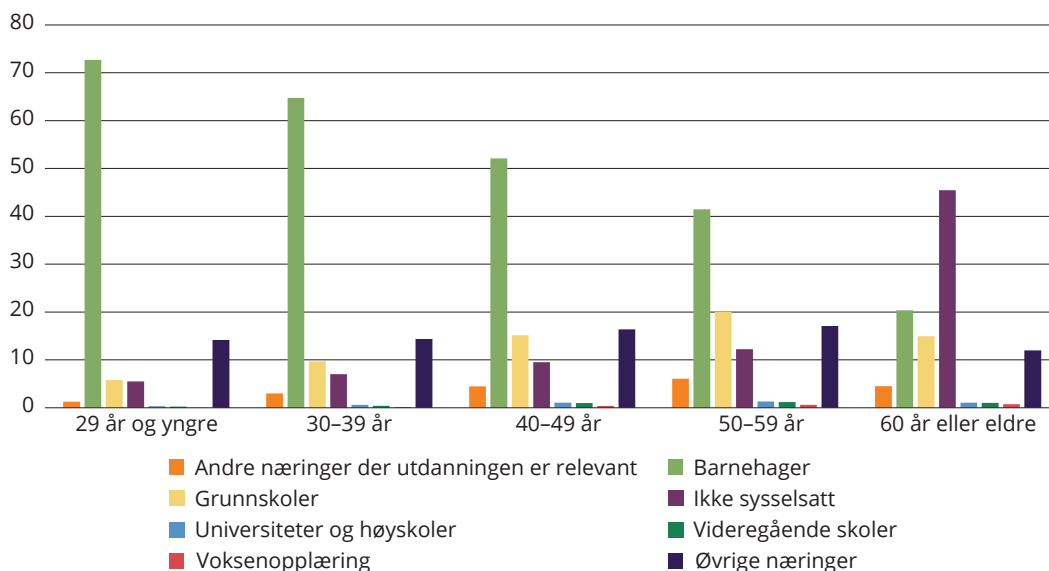
Figur 4.3 viser de endelige tallene for hvor mange som har fått tilbud om studieplass, som møtte til studiestart, og som fullførte en barnehagelærerutdanning. I tillegg til at søkertallene har gått ned, har antallet studenter som har fått tilbud om opptak og som møter til studiestart, gått ned. Antall uteksaminerte har vært relativt stabilt de siste årene. Tallene for uteksaminerte barnehagelærere i et gitt år inkluderer studenter som startet utdanningen flere år tidligere, avhengig av studieløpet. Ordinært bachelorprogram i barnehagelærerutdanning har en varighet på tre år. Det betyr at de som startet i 2021, ble uteksaminert i 2024 hvis de ikke har forsinkelser i studiet. Det kan derfor bety at vi ikke ser konsekvensene av nedgangen i søkertallene på antall uteksaminerte barnehagelærere ennå.

Opptakstallene til studenter til arbeidsplassbasert barnehagelærerutdanning (ABLU) fremkommer ikke i søkertallene til Samordna opptak. Det var over 500 søkere til ABLU i 2025.

Som sett i figur 4.1 har andelen barne- og ungdomsarbeidere økt de siste årene, og i 2025 lå andelen på 22,8 prosent. Det er en høyere andel barne- og ungdomsarbeidere i kommunale barnehager. 28,7 prosent av de ansatte i kommunale barnehager og 16,2 prosent i de private er barne- og ungdomsarbeidere (Utdanningsdirektoratet, 2026d). Flere kommuner viser til at det er utfordrende å rekruttere barne- og ungdomsarbeidere. Andelen kommuner som oppgir at det er meget utfordrende eller ganske utfordrende, har økt fra 2023 til 2025 (KS, 2023, 2025). Siden 2012 har antallet som har søkt seg til barne- og ungdomsarbeiderfaget gått ned. I 2025 var det imidlertid en liten økning fra 2024 i antall søkere.

4.4 Beholde kompetansen i barnehagene

Barnehagelærere er den profesjonen som utdannes spesielt for å kunne ivareta barnehagens oppgaver, sikre systematisk pedagogisk arbeid og ivareta barnehagens mandat som første del av utdanningsløpet (Utdanningsdirektoratet, 2017).



Figur 4.4 Andel av avtalte årsverk for barnehagelærerutdannede, etter alder og næring, 2024

Kilde: Statistisk sentralbyrå (2026c)

I 2024 var det over 63 000 personer i alderen 21–68 år som var utdannet som barnehagelærer. Av disse var 86 prosent sysselsatt, men kun 51 prosent var sysselsatt i en barnehage. Det betyr at 5 av 10 med barnehagelærerutdanning i yrkesaktiv alder ikke arbeider i barnehage, inkludert de som ikke er sysselsatt (14 prosent). Figur 4.4 viser at det er store variasjoner mellom aldersgruppene, og at andelen som er sysselsatt i barnehage, synker med alderen.

Kompetanseutvikling er en viktig del av det systematiske arbeidet med kvalitetsutvikling i barnehagene. Regjeringen har innført et nytt helhetlig system for kompetanse- og karriereutvikling for ansatte i barnehager og skoler (Kunnskapsdepartementet, 2025c). Veiledning for nyutdannede lærere i barnehage og skole, videreutdanning og kollektiv kompetanseutvikling på arbeidsplassen er blant hovedtiltakene i systemet. Fra 2026 får ikke bare barnehagelærere, men også fagarbeidere og andre ansatte med høyere utdanning, mulighet til å ta videreutdanning med like vilkår, dvs. 25 prosent fri med lønn for å delta på videreutdanning. De to tilskuddsordningene for kollektiv kompetanseutvikling skal bidra til kompetanseutvikling for alle ansatte på arbeidsplassen ut fra lokale behov og i samarbeid med universiteter, høyskoler, fagskoler eller eventuelt andre relevante kompetansemiljøer. Ordningene bygger videre på og erstatter tidligere ordninger for lokal kompetanseutvikling. Det tidligere kompetanseløftet i spesialpedagogikk og inkluderende praksis skal ivaretas og inngå i begge disse

ordningene. Utdanningsdirektoratet jobber med å videreutvikle kompetansetilbud for ledere i barnehage og skole, blant annet med utgangspunkt i ledernes arbeidssituasjon. Strategien for det helhetlige systemet understreker også betydningen av å gi barnehagelærere og andre yrkesgrupper spesialiserte roller og funksjoner for å styrke kvalitetsarbeidet og det profesjonelle læringsfellesskapet.

For å beholde barnehagelærerne i yrket er det viktig at de har et godt arbeidsmiljø, og at det tilrettelegges for at de ansatte skal kunne stå et helt arbeidsliv i barnehagen. Statistikken viser at 45,5 prosent av de ansatte med barnehagelærerutdanning som er 60 år eller eldre, ikke er sysselsatt, og at kun 20,3 prosent arbeider i barnehagene. Kvalifisert profesjonsfaglig veiledning for nyutdannede barnehagelærere er viktig for å gi økt trygghet i rollen og kan bidra til at nyutdannede blir værende i barnehagen. Kunnskapsdepartementet (2025b) har i samarbeid med organisasjoner for barnehage, skole og høyere utdanning utviklet prinsipper og forpliktelser for profesjonsfaglig veiledning for nyutdannede lærere i barnehage og skole. Prinsippene og forpliktelsene er videreutviklet som en del av arbeidet med et helhetlig system for kompetanse- og karriereutvikling. I 2025 ble tilskuddsordningen for veiledning for nyutdannede nytilsatte lærere i grunnskolen utvidet til også å gjelde lærere i barnehage og videregående skole. Fra 2026 er midlene til veiledning overført i rammetilskuddet til kommunene.

I den internasjonale studien TALIS Starting Strong, som undersøker barnehageansattes arbeidshverdag, oppgir ni av ti styrere og barnehageansatte at de er fornøyde med jobben sin, og at de trives i barnehagen de jobber i (Gjerustad et al., 2025).¹⁹ Samtidig sier omtrent halvparten at de alltid eller ofte opplever stress på jobben. Store barnegrupper oppgis som den største kilden til stress. Styrerne ble spurt om hvilke bemanningsutfordringer som hindrer barnehagen i å tilby et kvalitetsmiljø for barns læring, utvikling og trivsel. Fravær, for få ansatte i forhold til antall barn, mangel på ansatte med kunnskap om flerspråklige barn og mangel på ansatte med spesialpedagogisk kompetanse ble oppgitt som hovedårsaker. Fravær blant de ansatte blir sett på som et spesielt stort problem på avdelinger for barn under tre år.

4.5 Mulige konsekvenser av gratis barnehage

Gratis barnehage kan påvirke flere forhold, som kapasitet, kompetansebehov, rekruttering til utdanningen og yrket, og motivasjon hos de ansatte. Ved innføring av gratis barnehage i innsatssonen ble det trukket fram at de største og tydeligste utfordringene gjelder bemanning og rekruttering. Utfordringsbildet var der også før barnehagen ble gratis, og kommunene opplever ikke at gratis barnehage i seg selv gjorde utfordringen verre. Noen kommuner har forsøkt tiltak som signeringsbonus ved inngåelse av arbeidsavtale, høyere lønn og bedre arbeidsvilkår, og enkelte har måttet redusere åpningstiden for å sikre forsvarlig bemanning.

¹⁹ 2024-undersøkelsen er preget av en lav svarprosent, og resultatene må derfor tolkes med en viss forsiktighet. Likevel viser frafallsanalysen at de barnehagene som har svart, i liten grad skiller seg fra populasjonen.

Arbeidsgruppen vurderer at økning i barnehagedeltakelse kan påvirke behovet for å rekruttere og beholde ansatte. Økningen i antall barn kan bli særlig konsentrert i enkelte områder og påvirke arbeidsforhold og rekrutteringsbehov lokalt.

4.5.1 Endring i barnegruppene

De fleste barn mellom tre og fem år går i barnehage, det blir stadig flere ett- og toåringer og det har vært en gradvis økning i andelen minoritetsspråklige barn. Vi vet at barn som ikke går i barnehage i dag, i stor grad er minoritetsspråklige ett- og toåringer. SSBs analyse av gratis barnehage finner at ikke-brukere av barnehage i dag i større grad kjennetegnes av husholdninger med lav inntekt, høyere andel enslige forsørgere og større innvandrerandel (Gunnes et al., 2026). Gratis barnehage antas å øke deltakelsen særlig blant barn fra familier med lavere sosioøkonomisk bakgrunn. Barnehagen er en viktig integreringsarena, og forskningen er tydelig på at det å gå i barnehage har positiv effekt for barns utvikling på både kort og lang sikt (Løken et al., 2024). Særlig vil barn fra familier med lav sosioøkonomisk status ha nytte av å gå i barnehage, spesielt i barnehager med høy kvalitet.

Økt barnehagedeltakelse i disse gruppene kan samtidig medføre økt press på tilbudet i en situasjon hvor det allerede er bemannings- og rekrutteringsutfordringer. Alle barn har behov for trygg, stabil og god tilvenning, støtte og tilrettelegging for språkutvikling, men yngre barn og minoritetsspråklige barn vil kunne kreve tettere oppfølging. Det er derfor viktig at barnehagen har ansatte med god og relevant kompetanse, for eksempel innen storbykunnskap, samarbeid på tvers av instanser, om de yngste barna, tilvenning og språkutvikling.

SSBs samfunnsøkonomiske analyse av gratis barnehage viser at økt etterspørsel etter barnehageplasser vil gi et ytterligere behov for barnehagelærere, i tillegg til de årsverkene som allerede mangler for å oppfylle pedagognormen alle steder (Gunnes et al., 2026). Analysen viser at kostnaden per barnehageplass er betydelig høyere for små enn for store barn, og bemanningssammensetningen mellom barnehagelærere og andre ansatte får betydning for totalkostnaden. Med dagens mangel på kompetent arbeidskraft i barnehagene og en presset kommunesektor, kan det ikke legges til grunn at barnehagesektoren klarer å rekruttere tilstrekkelig antall barnehagelærere og andre ansatte.

Arbeidsgruppens vurdering er at økningen i antall barn ikke utgjør veldig mange flere barn enn det som kan være årlig variasjon i barnegruppen. Kravene til bemanning og kompetanse er i utgangspunktet regulert for å håndtere den antatte økningen i antall barn som følge av gratis barnehage. Økningen kan likevel bli utfordrende fordi det mest sannsynlig vil være en økning av barn som vil kunne trenge tettere oppfølging. Dette kommer i tillegg til den generelle forventede veksten i antall barn, den forventede innføringen av utvidet rett til plass til barn født i desember og utfordringer med rekruttering av barnehagelærere og andre yrkesgrupper i sektoren. Arbeidsgruppen mener derfor at innføring av gratis barnehage vil kunne øke rekrutteringsutfordringene i barnehagene noen steder.

4.5.2 Økt oppmerksomhet på kvalitets- og kompetanseutvikling

I arbeidsgruppens mandat står det at vi skal se på hvordan «gratisprinsippet skal være styrende i barnehagesektoren på linje med resten av utdanningssektoren». I Norge er gratis utdanning et bærende velferdsprinsipp. Når foreldrebetalingen i barnehagen opphører, harmonerer barnehagetilbudet i større grad med dette. Innføring av gratis barnehage vil understøtte ambisjonen om like muligheter for alle barn, uavhengig av foreldrenes økonomi, og kan dermed styrke barnehagens status som en integrert del av utdanningsløpet.

Arbeidsgruppen mener på denne bakgrunn at gratis barnehage tydeliggjør barnehagen som del av utdanningssektoren, og vi forventer at gratis barnehage vil bidra til økt oppmerksomhet om kvalitetsutvikling og innhold. Økt prioritering av kvalitetsutvikling kan bidra til å styrke yrkets attraktivitet og på sikt bidra til å redusere rekrutterings- og bemanningsutfordringene.

Arbeidsgruppen har gjennom kunnskapsinnhenting registrert bekymring fra sektoren for at innføring av gratis barnehage kan bidra til å redusere barnehagens status. Kommunene i innsatssonen som allerede har gratis barnehage, trakk fram at ansatte uttrykker bekymring for at kvaliteten i barnehagen blir svekket når tiden til fagutvikling er knapp og fravær og belastning er høyt. Noen av kommunene arbeidsgruppen fikk innspill fra, er også urolige for barnehageyrkets status når barnehage blir gratis. Bekymringen begrunnes i den politiske prioriteringen av pris, utvidelse av rett til plass og deltakelse, samtidig som sektoren preges av store regionale og lokale rekrutteringsproblemer og høyt sykefravær. At staten bruker mer penger på å gjøre barnehagen mer tilgjengelig framfor å bruke midler på kvalitet, kan oppfattes som uheldige signaler for de ansatte dersom utfordringene i sektoren ikke tas på alvor, og dette kan dermed gjøre yrket mindre attraktivt.

I TALIS-undersøkelsen fra 2024 oppgir nesten alle barnehageansatte som har svart på undersøkelsen at de følte seg verdsatt av foreldrene, men under halvparten mener at de blir verdsatt av samfunnet (Gjerustad et al., 2025).²⁰ Dersom innføring av gratis barnehage kan bidra til tydeligere integrering i utdanningsløpet, kan det bidra til å styrke barnehagens og barnehagelærernes status og legge grunnlag for økt samfunnsmessig anerkjennelse.

Arbeidsgruppen vil peke på at veiledning av nyutdannede er et etablert virkemiddel for å beholde barnehagelærere i yrket, og at prioritering og gjennomføring av dette er av stor betydning.

Arbeidsgruppen mener at det er avgjørende å jobbe parallelt med kvaliteten i barnehagene og de ansattes arbeidsvilkår, slik at barnehagen fortsatt er et godt sted å jobbe, og de ansatte opplever å bli verdsatt. Det er derfor viktig at hovedhensikten ved innføring av gratis barnehage tydeliggjøres og funderes i anerkjennelse av barnehagens betydning for barns utvikling og ambisjonen om like muligheter for alle barn. Barnehagen skal være et godt sted å være for barnet både her og nå og som forberedelse til det videre utdanningsløpet.

²⁰ 84 styrere og 377 barnehageansatte ligger til grunn for analysene. 38 prosent av barnehagene som ble invitert deltok, og 74 prosent av de ansatte i disse barnehagene svarte. Til sammen utgjør dette en svarprosent på 28.

Boks 4.3 Kompetansebehov i samisk språk, kultur og tradisjonskunnskap

I 2023 evaluerte forskningsinstituttet NORCE innføringen av rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver. Omtrent halvparten av kommunene oppgir at de har økt arbeidet med samisk språk og kultur med ny rammeplan. Videre oppgir omtrent halvparten av kommunene at de ikke har kompetanse på det samiske feltet. 46 prosent overlater arbeidet med samisk språk og kultur til den enkelte barnehage, og 30 prosent prioriterer ikke arbeid med samisk fordi de ikke har samisk bosetting i kommunen.

De samiske barnehagene opplever at rammeplanen i større grad enn før ivaretar samiske interesser. Samtidig er det utfordrende for samiske barnehager og avdelinger å få tak i samiskspråklig personale. Utdanningsdirektoratet etablerte i 2023 et nytt videreutdanningstilbud for barnehagelærere i samisk språk, kultur og tradisjon. Formålet er å bidra til at samiske perspektiver inngår i det pedagogiske arbeidet i alle barnehager.

Kilde: Olsen et al. (2023)

4.6 Oppsummering og arbeidsgruppens vurderinger

Barnehagesektoren skal ha nok ansatte med god kompetanse. Regjeringen har en ambisjon om at barnehagelærere skal utgjøre minst 60 prosent og barne- og ungdomsarbeidere minst 25 prosent av de ansatte i barnehagen. Samtidig opplever barnehagesektoren utfordringer med å rekruttere ansatte, høyt sykefravær, mangel på ansatte med formell barnehagefaglig kompetanse og nedgang i rekruttering til barnehagelærerutdanningene og kandidater til barne- og ungdomsarbeiderfaget.

Bemanningsnormen er oppfylt i de fleste barnehager, noe som betyr at de oppfyller minstekravet til antall årsverk. Samtidig varierer det hvor mange ansatte som er til stede gjennom barnehagedagen. Det er store forskjeller mellom barnehager og kommuner når det gjelder oppfyllelse av pedagognormen. Det mangler 2 600 årsverk på nasjonalt nivå for å oppfylle kravet. SSBs samfunnsøkonomiske analyse av gratis barnehage viser en økt etterspørsel etter barnehageplasser og dermed behov for flere barnehagelærere. Dette vil kunne forsterke mangelen på barnehagelærere.

Samtidig er arbeidsgruppens vurdering at den forventede økningen i antall barn ikke utgjør veldig mange flere barn enn årlig variasjon i barnegruppen. Kravene til bemanning og kompetanse er i utgangspunktet regulert for å håndtere den antatte økningen i antall barn som følge av gratis barnehage. Økningen kan likevel bli mer utfordrende fordi det mest sannsynlig kan være barn med behov for tettere oppfølging.

Befolkningsveksten vil fremover i hovedsak komme blant de eldste, mens antall barn, unge og personer i arbeidsfør alder forblir relativt stabilt. For en allerede presset kommunesektor kan det bli krevende å prioritere og gjennomføre allerede lovpålagte oppgaver. Det kan derfor ikke legges til grunn at barnehagesektoren klarer å rekruttere tilstrekkelig antall barnehagelærere og annet personale. Arbeidsgruppen mener derfor at innføring av gratis barnehage vil øke presset på bemanningen i barnehagene.

Nedgangen i søkertall til utdanningene vil påvirke tilgangen på kompetent arbeidskraft i framtiden. Når barnehagen blir gratis, kan det føre til økt etterspørsel etter barnehageplasser, noe som igjen kan legge ytterligere press på bemanningen i barnehage tilbudet og påvirke hvor attraktiv barnehagen er som arbeidsplass.

Arbeidsgruppen mener det er viktig at formålet med innføring av gratis barnehage tydeliggjøres og funderes i at et godt barnehage tilbud er viktig for barns utvikling og livslange læring. Barnehagen skal være et godt sted å være for barnet både her og nå og som forberedelse til det videre utdanningsløpet. Arbeidsgruppen mener at ved innføring av gratis barnehage er det avgjørende å jobbe parallelt med kvaliteten i barnehagene og arbeidsvilkårene til de ansatte.

5 Sosial utjevning

Barnehagen er en av samfunnets viktigste fellesarenaer, og den skal bygge opp under barndommens egenverdi og sikre en god start og like muligheter for alle, uavhengig av bakgrunn og forutsetninger. Rammeplanen understreker at «barnehagen skal ha en helsefremmende og forebyggende funksjon og bidra til å utjevne sosiale forskjeller». Barnehagen som fellesarena kan også bidra til nettverksbygging for småbarnsfamilier og bidra til økt tillit til det norske samfunnet for familier med innvandrerbakgrunn.

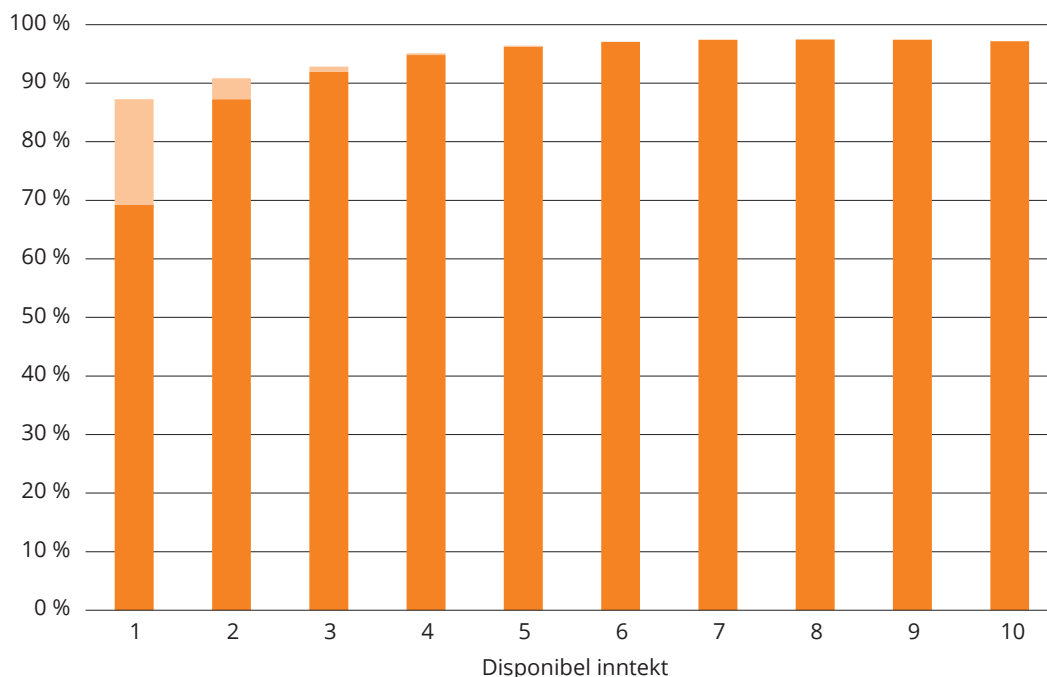
Barnehagen er barnets første møte med utdanningsløpet. Det pedagogiske tilbudet barna får i barnehagen er med på å legge grunnlaget for videre utdanning og arbeid. Et godt tilbud til barn i førskolealder vil kunne redusere sosiale ulikheter i resten av utdanningsløpet, gitt at kvaliteten er høy og barna deltar i tilbudet. For å oppfylle disse intensjonene kreves nok ansatte og et kompetent personale.

Et viktig mål med barnehagene er å sikre et godt og tilgjengelig tilbud som muliggjør foreldres deltakelse i arbeidsliv og utdanning. Barnehagene er derfor også en viktig velferdstjeneste som bidrar til likestilling, verdiskaping og integrering. Svak eller manglende tilknytning til arbeidslivet er en betydelig årsak til lav inntekt. Det å vokse opp i en lavinntektsfamilie kan ha negativ betydning både for barns oppvekst og for barnas egen deltakelse i utdanning og arbeidslivet senere. Å sørge for at flere foreldre kommer i arbeid eller utdanning er derfor sentralt for å fremme like muligheter for barn gjennom oppveksten.

5.1 Variasjon i deltakelse og valg av barnehage

Foreldrenes valg om å ikke ha barnet i barnehage skyldes sjelden én enkelt årsak, men sammensatte vurderinger der både livssituasjonen, arbeidsdeltakelse og praktiske, økonomiske og verdimeslige hensyn spiller inn (Oslo kommune, 2021). Faktorer som tillit til barnehagen og kulturelle preferanser spiller også inn. Å ikke delta eller å vente med barnehagedeltakelse er mest vanlig når det gjelder de yngste barna, familier der en forelder er hjemme, lavinntektsfamilier og familier med minoritetsbakgrunn (Evensen et al., 2023). For eksempel går kun rundt 60 prosent av 1–2-åringer fra lavinntektsfamilier i barnehagen, mot nær 90 prosent i andre familier. For barn mellom 3–5 år er deltakelsen blant lavinntektsfamilier 93 prosent mot 99 prosent i andre familier (Meld. St. 28 (2024–2025)). SSB finner i sine analyser at familier som ikke bruker barnehage i dag, i større grad kjennetegnes av lav inntekt, og har en høyere andel enslige forsørgere og større innvandrerandel (Gunnæs et al., 2026). Figur 5.1 viser at sannsynligheten for bruk av barnehage øker med husholdningens disponible inntekt.

Flere familier benytter seg av åpne barnehager, enten fordi de av ulike grunner ikke har barnehageplass eller som et første steg til det ordinære barnehagetilbudet. Åpne barnehager gir familier som ikke er kjent med det norske barnehagesystemet, innblikk i hva et barnehagetilbud kan være, og de er dermed en viktig integreringsarena.



Figur 5.1 Andel av husholdninger som bruker barnehage etter disponibel inntekt

SSBs beregninger basert på inntekts- og formuestatistikken for 2023. Personer er fordelt etter disponibel inntekt i ti like store grupper fra lavest til høest disponibel inntekt. Det lyseoransje arealet beskriver usikkerheten med henholdvis øvre og nedre grense for 4 000 barn som er usikkert klassifisert på grunn av innvilget gratis kjernetid og manglende foreldrefradag.

Kilde: Gunnes et al. (2026)

Dagens opptakssystem gjør at barn får ulik barnehagestart avhengig av fødselsmåned. Beregninger viser at det er en viss opphopning av barn fra lavinntektshusholdninger født i desember til februar (Løken et al., 2024; NOU 2026: 2). Dette er månedene som gir lengst ventetid på plass. Det innebærer at flere barn fra familier med lav sosioøkonomisk bakgrunn i praksis starter senere i barnehage enn andre barn, selv om de har samme formelle rettigheter.

Når foreldre først ønsker å ha barna i barnehagen, har de valgfrihet når det gjelder hvilken barnehage barna deres skal gå i.²¹ Maksimalpris på foreldrebetaling og moderasjonsordninger er med på å sikre valgfriheten. Samtidig har ressurssterke foreldre ofte bedre forutsetninger for å navigere i systemet, noe som kan føre til at barn fra familier med lavere sosioøkonomisk status samles i barnehager med lavere kvalitet (Drange & Telle, 2018). Forskerne peker på at barnehager også kan ha incentiver til å tiltrekke seg ressurssterke familier, og at de står fritt til å bruke mekanismer som profilering, åpningstider og kostpenger. Kort distanse fra hjem til barnehage er også en viktig faktor når familier velger barnehage (Drange & Rønning, 2020).

²¹ Det er regulert i barnehageloven at kommunen skal legge stor vekt på brukernes ønsker og behov ved barnehageopptaket.

Forskningsfunn fra Oslo viser at opptaksmønstre ikke bare skyldes boligsegrering, men også foreldres preferanser (Drange & Telle, 2018). Foreldre med lik sosioøkonomisk bakgrunn søker til de samme barnehagene, og private barnehager har en større tendens til å tiltrekke seg ressurssterke familier. Selv om boligsegregering forklarer noe av mønsteret, viser studien at en omfordeling av barn til barnehager innen 500 meter fra hjemmet kunne redusere segregeringen betydelig. Tilsvarende viser en svensk registerstudie med over én million barn at strukturelle kvalitetsforskjeller mellom barnehagene er små (Ljungström & Mood, 2025). Barn med innvandrerbakgrunn møter omtrent samme lærertetthet, utdanningsnivå og personalstabilitet som andre barn. Utfordringen ligger i sammensetningen, ved at barn med innvandrerbakgrunn oftere går i barnehager med mange andre barn og ansatte med samme bakgrunn, noe som gir begrenset eksponering for majoritetsspråket. Geografisk segregering forklarer mye av dette mønsteret, og dette utfordrer barnehagens rolle som arena for språklig og sosial utjevning.

5.2 Kvaliteten på barnehagetilbudet påvirker sosial utjevning

Kvalitet i barnehagen er viktig for alle barn. Norge har allerede et sterkt regulert barnehagesystem gjennom barnehageloven med forskrifter, særlig gjennom rammeplanen, bemanningsnormen og pedagognormen. Disse rammevilkårene gir et solid fundament for kvalitet, og Norge skiller seg positivt fra mange land som mangler slike strukturer. Samtidig varierer kvaliteten i norske barnehager betydelig mellom barnehager og avdelinger (Løken et al., 2024; Rege et al., 2024). Denne variasjonen har blant annet betydning for barnehagens mulighet til å bidra til sosial utjevning. Forskning viser at barnehager med høy kvalitet har positive effekter på barns kognitive, sosioemosjonelle og helserelaterte utvikling, og at dette særlig gjelder for barn i sårbare livssituasjoner (OECD, 2025).

Forskning fra Norge viser at barn fra høyt utdannede familier oftere går i barnehager der personalets kompetanse og barnehagens fysiske utstyr er bedre, og der kvaliteten er høyere (Løken et al., 2024; Rege et al., 2024). Internasjonalt viser OECD (2025) at barn fra minoritetsspråklige familier og barn fra familier med lav utdanning oftere går i barnehager med lavere kvalitet.

Samtidig viser forskning at barn fra familier med lav sosioøkonomisk bakgrunn har særlig stor nytte av å gå i barnehage, og at effekten er størst i barnehager med høy kvalitet (Løken et al., 2024). Både i Norge og internasjonalt påvirkes barn i sårbare livssituasjoner i større grad av lav barnehagekvalitet sammenlignet med andre barn (Brandlistuen et al., 2015; Løken et al., 2024; OECD, 2025). Det er særlig relasjonene, den pedagogiske støtten og barnas opplevelse av trygghet og inkludering som har direkte betydning for barnas utvikling og trivsel (Løken et al., 2024; OECD, 2025). Når forskningen viser at barn i sårbare livssituasjoner ofte har særlig stort utbytte av et godt barnehagetilbud og tidlig og regelmessig deltakelse, vil barn som starter senere, ha kortere tid i relasjonene og det pedagogiske miljøet. Internasjonal forskning peker samtidig på at å tilbringe svært mange timer i barnehagen per

uke over flere år, kan være forbundet med økt risiko for enkelte sosioemosjonelle utfordringer for barna (Erickson & Belsky, 2023).

Barn som går i barnehager med lav kvalitet, eller som blir sosialt utestengt, har større risiko for stress og for utvikling av atferds- eller språkvansker. Dette kan igjen påvirke barns læring og helse negativt over tid (OECD, 2025; Stenseng et al., 2014; Stenseng et al., 2016; Vermeer & Groeneveld, 2017). Videre viser norsk forskning at barn i barnehager med færre barn per ansatt både har større sannsynlighet for å få spesialpedagogisk hjelp og får flere timer med støtte (Wang et al., 2026). Det er bare en mindre andel av barn med identifiserte vansker i barnehagene som mottar spesialpedagogisk hjelp, og det er betydelige forskjeller i hvem som får hjelp. Barn med språkvansker blir oftest identifisert, men får til gjengjeld færre timer med hjelp. Barn med kombinerte vansker²² får flest timer støtte, mens barn med atferdsvansker i mindre grad mottar hjelp, til tross for høy forekomst. Dette indikerer variasjon i barnehagenes kapasitet til å identifisere og følge opp ulike behov.

OECD (2025) understreker at gode kvalitetsrammer er nødvendig for å sikre et minstenivå av kvalitet for alle barn. Strukturelle forhold som gruppestørrelser og størrelsesforholdet mellom ansatte og barn danner et viktig grunnlag for høy prosesskvalitet i barnehagen. Gunstige størrelsesforhold mellom ansatte og barn, forstått som færre barn per ansatt, og mindre gruppestørrelser gir ansatte bedre forutsetninger for individuelt tilpasset støtte, noe som er særlig avgjørende for de yngste barna og for barn i sårbare livssituasjoner. Erfaringer fra Norge og andre nordiske land viser at slike rammer kan støtte kvalitet i samspill og omsorg, men at effekten på læringsutbytte er størst når de inngår i et bredere kvalitetsrammeverk med høy kompetanse blant personalet. For barn fra lav sosioøkonomisk bakgrunn kan målrettede forbedringer av størrelsesforholdet mellom ansatte og barn og gruppestørrelser fungere som et kompensatorisk virkemiddel når de kombineres med kvalifiserte ansatte og pedagogisk støtte av høy kvalitet, særlig i barnehager som har mange barn med sammensatte behov.

²² Med kombinerte vansker menes flere samtidige vansker, og dette omfatter barn med enten språk- og atferdsvansker, språk- og utviklingsvansker, atferds- og utviklingsvansker eller barn med flere atferdsvansker.

Boks 5.1 Arbeid med språkutvikling

Staten og Oslo kommune har i perioden 2016–2026 hatt en avtale om områdesatsing i levekårsutsatte bydeler. Delprogrammet Oppvekst og utdanning har blant annet omfattet utviklings- og forskningsprosjektet Språksterk 1–6, som er et samarbeid mellom Universitetet i Oslo, PP-tjenesten og fire bydeler. Prosjektet har testet ut praksisbasert veiledning, språkstøttende aktiviteter og målrettet foreldresamarbeid med et mål om god språkutvikling og bedre samspill for alle barn i barnehagen. Resultatene viser blant annet en tydelig forbedring i måten de ansatte støttet barnas språk og kunnskaper på og hvordan de møtte barnas individuelle behov.

Kilde: Oslo kommune (u.å.): Språksterk 1–6.

5.3 Moderasjonsordningene

For å redusere pris som terskel for barnehagedeltakelse, er det innført ulike moderasjonsordninger for foreldrebetalingen (se kapittel 2.2.4 for mer informasjon). Moderasjonsordningene er et virkemiddel for sosial utjevning og bidrar til at flere barn får tilgang til et barnehagetilbud uavhengig av familienes økonomi. Moderasjonsordningene er viktige for familier med lav inntekt og gjør barnehage mer tilgjengelig for grupper som ellers kunne stått utenfor. Det er søknadsplikt for moderasjonsordningene på redusert betaling og gratis kjernetid på grunn av lav inntekt. Det er kommunene som administrerer moderasjonsordningene, og søknadene må sendes inn årlig.

Som sett i kapittel 2.2.4, omfattes flere familier av moderasjonsordningene. Nasjonale myndigheter har ikke et presist tall på hvor mange familier som faktisk benytter seg av ordningene, men dette utgjør et viktig tilbud for mange familier. Samtidig er det også familier som kvalifiserer for ordningene, men som av ulike grunner likevel ikke benytter seg av disse. Dette kan være på grunn av mangel på kunnskap om moderasjonsordningene eller stigma knyttet til det å kvalifisere til og å søke på ordningene. Tidligere var det også en barriere at søknadsprosessen var krevende fordi mye informasjon måtte sendes inn manuelt, og krevde også manuell saksbehandling. Regelverket er nå forenklet slik at informasjon om inntekt kommer direkte fra skattemyndighetene. Dermed er det blitt enklere å søke om reduksjon i foreldrebetalingen.

Samtidig har arbeidsgruppen hørt fra flere kommuner at for sen søknad og/eller behandlingstid fører til at moderasjonsordningene ikke er på plass i tide til barnehageoppstart. Foreldre kan dermed få flere fakturaer med maksimalpris før moderasjonsordningene slår inn. Familiene må søke om moderasjon årlig, og det kan gjøre at de havner i samme situasjon hvert år. Gjennom arbeidsgruppens kunnskapsinnhenting kom det også fram at flere kommuner har mange inkassosaker om foreldrebetaling. En bydel i Oslo rapporterer at de hadde 25,6 inkassosaker per barnehage i 2024, og 16 saker per barnehage i 2025. Dette gjelder

også familier som kvalifiserer til og har moderasjonsordninger. Selv foreldrebetaling på 500 kroner kan være en høy sum for disse familiene. I tillegg til at ubetalte regninger og inkassosaker er krevende for barnefamiliene, er sakene også ressurskrevende for administrasjonen i kommunene å følge opp.

5.4 Kostpenger og tilleggsutgifter

De fleste barnehager krever kostpenger i tillegg til foreldrebetaling. Kostpengene skal ikke overstige de faktiske utgiftene barnehagen har til mat og drikke til barna.²³ I 2025 betalte foreldrene i snitt 407 kroner i måneden for kost. Det er store forskjeller i kostpenger mellom barnehagene, og i rapporteringssystemet BASIL ble det rapportert kostnader mellom 0 og 1 150 kroner per måned. Omtrent 4 prosent av barnehagene rapporterer at de ikke tar kostpenger. I gjennomsnitt krever de private barnehagene mer i kostpenger enn de kommunale barnehagene (Sandstå, 2025). Variasjonen i kostpenger kan ha en sosialt segregerende effekt ved at økonomi blir en faktor i familienes valg av barnehage.

Barn og unges kosthold vil påvirke helsen deres både på kort og lang sikt. Det er sosiale ulikheter når det kommer til helse og kosthold. De som er dårligst økonomisk stilt, har også dårligst helse (Dahl et al., 2014). Familier med lav inntekt vil måtte bruke en større andel av inntekten på mat. Dette påvirker lavinntektsfamiliers mulighet til å spise sunt (Uldahl & Bere, 2023).

Kost i barnehagen kan ha en sosialt utjevne funksjon hvis det bidrar til at alle barn i barnehagen får tilgang til et variert og sunt kosthold. Gratis barnehage kan føre til at flere barn begynner i barnehage og dermed får tilgang til gode og sunne måltider, gitt at maten de får i barnehagen er sunn og balansert. Samtidig kan prisforskjellene i kostpenger indikere at det er stor variasjon i hva barna får servert i barnehagen, og at mattilbudet dermed kan være sosialt segregerende.

Noen barnehager tar betalt for tilleggsutgifter. Tilleggsutgifter kan være utgifter for ulike turer, aktiviteter eller materiell utover selve oppholdsbetalingen og kostpenger (Sandstå, 2025). Slike tilleggsutgifter er ikke regulert. Tall fra BASIL for 2025 viser at rundt tre prosent av barnehagene tok betalt for turer eller aktiviteter utover kostpenger. Av de 162 barnehagene som krever inn slike utgifter, er 30 av barnehagene kommunale og de resterende 132 er private. Vi vet lite om hva tilleggsbetalingen brukes til og om BASIL-rapporteringen er presis, eller om dette er et område med underrapportering.

5.5 Mulige konsekvenser av gratis barnehage

Gratis barnehage kan bidra til at flere barn får muligheten til å gå i barnehage. Muligheten til å ha barn i barnehage er viktig for foreldrenes deltakelse i samfunnet og for familiens økonomi. Barnehage legger blant annet til rette for at foreldre

²³ Dette følger i dag av Kunnskapsdepartementets rundskriv F-08/2006 side 80, men vil fra 1. august 2026 lovfestes i barnehageloven § 20 andre ledd.

kan delta i arbeidslivet, ta utdanning eller følge opp andre samfunnsoppgaver. Økt deltakelse i barnehagen kan ha betydning for barns språkutvikling, trivsel, sosialisering og senere skolegang, og dermed ha betydning for langsiktige samfunns mål.

Ifølge intervjuene med kommunene i innsatssonen som har gratis barnehage i dag, påvirkes valg av barnehage i liten grad av at tilbudet er gratis, det er fortsatt kvalitet og praktiske forhold, særlig avstand til barnehagen, som styrer foreldrenes valg. Noen av kommunene opplever hyppigere bytte av barnehage, men ikke som en direkte følge av gratis tilbud. Et mindretall av barna bruker plassen svært lite, noe som kan føre til manglende trygghet og tilknytning, og kommunene oppfordrer derfor til jevnlig oppmøte.

5.5.1 Økt deltakelse

Gratis barnehage kan føre til økt deltakelse, særlig blant barn som i dag begynner senere eller som ikke deltar i det hele tatt. Selv om barnehagedekningen i Norge er høy, er deltakelsen lavere blant de yngste barna, barn i lavinntektsfamilier og barn med minoritetsspråklig bakgrunn. SSBs beregninger anslår at gratis barnehage vil gi en økning på om lag 1 200 flere barn, hvorav majoriteten er ett- til toåringer. Økningen kommer særlig i grupper der deltakelsen i dag er lav, det vil si blant lavinntektsfamilier, eneforsørgere og familier med innvandrerbakgrunn. Dette innebærer at tiltaket i hovedsak når barn i en sårbar livssituasjon, og som kan ha mest nytte av tidligere og mer stabil barnehagedeltakelse.

Gratis barnehage kan fjerne en økonomisk terskel og bidra til at flere familier søker og tar i bruk plass tidligere. Samtidig viser kunnskapsgrunnlaget at økonomi ikke er den eneste barrieren for barnehagedeltakelse. Dette gjenspeiles i SSBs beregninger som viser at dekningsgraden ikke vil øke til 100 prosent ved innføring av gratis barnehage. I tillegg innebærer deltakelse en vurdering av hva som er best for barnet. Foreldre kan oppleve økt press på å gå tidlig tilbake i arbeid, og for tidlig barnehagestart kan føre til mulige negative konsekvenser for de yngste barna.

Økt deltakelse kan ha særlig stor betydning for barn i lavinntektsfamilier og barn med minoritetsspråklig bakgrunn. Forskingen viser at barn i sårbare livssituasjoner har størst utbytte av barnehage, og at nytten er sterkest når deltakelsen starter tidlig nok og skjer i et miljø med gode relasjoner, støtte til språkutvikling og trygghet. Dersom gratis barnehage fører til at flere av disse barna deltar tidligere i barnehager med høy kvalitet, kan det bidra til å redusere sosiale forskjeller allerede før skolestart.

Det er samtidig andre virkemidler utover pris som kan ha betydning for barnehagedeltakelse. En evaluering av innføring av automatisk tilbud om gratis førskoleplass i Sverige til barn i nyankomne innvandrerfamilier, kombinert med et målrettet informasjonstiltak der kommunene kontaktet alle foreldre til barn over tre år som ikke gikk i førskolen, viser at barnehagedeltakelsen økte med om lag fem prosentpoeng (Hall et al., 2025). Dette er tilsvarende en vekst på 17 prosent i målgruppen. Når det gjelder effekt av informasjon om barnehagetilbudet, viser evalueringen at informasjon isolert sett ikke hadde betydning for søkningen til barnehageplass. Dette kan henge sammen med at Sverige har 15 timer

gratis førskole i uken for barn mellom 3-5 år, men for resten av tiden kreves foreldrebetaling. Tilbudet er dermed ikke helt gratis. Det er mulig at informasjon om et helt gratis barnehagetilbud kan påvirke deltakelsen mer enn informasjon om en delvis gratis ordning. Forskning om den såkalte gratis-effekten viser at når en tjeneste blir gratis, senkes terskelen for å ta den i bruk (Shampanier et al., 2007). Foreldre kan reagere mer på selve prisnivået enn på rasjonelle vurderinger av behov og kvalitet. Studier viser at gratis tilbud ofte oppleves som mer attraktive enn svært rimelige alternativer, og at fordeler overvurderes når prisen settes til null.

Erfaringer fra både Norge og andre land viser at deltakelsen påvirkes av flere forhold enn pris, blant annet foreldrenes tillit til barnehagen, informasjon om tilbudet og kulturelle preferanser. For å imøtekomme disse behovene mener arbeidsgruppen at åpne barnehager er en viktig rekrutteringsarena og supplement til ordinære barnehager, også når barnehagen blir gratis. Åpne barnehager fungerer blant annet som en viktig integreringsarena der familier kan få informasjon, bygge tillit og bli kjent med det barnehagesystemet.

Et annet aspekt er bruken av plassen. Arbeidsgruppen fikk innspill fra kommuner om utfordringer med at barn enten er for lite i barnehagen slik at barna ikke blir trygge og godt kjent, eller at mange barn tilbringer flere timer i barnehagen nå enn tidligere. Det er ingen selvfølge at gratis barnehage vil føre til mer eller mindre bruk av barnehagetilbudet, men det kan føre til mer uhensiktsmessig bruk av plassen, som beskrevet i kapittel 6. Den sosialt utjevningseffekten av å gå i barnehage kan påvirkes av dette.

Boks 5.2 Internasjonale erfaringer med målrettede tiltak for sosial utjevning

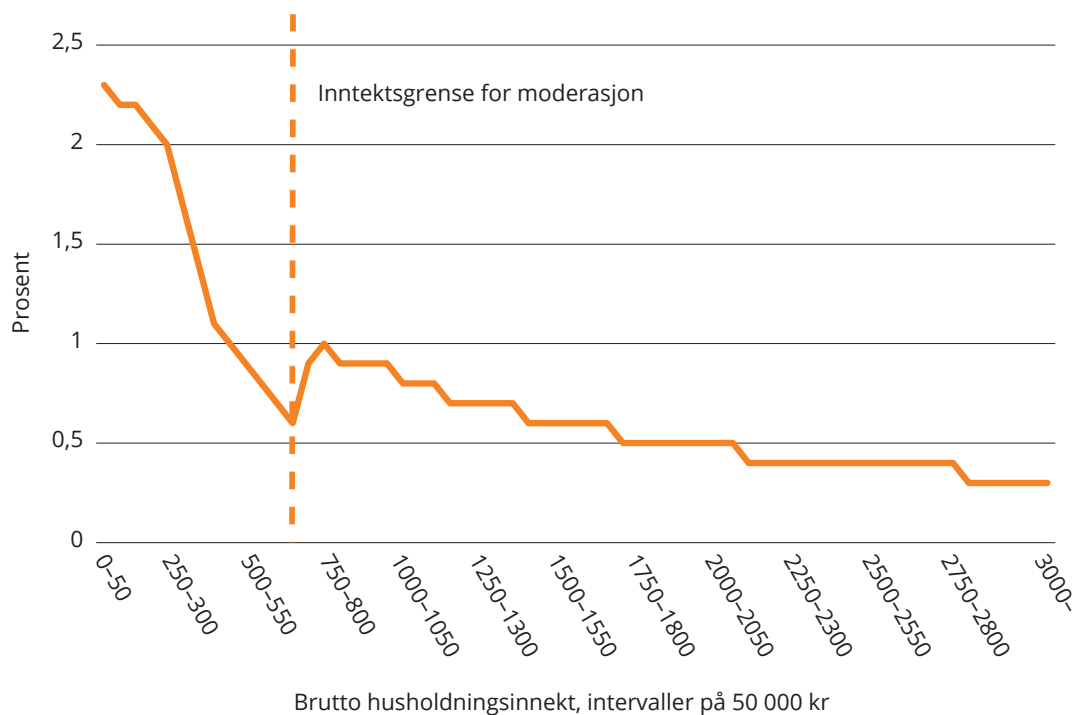
Internasjonale erfaringer viser at lav pris eller gratis barnehage øker deltakelsen, særlig blant barn fra lavinntektsfamilier og minoritetsgrupper. Samtidig er det bred enighet i forskningen om at økonomiske tiltak alene ikke er tilstrekkelige for å oppnå sosial utjevning. En nylig publisert rapport fra EU viser at flere faktorer må være på plass for at barn fra sårbare grupper faktisk skal delta, spesielt blant de yngste barna. Effektive tiltak inkluderer rettslig regulering av rettigheter til barnehageplass, økt kapasitet i utsatte områder, fleksible løsninger mellom foreldrepermisjon og barnehage, oppsøkende familieprogrammer og inkluderende praksiser. Erfaringer fra andre land viser at målrettede ressurser, som språkstøtte, ernæringstiltak, kulturtilpassede løsninger og oppsøkende familiearbeid, er avgjørende for at de mest utsatte barna ikke faller utenfor. Forfatterne mener at økt deltakelse og prisreformer derfor må inngå i en helhetlig strategi som kombinerer universelle ordninger med målrettet støtte for å sikre likeverdige og utviklingsfremmende tilbud for alle barn, og dermed sikre reell sosial utjevning og positive effekter på barns utvikling og senere livsløp.

Kilder: OECD (2025), European Commission: Directorate-General for Education et al. (2025)

5.5.2 Fordelingseffekter for barn og familier

Gratis barnehage kan endre fordelingseffektene i velferdssystemet på flere måter. Tiltaket kan påvirke familienes økonomiske handlingsrom, insentiver til arbeid og utdanning og barns muligheter for integrering og utvikling. SSB viser at de barna som i størst grad vil starte i barnehagen som følge av gratis barnehage, kommer fra familier med lav inntekt og lavt utdanningsnivå – grupper som forskning viser at har høyest nytte av barnehagedeltakelse.

Fordelingseffektene av barnehagedeltakelse oppstår ikke gjennom økt deltagelse alene og bør først og fremst vurderes i et langsiktig perspektiv der både tidspunkt for barnehagestart, varighet i tilbudet og kvaliteten på barnehagetilbudet spiller en sentral rolle (European Commission: Directorate-General for Education et al., 2025; OECD, 2025). SSB anslår at gratis barnehager kan gi økt økonomisk forutsigbarhet for familier med lav til middels inntekt som ikke kvalifiserer til moderasjonsordninger (Gunnes et al., 2026). Beregningene til SSB viser at fordelingseffekten av gratis barnehage er størst for familiene med lavest husholdningsinntekt, og familiene som tjener rett over grensen for å motta moderasjon. Figur 5.2 viser den relative inntektsøkningen gratis barnehage vil utgjøre for familiene, etter husholdningens bruttoinntekt. Familier som er rett under inntektsgrensen for moderasjon, får den samme relative inntektsøkningen av gratis barnehage som familier med en husholdningsinntekt på 1,35 millioner. Dette kommer av at moderasjon på pris gjør at disse familiene i dag betaler mindre enn maksimalprisen. Familier med moderasjon på pris vil få mindre i absolutte kroner enn familier uten moderasjon.



Figur 5.2 Relativ inntektsøkning av gratis barnehage som andel av brutto husholdningsinntekt

Kilde: Beregninger av SSB basert på LOTTE-modellen, utført på bestilling fra arbeidsgruppen

De største fordelingsseffektene oppstår gjennom styrking av barns humankapital, bedre skoleprestasjoner, høyere utdanningsnivå og redusert behov for kompenseringse tiltak senere i livet ifølge internasjonal forskning (OECD, 2025). Norsk registerforskning gir ytterligere støtte: Havnes og Mogstad (2015) finner at universelle barnehageordninger kan ha sosialt utjevningseffekter over livsløpet, noe som også bekreftes av SSBs analyser, da særlig for barn i familier med lavere sosioøkonomisk bakgrunn.

Videre kan gratis barnehage også påvirke fordelingsseffektene gjennom økt arbeidsdeltakelse blant foreldre. Barnehage er en av de mest sentrale ordningene for å muliggjøre høy arbeidsdeltakelse, særlig blant kvinner, og for å redusere sosiale forskjeller i tilknytning til arbeidslivet. SSB anslår at gratis barnehage vil påvirke foreldreøkonomien gjennom at arbeidstilbudet øker. Dette skjer fordi SSB antar at foreldrene øker hvor mye de jobber som følge av at barna går i barnehagen. Bedre økonomi i husholdningen kan være positivt for barnas utvikling og trivsel og dermed bidra til sosial utjevning.

For foreldre med lav eller ustabil inntekt kan et gratis barnehagetilbud gi større økonomisk handlingsrom, mindre risiko ved å øke stillingsprosenten og bedre muligheter til å stå i arbeid over tid på grunn av lavere økonomisk risiko ved barnehagedeltakelse. Økonomisk usikkerhet er en dokumentert barriere for både tidspunktet for første barn og ønsket om flere barn (NOU 2026: 2). Gratis barnehage gir en mer stabil og forutsigbar økonomisk situasjon for flere småbarnsfamilier.

Gratis barnehage gjør at det relative inntektsbortfallet ved å benytte barnehage framfor å ha barnet hjemme og motta kontantstøtte blir mindre. SSB forventer en reduksjon på om lag 1200 husholdninger som mottar kontantstøtte. Kontantstøtten gir i dag økonomiske insentiver til å utsette barnehagestart, særlig for lavinntektsfamilier (Meld. St. 28 (2024–2025); NOU 2026: 2). Dette bekreftes av erfaringer fra kommuner med gratis barnehage i innsatssonen, som hadde eksempler på familier som ønsker å utsette barnehagestart for å fortsatt få kontantstøtte, særlig fordi grensegangene mellom kontantstøtte og deltids plass var uavklarte. Samtidig er kontantstøtten en god kompensasjon for de familiene med barn født etter 1. desember og som ikke har rett på barnehageplass før i august.

5.5.3 Endrede forutsetninger for kvalitet

Barnehagen har et tydelig samfunnsmandat om å gi barn en trygg og utviklende barndomsarena, samtidig som den fremmer læring, danning og sosial utjevning. Gratis barnehage kan forsterke dette mandatet ved å øke deltakelsen, særlig blant barn fra lavinntektsfamilier og minoritetsspråklige familier. Dersom gratis barnehage fører til økt deltakelse uten at barnehager har høy kvalitet, kan utjevningseffekten bli begrenset. Gratis barnehage kan i verste fall føre til økt press på barnehager som allerede har lav kvalitet. Samtidig mangler det en del kunnskap om kvaliteten i barnehagene. Det er derfor vanskelig å forutsi hvordan gratis barnehage faktisk vil påvirke kvaliteten på barnehagetilbudet. Gratis barnehage vil ikke automatisk utjevne forskjeller dersom kvaliteten i barnehagen ikke styrkes samtidig, særlig i områder med mange barn i sårbare livssituasjoner.

SSB anslår at innføringen av gratis barnehage kan gi en økning i barnehagedeltakelse på omtrent 1 200 barn. I de fleste barnehager vil dette kunne dreie seg om ingen eller få ekstra plasser, og endringen vil for de fleste kunne være håndterbar innenfor dagens kapasitet. Utfordringsbildet kan likevel være annerledes i noen barnehager i levekårsutsatte områder, der deltakelsen i utgangspunktet er lavere. I disse barnehagene vil det være størst sannsynlighet for at flere barn kommer inn, og selv en liten økning i antall barn kan skape særlige utfordringer i barnehager der rekruttering av kvalifisert personale er vanskelig, eller lokalene ikke har plass til flere barn.

En oppskalering av barnehagetilbudet, utløst av lave priser eller universelle rettigheter, kan føre til press på strukturkvaliteten dersom bemanning, kompetanse og styring ikke bygges ut parallelt. Erfaringer fra Quebec i Canada viser at barnehagetilbud som holder et minimalt kvalitetsnivå, fører til vedvarende negative effekter på barns sosioemosjonelle utvikling og livsutfall i ungdomsårene (Baker et al., 2019). Lav pris og universell tilgang, uten tydelige kvalitetskrav, kan derfor svekke kvaliteten og i verste fall forsterke ulikhet. Det er derfor nødvendig å følge med på hvordan gratis barnehage slår ut på kvaliteten i barnehagene da økt deltakelse kan føre til økt press i en allerede presset sektor.

5.5.4 Bortfall av moderasjonsordninger

Gratis barnehage vil fjerne flere økonomiske barrierer for å bruke barnehage. Selv om det allerede i dag finnes moderasjonsordninger for familier med lav inntekt, viser erfaringene at noen foreldre ikke kjenner til disse ordningene, finner søknadsprosessen vanskelig eller ikke ønsker å benytte seg av ordningene fordi det kan oppleves stigmatiserende. Når barnehage koster noe og en forelder likevel er hjemme, så vil det ofte ikke være naturlig å benytte seg av et tilbud som koster penger. Gratis barnehage kan styrke barnehagen som en del av utdanningsløpet for barnet, og flere foreldre kan ønske at barna går i barnehage selv om de ikke er i arbeid.

Gratis barnehage kan ha viktige symbol- og likhetsvirkninger ved at barnehagens plass i utdanningsløpet blir tydeligere, og ved bortfall av eventuell stigmatisering knyttet til det å bruke moderasjonsordninger. Dette kan gjøre at flere familier enn i dag velger å la barnet begynne i barnehage. Det gir forutsigbarhet for familier ettersom det vil være politisk vanskelig å gjeninnføre foreldrebetaling etter en slik reform.

Bortfall av foreldrebetalingen og moderasjonsordningene vil også redusere administrasjonskostnader rundt informasjonsarbeid, saksbehandling og oppfølging av inkassosaker. Det vil være positivt for flere familier å slippe tilleggsbelastningen som inkassosaker gir.

5.5.5 Kostpenger og tilleggsutgifter kan øke og skape uønsket variasjon

Kostpenger er regulert i forskrift om foreldrebetaling i barnehager. Noen barnehager tar også betaling for tilleggsutgifter, men dette er ikke regulert. Kostpenger og andre tilleggsutgifter er ikke knyttet til husholdningens inntekt, og det er variasjon mellom hvor mye som tas. Større kommuner har ofte mange ulike

barnehagetilbud, mens i mindre kommuner er valgmulighetene begrenset. Flertallet av norske barn bor i områder med flere barnehager å velge mellom, noe som kan gjøre at kostpenger og tilleggsutgifter bidrar til å påvirke hvilken barnehage foreldrene velger. Noen kommuner har gitt innspill til arbeidsgruppen om at flere familier med moderasjonsordninger ikke har råd til å betale høye kostpenger. Selv om familiene har tilnærmet gratis barnehage grunnet moderasjonsordningene, oppleves kostpengene som et hinder for deltakelse.

Variasjonen i kostpenger kan bli enda større når barnehagen blir gratis, dersom kost ikke inngår i forståelsen av gratisprinsippet i barnehagesektoren. Arbeidsgruppens forståelse av gratis barnehage er at barnehagene fortsatt kan kreve kostpenger. I og med at foreldrene vil få mer i disponibel inntekt når foreldrebetalingen bortfaller, kan det føre til at barnehagene setter opp prisene på kost. Dagens regelverk sier at kostpengene ikke skal overstige barnehagens faktiske utgifter til mat og drikke, men det kan likevel tenkes at barnehagene øker prisene innenfor regelverket. Hvis dette blir utbredt, og forskjellene i kostpenger blir store, kan det føre til større sosiale skiller i valg av barnehage fordi den relative forskjellen i pris mellom barnehagene blir større. Dersom gratis barnehage ikke inkluderer kostpenger, kan det bety at det blir behov for å innføre andre tiltak for å sørge for at kostpenger ikke blir en barriere for deltakelse. Arbeidsgruppen mener derfor det bør ses på ordninger som sikrer like muligheter for barnehagedeltakelse.

5.6 Oppsummering og arbeidsgruppens vurderinger

Gratis barnehage kan styrke sosial utjevning på kort og lang sikt. Effekten vil imidlertid avhenge av flere forhold knyttet til deltakelse og kvalitet. I dag varierer barnehagebruken betydelig mellom ulike grupper. Å ikke delta eller å vente med barnehagedeltakelse er mest vanlig blant familier der en forelder er hjemme, i lavinntektsfamilier, i familier med minoritetsbakgrunn og blant de yngste barna. Årsakene handler ikke bare om økonomi, men også om verdivalg, tillit til barnehagen og kulturelle preferanser. SSB anslår at gratis barnehage kan føre til noe økt deltakelse, særlig blant barn som i dag begynner senere eller ikke deltar i det hele tatt. Både norske og internasjonale studier viser at tidlig nok og stabil deltakelse i barnehage har særlig stor betydning for barn i sårbare livssituasjoner, men forutsetter at kvaliteten på tilbudet er høy. Det er også slik at barn i sårbare livssituasjoner i større grad påvirkes negativt av lav barnehagekvalitet enn andre barn.

Norge har allerede et sterkt regulert barnehagesystem gjennom barnehageloven med forskrifter, særlig gjennom rammeplanen, bemanningsnormen og pedagognormen. Disse rammevilkårene gir et solid fundament for kvalitet, og Norge skiller seg positivt fra mange land som mangler slike strukturer. Likevel viser forskning at kvaliteten på barnehagetilbudet varierer betydelig i Norge, og denne variasjonen påvirker hvorvidt barnehagen faktisk virker utjevne. Barn fra familier med lavere sosioøkonomisk bakgrunn begynner ofte senere i barnehagen sammenlignet med barn fra familier med høyere sosioøkonomisk bakgrunn. I

tillegg viser norsk forskning at barn fra familier med høyere utdanning oftere går i barnehager med høyere kvalitet.

Gratis barnehage vil fjerne behovet for dagens moderasjonsordninger, som noen foreldre enten ikke kjenner til eller kan oppleve som stigmatiserende. Arbeidsgruppen mener at dette kan senke terskelen for deltakelse og skape mer likeverdige innganger til barnehagen. Samtidig finnes det risiko for at kostpenger og tilleggsutgifter kan øke hvis kun foreldrebetalingen for barnehageplassen bortfaller. En eventuell økning av pris kan skape nye økonomiske barrierer, større uønsket variasjon mellom barnehager og gjøre foreldrenes valgfrihet mindre for enkelte grupper. I dag varierer kostpenger og tilleggsutgifter betydelig mellom barnehager, og for familier med svært lav inntekt kan selv små beløp være belastende.

Dersom gratis barnehage fører til at flere søker plass uten å bruke den jevnlig, kan det ha konsekvenser for barnets trivsel og utvikling og den sosialt utjevne effekten av å gå i barnehage. SSB anslår at gratis barnehage kan styrke arbeidsdeltakelsen og familieøkonomien ved å fjerne en løpende utgift for småbarnsfamilier (Gunnæs et al., 2026). Når foreldrebetalingen bortfaller, senkes terskelen for å jobbe mer eller tidligere på grunn av lavere økonomisk risiko ved barnehagedeltakelse, særlig for foreldre med lav eller ustabil inntekt. Dette kan gi økt økonomisk forutsigbarhet i småbarnsfasen og gjøre det lettere å delta i arbeidslivet.

Arbeidsgruppen mener at gratis barnehage alene vil ha begrenset påvirkning på økt deltakelse og ikke er tilstrekkelig i seg selv for å bidra til sosial utjevning. For at barnehagetilbudet i Norge skal bidra til reell sosial utjevning, må gratis barnehage ses i sammenheng med andre sentrale faktorer som kvalitet, kapasitet og bemanning. I tillegg kan variasjon i kostpenger og andre tilleggskostnader skape barrierer. Når gratis barnehage innføres, mener vi det er nødvendig å vurdere hvordan ordningen kan kombineres med målrettede tiltak som informasjons- og tillitsarbeid, styrket språkstøtte, åpne barnehager, styrket bemanning og rekruttering av kvalifisert personale, som vi vet har særlig stor betydning for integrering, deltakelse og sosial utjevning.

6 Kapasitet og opptak

Barnehagens ressurser til bemanning, økonomi, lokaler og utendørs areal er avgjørende for kapasiteten i barnehagene. Kapasitet handler om alle de fysiske og økonomiske rammene rundt barnehagetilbudet. Bemanningen og kompetansen i barnehagen er også en viktig faktor for å avgjøre kapasitet til å ta imot barn, som beskrevet i kapittel 4. Veiledende norm for barns lekeareal inne er 4 kvadratmeter netto per barn over tre år og om lag 1/3 mer (ca. 5,3 kvadratmeter) per barn under tre år (Kunnskapsdepartementet, 2006). Utearealet i barnehagen bør være om lag seks ganger så stort som leke- og oppholdsarealet inne. Kommunen kan godkjenne en barnehage med et annet areal enn normen etter en konkret vurdering (Utdanningsdirektoratet, 2015).

Barnegruppene har endret seg de siste årene, og det er flere barn med behov for støtte og tilrettelegging i barnehagene. Det har blant annet vært en stor økning i andelen ettåringer. Barn i alderen null til to år krever mer oppfølging og er mer sensitive for stress. Andel minoritetsspråklige barn, andel barn som får spesialpedagogisk hjelp og andel barn under to år i barnehage har økt siden 2014 (Utdanningsdirektoratet, 2026d). Mange kommuner og barnehager forteller at barna har lengre oppholdstid i barnehagen enn tidligere, og familiene bruker barnehageplassen flere uker i feriene. Dette kan samlet kreve mer kapasitet av barnehagene og kommunene.

6.1 Barnehageopptak

Kommunen er lokal barnehagemyndighet og har det helhetlige ansvaret for barnehagetilbudet i sin kommune. Ansvaret kommunen har for å oppfylle den lovfestede retten til barnehageplass kan enten oppfylles ved å drifte egne kommunale barnehager, eller gjennom å gi tilskudd til private barnehager som er godkjent etter barnehageloven, eller en kombinasjon av både kommunale og private barnehager.

Barn som fyller ett år senest innen utgangen av august, har rett til plass fra august. Barn som fyller ett år i henholdsvis september, oktober og november, har rett til plass fra måneden de fyller ett år (Barnehageloven, § 16). Kommunen har en plikt til å legge til rette for en samordnet opptaksprosess, og brukernes ønsker og behov skal tillegges stor vekt ved selve opptaket. Ved en samordnet opptaksprosess skal likebehandling av barn og likebehandling av kommunale og private barnehager sikres (§ 17). Den lovfestede retten til barnehageplass i barnehageloven § 16 er en minimumsforpliktelse for kommunen, og kommunen eller en privat barnehage står fritt til å tilby barnehageplass før retten inntreffer. Kommunen får ikke finansiering fra staten for barn som ikke har rett til plass.

Boks 6.1 Om tilskudd til private barnehager

Private barnehager får driftstilskudd fra kommunen per heltidsplass. Tilskuddet beregnes ut fra gjennomsnittlige ordinære driftsutgifter per heltidsplass i tilsvarende kommunale barnehager, og grunnlaget for beregningen er kommuneregnskapet to år før tilskuddsåret. Kommunale og private barnehager kan velge å ta inn barn som ikke har rett til barnehageplass, og det er uten betydning for tilskuddsberegningen om barna i den private barnehagen har rett til plass eller ikke. Det innebærer at private barnehager kan ta inn barn som ikke har rett til barnehageplass, og at dette utløser rett til tilskudd for den private barnehagen, uten at kommunen er kompensert for det.

Private barnehager skal hvert år rapportere om antall barn, barnas alder og oppholdstid i barnehagen per 15. desember. Det er denne rapporteringen som danner grunnlaget for kommunens beregning av tilskuddet til de private barnehagene. I løpet av året kan barnetallet i barnehagene endre seg fordi barn slutter i barnehagen eller fordi barnehagen tar opp barn utenom hovedopptaket i kommunen. Kommunen kan i lokal forskrift bestemme at de private barnehagene skal rapportere om antall barn, barnas alder og oppholdstid ved flere tidspunkter i tilskuddsåret, og hva som skal til for at tilskuddet skal endres i løpet av året. Med slike lokale rapporteringer kan kommunen fange opp endringer i barnetallet som gjør at tilskuddet justeres. I tillegg til dette har alle barnehager en plikt til å rapportere til kommunen om store aktivitetsendringer i barnehagen, som for eksempel nedleggelse av en avdeling. I slike tilfeller skal også kommunen beregne tilskuddet til barnehagen på nytt igjen. Dersom kommunen har få rapporteringstidspunkter, kan det ta tid før den private barnehagen får tilskuddet justert som følge av at den har fått færre eller flere barn etter 15. desember.

Stortinget vedtok 6. juni 2025 endringer i barnehagelovens regler om styring og finansiering av barnehagesektoren. Kunnskapsdepartementet fastsatte 23. mars 2026 en ny forskrift om finansiering av private barnehager. De nye reglene om finansiering av private barnehager vil få virkning fra og med tilskuddsåret 2027.

Alle barnehager skal ha vedtekter. Vedtektene skal gi opplysninger som er av betydning for foreldrenes forhold til barnehagen, blant annet om opptakskriterier og barnehagens åpningstid. Private barnehager kan i vedtektene fastsette egne regler om prioritering ved opptak av barn i sine barnehager, jf. barnehageloven § 8 bokstav c. Barn med nedsatt funksjonsevne eller som det er fattet vedtak om etter enkelte bestemmelser i barnevernsloven, har lovfestet prioritet (§ 18), og det er kommunens ansvar å sikre at barn med rett til prioritet får plass i barnehage. Disse barna går foran andre søkere ved tildeling av plass i både de kommunale og de private barnehagene. Utover det kan de private barnehagene prioritere søkerne

i tråd med sine egne regler for opptak, og kommunen må respektere barnehagens vedtektsfestede opptakskrets og prioriteringer ved opptak i den samordnede opptaksprosessen.

Dagens regelverk og organiseringen av barnehageopptaket kan være krevende for familier med barn født i desember og på våren. Familier med barn født i desember risikerer å stå uten barnehageplass for sitt barn i åtte til ni måneder etter endt foreldrepermisjon. Noen kommuner og barnehager tar allerede inn barn som fyller ett år i desember og på våren. Kommunen er i utgangspunktet ikke finansiert for barn som ikke har rett til plass, og det kan være krevende for noen kommuner å finne nok plasser til de som har rett til plass, mens andre kommuner har overskudd av plasser.

Arbeidsgruppen har gjennom sitt arbeid fått en forståelse for at det i de fleste kommuner er nok barnehageplasser til at alle med rett til plass kan få en plass. Derimot er ikke alltid den ledige kapasiteten på steder foreldrene ønsker, for eksempel på grunn av lang reisevei til barnehagen. For de familiene det gjelder, kan det bety at det ikke oppleves som et reelt tilbud å ha plass i disse barnehagene.

Boks 6.2 Eksempel fra Tromsø kommune

I april 2025 sto Tromsø kommune overfor en krevende situasjon, der 72 barn som hadde rett til plass høsten 2025, fikk avslag på søknad om barnehageplass. Barnehagene hadde holdt igjen på inntak av nye barn på grunn av mangel på personale, selv om det var tilgjengelig areal til omtrent 100 barn. I tillegg var 67 barn som ikke hadde rett til plass, tatt opp i hovedopptaket i private barnehager. Kommunen hadde ingen mulighet til å pålegge de private barnehagene å kun prioritere barn med rett til plass.

Lovbestemmelsene om forsvarlig bemanning og barns rett til plass i barnehage ble dermed stående i en skvis. Tilbakemeldingen fra statsforvalteren var at kommunen ikke kan bryte barns individuelle rett til plass, og at begge kravene i barnehageloven må oppfylles. Kommunen har ikke anledning til å prioritere hvilket lovbrudd den skal begå.

Innen utgangen av juni hadde likevel alle de 72 barna som først fikk avslag, fått plass i private og kommunale barnehager med oppstart høsten 2025.

Fleksibelt opptak og bruk av plass

Noen familier som har barn som blir ett år i desember eller på våren, ønsker barnehageplass når foreldrepermisjonen er avsluttet, men har ikke rett på plass før i august. I dag får flere av disse barnehageplass før den lovfestede retten trer inn. Ved utgangen av 2025 gikk 1 600 ettåringer født i desember og 2 700 barn under ett år i barnehage (Utdanningsdirektoratet, 2026d). Ved utgangen av 2018 gikk 2 000 av ettåringer født i desember og 2 200 barn under ett år i barnehage. Dette viser at antallet barn som går i barnehage uten å ha lovfestet rett til barnehageplass, har holdt seg stabilt siden innføringen av rett til barnehageplass fra fylte ett år for barn født i november, men at antall barn under ett år har økt. Selv om det er mange barn

som er født i desember som får tilbud om en barnehageplass før retten til plass trer inn, er det også mange som ikke får det. Per 15. desember 2025 sto 7 000 barn på venteliste for å få plass i barnehage. For disse familiene kan barnehageopptaket oppleves uforutsigbart. Det kan være en stor økonomisk belastning å stå uten inntekt i tiden mellom foreldrepermisjonen til retten til barnehageplass trer i kraft.

Det er opp til kommunen å avgjøre hvordan barnehageopptaket skal organiseres innenfor rammene av barnehage-loven § 17. Det betyr at kommunen selv velger om den skal ha ett hovedopptak, flere opptak eller løpende opptak.

Alle godkjente barnehager i en kommune, både private og kommunale, har en plikt til å samarbeide om opptak av barn. Tidspunktet for opptak kan variere fra kommune til kommune. Så vidt arbeidsgruppen er kjent med, varierer det også hvordan de kommunale og private barnehagene samarbeider om opptaket utover hovedopptaket i kommunene.

Vi har lite kunnskap om hvordan barn i barnehage opplever tilbudet når det er tilvenning for nye barn flere ganger i løpet av året. Stavanger kommune har en pågående prøveordning med fleksibelt barnehageopptak, der forskere fra Universitetet i Stavanger har fulgt oppstarten på de avdelingene som har gjennomført fleksibelt opptak (Stavanger kommune, 2024). Resultatene fra foreløpige analyser peker på at ettåringer som startet i august og nettopp var ferdige med oppstart i barnehagen, på nytt opplevde endringer og brudd i relasjoner som følge av at nye barn begynte i barnehagen senere på året. Det var flere krevende perioder hvert år for de berørte ansatte. Forskerne peker på at det er håndterlig, men at det krever ansatte med lang erfaring som jobber forskningsbasert og systematisk, og med faglig og personlig engasjement.

Kontantstøtte

Kontantstøtten er en støtteordning til foreldre som har barn mellom 13 og 19 måneder, og som ikke har fulltids plass i barnehage. Kontantstøtten skal bidra til at familiene får mer tid til omsorgen for egne barn og gis reell valgfrihet når det gjelder omsorgsform for barnet. I tillegg skal det bli mer likhet i overføringene den enkelte familie mottar til barneomsorg fra staten, uavhengig av hvordan tilsynet ordnes (Kontantstøtteleven, 2025, § 1). Kontantstøtten vil også være et økonomisk bidrag til familier som venter på tidspunktet for at retten til barnehageplass trer inn. En kommune i innsatssonen nevnte for arbeidsgruppen at det var uklart hvordan kontantstøtteordningen skulle fungere når barnehagen ble gratis. Det er for eksempel mulig å motta kontantstøtte samtidig som barnet har en deltids plass. Innføring av gratis barnehage kan føre til at deltids plasser forsvinner, og muligheten for å både motta kontantstøtte og ha barnehageplass samtidig vil måtte utgå. Dette kan være riktige vurderinger når barnehagen er gratis. Samtidig kan det være en fordel at foreldre både kan få en gratis deltids plass og samtidig motta noe kontantstøtte fordi det for noen vil gjøre at de bruker barnehagetilbudet. Det kan derfor være viktig at innretningen for kontantstøtte ses på eller klargjøres, når barnehagen blir gratis.

Innrapporteringsystem for barnehagene

BASIL er Utdanningsdirektoratets innrapporteringsystem for barnehagene. Det brukes til å samle inn og kontrollere data om barnehager i Norge. Tidspunktet for rapporteringen i BASIL kan påvirke oppstart for barna. Det var for eksempel tilfellet for en familie som ønsket barnehageplass, men ville vente med oppstart til januar. Dette ble beskrevet som en utfordring, fordi BASIL-rapporteringen tar utgangspunkt i barna som går i barnehagen per 15. desember. I praksis har det blitt tolket slik at barnet faktisk må ha startet i barnehagen eller at foreldrene har begynt å betale for plassen innen denne datoen.

Det ser i utgangspunktet ikke ut som at gratis barnehage vil utløse behov for endringer i BASIL. Hvis flere barn starter i barnehagen fordi tilbudet blir gratis, kan det også være flere som ønsker å få plass, men vil vente med selve oppstarten. Det kan oppstå behov å se nærmere på rapporteringstidspunkt og eventuelle andre forhold i BASIL når barnehagen blir gratis.

Utdanningsdirektoratet har fått i oppdrag å etablere individregistre over barn i barnehager, jf. tildelingsbrev for Utdanningsdirektoratet 2026, oppdrag nr. 2026-02. Løsningen vil erstatte deler av dagens BASIL og basere seg på dataoverføring fra de oppvekstadministrative systemene som kommunene benytter i dag.

6.2 Åpningstider

Barnehagens vedtekter skal gi opplysninger om barnehagens åpningstider. Åpningstidene bør legges til rette for å kunne oppfylle kravet om tilstrekkelig bemanning til at personalet kan drive en tilfredsstillende pedagogisk virksomhet, bidra til høy kvalitet i barnehagen og samtidig gi foreldrene mulighet til å hente og levere barna i et tidsrom som gjør at de får utført jobben sin. Dette betyr for eksempel at det i typiske pendlerkommuner ofte kan være behov for lengre åpningstider.

Fra 1. august 2026 får kommunen hjemmel til å gi lokal forskrift om krav til åpningstider for barnehagene i kommunen (Innst. 510 L (2024–2025)). Hjemmelen kan kun benyttes for å gi forskrift om minimum åpningstid og maksimum feriestengt i kommunen. Det innebærer at kommunen *ikke* kan bestemme maksimal åpningstid/minimum feriestengt.

Det er forskjeller i barnehagenes åpningstider, både innad i kommunene og i landet for øvrig. Forskjellene er likevel ikke store. En barnehage er vanligvis åpen mellom 7 og 11 timer om dagen, og landssnittet i 2025 lå på 9,5 timer (Utdanningsdirektoratet, 2026g). Bemanningsnormen stiller minstekrav om et visst antall årsverk som er avsatt til det ordinære og direkte arbeidet med barna i barnehagen, men stiller ikke krav om at disse ansatte er til stede hele åpningstiden. Dersom en eller flere av de ansatte er fraværende, oppfyller barnehagen bemanningsnormen i form av årsverk, men det kan likevel bety at bemanningen ikke er tilstrekkelig til at personalet kan drive en tilfredsstillende pedagogisk virksomhet, som barnehageloven også krever. Det betyr at kommuner med svært ulike åpningstider i utgangspunktet kan oppfylle bemanningsnormen med samme

antall ansatte i løpet av en dag, gitt at bemanningen vurderes som tilstrekkelig for å drive tilfredsstillende pedagogisk virksomhet.

Barnehagene i de minst sentrale strøkene er åpne omtrent en halvtime kortere enn i de mer sentrale strøkene, med unntak av Oslo og områdene rundt (Utdanningsdirektoratet, 2026g). Det er også store ulikheter mellom fylkene, der barnehagene i Østfold ligger klart på topp med de lengste åpningstidene. Barnehagene i Troms og Finnmark har de korteste åpningstidene.

Åpningstidene må reflektere familienes behov for å ha barna i barnehage mens de er på jobb. Samtidig er det flere kommuner som har måtte redusere åpningstidene på grunn av manglende bemanning. Det har oppstått spørsmål om foreldrene har krav på redusert betaling når barnehagene må stenge eller redusere åpningstidene på grunn av mangel på ansatte. Erfaringer fra kommunene i innsatssonen var at det var enklere for kommunene å redusere åpningstidene når barnehagen var gratis, fordi foreldrene ikke betalte noe for tjenesten og derfor ikke følte de hadde «krav på» den samme åpningstiden som når de betalte for tjenesten. En av kommunene viste til at det var mindre reaksjoner fra foreldrene når de måtte regulere åpningstid etter kapasitet.

I noen tilfeller har barnehagene behov for å stenge barnehagen tidligere en dag eller flere som et midlertidig tiltak dersom det er høyt fravær av ansatte. I en spørreundersøkelse gjennomført av Respons Analyse på vegne av Utdanningsforbundet har litt over 1000 styrere i barnehager svart på spørsmål om bemanning (Respons Analyse, 2025). I undersøkelsen forteller én av fire styrere at de har vært nødt til å redusere åpningstidene midlertidig eller stenge en avdeling på grunn av mangel på ansatte.

6.3 Administrasjon av moderasjonsordningene

Gjennom kunnskapsinnhentingene arbeidsgruppen har gjort, har det kommet fram at det er noen utfordringer med dagens moderasjonsordninger som gjør at ordningene ikke nødvendigvis treffer så godt. Mange kommuner har automatisert søknadssystemene, og kommunens administrasjonskostnader er blitt redusert. Samtidig er mange av utfordringene med ordningene knyttet til at familiene må søke for å få moderasjon. Familier som kvalifiserer til én eller flere av moderasjonsordningene, vet ikke nødvendigvis om ordningene, og betaler dermed mer enn de må. Det kan også være familier som ikke søker barnehageplass fordi de ikke vet at de har krav på moderasjon, eller som synes søknadsprosessen er vanskelig. Det er heller ikke alle som vet at de må søke på ordningene hvert enkelt år. Dette gjør at familiene får en større regning når barnehageåret begynner i august, og at de først da blir klar over at de må søke også dette året. Saksbehandlingstiden kan føre til flere måneder med høye regninger som familien ikke er i stand til å betale. Gjennom arbeidsgruppens kunnskapsinnhenting, ble oppfølging av ubetalte regninger og inkassosaker også trukket fram som en utfordring.

6.4 Mulige konsekvenser av gratis barnehage

Arbeidsgruppen tror at innføring av gratis barnehage kan føre til at flere benytter seg av retten og at adferd til bruk av plass endres. Dette vil blant annet kunne påvirke kapasiteten og opptakssystemet. Det har lenge vært et uttalt mål at barnehagen skal være tilgjengelig for alle familier som ønsker det. For at retten skal oppleves som reell, har lokale og nasjonale myndigheter gjort en ekstra innsats for å rekruttere barn fra familier som av ulike grunner kan ha større behov for et barnehagetilbud, gjennom tiltak som for eksempel moderasjonsordningene.

Barnehagesektoren står overfor komplekse utfordringer knyttet til kapasitet, finansiering og styring. Ved frafall av foreldrebetaling vil hele finansieringen av barnehageplassen komme fra rammetilskuddet til kommunene. Det betyr at sektoren i større grad blir avhengig av lokale prioriteringer for å opprettholde og utvikle kvaliteten på barnehagetilbudet. Gratis barnehage kan få konsekvenser for oppholdstid, behovet for og muligheten til deltids plass, og opprettholdelsen av tilbudet om åpne barnehager. Foreldres oppfatning av barnehagen kan endres når det gjelder barnehages rolle som en del av utdanningsløpet. I tillegg kan gratis barnehage påvirke hvor forpliktende foreldrene opplever barnehagetilbudet. Foreldres behov for fleksible løsninger kan komme i konflikt med barnehagens behov for struktur og forutsigbarhet, noe som kan påvirke det pedagogiske arbeidet.

6.4.1 Uhensiktsmessig bruk av plass og skjev fordeling av kapasitet

Gratis barnehage kan føre til mer uhensiktsmessig bruk av plass og skjev fordeling av kapasitet. Gjennom arbeidet er vi gjort kjent med eksempler på dette. Det er få tilfeller, men arbeidsgruppen er urolig for at omfanget kan øke når barnehagen blir gratis.

Arbeidsgruppen er gjort kjent med at noen familier har flere barnehageplasser samtidig eller holder av en plass de ikke bruker. Det kan for eksempel være tilfeller der foreldre søker om og tar imot en barnehageplass, som de holder av til de mener barnet er klar for å starte eller de er ferdig med foreldrepermisjonen. Noen familier har av ulike grunner to barnehageplasser. Det kan se ut som dette er noe som øker ettersom barnehageplassen blir rimeligere. Intervjuene med kommuner i innsatssonen viste også noen, men ikke mange, eksempler på dette. Det er også eksempler på dette i andre kommuner på Østlandet der barnehagen ikke er gratis.

Noen av kommunene i innsatssonen trakk frem at det var noen få eksempler på barn som har barnehageplass, men ikke bruker den. De mente det kunne være fordi barnehagen er gratis. Arbeidsgruppen er blitt gjort kjent med at kommuner ser en økning av barn som bytter barnehage ofte. Dette ble trukket fram av kommuner både med og uten gratis barnehage. Gratis barnehage kan føre til at flere foreldre søker og tar imot en barnehageplass, uten å ta den i bruk. Dette vil være enklere å gjøre med et gratis barnehagetilbud.

Dagens regelverk åpner opp for at barn som ikke har rett til plass, kan få plass. Både kommunale og private barnehager kan ta inn barn som ikke har rett til plass, og flere gjør det dersom de har ledig kapasitet. Samtidig har kommunen et ansvar

for å sikre barnehageplass for alle barn med rett til plass. At kommunen og private barnehager tar inn barn som ikke har rett til plass, er positivt for foreldre som har behov for å komme i arbeid og har barn som er født mellom desember og august. Det er også positivt for samfunnet at foreldre kommer i arbeid eller sysselsetting. Men det kan skape utfordringer hvis private barnehager tar inn barn som ikke har rett til plass, når kommunen har barn som har rett til plass på venteliste. Dette kan skape utfordringer for kommunen som har ansvar for at barn med rett til plass får det. Gratis barnehage kan føre til at familiene til barn som ikke har rett til plass, i enda større grad søker om og får en plass før de faktisk skal bruke den.

Å holde av en plass kan være positivt for barnehagen og familien fordi barnet kan starte i barnehagen når barnet er klar eller modent for det. Det kan også være flere grunner til at familien ønsker akkurat den plassen, f.eks. søsken med plass i barnehagen, reisevei eller barnehagens mattilbud. Det kan også være positivt for barnehagen å ha tider på året med færre barn, men like mange ansatte. Det kan gi de ansatte overskudd og mer tid til barna som går i barnehagen. Det er også eksempler på barn som jevnt over er lite i barnehagen. Dette kan være uheldig for barnet, som risikerer å ikke bli trygg og godt kjent med personalet og de andre barna, eller å få stort nok utbytte av det pedagogiske tilbudet.

Samtidig kan det være uheldig å holde av plass eller ha en barnehageplass familiene ikke bruker, fordi det kan føre til at kapasitet og tilskudd ikke går dit barna er. Kommunene og barnehagene har knapphet på ressurser og kompetent arbeidskraft, og det er viktig at kapasitet går dit det er behov. Det at ressurser går til plasser som ikke brukes, kan legge et ytterligere press på kommunene. På den annen side er kommunene tjent med at alle som ønsker plass, også barn som ikke har rett, får dette dersom dette bidrar til at foreldre kommer i sysselsetting og at flere barn får en god start. Dermed kan summen av at flere barn går i barnehage, likevel lønne seg, selv om det vil være noen som holder av plass i lengre perioder.

Arbeidsgruppen mener at det viktig at familier som ønsker barnehageplass får det, og at ressursene går dit barna er. I barnehageopptaket skal brukernes ønsker og behov tillegges stor vekt, og likebehandling av barn og likebehandling av kommunale og private barnehager skal sikres (Barnehageloven, §17). Arbeidsgruppen vil trekke fram at kommunen og private barnehager skal samarbeide om opptaket, og at mange kommuner og private barnehager har et godt samarbeid om dette. Kommunene og barnehagene har utfordringer med nok arealer og tilgang på ansatte, og det er viktig at ressursene går dit det er behov for det. Det er derfor viktig at det utredes mekanismer som sikrer at opptak av barn i kommunene forgår på en slik måte at kommunen kan oppfylle sine plikter overfor innbyggerne.

Arbeidsgruppen vil trekke fram at kommunen og private barnehager kan ha vedtekter som hindrer at barnehageplassen blir stående ubrukt. Arbeidsgruppen er kjent med at noen kommuner og barnehager har vedtektsfestet at barnehageplassen kan sies opp ved vesentlig mislighold, eksempelvis dersom

plassen ikke tas i bruk som avtalt.²⁴ Et barn kan imidlertid ikke miste sin individuelle rett til barnehageplass. Flere kommuner og barnehager kan få behov for å regulere dette i sine vedtekter, dersom dette ikke reguleres nærmere i nasjonalt regelverk.

Antall timer i et barnehagetilbud, utenom hva som skal regnes som en deltidsplass og en heltidsplass, er ikke regulert i barnehageloven. Åpningstider og feriestengning kan derfor variere mellom kommuner og mellom barnehager. Innføring av gratis barnehage kan reise spørsmål om hvor mange timer i uken som skal være gratis og finansiert av offentlige midler. Lange oppholdstimer i barnehagen handler ofte om at barna trenger et godt sted å være, for eksempel mens foreldrene er på jobb.

Det finnes ikke et felles system for kommunene, barnehageeier og nasjonale myndigheter for å registrere informasjon om familienes faktiske bruk av barnehageplassen.

6.4.2 Flexibilitet i barnehageopptaket

Flere kommuner og barnehager har flere opptak i dag, og tar inn flere barn gjennom året hvis det blir ledige plasser eller av andre grunner. Flere kommuner i innsatssonen har innført løpende opptak. De trakk fram at samarbeidet med private barnehager om hovedopptaket fungerer godt, men det kan oppstå utfordringer ved opptak resten av året.

Gratis barnehage kan utløse et behov for å se nærmere på opptakssystemet. Dersom det er flere som ønsker plass fra det tidspunktet barnet fyller ett år, vil det bety at flere ønsker plass gjennom hele året. Løpende barnehageopptak gir bedre fleksibilitet for dette, men krever også overkapasitet i systemet. Det kan oppleves som krevende for barn og ansatte dersom det er tilvenningsperioder flere ganger i året. Kapasiteten kan variere innad i en kommune, der noen områder kan ha ledige plasser, mens andre steder mangler plasser. Dersom det er for langt eller krevende for foreldre å komme seg til barnehagen, vil de ikke kunne ta plassen i bruk.

Dersom det stilles krav om løpende opptak i en kommune eller fra nasjonale myndigheter, må det ses i sammenheng med økende barnetall. Det kan bli behov for økt finansiering av barnehageplasser for barn som er født fra desember til august, og der foreldrene ønsker oppstart før august. Dette for å bygge kapasitet til flere plasser og sikre at det er høy kvalitet på tilbudet til barna.

Deltidstilbudet er i dag regulert slik at det skal settes lavere foreldrebetaling for et deltidstilbud enn for et heldagstilbud (med deltidstilbud menes avtalt ukentlig oppholdstid under 41 timer). Gratis barnehage kan føre til at tilbudet om deltids plasser forsvinner. Det er allerede få som benytter seg av deltidstilbud i dag, og det er derfor usikkert om gratis barnehage vil ha store konsekvenser på dette. Ved innføring av gratis barnehage bør det komme tydelig informasjon om hvordan kontantstøtte og gratis deltids plass kan kombineres.

²⁴ Dersom dette skjer, kan ikke barnet miste sin individuelle rett til plass i barnehage. Kommunen har en plikt til å sørge for at barn med rett til plass, får retten oppfylt, også i tilfeller hvor et barn mister sin barnehageplass, eksempelvis som følge av vesentlig betalingsmislighold eller annet.

6.4.3 Mindre tid på administrering av foreldrebetaling og moderasjonsordninger

Kommunene og barnehagene bruker i dag tid på administrasjon og informasjon om moderasjonsordningene. I tillegg opplever noen kommuner at det går mye tid til å håndtere restanser fra familier som ikke betaler faktura for foreldrebetalingen. For familiene vil gratis barnehage føre til at de ikke må bruke tid på å søke om moderasjon. Familiene vil fortsatt måtte betale for kostpenger. Det vil derfor kunne være restanser som uansett må håndteres. Arbeidsgruppens forståelse er at restansene oppstår både blant de med moderasjon på foreldrebetaling og de uten moderasjon.

Tilbakemeldinger fra noen av kommunene som har innført gratis barnehage i innsatssonen, tyder på at administrasjon knyttet til foreldrebetaling og moderasjonsordninger reduseres når barnehagen er gratis for alle. Bortfall av fakturering og moderasjonsordninger frigjør tid og reduserer arbeidsbelastningen for kommunene. Dette kan bidra til å frigjøre kapasitet i kommunene til arbeid med andre saker. I SSBs samfunnsøkonomiske analyse av gratis barnehage er det estimert at de administrative besparelsene på landsbasis er 15 millioner ved frafall av moderasjonsordningene. Arbeidsgruppens vurdering er at dette anslaget er for lavt, da det er basert på data fra Oslo kommune, som trolig har stordriftsfordeler knyttet til administrering av moderasjonsordningene. I tillegg til administrasjon av moderasjonsordningene er det i dag også administrasjonskostnader knyttet til restanser på foreldrebetalingen og kostpenger.

Det må forventes at det fortsatt vil være administrasjon knyttet til innkreving av kostpenger og eventuelt andre tilleggsutgifter i kommunene og barnehagene.

En utilsiktet konsekvens av at betalingene forsvinner, er at kommunene mister en mulighet til å oppdage familier med behov for støtte. Mange restanser kan gi kommunene et signal om at dette er familier som trenger mer hjelp. Arbeidsgruppen kjenner ikke til hvor utbredt det er at familier med behov for støtte kun fanges opp gjennom ubetalte regninger fra barnehagene.

6.4.4 Færre åpne barnehager

Åpne barnehager er ikke en del av det lovpålagte barnehagetilbudet, og er ikke med på å oppfylle retten til barnehageplass, men fungerer som en møteplass for barn og deres omsorgspersoner. I åpne barnehager har ikke barna fast plass, men kommer med en omsorgsperson. Mange steder er åpen barnehage en viktig integreringsarena og et tilbud for dem som ikke har barnehageplass. Åpne barnehager som er godkjente etter barnehageloven skal følge rammeplanen, og det skal være en pedagog til stede. De åpne barnehagene fungerer ofte som et første steg mot bruk av det ordinære barnehagetilbudet, der foreldre som ikke er kjent med det norske barnehagesystemet, ser hva et barnehagetilbud kan innebære.

En konsekvens av gratis barnehage kan være at tilbud om åpne barnehager ikke lenger prioriteres, og at flere legges ned. Samtidig kan gratis barnehage også bidra til å forsterke de åpne barnehagene som rekrutteringsarena for det ordinære barnehagetilbudet, og noen kommuner kan derfor velge å styrke det åpne barnehagetilbudet.

Det er forskjellige typer foreldre og barn som benytter seg av åpen barnehage. For noen er det et viktig tilbud i foreldrepermisjonen, der foreldre får mulighet til å treffe andre i samme situasjon samtidig som barnet får vært sammen med andre barn. For andre er åpen barnehage en viktig integreringsarena der de kan øve på norsk, bli kjent med det norske barnehagesystemet og noen steder også få kontakt med andre offentlige instanser. For noen barn blir den åpne barnehagen det stedet de får møtt andre barn. Arbeidsgruppen ønsker å framheve betydningen åpne barnehager fremdeles vil ha som en rekrutteringsarena og supplement til ordinære barnehager selv om barnehage blir gratis.

6.5 Oppsummering og arbeidsgruppens vurderinger

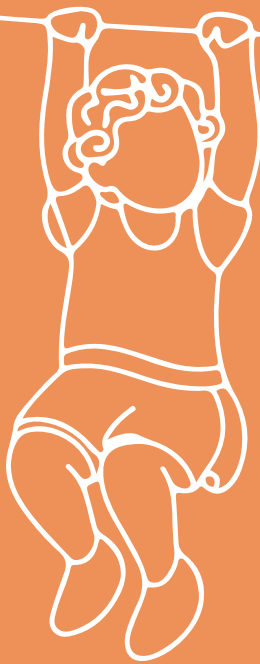
Det er nok kapasitet i barnehagene til barn som har rett til barnehageplass, og som ønsker å benytte seg av retten til plass. Samtidig kan innføringen av gratis barnehage øke etterspørselen og påvirke kapasiteten lokalt. Økt etterspørsel etter plass som følge av gratis barnehage, vil komme i tillegg til forventet vekst i antall barn i barnehagealder og en eventuell utvidelse av retten til plass. Sektoren skal bidra til å oppfylle flere mål – både at foreldrene skal kunne være i utdanning og arbeid, og at barna skal ha et godt pedagogisk tilbud. Barnehagens åpningstider må ivareta dette. I tillegg må det være tilstrekkelig ansatte med relevant kompetanse i hele åpningstiden.

Barnehagene og kommunene har i dag kostnader til administrasjon av moderasjonsordninger og restanser fra ubetalte regninger. Arbeidsgruppen ser at moderasjonsordningene ikke nødvendigvis benyttes av alle i målgruppen, enten på grunn av mangel på informasjon, vanskelige søknadsprosesser eller opplevd stigmatisering ved å kvalifisere til eller søke på ordningene. Gratis barnehage vil fjerne noen av de økonomiske barrierene for barnehagedeltakelse. Dette omtales nærmere i kapittel 5. Innføring av gratis barnehage vil trolig redusere administrasjonskostnadene til kommunene og barnehagene, men det vil fortsatt være behov for å kreve inn kostpenger og eventuelt ta inn betaling for tilleggsutgifter.

Arbeidsgruppen tror at gratis barnehage kan føre til mer uhensiktsmessig bruk av plass og skjev fordeling av kapasitet. Vi mener at det er viktig at familier som ønsker barnehageplass, får det, og at ressursene går dit barna er. Vi vil trekke fram at kommunen og private barnehager skal samarbeide om opptaket, og at mange kommuner og private barnehager har et godt samarbeid om dette. Vi vil også vise til at kommunen og private barnehager kan ha vedtekter som hindrer at barnehageplassen blir stående ubrukt, og at dette blir spesielt viktig når barnehagen blir gratis.

Arbeidsgruppen ønsker å understreke viktigheten av åpne barnehager som en rekrutteringsarena og et supplement til ordinære barnehager, og at dette ikke er et tilbud som bør svekkes fordi det ordinære barnehagetilbudet blir gratis.

Del 3 Samlede vurderinger og modellforslag



7 Arbeidsgruppens samlede vurderinger

Arbeidsgruppen er blitt bedt om å utrede *hvordan* gratis barnehage kan innføres, og ikke *om* gratis barnehage skal innføres. Dette har vært førende for arbeidet. Vi har vurdert konsekvenser innføring av gratis barnehage kan ha for barnehagesektoren, barn og familier, og samfunnet som helhet. Vurderingene tar utgangspunkt i tilgjengelighet og deltakelse, sosial utjevning, bemanningssituasjonen, rekruttering til barnehagelærerutdanningen, opptak og rett til plass, samt økonomiske og samfunnsmessige effekter. Barnets beste skal alltid være et grunnleggende hensyn ved beslutninger og spørsmål som berører barn, og må vurderes ved en innføring av gratis barnehage.

Gratisprinsippet i utdanningssektoren kan forstås på flere måter, og gratisprinsippet er ikke likt i alle deler av utdanningsløpet. Barnehagene skiller seg ut i utdanningssektoren fordi mange barnehager har matservering, og krever dermed også inn kostpenger. I tillegg har barnehagene mulighet til å ta betalt for tilleggsaktiviteter. Arbeidsgruppen har derfor ansett det som en sentral del av vårt mandat å definere hva gratisprinsippet betyr i barnehagesektoren. Vi forstår gratisprinsippet i barnehagesektoren som fravær av foreldrebetaling på samme måte som i grunnskolen, og arbeidsgruppens flertall mener også at det ikke skal være anledning til å ta betalt for tilleggsutgifter, slik noen barnehager gjør i dag. Arbeidsgruppens medlem fra PBL mener tilleggsutgifter fortsatt skal være tillatt. Arbeidsgruppen forstår spørsmålet om kostpenger som at kost er noe foreldre selv skal dekke, og at barnehagene derfor fortsatt kan kreve kostpenger.

SSBs analyse viser at den samfunnsøkonomiske nytten av å innføre gratis barnehage er negativ, gitt deres beregninger av det de beskriver som læringseffekten av barnehage og økt arbeidstilbud blant foreldrene. Dette kommer blant annet av at nytten av læringseffekten og det økte arbeidstilbudet blant foreldre, ikke overgår kostnaden av en barnehageplass og skattefinansieringskostnaden av å finansiere bortfall av foreldrebetaling. Arbeidsgruppen ønsker å understreke at deltakelse i gode barnehager kan ha positive konsekvenser på kort og lang sikt som ikke nødvendigvis lar seg måle.

Norge har en høy dekningsgrad i barnehagene i dag, dette som følge av utviklingstrekk i samfunnet, som økt arbeidsdeltakelse for kvinner, og ulike politiske virkemidler som lav maksimalpris, moderasjonsordninger og økt tilgang og rett til barnehageplass. Basert på SSBs analyser mener arbeidsgruppen at gratis barnehage vil bidra til noe økt deltakelse, særlig blant de yngste barna og barn fra familier med lavere sosioøkonomisk bakgrunn som ikke kjenner til eller benytter seg av dagens moderasjonsordninger. Fjerning av foreldrebetaling og dagens moderasjonsordninger kan gjøre inngangen til barnehagen enklere og mer likeverdig, og redusere utfordringene knyttet til ordningene. Gratis barnehage vil også styrke familieøkonomien ved å fjerne en løpende utgift for småbarnsfamilier. Når foreldrebetalingen bortfaller, vil terskelen senkes for å jobbe mer eller tidligere, særlig for foreldre med lav eller ustabil inntekt. Dette kan gi økt

økonomisk forutsigbarhet i småbarnsfasen og gjøre det lettere å delta i arbeidslivet. Befolkningsutviklingen innebærer at knapphet på arbeidskraft vil øke i hele den kommunale sektoren, og økt arbeidsdeltakelse blant foreldrene kan bidra til å lette på knappheten på arbeidskraft. SSB sier ikke noe om hvilke sektorer den økte arbeidsdeltakelsen vil påvirke.

Arbeidsgruppen vurderer likevel at økonomi bare er én av flere årsaker til at familier ikke benytter seg av barnehagetilbudet, noe som også gjenspeiles i SSBs beregninger ved at dekningsgraden ikke vil øke til 100 prosent ved innføring av gratis barnehage. Verdivalg, tillit og kjennskap til barnehage er også av betydning.

Nytten av barnehage avhenger i stor grad av kvaliteten på tilbudet. Til tross for normer og rammer i lovverket, er det variasjon i kvaliteten på barnehagetilbudet i dag. Forskning viser at barn fra familier med lavere sosioøkonomisk bakgrunn både har mest utbytte av et godt barnehagetilbud og rammes mest av lav kvalitet. Samtidig begynner barn fra familier med lavere sosioøkonomisk bakgrunn ofte senere i barnehage, sammenlignet med barn fra familier med høyere sosioøkonomisk bakgrunn. Videre viser forskning fra Norge at barn fra familier med høyere utdanning oftere går i barnehager med høyere kvalitet. Gratis barnehage kan gjøre at oppmøtet i barnehagen er mer sporadisk, noe som kan svekke barnehagens betydning for barnets utvikling, trivsel og inkludering. Gratis barnehage vil derfor ikke alene være tilstrekkelig for å gi reell sosial utjevning.

Barnehagesektoren står i dag overfor rekrutteringsutfordringer, synkende søkertall til utdanningene og høyt sykefravær. Det har vært en stor nedgang i søkere til barnehagelærerutdanningen, og det er en utfordring med mangel på barnehagelærere i barnehagene. Dette vil være svært utfordrende for barnehagesektoren dersom trenden ikke snus. Det kan gå utover kvaliteten i barnehagene og barnehagelærerutdanningene dersom nedgangen i rekruttering til yrket blir for stor. I barnehagene arbeider flere yrkesgrupper, og barne- og ungdomsarbeideren har viktig supplerende kompetanse til barnehagelæreren. Det er en økende utfordring for barnehagesektoren å få rekruttert nok barne- og ungdomsarbeidere. For å sikre rekruttering til fagbrev i barne- og ungdomsarbeider bør det være nok læreplasser til at de som ønsker det, kan ha sin læretid i barnehagen.

En innføring av gratis barnehage kan på en tydeligere måte plassere barnehagen som en naturlig og integrert del av utdanningsløpet. For barnehagesektorens status vil også andre faktorer være avgjørende. Arbeidsgruppen vil derfor understreke at satsinger på kvalitet og kapasitet bør styrkes ytterligere.

Det er nok barnehageplasser i Norge i dag til barn med rett til plass, men innføring av gratis barnehage kan øke etterspørselen og påvirke kapasiteten lokalt. Økt etterspørsel etter plass som følge av gratis barnehage, vil komme i tillegg til forventet vekst i antall barn i barnehagealder og eventuell utvidelse av retten til plass. Arbeidsgruppen ser at det er risiko for økt press på enkeltområder og for mindre hensiktsmessig bruk av plasser. Det kan blant annet være lettere å holde av barnehageplassen i lengre tid før den tas i bruk, dersom man ikke betaler for den. Dette utfordrer både ressursbruk og kvalitet.

Dagens moderasjonsordninger kan være administrativt krevende og treffer ikke alltid de familiene som trenger dem. Selv med lav barnehagepris er det en regning

som skal betales, og som kan bli en inkassosak. Gratis barnehage vil redusere kostnadene og forenkle prosessene. Arbeidsgruppen ser en fare for at kostpenger og andre tilleggsutgifter kan øke når foreldrebetalingen faller bort, noe som både kan skape økte forskjeller og påvirke valgfriheten for familiene. Samtidig kan det at barnehagen tilbyr et godt kosthold være viktig for sosial utjevning. Vi mener derfor at dersom gratis barnehage ikke inkluderer kostpenger, kan det bety at det blir behov for å sørge for at kostpenger ikke blir en barriere for deltakelse. En slik ordning må ikke gå utover muligheten for ønsket variasjon i barnehagene eller skape betydelig merarbeid for barnehager og kommuner.

En mulig konsekvens av gratis barnehage er økt vektlegging av ordinære barnehager som den foretrukne arenaen. Arbeidsgruppen understreker at åpne barnehager fortsatt har en viktig rolle, både som rekrutteringsarena og lavterskeltilbud, og at disse ikke bør svekkes.

Samlet vurderer arbeidsgruppen at gratis barnehage kan være et virkemiddel blant flere for sosial utjevning ved å gjøre tilbudet mer tilgjengelig og bedre barnefamiliers økonomi. For at selve barnehagetilbudet skal bidra til sosial utjevning, må det satses ytterligere på kvalitet, god bemanning og nødvendig kompetanse i sektoren. Nyten av gratis barnehage forutsetter at tilbudet holder høy kvalitet. Også for bemannings- og rekrutteringssituasjonen er det viktig å fortsatt satse på kvalitet og flere ansatte med formell barnehagefaglig kompetanse. Dette for å sikre barnehagen som pedagogisk virksomhet, og at de ansatte opplever barnehagen som en god arbeidsplass.

Arbeidsgruppen vurderer at innføringen av reformen ikke vil ha stor betydning for kapasitet og bemanning på nasjonalt nivå. Samtidig er det lokale forskjeller, og noen steder kan gratis barnehage legge press på kapasiteten og bemanningen. Det vil være viktig å følge med på utviklingen i barnehagene for å sikre formålet med reformen. Ved innføringen blir det viktig å fortsette arbeidet med å støtte kvalitets- og kompetanseutvikling, og å arbeide for å styrke bemanningen og redusere sykefraværet.

8 Hvordan innføre gratis barnehage

Arbeidsgruppen er i mandatet bedt om å vurdere modell for innføring av gratis barnehage for alle barn. Vi ivaretar dette ved å gi en beskrivelse av hvordan gratis barnehage kan innføres. I arbeidet har vi vært opptatt av hvordan situasjonen er i sektoren i dag og hvordan innføringen kan påvirke bemanning, sosial utjevning, kapasitet og kvalitet i barnehagesektoren. Det finnes flere mulige tiltak som kunne vært vurdert i tilknytning til en slik reform for å bedre situasjonen i sektoren og bøte på noen av konsekvensene. Mandatet ber oss peke på behov for andre tiltak som bør iverksettes parallelt med innføring av gratis barnehage. Vi har derfor valgt å trekke fram flere bekymringer vi mener beslutningstaker bør ha oppmerksomhet på ved innføring av gratis barnehage.

Å innføre gratis barnehage kan anses som å innføre en ny reform i sektoren fordi det vil endre rammebetingelsene for deltakelse. Gratis barnehage kan innføres trinnvis. Dette kan gjøres ved at prisen på barnehage fortsetter å gradvis reduseres til null kroner, eller etter barnas alder. For eksempel ble innføringen av 12 timer gratis SFO gjort trinnvis. Tilbudet ble først gitt til alle førsteklassinger i 2022, utvidet til andreklassinger i 2023 og tredje trinn i 2024. Utvidelsene har kommet gjennom budsjettforhandlingene på Stortinget, og er deretter fastsatt i forskrift. Det har vært relativt kort tid mellom fastsettelsen av forskriften og fram til sektoren skulle møte den økte etterspørselen. SFO-ledere trekker fram at det er positivt at SFO har blitt mer inkluderende og at flere barn går der, men at SFO-ene nå har dårligere plass og at bemanningstettheten er lavere.

En trinnvis nedtrapping av nivået på foreldrebetalingen i barnehage kan være et signal om en ønsket retning mot gratis barnehage, samtidig som det gis tid til å utarbeide og sette i gang en plan for implementering, og til å utrede regelverksendringer. Arbeidsgruppens vurdering er at barnehagedeltakelsen i dag er såpass høy at de ekstra barna som begynner i barnehagen som følge av at den blir gratis, trolig ikke er flere enn det som er årlig variasjon i barnegruppene. Videre har foreldrebetalingen blitt nedjustert flere ganger og er i dag på et historisk lavt nivå som utgjør kun en liten andel av finansieringen av sektoren. Det er også innført moderasjonsordninger, gratis kjernetid og gratis barnehage blant annet i innsatssonen. Vi mener derfor at det ikke er hensiktsmessig å innføre gratis barnehage etter barnas alder eller å justere prisen ytterligere nedover trinnvis, fordi deltakelsen allerede er høy, prisen allerede er relativt lav og det vil ta lengre tid å realisere formålene med gratis barnehage. Framfor en trinnvis innføring er det viktig at det gis tid og rom for en hensiktsmessig og bærekraftig innføring.

Plan for implementering fra nasjonale myndigheter

Innføring av gratis barnehage vil kunne skje samtidig som andre viktige prosesser i barnehagene. Blant annet har Stortinget vedtatt at retten til barnehageplass skal utvides, slik at barn født i desember får rett til plass fra måneden de fyller ett år når lovendringen formelt er på plass. Det skal også settes i gang et forsøksprosjekt for å vurdere automatisk tilbud om plass. Flere kommuner ønsker å tilby innbyggerne

sine flere barnehageopptak i året, slik at foreldre skal ha barnehageplass tilgjengelig rett etter foreldrepermisjonen. Det vil derfor være viktig med forutsigbarhet slik at kommunene og barnehagene kan tilpasse og dimensjonere tilbudet slik at barna får tilbudet de har rett på.

Ved innføring av gratis barnehage er det viktig både med en tydelig plan for implementering fra nasjonale myndigheter og tid til å iverksette reformen. Arbeidsgruppen har i arbeidet blitt gjort oppmerksom på at innføringen av gratis barnehage kom brått på kommunene i innsatssonen, og at det var flere uavklarte spørsmål ved innføringen. Det ble blant annet trukket fram uklarhet om mulighet for deltids plass, kontantstøtte og rapporteringen i BASIL når foreldrene ikke betaler for plassen. Vi mener derfor det er viktig å gi støtte til kommuner og barnehager når det gjelder sentrale spørsmål ved innføring av gratis barnehage. Det blir også viktig at foreldre får god informasjon om frafallet av foreldrebetaling, slik at gratis barnehage får den tiltenkte effekten hos familier som ikke har barn i barnehage av økonomiske hensyn.

Innføring av gratis barnehage vil gi behov for å gjøre endringer i barnehageloven og i forskrift om foreldrebetaling i barnehagene. Arbeidsgruppens forståelse av gratisprinsippet innebærer at det fortsatt skal være mulig å ta betalt for kost, men ikke betaling for tilleggsutgifter. Det må derfor utredes nærmere hvordan tilleggsutgifter skal reguleres.

I dagens regelverk er det åpning for å unntaksvis sette foreldrebetalingen høyere enn den gjeldende maksimalgrensen. Kriteriene for dette er svært strenge og et unntak krever samtykke fra barnehagens forelderåd. I utgangspunktet vil det å bevare dette unntaket stride mot vår forståelse av gratisprinsippet, og unntaket bør dermed fjernes. Vår vurdering er likevel at det bør utredes hvorvidt det bør eksistere en unntakshjemmel for gratisprinsippet i regelverket.

Nødvendige endringer bør være på plass før gratis barnehage innføres, slik at sektoren har et forutsigbart regelverk å forholde seg til.

Arbeidsgruppens medlem fra PBL har i sin særmerknad uttrykt at de ønsker at tilleggsbetaling i barnehagene fortsatt skal være tillatt. Dersom beslutningstaker velger å legge denne forståelsen av gratisprinsippet til grunn, mener hele arbeidsgruppen at tilleggsutgifter likevel bør reguleres, for eksempel ved et øvre tak og tydelige begrensninger på hva barnehagen kan kreve tilleggsutgifter til.

9 Økonomiske og administrative konsekvenser

I rapporten Samfunnsøkonomisk analyse av gratis barnehage, som er gjennomført på oppdrag fra arbeidsgruppen, har SSB gjennomført en nytte-kostnadsanalyse av å innføre gratis barnehage (Gunnes et al., 2026). Arbeidsgruppen har benyttet rapporten som et kunnskapsgrunnlag for å gjøre vurderinger av hvor stor virkningen av gratis barnehage vil være for barnehagene, familiene og samfunnet. I tillegg har arbeidsgruppen gjort egne vurderinger av virkningene. Nyttesiden i analysen består av det SSB beskriver som læringseffekten av å gå i barnehage, økte arbeidsinntekter som følge av økt deltakelse i arbeidslivet for foreldrene, økt disponibel inntekt for husholdningene som følge av bortfall av foreldrebetaling og reduksjon i administrative kostnader knyttet til administrasjon av dagens inntektsgraderte moderasjonsordninger. Kostnadssiden består av det offentlige kostnader for bortfall av foreldrebetaling, både for dem som betaler makspris og for dem som mottar moderasjon, kostnaden for opprettelsen av nye barnehageplasser og skattefinansieringskostnader.

SSBs hovedanalyse bygger på tallgrunnlag og regelverk for 2023. SSB har i tillegg utarbeidet en alternativ analyse med utgangspunkt i regelverket fra 2026 som hensyntar reduksjonen i foreldrebetaling som har funnet sted de siste årene. Arbeidsgruppen mener det er mest relevant å ta utgangspunkt i analysen som bruker regelverket fra 2026 for å vurdere de økonomiske og administrative konsekvensene av tiltaket. I dette alternativet kommer SSB fram til at innføring av gratis barnehage vil gi et netto underskudd på 154 millioner kroner. I SSBs analyse er innføring av gratis barnehage ikke et samfunnsøkonomisk lønnsomt tiltak.

SSBs analyse er basert på usikre anslag for økning i etterspørsel etter barnehageplasser og nytteverdien av at flere barn benytter seg av et tilbud. Hovedanalysen viser at barnehagedeltakelsen vil øke med 3 300 barn, men basert på 2026-regelverket vil økningen være 1 200 barn. Hvis kostpenger inkluderes i forståelsen av gratis, vil økningen være på omtrent 1 900 barn. Dette kan tyde på at mye av effekten av redusert pris ble hentet ut ved reduksjon av foreldrebetalingen til 1 200 kroner. Analysen er sensitiv for forutsetninger om hvordan innføring av gratis barnehage vil påvirke foreldrenes deltakelse i arbeidslivet. Økt arbeidsdeltakelse fra foreldrene vil være positivt for samfunnet for øvrig, og SSBs analyser tyder på at gratis barnehage vil ha en positiv effekt på samfunnets tilgang på arbeidskraft.

SSB har utarbeidet sensitivitetsanalyser med andre forutsetninger for endringer som viser et stort spenn i netto nyttevirkning. Analysene varierer fra et overskudd på om lag 900 millioner kroner til et underskudd på 2,8 milliarder kroner. Etter arbeidsgruppens vurdering understreker disse analysene at det er svært stor usikkerhet i anslagene for den samfunnsøkonomiske effekten av tiltaket.

Innføring av gratis barnehage vil kreve økte bevilgninger over statsbudsjettet, tilsvarende summen av kostnadssiden i SSBs analyse (ekskludert skattefinansieringskostnader) og gevinstene for det offentlige i form av økte

skatteinntekter og reduserte administrative kostnader. SSB har utelatt effekten av reduksjon i kontantstøtte siden denne effekten vurderes å være relativt liten. En økning i antall barnehageplasser vil også medføre en økning i antall ansatte i barnehagene. Som beskrevet over vil dette kunne gi utfordringer for kapasiteten i en sektor med en allerede presset bemanningssituasjon. Det kan ikke legges til grunn at barnehagene vil være i stand til å rekruttere tilstrekkelig og kompetente ansatte som trengs for å møte økningen i antall barn. I rapporten har ikke SSB oppgitt årsverksbehovet for analysen som er gjort med utgangspunkt i 2026-tall. For hovedanalysen har SSB imidlertid anslått at tiltaket vil gi behov for omtrent 350 flere årsverk barnehagelærere ved videreføring av gjeldende nivå på pedagogisk bemanning i barnehagen. I beregningen av årsverksbehov er det tatt høyde for at det kreves flere årsverk for barn under tre år. SSB har ikke oppgitt hvor mange nye øvrige ansatte som kreves for å oppfylle bemanningsnormen.

I tillegg til kostnadssiden har SSB også anslått isolerte gevinster for det offentlige i form av økte skatteinntekter som følger av økt arbeidstilbud. Denne effekten framgår imidlertid ikke direkte av rapporten. I tillegg har SSB anslått at kommunene vil ha en innsparing i administrative kostnader knyttet til de inntektsgraderte moderasjonsordningene som kan avvikles ved innføring av gratis barnehage. SSB har med utgangspunkt i informasjon fra Oslo kommune beregnet denne innsparingen nasjonalt til 15 millioner kroner. Arbeidsgruppen vil bemerke at Oslo kommune sannsynligvis har stordriftsfordeler knyttet til administrasjonen som innebærer at den administrative innsparingen for landet som helhet trolig vil undervurderes ved å ta utgangspunkt i anslaget for Oslo kommune. SSB har i tillegg sett bort fra øvrige administrative kostnader knyttet til forvaltning av dagens system for foreldrebetaling i barnehage, eksempelvis i forbindelse med oppfølging av forsen foreldrebetaling. Det må forventes at kommunene og barnehagene fortsatt vil ha administrative kostnader knyttet til innkreving av kostpenger.

Når både kostnads- og gevinstsiden inkluderes, utgjør bevilgningsbehovet over statsbudsjettet for å innføre gratis barnehage om lag 2,4 milliarder kroner. Årsaken til at dette anslaget skiller seg fra anslag oppgitt i delrapporten, er blant annet fordi beregningene bygger på ulike forutsetninger knyttet til etterspørselseffekt. I beregningene i første delrapport er det lagt til grunn betydelig høyere økning i etterspørselen etter barnehageplasser sammenlignet med SSBs beregninger. En annen viktig forskjell er at SSBs beregninger inkluderer innsparinger for staten ved redusert skattefordel av foreldrefradraget.

10 Referanseliste

- Baker, M., Gruber, J. & Milligan, K. (2019). The Long-Run Impacts of a Universal Child Care Program. *American Economic Journal: Economic Policy*, 11(3), 1-26. <https://doi.org/10.1257/pol.20170603>
- Barnehagefakta. (u.å.). *Samiske barnehager*. <https://barnehagefakta.no/sok?q=samiske%20barnehager>
- Barnehage_loven. (2005). *Lov om barnehager* (LOV-2005-06-17-64). Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2005-06-17-64>
- Bjørnestad, E., Broekhuizen, M., Os, E. & Baustad, A. G. (2019). Interaction Quality in Norwegian ECEC for Toddlers Measured with the Caregiver Interaction Profile (CIP) Scales. *Scandinavian Journal of Educational Research*, 64, 1-20. <https://doi.org/10.1080/00313831.2019.1639813>
- Bjørnestad, E. & Os, E. (2018). Quality in Norwegian childcare for toddlers using ITERS-R. *European early childhood education research journal*, 26(1), 111-127. <https://doi.org/10.1080/1350293X.2018.1412051>
- Bjørnestad, E., Samuelsson, I. P., Bae, B., Gulbrandsen, L., Johansson, J.-E., Løberg, H. & Os, E. (2012). *Hva betyr livet i barnehagen for barn under tre år?* (2012 nr 9). (HiOA rapport, Issue. HiOA). <https://skriftserien.oslomet.no/skriftserien/article/view/396/207>
- Bowlby, R. (2007). Babies and toddlers in non-parental daycare can avoid stress and anxiety if they develop a lasting secondary attachment bond with one carer who is consistently accessible to them. *Attach Hum Dev*, 9(4), 307-319. <https://doi.org/10.1080/14616730701711516>
- Brandlistuen, R. E., Helland, S. S., Evensen, L., Schjølberg, S., Tambs, K., Aase, H. & Wang, M. V. (2015). *Sårbare barn i barnehagen – betydningen av kvalitet* (Rapport 2015:2). Folkehelseinstituttet.
- Bratterud, Å., Sandseter, E. B. H. & Seland, M. (2012). *Barns trivsel og medvirkning i barnehagen* (21/2012). N. Samfunnsforskning.
- Buvik, M. P., Thun, S. & Ose, S. O. (2023). *Relasjonelle og emosjonelle krav og belastninger i arbeidet* (2023:01366). Sintef. https://www.sintef.no/contentassets/9405803230524be1ac614c18b7e1780c/sintef-rapport-2023_relasjonelle-og-emosjonelle-krav-og-belastninger-i-arbeidet_v2.pdf
- Caspi, A., Houts, R. M., Belsky, D. W., Harrington, H., Hogan, S., Ramrakha, S., Poulton, R. & Moffitt, T. E. (2016). Childhood forecasting of a small segment of the population with large economic burden. *Nature Human Behaviour*, 1(1), 0005. <https://doi.org/10.1038/s41562-016-0005>
- Dahl, E., Bergsli, H. & Wel, K. A. v. D. (2014). *Sosial ulikhet i helse: En norsk kunnskapsoversikt*. O.-. storbyuniversitetet. <https://nva.sikt.no/registration/0198cc8a69a4-2a27df73-f472-47ec-b403-e8a86f4524e7>
- DBH – Database for statistikk om høgre utdanning. (2025). *Studenter og utdanning*. Hentet 4. oktober fra <https://dbh.hkdir.no/tall-og-statistikk/statistikk-meny/studenter>

- Drange, N. & Rønning, M. (2020). Child care center quality and early child development. *Journal of Public Economics*, 188, 104204.
<https://doi.org/https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2020.104204>
- Drange, N. & Telle, K. (2018). *Universal child care and inequality of opportunity. Descriptive findings from Norway* (Discussion Papers no. 880). Statistics Norway, Research Department. <https://www.ssb.no/en/forskning/discussion-papers/universal-child-care-and-inequality-of-opportunity>
- Drugli, M. B. (2016). Hva betyr gode hverdagssituasjoner i barnehagen for de yngste barna? *Paideia*, 12, 13-21. <https://tidsskrift.dk/Paideia/article/view/127914>
- Drugli, M. B. & Berg-Nielsen, T. S. (2019). Samspillskvalitet mellom ansatte og små barn (1–3 år) i norske barnehager (dagtilbud). *Paideia*, 0(17), 37-47.
<https://tidsskrift.dk/Paideia/article/view/125754>
- Erickson, J. & Belsky, J. (2023, 27. september). Another Perspective on the Latest Research on Early Child Care. *Institut for family studies*.
<https://ifstudies.org/blog/another-perspective-on-the-latest-research-on-early-child-care>
- European Commission: Directorate-General for Education, Y. S., Culture & Ionescu, M. (2025). *Increasing participation in early childhood education and care in Europe*. Publications Office of the European Union.
<https://doi.org/doi/10.2766/7655667>
- Eurydice. (2025). *Key data on early childhood education and care in Europe – 2025*.
<https://eurydice.eacea.ec.europa.eu/publications/key-data-early-childhood-education-and-care-europe-2025>
- Evensen, A. I., Foss, E. S., Haraldsrud, E. & Østhus, A. (2023). *Barnetilsynsundersøkelsen 2023* (Rapporter 2023/49). Statistisk Sentralbyrå.
https://www.ssb.no/utdanning/barnehager/artikler/barnetilsynsundersokelsen-2023/_attachment/inline/20f45a44-73bd-48cb-9e92-f68577d56913:dcc14345f9015c4a2355e3b48f176a9d35f7cd4a/RAPP2023-49.pdf
- Fancourt, D. & Fin, S. (2019). *What is the evidence on the role of the arts in improving health and well-being?* (67). (Health Evidence Network synthesis report, Issue. <https://www.who.int/europe/publications/i/item/9789289054553>
- Forskrift om foreldrebetaling i barnehager. (2006). *Forskrift om foreldrebetaling i barnehager* (FOR-2005-12-16-1478). Lovdata.
<https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2005-12-16-1478>
- Forskrift om pedagogisk bemanning og dispensasjon i barnehager. (2017). (FOR-2017-06-22-1049). Lovdata.
<https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2017-06-22-1049>
- Forskrift om rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver. (2017). *Forskrift om rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver* (FOR-2017-04-24-487). Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2017-04-24-487>
- Gjerustad, C., Esmaeeli, S., Stangeland, E. B., Samuelsen, Ø. A. & Vika, K. S. (2025). *TALIS Starting Strong Survey 2024 Hovedfunn fra den internasjonale rapporten* (2025:18). (NIFU-rapport, Issue. f. o. u. NIFU Nordisk institutt for studier av innovasjon.
<https://nva.sikt.no/registration/019aa5970b3e-206e596e-d010-4e43-81a6-0ca9d37cfe15>

- Goodman, A., Joshi, H., Nasim, B. & Tyler, C. (2015). Social and emotional skills in childhood and their long-term effects on adult life.
- Gulbrandsen, L., Hansen, J. E., Kasin, O., Moser, T. & Munthe, Ø. (2026). *Barnehagelærere – Yrkesgruppen som igjen begynte å slutte*. https://www.uis.no/sites/default/files/2026-03/Teknisk%20rapport%20Barnehagel%C3%A6rere%20-%20Yrkesgruppen%20som%20igjen%20begynte%20%C3%A5%20slutte%20_03032026.pdf
- Gunnes, T., Thoresen, T. O., Solbakken, E., Vattø, T. & Yndesdal, G. S. (2026). *Samfunnsøkonomisk analyse av gratis barnehage*. Statistisk Sentralbyrå.
- Hall, C., Lindahl, E. & Rosenqvist, O. (2025). *Increasing participation in preschool: Evidence from a default enrollment policy*.
- Haukanes, S., Rønning, N. E. & Gjuvsland, K. (2026). *Arbeidssituasjonen til barnehagestyrere og skoleledere* (Rapport 8/2026). Ideas2evidence. https://ideas2evidence.com/sites/default/files/Arbeidssituasjonen%20til%20ledere%20i%20barnehage%20og%20skole_0.pdf
- Havnes, T. & Mogstad, M. (2015). Is universal child care leveling the playing field? *Journal of Public Economics*, 127, 100-114. <https://doi.org/https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2014.04.007>
- Hognestad, K. (2025). Bemanning på avdelingen i barnehagen: Hvor mange er til stede og når? *Norsk pedagogisk tidsskrift*, 109(3), 187-201. <https://doi.org/10.18261/npt.109.3.3>
- Homme, A., Danielsen, H., Ludvigsen, K., Centre, N. N. R. & Evaluering av implementering av rammeplan for, b. (2023). *Fra 'bør' til 'skal': rammeplan for barnehagen i et implementeringsperspektiv*. Fagbokforlaget.
- Innst. 239 S (2024–2025). *Innstilling fra utdannings- og forskningskomiteen om representantforslag om lovfestet rett til barnehageplass for barn født i desember, innen utgangen av måneden de fyller ett år*. <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2024-2025/inns-202425-239s/?all=true>
- Innst. 510 L (2024–2025). *Innstilling fra utdannings- og forskningskomiteen om Endringer i barnehageloven (styring og finansiering av barnehagesektoren)*. <https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2024-2025/inns-202425-510l/?all=true>
- Karrebæk, M. S. (2011). It farts: The situated management of social organization in a kindergarten peer group. *Journal of Pragmatics*, 43(12), 2911-2931. <https://doi.org/https://doi.org/10.1016/j.pragma.2011.05.008>
- Knudsen, E. I., Heckman, J. J., Cameron, J. L. & Shonkoff, J. P. (2006). Economic, Neurobiological, and Behavioral Perspectives on Building America's Future Workforce. *Proc Natl Acad Sci U S A*, 103(27), 10155-10162. <https://doi.org/10.1073/pnas.0600888103>
- Knutsen, M. K. (2025). Barnehager har nesten dobbelt så høyt sykefravær som andre næringer. <https://www.ssb.no/arbeid-og-lonn/arbeidsmiljo-sykefravaer-og-arbeidskonflikter/statistikk/sykefravaer/artikler/barnehager-har-nesten-dobbelt-sa-hoyt-sykefravaer-som-andre-naeringer>
- Kontantstøtteleven. (2025). *Lov om kontantstøtte til småbarnsforeldre* (LOV-2024-12-20-82). Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1998-06-26-41/>

- KS. (2023). *Kommunesektorens arbeidsgivermonitor 2023*.
<https://www.ks.no/contentassets/fab9b83db07a49dc8456efe845fe6d16/23088-KS-Arbeidsgivermonitor-2023-WEB.pdf>
- KS. (2024). *Bemanning i barnehager*.
<https://www.ks.no/fagomrader/barn-og-unge/barnehage/bemanning-i-barnehager/>
- KS. (2025). *Arbeidsgivermonitoren 2025*.
<https://www.ks.no/fagomrader/statistikk-og-analyse/arbeidsgivermonitoren/arbeidsgivermonitoren-2025/>
- KS. (u.å.). *IA-bransjeprogram barnehage*.
<https://www.ks.no/fagomrader/arbeidsgiverpolitikk/inkluderende-arbeidsliv-ia/ia-bransjeprogram/bransjeprogram-barnehage/>
- Kunnskapsdepartementet. (2006). *Lov 17. juni 2005 nr. 64 om barnehager (barnehageloven) med forskrifter og departementets merknader til bestemmelsene (F-08/2006)* [Rundskriv]. Kunnskapsdepartementet.
- Kunnskapsdepartementet. (2025a). *Gratis barnehage for alle barn – første delrapport*. Kunnskapsdepartementet.
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/gratis-barnehage-for-alle-barn-forste-delrapport/id3131951/>
- Kunnskapsdepartementet. (2025b). *Prinsipper og forpliktelser for profesjonsfaglig veiledning for nyutdannede lærere i barnehage og skole*.
<https://www.regjeringen.no/contentassets/f101bd3386ae4c81bfc24298397ef692/no/pdfs/vedlegg-kompetanseutvikling-for-alle-ansatte.pdf>
- Kunnskapsdepartementet. (2025c). *System for kompetanse- og karriereutvikling for ansatte i barnehage og skole*. Kunnskapsdepartementet.
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/system-for-kompetanse-og-karriereutvikling-for-ansatte-i-barnehage-og-skole/id3098922/>
- Lillejord, S., Vågan, A., Johansson, L., Børte, K. & Ruud, E. (2016). *Hvordan fysisk aktivitet i skolen kan fremme elevers helse, læringsmiljø og læringsutbytte* (KSU 2/2016). K. f. utdanning.
<https://www.uis.no/sites/default/files/inline-images/dPpc93mxkn8YDAP5tHjmxAB0oQHeKPWYPuTj5rYMUxQwnlO3lb.pdf>
- Lillejord, S., Johansson, L., Canrinus, E., Ruud, E. & Børte, K. (2017). *Kunnskapsbasert språkarbeid i barnehager med flerspråklige barn*.
- Ljungström, A. & Mood, C. (2025). Inequalities in early childhood education and care by immigrant background. *Research in Social Stratification and Mobility*, 100, 101110.
<https://doi.org/https://doi.org/10.1016/j.rssm.2025.101110>
- Lunder, T. E., Sele, S. & Bjøru, E. C. (2026). *Kostnader i barnehagene 2024* (Rapport 926). Telemarksforskning.
https://www.udir.no/contentassets/70ab83da63524194a2b13d6fe97e51f4/telemarksforskning_2026_kostnader-i-barnehagene-2024.pdf
- Løken, K., Sandsør, A. M. J., Drugli, M. B., Leiulfsrud, H., Bhuller, M., Størksen, I. & Torvik, F. A. (2024). *Et jevnere utdanningsløp* (F-4490 B). Kunnskapsdepartementet.
<https://www.regjeringen.no/contentassets/52d541c8fff94f3b84740a0e260c4597/no/pdfs/et-jevnere-utdanningslop.pdf>

- Meld. St. 2 (2024–2025). *Revidert nasjonalbudsjett 2025*. Finansdepartementet.
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-2-20242025/id3100887/>
- Meld. St. 13 (2022–2023). *Samisk språk, kultur og samfunnsliv*. Kunnskapsdepartementet.
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-13-20222023/id2967904/>
- Meld. St. 28 (2024–2025). *Tro på framtida – uansett bakgrunn*. Barne- og familiedepartementet.
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-28-20242025/id3105151/>
- Meld. St. 34 (2023–2024). *En mer praktisk skole – Bedre læring, motivasjon og trivsel på 5.–10. trinn*. Kunnskapsdepartementet.
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-34-20232024/id3052898/>
- Melhuish, E., Ereky-Stevens, K., Petrogiannis, K., Ariescu, Penderi, E., Rentzou, K., Tawell, A., Slot, Broekhuizen, M. & Leseman, P. (2015). A review of research on the effects of early childhood Education and Care (ECEC) upon child development. CARE project. *Curriculum Quality Analysis and Impact Review of European Early Childhood Education and Care (ECEC)*.
- Moffitt, T. E., Arseneault, L., Belsky, D., Dickson, N., Hancox, R. J., Harrington, H., Houts, R., Poulton, R., Roberts, B. W., Ross, S., Sears, M. R., Thomson, W. M. & Caspi, A. (2011). A gradient of childhood self-control predicts health, wealth, and public safety. *Proceedings of the National Academy of Sciences*, 108(7), 2693-2698.
<https://doi.org/10.1073/pnas.1010076108>
- Moser, T., Klippen, M. I. F., Bergene, A. C. & Lenes, R. (2025). *Barns trivsel i barnehagen – En kunnskapsoversikt*. Læringsmiljøseneteret.
https://www.udir.no/contentassets/85263d7f864e4c54a24da46ff6edcdd0/2025_laringsmiljosenteret_barns-trivsel-i-barnehagen--en-kunnskapsoversikt.pdf
- Nav. (u.å.). *IA – bransjeprogram for barnehage. Legemeldt sykefravær siste 5 kvartaler*. Nav. <https://www.ks.no/contentassets/79dc31f3995c41ffb92bba330f36f348/sykefravaret-i-barnehage---bransjerapport-ia-2024.pdf>
- NOU 2023: 9. *Generalistkommunesystemet*. K.-o. distriktsdepartementet.
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2023-9/id2968517/>
- NOU 2026: 1. *En bærekraftig kommunesektor*. K.-o. distriktsdepartementet.
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2026-1/id3145481/>
- NOU 2026: 2. *Politikk for nye generasjoner*. Barne- og familiedepartementet.
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2026-2/id3148337/>
- OECD. (2017). *Starting Strong 2017: Key OECD Indicators on Early Childhood Education and Care*. <http://dx.doi.org/10.1787/9789264276116-en>
- OECD. (2020). *Early Learning and Child Well-being A Study of Five-year-Olds in England, Estonia, and the United States* (OECD Publishing, Issue).
https://www.oecd.org/en/publications/early-learning-and-child-well-being_3990407f-en.html
- OECD. (2025). *Reducing Inequalities by Investing in Early Childhood Education and Care* (Starting Strong, Issue. O. Publishing. <https://doi.org/10.1787/b78f8b25-en>
- Olsen, T. A., Danielsen, H. & Rydland, H. T. (2023). Samiske rettigheter og temaer. I A. Homme, Danielsen, H. & Ludvigsen, K. (Red.), *Fra «bør» til «skal». Rammeplan for barnehagen i et implementeringsperspektiv* (s. 143-188). Fagbokforlaget.
- Opplæringsforskrifta. (2024). *Forskrift om grunnskoleopplæringa og den vidaregåande opplæringa* (FOR-2024-06-03-900). Lovdata.
<https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2024-06-03-900>

- Opplæringslova. (2023). *Lov om grunnskoleopplæringa og den vidaregåande opplæringa* (LOV-2023-06-09-30). Lovdata.
<https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2023-06-09-30>
- Oslo kommune. (2021). *Barrierer for tidlig barnehagestart*. Oslo kommune.
<https://www.oslo.kommune.no/getfile.php/13524807-1739362655/Tjenester%20og%20tilbud/Politikk%20og%20administrasjon/Bydeler/Bydel%20Gamle%20Oslo/Budsjett%2C%20dokumenter%20og%20planer%20Bydel%20Gamle%20Oslo/Barrierer%20for%20tidlig%20barnehagestart%202021.pdf>
- Oslo kommune. (u.å.). *Språksterk 1–6*.
<https://www.oslo.kommune.no/fag-og-utviklingsprosjekter/omradesatsingenes-prosjekter/delprogram-oppvekst-og-utdanning/spraksterk-1-6/>
- Ot.prp. nr. 52 (2007–2008). *Om lov om endringer i barnehageloven (rett til plass i barnehage)*. Kunnskapsdepartementet.
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/otprp-nr-52-2007-2008-/id509027/>
- Ot.prp. nr. 72 (2004–2005). *Om lov om barnehager (barnehageloven)*. Kunnskapsdepartementet.
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/otprp-nr-72-2004-2005-/id399361/>
- Prop. 1 S (2025–2026). *For budsjettåret 2026*. J.-o. beredskapsdepartementet.
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-1-s-20252026/id3123055/>
- Prop. 103 L (2015–2016). *Endringer i barnehageloven og opplæringslova (spesialpedagogisk hjelp, kortere ventetid for barnehageplass m.m.)*. Kunnskapsdepartementet.
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-103-l-20152016/id2483304/>
- Rege, M., Bøe, T., Drange, N., Fløtten, T., Glemmestad, H., Hugvik, K., Salvanes, K. G. & Zachrisson, H. D. (2024). *En barndom for livet* (Q-1258 B). Barne- og familiedepartementet.
<https://www.regjeringen.no/contentassets/df568c8ea68f48d6b03f2cca6149cf77/no/pdfs/barn-i-fattige-familier.pdf>
- Rege, M., Solli, I. F., Størksen, I. & Votruba, M. (2018). Variation in center quality in a universal publicly subsidized and regulated childcare system. *Labour Economics*, 55, 230-240.
<https://doi.org/https://doi.org/10.1016/j.labeco.2018.10.003>
- Reikerås, E. (2020). Relations between play skills and mathematical skills in toddlers. *ZDM*, 52(4), 703-716. <https://doi.org/10.1007/s11858-020-01141-1>
- Respons Analyse. (2025). *Kartlegge bemanningssituasjonen i barnehagene i Norge*.
https://www.utdanningsforbundet.no/contentassets/ea36aae735524cf0b6fe42c62712c37a/rapport_barnehagestyrere_respons_2025.pdf
- Sametinget. (u.å.). *Barnehageprosjektet Sámi mánát ođđa searvelanjain (SáMOS)*.
<https://sametinget.no/barnehage/barnehageprosjektet-sami-manat-odda-searvelanjain-samos/>
- Sandstå, B. L. (2025). *Foreldrebetaling i barnehager, januar 2025* (Rapporter 2025/9). Statistisk sentralbyrå.
https://www.ssb.no/utdanning/barnehager/artikler/foreldrebetaling-i-barnehager-januar-2025/_attachment/inline/5c883c61-55e8-422d-b05a-b2bf4db75049:52c425ab4df26f08afa621b93cb481f554ee22fe/RAPP2025-09.pdf

- Shampanier, K., Mazar, N. & Ariely, D. (2007). Zero as a Special Price: The True Value of Free Products. *Marketing Science*, 26, 742-757.
<https://doi.org/10.1287/mksc.1060.0254>
- Stangeland, E. B. (2017). The impact of language skills and social competence on play behaviour in toddlers. *European early childhood education research journal*, 25(1), 106-121. <https://doi.org/10.1080/1350293X.2016.1266224>
- Statistisk sentralbyrå. (2025). *Statistikk om ansatte i barnehage og skole*.
<https://www.ssb.no/utdanning/barnehager/statistikk/ansatte-i-barnehage-og-skole>
- Statistisk sentralbyrå. (2026a). 12362: *Utgifter til tjenesteområdene, kommunekonsern, etter funksjon og art (K) 2015 – 2025*. <https://www.ssb.no/statbank/table/12362>
- Statistisk sentralbyrå. (2026b). 12450: *Legemeldt sykefravær for lønntakere, etter næring (SN2007), kvartal og kjønn*. <https://www.ssb.no/statbank/table/12450>
- Statistisk sentralbyrå. (2026c). 14577: *Lærerutdannede og avtalte årsverk, etter næringstilknytning, alder, statistikkvariabel, år og lærerutdanning*.
<https://www.ssb.no/statbank/table/14577/tableViewLayout1/>
- Statistisk sentralbyrå. (2026d). *Regionale befolkningsframskrivninger*.
<https://www.ssb.no/statbank/table/14288/>
- Stavanger kommune. (2024). *Klart for prøveordning med fleksibelt barnehage-opptak*.
<https://www.stavanger.kommune.no/nyheter/klart-for-proveordning-med-fleksibelt-barnehage-opptak/>
- Stenseng, F., Belsky, J., Skalicka, V. & Wichstrøm, L. (2014). Preschool Social Exclusion, Aggression, and Cooperation: A Longitudinal Evaluation of the Need-to-Belong and the Social-Reconnection Hypotheses. *Personality and Social Psychology Bulletin*, 40(12), 1637-1647.
<https://doi.org/10.1177/0146167214554591>
- Stenseng, F., Belsky, J., Skalicka, V. & Wichstrøm, L. (2016). Peer Rejection and Attention Deficit Hyperactivity Disorder Symptoms: Reciprocal Relations Through Ages 4, 6, and 8. *Child Development*, 87(2), 365-373.
<https://doi.org/https://doi.org/10.1111/cdev.12471>
- Stortinget. (2025). *Dokument 8:108 S (2024–2025): Representantforslag om lovfestet rett til barnehageplass for barn født i desember, innen utgangen av måneden de fyller ett år*.
<https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Saker/Sak/?p=102334>
- Sørlien, K. (2026). Frukthbarheten fortsetter å øke.
<https://www.ssb.no/befolkning/fodte-og-dode/statistikk/fodte/artikler/frukthbarheten-fortsetter-a-oke>
- ten Braak, D., Kleemans, T., Størksen, I., Verhoeven, L. & Segers, E. (2018). Domain-specific effects of attentional and behavioral control in early literacy and numeracy development. *Learning and individual differences*, 68, 61-71.
<https://doi.org/10.1016/j.lindif.2018.10.001>
- Trijp, C., Ree, M., Belland, T., Esmaeeli, S., Eidsvåg, G., Asikanius, M. & Yngve, R. (2025). A Systematic Scoping Review on the Transition of Under-3-Year-Old Children from Home to Early Childhood Education and Care. *Education Sciences*, 15, 589. <https://doi.org/10.3390/educsci15050589>
- Uldahl, M. & Bere, E. (2023). Lavinnettsfamilier i Norge må bruke en større andel av inntekten sin for å spise i tråd med kostrådene. *Norsk tidsskrift for ernæring*, 21(1), 23-32. <https://doi.org/10.18261/ntfe.21.1.5>

- Universitets- og høyskoleloven. (2024). *Lov om universiteter og høyskoler* (LOV-2024-03-08-9). Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2024-03-08-9>
- Utdanningsdirektoratet. (2015). *Godkjenning av barnehager*.
<https://www.udir.no/regelverk-og-tilsyn/barnehage/godkjenning-og-kontroll-av-private-barnehager/>
- Utdanningsdirektoratet. (2019). *Utdanningsspeilet 2019*.
<https://www.udir.no/tall-og-forskning/publikasjoner/utdanningspeilet/utdanningspeilet-2019/>
- Utdanningsdirektoratet. (2022). *Læreplan i vg3 barne- og ungdomsarbeiderfaget (BUA03-02)*. Fastsett som forskrift. Læreplanverket for Kunnskapsløftet 2020.
<https://data.udir.no/kl06/v201906/laereplaner-lk20/BUA03-02.pdf?lang=nob>
- Utdanningsdirektoratet. (2024). *Hva er kvalitet?*
<https://www.udir.no/kvalitet-og-kompetanse/hva-er-kvalitet/>
- Utdanningsdirektoratet. (2025a). *Rundskriv om skolefritidsordninga* [Rundskriv]. Utdanningsdirektoratet.
<https://www.udir.no/regelverk-og-tilsyn/skole-og-opplaring/rundskriv-om-skolefritidsordninga/>
- Utdanningsdirektoratet. (2025b). *Veileder om tilstrekkelig bemanning i barnehagen*.
<https://www.udir.no/regelverk-og-tilsyn/barnehage/tilstrekkelig-bemanning-barnehagen/>
- Utdanningsdirektoratet. (2026a). *Ansattes utdanning i barnehagen – andel*.
<https://www.udir.no/tall-og-forskning/statistikk/statistikk-barnehage/ansattes-utdanning-andel/>
- Utdanningsdirektoratet. (2026b). *Antall barnehager*.
<https://www.udir.no/tall-og-forskning/statistikk/statistikk-barnehage/antall-barnehager/>
- Utdanningsdirektoratet. (2026c). *Antall årsverk i barnehagen – stilling*.
<https://www.udir.no/tall-og-forskning/statistikk/statistikk-barnehage/antall-arsverk-bhg-stilling/>
- Utdanningsdirektoratet. (2026d). *Fakta om barnehager 2025*.
<https://www.udir.no/tall-og-forskning/statistikk/statistikk-barnehage/analyser/2026/fakta-2025/>
- Utdanningsdirektoratet. (2026e). *Foreldreundersøkelsen i barnehage 2026*.
<https://www.udir.no/tall-og-forskning/statistikk/statistikk-barnehage/analyser/2026/foreldre-fornoyde-barnehagen-men-bemanningstettheten-darlig/>
- Utdanningsdirektoratet. (2026f). *Minoritetsspråklige barn*.
<https://www.udir.no/tall-og-forskning/statistikk/statistikk-barnehage/analyser/2026/fakta-2025/minoritetsspraklige-barn/>
- Utdanningsdirektoratet. (2026g). *Om barnehagen*.
<https://www.udir.no/tall-og-forskning/statistikk/statistikk-barnehage/om-barnehagen/>
- Utdanningsforbundet. (2023). *Når plantid bare er en plan – rapport fra medlemsundersøkelse om arbeidstid i barnehage* (Rapport 3/2023).
https://www.utdanningsforbundet.no/globalassets/var-politikk/publikasjoner/rapporterutredninger/rapport_03.2023_plantid_arbeidstid_barnehage.pdf

- Vermeer, H. J. & Groeneveld, M. G. (2017). Children's physiological responses to childcare. *Current Opinion in Psychology*, 15, 201-206.
<https://doi.org/https://doi.org/10.1016/j.copsyc.2017.03.006>
- Wang, L. L., Melby-Lervåg, M., Lekhal, R. & Wang, M. V. (2026). How are Difficulty Types Related to the Allocation of Special Needs Assistance in Early Childhood Education and Care. *Early Childhood Research Quarterly*, 74, 211-220.
<https://doi.org/https://doi.org/10.1016/j.ecresq.2025.10.002>
- Wetso, G. M. (2006). *Lekprocessen – specialpedagogisk intervention i (för)skola: När aktivt handlande stimulerar lärande, social integration och reducerar utslagning* [Doktoravhandling, Stockholms universitet].
<https://www.skolporten.se/forskning/avhandling/lekprocessen-specialpedagogisk-intervention-i-forskola-br-nar-aktivt-handlande-stimulerar-larande-social-integration-och-reducerar-utslagning/>
- Zeegers, M., Colonesi, C., Stams, G. & Meins, E. (2017). Mind Matters: A Meta-Analysis on Parental Mentalization and Sensitivity as Predictors of Infant-Parent Attachment. *Psychological Bulletin*, 143, 1245-1272.
<https://doi.org/10.1037/bul0000114>

Utgitt av:
Kunnskapsdepartementet

Bestilling av publikasjoner:
Departementenes sikkerhets- og serviceorganisasjon
publikasjoner.dep.no
Telefon: 22 24 00 00
Publikasjoner er også tilgjengelige på:
www.regjeringen.no
Publikasjonskode: F-4502 B

Illustrasjoner: Adobe Stock

Design: Departementenes sikkerhets- og
serviceorganisasjon 05/2026 – opplag 300

