

Arkivsak-dok. 26/04610-1
Saksbehandler Elisabeth Haglund

Saksgang	Møtedato	Sak nr.
Hovedutvalg for kultur og oppvekst 2023 - 2027	20.10.2026	27/26
Partssammensatt utvalg 2023 - 2027	29.10.2026	
Formannskapet 2023 - 2027	29.10.2026	130/26
Bystyret 2023 - 2027	12.11.2026	

Styrerressurs i kommunale barnehager

Kommunedirektørens innstilling:

Sarpsborg kommune øker ikke styrerressurs i noen av barnehagevirksomhetene nå.

Vedlegg:

Sammendrag:

Bystyret har bedt om en utredning av økt styrerressurs i de kommunale barnehagene. Spørsmålet skal ses opp imot faglige, organisatoriske og økonomiske virkninger.

Utredningen viser at Sarpsborg kommune oppfyller gjeldende krav til styrerressurs i kommunale barnehager. Både virksomhetslederne og teamlederne i de kommunale barnehagene ivaretar oppgavene som styrere.

Vurderingen viser at økt styrerressurs kan gi flere positive effekter, blant annet styrket pedagogisk ledelse, bedre oppfølging av ansatte, større kapasitet til kvalitetsutvikling, tettere kontakt med foreldre og redusert sårbarhet ved fravær. Samtidig peker utredningen på utfordringer med uklare roller, overlappende ansvar, risiko for dobbeltarbeid og økt administrasjon dersom organiseringen ikke tydelig avklarer ansvar og myndighet mellom lederfunksjonene.

Behovet for økt styrerressurs er vurdert til å variere mellom barnehagene og virksomhetene. Gevinsten av økt styrerressurs vurderes som størst i de største barnehagene. Disse har flest barn og ansatte, større driftsmessig kompleksitet og et mer omfattende behov for ledelse.

Kommunedirektøren ser at noen barnehager/virksomheter er såpass komplekse at det kan være fordeler ved å øke styrerressursen.

Ett årsverk økt styrerressurs vil over tid medføre en årlig økt utgift på i underkant av 4 millioner kroner, økt tilskudd til private barnehager inkludert. Fire årsverk økt styrerressurs vil på tilsvarende måte medføre en økt årlig utgift på i overkant av 15 millioner kroner. Økt styrerressurs vil medføre så store lønns- og driftskostnader at kommunedirektøren ikke ser det som mulig ut fra den økonomiske situasjonen Sarpsborg kommune er i.

Utredning:

Bakgrunn:

Under behandling av handlingsplan og budsjett i desember 2025 ble det fattet et verbalvedtak om å utrede styrerressurs i barnehagene innen utgangen av 2026. Verbalvedtaket fikk en endring i tekst og innhold i bystyret 18.6.2026, i forbindelse med saken «Tilstandsrapport 1. tertial 2026». Justert vedtak lyder slik:

Kommunedirektøren bes utrede konsekvensene av å innføre ordning med egen styrerassistent i hver kommunal barnehage i Sarpsborg. Det skal også utredes et alternativ med en egen styrerressurs i barnehagene der virksomhetsleder ikke sitter til daglig. Utredningen skal belyse faglige, organisatoriske og økonomiske virkninger, samt vurdere hvordan en slik løsning kan styrke kvalitet, ledelse og barns tilbud i barnehagene.

Utredningsoppdrag:

Avklaring og avgrensning av utredningen.

Kommunedirektøren forstår verbalvedtaket slik at det skal utredes en økning av styrerressursen, utover det som allerede er i barnehagene, i 1) alle 10 barnehagene og b) i de 6 barnehagene hvor virksomhetsledere ikke har fast tilholdssted.

Det skal utredes faglige, organisatoriske og økonomiske forhold.

Vurderingspunkter knyttet til faglige, organisatoriske og kvalitetsmessige forhold vil omtales samlet i utredningen da disse i hovedtrekk vil være like enten de gjelder 10 eller 6 barnehager. Økonomiske forhold beskrives ved omtale av ulike modeller.

Det vises samtidig til kommunedelplan for barnehage- og skolekapasitet (KDP 2026/2037) hvor det er besluttet endringer i noen av de eksisterende barnehagene i nær fremtid. Disse endringene er ikke tatt spesielt med i utredningen.

- Nedleggelse av Varteig barnehage
- Økning av antall barn på Fosbyløkka barnehage
- Økning av barn på Stasjonsbyen barnehage.

Fakta om styrerressurs i Sarpsborg kommune (SK) sine kommunale barnehager.

I denne utredningen brukes begrepet styrerressurs om lederressurs som ivaretar barnehagelovens krav til styrerfunksjon. I Sarpsborg kommune ivaretas denne funksjonen av virksomhetsledere og teamledere i tråd med gjeldende ansvars- og myndighetsfordeling.

Sarpsborg kommune oppfyller lovverkets krav til styrerressurs i alle kommunens 10 barnehager.

Samlet styrerressurs i Sarpsborg kommune er 9,5 årsverk fordelt på 4 virksomheter og 10 barnehager.

Styrerressursen er ikke en del av grunnbemanningen. Her regnes det kun med årsverk som er avsatt til det ordinære og direkte arbeidet med barna.

Barnehagevirksomhetene er delt inn slik:

1. Søndre Skjeberg: Sandbakken (virksomhetsleder) og Stasjonsbyen (teamleder)
2. Raet: Hafslundsøy (virksomhetsleder), Fosbyløkka (teamleder) og Varteig (teamleder)
3. Fossen: St.Olavs (virksomhetsleder), Fritznerbakken (teamleder) og Valaskjold (teamleder)

4. Glomma: Sarpsborgmarka (virksomhetsleder) og Tindlund (teamleder)

Sekretær/merkantile stillinger.

Alle virksomhetene deler 2 100% stillinger sekretær. Deres arbeidsoppgaver inn i driften er: Administrative oppgaver tilknyttet daglig drift i virksomheter, herunder oppgaver relatert til lønn, regnskap, personal, fakturabehandling, innkjøp mm.

En fyldigere oversikt over hver barnehage er vist nedenfor. Antall barn kan variere igjennom året.

Virksomhet/ barnehage Navn	Styretittel 100%	Ca antall barn	Antall fast ansatte (ulike stillingsstørrelser)	Sekretær- ressurs
Søndre Skjeberg				50%
• Sandbakken	Virksomhetsleder	98 + åpen barnehage	28 + styrer	
• Stasjonsbyen	Teamleder	72	19 + styrer	
Raet				50%
• Hafslundsøy	Virksomhetsleder	101	25 + styrer	
• Fosbyløkka	Teamleder	43	13 + styrer	
• Varteig	Teamleder 50%	28	10 + styrer	
Fossen				50%
• St.Olavs	Virksomhetsleder	98 + åpen barnehage	28 + styrer	
• Fritznerbakken	Teamleder	90	17 + styrer	
• Valaskjold	Teamleder	68	17 + styrer	
Glomma				50%
• Sarpsborgmarka	Virksomhetsleder	100	27 + styrer	
• Tindlund	Teamleder	96	32 + styrer	

Ansatte: I tillegg til faste ansatte kommer studenter, lærlinger, vikarer, ekstra ansatte for barn med nedsatt funksjonsevne, og personale knyttet til ulike tilskuddsordninger (toppet bemanning, språkmidler, områdesatsing mm.)

Tall for bemanning 2025.

Tall fra Utdanningsdirektoratets nasjonale rapporteringssystem for barnehager (Basil), fra 2025, viser at det er 5,8 barn per ansatt i Sarpsborg kommunes barnehager og 12,6 barn per barnehagelærer i de samme barnehagene. De nasjonale føringene er:

Pedagogisk bemanning (pedagognorm)

- Minst 1 pedagogisk leder per 7 barn under 3 år
- Minst 1 pedagogisk leder per 14 barn over 3 år

Grunnbemanning (bemanningsnorm)

- Minst 1 ansatt per 3 barn under 3 år
- Minst 1 ansatt per 6 barn over 3 år

Lov- og regelverk om styrer i barnehage

Lov- og regelverket benytter både *styrerassistent* og *styrerressurs* som begreper. Nedenfor kommer et redigert utvalg av lov- og regelverk for å belyse saken.

Barnehageloven:

Kravet til ledelse i barnehage er regulert i barnehageloven § 24 **Styrer**

Barnehagen skal ha en forsvarlig pedagogisk og administrativ ledelse.

Barnehagen skal ha en daglig leder som har utdanning som barnehagelærer eller annen høgskoleutdanning som gir barnefaglig og pedagogisk kompetanse.

Departementet kan gi forskrift om pedagogisk bemanning og dispensasjon og forskrift om godkjenning av yrkeskvalifikasjoner fra utlandet

I forskrift om pedagogisk bemanning og dispensasjon § 4 **Styrer**, er kravet konkretisert:

Hver barnehage skal ha en styrer. Styrer skal ha daglig kontakt med og oppfølging av hver barnehage.

Barnehager kan unntaksvis samarbeide om styrerressurs eller ha felles styrerressurs med andre barnehager, dersom slik organisering ikke fører til reduksjon av styrerressursen for hver enkelt barnehage. Det må være forsvarlig avstand mellom barnehagene og organiseringen må ikke gå på bekostning av kvaliteten på barnehagetilbudet.

Unntaksvis kan også skole og barnehage samarbeide om styrer- og lederressurser ut ifra de samme forutsetningene som nevnt i andre ledd.

Forskriften er utdypet gjennom følgende merknader til § 4 Styrer:

Første ledd;

Hovedregelen er at hver barnehage skal ha en styrer. Styrer skal ha daglig kontakt og oppfølging av hver barnehage, i utgangspunktet ved fysisk tilstedeværelse i barnehagen. Kravet til daglig kontakt og oppfølging gjelder også ved samordning av styrerressurser etter andre og tredje ledd.

Styrer må oppfylle kravene til utdanning som følger av [barnehageloven § 24](#).

Administrative oppgaver kan ved behov tillegges styret for barnehagen eller andre, så lenge barnehagen oppfyller kravet om en forsvarlig pedagogisk og administrativ ledelse.

Andre ledd

Unntaksvis kan barnehagene samle sine styrerressurser. Dette kan for eksempel skje i styrerteam, eller ved at en styrer har styreransvar for flere små barnehager [...]

[...] Større barnehager kan ha behov for styrerressurs utover full stilling for å oppfylle kravet til forsvarlig pedagogisk og administrativ ledelse i [barnehageloven § 24](#) første ledd.

Dimensjonering av styrerressursen skal foretas på bakgrunn av en konkret vurdering av oppgavene som skal løses, barnehagens samlede ressurser og brukernes behov.

Unntaksbestemmelsen kan ikke benyttes til å redusere kostnader i barnehagen.

Rammeplanen:

Styreren er gitt det daglige ansvaret i barnehagen; pedagogisk, personalmessig og administrativt. Styreren skal sørge for at det pedagogiske arbeidet er i tråd med barnehageloven og rammeplanen [...]

Styreren skal sikre at barnehagen har innarbeidet rutiner for samarbeid med relevante institusjoner, slik som skolen, helsestasjonen, den pedagogisk-psykologiske tjenesten og barnevernet.

For å belyse deler av begrepet «dimensjonering av styrerressurs» vises det til; *Sentral forbundsvis særavtale SFS 2201 - Barnehager, skolefritidsordninger, skole og familiebarnehager. Punkt 3.1.1 i avtalen:*

En barnehage skal som hovedregel ha styrer i hel stilling, jf. HTA kap 1 §2.3.

I barnehager med plass til 42 barn eller mer, skal det avsettes hel stilling til lederoppgaver. I store barnehager bør det opprettes stilling som assisterende styrer.

Styrer i mindre barnehager kan også utføre andre arbeidsoppgaver enn dem som naturlig tilligger styrer (for eksempel arbeid i barnegruppe [...])

Faglige vurderinger

Kvalitet i barnehagen kan måles gjennom flere dimensjoner. Utdanningsdirektoratet og forskningen på barnehagekvalitet peker ofte på tre hovedområder:

1. Strukturkvalitet – rammebetingelsene (bemanning, kompetanse, fysisk miljø mm)
2. Prosesskvalitet – Inkludering og relasjonsbygging (kvalitet på samspill mellom voksne- barn, og barn-barn)
3. Resultatkvalitet - effekter barnehagen har for barna (språk-/sosialutvikling, trivsel, selvstendighet mm)

Kvalitet kan måles med tilstedeværelse, observasjoner, kartlegginger, samtaler med barn og foreldre, foreldreundersøkelsen, tilsyn og internkontroll. Barnehagene har fastsatte fagsamlinger med eget personale for pedagogisk utviklingsarbeid, og barnehagene deltar på samlinger arrangert av barnehageeier og barnehagemyndighet. Styrerne har egne samlinger for fag, ledelse og strategi. Styrerressurs på hver barnehage er en avgjørende faktor. Daglig tilstedeværelse, tilgjengelighet, oppfølging og utvikling er styrers primæroppgaver og en viktig funksjon i barnehagehverdagen.

De kommunale barnehagene i Sarpsborg har god tilfredshet i Udir sin foreldreundersøkelse. Det er noe variasjoner mellom barnehagene og resultatene tas med i evalueringer, planer og handlinger i den enkelte barnehage.

Utfordring for faglig kvalitet er barnehagenes høye sykefravær. Dette er et omfattende arbeid på hver barnehage da nærvær, stabilitet og forutsigbarhet i personalet er avgjørende. Sykefraværet varierer en del mellom barnehagene.

Organisatoriske vurderinger

For at en organisasjonsmodell med virksomhetsleder, teamleder og en ekstra styrerressurs skal fungere godt må roller, ansvar og myndighet være tydelig definert. Dette forutsetter klare stillingsbeskrivelser, avklart beslutningsmyndighet, felles rolleforståelse og regelmessig koordinering mellom lederne.

Mulige organisatoriske fordeler

- Økt kapasitet i drift: Rollen kan avlaste styrer, sikre kontinuitet ved fravær og ivareta særskilte utviklingsområder. Det kan gi økt fokus på strategi, økonomi og personalledelse.
- Styrket pedagogisk ledelse: En ekstra styrer kan gi mulighet for å styrke pedagogisk utvikling, kvalitetsarbeid, veiledning og implementering av eksterne krav til barnehageinnholdet.
- Tettere lederoppfølging: Økte lederressurser kan styrke medarbeiderstøtte, sykefraværsoppfølging, konfliktforebygging og kompetanseutvikling.
- Lederutvikling og rekruttering: Økningen kan bidra til intern kompetansebygging og utvikling av framtidige ledere.

Mulige organisatoriske utfordringer

- Uklare roller og ansvar og pedagogiske følger. Mangelfull rolleavklaring kan skape usikkerhet om beslutningsmyndighet, personalansvar, oppfølging og kvalitetsansvar, både for ansatte, foreldre og ledelsen selv.

- Risiko for dobbeltarbeid: Utydelige mandat kan føre til overlappende oppgaver, økt møtevirksomhet og mindre effektiv ressursbruk, og vil kunne gå ut over den fysiske tilstedeværelsen som regelverket legger opp til.

Konsekvenser for barna og det faglige innhold

De organisatoriske forholdene påvirker barna først og fremst indirekte gjennom kvaliteten på ledelse, samarbeid og oppfølging i barnehagen.

Når roller og ansvar er tydelige, kan ledelsen bruke mer tid på pedagogisk utvikling, støtte til ansatte og kvalitetsarbeid. Dette kan gi et mer stabilt, forutsigbart og utviklende tilbud for barna. Det kan også styrke muligheten for nærvær på avdeling/base for barna og en styrket tilgjengelighet til personalet og foreldrene.

Samtidig kan uklare roller, lange beslutningsveier eller mangelfull koordinering skape usikkerhet og redusere effektiviteten i organisasjonen. Dette kan ta ressurser og oppmerksomhet bort fra det pedagogiske arbeidet og dermed påvirke kvaliteten på tilbudet til barna.

Utfordringer ved dagens styrerressurs i Sarpsborg kommune

Kommunedirektøren anser at arbeidsmengden for barnehagestyrerne har økt over tid. Dette skyldes i hovedsak:

- Høyt sykefravær blant personalet.
Utfordring: Krever oppfølging og økt bruk / administrasjon av vikarer og med det redusert kapasitet på avdelingsarbeidet. Manglende kontinuitet i bemanning reduserer kvaliteten på barnehagetilbudet.
- En økende forventning til samarbeid på tvers av kommuneområder, prosjektarbeid og deltagelse med andre samarbeidspartnere.
Utfordring: Daglig tilstedeværelse i barnehagen
- Krav til dokumentasjon av utviklingsarbeid, oppfølgingsarbeid, internkontroll og annet
Utfordringsområde: Reduserer tiden til pedagogisk ledelse
- En mer sammensatt brukergruppe (barn og foreldre) som krever tid, oppmerksomhet og tilstedeværelse.
Utfordring: Kompetansebehov på barns utfordringer og foreldreveiledning hos ansatte. Tid til samtaler og veiledning for egen kompetanseheving.
- Sentrumsbarnehagene har noe mer administrasjon rundt opptak for plasser ved at det er mer «gjennomtrekk» av barn ved at familier flytter inn og ut av kommunen og søker andre barnehager ilt året.
Utfordring: Dette fører til gjennomgående merarbeid med opptak og oppgaver som er knyttet til dette som burde vært brukt til pedagogisk utviklingsarbeid eller annet forebyggende arbeid.

Sykefravær og nærværarbeid

Oppfølging av ansatte og forebygging av fravær er et anliggende som er viktig for faglig kvalitet for barna. En styrking av styrerressurs vil kunne gi styrere muligheten for

- Å fordele ansvar og arbeidsoppgaver på flere slik at de kan ha noe mer fleksibilitet i oppgavene.
- Tettere oppfølging av ansatte. Jobbe forebyggende og systematisk for HMS
- Mer tid til personalledelse, mestringsledelse og støtte til pedagogisk utviklingsarbeid

Dersom det lykkes å oppnå økt nærvær vil behovet for vikarer reduseres. Dette vil være gunstig både for kvalitet og økonomi.

Dimensjonering av styrerressurs

Med bakgrunn i forskriften om dimensjoneringen på styrerressurs ([...] *skal foretas på bakgrunn av en konkret vurdering av oppgavene som skal løses, barnehagens samlede ressurser og brukernes behov*) og organiseringen av barnehagevirksomhetene i Sarpsborg kommune, anser kommunedirektøren at behovet for en økt styrerressurs vil være ulikt fra barnehage til barnehage og fra virksomhet til virksomhet. Grunnen til det er ulike størrelser og brukergrupper både på den enkelte barnehage og i hver virksomhet.

To modeller for økt styrerressurs

Kommunedirektøren anser det som mest hensiktsmessig å vurdere følgende to modeller:

A) Virksomhet Glomma barnehager styrkes med 100% styrerstilling (teamleder)

Virksomheten peker seg ut ved at de er 2 store barnehager, hvor den ene barnehagen er fordelt på 2 bygninger (Sarpsborgmarka). Det har over flere år vært en stor andel av minoritetsspråklige familier, mange barn med vedtak om spesialpedagogisk hjelp og tilrettelegging for å nyttiggjøre seg av barnehagetilbudet, samt flere aktive barnevernssaker. Alt dette krever ressurser og tid av en styrer som også skal ivareta daglig drift, utviklingsarbeid med mer.

B) Alle 4 virksomheter styrkes med hver sin 100% styrerstilling (teamleder)

I et slikt alternativ vil virksomhetene kunne fordele den ekstra styrerressursen internt i virksomheten til det beste for å imøtekomme primæroppgavene til styrer og ledelse. Det vil gi virksomhetslederen større mulighet for å arbeide strategisk og se styrkingen som utbytte for bedre arbeidsmiljø, lavere sykefravær, redusert turnover og mer effektiv drift.

Økonomiske vurderinger:

Utgifter som ligger til grunn for de to modellene.

Følgende er en beregning på en 100% teamlederstilling som økt styrerressurs. Den vil i sin helhet gjelde for *modell A) Virksomhet Glomma barnehager styrkes med 100% styrerstilling (teamleder)*

	2027	2028	2029	2030	2031
Kommunale barnehager	466 000	1 026 000	1 026 000	1 026 000	1 026 000
Tilskudd private barnehager			1 265 114	2 785 423	2 785 423
Sum	1 864 000	1 026 000	2 291 114	3 811 423	3 811 423

Modell B) Alle 4 virksomheter styrkes med hver sin 100% styrerstilling (teamleder)

	2027	2028	2029	2030	2031
Kommunale barnehager	1 864 000	4 104 000	4 104 000	4 104 000	4 104 000
Tilskudd private barnehager			5 060 456	11 141 692	11 141 692
Sum	1 864 000	4 104 000	9 164 456	15 245 692	15 245 692

Dette er lønn per august 2026 (inkludert pensjon 11 %, arbeidsgiveravgift 14,1 % og ferietillegg 1,23 %)

I beregningen er det lagt til grunn at tiltaket gjennomføres fra høsten 2027. Dette gir en virkning på 5/12 av året i tilskuddsgrunnlaget, som slår inn i tilskuddet til private barnehager fra 2029. Tilskuddet til private barnehager er beregnet til ca. 1,3 millioner kroner. Samlet utgift i 2029 blir dermed ca. 2,3 millioner kroner.

Tilskuddet til private barnehager blir høyere enn utgiften i de kommunale barnehagene fordi ca 73 % av barnehageplassene er i private barnehager, mens 27 % er i kommunale barnehager.

Kommunedirektørens vurdering

Sarpsborg kommune oppfyller lovkravene til styrer i hver barnehage. Gevinstene ved å styrke med ekstra styrerstilling avhenger av tydelig rolle-/oppgave- og ansvarsfordeling i samtlige forhold. Uten dette kan barnehagene/virksomhetene oppleve økt kompleksitet og redusert effektivitet.

En ekstra styrerressurs gir mulighet for økt nærvær og lederkapasitet, sterkere pedagogisk ledelse med godt utbytte for barna, tettere oppfølging av ansatte, økt stabilitet og mindre vikarbruk er pekt på som gevinster.

Kommunedirektøren vurderer at faglig og organisatorisk utbytte av en økt styrerressurs vil være best i de største barnehagene.

Kommunedirektøren vurderer at alternativ 1, å styrke styrerressursen i virksomhet Glomma barnehager med 100% teamleder, kan begrunnes godt faglig.

Alternativ 2 er et forslag om å styrke samtlige barnehagevirksomheter (4 stk) med hver sin 100% styrerressurs. Variasjonen i brukergrupper og utfordringsbilder i virksomhetene er ikke konstante. Ut fra et mål om å gi barn og unge en god oppvekst, er dette også et faglig hensiktsmessig alternativ.

Kommunedirektøren må samtidig se alternativene i sammenheng med kommunens samlede økonomiske handlingsrom og prioriteringer fremover, og ser ikke mulighet for en slik styrkning nå.

Konsekvenser økonomi, miljø og folkehelse

Økonomi:

Da kommunedirektøren ikke går inn for en økning av styrerressurs i noen av barnehagene medfører innstillingen ingen økonomiske konsekvenser.

De økonomiske konsekvensene for vurderte alternativer er beskrevet inngående i saksframlegget. Ett årsverk økt styrerressurs vil over tid medføre en årlig økt utgift på i underkant av 4 millioner kroner, økt tilskudd til private barnehager inkludert. Fire årsverk økt styrerressurs vil på tilsvarende måte medføre en økt årlig utgift på i overkant av 15 millioner kroner.

Miljø:

Ingen vesentlige konsekvenser.

Folkehelse:

En styrking av styrerressurs antas isolert sett å ha en positiv effekt på kvaliteten i barnehage tilbudet, og vil dermed være positivt i et folkehelseperspektiv.

