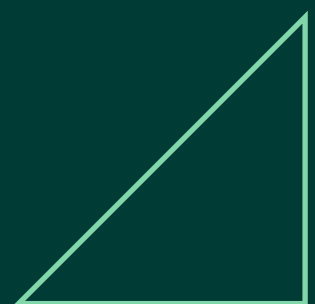


**Selma Yssen, Ketil Bråthen og Leif E. Moland**

## **Utvidet bemanning i barnehagen**

Overskudd av krefter i banken?



## **Utvidet bemanning i barnehagen: overskudd av krefter i banken?**

Denne rapporten beskriver betydningen av en økt fast bemanning i to barnehager i Fredrikstad kommune. Rapporten tar opp følgende problemstillinger:

- Har økt bemanning påvirket sykefraværet?
- Har økt bemanning påvirket behovet for vikarinneleie?
- Hvilken betydning har økt bemanning hatt for arbeidsmiljø og barnehagekvalitet?

# Innhold

<b>Forord</b> .....	<b>2</b>
<b>Sammendrag</b> .....	<b>3</b>
<b>1 Innledning</b> .....	<b>4</b>
1.1 Bakgrunn: om sykefravær og utvidet bemanning.....	4
1.2 Om barnehagekvalitet .....	6
1.3 Om barnehagene .....	6
1.4 Metode og datainnsamling .....	7
1.5 Rapportens gang .....	10
<b>2 Organisering og forventninger</b> .....	<b>11</b>
2.1 Om barnehagene og organisering av utvidet bemanning.....	11
2.2 Ansattes forventninger til pilotprosjektet .....	13
2.3 Oppsummert .....	15
<b>3 Sykefravær og vikarbruk</b> .....	<b>16</b>
3.1 Sykefraværet er varierende .....	16
3.2 Bruk av variabel lønn .....	17
3.3 Hva kan forklare resultatene? .....	19
3.4 Oppsummert .....	22
<b>4 Positive gevinster av utvidet bemanning</b> .....	<b>23</b>
4.1 Færre vikarer gir økt kontinuitet og kvalitet.....	23
4.2 Kvalitetsgevinster med en på «topp» .....	24
4.3 Økt bemanning og helsefremmende arbeidsmiljø .....	26
4.4 Lærlingenes betydning.....	28
4.5 Organiseringens betydning .....	29
4.6 Prosjektets innretning og tidsramme.....	33
<b>5 Konklusjon</b> .....	<b>34</b>
5.1 Lærdommer og veien videre.....	35
<b>Referanser</b> .....	<b>37</b>

# Forord

Denne rapporten beskriver betydningen av økt bemanning i to barnehager i Fredrikstad kommune. Målet for prosjektet har vært å høste erfaringer med om utvidet bemanning kan bidra til redusert vikarbruk og eventuelt også redusert sykefravær. Prosjektet pågikk fra april 2023 til april 2024, og Fafo har vært engasjert for å følgeforske prosjektet gjennom denne perioden.

Selma S.F. Yssen har hatt hovedansvaret for å skrive rapporten, med unntak av kapittel 3 som er skrevet av Ketil Bråthen. Leif E. Moland har vært prosjektleder og gitt råd og kommentert på hele rapporten underveis i arbeidet. Alle forfatterne har deltatt i datainnsamlingen.

Takk til Gøril Pedersen Bjerknes og Lene Lorentzen Sørby for hjelp og gode innspill underveis i evalueringen og for nyttige kommentarer i slutfasen. En særlig takk går til alle våre informanter i de to barnehagene for å ha delt sine erfaringer i intervjuer og workshops.

Takk også til vår Fafo-kollega Mona Bråten for konstruktive kommentarer og god kvalitetssikring og Sofie Steensnæs Engedal for korrektur og ferdigstilling av rapporten.

Oslo, juli 2024

Leif E. Moland

Ketil Bråthen

Selma S. F. Yssen

# Sammendrag

I denne rapporten beskriver vi betydningen av økt bemanning i to barnehager i Fredrikstad kommune. Målet for prosjektet har vært å høste erfaringer om en utvidet bemanning kan bidra til redusert vikarbruk og eventuelt også redusert sykefravær. De to barnehagene har økt bemanningen med ett årsverk hver. Disse årsverkene har vært finansiert innenfor barnehagenes ordinære budsjett ved at deler av vikarbudsjetten er bundet opp til å finansiere én ekstra heltidsstilling.

Prosjektet pågikk i ett år fra april 2023 til april 2024. Fafo har vært engasjert for å følgeforske prosjektet gjennom denne perioden. I arbeidet med dette prosjektet har vi søkt svar på følgende problemstillinger:

- Har den økte faste bemanningen hatt betydning for sykefraværet?
- Har den økte faste bemanningen hatt betydning for vikarbruk?
- Hvilken betydning har den økte faste bemanningen hatt for arbeidsmiljø og barnehagekvalitet?

Resultatene viser at sykefraværet ikke har endret seg i løpet av prosjektperioden. Dette var heller ikke forventet basert på tidligere erfaringer og kunnskap om årsakene til sykefravær. Våre analyser viser at begge barnehagene lå under snittet i kommunen i bruken av vikarmidler før prosjektperioden startet. Forsøket med å «binde opp» deler av vikarbudsjetten med én prosjektansatt i hver de to barnehagene har ikke ført til økte kostnader i prosjektperioden.

Den ekstra bemanningen har likevel blitt opplevd som en mer forutsigbar og trygg erstatning for eksterne vikarer. Det har ifølge de ansatte skapt mer trygghet og ro rundt barna, som i større grad møter kjente voksne. Både ansatte og ledere sparer tid og krefter på oppgaver som oppfølging og veiledning av vikarer. I tillegg oppleves det som forutsigbart at man har en erstatter tilgjengelig på huset, og ikke er avhengig av å få tak i en vikar fra bemanningsbyrå. Pilotforsøket har bidratt til at barnehagene har hatt en mer stabil personalgruppe, som har hatt positive ringvirkninger for barnehagekvaliteten.

Så selv om den utvidede bemanningen ikke har ført til redusert sykefravær, forteller ansatte og ledere i barnehagene om mange andre positive gevinster. Dette kan tilskrives tiltaket i seg selv, men også en økt prioritering av arbeidsmiljø, organisering av arbeids hverdagen og håndtering av sykefravær i prosjektperioden. Tiltaket synes å ha vært en viktig drivkraft for å tenke nytt om hvordan fravær kan håndteres i de to barnehagene. Basert på erfaringene fra dette forsøket kan det være mye å vinne på å omfordele lønnsmidler fra vikarer til en større, fast bemanning, for både arbeidsmiljø og kvaliteten på tjenestene som ytes.

# 1 Innledning

I desember 2019 vedtok bystyret i Fredrikstad et verbalforslag med følgende ordlyd:

«Kommunedirektøren bes om å innføre et pilotprosjekt på to utvalgte virksomheter i utdanning og oppvekst og én virksomhet i helse og velferd hvor sykefraværet er høyt og hvor kommunen øker grunnbemanningen. Hensikten er å se om dette har en positiv innvirkning på sykefraværet, jf. pilotprosjekt i barnehagesektoren i Stavanger som viste seg å gi betydelig økonomisk effekt. Prosjektet finansieres innenfor budsjett.»<sup>1</sup>

Dette vedtaket fikk en del medieomtale i både lokal- og fagpressen.<sup>2</sup> Deretter startet arbeidet med å finne egnede pilotenheter for prosjektet. I april 2023 ble prosjektet satt ut i livet, og to kommunale barnehager skulle øke bemanningen med ett årsverk hver. Dette årsverket skulle fylles av en medarbeider med fagbrev som barne- og ungdomsarbeider. Det ekstra årsverket har vært finansiert innenfor barnehagens ordinære budsjett. Deler av barnehagens frie midler, eller vikarbudsjet, er bundet opp til å finansiere én ekstra heltidsstilling. Stillingen ble utlyst som en midlertidig prosjektstilling med en lengde på ett år.

Målet for prosjektet har vært å høste erfaringer om en utvidet, fast bemanning kan bidra til redusert sykefravær. Prosjektet var relativt kortvarig, og varte i et år fra april 2023 til april 2024. Fafo har vært engasjert for å følgeforske prosjektet gjennom denne perioden. I arbeidet med dette prosjektet har vi søkt svar på følgende problemstillinger:

1. Har den økte faste bemanningen hatt betydning for sykefraværet?
2. Har den økte faste bemanningen hatt betydning for vikarbruk?
3. Hvilken betydning har den økte faste bemanningen hatt arbeidsmiljø og barnehagekvalitet?

## 1.1 Bakgrunn: om sykefravær og utvidet bemanning

Sykefravær er komplekst og påvirkes av en rekke faktorer på ulike nivåer. Disse faktorene interagerer på forskjellige måter og med varierende styrke. Stein Knardahl fra STAMI viser til denne kompleksiteten og har utviklet en modell som demonstrerer at årsakene til sykefravær både kan ligge i individet, organisasjonen og samfunnet.<sup>3</sup>

Sykefraværet i barnehagesektoren er høyere enn i arbeidslivet ellers. I fjerde kvartal i 2023 var det legemeldte sykefraværet i arbeidslivet på seks prosent, mens det var ti prosent i barnehagene. Brorparten av sykefraværet kan forklares av forhold utenfor

---

<sup>1</sup> <https://www.fredrikstad.kommune.no/globalassets/dokumenter/helse-og-velferd/vedtatt-hp-2020---2023-og-budsjett-2020-for-seksjon-helse-og-velferd.pdf>

<sup>2</sup> <https://www.f-b.no/hoyere-grunnbemanning-lavere-sykefravar/o/5-59-1759624> <https://www.utdanningsnytt.no/bemanning-fredrikstad-skole/fredrikstad-bemanner-opp-i-skole-og-barnehage-for-a-fa-ned-sykefravaeret/229324>

<sup>3</sup> [https://www.regjeringen.no/contentassets/1a14f3dbf7444d35a01314f826de2f33/knardahl\\_iafrokostseminar101221.pdf](https://www.regjeringen.no/contentassets/1a14f3dbf7444d35a01314f826de2f33/knardahl_iafrokostseminar101221.pdf)

arbeidsplassen, og kan derfor heller ikke reduseres eller løses gjennom tiltak eller endringer på arbeidsplassen (Knardahl et al., 2016).

Samtidig viser STAMI sin oversikt over arbeidsmiljø og sykefravær, som baserer seg på data fra Levekårsundersøkelsen om arbeidsmiljø, at en av tre sykefraværstilfeller i barnehager og SFO oppgis å være relatert til jobben (STAMI, uten dato). Barnehagene kjennetegnes av flere arbeidsmiljøutfordringer som kan knyttes til både fysiske og emosjonelle belastninger. Barnehageansatte sitter og løfter i ubekvemme stillinger, arbeider i et miljø med høyt lydnivå og kommer ofte i kontakt med kroppsvæsker som kan inneholde smittsomme bakterier og virus. Det arbeidsrelaterte sykefraværet dreier seg også om det psykososiale og organisatoriske arbeidsmiljøet. Sammenlignet med arbeidstakere i andre yrker, opplever barnehageansatte i større grad å ha høye emosjonelle krav på jobb (STAMI, uten dato). Dette kan føre til utmattelse, psykiske plager og et høyere sykefravær, både på kort og lang sikt.

Det arbeidsrelaterte sykefraværet kan reduseres gjennom tiltak som er ment til å forbedre arbeidsmiljøet. Tiltak eller strategier for å redusere eller forebygge for sykefravær kan være rettet mot de enkelte arbeidstakerne og deres helseatferd, slik som for eksempel å tilby trening på jobb, eller mot forhold ved arbeidsplassen eller -miljøet. Å utvide den faste bemanningen tilhører siste kategori. Det er først og fremst korttidsfraværet et slikt tiltak kan påvirke, gitt prosjektets varighet og innretting.

Barnehageloven stiller krav om at barnehagene har en grunnbemanning som tilsvarer minimum én ansatt per tre barn under tre år og én ansatt per seks barn over tre år. Ifølge forskrift om pedagogisk bemanning skal det være minimum én pedagogisk leder per syv barn under tre år, og minst én pedagogisk leder per fjorten barn over tre år.<sup>4</sup> Dette er en minimumsnorm. Det er selvsagt lov å ha en større pedagogisk bemanning enn det som er fastsatt i loven, men ofte er det slik at barnehagene i Norge opererer med en slik minimumsbemanning.

Å utvide den faste bemanningen, eller å endre balansen mellom andelen faste ansatte og innleie av vikarer, kan tenkes å påvirke arbeidsmiljøet på to ulike måter. På dager uten fravær vil en økt bemanning bety at en ekstra ansatt kan bidra til å utføre arbeidsoppgavene. Dette kan gi mer arbeidsro og tid til å gjennomføre meningsfulle oppgaver man kanskje ellers ikke rekker, som igjen kan påvirke opplevelsen av mestring og mening i arbeidet. Dette er faktorer som vi vet påvirker arbeidsmiljøet positivt, og som igjen kan påvirke sykefraværet.

På den andre siden kan en utvidet bemanning også gi en mer robust bemanning, og et redusert behov for og bruk av innleide vikarer. Robuste bemanninger kjennetegnes av å være dimensjonert for å tåle et visst fravær, og på denne måten sikre høy tilstedeværelse av faste og kjente ansatte (Yssen et al., 2023, s. 5). Dette finnes det noen eksempler på i helse- og omsorgssektoren (Moland, Bråthen & Tofteng 2023; Yssen, Bråthen & Moland 2023). Målet er gjerne å skape bemannings- og turnusplaner med lavt vikarbehov og økt kontinuitet og kvalitet i tjenestene, og at sektoren har faste ansatte som tilbys

---

<sup>4</sup> <https://www.udir.no/regelverkstolkninger/barnehage/lov-om-barnehager-barnehageloven/kapittel-vi-personalet/-26-grunnbemanning/>

fullverdige ansettelsesforhold. Disse studiene har dessuten pekt på flere negative sider av vikarinleie for arbeidsmiljøet. Ansatte må ofte bruke tid og krefter på å veilede og følge opp vikaren(e). Dette tar tid fra andre oppgaver, og kan også oppleves som en ekstra belastning for de faste ansatte. Lavere vikarbruk, og følgelig også større tilstedeværelse av faste og kjente ansatte, kan med andre ord også føre til et bedre arbeidsmiljø (Moland, Bråthen & Tofteng, 2023). Samtidig unngår man den ekstrabelastningen det er å være undertallig på jobb.

## 1.2 Om barnehagekvalitet

I dette prosjektet har kvalitet vært et nøkkelord. Kvalitet kan defineres og forstås på ulike måter, og ansatte, ledere og foreldre legger nok ulike ting i begrepet. I sin definisjon av barnehagekvalitet trekker Søbstad (2002) inn de ulike subjektive oppfatningene av kvalitet, og definerer barnehagekvalitet som:

«[...] barnas, foreldrenes og de ansattes oppfatninger av og erfaringer med barnehagen, og i hvilken grad barnehagen oppfyller faglige og samfunnsmessige kriterier for hva en god barnehage er.» (s. 17)

I forskning på kvalitet i barnehagen skiller man ofte mellom tre former for kvalitet: 1) strukturkvalitet, 2) prosesskvalitet og 3) resultatkvalitet. Strukturkvalitet dreier seg om rammebetingelsene i barnehagen. Dette handler om økonomiske betingelser og om størrelse og beliggenhet, men også om antallet barn, antallet ansatte og deres kvalifikasjoner og hvordan personalet og barnegruppene organiseres. Prosesskvalitet, også kalt relasjonell kvalitet, dreier seg om relasjoner mellom personalet og barn, og barna seg imellom. Prosesskvalitet handler om «innholdet i og kvaliteten av» disse relasjonene, og om de skaper trygg omsorg, utvikling og læring for det enkelte barn (Gulbrandsen & Eliassen, 2012, s. 15). Til sist dreier resultatkvalitet seg om barnehagen når sine egne og nasjonalt definerte mål.

Som blant annet Jensen et al. (2023) trekker fram, legger strukturkvaliteten på mange måter rammene for prosesskvaliteten. Gode rammebetingelser kan legge til rette for gode relasjoner og samspill – og motsatt. Dette pilotprosjektet har innebåret en endret strukturkvaliteten ved å øke bemanningen. Dette skal potensielt også påvirke prosess- og resultatkvaliteten.

## 1.3 Om barnehagene

To mellomstore kommunale barnehager i Fredrikstad kommune har deltatt i forsøksprosjektet. Den ene er sentrumsnær, mens den andre ligger en kort kjøretur utenfor Fredrikstad sentrum.

**Barnehage A** har tre avdelinger og 49 plasser. De har en småbarnsavdeling og to store barn-avdelinger. Barnehagen hadde 10,8 årsverk tilknyttet barnehagen, og en virksomhetsleder (styrer) i tillegg. Årsverkene fylles i hovedsak av heltidsansatte, men de har også to deltidsansatte, der én jobber 50 prosent og én 80 prosent.

**Barnehage B** har fire avdelinger og til sammen 72 plasser. De har to småbarnsavdelinger og to store barn-avdelinger. Barnehagen har 12 årsverk, ekskludert



virksomhetsleder (styrer). Disse årsverkene er fordelt på 13 ansatte. Alle utenom to ansatte jobber fulltid, og de to i redusert stilling jobber 50 prosent.

De to barnehagene har en ganske stabil personalgruppe, der mange har jobbet i barnehagen i mange år. Sammenlignet med landsgjennomsnittet har de også en høy andel ansatte med relevant fagutdanning. Begge barnehager er også lærebedrift, og de tar imot lærlinger som skal ta fagbrev som barne- og ungdomsarbeider.

### **Vikarbruk**

Fredrikstad kommune har rammeavtale med tre bemanningsbyråer, og begge barnehager benyttet seg av dette. I tillegg har barnehageetaten en ressursenhet/vikarpool med ansatte som kan benyttes ved lengre eller kortere fravær i barnehagene. Denne vikarpoolen var ifølge styrerne liten og ble i hovedsak brukt for lengre permisjoner eller for å møte personalbehov for barn som får vedtak om spesialpedagogisk hjelp. Det var for få tilgjengelige ressurser i vikarpoolen i tidsrommet når barnehagene i evalueringen har hatt vikarbehov, og dette er derfor en ordning de har benyttet seg lite av.

I tillegg til bemanningsbyråene hadde begge barnehagene i perioder hadde hatt tilknyttet vikarer på rammeavtale, men under prosjektperioden hadde kun en av barnehagene dette. Dette var noen få ansatte som tidligere hadde jobbet i barnehagen, inkludert en tidligere lærling og en tidligere ansatt som hadde gått av med pensjon. Det var disse vikarene lederen ringte først hvis det oppsto vikarbehov.

## **1.4 Metode og datainnsamling**

I løpet av 2023 har vi som følgeforskere samlet inn kvalitativ data ved tre anledninger: et oppstartsbesøk i april 2023, et sluttbesøk i februar 2024 og en felles workshop i september 2023 som prosjektledelsen, virksomhetsledere/styrere og ansatte i begge barnehagene deltok på. I tillegg har vi gjennomført en regnskapsanalyse i samarbeid med Fredrikstad kommune. I det følgende vil vi redegjøre for datainnsamlingen i prosjektet.

### **Fokusgruppeintervjuer – ved prosjektoppstart og -slutt**

Vi har gjort kvalitative fokusgruppeintervjuer ved oppstart- og sluttbesøkene i barnehagene. Da vi var på oppstartbesøk i april, hadde de to nyrekrutterte ansatte kun jobbet i barnehagene i én uke. I det følgende vil vi omtale disse som de prosjektansatte.

I hver barnehage gjennomførte vi tre intervjuer:

1. individuelt intervju med styrer/virksomhetsleder
2. fokusgruppeintervju med HMS-gruppe, herunder verneombud og tillitsvalgte for Fagforbundet og Utdanningsforbundet
3. fokusgruppeintervju med ansattgruppe, inkludert prosjektansatt

Ved oppstart deltok også leder på gruppeintervjuet med HMS-gruppen, mens i februar ble det gjennomført uten leder. De prosjektansatte deltok i gruppeintervjuer i april, men ved sluttbesøket var den prosjektansatte i én av barnehagene bortreist. Det ble derfor gjennomført et individuelt intervju på Teams med den prosjektansatte ved et tidligere tidspunkt i februar. I barnehage B deltok til sammen åtte informanter på intervjuer. I

barnehage A deltok også til sammen åtte informanter. Her deltok én ansatt kun på oppstartintervju, og én kun på sluttintervjuet.

Intervjuene var såkalt semi-strukturerte. Dette vil si at vi tok utgangspunkt i en intervju-guide, mens rekkefølgen på spørsmålene ble bestemt underveis i intervjuet. Slik kunne vi enklere følge informantens svar (Yin, 2009). Vi var minst to forskere til stede ved samtlige intervjuer. En av forskerne hadde hovedansvar for å intervjuer, mens den andre skrev referat fra samtalen.

I oppstartsintervjuene var sentrale temaer arbeidsmiljø og ansattes opplevelser med å jobbe i barnehagen, hvordan den utvidede bemanningen var organisert og hvilke forventninger de ansatte hadde til prosjektet og dets påvirkning på arbeidshverdagen og sykefraværet. I februar 2024 omhandlet intervjuene erfaringer fra prosjektperioden, inkludert endring i organisering, opplevde effekter og hva de kunne tenke seg å ha gjort annerledes.

I tillegg til disse to rundene med fokusgruppeintervjuer ga lederne en oppdatering om organisering og erfaringer med utvidet bemanning på et prosjektmøte i juni 2023.

### **Workshop**

I september ble det arrangert en felles workshop med deltakelse fra ansatte og ledere fra begge barnehager. De fleste av disse deltok også på fokusgruppeintervjuene. Workshopen besto av en foredragsdel og et gruppearbeid. I første del presenterte forskergruppen på Fafo foreløpige kvalitative funn og erfaringer fra tilsvarende prosjekter i andre kommuner. Lederne ga en oppdatering fra barnehagene. Prosjektleder, barnehageleder og en ansatt i Trondheim kommune presenterte sine erfaringer fra et lignende prøveprosjekt.

I workshopens andre del deltok de ansatte og lederne i et gruppearbeid. Hver barnehage delte seg i to grupper. I gruppearbeidet ble tre temaer eller spørsmål diskutert:

1. Trivsel: Hva liker du med å jobbe i barnehagen du jobber i?
2. Erfaringer fra prosjektperioden: Hvilke endringer har prosjektet ført til i din arbeidshverdag?
3. Veien videre: Hva ønsker du at dere gjør annerledes / tar tak i arbeidshverdagen framover?

Gruppearbeidet besto av tre trinn, som ble gjennomført for hvert tema. Hver enkelt skulle først skrive ned ideer og tanker for seg selv på en Post-it-lapp, som så kunne festes på gruppens felles ark. Det neste trinnet var å dele det med gruppen og bli enige om tre felles punkter man ville trekke fram. Dette ble skrevet ned på et felles ark. Til sist ble hver gruppes temaer eller punkter delt og diskutert i felleskap med formål om å finne nye løsninger eller former å organisere arbeidet på.

En slik tilnærming legger vekt på at kunnskapsutviklingen i prosjektet skjer gjennom utvikling og etablering av ny og bedre praksis, der forskeren deltar sammen med aktørene i feltet. Dette er en form for samarbeidsforskning der ansatte, tillitsvalgte og ledere i de to barnehagene er med på å utfylle forskernes perspektiv med sin kunnskap og erfaringer. Dette innebærer at de ikke bare blir forsket på, men faktisk forsker sammen med

forskerne (jf. Natland et al., 2017); forskerne deler sin kunnskap og prosjektdeltakerne deltar i erfarings- og meningsutveksling for å bidra til videre utvikling i prosjektet (Finne et al., 1995).

Arkene med Post-it lapper som hver gruppe hadde jobbet rundt ble deretter samlet inn ved workshopens slutt. Disse arkene og våre observasjoner og notater fra workshopen inngår som en del av datagrunnlaget for rapporten.

### **Regnskapsanalyse**

Våren 2024 henvendte vi oss til regnskapsavdelingen i Fredrikstad kommune med en forespørsel om å få et uttrekk av tall fra deres regnskapsystem. Tanken var å analysere hvordan fordelingen av fast og variabel lønn hadde utviklet seg i de to barnehagene i løpet av prosjektperioden og deretter sammenlikne med utviklingen i de øvrige barnehagene. Etter dialog med vår kontaktperson i kommunen ble vi enige om å ta utgangspunkt i tjenestekode 2050 «barnehagetilbud» i samtlige kommunale barnehager og se nærmere på følgende lønnsarter:

- fastlønn, lønnsart 1010
- vikarlønn, lønnsart, 1020
- innleie, lønnsart 1030
- overtid, lønnsart 1040
- vikarer/ekstrahjelp, lønnsart 1275–1279

Vi har deretter bearbeidet dataene, slik at vi satt med en oversikt over bruken av disse lønnsartene per måned i perioden januar 2022 til mars 2024. Måneden juni er tatt ut av dataserien som følge av utfordringer med å beregne lønn i lys av feriepenger.

### **Sykefraværstall**

Videre har vi fått sykefraværstall for hele barnehagesektoren og tall over sykefravær for de to barnehagene i prosjektet fra regnskapsavdelingen i Fredrikstad kommune. Vi ba om å få statistikk per måned i perioden fra januar 2022 til mars 2024.

### **Dokumenter og andre datakilder**

Vi har også fått foreldreundersøkelser og virksomhets- og årsplaner fra barnehagene. Det er flere andre kommuner som har gjennomført lignende pilotprosjekter i barnehagen. Flere har også pågående prosjekter. Det er ikke publisert mye forskning på disse pilotprosjektene enda. Vi har innhentet informasjon om noen av disse prosjektene fra fagpressen. Vi har også hatt samtaler med prosjektledere i Tønsberg og Trondheim kommune som hadde gjennomført lignende prosjekter med økt grunnbemanning. Vi mottok også interne slutt- og underveisrapporter fra disse prosjektlederne.

### **Bruk av flere typer data**

I dette prosjektet har vi benyttet oss av en kombinasjon av kvantitative og kvalitative data. Vi har benyttet statistikk, altså tall på sykefravær og lønnsmidler, men også intervjudata der ansattes, tillitsvalgte og ledernes egne erfaringer og syn på prosjektet framkommer. Til sammen gir dette et godt utgangspunkt for å analysere hvordan en utvidet

bemanning har påvirket sykefraværet og om det har skapt en mer robust bemanning med redusert behov for vikarer.

## 1.5 Rapportens gang

I **kapittel 2** beskriver vi hvordan barnehagene valgte å organisere den ekstra ressursen og hvilke endringer de gjorde underveis. Videre presenterer vi hvilke resultater eller effekter de barnehageansatte selv forventet – eller håpet – å se av prosjektet.

I **kapittel 3** presenterer vi regnskapsanalysen og sykefraværstatistikken. Vi drøfter hvordan disse resultatene kan forstås, i lys av de ansattes egne perspektiver/forklaringer og erfaringer, og funn fra lignende prosjekter i barnehager og helse- og omsorg.

I **kapittel 4** beskriver vi de andre gevinstene barnehagene rapporterer å ha fått ut av den utvidede bemanningen. Gevinstene ved redusert vikarbruk står sentralt, men også andre kvalitetsgevinster knyttet til bedre tid og tilrettelegging på barnas premisser. Vi drøfter også hvilken betydning organiseringen og innretningen av prosjektet hadde for resultatet, og om en annen organisering eller innretning ville gitt andre resultater.

**Kapittel 5** er rapportens konklusjonskapittel. Her oppsummerer vi de mest sentrale funnene og drøfter hva som er de viktigste lærdommene fra dette prosjektet for barnehagesektoren i Fredrikstad og andre kommuner.

## 2 Organisering og forventninger

I dette kapitlet vil vi først beskrive hvordan forsøket med utvidet bemanning har vært organisert i de to barnehagene og hvilke forventninger ansatte og ledere hadde ved prosjektoppstart.

### 2.1 Om barnehagene og organisering av utvidet bemanning

#### Et stabilt personale og godt arbeidsmiljø som utgangspunkt

I begge barnehagene beskriver både ledere og ansatte at barnehagene deres har et godt arbeidsmiljø og en stabil personalgruppe som kjenner hverandre godt. Dette har kommet fram i begge runder med intervjuer og i diskusjonen om trivsel på workshop i september.

Som tidligere beskrevet, har de fleste jobbet heltid i barnehagen i mange år og har en relevant fagbakgrunn. Samtidig er det relativt små barnehager og personalgrupper som gjør at de er godt kjent på tvers av avdelingene. Ved begge barnehager, men kanskje spesielt på barnehage A, var det å være fleksibel og hjelpe hverandre på tvers av avdelinger beskrevet som både noe man er vant til og som man ønsket å være gode på. Det beskrives som en etablert kultur å hjelpe og bistå på tvers av avdelinger ved behov, slik som en tillitsvalgt beskriver her:

Vi har rullert mye, og alle har jobbet med alle. Vi er ikke gift med kollegaene, og «eier» ikke lokalene. Viljen til å steppe inn i en annen avdeling ved sykefravær er stor.

#### Rekruttering

De to prosjektstillingene ble lyst ut som en midlertidig stilling med varighet på ett år. Det var et krav om at de prosjektansatte skulle ha fagbrev som barne- og ungdomsarbeider. Bortsett fra dette kravet fikk barnehagene stor frihet i rekrutteringsprosessen, både til å ønske spesifikke kvalifikasjoner og til å bestemme hvem de ønsket å ansette. Begge barnehagene ønsket en ansatt som var fleksibel og kunne jobbe på tvers av alle avdelinger og aldersgrupper. Den ene barnehagen framhevet musikkferdigheter som en spesielt ønsket kvalifikasjon, mens den andre søkte spesielt etter en med digitale ferdigheter. Barnehagene fikk i stor grad rekruttert den kompetansen de ønsket, selv om den ene av barnehagene ikke fikk rekruttert en ansatt med musikkferdigheter.

De to som ble ansatt hadde begge tidligere arbeidserfaring fra barnehagen de ble ansatt hos. Den ene hadde tidligere arbeidet som byråvikar, og hadde vikariert i barnehagen et par år tilbake. Den andre hadde vært ansatt i flere vikariater i barnehagen, og hun hadde vært tilknyttet barnehagen i til sammen fire år. Hun hadde vært vikar på rammeavtale, vikariert for ansatte i permisjon og hatt vikariater tilknyttet barn med vedtak om spesialpedagogisk hjelp. Da prosjektet startet i april hadde hun jobbet heltid i ulike vikariater i nærmere to år. Så selv om begge de prosjektansatte hadde tidligere arbeidserfaring fra barnehagen, hadde den ene en lengre og nyligere erfaring enn den andre. Begge ansatte startet samtidig i april 2023.

## **Organisering: to ulike varianter**

I prosjektet ble det lagt opp til at barnehagene selv kunne bestemme hvordan de skulle organisere den ekstra personalressursen. Ved begge barnehager hadde de diskutert organisering i HMS-gruppen, som består av styrer, verneombud og tillitsvalgte fra Fagforbundet og Utdanningsforbundet. De to barnehagene valgte ulike varianter.

**I barnehage A** valgte de å knytte den prosjektansatte fast til småbarnsavdelingen, slik at denne avdelingen fikk en «på topp». Dette var begrunnet med at de så et behov for å styrke oppfølgingen av de aller minste barna. De har beholdt denne organiseringen gjennom hele prosjektperioden.

Videre tydeliggjorde både ansatte og leder at alle ansatte og avdelinger skulle ha fokus på å jobbe på tvers, være fleksible og hjelpe til der det var behov. Det skulle ikke være prosjektansatt sin rolle å gå på tvers av avdelingene – dette skulle være noe alle ansatte skulle delta i.

Lederen beskrev at de likevel hadde «toppbemannet» de andre avdelingene, gjennom å organisere bemanningen og arbeidstiden på nye måter. Lærlingene og de to ansatte med redusert stilling ble plassert på de to andre avdelingene. Toppbemanning er kanskje ikke en helt dekkende betegnelse, men gjennom en ny organisering av arbeidstiden og personalressursene fikk også de andre avdelingene flere dager med én ekstra ansatt. En av de deltidsansatte med 80 prosent stilling har for eksempel, etter leders idé, arbeidet heltid i vanlige uker. Det reduserte antallet arbeidsdager som følger av hennes deltidsstilling ble tatt ut i skolens fellesferier, herunder vinterferie, høstferie o.l. Dermed har hennes avdeling én ansatt «ekstra» i til sammen en dag i uka, og en lavere bemanning i uker der barnegruppene som regel er mindre, slik som i høst- og vinterferien. Dermed ble bemanning økt med 100 prosent på småbarnsavdelingen, og med 20 prosent på en av store barn-avdelingene, med unntak av skoleferier.

**I barnehage B** var planen ved oppstart at den prosjektansatte skulle jobbe på tvers av alle avdelinger, men ha en fast base på store barn-avdelingene. Leder beskrev henne som en ansatt som skulle være «litt rundt omkring», altså en som skulle gå inn ved ulike avdelinger ved fravær. Prosjektansatt var også satt opp i en fastvakt fra 08.30 til 16.00, og hun var den eneste som hadde denne vakten. Målet med denne vakten var at prosjektansatt skulle kunne dekke opp for fravær på både sen- og tidligvakt.

Selv om prosjektansatt her hadde en mer definert rolle i å gå på tvers, ble det også tydeliggjort at andre ansatte også kan flyttes over til andre avdelinger og at man skulle bygge på en allerede etablert rutine om å hjelpe hverandre på tvers. Det var også her en etablert praksis å bistå ved andre avdelinger i hektiske perioder.

Selv om den prosjektansatte tidvis har arbeidet ved flere avdelinger, har hun også jobbet fast på en avdeling i lengre perioder. Høsten 2023 hadde ikke barnehagen fulle barnegrupper, og de kunne derfor ikke lyse ut og ansette noen i vikariat for en som gikk ut i foreldrepermisjon. For at alle avdelinger skulle ha tre ansatte, endret de organiseringen av den ekstra ressursen. Fram til desember jobbet hun derfor fast på én avdeling. Fra desember og ut prosjektperioden gikk de tilbake til den opprinnelige planen med å

jobbe på tvers. Denne barnehagen har med andre ord endret organisering underveis i prosjektet, ut ifra deres bemanningsbehov og fraværssituasjonen.

## 2.2 Ansattes forventninger til pilotprosjektet

Formålet med prosjektet har vært å høste erfaringer om en utvidet, fast bemanning kunne bidra til redusert sykefravær og/eller til redusert vikarbruk. Som beskrevet i kapittel 1, kan sykefraværet generelt forklares av forhold og hendelser utenfor arbeidsplassen. Samtidig kan det tenkes at en utvidet, fast bemanning kan være et helsefremmende tiltak som kan bidra til et lavere arbeidstempo, mindre stress og belastninger på personalgruppen, og dermed også et lavere sykefravær (Yssen et al., 2023; Knardahl et al., 2016).

### Lavere sykefravær?

Ved oppstart hadde både ansatte og ledere forventninger om at en utvidet bemanning kunne bidra til økt overskudd av krefter, og potensielt også lavere sykefravær. Det var leder i barnehage A som først refererte til overskudd av krefter, da hun i oppstartsintervjuet sa at hun håpet at en økt bemanning ville gi «overskudd i banken». Med dette siktet hun ikke til økonomisk overskudd, men et overskudd av krefter og energi hos den enkelte ansatte og i personalgruppen. Hennes forhåpning var at man ville få flere «gode» dager, der man samlet et overskudd av krefter og gode opplevelser som kunne gjøre det enklere å stå i de mer slitsomme dagene og periodene med sykdom og færre folk på jobb. «Overskudd i banken», altså ekstra tid og energi, ble brukt av flere ansatte i senere intervjuer i denne barnehagen, blant annet av den ansatte som er sitert nedenfor. Andre løftet fram at det kanskje ville være enklere å gå på jobb, selv om man ikke var i toppform:

Med overbemanning noen dager kan man få noen gode dager med ekstra ressurser, hvor man greier å gjøre de tingene man ikke rekker ellers. Få det overskuddet i banken.

Jeg har et håp om at de kan gå på jobb, selv om de er litt tufse.

Det kan kanskje bidra til å forebygge noe slitasje, hvis man greier å være føre var.

Andre så også sykefraværet i sammenheng med at én «på topp» kunne bidra til at man hadde tid og mulighet til tettere oppfølging og for å legge bedre til rette for lek og læring, og dermed en bedre følelse og opplevelse av mestring på slutten av dagen:

At det blir mer ro og at man kan gjøre mer. Det kan bli lettere for voksne å observere og fange opp interessene til barna, og at vi kan dele opp og følge opp bedre. Det kan gi mindre indre uro for oss ansatte.

Barna vil få en ekstra voksen å henvende seg til. Og avdelingene får mer tid til å gjennomføre ting på barnas premisser.

Muligheten til å dele inn barna i mindre grupper, og å være mer ute og på tur i naturen, ble også nevnt av flere informanter i begge barnehagene. Samtidig var det flere som var

usikre på om et ekstra årsverk ville ha noen betydning for sykefraværet, og om man ville se noen effekter over kun ett år:

Jeg tror én ny ansatt er for lite til å se noe på sykefraværet. Jeg tror ikke det vil føre til mindre sykefravær.

Jeg er spent på hva vi vil se på sykefraværet. Vi skulle gjerne hatt prosjektet i flere år, og styrke alle avdelingene for å se hvordan det slår ut over tid. Det blir spennende å se hvilken effekt dette har.

Som sitatene illustrerer, var noen usikre på om tiltaket ville få stor betydning. Noen var skeptiske til om det ekstra årsverket kom til å få noen innvirkning utover den avdelingen hvor prosjektansatt ble tilknyttet. Andre uttrykte at tidsrammen kanskje var for kort til å kunne se noen effekter på sykefraværet.

### **Færre vikarer**

Mange håpet og forventet at den utvidede bemanningen ville gi flere kjente ansatte på jobb og færre eksterne byråvikarer. Både ansatte og ledere beskrev at det kunne være utfordrende å få inn mange nye og ukjente vikarer. Dette var noe de hadde erfaring med fra tidligere:

Da kom det mange ulike og nye mennesker. Når det er mange forskjellige innom mister vi stabilitet.

De ansatte vil ikke ha vikarer fra vikarbyrå. Det er ofte dårlig kvalitet, og det er mer krevende å ha vikarer enn å ikke ha det. Mange vil heller jobbe overtid enn å få inn en ukjent vikar.

Med reduserte vikarmidler og en ekstra ansatt på huset håpet de at det ville gi mer stabilitet, og at behovet for og bruken av vikarer kunne reduseres.

### **Binding av frie midler**

Selv om redusert vikarinnleie ble trukket fram som noe positivt, var mange samtidig spent på om forsøket innebar å binde opp vikarmidlene. Det ble stilt spørsmål om hvordan de skulle løse det hvis sykefraværet ble høyere enn det man kan takle med den utvidede bemanningen. I denne sammenhengen er det vesentlig å merke seg at denne «bindingen» av ett årsverk ikke er spesielt stor. Dette tilsvarer under ti prosent når bemanningen i en barnehage er på om lag elleve årsverk.

At flere kunne bli syke på samme dag, ble trukket fram som en mulig utfordring. Noen var usikre på hvordan man skulle løse det hvis det var høyt sykefravær blant pedagogene, ettersom den ekstra ansatte var fagarbeider.

Spesielt i én av barnehagene var de tydelige på at dette kunne bli utfordrende, samt at hensynet til de ansatte og bemanningsnormen trumfet hensynet til budsjettet:



Vi kommer nok i den situasjonen at vi kommer til å bruke mer penger. Hvis man har to-tre sykefravær samtidig. Bemannings- og pedagognormen skal vi overholde – den trumfer [budsjettkravene].

### **2.3 Oppsummert**

De to barnehagene valgte å organisere den utvidede bemanningen på to ulike måter, basert på hvilke behov de opplevde å ha. Både ledere og ansatte var positivt innstilt til prosjektet, og håpet at det ville gi mer ro, kvalitet og en bemanning kjennetegnet av mer stabilitet og færre vikarer. Samtidig var flere usikre på hvor stor effekt én ekstra ansatt ville ha for sykefraværet, og hvordan de skulle få dagene med høyt sykefravær til å gå opp uten midler til vikarer.

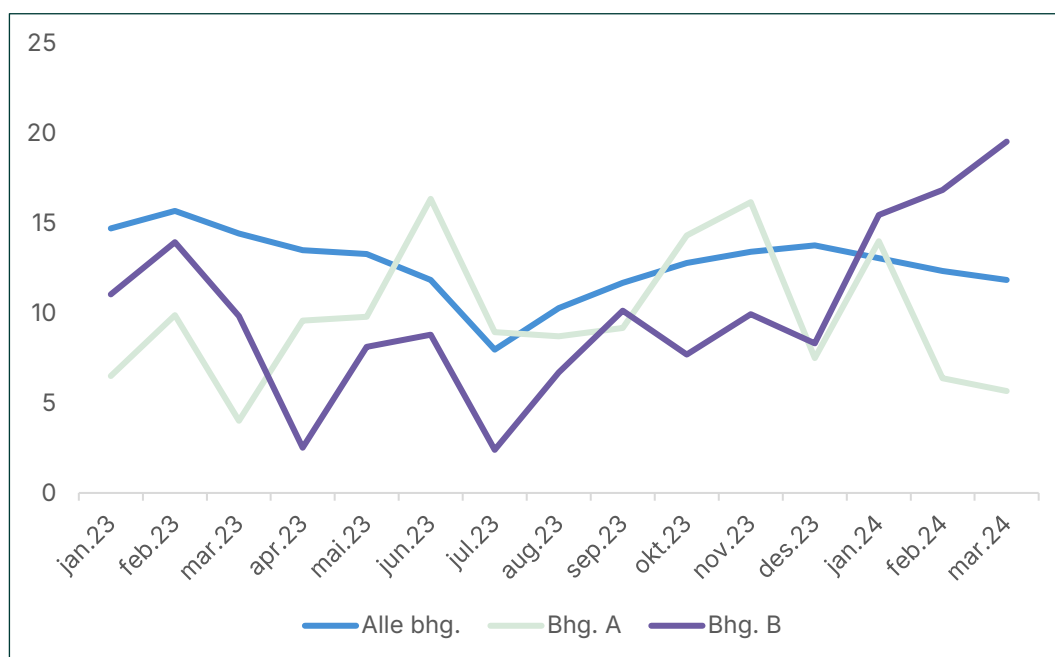
## 3 Sykefravær og vikarbruk

I dette kapitlet vil vi beskrive og diskutere hvilken påvirkning den utvidede bemanningen har hatt på sykefraværet og vikarbruken. Dette er basert på regnskapsanalyser av de kommunale barnehagenes regnskap, der vi sammenligner prosjektbarnehagenes utvikling over tid og med de ikke-deltakende barnehagene. Til sist vil vi drøfte hvorfor sykefraværet og vikarbruken har utviklet seg som den har gjort i prosjektperioden.

### 3.1 Sykefraværet er varierende

Våren 2024 henvendte vi oss til Fredrikstad kommune med forespørsel om å få tilgang til statistikk over sykefravær i barnehagesektoren. Vi ønsket tilgang til statistikk over både egenmeldt og legemeldt fravær fra alle kommunale barnehager i kommunen samlet, men også tall fra de to barnehagene (barnehage A og B) i prosjektet hver for seg fra januar 2023 og ut prosjektperioden mars 2024. Vi fikk tall over samlet sykefravær (egenmeldt og legemeldt fravær slått sammen) av kommunen. Disse tallene framgår av figur 2.1.

Figur 2.1. Sykefraværprosent i perioden januar 2023 til 2024. Prosent.



Tallene viser at de to barnehagene i prosjektet har hatt noe lavere sykefravær enn gjennomsnittet i alle barnehagene i kommunen i de første månedene i 2023, før prosjektet startet. Det samme ser vi gjelder gjennom store deler av prosjektperioden for barnehage B, mens fraværet er noe mer varierende for barnehage A. I barnehage A varierer sykefraværet fra måned til måned, med det laveste nivået på 4 prosent i mars 2023 og det høyeste nivået på 16,3 prosent i juni 2023. I de første tre månedene av 2024 har fraværet variert fra 5,7 prosent til 14 prosent.

Sykefraværet varierer også i barnehage B. Her er det laveste nivået i juli 2023 med 2,4 prosent, mens det høyeste nivået er på 19,5 prosent i mars 2024. Det samlede

sykefraværet for alle barnehagene varierer fra 8 prosent i juli 2023 til 15,7 prosent i februar 2023. Til tross for månedlige svingninger, ser det samlede sykefraværet for alle barnehagene ut til å være relativt stabilt rundt 13–14 prosent gjennom hele perioden vi har tall for. Små enheter – som de to barnehagene – kan ha ganske store variasjoner, fordi fravær av én eller to personer gir stort utslag på gjennomsnittstall. Når mange barnehager slås sammen, vil variasjoner kunne oppveie for hverandre. Derfor ser vi ikke så skarpe svingninger der alle barnehagene er samlet. Basert på tallene i tabellen, kan vi ikke se at sykefraværet har gått ned i prosjektperioden. Sykefraværet i barnehage A har variert i løpet av prosjektperioden, men det er ingen klar trend mot lavere fravær. Fraværet var høyest i juni og november 2023. I barnehage B ser det ut til at sykefraværet har økt i løpet av prosjektperioden. Fraværet var lavest i april og juli 2023, mens i mars 2024 var fraværet på det høyeste nivået i hele perioden.

Som tidligere påpekt, kan en rekke faktorer påvirke sykefraværet, som for eksempel forhold utenfor arbeidsplassen, sesongmessige variasjoner og den enkeltes helsesituasjon. På arbeidsplasser med såpass få ansatte vil også fravær hos hver enkelt ansatt få større utslag på statistikken, noe som bidrar til å skape stor variasjon i tallene fra måned til måned.

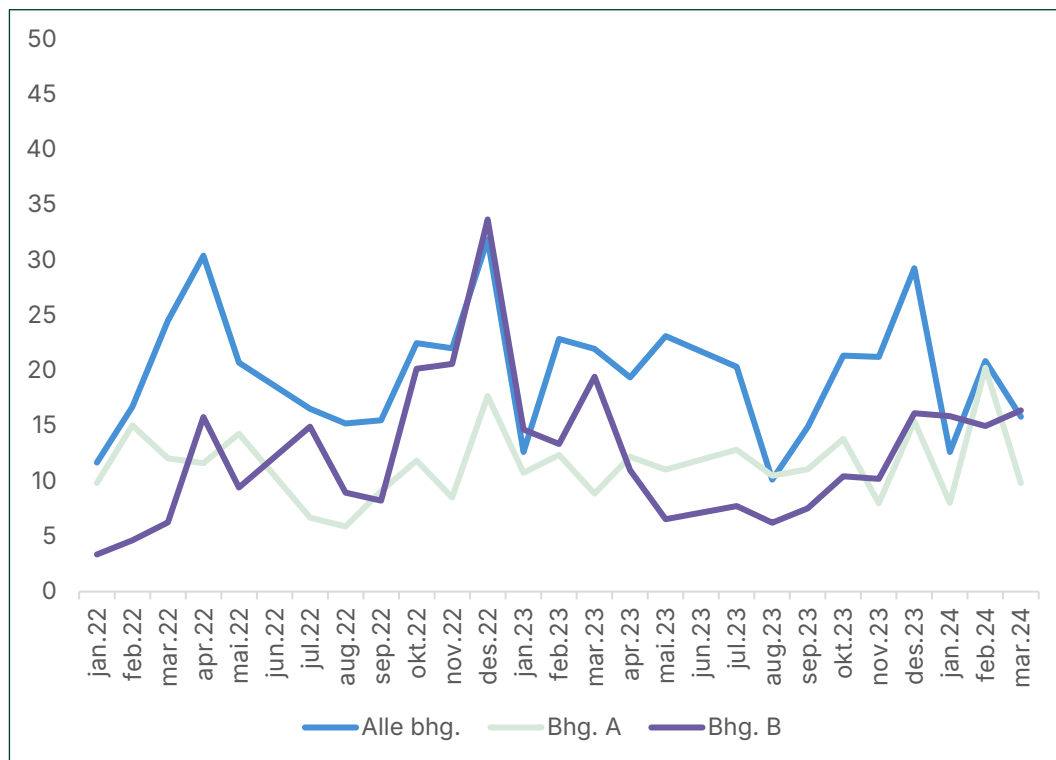
### **3.2 Bruk av variabel lønn**

Med utgangspunkt i regnskapsdata for lønnsartene fastlønn (1010), vikarlønn (1020), innleie (1030), overtid (1040) og vikar/ekstrahjelp (1275-1279), har vi en oversikt over fordelingen av lønnsmidler per måned i perioden januar 2022 til mars 2024. Dette har vi gjort for å kunne danne oss et bilde av forholdet mellom fastlønn og bruk av variabel lønn i tiden før og under prosjektperioden. Lønnen til de to prosjektansatte i barnehagene er i kommunens regnskap ført som engasjement (1031), og ikke som fastlønn (1010). I våre analyser er deres lønn derfor inne som en del av variable lønnskostnader.

Av figur 2.2 ser vi at dette tallet varierer en del mellom de to barnehagene i forsøkene. Vi ser av tabellen at begge barnehagene i prosjektet i all hovedsak har ligget på et lavere nivå når det gjelder bruken av variabel lønn sammenlignet med gjennomsnittet av alle kommunale barnehager, riktignok med noen periodevise unntak.

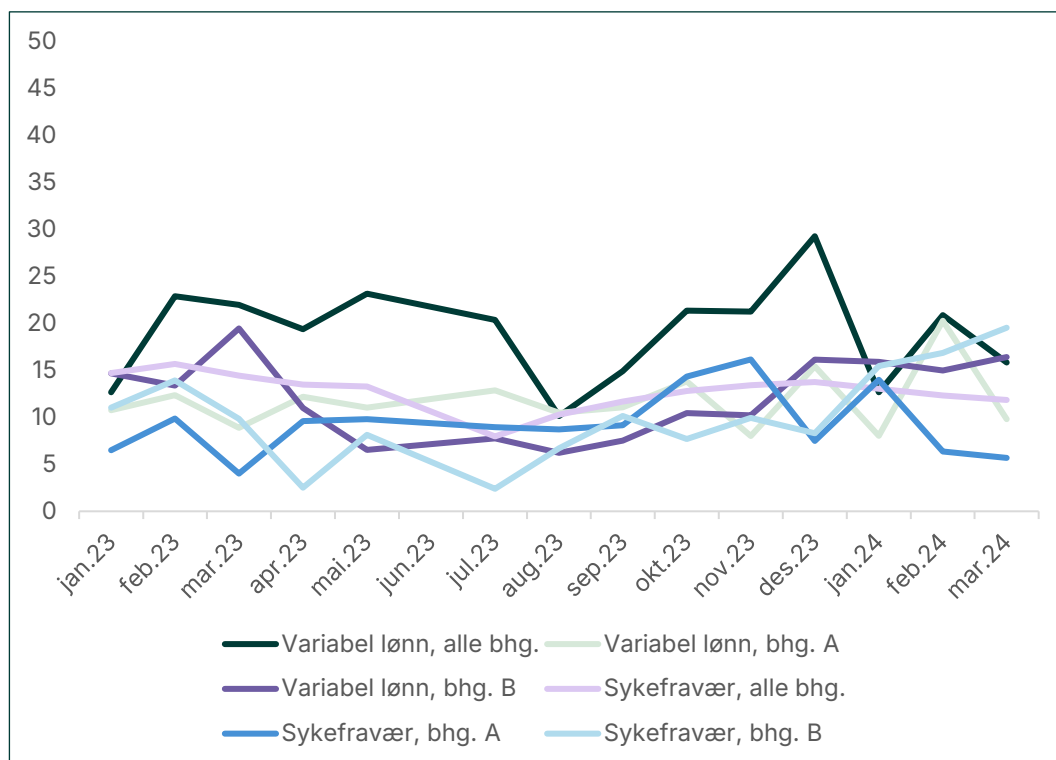
Av figur 2.2 ser vi også at begge barnehagene i perioden fra januar 2022 til desember 2022 stort sett hadde mindre vikarbruk og overtid enn gjennomsnittet i Fredrikstad kommune før prosjektet startet opp i april 2023. Dette stemmer godt med hva lederne fortalte ved prosjektoppstart. Fra januar 2023 og gjennom prosjektperioden, fram til mars 2024, hadde begge barnehagene i all hovedsak lavere bruk av vikarer og overtid enn snittet i de kommunale barnehagene i Fredrikstad. Dette stemmer også godt med hva lederne har fortalt oss under prosjektperioden og ved sluttintervjuene i februar 2024. De to prosjektansattes lønn er i figuren inne som en del av den variable lønnen i prosjektperioden.

Figur 2.2. Variabel lønn i prosent av total lønn i perioden januar 2022 til mars 2024.



Figur 2.3 er en sammenstilling av figur 2.1 og 2.2 og viser hvordan sykefravær og bruken av variabel lønn utvikler seg i forhold til hverandre i perioden januar 2023 til mars 2024. I denne figuren ligger også lønnen til de to prosjektansatte inne som en del av den variable lønnen i prosjektperioden.

Figur 2.3. Sykefravær og variabel lønn i prosent av total lønn i perioden januar 2023 til mars 2024.



Da vi snakket med lederne i prosjektets to barnehager før sommerferien 2023, var begge opptatt av at sykefraværet hadde økt noe i deres virksomheter. De fortalte da at denne økningen delvis kunne kobles til forhold utenfor arbeidsplassen og ansattes helse, og at de slikt sett ikke kunne si noe om sammenhengene mellom utviklingen i sykefravær og den økte bemanningen. Ved prosjektmøte i juni trakk begge ledere fram at de hadde vært mindre avhengige av vikarer for å få bemanningen til å gå opp, selv om sykefraværet ikke hadde blitt redusert betraktelig:

Vi har ikke brukt vikar på korttidssykefravær siden april. [...] Selv om det har vært flere syke på samme dag, har det gått fint uten vikarinnleie. Overskuddet i banken har gjort seg gjeldende.

Vi har måttet bruke noen vikarer utenfra, når det har vært flere fraværende på samme dag. Men vi bruker langt mindre vikarer enn det vi gjorde tidligere.

En del av de samme forklaringene ble gjentatt under vårt sluttbesøk i februar 2024. Dette diskuterer vi mer i de neste avsnittene.

### **3.3 Hva kan forklare resultatene?**

I intervjuer med ledere og ansatte har de selv fortalt om hvilke hendelser eller forhold som har preget prosjektåret. Dette, i tillegg til annen forskning, kan bidra til å belyse hvorfor sykefraværet og vikarbruken har vært relativt uendret.

#### **Sykefravær forklares av forhold utenfor arbeidsplassen**

Sykefraværet kan i mange tilfeller forklares av forhold utenfor arbeidsplassen (se f.eks. Lien, 2013). Dette er trolig også tilfellet her. I en av barnehagene beskrev lederen at det hadde vært et spesielt utfordrende år med mange langtidssykemeldinger knyttet til forhold utenfor arbeidsplassen. I den andre barnehagen ble det ikke beskrevet som et ekstraordinært år, men også her hadde de hatt noen langtidssykemeldinger samt «normale» topper knyttet til smittsomme virus og infeksjoner:

Med mye av sykefraværet måtte de vært hjemme likevel. Det har vært feber, hoster og lungebetennelser. Jeg tror ikke vi har vært alene om å ha hatt mye sykdom ...

Basert på intervjuene kan det meste av fraværet forklares av andre forhold enn arbeidsmiljøet, og det har dermed kunne påvirkes i liten grad av en utvidet bemanning. I barnehagehverdagen er det også andre, og kanskje færre, muligheter for tilrettelegging i forbindelse med sykefravær. Dette har ikke vært framtrедende temaer i intervjuene, selv om noen har beskrevet utfordringer med tilrettelegging i barnehager og andre omsorgsyrker. Dette ble f.eks. eksemplifisert i et av intervjuene med at en forkjølet ansatt i administrative yrker har andre muligheter til å jobbe hjemmefra for å unngå å smitte kollegaer enn en barnehageansatt har.

#### **Fravær som hoper seg opp**

Barnehagene skiller seg fra mange arbeidsplasser når det kommer til smitte og kontakt med sykdomsframkallende bakterier og virus (STAMI, uten dato). Bruken av vikarer kan

også sees i forlengelsen av at en andel av sykefraværet dreier seg om infeksjoner og virus. En leder beskrev det slik:

Korttidsfraværet tenker jeg henger sammen med at vi jobber med barn. Det går infeksjoner og virus. Man får jo det ungene får.

På spørsmål om hvorfor og når man har hatt behov for vikarer, refererte også en ansatt til fravær som er utløst av smittsomme sykdommer:

Når vi har brukt vikarer er det flere som har vært syke, og andre er borte på kurs eller i verv. [For eksempel] Når det går diaré på avdelingen.

Smittsomme sykdommer i barnehagen innebærer også at flere ofte blir syke samtidig, og at fraværet hopper seg opp. Flere beskrev dette som en mulig utfordring, og det synes å være en delvis oppfylt profeti basert på de kvalitative intervjuene. I perioder eller på dager der flere er syke eller fraværende blir den ekstra ressursen fort «spist opp», og lederne har sett seg nødt til å leie inn vikarer for å redusere belastningen på de gjenværende ansatte. I intervjuene fortalte ansatte og ledere at dette skjedde forholdsvis ofte.

### **Andre forhold**

Som beskrevet i kapittel 2, hadde ikke barnehage B fulle barnegrupper på småbarnsavdelingen ved oppstart i august 2023. I samme periode gikk en ansatt ut i permisjon. De ansatte i barnehagen fortalte at de ikke fikk lønnsmidler til å ansette noen i et vikariat for den ansatte i permisjon, siden de ikke hadde fulle barnegrupper. De hadde dermed ett årsverk mindre enn det de ønsket å ha på denne avdelingen høsten 2023. Selv om de ikke hadde fulle barnegrupper, var både leder og ansatte tydelige på at de ikke ønsket å være en mindre ansatt på småbarnsavdelingen. Derfor fikk den prosjektansatte en ny funksjon som fast «vikar» for den ansatte i permisjon fram til barnegruppene ble fylt opp. Dette innebar at hun ikke dekket fravær på de andre avdelingene i like stor grad, og har nok også bidratt til en økning i bruken av frie midler fra august 2023.

I barnehage A har det også vært et spesielt år, ifølge lederen. Her har et par ansatte vært mye fraværende grunnet helseutfordringer som ikke skyldes forhold ved arbeidsplassen. Noen har vært langtidssykemeldt i lengre perioder, som nok forklarer noen av toppene i sykefravær.

### **Endrede rammebetingelser og forventninger til barnehagetilbudet**

Flere ansatte trakk fram at det i løpet av de siste årene hadde kommet nye rammer og krav i barnehagen, uten at dette hadde ført til økte midler eller årsverk. Pedagognorm, bemanningsnorm og ny rammeplan ble vektlagt av flere, mens andre la vekt på endringer i kultur rundt foreldre og barneoppdragelse mer generelt:

Før [for 10–15 år siden] kom barna senere og dro tidligere. Vi har lengre åpningstid nå, 10 timer. I forhold til de 10 timene, er det ikke mange timer man har full bemanning.

Det er annerledes å jobbe i barnehage nå. Alt har forandret seg – og alt er mer krevende. Vi skal være et ledd i barnas utdanningsløp. Og så har barnesyn og oppdragelse endret seg. Foreldre stiller større krav og har store forventninger.

Barnegruppene har blitt mer og mer krevende. Hva skjedde?

Flere, men kanskje først og fremst de tillitsvalgte, var opptatt av at disse endringene hadde ført til flere nye arbeidsoppgaver og krav uten at bemanningen var økt tilsvarende. En av de fremste endringene som presset bemanningen var gjennomføring av pedagogenes plantid.

### **Pedagogenes plantid**

Begge barnehagene oppfyller pedagognormen, som stiller krav til minst én pedagogisk leder per sju barn under tre år og én per fjorten barn over tre år. Alle avdelinger har en pedagog, og noen av de større avdelingene har to. Pedagogene har krav på minst fire timer plantid hver uke, som skal brukes til utviklingsarbeid, planlegging og for- og etterarbeid av pedagogiske aktiviteter.

Selv om pedagognormen på den ene siden kan bidra til økt faglighet og kompetanse i barnehagene, fører plantiden for pedagogene også med seg at det er færre ansatte «på gulvet» i avdelingene i løpet av dagen og uka, slik som disse tre ansatte beskriver:

Det er mange andre ting som tar oss vekk fra barna: plantid og møter. Vi har tre pedagoger på hver side [en side tilhører de to småbarnsavdelingene og en de to store barnavdelingene]. Alle skal ha fire timer med plantid i uka, og til sammen blir det tolv timer vekk fra avdelingen.

Med flere pedagoger blir det færre timer med barna. Det kom med en styrket pedagognorm. Det har ikke blitt flere armer på avdelingene.

Vi går mye to ansatte på ni barn. Jeg merker at vi er på gulvet hele tiden med barna. Det kunne vært høyere bemanning på fagarbeiderne.

For disse ansatte, som både er pedagoger og fagarbeidere, forstås plantiden som en ny type av fravær som går utover barna og de ansatte som er igjen på avdelingen. Dette gjenspeiler i stor grad tidligere funn om konsekvenser av pedagogenes plantid, og har vært et tema både Fagforbundet og Utdanningsforbundet har løftet (Rambøll, 2019, s. 36).

I 2019 var bemannings- og pedagognormen ett av temaene i den årlige spørreundersøkelsen i barnehagesektoren, som bestilles av Udir. I undersøkelsen oppgir halvparten av styrerne at de har full bemanning 4–5 timer per dag. 28 prosent oppgir å ha full bemanning bare 2–3 timer i løpet av dagen. Dette handler selvsagt om flere forhold enn pedagognormen og pedagogenes plantid, men dette trekkes fram som et forhold som bidrar til færre voksne i barnehagen i løpet av dagen av styrerne i undersøkelsen (Fagerholt et al., 2020).

Utfordringen med redusert bemanning i avdelingene på grunn av pedagogens plantid framsto som en uløst utfordring, og noen informanter pekte på at dette, sammen med andre nye strukturelle og kulturelle endringer, kunne bidra til at det ekstra årsverket «forsvant» og ikke opplevdes som en «topping» og en ekstra ressurs som bidro til økt overskudd.

### 3.4 Oppsummert

Sykefraværet i de to barnehagene har variert stort i løpet av prosjektperioden, og vi kan ikke se en klar nedadgående trend. Gjennomgangen av regnskapsdata viser samtidig at både før og under prosjektperioden har begge barnehagene stort sett hatt mindre vikarbruk og overtid enn gjennomsnittet i Fredrikstad kommune. Dette stemmer overens med hva lederne fortalte i intervjuer. Lederne i begge barnehagene har i intervjuene forklart at de i prosjektperioden har vært mindre avhengige av vikarer for å få bemanningen til å gå opp, selv om sykefraværet ikke hadde blitt redusert i særlig grad. Vi ser samtidig at bruken av variabel lønn ikke har endret seg noe særlig gjennom perioden. Forsøket med å «binde opp» deler av vikarbudsjetten med én prosjektansatt i hver de to barnehagene har derfor ikke hatt negativ betydning for utviklingen av vikarkostnadene. Med andre ord har ikke det å bruke barnehagens frie midler (vikarbudsjett) til å ansette én ekstra fagarbeider ført til økte kostnader.

I intervjuene har informantene vært opptatt av å snakke om ulike former for fravær fra «gulvet» som påvirker hvor ofte det ene årsverket i praksis går på topp. Pedagogenes plantid er en av flere kategorier av «fravær» som kommer i tillegg til sykefraværet. Av barnehagens fraværsrapporter kan vi også trekke fram ferier, møtevirksomhet, tillitsverv og sensoroppdrag som andre typer av fravær. Dette betyr at det er ganske begrenset hvor ofte den ekstra ansatte faktisk er «på topp» av den vanlige bemanningen, som igjen påvirker hvor stor effekt den utvidede bemanningen kan ha for arbeidsmiljøet og sykefraværet. Som vi skal se nærmere på i neste kapittel, opplever de ansatte og lederne likevel at den utvidede bemanningen har flere positive gevinster for arbeidsmiljø og kvalitet.



## 4 Positive gevinster av utvidet bemanning

I dette kapitlet vil vi først oppsummere hvordan de ansatte har opplevd prosjektperioden, og hvilken påvirkning de opplever prosjektet har hatt for deres arbeidshverdag. Til slutt vil vi drøfte hvilken betydning barnehagenes rolle som lærebedrift og hvordan de valgte å organisere den utvidede bemanningen har hatt for resultatene.

### 4.1 Færre vikarer gir økt kontinuitet og kvalitet

Både ansatte og ledere beskriver at de har vært mindre avhengige av vikarer for å få bemanningen til å gå opp på dager med fravær. Dette kan ha flere positive følger knyttet til kvaliteten på tjenesten som ytes i barnehagen. Fast ansatte har ofte mer erfaring og kjenner barna og deres foreldre bedre enn vikarer, noe som medfører bedre kvalitet på omsorgen og kommunikasjonen i barnehagen. Når det er færre vikarer og flere kjente på jobb, vil barna i større grad følges opp av de samme voksenpersonene. Dette er viktig for at barna kan oppleve trygghet og kan bidra til å bygge bedre relasjoner med personalet. Flere av disse momentene var noe som ble diskutert i intervjuene. Færre vikarer har flere positive konsekvenser, ifølge de ansatte:

Mer forutsigbarhet enn med vikarer. Ansatt er kjent på huset og med barna. Det er mindre stressende.

Det er ikke hele tiden nye vikarer, og den usikkerheten om hvem kommer i dag eller med det å ikke få tak i en vikar. Det skaper mer ro.

Jeg ser at vi har hatt et mer stabilt personale.

Hun har vært den voksne som vi kan bruke når vi har fravær. Det har sklidd helt annerledes enn når vi får inn vikarer.

Det er en kjent voksen vi har her. Det gjør situasjonen enklere, i forhold til det å få inn vikarer. Det er godt å ha en som er kjent på huset.

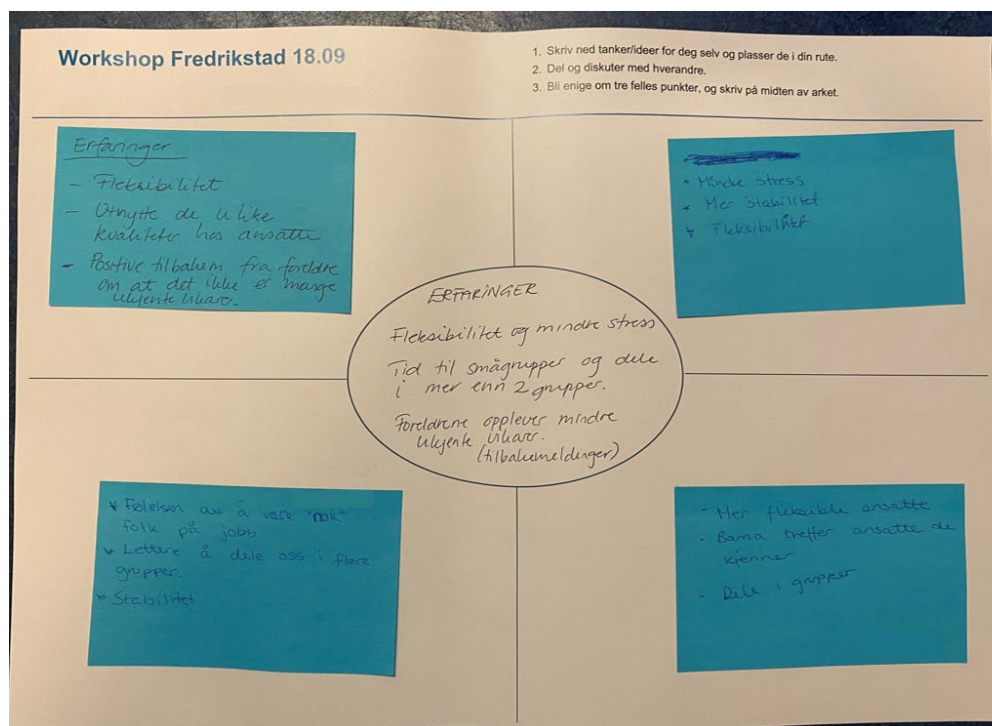
Forutsigbarhet, trygghet og stabilitet er ord som mange av informantene har brukt for å beskrive prosjektperioden med en utvidet bemanning. De beskriver at færre vikarer skaper mindre stress for de ansatte, og at det har positive gevinster for barna:

Det er ikke alle de voksenskiiftene, med ukjente folk som ikke kjenner barna.

I barnehage B, der den prosjektansatte har jobbet på tvers av alle avdelinger, har de også sett positive gevinster for barna:

[Prosjektansatt] har gått mye inn i vakter. Fordelen med det er at vi har en kjent voksen. Det er en kjent og rutinert «vikar». Da flyter hverdagen bedre. Ungene får den tryggheten.

At redusert vikarbruk har betydning for barnas trygghet og trivsel, ble også vektlagt på workshop i september, slik som denne plakaten (figur 3.1) fra en av gruppene viser. Nøkkelordene her er også trygghet, forutsigbarhet og stabilitet for både ansatte, barn, foreldre og ledere.



Disse funnene gjenspeiler tidligere funn om vikarbruk og økt, fast bemanning i helse- og omsorgssektoren og i barnehager (Moland, Tofteng & Nesland, 2023; Yssen et al., 2023). I Trondheim blir det også framhevet at barn og foreldre som i større grad møter kjente ansatte er en av de største gevinstene ved prosjektet med toppet bemanning.

## 4.2 Kvalitetsgevinster med en på «topp»

Ved prosjektoppstart hadde flere forhåpninger om at en økt grunnbemanning ville gi mer tid og mulighet til tettere oppfølging og til å legge til rette for lek og aktivitet på barnas premisser. De hadde forhåpninger om mer tid til lek i mindre grupper, oppfølging én-til-én og til aktiviteter utenfor huset.

Disse forhåpningene om økt kvalitet i barnehagehverdagen synes også å delvis være innfridd. På workshop i september oppga noen grupper dette som et resultat av den økte bemanningen, og det ble også nevnt i sluttintervjuene:

Tid til smågrupper og dele inn i mindre grupper.

De dagene hun er på topp merker man det veldig. Vi har bedre tid, er flere voksne.

I barnehage B beskrev noen ansatte at det å ha en på topp i tilvenningsperioden for nye barn var en merkbar forbedring fra tidligere. Ansatte i barnehage A fortalte i noe større grad om bedre tid, ro og oppfølging enn de ansatte i barnehage B. Dette kan sees i lys av at to av fire ansatte i ansattgruppen arbeidet på avdelingen der prosjektansatt

arbeidet fast. Å stabilisere og heve kvaliteten på småbarnsavdelingen var samtidig et mål alle var omforente om, og som de synes å ha nådd i prosjektperioden:

Sykefraværet har ikke blitt lavere, men kvaliteten har jo gått opp.

### **Digital kompetanse**

Begge barnehagene søkte etter noen spesifikke kvalifikasjoner når de utlyste prosjektstillingen. Den ene barnehagen søkte etter noen med musikkkompetanse, men ansatte ikke en med disse kvalifikasjonene. Den andre barnehagen hadde behov for digital kompetanse i personalgruppen, og ansatte en med disse kvalifikasjonene. Den prosjektansattes kompetanse har bidratt til et løft på bruken av digitale hjelpemidler i barnehagen:

Vi har blitt utfordret av leder på dette med digitale ferdigheter. Og da har det vært greit å ha en som kan hjelpe oss, og lære oss det. Det er flott å ha en på huset som kan det.

På det digitale har jeg jobbet litt med alle. Hatt en hjelperrolle. Og vært til inspirasjon, kanskje.

Som et resultat av dette, framhever både leder og ansatte at de har blitt bedre på pedagogisk dokumentasjon av barnas ferdigheter og prosjekter. Det kan for eksempel dreie seg om å lage videofortellinger sammen med barna, eller dokumentere og dele barnas forestillinger eller sangframføringer med foreldre.

På denne måten har den utvidede bemanningen bidratt til at barnehagen er nærmere å oppnå deres egne målsetninger og kravene som ligger i rammeplanen for barnehage-sektoren.

### **På topp?**

Den ekstra stillingen har vært finansiert ved at man har brukt en del av barnehagens vikarmidler til én prosjektsansatt fagarbeider. Dermed har den utvidede bemanningen først og fremst vært en forutsigbar og trygg erstatter for eksterne vikarer. Dette var både lederne og de ansatte forespeilet. Likevel, som vi så i kapittel 2, hadde noen ansatte forventninger om at prosjektet ville innebære at man var «en på topp» – i det minste i noen perioder og dager.

Som funnene over viser, har kvalitetsgevinstene ved å ha en på topp vært tydelig. På disse dagene har ansatte kunnet følge opp barna tettere og legge til rette for lek i mindre grupper. Noen ansatte, og kanskje spesielt i barnehage B, uttrykte de ansatte at det ikke har vært mange dager med en «på topp», og dermed har også effektene knyttet til dette vært begrenset:

Jeg har tenkt sånn: Åh, deilig – neste uke skal vi være en på topp. Men så kommer det fravær. De dagene innimellom når vi har vært fire, så har det vært fint. Men det har ikke vært en uke av gangen med en på topp. Det er ikke mange dager vi har vært fire.

Det er en bekymring mindre, fordi vi har den ekstra voksne. Det er vanskelig å sette seg inn i det – hvordan det ville vært hvis hun ikke hadde vært her. Men jeg kan ikke si at det at hun har vært her har gjort at vi hadde vært i en mer avslappende hverdag.

Dette reflekterte også ansatte i barnehage A over, på spørsmål om de hadde opplevd økt overskudd og kvalitet i prosjektperioden:

De dagene alle er på plass, så er man en ekstra. Da har vi tid til å gjøre andre ting, til å sette oss ned og lære [med barna]. Du får tid til å hente deg inn. Men det er nok av de dagene vi kommer hjem og kjenner oss slitne, og tenker «hva det er vi holder på med?».

Fordi den økte grunnbemanningen har vært innrettet som et alternativ til vikarbruk, altså en fraværbuffer, har dens funksjon som «toppbemanning» vært noe begrenset. De ansattes forhåpning om oftere være en på topp i hverdagen har kanskje ikke helt blitt innfridd, men det betyr ikke at den utvidede bemanningen ikke har hatt positive gevinster for kvalitet og kontinuitet.

#### **Tidspunkt for intervju og avslutning av prosjektet**

Sluttintervjuene ble gjennomført i slutten av februar, og det kan ha hatt betydning for de ansattes refleksjoner rundt prosjektet, slik som denne ansatte beskriver:

Jeg tenker at prosjektet skulle gått i lengre tid. Eller startet [og avsluttet] i august. Vi har stort sett startet hver høst med for få i barnegruppa, men så fyller det seg opp i løpet av høsten. Vi hadde kanskje hatt en annen opplevelse, eller feeling, av at vi har hatt henne på toppen hvis det hadde startet i august.

Sitatet illustrerer at noen perioder av året er mer kaotiske og krevende enn andre. Barnehage B hadde som tidligere beskrevet én mindre ansatt høsten 2024. Andre løftet fram at vinteren alltid er tøffere med tanke på sykefravær. Med et høyere fravær hadde de også færre dager med noen «på topp», og dermed også færre dager med overskudd og tid til å igangsette aktiviteter eller følge opp barna tettere. Hvis sluttintervjuene hadde vært gjennomført i august istedenfor februar, kan det tenkes at ansatte i enda større grad rapporterte om økt overskudd, mestring og kvalitet.

### **4.3 Økt bemanning og helsefremmende arbeidsmiljø**

Ett av målene med prosjektet har vært å redusere sykefraværet. Dette har ikke skjedd i løpet av prosjektperioden, og som diskutert i kapittel 3, er det flere grunner til dette. Det kan tenkes at sykefraværet hadde vært enda høyere uten dette tiltaket, og at prosjektet kunne påvirket sykefraværet på lengre sikt. Det bør dessuten tillegges at det er komplisert å måle endringer over såpass kort tid ved små enheter.

Selv om sykefraværet ikke har blitt redusert, peker de kvalitative funnene mot at den utvidede bemanningen har bidratt til å gjøre de to barnehagene til enda mer helsefremmende arbeidsplasser. Det er viktig å nevne at arbeidsmiljøet ble beskrevet som godt i begge barnehager før prosjektoppstart. I det følgende vil vi omtale tre forhold ved

arbeidsmiljøet som har blitt diskutert i intervjuene: 1) overskudd av energi og krefter, 2) tilrettelegging og 3) kvalitet i arbeidet.

### **Energi og overskudd**

Ved prosjektoppstart hadde personalet ved begge barnehager forhåpninger om at en økt bemanning ville bidra til flere dager preget av overskudd og energi, som kunne «hentes ut» på de mer slitsomme dagene. Det var dette en leder omtalte som «overskudd i banken».

I en av barnehagene synes dette å ha skjedd i noen perioder. Ved workshop i september framholdt lederen at «Overskuddet i banken har gjort seg gjeldende». Dette ble også bekreftet av noen i ansatt- og HMS-gruppen i sluttintervjuene:

Har det vært sykdom har man følt at man ... er litt bedre rusta til å takle en dag med litt færre, fordi vi har hatt det overskuddet. Vi har følt på det, vi klarer å stå i det den dagen.

Her beskrives det at man har hatt flere gode dager til å samle opp et overskudd av krefter som har blitt hentet på de dagene med flere sykemeldte og mer krevende arbeidsforhold. Dette sitatet kom fra en ansatt som hadde arbeidet på den småbarnsavdelingen i barnehage A som ble forsterket med den prosjektansatte. Her har de hatt en enda mer robust bemanning enn på andre avdelinger, og den positive utviklingen hun beskriver kan nok delvis tilskrives dette. Samtidig støttet også ansatte på andre avdelinger opp under hennes beskrivelse av at de var bedre rustet for de utfordrende dagene.

Selv om flere delte denne erfaringen, synes andre at det var begrenset hvor mye økt overskudd av krefter og energi de hadde opplevd å få i prosjektperioden. Som diskutert tidligere i kapitlet, knyttet mange ansatte opplevelser rundt det å spare krefter og oppleve lavere belastning til det å være en på topp, som de har vært sjeldnere enn de forventet eller håpet på.

### **Tilrettelegging**

I oppstartsintervjuet beskrev en av lederne at hun håpet at den utvidede bemanningen ville gjøre det enklere å tilrettelegge for at ansatte kunne komme på jobb når de var litt «tufse». Dette ble løftet fram som en positiv utvikling i Trondheim kommune sitt prosjekt. I sluttevalueringen beskrev barnehageansatte at det var enklere å komme på jobb når man ikke er helt i form. I Fredrikstad ble lederen også spurt i sluttintervjuet om dette hadde blitt realisert i prosjektperioden:

Nei, det har ikke skjedd. Noen ganger er ikke jeg den første som får høre om noen er slitne. Jeg kan høre det når de melder seg syke, at de har følt seg tufse i flere dager. Hvis jeg hadde fått høre det tidligere, at de var slitne, kunne jeg satt inn [prosjektansatt] på topp på de avdelingene.

Her anføres manglende kommunikasjon mellom leder og ansatt som forklaring på at den utvidede bemanningen ikke ble brukt for å tilrettelegge for slitne eller «tufse» ansatte.

Det viser muligens at det var et potensial som kunne blitt forløst med tettere kommunikasjon mellom leder og ansatt.

### **Fri og fravær med god samvittighet**

Samtidig har begge ledere beskrevet at det har vært langt enklere å innfri ansattes ønsker om ferie og avspasering enn tidligere, og det var muliggjort av at man hadde én ekstra ansatt tilgjengelig. Lederne mente at det var viktig for de ansattes trivsel å få fri når de ønsker det. En ansatt satte ord på betydningen av den utvidede bemanningen for å ta fri med god samvittighet:

Jeg tenker at vi vil merke en endring når hun forsvinner. At vi ikke har den back up-en lengre. Det er jo sånn ... Vi har jo [navn på prosjektansatt], så det går jo fint. Du vet at det går opp likevel, du kan ta en feriedag innimellom.

Dette kan tyde på at de emosjonelle belastningene har blitt redusert i prosjektperioden, og at man kan ta seg fri uten dårlig samvittighet. Dette er noe som også har blitt løftet fram i prosjektet i Trondheim og i Oslo. Dette dreier seg om at man vet at det i større grad er kjente kollegaer som kommer inn på avdelingen ved fravær. I tillegg har man større forutsigbarhet, og man får gjennomført planer og aktiviteter selv om det oppstår sykefravær eller noen skal ha fri. I et intervju med prosjektleder i Trondheim beskrev hun at den «emosjonelle belastningen» er redusert, som sees i sammenheng med at man opplever økt kontinuitet og kvalitet i arbeidet sitt. Økt stabilitet og forutsigbarhet var også et sentralt funn i evalueringen av Oslo kommunes forsøk med ekstra grunnbemanning. Det oppsummeres slik av Bråten et al. (2024):

«[...] selv om sykefraværet ikke er endret så er det en stor endring i *betydningen av sykefraværet*, ved at de nå ikke er like sårbare for uventet fravær, eller fravær på kort varsel.» (Bråten et al., 2024, s. 75, egen utheving)

Barnehagene i Fredrikstads erfaringer med økt bemanning samsvarer i stor grad med erfaringer fra lignende prosjekter i andre kommuner. En utvidet bemanning gir mer stabilitet og forutsigbarhet når fravær oppstår, og dette har en positiv påvirkning på arbeidsmiljøet.

## **4.4 Lærlingenes betydning**

Begge barnehager tar hvert år imot lærlinger som skal ta fagbrev som barne- og ungdomsarbeider. De tar som regel imot én til to lærlinger hver høst. Det å være lærebedrift blir trukket fram som svært positivt, gitt at lærlingene hadde en interesse for faget og var personlig egnet til arbeid i barnehagen:

Lærlinger er et gode. Vi får ikke armer nok. Vi vinner mer enn det er til bry.

Det er jobb med lærlinger – men vi har vært heldige. De er flinke til å leke med ungene, er aktive og deltar.

Selv om begge ledere la vekt på at en lærlings trygghet og kompetanse er sentralt for deres bidrag til barnehagen, beskrev de lærlingene som en viktig brikke for å sikre en god nok bemanning.

Lærlingløpet består av både undervisning og verdiskapning. Lærlingenes verdiskapning øker i løpet av læretiden, fra 30 prosent i første halvår til 80 prosent i siste halvår. I begge barnehagene ble lærlingene før prosjektperioden satt inn for å dekke opp for fravær blant de ansatte, og ofte istedenfor å leie inn vikarer:

Lærlinger har stor verdiskapning når de er langt i løpet. Det siste halvåret får de 80 prosent lønn, og da kan de brukes som «vikarer» fire dager i uka.

Lærlingene hjelper, og ja, det ønsker vi å ha, selv om vi bruker litt tid på veiledning. De går vekk fra avdelingen av og til sammen med veileder. Omtrent en–to timer annenhver uke. Men vi får mange timer ut av å ha lærlingene. Det er flott å få de inn i barnehagen.

Begge barnehager hadde både andre- og førsteårslærlinger når prosjektet startet, og fikk inn nye lærlinger i august. Med kombinasjonen av lærlinger i første- og andreåret i lærlingperioden kunne de dermed fortsette å bruke deres verdiskapning for å skape en stabil grunnbemanning. Det var også tydelig i sluttintervjuene at lærlingene var sentrale for å sikre stabilitet og forutsigbarhet:

Jeg har jobbet på en stabil avdeling, og så har vi hatt en lærling. Så da har lærlingen blitt brukt, og vi har ikke satt inn nye mennesker. Det er mer stabilt for oss.

Lederne og de ansatte sin vektlegging av lærlingenes betydning for bemanningen og arbeidssituasjonen stemmer god overens med tidligere forskningsfunn for lærlinger i barnehagesektoren. Basert på kvalitative intervjuer med barnehagestyrere og kommunale oppvekstledere konkluderer for eksempel Bråten og Tønder (2015, s. 50) med at lærlinger er en «ettertraktet ressurs» i barnehagene. Også her beskriver barnehagestyrerne at lærlingene bidrar til å opprettholde en god nok bemanning når ansatte er borte, som også gjør at man bruker mindre økonomiske midler på vikarer.

Vi kan dermed konkludere med at lærlingene i seg selv, men også ledernes organisering rundt deres verdiskapning og veiledernes oppfølging, bidrar til den lave vikarbruken i begge barnehager. Dette kan kanskje også bidra til å forklare barnehagenes lave vikarbruk i året før prosjektet startet.

Samtidig er det slik at lærlingene ikke har vært like tilgjengelige gjennom hele prosjektåret, enten fordi de forbereder seg til fagprøven eller er utplassert på skole og SFO. I disse periodene har nok bemanningen vært mer sårbar for fravær, og den utvidede bemanningen med prosjektansatte har hatt en større betydning.

#### **4.5 Organiseringens betydning**

Som beskrevet i kapittel 2, valgte de to prosjektbarnehagene to ulike måter å organisere den utvidede bemanningen på. I det følgende vil vi se de to «modellene» opp mot



hverandre, og drøfte om valg av organisering har hatt betydning for resultatet av prosjektet i de to barnehagene.

### **Fast på småbarnsavdeling i barnehage A**

Barnehage A valgte å styrke småbarnsavdelingen, samtidig som de omorganiserte noen stillinger og lærlingenes plass for å skape en mer robust bemanning på de andre avdelingene. Her har ikke én person hatt ansvar for å gå på tvers ved fravær. Isteden flyttes ansatte rundt for en dag eller for deler av dagen for å støtte avdelingen med fravær. Både ansatte og leder virker å være svært fornøyde med denne organiseringen. På spørsmål om de ville endret organisering, var ansatte på tvers av avdelingene samstemte om at de var fornøyde med måten de hadde valgt å organisere den prosjektansatte på:

Alle er enige om at de minste barna trenger flest voksne. Vi var enige om at det var der det trengtes å styrkes. De minste barna er de som trenger den tryggheten.

Vi har diskutert det [organisering] underveis, og konkludert med at det fungerer bra.

På workshop i september ble deltakerne utfordret til å tenke over hva de ønsket å gjøre videre i prosjektperioden. Her beskrev mange fra barnehage A at de ønsket å fortsette å videreutvikle det de allerede gjorde. Dette handlet både om å fortsette eller dele barna mer inn i mindre grupper, og å bygge opp under ansattes fleksibilitet og samarbeid på tvers av avdelinger.

Det rådet enighet blant ansatte på tvers av avdelingene om at organiseringen de hadde fungert godt. De valgte derfor å beholde denne organiseringen gjennom hele perioden. I intervjuene ble det også lagt vekt på at det var de yngste barna som hadde størst behov for trygge og kjente voksne, og at det derfor var naturlig å styrke denne avdelingen med et ekstra årsverk for å unngå vikarbruk.

### **Ansatt «rundt omkring» og ønske om utprøving av andre varianter i barnehage B**

I den andre barnehagen, barnehage B, var planen å rendyrke prosjektansattes rolle som en som arbeidet «rundt omkring» og som skulle jobbe på tvers av avdelingene for å dekke opp for fravær. Vi så at dette endret seg underveis i prosjektperioden når det manglet personal på grunn av ledige barnehageplasser, og under høsten jobbet hun relativt fast på en avdeling. På spørsmål om de ville valgt en annen organisering, har flere beskrevet at organiseringen nok var den beste slik situasjonen var, og at valget om å ha prosjektansatt fast på avdelingen der en ansatt gikk ut i permisjon i løpet av prosjektperioden.

Noen av de ansatte i barnehage B vektla i avslutningsintervjuene at det kanskje var slitensomt og krevende for den prosjektansatte å jobbe på tvers av flere avdelinger, istedenfor å tilhøre en fast avdeling. Å jobbe på tvers av mange avdelinger har vært brukt som en bemanningsløsning og et heltidstiltak innenfor helse- og omsorgssektoren, og flere studier har funnet at ansatte opplever det som utfordrende å finne sin plass og bli godt



nok kjent med rutiner, pasientgruppen og kollegaene når de jobber på tvers av mange avdelinger og tjenestesteder (Ingstad, 2014; Moland & Bråthen, 2021).

Prosjektansatt i barnehage B beskrev selv at hun ikke synes det var spesielt utfordrende. Dette henger nok sammen med at hun tidligere hadde jobbet i vikarbyrå, og det å jobbe på tvers innenfor samme barnehage opplevde hun som langt mindre belastende enn det å jobbe på tvers av mange ulike barnehager. Selv om stillingen hennes krevde fleksibilitet i form av å ofte bytte mellom avdelinger i løpet en uke, og noen ganger på kort varsel, var kravet til fleksibilitet mindre enn det hun hadde i sin tidligere jobb.

I tillegg hadde leder lagt opp til at hun rullerte og ble kjent på alle avdelinger i løpet av våren. Videre er det mindre forhold i denne barnehagen, med sine fire avdelinger og færre enn 15 ansatte, enn i de fleste av forsøkene i helse- og omsorg som har blitt forsøkt på. I noen av disse kunne en slik ordning innebære at man jobbet på tvers av for eksempel avdelinger i flere ulike sykehjem eller hele sykehusklinikker.

Mindre forhold innebærer også at det er enklere å bli kjent med både barn, kollegaer og rutiner. Den prosjektansatte ble ansett som en trygg og god erstatter for eksterne vikarer, fordi hun var bedre kjent i barnehagen.

Selv om både ansatte og ledere framsto som relativt godt fornøyd med hvordan de hadde organisert prosjektet, hadde de noen alternative organiseringsformer som de ikke fikk satt til livs på grunn av omstendighetene med reduserte barnegrupper og en mindre ansatt høsten 2024.

### **Én styrket avdeling**

I sluttintervjuet beskrev lederen i barnehage B at hun kanskje ville valgt samme variant som barnehage A, dersom prosjektet skulle fortsatt:

Så hvis vi skulle fortsatt, kan det hende at jeg hadde gjort som i den andre barnehagen. Altså satt den ekstra ressursen på en avdeling, også brukt de to på 50 prosent på topp på andre avdelinger.

På denne måten tenkte hun at hun ville etablere en stabil grunnbemanning ved hver avdeling, og så hatt de to som jobbet sjeldnere som de på «topp» på de avdelingene som hadde behov for det. Dette var noe hun hadde ønsket å prøve ut *hvis* prosjektet skulle fortsatt, og hun var samtidig fornøyd med at de valgte at den ansatte skulle arbeide i «rundt omkring»-løsningen i oppstartsfasen.

### **Dekking av plantid**

Noen ansatte beskrev at de gjerne ville prøvd en annen variant med dekning av plantid. Dette var noe begge gruppene fra barnehage B konkluderte med på workshop i september, samt at det ble diskutert i sluttintervjuene. Dette synes å være inspirert av erfaringene fra Trondheim, der noen barnehager rullerte den prosjektansatte mellom avdelingene slik at det kom inn en ansatt når pedagogen(e) ved avdelingen skulle ha plantid. Dette var en av ideene som ikke ble fullstendig realisert, selv om det hadde vært testet ved minst én anledning av en pedagog:

Jeg brukte henne en gang for å gjennomføre foreldresamtaler. At hun gikk inn for meg på min avdeling mens jeg hadde samtaler.

Vi har snakket om å dekke opp for kontortider, men det har vi ikke fått gjort så mye.

For da har hun alltid vært inne for å dekke opp for annet fravær, på andre avdelinger.

Dette viser at det er både et ønske og behov for å bruke ressursene bedre for å støtte hverandre i barnehagehverdagen. Sitatet illustrerer at ledere og ansatte sammen kan finne løsninger som gir bedre arbeidsflyt, færre emosjonelle og fysiske belastninger og mer effektiv bruk av tid.

### **Rendyrke ekstra ressurs som «topping»**

På workshop i september konkluderte flere grupper, også fra barnehage A, med at de i større grad ville rendyrke «toppingen» av bemanningen. En gruppe løftet for eksempel at de ikke ville bruke den økte bemanningen til å dekke opp for langtidssykefravær, og heller styrke småbarnsavdelingen i perioder. Dette kan også sees i sammenheng med en annens gruppe ønske om en fast rulleringsordning, hvor den prosjektansatte ikke kommer inn ved sykefravær, men skal være planlagt på topp ved hver avdeling i en viss periode. Dette synes også å være inspirert av framlegget fra en av barnehagene i Trondheim kommune. Her hadde fagarbeideren som var ansatt i det ekstra årsverket en fast plan for rulling mellom avdelingene, og et ansvar for å planlegge og igangsette aktiviteter for barna i avdelingen. Dermed ble det ekstra årsverket i større grad rendyrket som «topping».

I Trondheim ble det ekstra årsverket finansiert ved at vikarbudsjetten ble halvert og at det ble tilført ekstra midler. Dette skiller seg fra Fredrikstad, der hele vikarbudsjetten ble brukt for å finansiere årsverket. Fordi de fortsatt har hatt et vikarbudsjett, har barnehagene i Trondheim hatt større muligheter til å bruke det ekstra årsverket som mer en topping enn en fraværbuffer.

### **Hvilken betydning har organiseringen av prosjektersressursen for resultatet?**

Basert på våre data kan vi ikke konkludere med hvilken type organisering, eller modell, som gir større gevinster eller bedre resultater i form av lavere vikarbruk eller redusert sykefravær. Begge barnehager har hatt et sykefravær på omtrent samme nivå som tidligere, og begge barnehager har hatt en lavere vikarbruk. Samtidig har begge opplevd positive gevinster knyttet til forutsigbarhet, stabilitet og kvalitet med sin organisering av prosjektstillingen. Barnehage A har kanskje vært mer fornøyd med sin «modell» enn barnehage B. Dette dreier seg delvis om at barnehage A også omorganiserte den øvrige bemanningen slik at alle avdelinger ble mer robuste eller stabile, og ikke kun den avdelingen der prosjektansatt gikk inn. Samtidig valgte barnehage B å bruke prosjektstillingen på en annen måte enn tenkt på grunn av ikke-fulle barnegrupper.

Det kan kanskje synes å være like viktig for resultatene at barnehagene fikk frihet til å organisere ressursen på en måte som imøtekom deres behov.

## 4.6 Prosjektets innretning og tidsramme

Prosjektet med utvidet bemanning har vært organisert som et prøveprosjekt over ett år. Barnehagene har hatt stor frihet til å bestemme hvordan de skulle organisere det ekstra årsverket. Valgfriheten synes å være positivt, siden de har kunnet utforme organiseringen for å møte sine behov. På bakgrunn av den begrensede forskningen på utvidet bemanning i barnehagen synes det også naturlig at man ikke fastsatte én modell. Begge ledere har også inkludert HMS-gruppe i utformingen av prosjektet, og i evalueringer underveis i prosjektperioden.

De deltakende barnehagene har ikke fått tilført ekstra prosjektmidler i perioden, og det ekstra årsverket har vært finansiert gjennom å binde opp vikarmidlene i en prosjektstilling. Dette har vært annerledes enn i andre lignende prosjekter, der barnehagene har fått tilført friske prosjektmidler for å finansiere deler av stillingen. Fordelen med dette har vært at man har kunnet teste om man kan endre balansen mellom faste ansatte og vikarer og se resultater innenfor de eksisterende økonomiske rammene. Det har man gjort. Barnehagene har i stor grad holdt seg innenfor budsjettammene, samtidig som de har sett flere positive gevinster for kvalitet og arbeidsmiljø. Dette taler positivt for nyteknisk rundt balansen mellom faste ansatte og vikarer i barnehagesektoren.

Med en slik finansiering av prosjektet har den utvidede bemanningen først og fremst vært en fraværsbuffer, og ikke en «topping» av bemanningen. Noen ansatte hadde kanskje forventet, eller håpet, at prosjektet innebar at de ville være en ekstra ansatt utover grunnbemanningen oftere enn de faktisk var. Med en «på topp» er det nok enklere å tilpasse belastningen for «pjuske» eller slitne ansatte, og gjennomføre aktiviteter som gir økt mestringfølelse. Da kunne man potensielt også sett større effekter på sykefraværet, slik man har sett i Trondheims kommunes prosjekt. Samtidig finnes det også eksempler på forsøk med økt grunnbemanning, eller ren «topping» av bemanningen, der man ikke har sett noen effekter på sykefraværet (Moland & Schancke, 2019). Det er med andre ord ikke gitt at friske prosjektmidler, større mulighet for vikarinneleie og en prosjektansatt på topp hadde ført til en reduksjon av sykefraværet.

Prosjektet har kun vart i ett år. Begge barnehagene har opplevd at den utvidede bemanningen tidvis har blitt «spist opp» av uforutsette hendelser, og flere i HMS-gruppen har vektlagt at man nok ville sett tydeligere resultater hvis prosjektet varte i to år istedenfor ett år. Noen knyttet det til at de ville hatt bedre tid til å forsøke ulike ordninger eller former for å finne den beste løsningen, mens andre framholdt at man kunne sett tydeligere trender og effekter over lengre tid.

Til sist synes også kommunikasjonen rundt avslutningen av prosjektet å ha skapt noe uklarhet i prosjektbarnehagene, og da spesielt for de «prosjektansatte». De prosjektansatte ble midlertidig ansatt, men begge har opparbeidet seg krav om stilling i kommunen. Dette er på bakgrunn av arbeid i prosjektåret, men også tidligere vikariater. Ingen av barnehagene hadde mulighet til å gi faste stillinger til de prosjektansatte når prosjektet var avsluttet. Kommunikasjonen rundt de prosjektansattes stilling og muligheter for videre arbeid i samme barnehage kunne nok vært tydeligere kommunisert når prosjektet nærmet seg slutten.

## 5 Konklusjon

I denne rapporten har vi gjennom en kvalitativ og kvantitativ analyse av Fredrikstads kommunes pilotforsøk med utvidet grunnbemanning i to barnehager forsøkt å finne svar på disse tre problemstillingene:

1. Har den økte faste bemanningen hatt betydning for sykefraværet?
2. Har den økte faste bemanningen hatt betydning for behovet for vikarinneleie?
3. Hvilken betydning har den økte faste bemanningen hatt for arbeidsmiljø og barnehagekvalitet?

I dette kapitlet oppsummerer vi hovedfunnene og drøfter hvilke lærdommer Fredrikstad og andre kommuner kan ta med seg fra dette prosjektet.

Begge barnehagene hadde forhåpninger om at en utvidet bemanning ville gi mindre stress, mer ro og kvalitet i barnehagehverdagen. Mange var samtidig noe skeptiske til om én ekstra ansatt ville kunne ha effekt på sykefraværet. Satt på spissen kan vi kanskje konkludere med at begge antakelsene stemte ganske godt.

### **Sykefraværet er uendret**

Basert på de kvantitative målene av sykefravær finner vi ingen store endringer i prosjektperioden. Begge barnehager har et relativt likt sykefravær som resten av barnehagene i kommunen, og det varierer også stort i løpet av året. Vi kan med andre ord ikke konkludere med at en utvidet bemanning har ført til en reduksjon av sykefraværet i prosjektperioden, selv om de i perioder har ligget lavere på statistikken enn de andre barnehagene. Sykefraværet har heller ikke økt i de to barnehagene.

Dette var også å forvente, basert på hva vi vet om årsakene bak sykefravær og erfaringer fra liknende prosjekter i andre kommuner, som for eksempel i Trondheim og Oslo. Brorparten av sykefraværet skyldes andre forhold enn forhold på arbeidsplassen, og slik synes det også å ha vært for barnehagene i denne studien. I de kvalitative intervjuene fortalte ledere og ansatte både om at sykefraværet kunne forklares av noen ansattes langtidsfravær som skyldtes forhold utenfor arbeidsplassen, og «normale» runder med virusinfeksjoner og forkjølelser. Når personalgruppen er så liten som den er, vil noen lengre fravær få store utslag på statistikken.

### **Færre eksterne vikarer**

Regnskapsanalysen viser at når det gjelder bruken av midler på vikarbruk lå begge barnehager under snittet i kommunen før prosjektperioden startet.

Forsøket med å «binde opp» deler av vikarbudsjetten med én prosjektansatt i hver av de to barnehagene har ikke påvirket utviklingen av vikarkostnadene før og gjennom prosjektperioden. Det har med andre ord ikke vært mer kostbart å binde opp deler av vikarbudsjetten til en ekstra ansatt. Til tross for at den utvidede bemanningen ikke har redusert sykefraværet, har ansatte og ledere i intervjuer vist flere gevinster av den utvidede bemanningen ved at de prosjektansatte har kunnet bli brukt ved fravær og at man dermed har benyttet færre ukjente vikarer.

## **Økt stabilitet og forutsigbarhet**

Både ansatte og ledere forteller om en mer stabil bemanning, om mindre stress og mer forutsigbarhet i arbeidshverdagen. Dette kan kanskje påvirke sykefraværet på sikt. Det framstår uansett som positive ringvirkninger for arbeidsmiljø og for barnehagekvalitet.

Personalet forteller at de har vært mindre avhengige av vikarer, og at de har hatt færre vikarer med korte innhopp. Den utvidede bemanningen med den prosjektansatte oppleves som en mer forutsigbar og trygg erstatning for eksterne vikarer. Færre vikarer har flere fordeler, ifølge informantene. Det skaper mer trygghet og ro rundt barna, som i større grad møter kjente voksne. Både ansatte og ledere sparer tid og krefter på oppgaver som oppfølging og veiledning av vikarer. I tillegg oppleves det som forutsigbart at man har en erstatter tilgjengelig på huset, og ikke er avhengig av å få tak i en vikar fra bemanningsbyrå.

## **Kvalitetsgevinster ved økt bemanning**

Pilotforsøket har bidratt til at barnehagene har hatt en mer stabil personalgruppe, som har hatt positive ringvirkninger for barnehagekvaliteten. En mer stabil og forutsigbar bemanningssituasjon og færre vikarer kan forstås som strukturelle kvalitetsgevinster ved en utvidet bemanning. I intervjuene har også andre kvalitetsgevinster ved det å være en ekstra ansatt på «topp» av den vanlige bemanningen blitt trukket fram. På de dagene og i de avdelingene man har vært en ekstra ansatt beskriver flere at man i større grad får delt opp barna i mindre grupper og satt i gang flere lek- og læringsaktiviteter. I en av barnehagene har den prosjektansatte selv og den romsligere bemanningen bidratt til et løft på digital kompetanse i personalgruppen. Dette tyder på at en utvidet bemanningen også har en positiv påvirkning på prosess- og resultat kvaliteten, altså de ansattes mulighet til å skape trygge relasjoner og legge til rette for læring og utvikling samt barnehagens evne til å nå fastsatte krav om digital kompetanse.

## **5.1 Lærdommer og veien videre**

Selv om den utvidede bemanningen ikke har ført til redusert sykefravær, forteller barnehagene om mange andre positive gevinster. Dette kan tilskrives tiltaket i seg selv, men også et økt fokus på arbeidsmiljø, organisering av arbeidshverdagen og håndtering av sykefravær i prosjektperioden. Tiltaket synes å ha vært en viktig drivkraft for å tenke nytt om hvordan fravær kan håndteres i de to barnehagene.

I denne rapporten har vi sett hvordan utvidet bemanning påvirker ulike sider knyttet til det å håndtere sykefravær i barnehager. På mange måter har en utvidet fast bemanning fungert som det vi kjenner som fraværsbuffer fra prosjekter innenfor helse- og omsorgssektoren (se f.eks. Yssen et al., 2023). Et slikt tiltak innebærer å flytte midler fra vikarbudsjetten til faste stillinger for å skape en fraværsbuffer og dekke en større del av fraværet med faste og kjente ansatte. I de to barnehagene har ansatte og ledere opplevd en mer stabil bemanning, mindre stress og økt forutsigbarhet i arbeidshverdagen. Flere mener også at barnehagekvaliteten har blitt bedre. En leder oppsummerte det slik:

Jeg vil spørre om jeg får lov til å binde opp mine vikarmidler. På bakgrunn av erfaringene i dette prosjektet. [...] Kvalitetsmessig er jeg ikke i tvil om at det er den beste løsningen.

Basert på erfaringene synes det tydelig at det er mye å vinne på å omfordele lønnsmidler fra vikarer til en større, fast bemanning, for både arbeidsmiljø og barnehagekvalitet.

# Referanser

- Bråten, M. & Tønder, A.H. (2015). Kompetanse og kvalitet i arbeid med barn og unge: *Arbeidsgiveres vurdering av barne- og ungdomsarbeiderfaget*. Fafo-rapport 2015:51.
- Bråten, M., Jensen, R.S. & Svalund, J. (2024). Forsøk med ekstra grunnbemanning i utvalgte barnehager i Oslo kommune – Sluttrapport. Fafo-rapport, under utgivelse.
- Fagerholt, R., Myhr, A., Naper, L.R. & Løe, I. (2020). Spørsmål til Barnehage-Norge 2019: *Analyse og resultater fra Utdanningsdirektoratets spørreundersøkelse til barnehagesektoren*. Trøndelag Forskning og Utvikling, rapportnr. 2020:1.
- Finne, H., Levin, M., & Nilssen, T. (1995). Trailing research: A model for useful program evaluation. *Evaluation*, 1(1), 11-31.
- Gulbrandsen, L. & Eliassen, E. (2012) Kvalitet i barnehager: *Rapport fra en undersøkelse av strukturell kvalitet høsten 2012*. NOVA, rapportnr. 1:13.
- Ingstad, K. (2014). *Innovasjon i turnus. Vikarpool–ikke optimalt, men bedre enn en 18 prosents stilling*. Høgskolen i Nord-Trøndelag, Rapport nr. 98.
- Jensen, R.S., Svalund, J. & Bråten, M. (2023) *Organisering av barnehagehverdagen – noen idealtyper. Delrapport I*. Fafo-rapport 2023:19.
- Knardahl, S., Sterud, T., Nielsen, M. B., & Nordby, K.-C. (2016). Arbeidsplassen og sykefravær—Arbeidsforhold av betydning for sykefravær. *Tidsskrift for velferdsforskning*, 19(2), 179–199.
- Lien, L. (2013) «Saman om» sykefravær – en kunnskapsstatus. Fafo-notat 2013:02.
- Moland, L. E., Tofteng, M., & Nesland, A. (2023). *Vikarbruk i sykehus og kommunale helse- og omsorgstjenester*. Fafo-rapport 2023:17.
- Moland, L. E., & Bråthen, K. (2021). *Heltids- og deltidsansettelser i sykehusene: Om bruk av flerdelte stillinger ved Sykehuset Østfold*. Fafo-rapport 2021:1.
- Moland, L. E. & Schanche, P. (2019). *Lang vei mot heltidskultur. Evaluering av tre pilotprosjekter i Bodø kommune*. Fafo-rapport 2019:08
- Naper, L.R., Myhr, A. & Haugset, A.S. (2022). *Spørsmål til Barnehage-Norge 2022*. Sintef, Rapport nr. 2022:01387.
- Natland, S., Tveiten, S., & Knutsen, I. R. (2017). Hvorfor skal pasienten medvirke i forskning? *Tidsskrift for Den norske legeforening*.
- Rambøll. (2019). *Praktisering av Barnehageavtalen SFS 2201*. Rambøll, Rapport nr. 184005.
- Søbstad, F. (2002). Jaktstart på kjennetegnet ved den gode barnehagen. *Første rapport fra prosjektet «Den norske barnehagekvaliteten»*. Dronning Maud Minnes Høgskole, rapportnr. 2:2002.
- STAMI (uten dato). *Fakta om arbeidsmiljøet i barnehage og skolefritidsordning*. Tilgjengelig på: <https://noa.stami.no/yrker-og-naeringer/noa/barnehage/>
- Yin, R. K. (2009). *Case study research*. Sage: Thousand Oaks, CA.
- Yssen, S. S. F., Bråthen, K., & Moland, L. (2023). *Høyde for fravær: Etablering av bemannings- og turusplaner med redusert vikarbehov*. Fafo-rapport 2023:28.

**Fafo**

Institutt for arbeidslivs- og velferdsforskning

Borggata 2B, Oslo

Postboks 2947 Tøyen, 0608 Oslo

Sentralbord: 22 08 85 00

E-post: [fafo@fafo.no](mailto:fafo@fafo.no)

[fafo.no](http://fafo.no)

