

Mona Bråten, Ragnhild Steen Jensen og Jørgen Svalund

Forsøk med ekstra grunnbemanning i utvalgte barnehager i Oslo kommune – sluttrapport



Forsøk med ekstra grunnbemanning i utvalgte barnehager i Oslo kommune – sluttrapport

I dette prosjektet følger vi to forsøksordninger med økt bemanning i noen utvalgte barnehager i Oslo kommune. Forsøksordningene ble igangsatt i henholdsvis 2019 og i 2021. Forsøket som startet i 2019, var en ordning med *ekstra ressurspedagog*, mens det høsten 2021 startet et forsøk med *økt grunnbemanning*. Bydelene som deltar i forsøket med ekstra ressurspedagog, er Gamle Oslo og Grünerløkka, mens Alna, Bjerke, Gamle Oslo, Grorud, Stovner og Søndre Nordstrand deltar i forsøket med økt grunnbemanning. Barnehagene som deltar i forsøkene, har en høy andel barn fra lavinntektsfamilier, en høy andel minoritets-språklige barn og en høy andel barn med vedtak om spesialpedagogisk hjelp eller vedtak om tilrettelegging som følge av nedsatt funksjonsevne. Målet med forsøkene har vært todelt: for det første å utjevne sosiale forskjeller gjennom å styrke barnehagetilbudet i levekårsutsatte områder, for det andre å undersøke sammenhengen mellom økt bemanning, sykefravær og vikarbruk. Det sentrale spørsmålet i evalueringen er hvordan barnehagene vurderer effekten av den økte bemanningen. Vi ser på hvordan forsøkene har vært organisert, om økt bemanning har påvirket sykefravær og vikarbruk, og hvordan det har påvirket barnehagenes arbeid med de sårbare barna og kvaliteten i barnehagen generelt.

Innhold

Forord	3
Sammendrag	4
1 Innledning	7
1.1 Bakgrunn.....	7
1.2 Problemstillinger	9
1.3 Gangen i rapporten.....	10
2 Metode	11
2.1 Følgeevaluering	11
2.2 Kvalitative intervjuer	12
2.3 Spørreundersøkelser til styrerne i forsøksbarnehagene	13
2.4 Tilfredshetsundersøkelsene rettet mot foresatte i barnehager	14
2.5 Sykefravær og sykefraværstatistikk.....	14
2.6 Oppstart under en pandemi.....	16
3 Forventninger til forsøkene	17
3.1 Forventninger på kommunenivå	17
3.2 Forventninger på bydelsnivå	17
3.3 Forventninger i barnehagene	19
3.4 Oppsummering	20
4 Organisering av forsøkene	21
4.1 Om forsøkene	21
4.2 Variasjon i antall stillinger	23
4.3 Rekruttering og fagbakgrunn.....	23
4.4 Endringer i organiseringen av forsøket med økt grunnbemanning i forsøksperioden	24
4.5 Når er den ekstra bemanningen til stede i barnehagen?	26
4.6 Oppsummering	27
5 Arbeidsmiljøet i barnehagene	29
5.1 Arbeidsmiljøutfordringer	29
5.2 Endringer i sykefravær	32
5.3 Er høyt sykefravær et problem i forsøksbarnehagene?.....	44
5.4 Forsøkene med ekstra bemanning reduserer vikarbruk	45
5.5 Oppsummering	48
6 Barnehagens erfaringer og vurderinger	49
6.1 Stabilitet i barnehagen	49
6.2 De ansattes kompetanse	51
6.3 Samspill mellom barn og voksen og mellom barn og barn	53
6.4 Betydningen av økt bemanning for barna med ekstra behov	54
6.5 Foreldresamarbeid	57
6.6 Utfordringer.....	58
6.7 Generell vurdering av deltakelse i forsøket	59

6.8 Oppsummering	60
7 Foreldres tilfredshet med barnehagene.....	62
7.1 Er foreldrene mer tilfredse etter at barnehagen fikk økt bemanning?.....	62
7.2 Oppsummering.....	70
8 Avslutning og anbefalinger	72
8.1 Anbefalinger: Økt bemanning bidrar til et bedre barnehagetilbud i levekårsutsatte områder.....	76
Referanser.....	78

Forord

Fafo har på oppdrag fra Oslo kommune, byrådsavdeling for oppvekst og kunnskap, følgevaluert forsøkene med ekstra ressurspedagog og økt grunnbemanning som er igangsatt i utvalgte bydeler og barnehager i Oslo.

Prosjektet startet våren 2022, og en nullpunktsanalyse ble publisert i januar 2023. I denne sluttrapporten sammenfatter vi funnene og ser hvordan forsøkene har utviklet seg frem til i dag. Vi beskriver situasjonen i barnehagene før forsøkene startet opp, og forventninger til forsøkene. Vi ser på arbeidsmiljø, sykefravær og vikarbruk og hva som er barnehagenes erfaringer med og vurderinger av deltakelse i forsøkene.

Takk til alle i bydeler og barnehager som har stilt opp til intervjuer og svart på flere spørreskjema. Vi vet at arbeidshverdagene deres er travle, og setter stor pris på at dere satte av tid til oss. Takk også til vår kontaktperson i Oslo kommune, Solveig Helene Aksnes, for god dialog underveis i prosjektet.

Forskningsleder ved Fafo, Kaja Reegård, har kvalitetssikret rapporten. Takk for gode og grundige kommentarer.

Oslo, april 2024

Ragnhild Steen Jensen, prosjektleder

Sammendrag

I dette prosjektet følgeevaluerer vi to forsøksordninger med økt bemanning i noen utvalgte barnehager i Oslo kommune. Forsøksordningene ble igangsatt i henholdsvis 2019 og i 2021. Forsøket som startet i 2019, var en ordning med *ekstra ressurspedagog*, mens det høsten 2021 startet et forsøk med *økt grunnbemanning*. Bydelene som deltar i forsøket med ekstra ressurspedagog, er Gamle Oslo og Grünerløkka, mens Alna, Bjerke, Gamle Oslo, Grorud, Stovner og Søndre Nordstrand deltar i forsøket med økt grunnbemanning. Barnehagene som deltar i forsøkene, har en høy andel barn fra lavinntektsfamilier, en høy andel minoritetsspråklige barn og en høy andel barn med vedtak om spesialpedagogisk hjelp eller vedtak om tilrettelegging som følge av nedsatt funksjonsevne. Målet med forsøkene har vært todelt: for det første å utjevne sosiale forskjeller gjennom å styrke barnehagetilbudet i levekårsutsatte områder, for det andre å undersøke sammenhengen mellom økt bemanning, sykefravær og vikarbruk.

Det sentrale spørsmålet i evalueringen er hvordan barnehagene vurderer effekten av den økte bemanningen. Vi ser på hvordan forsøkene har vært organisert, om økt bemanning har påvirket sykefravær og vikarbruk, og hvordan det har påvirket barnehagenes arbeid med de sårbare barna og kvaliteten i barnehagen generelt.

Om forsøkene

Begge forsøksordningene handler om å øke bemanningen i barnehagene. Oslo kommune stilte noen krav til fagbakgrunn og om at det skulle være fulltidsstillinger. I forsøket med ekstra ressurspedagog var kravet at det skulle ansettes pedagoger, mens det i forsøket med økt grunnbemanning var krav om at de som ble ansatt, skulle ha minimum utdanning som barne- og ungdomsarbeider eller annen relevant fagutdanning. For forsøket med økt grunnbemanning var det også et krav om at stillingene skulle være faste. Bydelene fordelte stillingene de ble tildelt, til utvalgte barnehager ut fra barnehagenes behov. Det betyr at noen har fått flere stillinger, mens andre har fått én stilling.

I forsøket med økt grunnbemanning kunne barnehager i bydeler med nedgang i barnetall og lavere etterspørsel etter barnehageplass velge om de ville ansette flere eller redusere størrelsen på barnegruppene.

Barnehagene har stort sett rekruttert ansatte til stillingen(e) selv, og de har hatt relativt stor frihet til å velge ønsket kompetanse. De som er rekruttert til stillingene, har da også variert bakgrunn, det er blant annet barne- og ungdomsarbeidere, barnehagelærere, barnevernspedagoger, språkpedagoger og idrettspedagog. Stort sett svarer barnehagene at de fikk rekruttert den kompetansen de ønsket. Generelt gir barnehagene vi har intervjuet, uttrykk for at det har vært positivt at de selv har kunnet styre bruken av den økte bemanningen, og også at de har kunnet gjøre endringer underveis, da behovet stadig er i endring.

Sykefravær og vikarbruk

Når det gjelder sykefravær, er hovedbildet stabilitet. Vi finner at forsøkene i liten grad har påvirket sykefraværet. Det er imidlertid indikasjoner på at langtidssykefraværet i barnehagene som har vært med på forsøket med ressurspedagog, har gått noe ned i perioden, mens det har gått andre veien i barnehagene som er med på forsøket med økt grunnbemanning. I intervjuene gir barnehagene uttrykk for at selv om sykefraværet ikke er endret, er den store forskjellen at de nå ikke er så sårbare for uventet fravær eller fravær på kort varsel. Med ekstra ansatte kan de likevel gjennomføre planlagte aktiviteter, og de får hverdagen til å gå rundt på en bedre måte. Dette understøttes også i spørreundersøkelsen blant styrerne i barnehager med økt grunnbemanning, hvor vi finner at det er færre som svarer at bruk av overtid og høyt sykefravær er et problem når vi spør to år ut i forsøksperioden, enn hva det var ved oppstarten av forsøket.

Når det gjelder vikarbruk, må vi basere oss på hva barnehagene selv opplever. Her er tilbakemeldingene fra styrerne ganske unisone og klare på at økt bemanning har redusert behovet for vikarer ved korttidsfravær. Med økt bemanning har det vært lettere å få barnehagehverdagen til å fungere på en god måte, uten å måtte ta inn vikarer.

Barnehagenes erfaringer og vurderinger

Barnehagene er generelt svært positive til deltakelse i forsøkene og hva økt bemanning har bidratt til. Bedre muligheter til å vie hvert enkelt barn, og også deres foreldre, mer oppmerksomhet blir løftet frem som noe av det aller viktigste.

Barnehagene opplever at de kan dele barnegruppen i mindre grupper, og det bidrar til mer ro og til at de kommer tettere på enkeltbarn. Barnehagene erfarer at de får jobbet tettere med barn med utfordringer. De kommer tidligere inn og kan jobbe tettere med barna de omtaler som gråsonerbarn, barn uten spesialpedagogiske vedtak, men med utfordringer. De vurderer også at foreldresamarbeidet er blitt bedre. Barnehagene opplever at det er blitt mer stabilitet i barnehagen, og at ekstra bemanning bidrar til at det er lettere å gjennomføre kompetansehevende tiltak blant de ansatte. Barnehagene er mindre sårbare for uventet fravær og klarer i større grad å gjennomføre planlagte aktiviteter.

Utfordringer som trekkes frem, er knyttet til at det i noen barnehager har vært litt uklart hva den ekstra ressursen skulle bidra med, og at det har manglet en tydelig stillingsbeskrivelse. Det har også vært utfordringer der enten styrere eller den ekstra ressursen har sluttet underveis. Noen av de som er blitt ansatt, har slitt litt med å finne sine arbeidsoppgaver og ikke alltid opplevd at de har fått brukt kompetansen sin. For de som har vært ansatt som ekstra ressurspedagoger, har det vært en utfordring at stillingene ikke har vært faste.

Foreldrenes tilfredshet

Selv om barnehagene som er valgt ut i de to forsøkene, hadde ekstra store levekårsutfordringer, var foreldrene som svarte på tilfredshetsundersøkelsen i de utvalgte barnehagene, like tilfredse som foreldrene i de andre barnehagene i de samme bydelene før forsøkene startet opp. Det gjelder også etter at bemanningen har økt. Vi finner ingen forskjeller i tilfredsheten, på barnehagenivå, med noen unntak. Etter at forsøket med økt grunnbemanning kom i gang (i 2022 og 2023), finner vi at foreldrene i

forsøksbarnehagene i større grad enn foreldrene i barnehager som ikke deltar i forsøket, opplever at bemanningstettheten – antall voksne per barn – er tilfredsstillende.

Videre finner vi at foreldrene i barnehagene som er med i forsøket med ekstra ressurspedagog, i større grad har inntrykk av at barnehagen tilrettelegger for deres barns språkutvikling i 2022, sammenlignet med før forsøket ble startet opp.

Økt bemanning bidrar til bedre barnehagetilbud i levekårsutsatte områder

Barnehagene som har deltatt i forsøkene med økt bemanning, ligger i levekårsutsatte områder. Det betyr at de har barnegrupper og foreldre som er preget av en opphoping av levekårsutfordringer. Det handler om språk, inntekt, bosituasjon og krevende livssituasjoner. Denne rapporten viser at det å styrke barnehagetilbudet i disse områdene er viktig, og at effektene kan være betydelige – selv om de ikke er så lette å måle på kort sikt.

1 Innledning

I denne rapporten evaluerer vi to forsøksordninger med økt bemanning i noen utvalgte barnehager i Oslo kommune. Felles for forsøkene er at de er lagt til barnehager i særlig levekårsutsatte områder, og målet er å utjevne sosiale forskjeller gjennom å styrke barnehagetilbudet i disse områdene. Det var fra kommunens side også et ønske om å undersøke sammenhengen mellom økt bemanning, sykefravær og vikarbruk.

Forskning viser at barnehagedeltakelse er et av de mest målrettede tiltakene for sosial utjevning og av særlig betydning for barn som vokser opp med og under levekårsutfordringer (Mogstad & Rege, 2009; Bråten et al., 2014; Løken et al., 2024). Generelt er derfor barnehage trukket frem som et politisk virkemiddel både for integrering av minoritetsspråklige og for å redusere sosiale forskjeller (NOU 2009: 10; NOU 2010: 7; NOU 2010: 8). Økt bemanning antas å være et viktig bidrag til økt kvalitet og bedre arbeidsforhold. I tråd med dette har Oslo kommune iverksatt to forsøksordninger med økt bemanning i barnehager i bydeler med særskilte levekårsutfordringer. De to forsøksordningene ble igangsatt i henholdsvis 2019 og i 2021. Forsøket som startet i 2019, var en ordning med *ekstra ressurspedagog*, mens det høsten 2021 startet et forsøk med *økt grunnbemanning*. Bydelene som deltar i forsøket med ekstra ressurspedagog, er Gamle Oslo og Grünerløkka, mens Alna, Bjerke, Gamle Oslo, Grorud, Stovner og Søndre Nordstrand deltar i forsøket med økt grunnbemanning. Barnehagene som deltar i forsøkene, har en høy andel barn fra lavinntektsfamilier, en høy andel minoritetsspråklige barn og en høy andel barn med vedtak om spesialpedagogisk hjelp eller vedtak om tilrettelegging som følge av nedsatt funksjonsevne.

Fafo har hatt i oppdrag å evaluere forsøkene. I den første rapporteringen fra prosjektet (se Bråten et al., 2023) beskrev vi situasjonen i de utvalgte barnehagene før prosjektet ble igangsatt, og hvilke utfordringer barnehagen hadde (og har). Videre så vi på hvordan barnehagene konkret hadde organisert forsøket, hvilke forventninger barnehagene og de aktuelle bydelene hadde til forsøket, og hva de håpet å oppnå. Vi så også på sykefravær og vikarbruk i barnehagene før forsøkene ble igangsatt.

I denne sluttrapporten sammenfatter vi funnene og ser på utviklingen fra forsøkene startet i 2019/2021, og frem til februar 2024.

1.1 Bakgrunn

I løpet av de siste tiårene har barnehagetilbudet i Norge utviklet seg fra å være et selektivt tilbud til svært få barn til å bli en nærmest universell ordning. Lenge handlet barnehagepolitikken om å skaffe flere barnehageplasser, og frem til midten på 1990-tallet var barnehagesektoren kjennetegnet av udekket behov og lange køer. Utover på 2000-tallet ble barnehagetilbudet bygget kraftig ut, og i dag går i overkant av 93 prosent av barn i alderen 1–5 år i barnehage.¹ Etter perioden med stor utbygging av kapasiteten ble det større oppmerksomhet om det *kvalitative* innholdet i barnehagene. Stortingsmelding

¹ <https://www.ssb.no/utdanning/barnehager/statistikk/barnehager>

nummer 41 (2008–2009) *Kvalitet i barnehagen* og NOU 2012: 1 *Til barnas beste* er eksempler på det.

Internasjonal forskning viser at det er en positiv sammenheng mellom barnehager med høy kvalitet og barns utvikling, særlig for ressursvake familier (Eide & Homme, 2019). Hva som forstås med barnehager med høy kvalitet, er ikke gitt, men en vanlig tilnærming er å skille mellom struktur-, prosess- og resultatkvalitet (Guldbrandsen & Eliassen, 2013). Strukturkvalitet handler blant annet om økonomiske betingelser, barnehagens størrelse og beliggenhet, fysiske og materielle forhold som utearealer og romløsninger, organisering i baser eller avdelinger, antall ansatte og barn, personalets kvalifikasjoner og sammensetting. Prosesskvalitet handler i stor grad om samspillsdynamikk og relasjonene mellom personale og barna og hvordan barna har det sammen. Både struktur- og prosesskvalitet har betydning for barnas trivsel og utvikling i barnehagen, som er selve kjernen i resultatkvaliteten (Kleppe & Bjørnstad, 2019). I vurderingene av struktur- og prosesskvalitet er både personalets antall og kompetanse en nøkkelfaktor.

Det er i en norsk kontekst enighet om at alle de tre kvalitetsdimensjonene er viktige (Kleppe & Bjørnstad, 2019). Det er også bred enighet om at de ansatte i barnehagen, både i antall og kompetanse, er sentrale for kvalitet. Det er derfor heller ikke overraskende at når det handler om å styrke kvaliteten i barnehagen, handler det ofte om å øke bemanningen. Hernes et al. (2021) har gjennomført en studie av kvalitet i Oslo kommunes barnehager, og den viser at når barnehagene blir spurt om hva de mener er viktig for å skape bedre kvalitet, svarer de aller fleste «mer personale».

Det er begrenset med forskning som sier noe om betydningen av økt bemanning. Det kan henge sammen med at de fleste barnehager følger pedagog- og bemanningsnorm, og at det dermed er små forskjeller i barnehagenes bemanning. 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.

Det har vært gjennomført noen forsøk med økt barnehagelærertetthet (Eide & Homme, 2019; Kleppe & Bjørnstad, 2019). Det er også flere kommuner som har satt i gang lignende forsøk som det i Oslo kommune med økt grunnbemanning i noen utvalgte barnehager. Vi vet at det har vært forsøkt i Stavanger, og at det er forsøk på gang blant annet i Trondheim og Tønsberg. Det varierer i hvilken grad forsøkene er evaluert.

Stavanger kommune gjennomførte i 2017 et prøveprosjekt i to barnehager i områder med levekårsutfordringer.² Forsøket er ikke eksternt evaluert, men kommunen og barnehagene har pekt på noen positive virkninger: Sykefraværet gikk ned, og behovet for å ta inn vikarer ble borte. Videre peker styrer i en av forsøksbarnehagene på at økt bemanning ga ro og trivsel i barnehagen. Hun viser til at høyere voksnetetthet bidro til at barna fikk tettere oppfølging og ble sett på en annen måte. Flere voksne kunne følge opp det enkelte barnet og møte det enkelte barnets behov. Det var i tillegg positive

² <https://www.barnehage.no/bemanning-stavanger/deltar-i-pilotprosjekt-med-hoyere-bemanning--okt-stabilitet-og-trygghet/127199>

endringer i lek og arbeidet med relasjoner. Styreren la også vekt på at det ble lettere å gjennomføre kompetansehevingstiltak blant de ansatte uten at det gikk på bekostning av barna.

I Tønsberg har tre barnehager hatt to ekstra ansatte – en fagarbeider og en pedagog – i et prøveprosjekt i et år, forsøket følges av Universitet i Sørøst-Norge.³ Deres foreløpige funn viser at de ansatte opplever at de har mer tid, mindre stress og økt arbeidsglede. De opplever mindre sårbarhet ved sykdom i personalet og at de har større muligheter til å følge opp barna. Det er ifølge forskerne noe som spesielt flerspråklige barn og barn som trenger noe ekstra, drar nytte av. De ansatte trekker også frem at det er lettere å dele barna inn mindre grupper, og de har mer tid til å delta i lek og til å følge opp barnas relasjoner.

I Trondheim har et forsøk vært i gang siden 2021.⁴ Forsøket omfatter elleve barnehager som ble tilført en ekstra fagarbeider. Stillingen var finansiert av barnehagens vikarbudsjett (50 %) og av ekstra midler fra kommunen (50 %). Den ekstra stillingen går inn i grunnbemanningen ved sykefravær, utover det kunne barnehagen selv velge hvordan de ville bruke den ekstra ressursen. Barnehagene meldte selv interesse for å delta i forsøket. Forsøket er ikke evaluert, men erfaringer som er samlet inn, viser at sykefraværet blant ansatte gikk ned i starten av forsøket. Mindre bruk av eksterne vikarer ga barna en mer forutsigbar hverdag, og det var enklere å gjennomføre planlagte aktiviteter. Andre erfaringer var at det ble enklere å avvikle barnehagelærernes plantid og møter uten at det gikk på bekostning av barna.

1.2 Problemstillinger

Det sentrale spørsmålet i evalueringen er hvordan barnehagene vurderer effekten av den økte bemanningen. Spørsmålet dreier seg om ulike effekter på kvaliteten i barnehagen og kan relateres til det vi over omtalte som strukturkvalitet og prosesskvalitet. Mer konkret spør vi:

Strukturkvalitet:

- Hvordan er organisering, samarbeid, kompetanse og forankring av forsøkene i den enkelte bydel og i den enkelte barnehage?
- Er det forskjeller og likheter i måter å organisere forsøkene på i barnehagene?
- Påvirker økt bemanning sykefravær, arbeidsmiljø, muligheter for kompetansehevende tiltak, vikarbehov og -bruk?

Prosesskvalitet:

- Har økt bemanning betydning for barnehagens arbeid med språk og oppfølging av barn som har behov for ekstra støtte?

³ <https://www.utdanningsnytt.no/barnehagelaerer-barnehagepedagogikk-bemanning/to-ekstra-ansatte-i-barnehagen-har-fort-til-bedre-relasjoner-med-barna-og-storre-arbeidsglede/344504>

⁴ <https://www.barnehage.no/bemanning-trondheim-kommune/okte-bemanningen-vi-er-bedre-rustet-til-a-handtere-fravaer/246233>

- Påvirker økt bemanning praksis og kvalitet på samspill mellom barn og voksen og mellom barn og barn?

1.3 Gangen i rapporten

I neste kapittel beskriver vi forskningsdesign og metode. Kapittel 3 gir en beskrivelse av forventningene til forsøkene på kommunenivå, i de aktuelle bydelene og barnehagene. Kapitlet bygger i stor grad på den første rapporteringen (nullpunktsanalysen) (Bråten et al., 2023). I kapittel 4 beskriver vi hvordan de to forsøkene ble organisert, og hvilke endringer som har vært gjort underveis. Vi ser også på rekruttering og fagbakgrunnen til de som ble ansatt i de ekstra stillingene. I kapittel 5, 6 og 7 analyserer vi våre data. Kapittel 5 ser på arbeidsmiljø, sykefravær og vikarbruk før forsøkene ble igangsatt, og vi sammenligner denne statistikken med tall for slutten av forsøksperioden. I kapittel 6 ser vi på hvilke erfaringer og vurderinger barnehagene har gjort seg når forsøksperioden nærmer seg slutten. I kapittel 7 bruker vi Utdanningsdirektoratets foreldreundersøkelser for å se om det er endringer i foreldrenes tilfredshet med ulike sider av barnehagetilbudet fra før forsøkene ble igangsatt, til når de nærmer seg slutten. I det avsluttende kapittel 8 løfter vi frem de funnene vi vurderer som sentrale, trekker frem noen læringspunkter og gir våre anbefalinger.

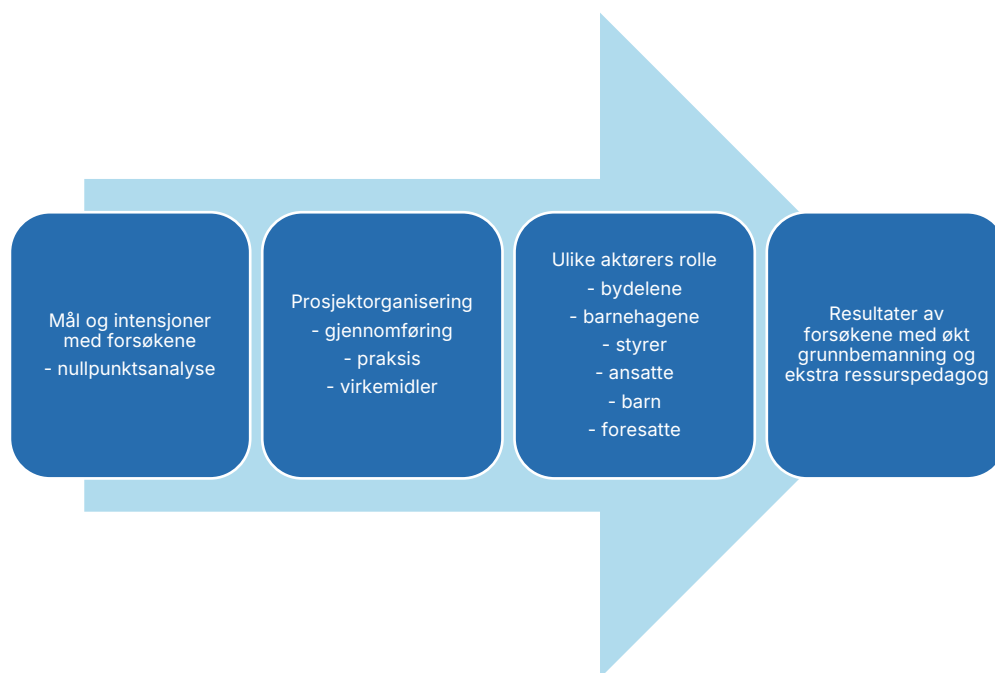
2 Metode

I dette kapitlet presenterer vi vårt forskningsdesign og de ulike datakildene vi har benyttet. For å besvare problemstillingene har vi benyttet både kvalitative og kvantitative tilnærminger. Vi har intervjuet ansvarlige i de utvalgte bydelene, og vi har gjennomført intervjuer i elleve case-barnehager. Vi fikk en liste over alle barnehager som er med i forsøkene. Noen bydeler kom også med forslag til hvilke barnehager vi kunne velge. Det endelige valget av case-barnehager ble gjort av oss. I case-barnehagene har vi intervjuet styrer, en pedagogisk leder og den som er blitt ansatt i forbindelse med forsøket. Videre sendte vi en spørreundersøkelse til styrerne i alle barnehagene som deltar i forsøkene, våren 2022, og en oppfølgingsundersøkelse til styrerne i barnehagene som deltar i forsøket med økt grunnbemanning, vinteren 2024. Andre datakilder vi har benyttet, er tilfredshetsundersøkelsene rettet mot foresatte og sykefraværstatistikk. De ulike datakildene beskrives nærmere under.

2.1 Følgeevaluering

Vi har fulgt forsøkene underveis og har brukt en veletablert metode for følgeevaluering der vi har sett etter grad av samsvar mellom intensjoner og resultater (resultat-/sluttevaluering) og søkt å forklare avvik med måten tiltakene er gjennomført på (prosessevaluering). I evalueringen av forsøkene med økt grunnbemanning og ekstra ressurspedagog i barnehager er det nødvendig å se prosess og resultat i sammenheng, som illustrert i figuren 2.1. På grunnlag av analysen vil vi trekke frem de viktigste læringspunktene og gi våre anbefalinger for videreutvikling av tiltakene og politikkutforming.

Figur 2.1 Modell for følgeevaluering



Modellen er en forenkling av endrings-, utviklings- og iverksettingsprosesser. Slike prosesser starter med at noen etablerer noen intensjoner om hva de ønsker å oppnå. Deres resultat til slutt samsvarer med intensjonene, vil vi ha en stor grad av sammenheng mellom intensjoner og resultat. Vanligvis vil ulike aktører påvirke gjennomføringsprosessen på ulike måter, og i dette tilfellet er det grunn til å anta at prosessene kan bli forskjellige i de ulike barnehagene. Hvordan forsøkene organiseres i den enkelte barnehage – hva som vektlegges i rekrutteringen, hvilke arbeidsområder og -oppgaver den ekstra ressurspersonen får, hvordan ressurspersonen innplasseres i organisasjonen, og samarbeid med det øvrige personalet – vil påvirke gjennomføringen og resultatet av forsøkene. Aktørene som vil spille en rolle i iverksetting og gjennomføring av forsøkene med økt grunnbemanning og ekstra ressurspedagog, vil blant annet være bydelene/barnehageeier, styrerne, de aktuelle personene som ansettes, pedagogiske ledere, øvrige ansatte og foresatte til barn i den aktuelle barnehagen. Sammensetningen av barnegruppene og antall barn med særskilte behov vil også variere mellom barnehagene og kan antas å ha betydning både for innretning og resultater av forsøkene med ekstra bemanning. Videre vil ytre faktorer også spille en rolle for hvilke resultater forsøkene kan forventes å gi. I dette tilfellet vil perioden med korona og ulike smitteverntiltak i barnehagene ha betydning både når det gjelder å etablere hensiktsmessige mål på situasjonen før forsøkene iverksettes, og hvordan måleindikatorer påvirkes av andre faktorer enn økt grunnbemanning eller ekstra ressurspedagog i barnehagene. Eksempelvis vil sykefravær være blant de måleindikatorer som ble påvirket under koronapandemien, og hvor det kan være vanskelig å si hvilken effekt ekstra ressurspersoner har gitt isolert sett, og hva som har andre årsaker.

Den første rapporteringen fra prosjektet representerer her en form for nullpunktsanalyse,⁵ som vi refererer til i vurderinger av resultatene av disse forsøkene med økt bemanning i kommunale barnehager i særskilt levekårsutsatte områder i Oslo.

2.2 Kvalitative intervjuer

Vi har gjennomført kvalitative intervjuer med barnehageadministrasjonen i de syv bydelene og i elleve utvalgte barnehager som deltar i forsøkene.

Intervjuene med bydelene ble gjennomført ved starten av evalueringsprosjektet våren 2022. I disse intervjuene var vi opptatt av å få informasjon om hvor langt man var kommet med igangsettelsen av forsøket, om og hvordan barnehagene var valgt ut, om ansettelser var gjort, samt hvilke forventninger bydelene hadde til forsøket. Intervjuene ble gjennomført via Teams og tok i overkant av 30 minutter. Vi var to forskere som intervjuet, en med ansvar for å stille spørsmål og en med ansvar for å ta notater. Vi ba også bydelen om forslag til case-barnehager til evalueringen.

Totalt ble elleve barnehager valgt ut som case-barnehager. Intervjuene i case-barnehagene ble gjennomført ansikt til ansikt, og vi erfarte at det å komme fysisk ut i barnehagene var viktig for å få en forståelse både av arbeidssituasjonen og barnehagehverdagen. Også ved disse intervjuene var vi to forskere. Vi gjennomførte to til tre intervjuer i

⁵ <https://www.fafo.no/zoo-publikasjoner/fafo-notater/forsok-med-ekstra-grunnbemanning-i-noen-utvalgte-barnehager-i-oslo-kommune>

hver barnehage, avhengig av om de hadde ansatt en ekstra person eller ikke. Vi intervjuet styrer, pedagogisk leder og den ekstra ressurspersonen hver for seg. Samlet tilbrakte vi rundt tre timer i hver barnehage. I intervjuene ønsket vi å få nærmere informasjon om barnehagen og hvilke utfordringer de opplevde knyttet til boområdet, levekår og barnegruppen. Videre stilte vi spørsmål om deltakelsen i prosjektet og status i dette arbeidet – om hvordan rekrutteringsprosessen hadde vært, hvilken kompetanse som ble vektlagt ved rekruttering, hvilke oppgaver den ekstra ressurspersonen hadde, hvordan samarbeidet med det øvrige personalet og foresatte var, endringer i organisering og vektlegging i det allmennpedagogiske opplegget og prioriteringen av særskilte oppgaver. Vi ønsket også informasjon om hvordan styrer vurderte effektene på ulike områder, som arbeidsmiljø, og betydningen for barnas trivsel og utvikling. Intervjuene i case-barnehagene ble gjennomført over en lengre tidsperiode fra våren 2022 til sommeren 2023. Da vi kontaktet barnehagene våren 2022, viste det seg at noen var godt i gang med forsøket, mens andre fortsatt holdt på med rekruttering til de nye stillingene. Det ble derfor nødvendig å spre intervjuene i case-barnehagene over et noe lengre tidsrom enn først planlagt. Samtidig har dette gitt oss gode muligheter til å få et innblikk i barnehagenes erfaringer på ulike stadier i forsøksperioden, og hvordan noen av barnehagene har tilpasset ordningen og endret vurderinger underveis i forsøksperioden.

2.3 Spørreundersøkelser til styrerne i forsøksbarnehagene

I tillegg til kvalitative intervjuer har vi gjennomført en web-basert spørreundersøkelse blant styrerne i alle barnehagene som er med i de to forsøkene i 2022. Her kartla vi styrernes forventninger, hvordan de ekstra ressursene brukes, organisatoriske endringer, endringer i det pedagogiske opplegget, opplevelse av sykefravær, arbeidsmiljø og vikarbehov. For barnehagene som er med i forsøket med ekstra grunnbemanning, ble undersøkelsen sendt ut i en tidlig fase slik at vi kunne få kunnskap om status før de kom i gang med forsøket. Dette er viktig informasjon for å kunne utarbeide et nullpunkt for evaluering av forsøkene. For barnehagene som var med på forsøket med ekstra ressurspedagog, kom undersøkelsen etter at forsøket hadde foregått i om lag to år, og kartla derfor erfaringene med forsøket og ikke et nullpunkt.

Undersøkelsen ble sendt ut og samlet inn i mai-juni 2022. De barnehagene som er med på begge forsøkene, fikk ett skjema for hvert forsøk. Det ble sendt ut 24 spørreskjema, og vi fikk 20 svar. 18 av disse var barnehager som var med på forsøket med økt grunnbemanning, 2 var med på forsøket med ekstra ressurspedagog, og 1 var svar fra en styrer i en barnehage som var med på begge forsøkene. Undersøkelsen om økt grunnbemanning dekker dermed de aller fleste barnehagene som er med i forsøkene, mens vi fikk svar fra halvparten av barnehagene som var med på forsøket med ekstra ressurspedagog.

I januar 2024 sendte vi ut en ny spørreundersøkelse til styrerne i de 22 barnehagene som har deltatt i forsøket med økt grunnbemanning, hvor vi dels stilte noen av de samme spørsmålene som i den første spørreundersøkelsen, dels stilte en del spørsmål om erfaringene med økt grunnbemanning. Vi fikk 17 svar. Styrere bytter innimellom jobb, og for styrere som er nye i jobben, og derfor ikke vet hvordan det var i barnehagen før forsøket, kan det være vanskelig å svare på en undersøkelse som setter søkelys på hva forsøket har betydd. Det, og generelt høyt arbeidspress, kan være med på å

forklare frafallet. Både i 2022 og 2024 var det styrere fra ulike bydeler som ikke svarte på undersøkelsen. Det betyr at undersøkelsene har svar fra styrere i alle bydelene som deltar i forsøkene, og at undersøkelsene kan si noe om styrernes erfaringer og vurderinger på tvers av bydeler.

2.4 Tilfredshetsundersøkelsene rettet mot foresatte i barnehager

Foreldreundersøkelsen i barnehager gjennomføres i november og desember hvert år i hele landet. Barnehagene sender ut én invitasjon per barn. Resultatene er tilgjengelige hos Utdanningsdirektoratet og kan lastes ned hos dem⁶. Undersøkelsen inneholder rundt 30 spørsmål om barnehagehverdagen og hvor tilfredse foreldrene er. Vi har ikke tilgang til den enkelte besvarelse, men har lastet ned de samlede resultatene, det vil si gjennomsnittsskårene på de ulike spørsmålene, fra hver enkelt barnehage for en rekke år før og etter at forsøkene tok til. Disse dataene summerer vi slik at vi får gjennomsnittsskårer for barnehagene som har vært med i forsøkene, og de som ikke har vært med i forsøkene, i de aktuelle bydelene i Oslo. Vi ser på resultatene for barnehagene i de to forsøkene hver for seg og sammenligner gjennomsnittsskårene foreldrene har gitt til barnehagene som har vært med på forsøkene, før de ble med, og etterpå. Vi har analysert data fra foreldreundersøkelsen i 2018, som var før forsøket med ekstra ressurspedagog startet opp, og i 2022 og 2023, som er de siste undersøkelsene i den perioden vi evaluerer. Undersøkelsen i 2018 vil gi indikasjoner på foreldrenes tilfredshet før dette forsøket startet, mens undersøkelsene i 2022 og 2023 vil gi indikasjoner på om foreldrenes tilfredshet har endret seg i barnehagene som har deltatt i forsøket. Når det gjelder forsøket med økt grunnbemanning, benytter vi data for årene 2020 og 2021 for å studere foreldretilfredsheten til foresatte i forsøksbarnehagene og de andre kommunale barnehagene i de samme bydelene før forsøket kom i gang. De første ansettelsene i prosjektet med økt grunnbemanning skjedde senhøsten 2021, mens de fleste barnehagene ansatte i løpet av 2022. Tilfredshetsundersøkelsene gjennomføres mellom 1. november og 20. desember hvert år. I noen få av barnehagene som er med i forsøket med økt bemanning, hadde de ansatte ekstra personale allerede høsten 2021, men det er ingen forskjell om disse barnehagene inkluderes i gjennomsnittstallene eller ikke. I tallene vi presenterer, er de inkludert. Vi bruker også her tallene fra foreldreundersøkelsen i barnehage for årene 2022 og 2023 når vi ser nærmere på om foresattes tilfredshet har endret seg etter at bemanningen har økt.

I begge forsøkene er det et flertall av barnehagene som benytter de økte ressursene på en avdeling. Det er mange barn i de fleste av forsøksbarnehagene, og ettersom vi ser på tilfredsheten til foresatte i barnehagen som helhet, og ikke på avdelingsnivå, kan det være at endringer på avdelingsnivå ikke fanges opp i disse undersøkelsene.

2.5 Sykefravær og sykefraværstatistikk

Som en del av evalueringen undersøker vi om sykefraværet har endret seg i barnehagene som har fått tilført ekstra ressurser. For å kunne gjøre dette har vi fått månedsstatistikk på korttids- og langtidssykefraværet for hver enkelt barnehage som er med i

⁶ <https://www.udir.no/tall-og-forskning/statistikk/statistikk-barnehage/analyser/foreldre-er-fortsatt-fornoyd-med-barnehagetilbudet/>

forsøkene. Vi har også sykefraværstall for de andre kommunale barnehagene i de bydelene som er med i de ulike forsøkene, slik at vi kan undersøke om eventuelle endringer i sykefraværet i forsøksbarnehagene skyldes forsøkene, eller om de i større grad er en del av en generell trend blant alle barnehagene. For noen barnehager i bydelene mangler det data for store deler av perioden, blant annet fordi vi ikke har fått tall for alle de kommunale barnehagene i enkelte bydeler. Dette gjelder spesielt for perioden etter at forsøkene tok til (2022–2023). Dermed baserer sammenligningene seg etter hvert på færre barnehager. I den første rapporteringen undersøkte vi sykefraværet *før* barnehagene ble med på forsøkene (2017–2018 og 2020–2021), og så på eventuelle forskjeller i sykefravær mellom barnehagene som senere ble plukket ut til å være med på forsøkene, og de andre kommunale barnehagene i samme bydel. Dette er et viktig element i beskrivelsen av nullpunktet for evalueringen. I denne sluttrapporten undersøker vi om sykefraværet endres etter at barnehagene ble med i forsøket. I tillegg til å vise endringer i sykefraværet gjennom å regne ut den gjennomsnittlige sykefraværsprosenten for alle barnehagene som er med i hver av de to forsøkene, og alle som ikke er med i dem, analyserer vi sykefraværstallene ved hjelp av en type regresjonsanalyse som kalles «forskjell-i-forskjeller» (difference-in-differences) (Angrist & Pischke, 2009). Ved hjelp av denne metoden sammenligner vi endring i korttids- og langtidssykefraværet over tid i barnehager som er med i hvert av disse forsøkene, og vi sammenligner med barnehager i de samme bydelene som ikke er med i forsøkene (fra én tidsperiode til en annen). Designet er kvasi-eksperimentelt, hvor barnehager som er med på et av forsøkene, behandles som eksperimentgruppen, og barnehager som ikke er med på forsøket, behandles som kontrollgruppen. Dersom utviklingen i sykefravær fra en periode (t1) til en annen (t2) er forskjellig i de to gruppene, er det en indikasjon på at tiltakene har en kausal effekt på sykefraværet i barnehagene. Effekten av forsøket finner man ved å sammenligne forskjellen mellom t1 og t2 i henholdsvis eksperiment- og kontrollgruppen, derav navnet forskjell-i-forskjeller.

Ideen bak denne metoden er å se på virkningene av et forsøk ved å sammenligne de som for eksempel deltar på et forsøk, med en kontrollgruppe som ikke deltar, men som ellers er lik. I forsøkene velges barnehagene ut fra at levekårsutfordringer i større grad enn i de andre barnehagene i de samme bydelene setter sitt preg på barnehagene. Kontrollgruppen, barnehagene som ikke er med i forsøket, er derfor ikke helt lik. Imidlertid er barnehagene valgt ut delvis via skjønn og lokal kunnskap i bydelsadministrasjonene, og det er derfor ikke mulig å finne helt identiske sammenligningsgrupper. Vi har heller ikke hatt tilgang til data hvor vi har kunnet kontrollere for forskjeller mellom barnehager i og utenfor forsøkene (sammensetning av barn, antall ansatte, alders- og kjønns sammensetning blant de ansatte mv.).

Oppsummering data og metode

Følgeevaluering innebærer at forskerne følger forsøkene og samler inn data underveis i prosessen. I dette prosjektet har vi brukt flere kilder til data og metoder, og innsamlingen er gjort gjennom hele perioden for følgeevalueringen. Figur 2.2 oppsummerer prosessen og dataene som er samlet inn.

Figur 2.2 Oversikt over datainnsamlingen

Intervjuer syv bydeler	Intervjuer elleve casebarnehager	Spørreundersøkelser styrere	Foreldreundersøkelsene	Sykefraværstatistikk
<ul style="list-style-type: none">vår 2022	<ul style="list-style-type: none">vår 2022 til sommer 2023	<ul style="list-style-type: none">mai/juni 2022januar 2024	<ul style="list-style-type: none">20182020202120222023	<ul style="list-style-type: none">månedrappporter per barnehage:januar 2017 til januar 2021 ogjanuar 2020 til desember 2023

2.6 Oppstart under en pandemi

Forsøket med økt grunnbemanning startet opp i 2021, midt under koronapandemien. Dette fikk betydning på flere måter. For det første ble prosessen med igangsetting og rekruttering forsinket. Det betyr at barnehagene hadde kommet litt ulikt i prosessen med å ansette og også hadde ulik grad av erfaring med økt bemanning da vi gjennomførte den første spørreundersøkelsen og intervjuene i bydelene.

For evalueringen vil perioden med korona og ulike smitteverntiltak i barnehagene kunne ha betydning både når det gjelder å etablere hensiktsmessige mål på situasjonen før forsøkene ble igangsatt, og hvordan noen av måleindikatorne påvirkes av andre faktorer enn økt grunnbemanning eller ekstra ressurspedagog. Eksempelvis vil sykefravær være blant de måleindikatorne som ble påvirket av koronapandemien. Det kan være vanskelig å isolere hvilken effekt økt grunnbemanning har hatt.

3 Forventninger til forsøkene

I dette kapitlet beskriver vi hvilke forventninger det var til de to forsøksordningene vi evaluerer. Vi ser både på kommunenivå, bydelsnivå og de enkelte barnehagene. Kapitlet er i stor grad basert på det vi fant i nullpunktsanalysen, presentert i Bråten et al. (2023).

3.1 Forventninger på kommunenivå

I Oslo kommune har forsøkene med ekstra ressurspedagog og økt grunnbemanning, som vi skrev innledningsvis, vært lagt til levekårsutsatte områder i Oslo og til barnehager med særlige utfordringer. Fra kommunens side har det vært en forventning om at en styrkning av barnehagetilbudet i disse områdene kan bidra til å utjevne sosiale forskjeller. I Byrådsplattformen (2021–2023)⁷ er det beskrevet slik:

«For å gi flere barn like muligheter, vil byrådet teste ut ulike grep for bedre bemanning gjennom barnehagedagen og øke voksentettheten i de områdene som har størst behov.» (s. 26)

Fra kommunens side var det også et ønske om å undersøke sammenhengen mellom økt bemanning, sykefravær og vikarbruk. For forsøket med ekstra ressurspedagog var det en forventning om at ekstra pedagoger ville styrke både det allmennpedagogiske og spesialpedagogiske arbeidet i barnehagen, oppdage barn med spesielle behov tidlig og sette inn riktige tiltak tidlig.

Målet med forsøket med økt grunnbemanning var å styrke barnehagetilbudet i utvalgte barnehager. I løpet av pandemien var det blitt synliggjort et stort behov for ekstra bemanning, særlig i levekårsutsatte områder. Og det var en forventning om at økt bemanning ville bidra til å styrke barnehagetilbudet i barnehager med store levekårsutfordringer.

3.2 Forventninger på bydelsnivå

Forsøket med ekstra ressurspedagog startet før forsøket med økt grunnbemanning. Da vi startet vår evaluering, hadde derfor noen av de aktuelle bydelene allerede gjort seg noen erfaringer med økt bemanning. I bydelene som hadde ansatt ekstra pedagog, la de vekt på at det bidro til at barnehagene kunne være tettere på det de omtaler som «gråsonebarna». Dette er barn som ikke har spesialpedagogisk vedtak, men som barnehagen vurderer at kan ha behov for ekstra støtte og hjelp.

I alle bydelene og barnehagene vi har intervjuet, det gjelder begge forsøksordningene, er dette en gruppe barn de er særlig opptatt av. Og det er en felles oppfatning om at man ved å komme tidligere inn på disse barna vil kunne forebygge bedre. I en av bydelene som har vært med i forsøket med ekstra ressurspedagog fra 2019, sa informanten:

⁷ file:///C:/Users/rsj/Downloads/oslos-byradserklaring-2019-2023_dig-small-v2.pdf

Det er stor forskjell i hvordan barnehagen greier å jobbe med disse gråsonebarna, vi ser at antall vedtak går ned. Vi får til en mer målrettet innsats tidlig i de barnehagene hvor vi har ekstra ressurs, og antall vedtak blir færre. Vi har bedre muligheter for å gå inn og korrigere skjevutvikling.

En annen bydel, hvor de rekrutterte én barne- og ungdomsarbeider og én barnehagelærer, la de vekt på å styrke det allmennpedagogiske tilbudet:

Vi har forventninger til økt kompetanse og muligheter til å følge opp det enkelte barn. Vi hadde et møte med bydelen og tillitsvalgte på grunn av stor økning i antall barn med særskilte behov. Vi vil styrke det allmennpedagogiske tilbudet – det spesialpedagogiske må komme i tillegg. Vi ville styrke grunnkompetansen vi allerede har i barnehagen.

På bydelsnivå la de også vekt på at det er viktig at de kan flytte den ekstra ressursen rundt i de barnehagene hvor det er størst behov.

I forsøket med økt grunnbemanning viste en av bydelene til en barnehage som hadde valgt redusert barnegruppe, og at en erfaring med det var økt stabilitet både i barnegruppen og blant personalet:

Alle barnehagene som er valgt ut, har stort hjelpebehov. Det er mange fremmedspråklige barn og ofte flere problemstillinger her enn i en gjennomsnittlig barnehage. Vi tenker at det kan være mer hensiktsmessig å ta ned andel barn enn å ansette en ekstra. Vi har hatt dialog med styrere om hvordan det er hensiktsmessig å organisere dette [...]. Ordningen med redusert barnegruppe har også gitt oss stabilitet – en bivirkning kan derfor være økt stabilitet.

Det var også bydeler som uttrykte ønske om at forsøksordningen kunne bidra med et bedre arbeidsmiljø for de ansatte:

Vi er veldig positive til en slik innretning og til forsøket – og håper det blir en mer varig løsning i områdene som trenger det mest [...]. Det vi er mest spent på, er om det vil skape større stabilitet og mindre slitasje på ansatte. Det er stor gjennomtrekk i barnehagene og utfordringer med å skape stabilitet i pedagogisk bemanning. Det er et håp om at dette vil bli bedre med dette prosjektet og mindre sykefravær.

Når det gjelder spørsmålet om barn med vedtak, har vi sett at barnehagen som ble valgt ut, hadde mange barn med vedtak. Mange, både i barnehagene og på bydelsnivå, ga uttrykk for en forventning om at de kunne få jobbet bedre med å forbygge vedtak, med gråsonebarn. Det var imidlertid også enkelte bydeler som mente at det kunne få en motsatt effekt, at man gjennom å styrke bemanningen kunne oppdage flere barn som sliter, formulert slik av en informant:

Vedtak? Det er litt mer komplekst. Kan være at det blir flere her fordi vi har større mulighet til å avdekke behov om spesialpedagogisk oppfølging. Det ligger forventninger

om at vi skal spare penger gjennom dette prosjektet, og her kan det være noen krasj. Men sånne ting kan slå begge veier. Det er ikke selvsagt at det fører til færre vedtak, men vi har store forhåpninger om at barna som går i barnehagen, vil få et bedre tilbud.

3.3 Forventninger i barnehagene

I den første spørreundersøkelsen til styrerne, i 2022, hadde vi et åpent spørsmål om hvilke forventninger de hadde til forsøket. Svarene viste at de i likhet med de vi intervjuet på bydelsnivå, var opptatt av gråsonebarna. Forventningen var at man med økt bemanning kunne se barn som sliter, eller har ekstra behov, tidligere og få satt inn tiltak raskt:

At det skal utgjøre en forskjell for gråsonebarna! Synliggjøre behovet og effekten av økt kompetent personale i barnehagen.

Forventningen er å se hvert enkelt barn og deres behov. Sette i gang med tidlig tiltak ved behov, observere enkeltbarn i forhold til språkutfordring og behov for hjelp og støtte. Kunne kartlegge behov for enda mer stimulering av språk og økt sosial kompetanse. Kartlegge mye mer barn i gråsonen.

Forventer at det vil belyse behovet for ekstra bemanning i barnehagen da dagens forholdstill ikke holder mål sett ut ifra utfordringsbildet vi står i hverdagen. Forventer også at vi skal klare å utgjøre en forskjell for flere barn enn tidligere slik at vi i større grad kommer i forkant av utfordringer enn å løpe etter dem.

Noen vektla at det å få inn ulike fagbakgrunner var noe som kunne bidra til å styrke både det spesialpedagogiske og det allmennpedagogiske arbeidet i barnehagen:

Ved flere ansatte med ulike fagbakgrunn, ser vi barna med ulike øyne, og kan legge til rette med tidlig innsats raskere.

Tidligere innsats, riktige tiltak, tidlig identifisering, bedre samarbeid og sammenheng mellom spes.ped og allmennped.

Mer kvalitet på arbeidet ved at økt bemanning fører til at pedagogisk leder kan fokusere mer på de oppgavene som er pedagogiske og ikke praktiske. At det er lettere å få til en arbeidsdeling i barnehagen mellom de ulike yrkesgruppene og bruke dem og deres kompetanse/erfaring mer på riktig måte. At fravær ikke senker kvaliteten ved at avdelinger er mer robuste siden bemanningen er høyere i bunn.

Det var også flere som håpet at forsøket kunne bidra til lavere sykefravær og mindre behov for vikarer. Generelt ga de vi har intervjuet, uttrykk for at de opplevde dette som viktige forsøk, og de var opptatt av at den ekstra bemanningen, eller ressursen, skulle være nettopp det. Det skulle være en som «går oppå», i tillegg til ordinær bemanning,

og ikke en som dekker opp for andre. Også de som ble ansatt i stillingene, var opptatt av det:

Jeg trives og ser en stor verdi i det jeg gjør. Men utfordringen er at alle andre på avdelingen også må skjønne rollen, og ikke bare tenke at det er en ekstra person der, og at da kan de slappe litt av. Dette har vi snakket mye om for å få de andre ansatte til å forstå hva jeg jobber med, og hvordan jeg jobber.

Dette sitatet viser også til en erfaring som flere av barnehagene ga uttrykk for, at det kunne ta litt tid å få organiseringen på plass. Samtidig var de veldig klare på at de opplevde deltakelse i forsøkene som svært verdifullt. Oppsummerende kan vi si at i alle barnehagene vi intervjuet, var det stor glede over å være del av forsøkene, de opplevde at dette var et veldig viktig prosjekt som de hadde store forventninger til.

3.4 Oppsummering

Vi har sett at det i Oslo kommune var en forventning om at forsøkene med ekstra ressurspedagog og økt grunnbemanning kunne bidra til å gi flere barn like muligheter. Det var også et ønske om at det kunne bidra med større stabilitet i ansattgruppen, lavere sykefravær og dermed mindre vikarbruk.

Bydelene ga uttrykk for at de ønsket at barnehagene skulle få jobbet bedre med barn med utfordringer og særskilte behov. Ønsket var at økt bemanning skulle gjøre at barnehagene kom tettere på barna tidligere, og slik forebygge bedre. Det var også et ønske om at det kunne bidra til et bedre arbeidsmiljø for de ansatte.

Barnehagenes forventninger var i tråd med bydelenes, særlig det å kunne jobbe bedre og tettere på de utsatte barna, gråsonebarna, ble løftet frem.

Det er flere som løfter frem at de opplever den lovpålagte bemanningen som for lav. Vi ser at det på både kommune- og bydelsnivå og i barnehagene er en forventning om at økt bemanning kan bidra til et mer stabilt arbeidsmiljø, og de beskriver at det er en sammenheng mellom stabilt arbeidsmiljø og det å være tettere på gråsonebarna. I barnehagene trekker de også frem at det å få inn en annen pedagogisk kompetanse sees på som en mulighet til å få ulike blikk på barnas utfordringer, noe som kan bidra til at riktige tiltak blir iverksatt tidligere.

4 Organisering av forsøkene

I dette kapittelet ser vi nærmere på hvordan forsøkene ble organisert, rekruttering og fagbakgrunnen til de som ble ansatt. Vi beskriver hvordan de ekstra ressursene er brukt i barnehagene, og hvilke endringer som har vært gjort underveis i forsøksperioden.

4.1 Om forsøkene

Både forsøket med ekstra ressurspedagog og økt grunnbemanning handler om økt bemanning i barnehagene, men med en noe ulik innretning. Forsøket med ekstra ressurspedagog omfatter seks barnehager i bydelene Gamle Oslo og Grünerløkka. I dette forsøket var det et premiss at det skulle ansettes en pedagog. Målet var som omtalt at de ekstra pedagogene skulle bidra med å styrke både det allmennpedagogiske og det spesialpedagogiske arbeidet i barnehagen. De skulle også bidra til at utsatte barn ble oppdaget tidlig, og til at riktige tiltak kunne settes inn.

I forsøket med økt grunnbemanning var kravet at de(n) som ble ansatt, skulle ha minimum utdanning som barne- og ungdomsarbeider eller annen relevant fagarbeiderutdanning. De ekstra ansatte skulle ikke erstatte ansatte som jobber med barn med vedtak om spesialpedagogisk hjelp eller vedtak om tilrettelegging. De skulle heller ikke dekke vikarbehov. Stillingerne skulle utlyses som faste, hele stillinger, og de(n) som ble ansatt, skulle arbeide med hele barnegruppen og være en del av barnehagens grunnbemanning. Det var også et krav at de som ble ansatt, oppfylte Oslo kommunes krav til norskerferdigheter for ansatte i kommunale barnehager.⁸ Utover dette sto bydelene fritt til å bestemme innretningen på forsøket.

Innenfor disse rammene finnes det da to måter å øke grunnbemanningen på: enten ved å ansette flere personer eller ved å redusere antallet barn.

Ekstra ressurspedagog

Forsøket med ekstra ressurspedagog startet i 2019. Bydelene Grünerløkka og Gamle Oslo deltar i dette forsøket. Bydel Grünerløkka hadde ved flere anledninger henvendt seg til kommunen og pekt på behovet for tidlig innsats og flere ressurser til sine barnehager. Bydelen ble da også oppfordret av kommunen om å søke om å få delta i prosjektet.

Bydel Grünerløkka ansatte to spesialpedagoger høsten 2019. De valgte to barnehager som begge hadde flere barn med vedtak⁹, og som lå i levekårsutsatte områder i bydelen. Ifølge de vi intervjuet, hadde det ikke vært vanskelig å rekruttere til stillingene. De fremholdt at det er ganske mange søkere til spesialpedagogiske stillinger, men at det kan være utfordrende å få den spesialpedagogiske kompetansen man ønsker. De trakk frem at en utfordring med å rekruttere spesialpedagoger er at de ikke alltid har erfaring fra barnehager og dermed ikke er kjent med barnehagehverdagen og strukturen i

⁸ <https://www.oslo.kommune.no/barnehage/kvalitet-i-barnehagen/personalet-i-barnehagene/#gref>

⁹ Det kan være vedtak om spesialpedagogisk hjelp og/eller behov for tilrettelegging av barnehagetilbudet.

barnehagen. Samtidig la styrerne vi intervjuet, vekt på at det å lykkes med en rekruttering ikke bare handler om formell kompetanse, men også om personlige egenskaper:

Den som ble ansatt her først, hadde lite erfaring fra barnehage, og det ble vanskelig å få innpasset henne sammen med resten av personalgruppen – hun sluttet etter ett år. Da sa Trine [intern søker] at hun gjerne kunne tenke seg å gå inn i en slik stilling. Det har vært en veldig fordel at en som allerede var ansatt, gikk inn i stillingen som ekstra ressurspedagog.

I bydel Gamle Oslo¹⁰ er fire barnehager med i forsøket med ekstra ressurspedagog, én stilling i hver barnehage. Heller ikke her hadde det vært vanskelig å rekruttere. Bydelen samarbeidet med barnehagene, og de hadde en felles utlysning.

Økt grunnbemanning

Bydelene som deltar i forsøket med økt grunnbemanning, valgte barnehager ut fra de kriteriene som Oslo kommune la vekt på: lav betalingsevne, andel språklige minoritetsbarn og antall vedtak. Barnehagene ligger også i det bydelene omtaler som områder med levekårsutfordringer. Bydelene viste til at rekruttering og organisering av stillingene ble gjort i samarbeid mellom bydelen og barnehagene, men fremhevet at den enkelte barnehagen hadde hatt stor innflytelse. I bydeler som er vekstområder og har stor etterspørsel etter barnehageplasser, var redusert barnegruppe ikke et alternativ selv om det kunne vært interessant å prøve ut. En bydel sa det slik:

Vi hadde lyst til å prøve ut redusert barnegruppe. Og det er fordi vi ikke tror at det handler om å få flere personer inn, men at mindre barnegrupper kan være vel så viktig. Men det gikk rett og slett ikke fordi vi hadde stor søkermasse til disse barnehagene.

I bydeler med nedgang i barnetall og mindre etterspørsel etter barnehageplasser sto barnehagene fritt til å velge om de ville ansette en ekstra ressurs eller redusere barnegruppene. Det var to av case-barnehagene som valgte redusert barnegruppe, mens de øvrige økte bemanningen. I den første rapporteringen beskrev vi at det å ta ned barnetallet bidro til at de som allerede var ansatt i barnehagen, fikk mulighet til å komme tettere på det enkelte barnet, samtidig som man slapp kostnaden som ligger i en nyansettelse (Bråten et al., 2023). En av styrerne som hadde valgt å redusere barnegruppen, mente det var den beste måten å organisere dette prosjektet på:

Jeg tror redusert barnegruppe er den beste måten å organisere dette prosjektet. Vi har vært inne på tanken om å ha to ekstra voksne som kan rullere, men tror ikke det ville gitt samme effekt. Nå er vi tettere på og kan jobbe med barn som har utfordringer. Vi trenger å jobbe i forkant – være der før det skjer – og da er det viktig å kjenne dem i hverdagen. Vi har organisert det slik at alle barn kan få nytte av dette prosjektet. Dette mener vi er bedre enn å ha to ressurspersoner på topp.

¹⁰ Denne bydelen deltar også i forsøket med økt grunnbemanning.

De som *ikke* kunne velge å redusere barnetallet, brukte muligheten til å dele opp barna i mindre grupper, men totalt ble det flere personer å forholde seg til. Det innebar ifølge våre informanter mer organisering fordi nye personer skulle inn og bli kjent i barnehagen, både med personale, barn og foreldre.

4.2 Variasjon i antall stillinger

Den første spørreundersøkelsen viste at antall stillinger bydelene som deltok i forsøkene, hadde fått, varierte. Fordelingen av stillinger var gjort ut fra en vurdering av hvilke bydeler som hadde størst utfordringer. Bydelen med flest stillinger hadde fått ni, mens den som hadde færrest, hadde fått fire. Nullpunktsanalysen viste også at det varierte mellom bydelene hvordan de ekstra stillingene ble fordelt. Det var flere barnehager som fikk flere stillinger, her er et eksempel på hvordan en bydel begrunnet en slik tildeling:

Det er tre barnehager i det geografiske området vi valgte ut, og alle disse har fått ekstra ressurs. Vi ønsket ikke å spre det tynt utover, men å gå inn med styrke der vi mente det var størst behov – derfor fikk to barnehager to stillinger hver. Mens den siste fikk én.

I den første rapporteringen var det syv barnehager som oppga at de hadde fått én stilling, og like mange som hadde fått to nye stillinger. En barnehage oppga å ha fått fire stillinger. Fordelingen av stillinger er den samme i 2022 og i 2024. I forsøket med økt grunnbemanning var det et krav at stillingene var fulltidsstillinger, og alle som ble ansatt, ble ansatt i hele stillinger.

4.3 Rekruttering og fagbakgrunn

Det varierte hvor krevende barnehagen hadde opplevd at det var å rekruttere til de nye stillingene. Flere av informantene viste til at det var lettere å rekruttere barne- og ungdomsarbeidere og fagpedagoger enn barnehagelærere.¹¹ Beliggenhet spilte også en rolle, beliggenhet i utkanten av en bydel og dårlige kollektive forbindelser bidro ifølge informantene våre til at det var krevende å rekruttere.

Barnehagene hadde relativt stor frihet til å velge hvilken kompetanse de ønsket å ansette. Vi fant da også at fagbakgrunnen til de som ble rekruttert, varierte: Syv barnehager hadde ansatt barne- og ungdomsarbeider, åtte ansatte barnehagelærere, mens syv ansatte «annet pedagogisk personale». Annet pedagogisk personale omfattet blant annet barnevernspedagog, spesialpedagog, idrettspedagog, familiepedagog og sosionom.

Variasjonen var knyttet til hva slags pedagogisk kompetanse barnehagen vurderte at de hadde behov for eller ønsket seg. Noen av barnehagene ga for eksempel uttrykk for at de ikke først og fremst hadde behov for barnehagelærere, men heller spesialpedagoger med kompetanse i for eksempel språk eller barnevern. En barnehage med mange

¹¹ Med fagpedagoger mener vi ansatte som har en pedagogisk utdanning, for eksempel barnevernspedagog, språkpedagog, barnevernspedagog, idrettspedagog, men som ikke er barnehagelærere.

stillesittende barn hadde ønsket seg en idrettspedagog som kunne bidra med å aktivisere barna og trene motorikk.

Vi finner at barnehagene stort sett lyktes med å få den kompetansen de ønsket. I spørreundersøkelsen fra 2024 svarer 14 av 16 styrere at de fikk rekruttert ansatte med den kompetansen de ønsket, mens 1 svarer nei. Den siste styreren svarer «vet ikke» på dette spørsmålet.

I tillegg til føringene fra kommunene om at det i forsøket med ekstra ressurspedagog måtte ansettes pedagoger, og at de som ble ansatt i forsøket med økt grunnbemanning, minimum måtte ha kompetanse som barne- og ungdomsarbeider, var det også på bydelsnivå noen føringer på hvilken kompetanse man ønsket inn i barnehagene. I en av bydelene var det uttrykt et ønske om å få inn fagpedagoger med for eksempel en bachelor i helse eller en barnevernspedagog. Bydelen begrunnet det slik:

Det var et krav at de skulle ha erfaring fra arbeid med barn med særskilte behov og familier. Dette siste er viktig for oss. Vi har mange barn som lever i familier med store utfordringer, og da er det å ha med seg denne familiebiten viktig. Vi har hatt et ønske om å få inn en litt annen kompetanse i barnehagene, og det handler om barnegruppen og hvordan den er – at det er mange med særskilte behov – og dette med familier. [...] Så det betyr at arbeidsoppgavene som legges til stillingene, er andre enn om vi hadde ansatt for eksempel barne- og ungdomsarbeidere. De har et stort ansvar.

4.4 Endringer i organiseringen av forsøket med økt grunnbemanning i forsøksperioden

I barnehagene med økt grunnbemanning har det vært noe utskiftninger av ansatte i stillingene gjennom forsøksperioden. Vi spurte styrerne om dette i 2024, og 6 av 16 styrere svarer at de har måttet rekruttere nye ansatte fordi den de ansatte først, har sluttet.

Det varierer mellom barnehagene hvordan den ekstra bemanningsressursen brukes i barnehagen, om de(n) jobber fast på en avdeling, på flere avdelinger eller rundt om i hele barnehagen, om det er på småbarns- eller storebarnsavdeling eller begge. Den første spørreundersøkelsen, da forsøket nylig hadde startet i 2022, viste at åtte barnehager med økt grunnbemanning brukte den ekstra ressursen bare på storebarnsavdeling, mens seks barnehager brukte den økte ressursen fast på både småbarns- og storebarnsavdelinger. Det var bare én barnehage som oppga at det varierte. I 2024 svarer styrerne i ni barnehager at den økte grunnbemanningsressursen brukes på én avdeling, mens seks svarer at den brukes på flere. Én styrer svarer at bruken varierer mellom de ulike stillingene.

I intervjuene ga barnehagene uttrykk for at de var åpne for at organiseringen og bruken av den ekstra ressursen kunne endres, avhengig av om behovene i barnehagen endret seg. I spørreundersøkelsen i 2024 hadde vi et åpent spørsmål om bruken av den ekstra ressursen hadde endret seg i løpet av perioden, og eventuelt hvorfor.

Svarene varierer fra de som skriver at det har vært veldig stabilt, til de som svarer at det stadig har endret seg ut fra behovene i barnegruppen og sammensetningen i

ansattgruppen. Men det er også styrere som viser til at erfaringer de har gjort underveis, har bidratt til at de har gjort endringer i bruken:

I starten forsøkte vi at den ekstra pedagogiske ressursen skulle ha språkgrupper med barn fra ulike avdelinger for å styrke språket hos flere enn kun barn på den avdelingen pedagogen var knyttet til. Vi så at dette ble krevende å gjennomføre i praksis da avdelingens barn krevde økt voksentetthet gjennom dagen. Det ble vanskelig å finne tidspunkter for å få det til. Pedagogen på økt grunnbemanning er nå i sin helhet knyttet til egen avdeling.

Vi startet med 50/50 fordeling mellom de to storebarnsavdelingene våre, men utfra behov på de ulike avdelingen har det variert i perioder med 100% på en avdeling, tilbake til 50/50 og en 60/40 fordeling per dags dato, men dette kan endres igjen. Vi tilpasser etter barnegruppens behov.

Ressursene er tilknyttet storebarnsavdelingene. Hvordan de er fordelt mellom disse avdelingene har endret seg på bakgrunn av behovene i barnegruppen. Det er faglige vurderinger som gjøres av pedagogisk leder og styrer.

Lignende beskrivelser av hvordan stillingen var blitt formet og endret underveis i forsøksperioden, fikk vi også i de kvalitative intervjuene i case-barnehagene. Her er to eksempler fra barnehager med ekstra ressurspedagog:

Hennes stilling [ekstra ressurspedagog] og rolle har blitt utformet etter hvert – der hvor det har vært behov. I starten hadde vi for eksempel flere vedtak på de to avdelingene med store barn, og da startet hun der for å se hvordan hun kunne jobbe med spesialpedagogikk. Nå er hun også med på småbarnsavdeling og også i tilvenning. Hun er også med i foreldresamtaler som kan være litt krevende. De pedagogiske lederne setter veldig stor pris på hennes bistand.

Det å definere denne rollen og stillingen er noe vi har måttet utvikle underveis. Grensegangen mot pedagogisk leder og hvilken rolle ekstra ressurspedagog skal ha, har vært utfordrende. Ressurspedagogene må utvikle sin stilling i samarbeid med pedagogisk leder på avdelingen. Vi trenger den kompetansen som ressurspedagogen bringer inn, ikke bare ekstra hender – det er viktig med hensyn på de utfordringene vi har med barna og foreldrene i vårt område.

Disse sitatene illustrerer at det skjer endringer i barnegruppene som har gjort at man har endret bruken av den ekstra ressursen. I en forsøksperiode på over nesten tre år vil det naturlig skje endringer i barnegruppene, noen barn slutter, og nye barn kommer inn. Det er også en barnehage som svarer at de har gått fra å bruke den ekstra ressursen over hele barnehagen til å sette den inn på de avdelingene hvor det er stort behov. Her trekker styreren frem:

Dette gir også de som jobber i stillingen, en større innsikt i barnehagehverdagen.

Dette siste sitatet synliggjør at det kan være ulike vurderinger mellom det som vurderes som en fordel for barnehagen som helhet (å bruke ressursen fleksibelt), og hva som oppleves om best for de(n) som er ansatt som ekstra ressurs. Intervjuer med de som er ansatt som ekstra ressurs, viste til at enkelte opplevde at det var krevende å bli flyttet rundt, en beskrev det slik:

Jeg ble kastet frem og tilbake som en liten ball. Det ble vanskelig å bygge relasjoner til barna. Og det ble utfordringer for de voksne også når vi flyttet så mye rundt.

I barnehagen sitatet over er hentet fra, endret de organiseringen, fra at de ekstra ansatte bidro på alle avdelingene, til at det ble laget en ordning der de fikk en fast tid på to avdelinger. Erfaringen var at dette fungerte mye bedre. Det illustrerer at noen av barnehagene trengte litt tid for å finne den organiseringen som fungerer best, men også at det ikke nødvendigvis er slik at det som bra i én barnehage, vil fungere i en annen.

En barnehage beskriver hvordan de på bakgrunn av erfaring endret bruken, og at de opplever at det har vært verdifullt å prøve ut ulike løsninger:

Første året hadde vi to stillinger som ble plassert på hver sin storebarnsavdeling. Det gjorde at det ble litt fastlåst. Dette året har jeg valgt å ha de utenom faste avdelinger, men vi har rigget til faste oppgaver som vi synes fungerer mye bedre. Fint å prøve ut begge løsninger.

Det generelle inntrykket er at barnehageadministrasjonen i bydelene i liten grad har gitt føringer for hvordan de ekstra ressursene skal brukes i den enkelte barnehage, og friheten til å kunne disponere ressursene slik barnehagen mener det er mest hensiktsmessig, er noe som fremholdes som veldig positivt blant de vi har intervjuet. Det finnes imidlertid noen unntak hvor styrerne opplever at det har vært svært lite handlingsrom for hvordan ressursene skal disponeres. Styreren i en stor barnehage med to ekstra ressurser i grunnbemanningen fortalte om dette:

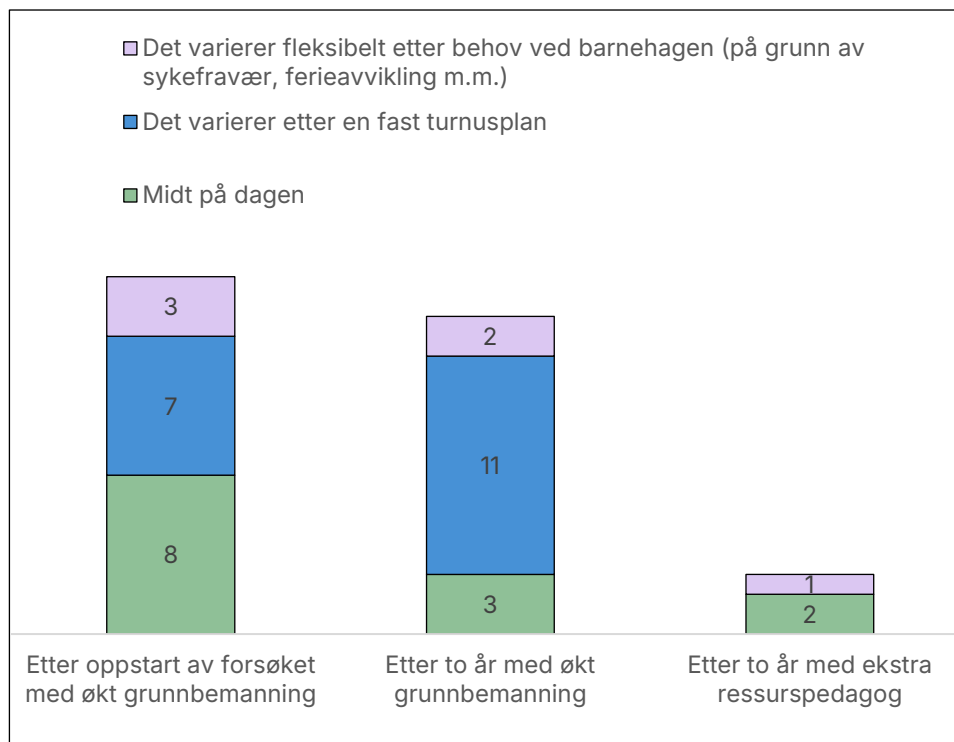
Til å begynne med hadde jeg et annet ønske enn det ble. Jeg ønsket å lage et ambulerende team innad på huset. Det fikk jeg ikke lov til. Det var forstått av min leder at disse [to ekstra ressurser i grunnbemanning] skulle inn på avdeling. Jeg kunne ikke gjøre noe annet med de da. Barnehagesjefen i bydelen mente det skulle være en forsterkning av bemanningen, ikke noe mer. Jeg tenker vi kan arbeide mer strukturert.

4.5 Når er den ekstra bemanningen til stede i barnehagen?

I spørreundersøkelsene spurte vi om når på dagen de(n) ekstra ressursene var til stede. Som figur 4.1 viser, legges den ekstra ressursen i forsøket med økt grunnbemanning oftere inn i en fast turnusplan i 2024 enn det ble gjort i starten på forsøket. De er i mindre grad til stede fast midt på dagen i 2024 enn de var i 2022. I barnehagene som var med

på forsøket med ekstra ressurspedagog, er det ingen som har den ekstra pedagogressursen i en fast turnusplan.

Figur 4.1 Når på dagen er den ekstra ressursen til stede? Barnehager som er med på forsøket med økt grunnbemanning (etter oppstart (2022) og etter to år (2024)), og som er med på forsøket med ekstra ressurspedagog (etter to år (2022)). Antall



På samme måte som hvor i barnehagen den ekstra ressursen brukes, varierer det også når på dagen den brukes. Det er barnehagens behov som avgjør:

Vi har variert litt med på arbeidstiden i løpet av perioden med økt grunnbemanning. Endringen har skjedd som følge av avdelingens behov, f.eks. mange barn blir hentet sent på ettermiddagen, eller når det har vært behov for å rullere vakter på flere. Utgangspunktet for fastsetting av arbeidstid har alltid vært at ressursen skal komme til best nytte for barna.

I hovedsak forsøker vi å ha arbeidstid midt på dagen, men vi har hatt perioder der vi har barn som strever ekstra på morgningen eller ettermiddagen, der vi har sett at vi trenger å styrke bemanningen i de periodene av dagen for å klare å tilrettelegge for alle barns behov.

Begge disse sitatene viser tydelig at det er barnas behov som skal være styrende for bruken.

4.6 Oppsummering

Begge forsøksordningene handler om å øke bemanningen i barnehagene. Oslo kommune stilte noe krav til fagbakgrunn (se kapittel 1) og at det skulle være fulltidsstillinger. For forsøket med økt grunnbemanning var det også et krav om at stillingene skulle være

faste. Bydelene har fordelt stillingene de ble tildelt, til utvalgte barnehager ut fra barnehagenes behov. Det betyr at noen har fått flere stillinger, mens andre har fått én stilling.

I forsøket med økt grunnbemanning kunne barnehager i bydeler med nedgang i barnetall og lavere etterspørsel etter barnehageplass velge om de ville ansette flere eller redusere størrelsen på barnegruppene. Av våre case-barnehager var det to barnehager som hadde valgt redusert barnegruppe.

Barnehagene har selv rekruttert ansatte til stilling(e), og de har hatt relativt stor frihet til å velge ønsket kompetanse. De som er rekruttert til stillingene, har da også variert bakgrunn, det er barne- og ungdomsarbeider, barnehagelærere, barnevernspedagoger, språkpedagoger og idrettspedagog. Stort sett svarer barnehagene at de fikk rekruttert den kompetansen de ønsket. Under intervjuene ble det imidlertid pekt på at det generelt er krevende å rekruttere barnehagelærere.

Det har vært noen utskiftninger av ansatte i de ekstra stillingene underveis i perioden. 6 av 16 styrere svarer at de har rekruttert nye, fordi den som først ble ansatt, har sluttet.

Det varierer mellom barnehagene hvor i barnehagen og hvordan den ekstra ressursen jobber. Noen jobber fast på en avdeling, noen på flere avdelinger, eller de brukes i hele barnehagen. Det varierer også om de jobber på småbarns- eller storebarnsavdeling. Bruken av de(n) ekstra ressursene har også endret seg underveis i noen av barnehagene. Endringene forklares med endringer i barnegruppene og ansattgruppen. Det er barnehagen og barnas behov som styrer bruken, men det er også styrere som viser til at det er erfaringer man har gjort seg underveis, som har bidratt til endringer.

Generelt gir barnehagene vi har intervjuet, uttrykk for at det har vært viktig/positivt at de selv har kunnet styre bruken av den økte bemanningen, og også at de har kunnet gjøre endringer underveis, da behovet stadig er i endring.

5 Arbeidsmiljøet i barnehagene

Barnehagene som har deltatt i forsøkene, har til felles at de ligger i områder med levekårsutfordringer. En konsekvens av det er at det er en høy andel med lavinntektsfamilier, språkutfordringer knyttet til at det er mange ulike minoritetsgrupper i barnehagen, og mange barn med spesialpedagogiske vedtak. Det kan også bety krevende arbeidshverdager for de ansatte.

Vi skrev innledningsvis at det uttalte målet med de to forsøksordningene er utjevning av sosiale forskjeller, men også at det er et ønske om at tiltakene kan bidra til bedre arbeidsmiljø for de ansatte, lavere sykefravær og mindre vikarbruk. I kapittelet ser vi først på generelle arbeidsmiljøutfordringer, deretter på sykefravær og vikarbruk.

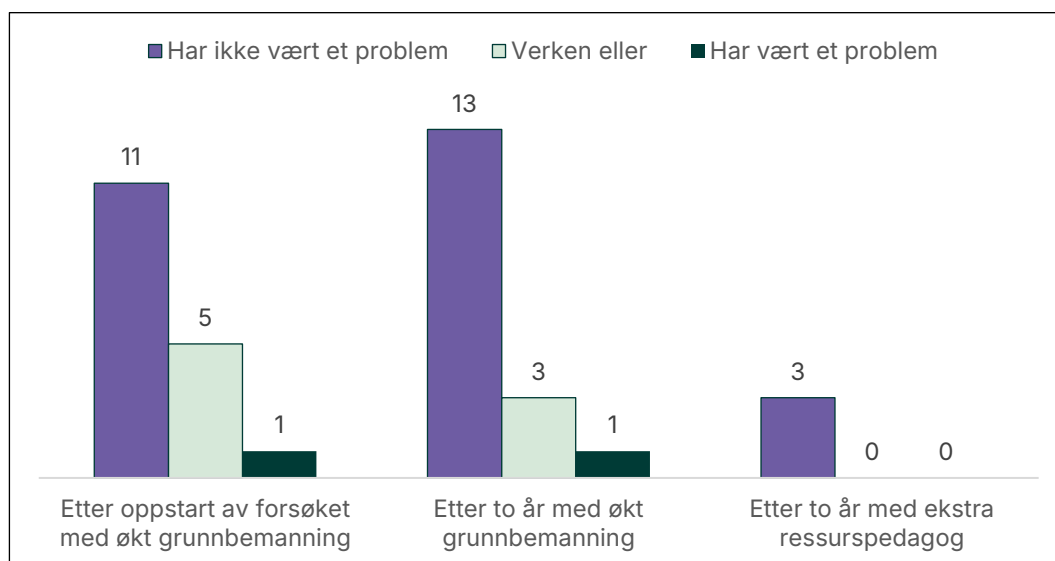
5.1 Arbeidsmiljøutfordringer

I stort tyder dataene i dette delkapittelet på at forsøkene har hatt en positiv betydning, i den forstand at arbeidsmiljøet ser ut til å bli bedre, mens arbeidsmiljøbelastningene reduseres. En rimelig antakelse er at det er sammenheng mellom utfordringer knyttet til barnegruppene og arbeidsmiljø. I begge spørreundersøkelsene vi har gjennomført, ba vi derfor styrerne i barnehagene om å ta stilling til en rekke påstander om ulike sider ved arbeidsmiljøet i barnehagen og om å vurdere i hvilken grad disse områdene (arbeidstempo, sykefravær, samarbeid mellom ansattgrupper mv.) hadde vært et problem de siste tolv månedene. Svaralternativene på de ulike påstandene i spørsmålsbatteriet var «i stor grad», «i noen grad», «verken eller», «i liten grad» og «ikke i det hele tatt» (vært et problem de siste tolv månedene). I analysene har vi slått sammen svarkategoriene, slik at de som svarte at dette i stor eller noen grad har vært et problem, kategoriseres som å ha svart «har vært et problem», mens de som svarte «i liten grad» eller «ikke i det hele tatt», kategoriseres som å ha svart «har ikke vært et problem».

Det er mulig å se for seg at økt bemanning innebærer noe mer tid til samhandling internt i barnehagen, og at dette bidrar til å forbedre samarbeidet mellom ledelsen og ansatte og mellom ansatte.

Figur 5.1 viser hva styrerne svarte på spørsmålene som dreide seg om samhandling mellom ledelsen og ansatte rett etter at forsøket hadde startet opp i 2022, og *etter* at grunnbemanningen hadde vært økt i to år, i 2024. Figuren viser også hva styrerne i barnehagene som var med på forsøket med ekstra ressurspedagog, svarte i 2022, to år *etter* at de ble med på forsøket. Det er noen flere styrere i barnehager med økt grunnbemanning som svarer at dette ikke har vært et problem, to år inn i forsøket, enn det var ved oppstart. I barnehagene med ekstra ressurspedagog svarte de tre styrerne i 2022 (to år etter at forsøket startet) at samarbeidet mellom ledelse og ansatte ikke var et problem.

Figur 5.1 Problemer med samarbeidsforhold mellom ansatte og ledelse? Barnehager som er med på forsøket med økt grunnbemanning (etter oppstart (2022) og etter to år (2024)), og som er med på forsøket med ekstra ressurspedagog (etter to år (2022)). Antall

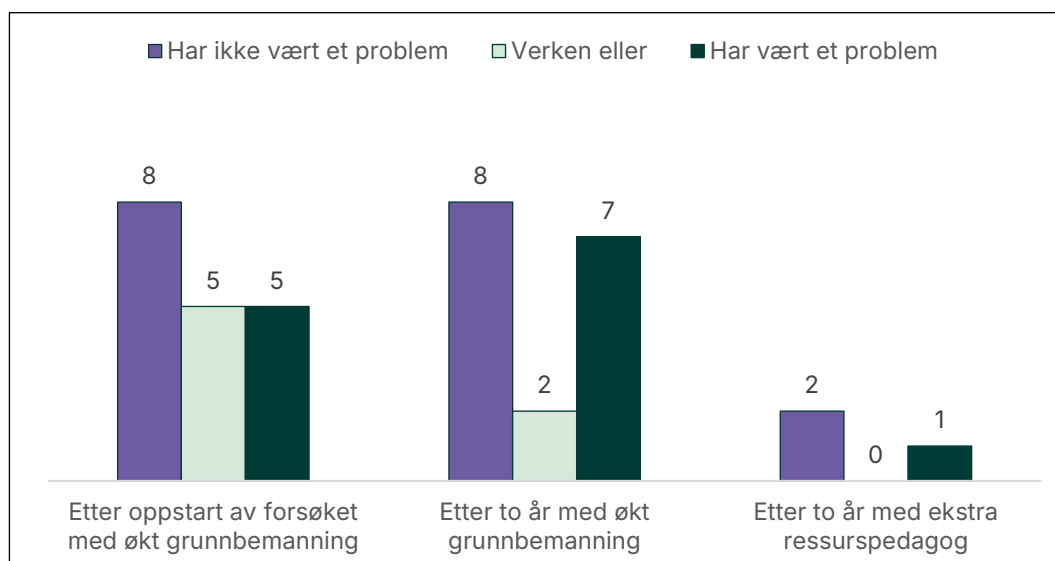


Figur 5.2 viser hva styrerne svarte på spørsmålene som dreide seg om samhandling mellom kolleger, rett etter at forsøket med økt grunnbemanning hadde startet opp i 2022, og *etter* at grunnbemanningen har vært økt i to år, i 2024. Figuren viser også hva styrerne i barnehagene som var med på forsøket med ekstra ressurspedagog, svarte i 2022, to år *etter* at de ble med på forsøket.

I det forsøket med økt grunnbemanning startet opp, var det åtte styrere som opplevde at dette ikke hadde vært et problem, mens i alt fem svarte at dette hadde vært et problem. Etter om lag to år med økt grunnbemanning svarer like mange styrere at dette ikke har vært et problem, mens det nå er i alt syv styrere til, nesten like mange, som svarer at samarbeidsforholdene mellom kolleger er et problem.

I barnehagene med ekstra ressurspedagog svarte de tre styrerne i 2022 (to år etter at forsøket startet) at samarbeidet mellom kolleger hadde vært et problem i en av de tre barnehagene, mens det ikke hadde vært det de tolv siste månedene i to andre. Samarbeidsforholdene er derfor ikke et problem i disse forsøksbarnehagene.

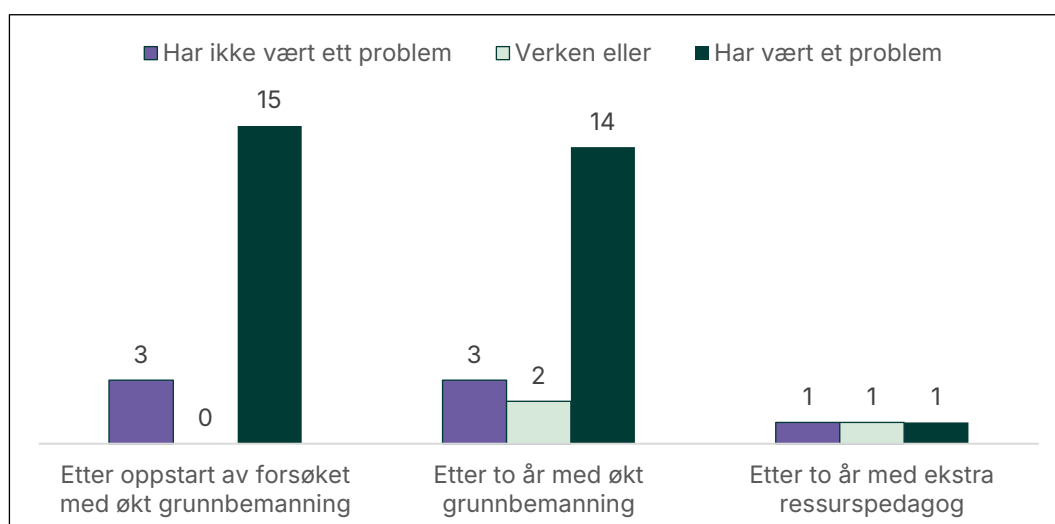
Figur 5.2 Problemer med samarbeidsforhold mellom kolleger? Barnehager som er med på forsøket med økt grunnbemanning (etter oppstart (2022) og etter to år (2024)), og som er med på forsøket med ekstra ressurspedagog (etter to år (2022)). Antall



I den første spørreundersøkelsen, presentert i nullpunktsanalysen, fant vi at blant annet høyt arbeidstempo ble vurdert å være et arbeidsmiljøproblem ved oppstarten av forsøket med økt grunnbemanning. Dette er forhold som økt bemanning muligens kan endre på. Det er viktig å understreke at dette er en kjent arbeidsmiljøutfordring i barnehager og ikke gjelder spesielt for barnehagene som er med i disse forsøkene. Videre startet forsøket med økt grunnbemanning opp i kjølvannet av pandemien, og pandemien førte til ekstra belastninger. I figur 5.3 ser vi på utfordringer med høyt arbeidstempo. Svaralternativene og inndelingen i figuren er den samme som i de foregående figurene.

Opplevelsen av arbeidstempoet er den samme to år inn i forsøket som den var rett etter oppstart. Blant styrerne i barnehagene som har deltatt i forsøket med ekstra ressurspedagog, svarte én styrer at høyt arbeidstempo har vært et problem, én svarte «verken eller», og én svarte at det ikke har vært et problem to år inn i forsøket.

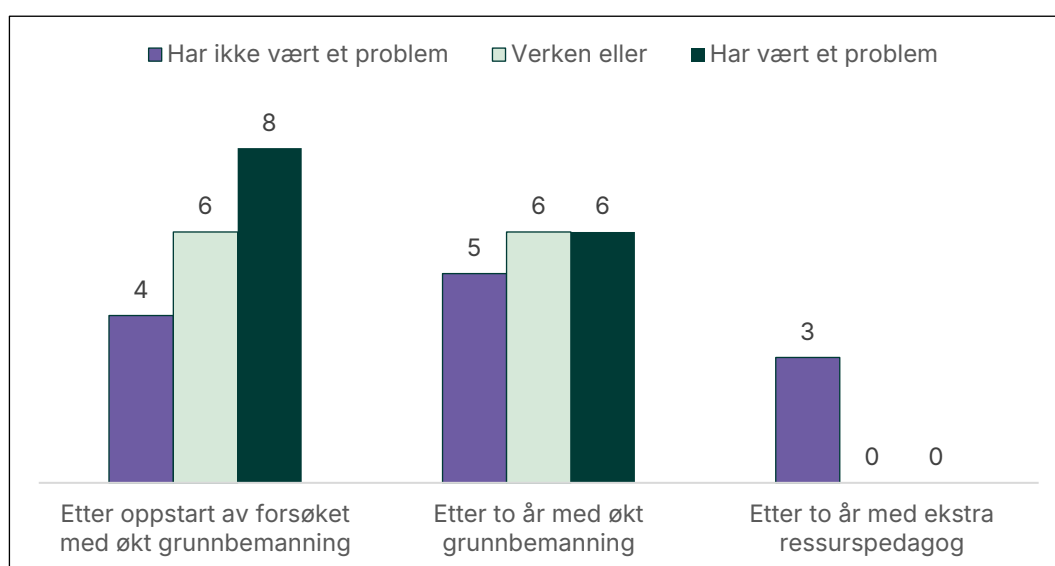
Figur 5.3 Problem med høyt arbeidstempo? Barnehager som er med på forsøket med økt grunnbemanning (2022 og 2024), og barnehager som er med på forsøket med ekstra ressurspedagog (2022). Antall



Det var også en del av disse barnehagene som opplevde bruk av overtid som et problem ved oppstart av forsøket (Bråten et al., 2023). Dette er også et forhold som økt bemanning muligens kan endre på. Som nevnt startet forsøket med økt grunnbemanning opp i kjølvannet av pandemien, og pandemien førte til høyere sykefravær, noe som kan ha ført til økt bruk av overtid. I figur 5.4 ser vi på utfordringer med stor bruk av overtid. Svaralternativene og inndelingen i figuren er den samme som i de foregående figurene.

Antallet styrere i barnehagene som har deltatt i forsøket med økt grunnbemanning, som opplever stor overtidsbruk som et problem, har gått noe ned i løpet av denne perioden. Blant styrerne i barnehagene som har deltatt i forsøket med ekstra ressurspedagog, var det ingen som opplevde stor bruk av overtid som et problem ved barnehagen to år etter at forsøket startet.

Figur 5.4 Problem med stor bruk av overtid? Barnehager som er med på forsøket med økt grunnbemanning (2022 og 2024), og barnehager som er med på forsøket med ekstra ressurspedagog (2022). Antall



5.2 Endringer i sykefravær

Sykefravær er en målbar størrelse. Vi bruker derfor sykefraværstatistikk fra før det ble ansatt noen i barnehagene som har vært med på forsøket med økt grunnbemanning høsten 2021, og før det ble ansatt noen i barnehagene som har vært med på forsøket med ressurspedagog høsten 2019, og etter at forsøkene har vært i gang en stund, for å undersøke om det har skjedd endringer som kan føres tilbake til de to forsøkene. Dette gjør vi ved å sammenligne det månedlige sykefraværet i forsøksbarnehagene i ulike perioder før forsøkene og etter at forsøkene startet opp. Endringer i sykefraværspersent i perioden før og etter hvert av forsøkene kan imidlertid skyldes andre forhold, som endringer i barnehagestabenes sammensetning eller forhold utenfor de enkelte forsøksbarnehagene, for eksempel koronapandemien. For å ta hensyn til dette sammenligner vi resultatene i forsøksbarnehagene med sykefraværet i alle de andre kommunale barnehagene i de samme bydelene i samme periode. Disse andre barnehagene fungerer dermed som en kontrollgruppe. Vi antok at de to forsøkene først og fremst ville ha effekter på korttidssykefraværet (16 dager eller kortere), mens langtidsfravær i mange tilfeller vil ha andre årsaker, da slikt sykefravær kan skyldes forhold som ikke nødvendigvis

påvirkes av størrelsen på bemanningen, enten det er langtidsslitasje, graviditet eller alvorlig sykdom som for eksempel kreft. Imidlertid er det mulig at en del av fraværet som skyldtes covid, strakk seg over en noe lengre periode og derfor faller inn under langtidssfravær.

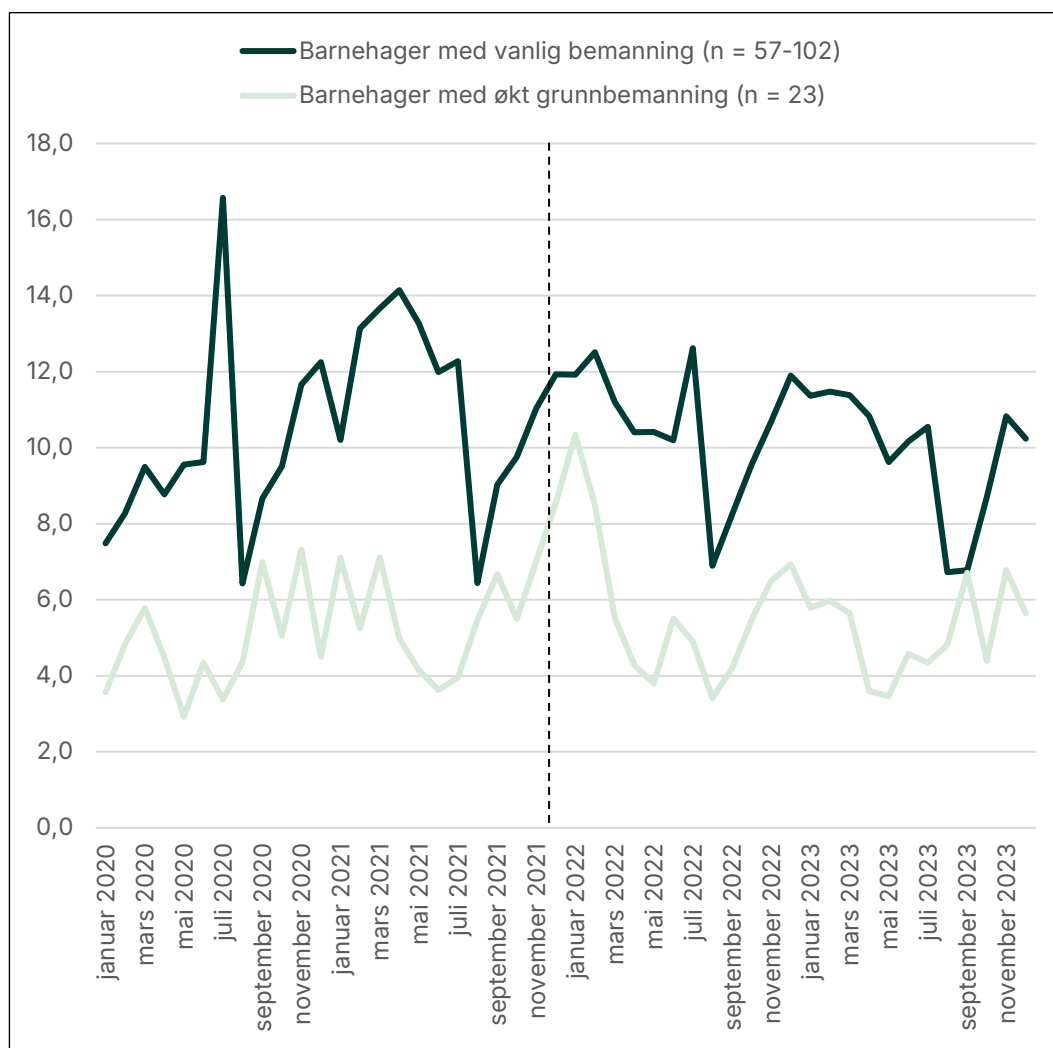
Forsøket med økt grunnbemanning økte langtidssykefraværet i forsøksbarnehagene noe

Først sammenligner vi sykefraværet i barnehager som deltar i forsøket med økt grunnbemanning, med de andre kommunale barnehagene i de samme bydelene. Den første ansettelsen skjedde sent høsten 2021, men flere av barnehagene hadde ikke ansatt noen før et stykke utpå vinteren 2022. Slik sett gikk det noen måneder før alle forsøksbarnehagene var i gang med forsøket. Det er utfordrende å undersøke om økt bemanning påvirker sykefraværet i forsøket med økt grunnbemanning. Dette forsøket startet opp sent i 2021, og dermed var det et sammenfall mellom oppstarten på forsøket og at svært mange ble syke på grunn av covid. Sykefravær på grunn av covid bør i utgangspunktet påvirke barnehagene nokså likt, selv om vi vet at andelen som var smittet av covid, var høyere i levekårsutsatte områder.

Korttidssykefraværet

I figur 5.5 kommer korttidssykefraværet i forsøksbarnehagene og i de andre kommunale barnehagene i de samme bydelene frem. Det korte sykefraværet i forsøksbarnehagene lå noe høyere både før desember 2021, da forsøket startet, og etter at forsøket ble satt i gang. Det er noe større variasjon (svingninger opp og ned) i korttidssykefraværet blant de 23 forsøksbarnehagene enn det er blant de andre kommunale barnehagene vi har tall fra. At det er slik, er ikke så overraskende, det blir større variasjon i gjennomsnittstall når de baserer seg på et mindre antall barnehager. Ut fra figuren alene er det vanskelig å avgjøre om forskjellen mellom forsøksbarnehagene og de andre barnehagene har endret seg i særlig grad.

Figur 5.5 Gjennomsnittlig korttidssykefravær (16 dager eller mindre) i prosent i barnehagene som er med på forsøket med økt grunnbemanning, og i de andre kommunale barnehagene i de samme bydelene. Månedstall 2020–2023



Note: n blant barnehager med vanlig bemanning er lavere (n = 57) mot slutten av tidsperioden (midten av 2022–2023), da vi ikke fikk tilgang på sykefraværdata for alle de kommunale barnehagene i alle de aktuelle bydelene for de periodene.

I tabell 5.1 presenterer vi det gjennomsnittlige korttidssykefraværet i barnehagene som er med på forsøket, og de andre kommunale barnehagene i de samme bydelene før forsøket startet (januar 2020 til november 2021), og etter at det hadde startet (desember 2021–desember 2023). Tabellen viser den gjennomsnittlige sykefraværsprosenten i forsøksbarnehagene og de andre barnehagene før og etter forsøket hadde startet. Den sammenligner forsøksbarnehagene med de andre de tre månedene før og etter at forsøket startet, seks måneder før og etter at forsøket startet, tolv måneder før og etter at forsøket startet, og for hele perioden vi har data for. Tabellen viser at det ikke er en tydelig ulik trend i sykefraværet og måten det endrer seg på i forsøksbarnehagene sammenlignet med de andre barnehagene i de samme bydelene.

Tabell 5.1 Gjennomsnittlig korttidssykefravær (16 dager eller mindre) i prosent i barnehagene som er med på forsøket med økt grunnbemanning, og i de andre kommunale barnehagene i de samme bydelene. Før forsøket og etter oppstart

		Barnehager med økt grunnbemanning	Barnehager med vanlig bemanning	Differanse mellom forsøksbarnehager og kontrollgruppe
3 md. før og etter forsøket	Før forsøket	5,77	5,15	0,62
	Etter forsøket	5,78	5,91	-0,13
	Økning i sykefraværspersent	0,01	0,76	-0,74
	Antall observasjoner			750
6 md. før og etter forsøket	Før forsøket	5,04	5,39	-0,35
	Etter forsøket	6,86	7,40	-0,54
	Økning i sykefraværspersent	1,82	2,01	-0,19
	Antall observasjoner			1500
12 md. før og etter forsøket	Før forsøket	5,47	5,28	0,19
	Etter forsøket	6,03	6,06	-0,04
	Økning i sykefraværspersent	0,56	0,79	-0,23
	Antall observasjoner			3162
Hele perioden (jan. 2020–des. 2023)	Før forsøket	5,06	5,15	-0,09
	Etter forsøket	5,64	5,81	-0,17
	Økning i sykefraværspersent	0,58	0,66	-0,08
	Antall observasjoner			6372

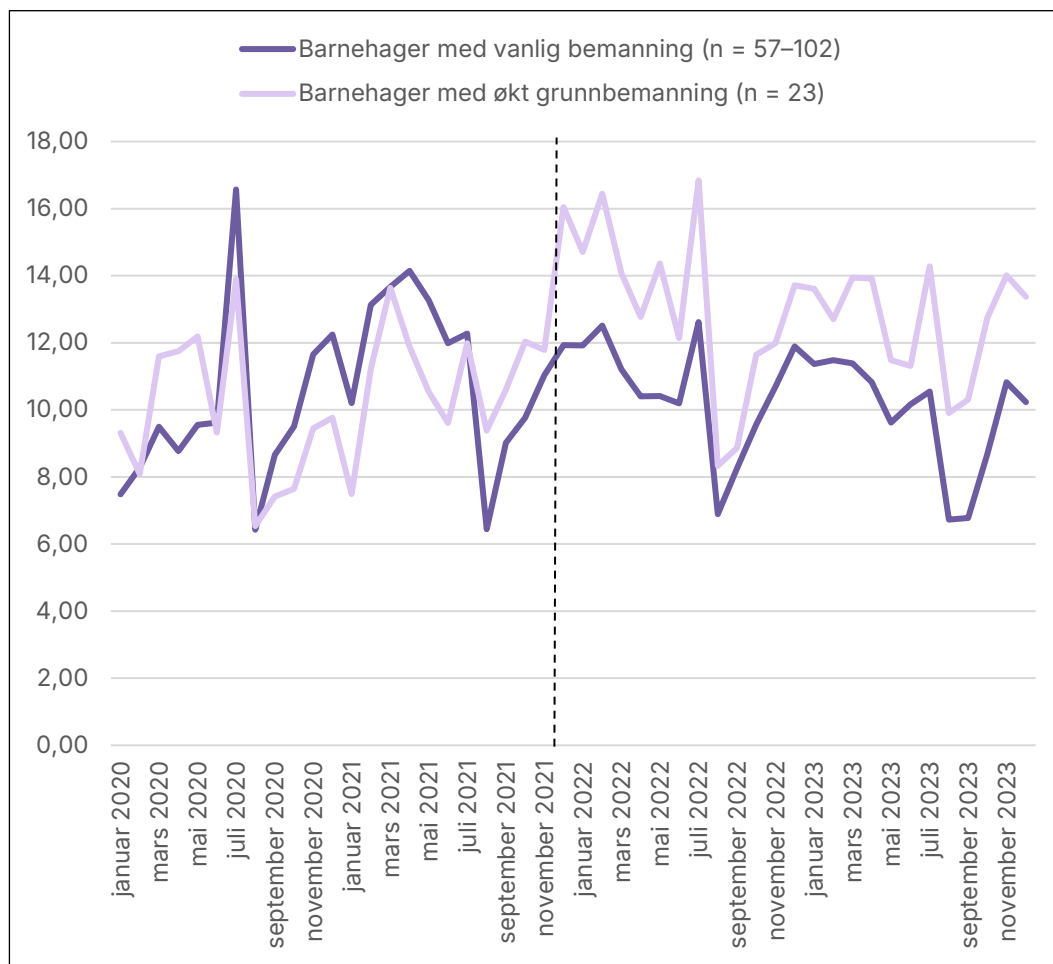
Vi har gjennomført forskjell-i-forskjeller-regresjoner for alle disse tidsperiodene, og ingen av dem er signifikante. Det er dermed lite som tyder på at dette forsøket har påvirket korttidssykefraværet i barnehagene som var med på forsøket, i noen spesiell retning.

Langtidssykefravær

I figur 5.6 kommer langtidsfraværet i barnehagene som er med i forsøket, og de som ikke er med i forsøket, frem for perioden før og etter at forsøket startet. Figuren viser at langtidsfraværet i barnehagene som var med i forsøket, og de som ikke var med, visuelt synes å være nokså likt i perioden før forsøket startet opp. Fra mai 2021 gikk imidlertid langtidsfraværet opp i barnehagen som senere ble med i forsøket med økt grunnbemanning. Etter at forsøket startet, har sykefraværet holdt seg høyt i

forsøksbarnehagene, og forskjellen i langtidssykefraværet mellom forsøksbarnehagene og de andre kommunale barnehagene i de samme bydelene har i hovedsak vedvart.

Figur 5.6 Gjennomsnittlig langtidssykefravær (over 16 dager) i prosent i barnehagene som er med på forsøket med økt grunnbemanning, og i de andre kommunale barnehagene i de samme bydelene. Månedstall 2020–2023



I tabell 5.2 ser vi nærmere på sykefraværet i de to gruppene barnehager i ulike tidsperioder før og etter at forsøket startet. Tabellen viser, som figur 5.6, at sykefraværet i barnehagene som var med på forsøket, ble en del høyere i perioden etter at forsøket startet. Tabellen viser at langtidssykefraværet økte mer i forsøksbarnehagene enn i de andre barnehagene, uansett hvilken tidsperiode vi ser på i tabellen.

Tabell 5.2 Gjennomsnittlig langtidssykefravær (over 16 dager) i prosent i barnehagene som er med på forsøket med økt grunnbemanning, og i de andre kommunale barnehagene i de samme bydelene. Før forsøket og etter oppstart

		Barnehager økt grunnbemanning	Barnehager med vanlig bemanning	Differanse mellom forsøksbarnehager og kontrollgruppe
3 md. før og etter forsøket	Før forsøket	11,32	9,39	1,93
	Etter forsøket	14,75	11,85	2,90
	Økning i sykefraværspersent	3,43	2,46	0,97
	Antall observasjoner	750		
6 md. før og etter forsøket	Før forsøket	10,72	9,90	0,82
	Etter forsøket	14,31	11,35	2,96
	Økning i sykefraværspersent	3,59	1,45	2,14
	Antall observasjoner	1500		
12 md. før og etter forsøket	Før forsøket	10,51	11,64	-1,13
	Etter forsøket	13,05	10,59	2,46
	Økning i sykefraværspersent	2,54	-1,05	3,59
	Antall observasjoner	3162		
Hele perioden jan. 2017–des. 2021	Før forsøket	10,24	10,55	-0,31
	Etter forsøket	12,90	10,40	2,50
	Endring i sykefraværspersent	2,65	-0,16	2,81
	Antall observasjoner	5372		

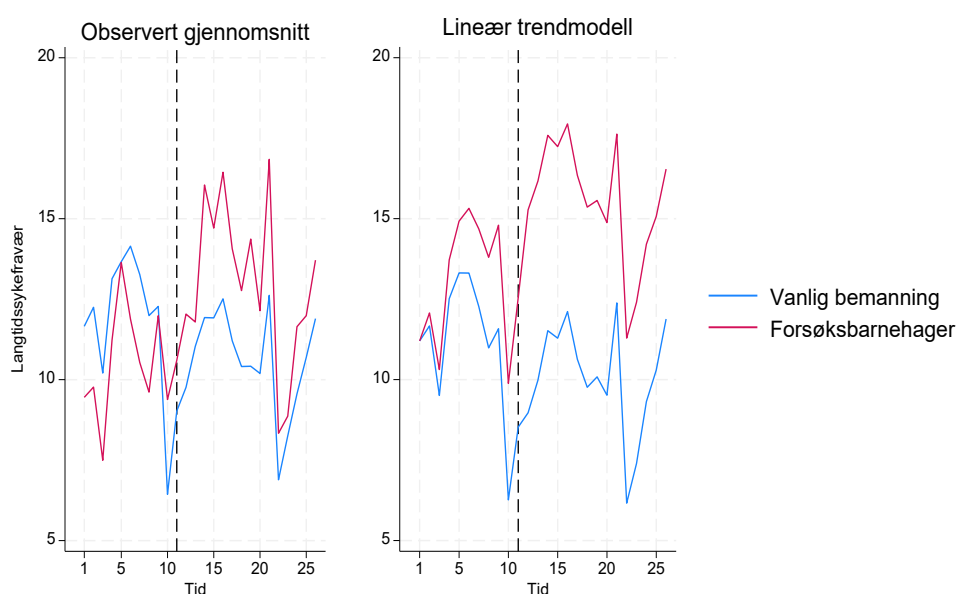
Også når det gjelder langtidssykefraværet, har vi gjennomført en regresjonsanalyse for hver av disse tidsperiodene, for å i større grad kunne avgjøre om forskjellene i sykefravær henger sammen med deltakelse i forsøket, eller ikke, samtidig som vi kontrollerer for trender i sykefraværet over tid. Regresjonene for tre og seks måneder er ikke signifikante, men derimot viser forskjell-i-forskjeller-regresjonen at forsøksbarnehagene i større grad øker sitt langtidssykefravær innenfor tolv måneder fra da den første barnehagen ansatte noen i forsøket (tabell 5.3).

Tabell 5.3 Forskjell-i-forskjeller-regresjon. Langtidsfravær, 12 måneder før og etter forsøket startet. Hele perioden

	Koeffisient	Robuste st.feil	Signifikans
Estimat for forsøksgruppen	3,481675	1,574404	0,029
Antall observasjoner	3162		

En forutsetning i denne typen regresjon, er at sykefraværet og sykefraværestrenden var parallelle i forsøksbarnehagene og kontrollbarnehagene i perioden før forsøket tok til. Dersom de ikke var det, kan resultatene i regresjonen være feil. Vi har laget en lineær trendmodell (figur 5.7), som tyder på at trendene var parallelle, selv om sykefraværet økte i forsøksbarnehagene også før forsøket startet. I tillegg til figuren har vi gjennomført en test i Stata, *estat ptrends*, som ikke kan avkrefter at trendene var parallelle før forsøket.

Figur 5.7 Grafisk diagnose av parallelle trender. Prosent langtidssykefravær, forsøksbarnehager og vanlige barnehager, før og etter oppstart av forsøket. Stata.



Regresjonen for hele tidsperioden viser samme tendens, men er ikke signifikant på 5-prosentnivå når det kontrolleres for endringer over tid i de enkelte forsøksbarnehagene og forskjeller mellom forsøksbarnehager og de vanlig bemannede barnehagene. Langtidsfraværet i en barnehage avhenger, som nevnt, i større grad av andre forhold enn stress og arbeidstempo, som slitasje fra et langt arbeidsliv eller helseplager som ikke nødvendigvis er relatert til arbeidet, enten det er graviditet eller alvorlig langvarig sykdom. Det er derfor ikke så overraskende at det ikke er en sammenheng mellom økt bemanning og langtidsykefravær.

I tillegg til disse testene har vi gjennomført en «placebo-test». Det vil si at vi har undersøkt om vi finner en slik sammenheng dersom vi kun ser på perioden før forsøkene tok

til, og velger et tidspunkt for en tenkt før og etter-periode. Vi finner ikke en slik sammenheng, noe som styrker funnene over.

Redusert sykefravær i barnehagene som har vært med på forsøket med ekstra ressurspedagog

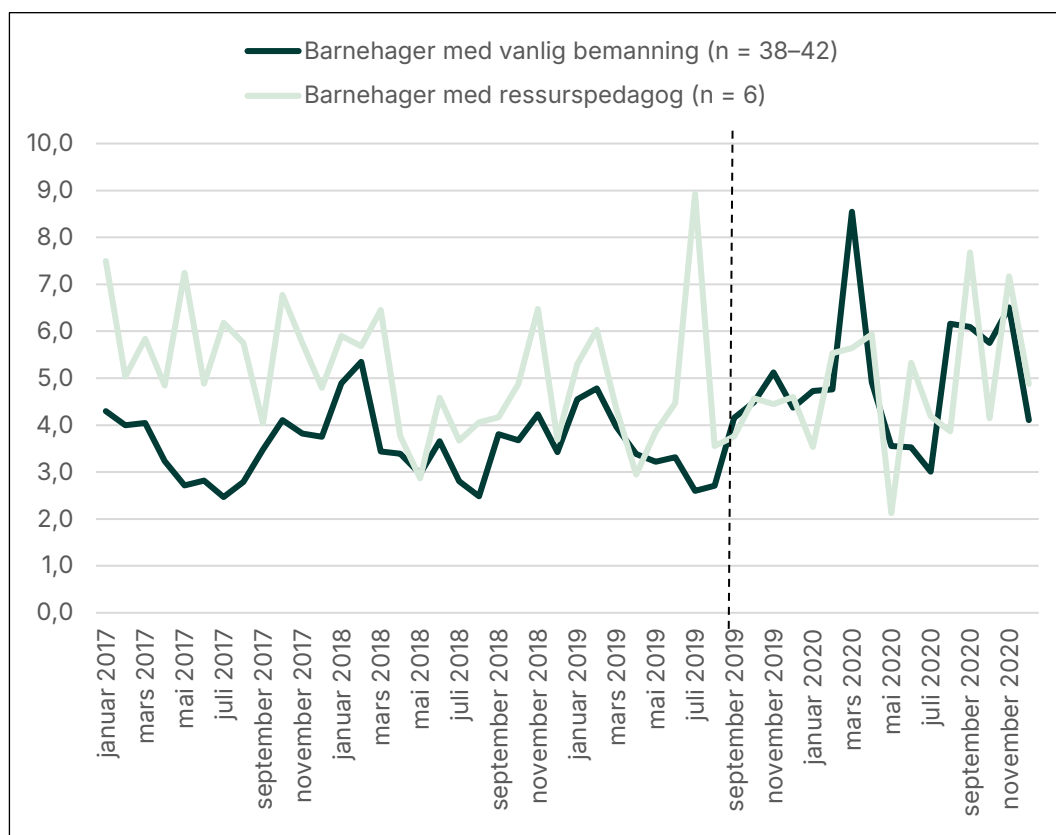
På samme måte som forsøket med økt grunnbemanning kan påvirke sykefraværet, kan vi anta at forsøket med ekstra ressurspedagog kan redusere sykefraværet i barnehagene som er med på det forsøket. Dette forsøket startet opp en stund før pandemien kom til Norge, men ikke lenger før enn at perioden etter som vi ser på, blir påvirket av pandemien. Ut 2020 var landet imidlertid til dels lukket ned, og det var få som ble smittet. Det er derfor grunn til å mene at sykefraværet vi ser på her, i mindre grad skyldes covid direkte. Samtidig påvirket de strenge tiltakene for å hindre smitte barnehagene, men det er ingen grunn til å mene at dette skal påvirke forsøksbarnehagene og de andre barnehagene i bydelene på ulikt vis.

Korttidssykefraværet

I figur 5.8 kommer korttidsfraværet i barnehagene som var med i forsøket, og i barnehagene i de samme bydelene som ikke var med på forsøket, frem. Figuren tyder på at sykefraværet i barnehagene som senere ble med på forsøket, var noe høyere i 2017 og tidlig i 2018. Etter det, både før forsøket startet opp med ansettelse i barnehager i august 2019, og etter at forsøket startet, tyder figuren på at korttidsfraværet har vært nokså likt.¹²

¹² Sykefraværet i barnehagene er høyt i juli 2019, og det skyldes svakheter i statistikken knyttet til hvordan fravær rapporteres før/etter ferien.

Figur 5.8 Gjennomsnittlig korttidssykefravær (16 dager eller mindre) i prosent i barnehagene som er med på forsøket med ekstra ressurspedagog, og i de andre kommunale barnehagene i de samme bydelene. Månedstall 2017–2020



Figur 5.8 viser at sykefraværprosenten i de to gruppene barnehager nærmer seg hverandre over tid. Vi ser på det samme i tabell 5.4, som viser den gjennomsnittlige sykefraværprosenten i barnehagene tre, seks og tolv måneder før forsøket startet, det vil si fra januar 2017 til og med august 2019. Den viser også sykefraværet etter at forsøket startet (perioden september 2019–desember 2020).

Som også figuren viste, viser nederste kolonne i tabellen at sykefraværet var klart høyere i forsøksbarnehagene enn i de andre barnehagene i de to bydelene i forkant av forsøket. Sykefraværet i disse barnehagene var hele 1,67 prosentpoeng høyere i forsøksbarnehagene før forsøket. I etterkant har sykefraværet blitt tilnærmet likt, dels ved at sykefraværet falt i forsøksbarnehagene, dels ved at sykefraværet økte i de andre barnehagene i de to bydelene. Har vi et kortere perspektiv, viser figuren det samme, korttidssykefraværet var høyere før forsøket i alle disse barnehagene. Etter at forsøket startet, har det blitt noe redusert.

Tabell 5.4 Endringer i korttidssykefraværet i barnehager med ekstra ressurspedagog og med vanlig bemanning i månedene før og etter forsøket

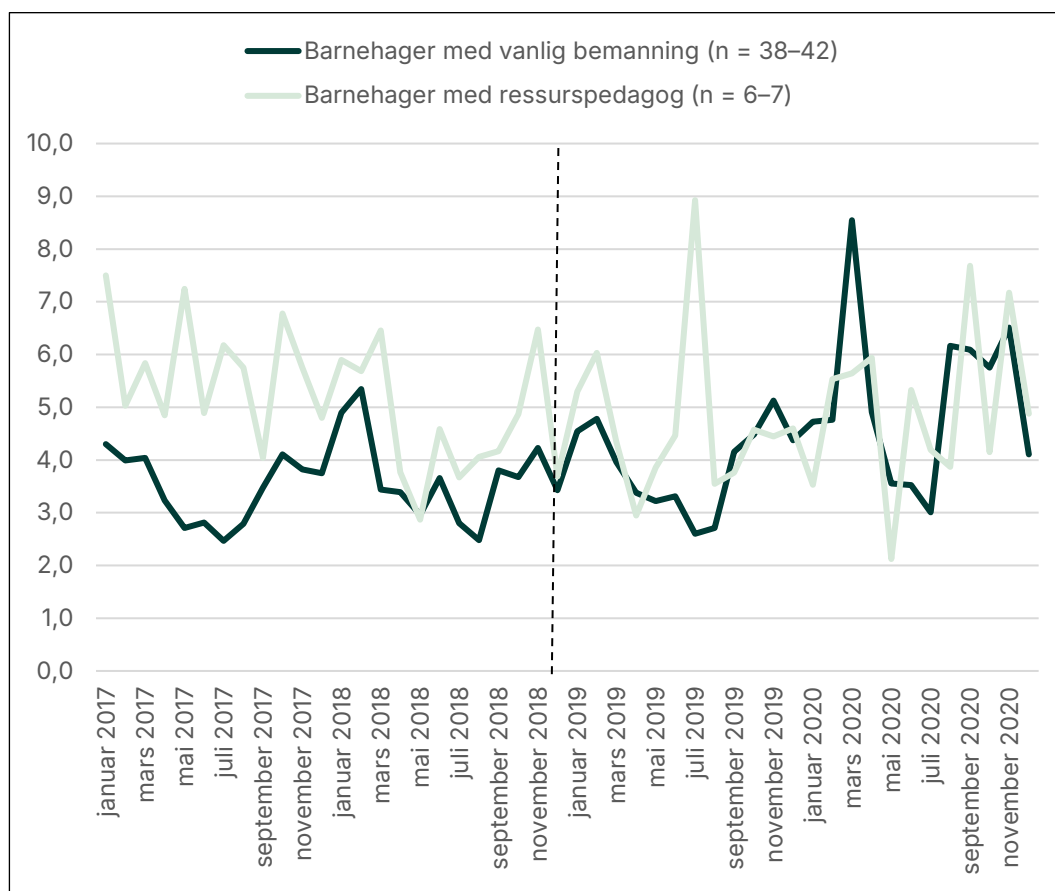
		Barnehager med ekstra ressurspedagog	Barnehager med vanlig bemanning	Differanse mellom forsøksbarnehager og kontrollgruppe
3 md. før og etter forsøket	Før forsøket	6,70	2,95	3,74
	Etter forsøket	4,08	4,12	-0,04
	Økning i sykefraværspresent	-2,61	1,17	-3,78
	Antall observasjoner	287		
6 md. før og etter forsøket	Før forsøket	4,91	3,29	1,62
	Etter forsøket	4,29	4,33	-0,05
	Økning i sykefraværspresent	-0,62	1,04	-1,67
	Antall observasjoner	572		
12 md. før og etter forsøket	Før forsøket	4,56	3,71	0,85
	Etter forsøket	4,91	4,58	0,33
	Økning i sykefraværspresent	0,35	0,87	-0,52
	Antall observasjoner	1237		
Hele perioden (jan. 2017–des. 2021)	Før forsøket	5,21	3,55	1,67
	Etter forsøket	4,88	4,46	0,42
	Økning i sykefraværspresent	-0,43	1,26	-1,69
	Antall observasjoner	2238		

Vi undersøker igjen om denne endringen kan skyldes den økte bemanningen i forsøksbarnehagene ved hjelp av forskjell-i-forskjeller-regresjoner. Ingen av regresjonene er signifikante, noe som tyder på at endringene vi finner, ikke henger sammen med forsøket i seg selv.

Langtidssykefraværet

Vi ser her på langtidssykefraværet. Figur 5.9 viser langtidssykefraværet i barnehagene som har hatt ekstra ressurspedagog, og de som ikke var med på forsøket. Figuren viser at også langtidssykefraværet i barnehager med ressurspedagog var noe høyere i 2017 og tidlig 2018 enn i de andre barnehagene. Etter det, både før og etter at forsøket startet, har langtidssykefraværet vært det samme som i de andre barnehagene i bydelene.

Figur 5.9 Gjennomsnittlig langtidssykefravær (over 16 dager) i prosent i barnehagene som er med på forsøket med ressurspedagog, og i de andre kommunale barnehagene i de samme bydelene. Månedstill 2017–2020



Tabell 5.5 viser i hovedsak det samme som figuren, den nederste kolonnen viser at langtidssykefraværet i gjennomsnitt var høyere i barnehagene som ble med i forsøket med ressurspedagog, enn i de andre barnehagene i bydelene, før forsøket startet. Etter forsøket startet opp, endret dette seg, dels ved at sykefraværet i forsøksbarnehagene gikk ned, og dels ved at sykefraværet i de andre barnehagene i bydelene gikk opp. Tabellen viser tydelig at denne trenden ikke skjedde med en gang forsøket kom i gang, de første tre månedene var det en motsatt tendens. Etter seks måneder snudde sykefraværet i forsøksbarnehagene og gikk ned. Langtidssykefraværet gikk motsatt vei i de andre barnehagene. Mens langtidssykefraværet endret seg lite i løpet av tolv måneder med forsøk, hadde det gått mye opp i de andre barnehagene i bydelene.

Tabell 5.5 Endringer i langtidssykefraværet i barnehager med ekstra ressurspedagog og med vanlig bemanning i månedene før og etter forsøket

		Barnehager med ekstra ressurspedagog	Barnehager med vanlig bemanning	Differanse mellom forsøksbarnehager og kontrollgruppe
3 md. før og etter forsøket	Før forsøket	5,80	6,91	-1,11
	Etter forsøket	6,75	6,34	0,41

		Barnehager med ekstra ressurspedagog	Barnehager med vanlig bemanning	Differanse mellom forsøksbarnehager og kontrollgruppe
	Økning i sykefraværspersent	0,95	-0,57	1,52
	Antall observasjoner	287		
6 md. før og etter forsøket	Før forsøket	7,53	6,83	0,70
	Etter forsøket	7,69	8,22	-0,53
	Økning i sykefraværspersent	-1,53	0,38	-1,91
	Antall observasjoner	574		
12 md. før og etter forsøket	Før forsøket	7,53	6,83	0,70
	Etter forsøket	7,69	8,22	-0,53
	Økning i sykefraværspersent	0,16	1,39	-1,23
	Antall observasjoner	1246		
Hele perioden (jan. 2017–des. 2021)	Før forsøket	8,45	6,99	1,47
	Etter forsøket	7,66	9,01	-1,35
	Økning i sykefraværspersent	-0,79	2,02	-2,81
	Antall observasjoner	2262		

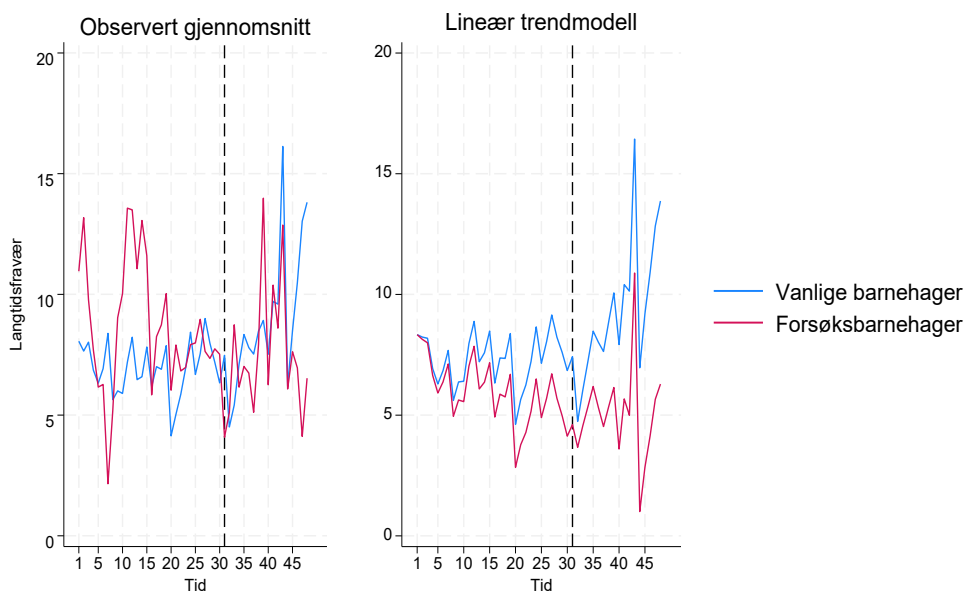
Vi har også her gjennomført en rekke regresjoner for å undersøke nærmere om endringene vi finner, er en effekt av forsøket med ekstra ressurspedagog eller ikke. Regresjonene for tre måneders endring, seks måneders endring og tolv måneders endring er ikke signifikante. Imidlertid er regresjonen for hele perioden signifikant og viser at sykefraværet i forsøksbarnehagene har falt i større grad enn i de andre barnehagene, når barnehagenes langtidssykefravær sammenlignes med tidligere og fremtidige sykefravær (kontroll for tid), og når barnehager som er med og ikke med i forsøket, sammenlignes.

Tabell 5.6 Forskjell-i-forskjeller-regresjon. Langtidssykefravær. Hele perioden

	Koeffisient	Robuste st.feil	Signifikans
Estimat for forsøksgruppen	2,848804	0,941243	0,004
Antall observasjoner	2238		

Vi har også her undersøkt om sykefraværestrendene i forsøksbarnehagene og de andre barnehagene var parallelle i tiden før forsøket tok til, ved hjelp av Stata (figur 5.10). I tillegg til figuren har vi gjennomført en test i Stata, `estat ptrends`, som bekrefter at trendene var parallelle før forsøket.

Figur 5.10 Grafisk diagnose av parallelle trender. Prosent langtidssykefravær, forsøksbarnehager og vanlige barnehager, før og etter oppstart av forsøket., Stata



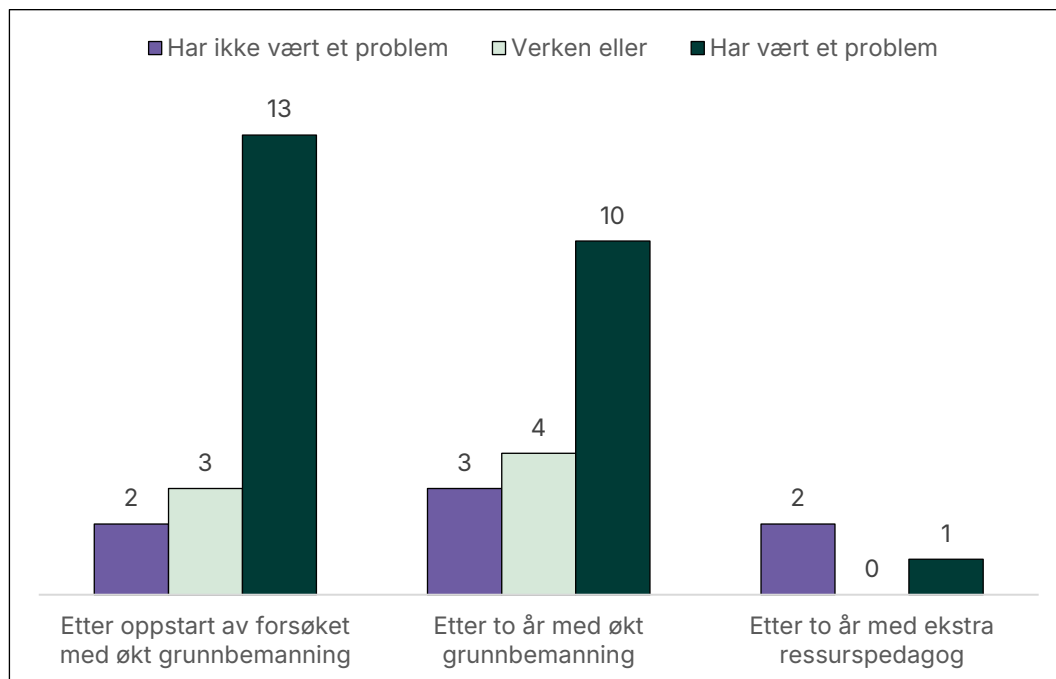
I tillegg til disse testene har vi gjennomført en «placebo-test». Det vil si at vi har undersøkt om vi finner en slik sammenheng dersom vi kun ser på perioden før forsøkene tok til, og velger et tidspunkt for en tenkt før og etter-periode. Vi finner ikke en slik sammenheng, noe som styrker funnene over.

Vi finner altså at langtidssykefraværet har endret seg noe, i begge forsøkene.

5.3 Er høyt sykefravær et problem i forsøksbarnehagene?

I tillegg til sykefraværestallene i seg selv spurte vi styrerne i 2022 og 2024 om og i hvilken grad høyt sykefravær hadde vært et problem de siste tolv månedene. Det er mulig at styrernes opplevelse av om sykefraværet er et problem, ikke nødvendigvis henger veldig tett sammen med endringer i sykefraværet for barnehagen som helhet, og at måten de kan håndtere eventuelt sykefravær på, for eksempel ved fleksibel bruk av egen bemanning eller vikarer, også spiller inn på svarene. Figur 5.11 viser hva styrerne i barnehager som har vært med på forsøket med økt grunnbemanning, svarte da forsøket ble startet opp i 2022, og senere da forsøket var godt i gang i 2024. Det er et lavere antall styrere som opplever sykefraværet som et problem i 2024 enn i 2022. Blant styrerne i barnehager som har vært med på forsøket med ekstra ressurspedagog, er det to som svarer at høyt sykefravær ikke har vært et problem de siste tolv månedene, mens én svarer at det har vært et problem.

Figur 5.11 Styrernes opplevelse av om høyt sykefravær i barnehagene er et problem eller ikke. Barnehager som er med på forsøket med økt grunnbemanning (etter oppstart i 2022 og etter to år i 2024), og barnehager som er med på forsøket med ekstra ressurspedagog (etter to år i 2022). Antall

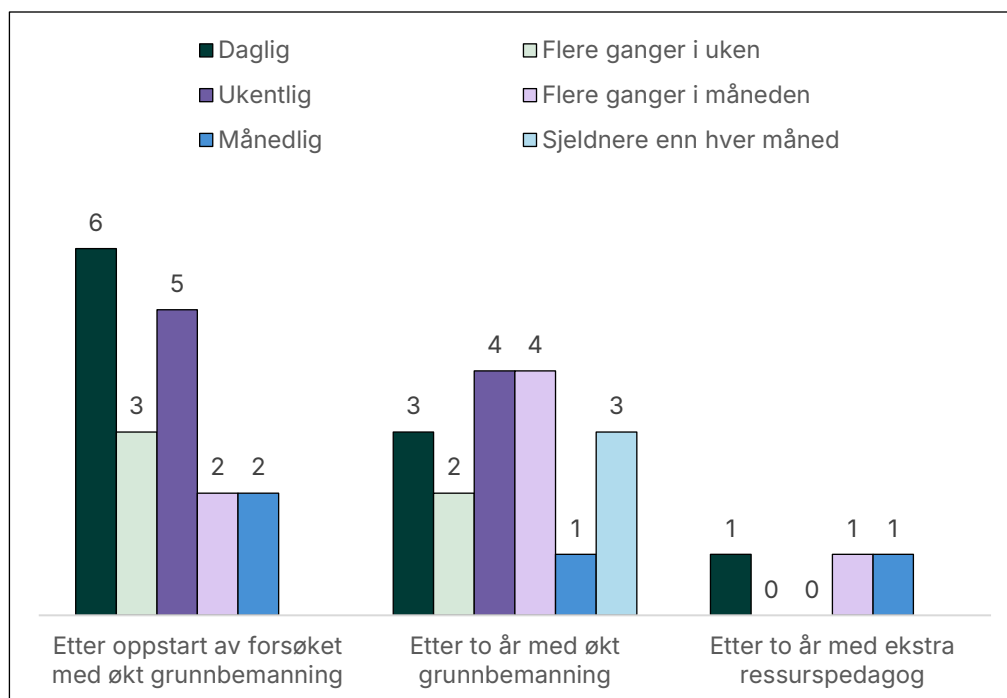


5.4 Forsøkene med ekstra bemanning reduserer vikarbruk

Prosjektet skal evaluere hvordan forsøket med økt grunnbemanning påvirker behov for og bruk av vikarer. Oslo kommune har ikke tilgjengelig sammenlignbar statistikk over vikarbruk ved barnehagene i kommunen. Vi dekker derfor dette gjennom spørreundersøkelsen og intervjuene vi har gjennomført i forsøksbarnehagene.

I spørreundersøkelsene til styrerne spurte vi hvor ofte de benytter vikar (figur 5.12). Da forsøket med økt grunnbemanning startet opp i 2022, benyttet halvparten av barnehagene vikarer daglig eller flere ganger i uken, mens i 2024, svarer kun tre av styrerne det samme. Det er samtidig tre av styrerne som i 2024 svarer at de bruker vikar sjeldnere enn hver måned, mens det ikke var noen som svarte det samme da forsøket hadde startet opp i 2022. Trenden er dermed mindre bruk av vikar. Bruken av vikar i barnehagene med ekstra ressurspedagog varierer mellom de tre styrerne som svarte to år etter at forsøket startet. Én av barnehagene bruker vikar daglig, én flere ganger i måneden og én månedlig.

Figur 5.12 Hvor ofte benytter barnehagene vikar? Barnehager som er med på forsøket med økt grunnbemanning (etter oppstart i 2022 og etter to år i 2024), og barnehager som er med på forsøket med ekstra ressurspedagog (etter to år i 2022). Antall



Vi har sett at de ekstra ressursene ikke skal brukes for å dekke vikar og sykefravær. Barnehagene gir også uttrykk for at de forholder seg til det. Likefullt er erfaringene med ha ekstra ansatt «på topp» at det gir en fleksibilitet når uventet fravær oppstår. Intervjuene viser at mens barnehagene tidligere måtte avlyse aktiviteter i forbindelse med uventet fravær, opplever de nå at de kan gjennomføre mye av det som er planlagt, også under fravær.

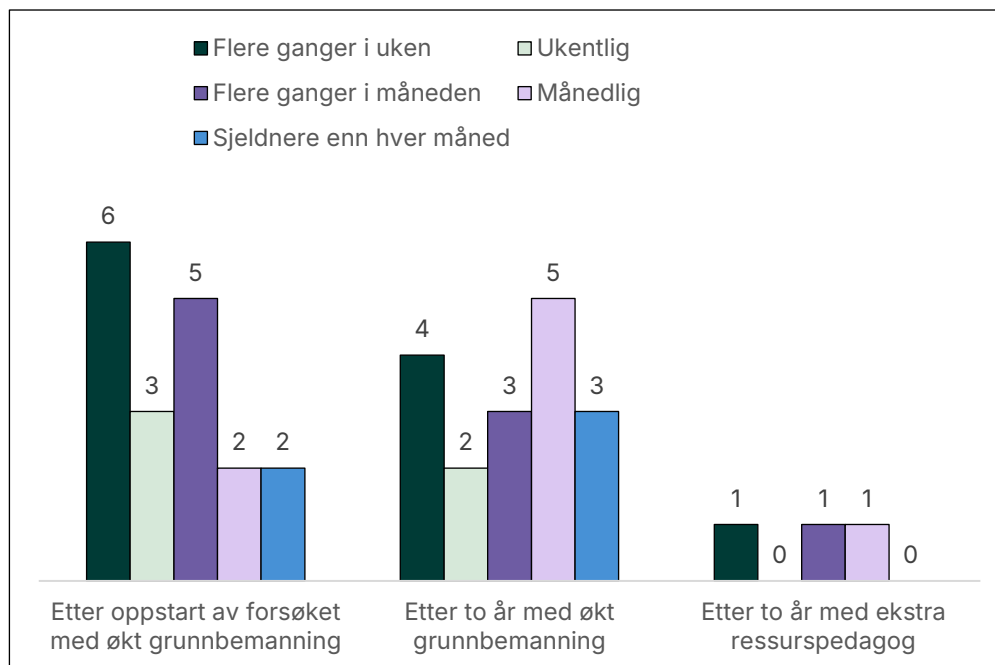
Det kan til tider være vanskelig å få tak i vikarer på kort varsel, og dermed er man underbemannet, men barnehagene opplever nå at de kan stå i det på en bedre måte. Flere av barnehagene forteller i intervjuene at de har erfaring med at det ikke alltid er så enkelt med vikarer, særlig når det er ukjente som skal inn. Det å slippe den belastningen/utfordringen vurderes som en positiv effekt av økt bemanning.

Det er mulig å se for seg at *vikarbehovet* er høyere enn den faktiske bruken som kommer frem i figur 5.12. Dersom sykdom eller andre grunner til fravær skjer på kort varsel, kan det være vanskelig å få tak i vikar, og forsøkene med ekstra bemanning kan bidra til at det sjeldnere oppstår slike tilfeller.

Ved oppstarten av forsøket med økt grunnbemanning i 2022 svarte styrerne ved halvparten av barnehagene at det flere ganger i uken eller ukentlig skjedde at de hadde et udekket behov for vikar (figur 5.13). Antallet styrere som opplever det i barnehagene med økt grunnbemanning, har gått klart ned, noe som antakelig skyldes at de, som vi så, sjeldnere forsøker å få tak i vikar. Etter to år med dette forsøket er det flere enn ved oppstart av forsøket som månedlig, eller sjeldnere, opplever at de ikke har fått tak i vikar når de har forsøkt på det. Blant styrerne i barnehager med ekstra ressurspedagog er svarene på dette spørsmålet svært ulike, og ut fra det lave antallet og den store

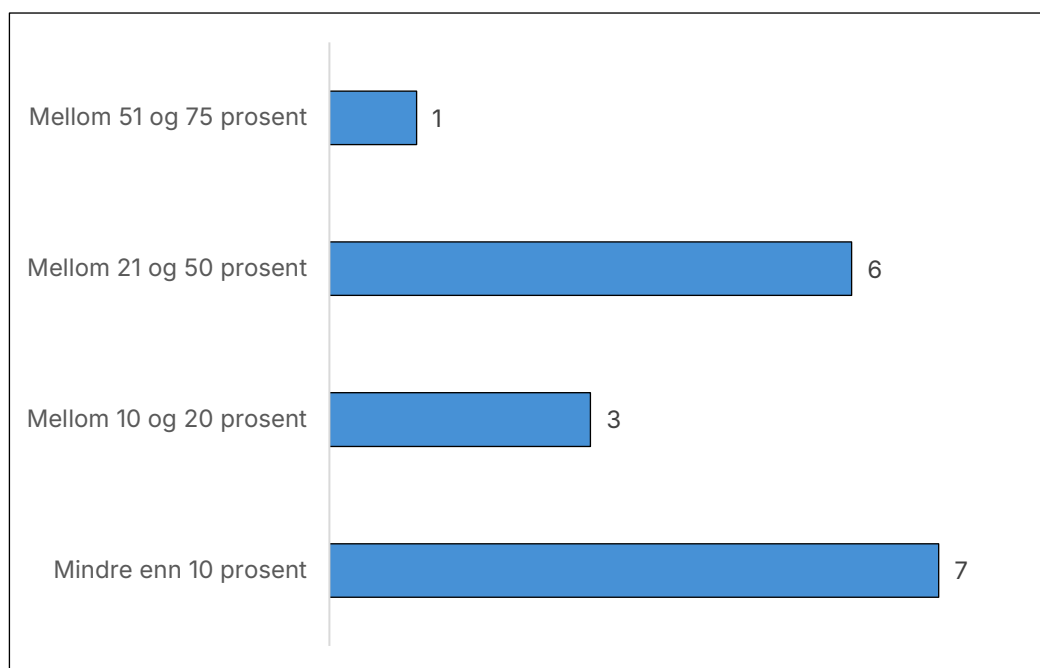
spredningen er det er vanskelig å konstatere noen forskjell sammenlignet med barnehager som har vært med på forsøket med økt grunnbemanning.

Figur 5.13 Har det skjedd at dere har hatt behov for vikar en dag, men at dere ikke har fått tak i det? Barnehager som er med på forsøket med økt grunnbemanning (i 2022 og etter to år i 2024), og barnehager som er med på forsøket med ekstra ressurspedagog (etter to år i 2022). Antall



Det kan selvfølgelig hende at det reduserte vikarbehovet to år etter at forsøket med økt grunnbemanning startet (også) skyldes andre forhold, for eksempel at ettervirkningene etter pandemien i større grad er borte, selv om sykefraværet generelt ikke er redusert. Vi spurte derfor styrerne i barnehager med økt grunnbemanning følgende spørsmål i 2024: «Innebærer det at dere har fått en ekstra bemanningsressurs, at dere i mindre grad har behov for å benytte vikar ved barnehagen?» 12 av de 17 styrerne svarer ja på spørsmålet. De som svarer ja, fikk spørsmål om *hvor mye* behovet for vikar er redusert (figur 5.14). De fleste, 7 av 17 styrere, svarer at vikarbehovet er redusert med mindre enn 10 prosent. Det er imidlertid like mange styrere som svarer at behovet er redusert ganske betydelig, med mellom 21 og 75 prosent.

Figur 5.14 Hvor mye er vikarbehovet redusert? Barnehager som er med på forsøket med økt grunnbemanning. Antall. Etter to år (2024)



5.5 Oppsummering

I dette kapittelet har vi sett på arbeidsmiljø, sykefravær og vikarbruk. Det er flere styrere i barnehagene som er med på forsøket med økt grunnbemanning, som i 2024 opplever at samarbeidet mellom ledelsen og ansatte *ikke* er et problem, enn det var i 2022. Blant styrerne som er med på forsøket med ekstra ressurspedagog, er det ingen som opplever at samarbeidet mellom ledelsen og ansatte er et problem.

Det er færre styrere som opplever overtidsbruken som et problem, i barnehagene som er med på forsøket med økt grunnbemanning, etter å ha vært med på forsøket i to år, mens ingen av styrerne i barnehagene som har vært med på forsøket med ekstra ressurspedagog, opplever det som et problem. Etter to år med forsøk er det også klart færre styrere som svarer at de har behov for å hente inn vikarer, enn hva det var ved oppstarten av forsøket.

Når det gjelder sykefravær, er hovedbildet preget av stabilitet. Forsøkene har i liten grad påvirket sykefraværet. Imidlertid finner vi indikasjoner på at langtidssykefraværet i barnehagene som har vært med på forsøket med økt grunnbemanning, har gått noe opp i perioden, sammenlignet med hva som har skjedd i andre barnehager i de samme bydelene. På den andre siden finner vi at langtidssykefraværet i barnehagene som var med på forsøket med ekstra ressurspedagog, gikk noe ned i løpet av en tolv måneders periode fra da de første ble ansatt i forsøket. Over en kortere eller lengre periode enn dette finner vi imidlertid ingen endringer som kan føres tilbake til forsøket med økt grunnbemanning.

6 Barnehagenes erfaringer og vurderinger

I dette kapitlet belyser vi først og fremst spørsmål om prosesskvaliteten, det vil si samspillet og relasjonen mellom personal og barn og mellom barn, og vi ser på hvilke erfaringer og vurderinger barnehagen har gjort seg når forsøksperioden nærmer seg slutten. I den første rapporteringen fant vi at barnehagene som deltar i forsøkene, var svært positive til å få økt bemanning. Forventningen var at det kunne bidra til bedre muligheter til å vie hvert enkelt barn, og i mange tilfeller også foreldrene deres, større oppmerksomhet. Utfordringen med gråsonebarn ble løftet frem, og ønsket var at ekstra bemanning kunne gjøre det mulig å gi disse barna tettere oppfølging. Noen pekte også på at antall barn med vedtak muligens kunne gå ned.

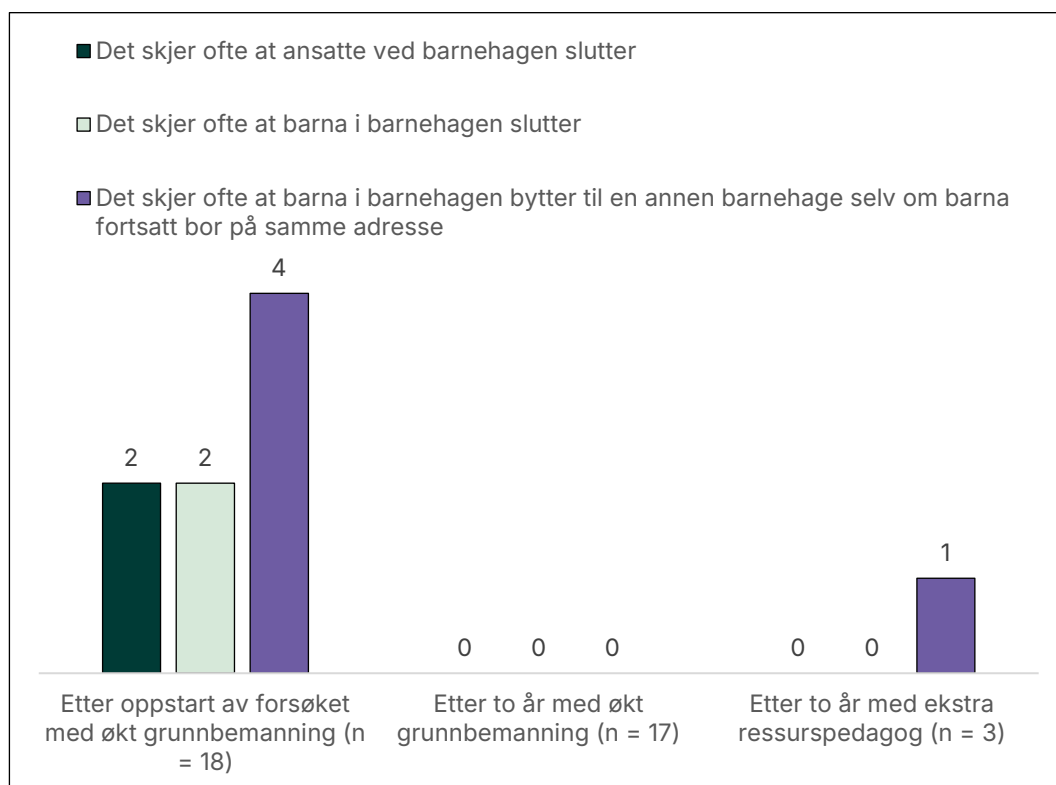
Det var også en forventning både fra bydelene og barnehagene om at økt bemanning kunne bidra til mindre belastning på de ansatte og større stabilitet i barnehagen.

6.1 Stabilitet i barnehagen

Økte ressurser kan medføre mindre arbeidspress på ansatte og bedre kvalitet på barhagetilbudet. Det igjen kan bidra til større stabilitet både blant barn og ansatte. I spørreundersøkelsene ba vi styrerne om å ta stilling til følgende tre utsagn: i) Det skjer ofte at barna i barnehagen bytter til en annen barnehage selv om barna fortsatt bor på samme adresse, ii) det skjer ofte at barn i barnehagen slutter, og iii) det skjer ofte at ansatte i barnehagen slutter. Svaralternativene var «stemmer svært godt», «stemmer godt», «stemmer verken godt eller dårlig», «stemmer dårlig» og «stemmer svært dårlig».

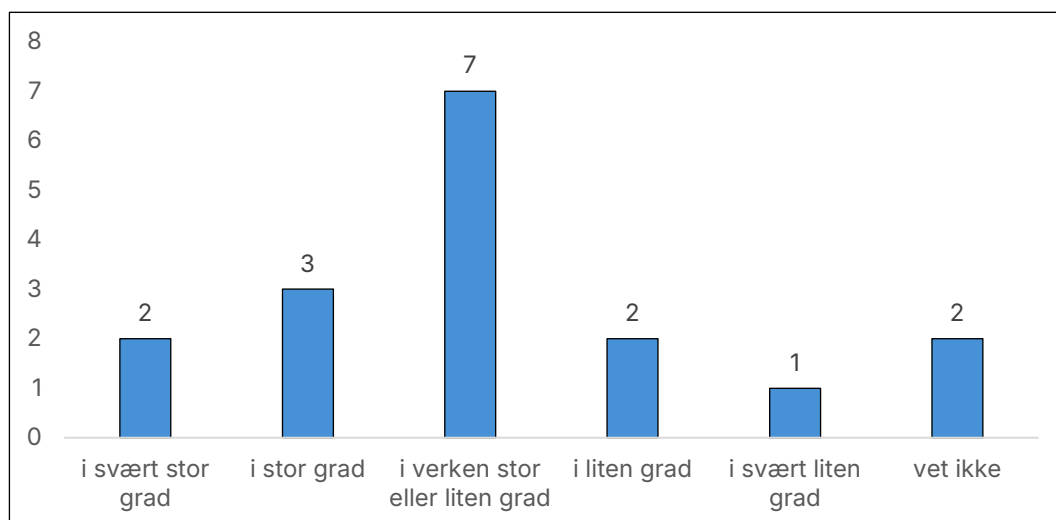
Figur 6.1 viser at det i 2022 var fire styrere i barnehager med økt grunnbemanning som svarte at det stemmer godt eller svært godt at barn ofte bytter til en annen barnehage selv om de bor på samme adresse. Og det var to styrere som svarte at det ofte skjer at barn slutter i barnehagen. To år senere, i 2024, er det ingen styrere som svarer at disse utsagnene stemmer godt lenger. Figuren viser også at én av styrerne i barnehagene som var med på forsøket med ekstra ressurspedagog, svarte at utsagnet om at barna i barnehagen bytter til en annen barnehage selv om de fortsatt bor på samme adresse, stemmer godt to år inn i det forsøket. Det er ingen av styrerne i disse barnehagene som svarer at utsagnet om at barna ofte slutter, stemmer godt to år inn i forsøket. Når det gjelder utsagnet om at ansatte ofte slutter, var det to styrere i forsøket med økt grunnbemanning som svarte at det stemte godt, eller svært godt, i 2022, mens ingen svarer det i 2024. Blant barnehagestyrerne i forsøket med ekstra ressurspedagog er det ingen som opplever at dette utsagnet stemmer to år inn i forsøket.

Figur 6.1 Antall som svarer at utsagnene stemmer godt eller svært godt. Barnehager som er med på forsøket med økt grunnbemanning (etter oppstart (2022) og etter to år (2024)), og som er med på forsøket med ekstra ressurspedagog (etter to år (2022))



I 2024 fikk styrerne i barnehager med økt grunnbemanning et mer konkret spørsmål om betydningen av forsøket for stabilitet blant ansatte. De ble bedt om å ta stilling til følgende utsagn: «At vi har fått en ekstra bemanningsressurs, innebærer at ansatte i barnehagen slutter sjeldnere». Svaralternativene kommer frem i figur 6.2. 5 av 17 styrere mener at det at de har økt bemanningsressursene i svært stor eller stor grad, fører til at ansatte sjeldnere slutter. Samlet ser det ut til at det er blitt noe større stabilitet i barnehagene under forsøksperioden.

Figur 6.2 Innebærer ekstra bemanningsressurs at ansatte slutter sjeldnere? Antall. 2024



Stabilitet handler ikke bare om gjennomtrekk av ansatte og barn, det handler også om at barnehagene ikke blir like sårbare for uventet fravær. Vi så i kapittelet om arbeidsmiljø at barnehagene opplever at de har et større mulighetsrom når de har økt bemanning. Det betyr at i situasjoner hvor det er vanskelig å få tak i vikar, eller at det er krevende å få en ukjent inn, kan barnehagehverdagen fungere likevel:

Vikarbruken ville nok vært høyere om vi ikke deltok i forsøket. Det å ha stabile voksne fremfor vikarer har vært av stor betydning.

I intervjuene var det i tillegg flere som var opptatt av at økt bemanning gjør at det er lettere å gjennomføre aktiviteter, også når det skjer noe uforutsett. En styrer forteller om mange traumatiserte barn, som krever mye av pedagogene. Å ha nok folk hvis én må jobbe med oppfølging av enkeltbarn, bidrar til at planlagte aktiviteter likevel kan gjennomføres:

Jeg tenkte at det å ha nok folk på avdelingene var viktig når vi organiserte den økte grunnbemanningen. Det var noe jeg gjorde bevisst. Vi har så mange traumatiserte barn. Det krever så mye av pedagogene, å dokumentere og følge med. Å ha nok folk hvis en går ut for å jobbe med dette, så er det fortsatt tre voksne igjen på avdelingen som kan gjennomføre aktivitetene.

Pedagogisk leder i en annen barnehage sier også at det blir mindre sårbart med fravær når de er flere på jobb:

Den ekstra personen vi har fått inn, gjør at det går rundt på en fin måte. Det har gitt mer fleksibilitet, og vi kan gjennomføre planene selv om vi har en som har fravær. Med fire personer kan vi få til skjermet kjernetid, og vi er ikke så sårbare for fravær.

6.2 De ansattes kompetanse

Økt grunnbemanning kan ha virkninger som ikke har en direkte effekt på barna, men som har en positiv virkning også for dem. For eksempel kan det gi økte muligheter for at de ansatte kan heve sin kompetanse. Vi ba styrerne om å ta stilling til et utsagn om betydningen av den økte grunnbemanningen for ansattes kompetanse: «De ekstra bemanningsressursene gir større muligheter for at ansatte i barnehagen kan delta i kompetansehevede tiltak (kurs, seminarer eller lignende).»

Nesten alle, 14 av 17 styrere, svarer at de var helt enige eller enige i dette utsagnet.

En styrer beskriver at økt bemanning både bidrar til en bedre arbeidshverdag og gir større mulighet for at de ansatte kan delta i kompetansehevede tiltak:

Forsøket viser at det er behov for økt bemanning i barnehagene. Både for å ivareta de ansattes arbeidshverdag, men også for at det skal kunne drives med kompetansehevede tiltak og drive en god pedagogisk praksis.

Det er også styrere som trekker frem at det å ha fått inn personer med en annen fagbakgrunn har vært positivt for den samlede kompetansen i barnehagen:

Vi har fått styrket kompetansen hos personalet ved at vi har fått ansatte med en annen fagbakgrunn, som har vært veldig positivt.

Veldig positivt med annen kompetanse inn i barnehagen også. Dette har gitt oss et videre fokus og muligheter til å jobbe på andre måter til beste for barn og familier.

Vi skrev i kapittel 2 at det var noen krav til de som skulle ansettes som ekstra ressurser. I forsøket med ekstra ressurspedagog var det et krav at det skulle ansettes pedagoger, mens det i forsøket med økt grunnbemanning var krav om at de som skulle ansettes, minimum måtte ha utdanning som barne- og ungdomsarbeider eller annen relevant fagarbeiderutdanning. Utover det sto barnehagen relativt fritt til å ansette den kompetansen de ønsket. Sitatene over illustrerer at det at barnehagene selv har kunnet vurdere hvilken kompetanse de har hatt behov for, også har bidratt til at man har kunnet løfte kompetansen i hele barnehagen.

Dette kommer også til uttrykk i intervjuene vi har gjennomført. I flere av barnehagene fremhever de at den ekstra ressursen har bidratt med kompetanseutvikling hos de ansatte. En barnehage med ekstra ressurspedagog beskriver hvordan denne har bidratt til at personalmøtene har fått et mer faglig fokus:

Hun sørger alltid for at det blir mer faglig fokus i ped.ledermøtene og i andre personalmøter. Hun informerer også om hva vi bør ha øye på i integrering med mer, «Tones hjørne» kaller vi det og er et fast innslag på møtene.

Samtidig som styrerne vi intervjuet, var opptatt av kompetansen de fikk inn i barnehagen, la de vekt på personlig egnethet. Den som skulle inn, måtte passe inn i personalgruppen og barnegruppen:

Det må vurderes nøye hvem som skal inn i en slik rolle, og det er også veldig personavhengig. Må ha en tydelig stemme og passe inn i personalgruppa. Trenger tillit fra de ansatte også.

Begge to er ansatt mest på grunn av personlig egnethet. Det er de to som er best på å leke med barna. De er veldig opptatt av barneperspektivet, begge to.

Vi skrev i den første rapporteringen at det at barnehagene i stor grad hadde fått velge hvem de ønsket å ansette, og hvilken kompetanse de mente barnehagen trengte, var en styrke. Det ser vi at fortsatt gjelder.

Språkkompetanse

Et fellestrekk ved barnehagene som deltar i forsøkene, er at de har mange minoritets-språklige barn. I enkelte av barnehagene er det ingen barn som har norsk som morsmål:

Vi trenger mange voksenressurser, barna snakker like godt på engelsk. Det er ingen norske barn her, det er vi voksne som er språkmodeller her.

I mange av barnehagene er det mange språkgrupper representert, og flere av barnehagene har derfor valgt å ansette språkpedagog. En av dem beskrev oppgaven sin slik:

Jeg ønsket å jobbe med tospråklige/flerspråklige, følge barna gjennom hele dagen, ikke bare ta dem ut alene. Ikke bare sitte «nå øver vi på dette her».

I flere av intervjuene ble dette trukket frem, at da de ansatte en ekstra språkpedagog, fikk de ikke bare en som tok ut enkeltbarn og trente språk, men språkarbeidet kom hele barnegruppen til gode.

6.3 Samspill mellom barn og voksen og mellom barn og barn

Det var ønsket om at følgeevalueringen skulle belyse spørsmål om hvordan økt bemanning påvirker praksis og kvalitet på samspill mellom barn og voksen og mellom barn og barn. Dette er spørsmål som kan knyttes til endringer i prosesskvaliteten i barnehagene som deltar i forsøkene. I intervjuene i de elleve case-barnehagene stilte vi spørsmål om erfaringer med forsøkens betydning for samspill mellom barn og voksen og mellom barn og barn, og det var i hovedsak de pedagogiske lederne som reflekterte rundt dette.

I de to barnehagene som har valgt redusert barnegruppe, var de pedagogiske lederne veldig fornøyde med denne ordningen og la vekt på hvordan færre barn var viktig for gode relasjoner mellom både voksne og barn i avdelingene:

Hvis jeg kan velge mellom ulike måter å organisere et slikt prosjekt på, så vil jeg velge redusert barnegruppe. Det gjør det lettere for barna å få gode relasjoner – de leker og er med hverandre hele dagen. Jeg har bare skolestartere nå og ser at disse har fått mer tid til å øve seg på lek og å bli med. Barna har blitt bedre rustet til skolestart, og nå er de i min gruppe skoleklare.

Den samme pedagogiske lederen fremholdt at selv om effektene kanskje ikke er så lette å måle, så er erfaringene at mindre grupper har styrket kvaliteten i det relasjonelle arbeidet i barnehagen:

Det finnes ingen statistikk som kan måle det, men vi ser det – det relasjonelle er viktig – nå er vi i dialog med alle barna i løpet av en dag. Tror det er lettere å sikre det når det er færre barn og voksne, da får vi til bedre samtaler.

I den andre barnehagen som har valgt redusert barnegruppe, var det også effektene av mindre barnegrupper som ble trukket frem som positivt av den pedagogiske lederen:

Vi har roligere grupper og omgivelser nå. Det er også lettere å skjerme aktiviteter som for eksempel lesing eller barn som leker fint i en liten gruppe. Jeg bruker betegnelsen behagelig – ikke for voksne – men for barna er det mer behagelig med mindre gruppe.

Med den ordningen vi har nå, er det lettere at barna lærer språk av hverandre positivt gjennom lek. Mindre barnegrupper gir større plass til å tenke litt spontant også – og da har vi frihet og mulighet til å lære språk på en positiv måte.

I barnehagene med økt grunnbemanning eller ekstra ressurspedagog er det også bedre muligheter til å ta barna ut i mindre grupper som våre informanter vektlegger som

positivt for prosesskvaliteten. Barnehagene forteller om til dels svært ressurskrevende barnegrupper og hvordan ekstra bemanning gjør det lettere å dele barna inn i mindre grupper. I to av barnehagene vektla de pedagogiske lederne at mindre grupper spesielt er positivt for de stille barna:

Smågrupper er veldig positivt for barna, det er mange som ikke vil snakke i store grupper. De åpner seg lettere og er tryggere i små grupper.

I tiden med ressurspedagog har vi hatt mer fokus på de stille barna, det har vært veldig viktig. De som skriker og roper høyt, de får alltid oppmerksomhet. Det er viktig å jobbe med de stille barna slik at de får oppmerksomhet og kan blomstre slik de trenger det også. Vi har kunnet jobbe med disse i små grupper og med tema, rollelek og forming. Da snakker de og føler seg sett.

Flere fortalte også om positive erfaringer med mindre barnegrupper under koronapandemien og at ordningen med ekstra bemanning har gjort det mulig å fortsette med noe av dette etter pandemien.

I intervjuene med de pedagogiske lederne trekkes det frem at de som er ansatt som ekstra ressurser, er faglig dyktige. De er «mer enn et par hender», som en av informantene uttrykte det. Flere er fagpedagoger med lang erfaring fra barnehage eller andre institusjoner rettet mot barn. Solid faglig tyngde og trygghet i arbeidet med barn ble satt pris på av de pedagogiske lederne, som fortalte at de ekstra ressursene ofte hadde stor frihet i hvordan de ville legge opp arbeidet, og at det i mange tilfeller var en god avlastning for pedagogisk leder også, som i dette tilfellet:

Selma er en ekstra ressurs og kan avlaste meg som ped.leder. Hun har tidligere vært ped.leder og vet hvilket krysspress jeg står i – hun er en reddende engel. Hun er veldig flink til å se barns beste, og hun kan avlaste meg og ikke gi meg dårlig samvittighet for at jeg ikke er nok sammen med barna. Jeg må også påpeke at Selma er veldig dyktig, hun har jobbet som ped.leder og er barnehagelærer og ser hverdagen vi står i, veldig godt.

6.4 Betydningen av økt bemanning for barna med ekstra behov

I den første rapporteringen viste vi at det både på bydelsnivå og i barnehagene var en særlig oppmerksomhet rettet mot det de omtalte som gråsonerbarn. Dette er barn som ikke har fått spesialpedagogiske vedtak, men som barnehagen vurderer at har noen ekstra utfordringer. Dette er en gruppe barn alle vi intervjuet, var særlig opptatt av, og forventningen var at man ved å få inn ekstra ressurser kunne komme tettere på disse barna tidligere og gjennom det forebygge (se kapittel 3).

I en av bydelene som var med i forsøket med ekstra ressurspedagog fra 2019, hadde man erfart at det virket. Informanten formulerte det slik:

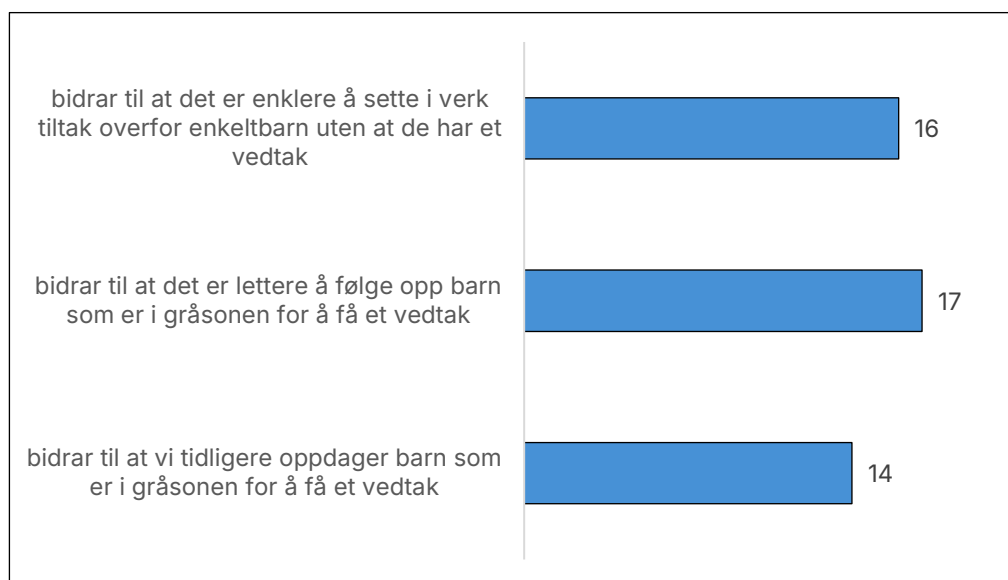
Det er stor forskjell i hvordan barnehagen greier å jobbe med disse gråsonerbarna, vi ser at antall vedtak går ned. Vi får til en mer målrettet innsats tidlig i de barnehagene

hvor vi har ekstra ressurs, og antall vedtak blir færre. Vi har bedre muligheter for å gå inn og korrigere skjevutvikling.

I spørreundersøkelsen til styrerne i 2024 ble styrerne bedt om å ta stilling til tre utsagn som dreier seg om betydningen av de ekstra ressursene for gråsonebarna. De tre utsagnene var: i) De ekstra bemanningsressursene bidrar til at det er enklere å sette i verk tiltak overfor enkeltbarn uten at de har et vedtak, ii) de ekstra bemanningsressursene bidrar til at det er lettere å følge opp barn som er i gråsonen for å få et vedtak, iii) de ekstra bemanningsressursene bidrar til at vi tidligere oppdager barn som er i gråsonen for å få et vedtak.

Svaralternativene var «helt enig», «enig», «verken enig eller uenig», «uenig», «helt uenig» og «vet ikke». I figur 6.3 kommer andelen som er helt enige eller enige i de tre utsagnene, frem. Vi ser at så godt som alle styrerne er enige i utsagnene. Det er tydelig at styrerne vurderer at økt bemanning har bidratt til at gråsonebarna blir oppdaget, sett og ivaretatt på en bedre måte.

Figur 6.3 Antall som er enige i utsagnene om hva økte grunnbemanningsressurser betyr for enkeltbarn. Etter to år med økt grunnbemanning (2024). N = 17



Spørsmålet åpnet også for at styrerne kunne utype svaret sitt, og to svarte slik:

Barnehagen har en stor andel barn med vedtak. Vi har også mange «gåtefulle» barn. Ved å være med i prosjektet har vi større mulighet til å sette inn tiltak, og være tettere på barna.

Det er flere som kan se, følge opp og sørge for at de aller minste og sårbare rundt oss får tilført de ressursene som det burde være en selvfølge at de skulle få.

I intervjuene legges det også vekt på at de ekstra ressursene er særlig viktige i arbeidet med barna som har noen utfordringer. Styrer i en barnehage som har ekstra ressurspedagog, mente det var vanskelig å tallfeste hvilken effekt ordningen har på antall vedtak,

men understreker at bedre muligheter til å jobbe forebyggende og å sette inn tiltak tidlig virker positivt og gir færre vedtak:

Vi har færre vedtak nå enn tidligere, og de små vedtakene er i ferd med å viskes ut. Vi kommer inn tidligere og kan sette inn tiltak på de minste barna. Ressurspedagogen har grupper på alle avdelinger som får litt ekstra, og det er kanskje nok i enkelte tilfeller for å hindre at det utvikler seg til vedtak. Men vi får også inn barn som kommer med vedtak fra andre barnehager.

Ressurspedagogen i samme barnehage beskriver det slik:

Jeg tror dette prosjektet kan bidra til å få ned antall vedtak på noe sikt, men også at vedtakene som blir gjort, blir mer riktig.

Ressurspedagogen fremhever at vedtakene blir mer riktige fordi de kan følge opp spesialpedagogene fra bydelen som er inne i barnehagen for en kortere periode. Ifølge vår informant bidrar det med å sikre at barna får de riktige vedtakene, og at de blir fulgt opp.

En annen av ressurspedagogene fremholdt at bedre muligheter for tidlig innsats var viktig for å sikre at barna får nødvendig oppfølging:

Det er gråsonebarna jeg jobber med. Jeg kan komme inn tidlig og sette inn tiltak med et barn. Og vi kan henwise etter hvert hvis vi kan si at det og det har vi prøvd, men nå trenger vi hjelp.

Betydningen av å ha spesialpedagogiske ressurser i barnehagen ble også løftet frem av styrer i en barnehage hvor mange av barna har vedtak, og hvor man ofte erfarer at støtteapparatet i bydelen er mangelfullt:

Vi ser ingen effekter på enkeltvedtak – det ligger enormt høyt i bydelen her, og det vokser. Men jeg ser kanskje at vi treffer bedre. Det er fint å ha spesialpedagogisk ressurs internt – fint å ha noen å lene seg på når fagsenteret ikke har nok ressurser og personell til å følge opp planene i barnehagene.

Generelt er det i barnehagene vi har intervjuet, en vurdering at de ekstra ressursene bidrar til å heve kvaliteten på arbeidet med de utsatte barna, sitatet under er illustrerende for dette:

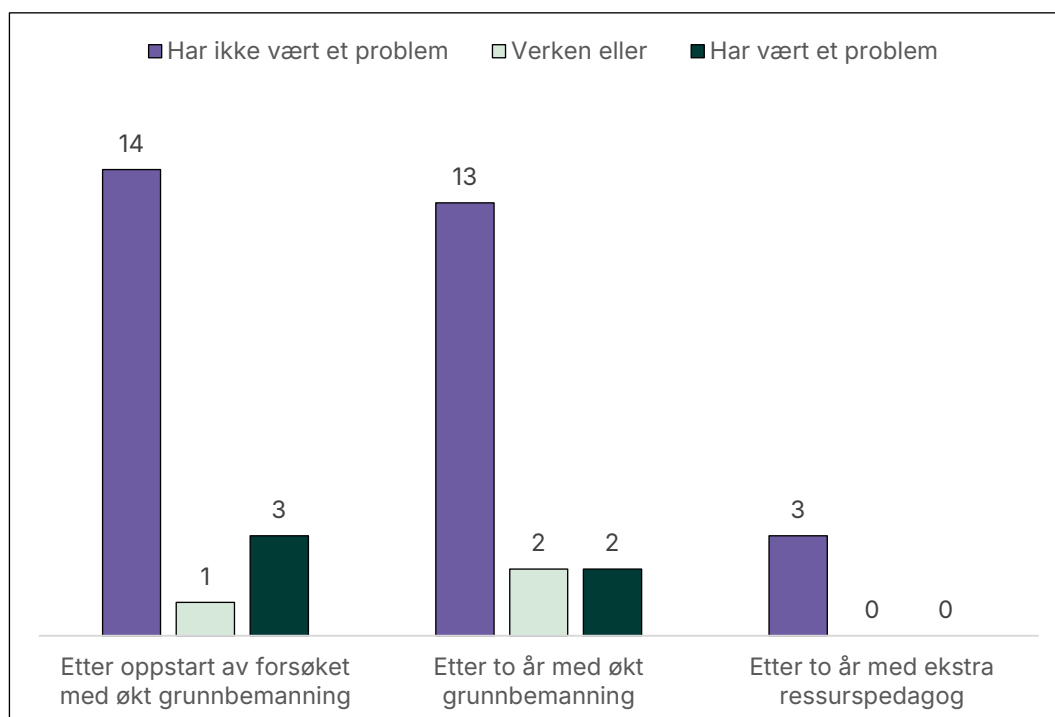
Jeg føler at vi har økt kvaliteten ved å sette inn en slik stilling. De som har et vedtak, får en grundigere oppfølging. De som ikke har et vedtak, følges opp tidligere med ulike tiltak. De som vi ønsker et vedtak på, er bedre utredet.

Samlet viser intervjuene at økt bemanning gir rom for tettere oppfølging av barn med utfordringer, ansatte får mer tid til å observere barna over tid og i ulike situasjoner. Det bidrar også til at kontaktene med eksterne instanser blir bedre. Det oppleves som tryggere og lettere å ta kontakt når man har prøvd ut tiltak, og det kan bidra til at samarbeidet blir bedre.

6.5 Foreldresamarbeid

Økt bemanning kan videre innebære mer tid til kontakt med barnas foresatte. Vi stilte flere spørsmål om dette i undersøkelsene i 2022 og 2024. Figur 6.4 viser at styrerne i liten grad opplever at foreldresamarbeidet er problematisk. For styrerne som deltar i forsøket med økt grunnbemanning, var det i 2022 14 styrere som svarte at samarbeidet ikke hadde vært et problem, mens det var tre som svarte at det hadde vært problematisk. I 2024 er det to styrere som svare at det har vært problematisk. Det er ingen styrer som deltar i forsøket med økt ressurspedagog, som svarer at foreldresamarbeidet har vært problematisk to år etter at forsøket hadde startet opp.

Figur 6.4 Problemer med samarbeidet med foresatte? Barnehager som er med på forsøket med økt grunnbemanning (2022 og 2024), og barnehager som er med på forsøket med ekstra ressurspedagog (2022). Antall



Barnehagene var imidlertid opptatt av at økt bemanning særlig kunne gi mulighet til å følge opp foreldre med barn med spesielle behov bedre. I spørreundersøkelsen i 2024 ba vi styrerne om å ta stilling til dette utsagnet: «De ekstra bemanningsressursene bidrar til at det er lettere å følge opp foreldre/foresatte til barn med spesielle behov.» Det er 13 av 17 styrere som svarer at de er enige i det. Det var mulig å utdype svaret i et åpent svarfelt i undersøkelsen, og flere viser til at den økte bemanningen gjør samarbeidet med foreldrene tettere, og at det blir mulig med flere samtaler:

Vi opplever også at foreldresamarbeidet er tettere nå. Vi får til å ha flere samtaler. Mange av våre foresatte strever med norsk og trenger tolk. Mange trenger støtte og veiledning i arbeid og omsorg for barnet.

En som fleksibelt kan støtte avdelingen ekstra når det trengs, ut ifra ulike behov og ansvarsområder, har skapt økt tillit hos foreldrene.

Jeg har litt tid og kan også følge opp foreldrene bedre. Det mener jeg at har blitt bedre. Også i intervjuene er det mange som peker på at økt bemanning gir mulighet for et tettere foreldresamarbeid. Det å være flere gir for eksempel mer tid til foreldre når de leverer og henter i barnehagen:

Før ekstra grunnbemanning var jeg alene med barna den første halvtimen og den siste. Da så foreldrene at jeg var alene med barna. Når vi er to, kan vi skape en bedre relasjon med foreldrene også – fortelle om hvordan dagen har vært.

Styrere viser også til hvordan flere ansatte har bidratt i særlig krevende familiesituasjoner:

For barn med barnevernsvedtak, i tøffe livskriser. Vi har klart å være i tettere dialog med foreldre. Ikke formelle, men samtaler når de kommer om morgenen. Vi har kunnet gå fra to stykker, så har det vært to igjen. Klart å ha tettere samarbeid med foreldre i krevende livssituasjoner.

Det er behov for mye foreldreveiledning. Det er mye bruk av fysisk avstraffelse. Vi ønsker at den ekstra ressursen skal kunne bidra til vi skal kunne gi ekstra veiledning.

Flere av barnehagene la vekt på at det generelt er et stort behov for å veilede både barn og foreldre i de aktuelle bydelene:

Det er stor variasjon i barnas bakgrunn og foreldre fra ulike kulturer. Både barn og foreldre må veiledes. Mange har lite kjennskap til norsk kultur – for eksempel menn som jobber i barnehage, og utelek. Vi må trygge barn og foreldre.

6.6 utfordringer

Selv om erfaringene med økt bemanning, enten det er ekstra ressurspedagog eller økt grunnbemanning, er svært positive, er det noen utfordringer som blir trukket frem. Det er ikke alle barnehagene som har hatt en klar plan for bruken, og noen av de som er ansatt som ekstraressurser, etterlyser en tydeligere stillingsbeskrivelse. For noen har det tatt litt tid å utforme stillingen. Det er også noen som peker på at dersom det hadde vært tydeligere føringer på hvordan den ekstra ressursen skulle brukes, kunne det ha vært lettere å vurdere effekter:

Det har fungert midt på treet. Vi har ikke dokumentert nok. Har ikke tydelige tall på at vi har fått gjort mer. Vi kunne fått systemisert det mer. Vi har mange foreldre som trenger det, men de tar ikke imot tilbud, de er redd det er barnevernet.

Der det har vært skifter av enten styrer eller den som ble ansatt, har det også vært krevende:

Stillingsbeskrivelsen var veldig uklar. Styrer sluttet når jeg startet. Det har vært litt utskifting av ledere. Ambisjonene den første styreren hadde ..., hun har jeg ikke hilst på

etter jobbintervjuet. Arbeidsoppgavene er veldig varierte, bærer litt preg av at vi fortsatt former stillingen. (ekstra ressurspedagog)

Blant barnehagene som deltok i forsøket med ekstra ressurspedagog, ble det lagt vekt på at den ekstra stillingen ikke var fast, noe som skapte usikkerhet og turnover:

Det er uheldig hvis det blir turnover. Når vi nærmer oss slutten av prosjektperioden, blir det alltid usikkerhet om vi får fortsette prosjektet, og da kan folk søke seg til andre jobber. (styrer)

Det er vanskelig å legge planer for barna når det er usikkert [om forsøket videreføres]. Det er usikkert for min del også, jeg må se etter videre arbeid, det avklares veldig sent. (ekstra ressurspedagog)

Det er også noen av de som er ansatt i forsøket med økt grunnbemanning, som har slitt litt med å finne arbeidsoppgavene sine, og som heller ikke synes de har fått brukt kompetansen sin som de hadde ønsket.

6.7 Generell vurdering av deltakelse i forsøket

Til slutt i spørreundersøkelsen ble styrerne stilt et generelt spørsmål som lød som følger: «Hvordan vurderer du betydningen av barnehagens deltakelse i dette forsøket?» Svaralternativene var «svært positivt», «positivt», «verken positivt eller negativt», «negativt» og «svært negativt».

15 av 17 styrere vurderer det som svært positivt, de to siste vurderer det som positivt. Styrerne ble videre bedt om å utdype sin vurdering av forsøket i et åpent spørsmål, og mange benyttet seg av det. Flere viser til det vi allerede har trukket frem, at det bidrar til stabilitet blant ansatte og i barnegruppen, og at det er enklere å følge opp enkeltbarn. De fremhever også en generell kvalitetsheving i barnehagene:

Jeg har kun jobbet som styrer i denne barnehagen med ekstra ressurser, og kan ikke se at det er mulig å tilby et godt tilbud uten disse ressursene. Det er store behov i barnegruppen. Hvis kvalitet i barnehagen skal vedvare må dette videreføres og bli gjort til permanente stillinger.

En styrer i en barnehage som har hatt redusert barnegruppe, oppsummer deltakelsen i forsøket slik:

Ved å redusere antall barn er det mye mere ro i gruppene. De ansatte har mer tid til å støtte å følge opp det enkelte barn. Vi får delt barna inn i mindre grupper på de arealene vi har. Pedagogisk arbeid og lek i små grupper er svært viktig for våre barns utvikling. De siste årene har ca. 35 -40 % av barna i barnehagen hatt tiltaksplaner eller spesialpedagogiske vedtak. [...]. Mange barn i gruppen fra ca. 2 år strever med språk, emosjonelt, med oppmerksomhet og holde fokus rettet mot en aktivitet sammen med andre. Det kommer ofte til uttrykk med uro i kroppen. Ved å ha færre barn i gruppene

blir det færre relasjoner de må forholde seg til. Det er spesielt viktig for de barna som strever med mye uro. Vi opplever at gruppene nå er roligere og de barna som strever klarer vi større grad å støtte og være i forkant av situasjoner som kan oppstå.

Flere trekker frem at økt bemanning har gjort det lettere å dele barna i mindre grupper, og at det har vært positivt både for ansatte og barn:

Jeg opplever at forsøket har vært svært positivt for de ansatte. De opplever ikke at de alltid er bakpå i det pedagogiske arbeidet og de opplever en bedre ro. Barnehagen har en svært høy andel barn som har særskilte behov. Ansatte deler barna i større grad i smågrupper noe som vi ser skaper mer ro hos barn og voksne.

Det er mange som trekker frem at det har ført til mer ro i barnehagen. Flere er også eksplisitte på at det å være flere ansatte har bidratt til et bedre samspill mellom barn og barn og barn og voksne på avdelingen:

Vi ser at det å ha flere ansatte på avdelingen gjør de ansatte har mer tid til hvert enkelt barn og får fulgt opp barna på en bedre måte. Det gjelder både barn med språkutfordringer og barn som strever med emosjonelle utfordringer og reguleringsvansker. Det er bedre tid til å håndtere det som skjer på avdelingen og strukturere barnegruppen, noe som er bra både for deres språklige og kognitive utvikling.

Vi har blitt mer bevisste på antall voksne til stede, hvordan vi planlegger fellesaktiviteter. Det handler om de personene de er, at de har kommet inn som en ekstra ressurs. Det er få som slutter her, det at det kom inn noen nye betyr at de ser ting vi ikke lenger ser.

Flere av styrerne i case-barnehagene var svært fornøyde med å delta i forsøksordningen og uttrykte ønsker om at ordningen med ekstra ressurser ble permanent, her er et par eksempler:

Håper det blir videreført for alltid. For vår del er det en ekstrem bra ressurs å ha. Det blir mye brukt. Hun har ikke vært arbeidsledig ett sekund etter at hun kom.

Håper å få beholde ressursen!

6.8 Oppsummering

I dette kapittelet har vi sett på hvordan barnehagene vurderer deltakelsen i forsøkene. Hovedbildet er at det har vært svært positivt. Det gjelder både for ansatte og barn. Barnehagene opplever at det er blitt mer stabilitet i barnehagen, og at ekstra bemanning bidrar til at det er lettere å gjennomføre kompetansehevende tiltak. Barnehagene er mindre sårbare for uventet fravær og klarer i større grad å gjennomføre planlagte aktiviteter.

Når det gjelder barna, opplever barnehagene at de kan dele barnegruppen i mindre grupper, og at det bidrar til mer ro og til at de kommer tettere på enkeltbarn.

Barn med utfordringer, men uten vedtak, gråsonebarna, som det var en forventning om at barnehagene skulle klare å jobbe bedre med, er oppfylt. Barnehagene opplever at de kommer tidligere inn, og at de kan jobbe tettere med disse barna. De vurderer også at foreldresamarbeidet er blitt bedre.

Utfordringer som trekkes frem, er knyttet til at det i noen barnehager har vært litt uklart hva den ekstra ressursen skulle bidra med, og at det har manglet en tydelig stillingsbeskrivelse. Det har også vært utfordringer der enten styrere eller den ekstra ressursen har sluttet underveis. Noen av de som er blitt ansatt, har slitt litt med å finne sine arbeidsoppgaver og ikke alltid opplevd at de har fått brukt kompetansen sin. For de som har vært ansatt som ekstra ressurspedagoger, har det at stillingene ikke har vært faste, vært en utfordring.

7 Foreldres tilfredshet med barnehagene

I dette kapitlet undersøker vi om foreldrene er mer tilfreds med ulike sider ved barnehagene etter at barnehagene fikk økt grunnbemanning eller ble med på forsøket med ekstra ressurspedagog. I utgangspunktet ønsket vi å bruke foreldrearbeidsutvalgene (FAU) i barnehagene som en inngang til å få foreldrenes vurderinger av deltakelse i forsøkene. Det viste seg å være krevende. Flere av barnehagene hadde ikke fungerende foreldrearbeidsutvalg og pekte på det som en utfordring:

Vi har ikke et FAU som fungerer. [...] Vi ønsker generelt en mer engasjert foreldregruppe, prøver å gi de en tryggere arena. Før prøvde vi å samle alle først, så avdelingene. Det går ikke, vi har 8 tolker, 60 foreldre. Nå har vi mindre grupper, og så samler vi inn informasjon etterpå. Det er viktig at innspillene kommer frem, at vi gjør endringene.

Noen av barnehagene beskrev også at det var vanskelig for dem å nå ut med informasjon til foreldrene. Dataene vi bruker i dette kapitlet, er derfor hentet fra Utdanningsdirektoratets tilfredshetsundersøkelser. I disse undersøkelsene er det spørsmål om en rekke sider ved barnehagehverdagen, som tilfredshet med uteområder, med utstyr som leker og så videre. Ekstra bemanning vil ikke kunne påvirke slike fysiske forhold, og vi ser bare på forhold vi mener er relevante i denne sammenhengen.

7.1 Er foreldrene mer tilfredse etter at barnehagen fikk økt bemanning?

For å undersøke om foreldre vurderer at økt bemanning har påvirket barnehagehverdagen, bruker vi enkelte spørsmål fra tilfredshetsundersøkelsen de foresatte fyller ut om den enkelte barnehage. Vi sammenligner årene før forsøket med årene etter. Vi ser på foreldrenes tilfredshet med ulike sider av barnehagehverdagen før barnehagene kom i gang med forsøket, og om foreldrene i disse barnehagene, som senere ble valgt ut til å delta i de to forsøkene, opplevde sin barnehage på en annen måte enn foreldre i andre barnehager i de samme bydelene.

Det varierer en del hvor stor andel av foreldrene i ulike barnehager det er som svarer på disse undersøkelsene. Er det en liten andel som svarer, er svarene ikke nødvendigvis representative for alle foreldre i barnehagene. I barnehagene som er med på forsøket med økt grunnbemanning, varierte svarprosenten i 2022 mellom 27 og 96 prosent, mens den varierte mellom 41 og 96 prosent blant barnehagene som var med på forsøket med ekstra ressurspedagog i 2022. Mens svarprosentene er stabile fra år til år i enkelte av forsøksbarnehagene, varierer de kraftig i andre. I en barnehage som er med på forsøket med økt grunnbemanning, steg svarprosenten fra 38 prosent i 2022 til 76 prosent i 2023. Slike forskjeller mellom barnehager, og mellom år, kan, dersom de henger sammen med vårt tema (tilfredshet), påvirke våre funn.

Tilfredshetsundersøkelsene gjennomføres over hele landet og viser generelt at foreldrene rundt om i landet er tilfredse med barnehagene. I 2023 oppga for eksempel 93

prosent av foreldrene som svarte på undersøkelsen, at de var svært eller ganske fornøyde med barnehagen.¹³ På en skala fra 1 til 5, hvor 5 er svært fornøyd med barnehagen, svarte foreldrene i de kommunale barnehagene i hele landet og i Oslo i gjennomsnitt 4,5 i 2023. I bydelene som har vært med på de to forsøkene, ligger gjennomsnittet i de kommunale barnehagene på 4,4, med unntak av Alna (4,3) og Grorud (4,2). Selv om foreldretilfredsheten generelt ligger noe lavere i bydelene vi ser på, er den generelt høy.

Barnehagene i begge forsøkene ble valgt ut fordi de ligger i spesielt levekårsutsatte områder, og fordi disse barnehagene har en stor andel barn fra lavinntektsfamilier og høy andel minoritetsspråklige og barn med vedtak om spesialpedagogisk hjelp eller andre utfordringer. At det er slik, kan også innebære at foreldrene i disse barnehagene hadde en annen opplevelse, eller tilfredshet, med barnehagen enn det foreldre i andre barnehager i de samme bydelene som ikke ble valgt ut, hadde.

Å studere brukertilfredshet er krevende, både metodisk og teoretisk. Dataene fra foreldretilfredshetsundersøkelsene gir gjennomsnittssvar for barnehagen som helhet. Som vi har sett, brukes de ekstra ressursene målrettet i enkelte avdelinger eller overfor gråsonerbarn. Det er derfor ikke gitt at alle barna i barnehagen, og alle deres foreldre, merker «på kroppen» at det er økte bemanningsressurser i barnehagen. Samtidig er det med ikke-fungerende FAU-er vanskelig å nå frem med informasjon til alle foreldrene i barnehagene om forsøkene.

At mange av foreldrene svarte at de var svært tilfredse med barnehagene allerede før forsøket tok til, innebærer en metodisk utfordring. Det innebærer at det ikke er mulig å måle sikkert om forsøket øker deres tilfredshet. De kan uansett ikke svare høyere enn de allerede gjorde før forsøket startet. Dermed betyr den høye tilfredsheten i seg selv at det skal mer til før forsøket endrer resultatene på barnehagenivå.

Høy brukertilfredshet tolkes noen ganger som uttrykk for høy tjenestekvalitet (Rolland, 2003). Dette er ikke nødvendigvis riktig, det gjelder også når vi ser på foreldres tilfredshet med barnehagens virksomhet. I mange tilfeller er ikke foreldrene i stand til å bedømme kvaliteten på tjenesten deres barn mottar, på en fullstendig måte. Foreldrene er sjelden til stede i barnehagen, så det som måles, er til en viss grad barnehageansattes oppmerksomhet om foreldrene når de bringer og henter barna, og informasjonen de ansatte ellers gir foreldrene om barnas hverdag og aktiviteter.

Tilfredshet med bemanningstettheten og barnas forhold til de ansatte

Foreldrene tok stilling til fire utsagn rundt bemanning og barnas relasjon til de ansatte i barnehagene. Disse utsagnene var: i) Jeg opplever at barnet mitt føler seg trygg på personalet i barnehagen, ii) jeg opplever at de ansatte tar hensyn til mitt barns behov, iii) jeg opplever at de ansatte er engasjert i mitt barn, iv) jeg opplever at bemanningstettheten – antall voksne per barn i barnehagen – er tilfredsstillende.

¹³ <https://www.udir.no/tall-og-forskning/statistikk/statistikk-barnehage/analyser/2024/foreldre-er-stort-sett-fornoyd-med-barnehagetilbudet/>

Svaralternativene var «helt enig» (5), «delvis enig» (4), «verken enig eller uenig» (3), «delvis uenig» (2), «helt uenig» (1) og «vet ikke». «Vet ikke»-svarene er ekskludert fra gjennomsnittstallene.

Forsøket med ekstra ressurspedagog ble startet opp i 2019. I notatet som ble publisert i 2023, benyttet vi tall om foreldres tilfredshet fra 2018 til å undersøke om foreldrenes tilfredshet med relasjonen mellom barn og ansatte var lavere i de barnehagene som ble med i forsøket i 2019, enn i de barnehagene som ikke har vært med i forsøket (Bråten et al., 2023). Analysene viste at det ikke var noen forskjeller i foreldrenes tilfredshet med relasjonen mellom barn og ansatte. Vi har hentet svarene på de samme spørsmålene for årene 2022 og 2023 som et mål på status etter at forsøket har vært i drift en lengre periode, og vi finner de samme resultatene. Svarene er svært like, og det er fortsatt ingen forskjell mellom foreldres tilfredshet med barnehager med ekstra ressurspedagog og de som ikke har en slik ekstra ressurs (figur 7.1).

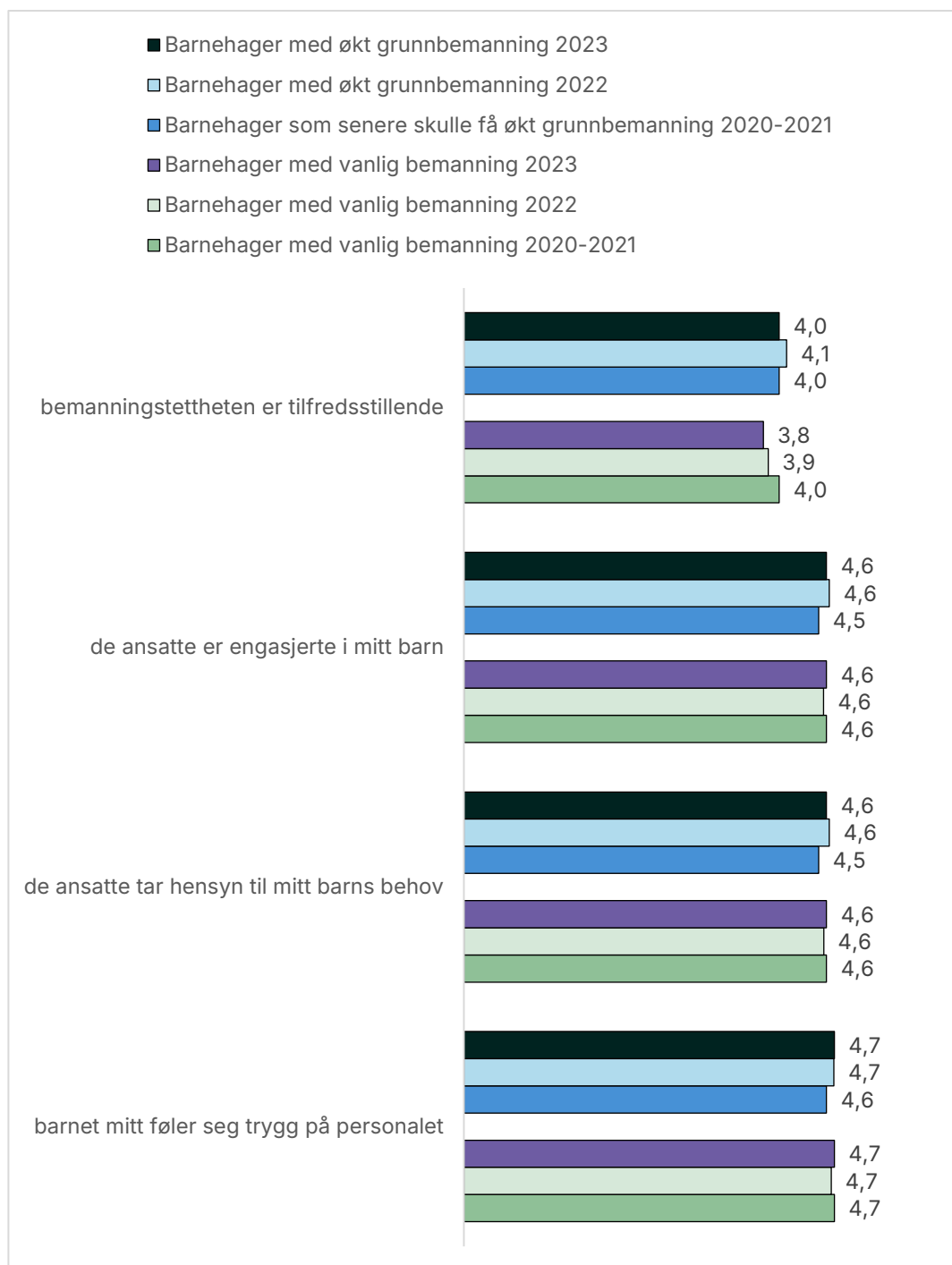
Figur 7.1 Foreldres tilfredshet med sider ved relasjonen mellom barn og ansatte i barnehager med og uten ekstra ressurspedagog før (2018) og etter (2022–2023) forsøket startet. Bydel Gamle Oslo og Grünerløkka



Forsøket med økt grunnbemanning foregår i seks bydeler, og de første ansettelsene skjedde senhøsten 2021, mens de fleste barnehagene ansatte ressurspedagoger i løpet av 2019. Tilfredshetsundersøkelsene gjennomføres mellom 1. november og 20. desember hvert år. Vi bruker undersøkelsene i 2020 og 2021 for å undersøke foreldrenes tilfredshet før forsøket kom i gang, og sammenligner svarene fra de årene med svarene etter at forsøket var godt i gang. I noen få av barnehagene som er med i forsøket med økt grunnbemanning, hadde de ansatt ekstra personale allerede høsten 2021, men det er ingen forskjell om disse barnehagene inkluderes i gjennomsnittstallene eller ikke. I tallene vi presenterer, er de inkludert. Mens tallene for årene 2020 og 2021 ble presentert i nullpunktsanalysen, presenterer vi nå også tall for årene etter at forsøket kom i gang, 2022 og 2023.

For årene 2020 og 2021 har vi laget en gjennomsnittsverdi for de to årene for hver barnehage. Vi finner ingen forskjell i foreldrenes oppfatning av de ansattes relasjon med deres barn avhengig av om barna hadde plass i en barnehage som ble valgt ut til å være med i forsøket eller ikke (figur 7.2). Etter at forsøket hadde kommet i gang, i 2022 og 2023, finner vi at foreldre i barnehager som deltar i forsøket med økt grunnbemanning, i større grad enn foreldre i barnehager som ikke deltar i forsøket, opplever at bemanningstettheten – antall voksne per barn – er tilfredsstillende. At det er en slik forskjell etter at forsøket kom i gang, skyldes både at foreldre i barnehager som er med i forsøket, i litt høyere grad svarer at bemanningstettheten er tilfredsstillende, og at foreldre i barnehager som ikke er med på forsøket, i litt mindre grad enn før svarer at bemanningstettheten er tilfredsstillende. Selv om endringene er små og ikke signifikante, kan det samlet synes som at trenden på flere av spørsmålene blant barnehagene som er med i forsøket med økt grunnbemanning, er positiv.

Figur 7.2 Foreldres tilfredshet med sider ved relasjonen mellom barn og ansatte i barnehager med og uten økt grunnbemanning før og etter forsøket startet. Bydel Alna, Bjerke, Gamle Oslo, Grorud, Stovner og Søndre Nordstrand. 2020–2021 og 2022 og 2023



Tilfredshet med hvordan barnehagen tilrettelegger for barnas utvikling

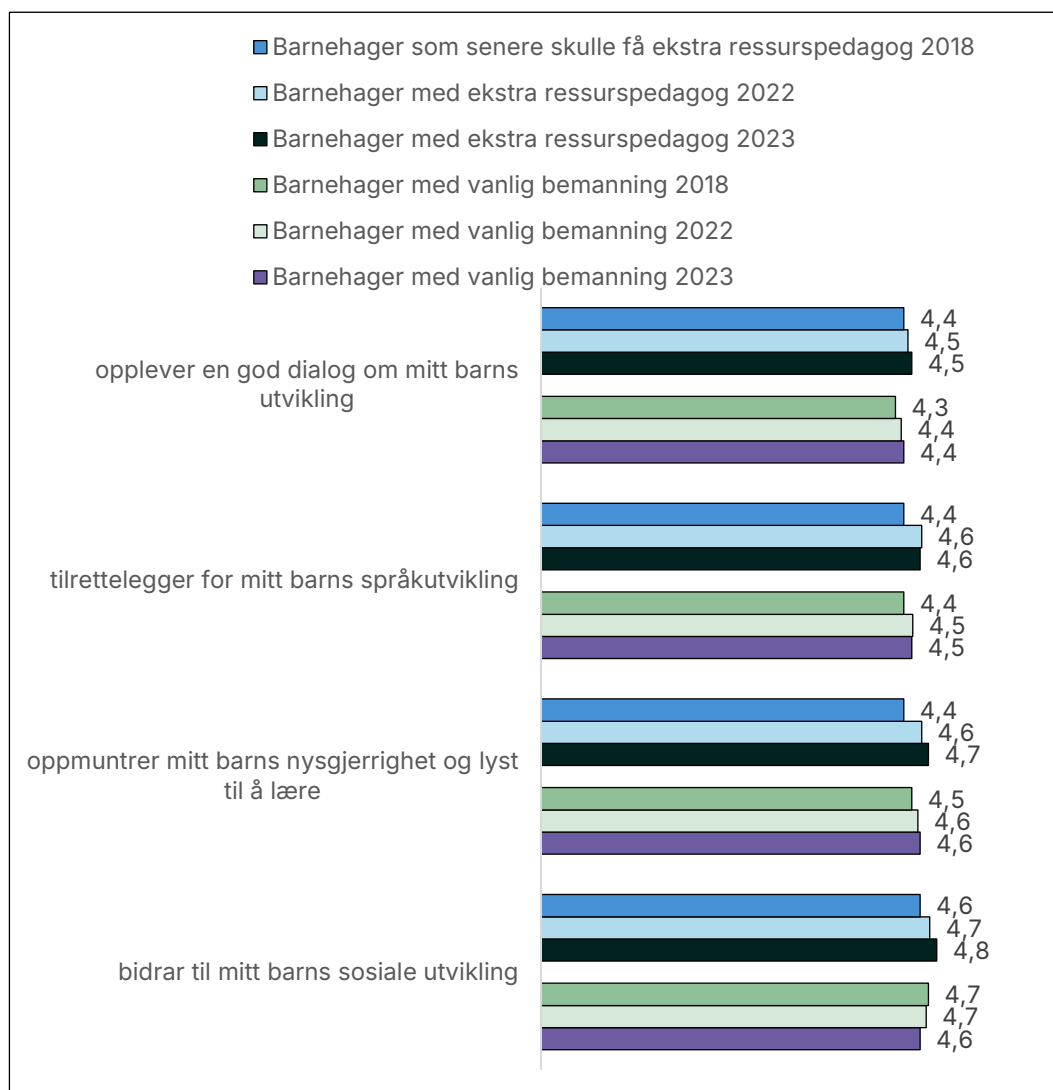
Foreldreundersøkelsene har også spørsmål som dreier seg om hvordan foreldrene oppfatter barnas utvikling, om barnehagen tilrettelegger for barnas utvikling generelt, deres språkutvikling, nysgjerrighet og lærevillighet, og om deres sosiale utvikling. Foreldrene ble bedt om å forholde seg til de følgende utsagnene: i) Jeg opplever å ha god dialog med barnehagen om mitt barns utvikling, ii) jeg har inntrykk av at barnehagen tilrettelegger for mitt barns språkutvikling, iii) jeg har inntrykk av at personalet i barnehagen

oppmuntrer mitt barns nysgjerrighet og lyst til å lære, iv) jeg har inntrykk av at barnehagen bidrar til mitt barns sosiale utvikling (vennskap, empati, vise hensyn).

Svaralternativene på utsagnene var også her «helt enig» (5), «delvis enig» (4), «verken enig eller uenig» (3), «delvis uenig» (2), «helt uenig» (1) og «vet ikke».

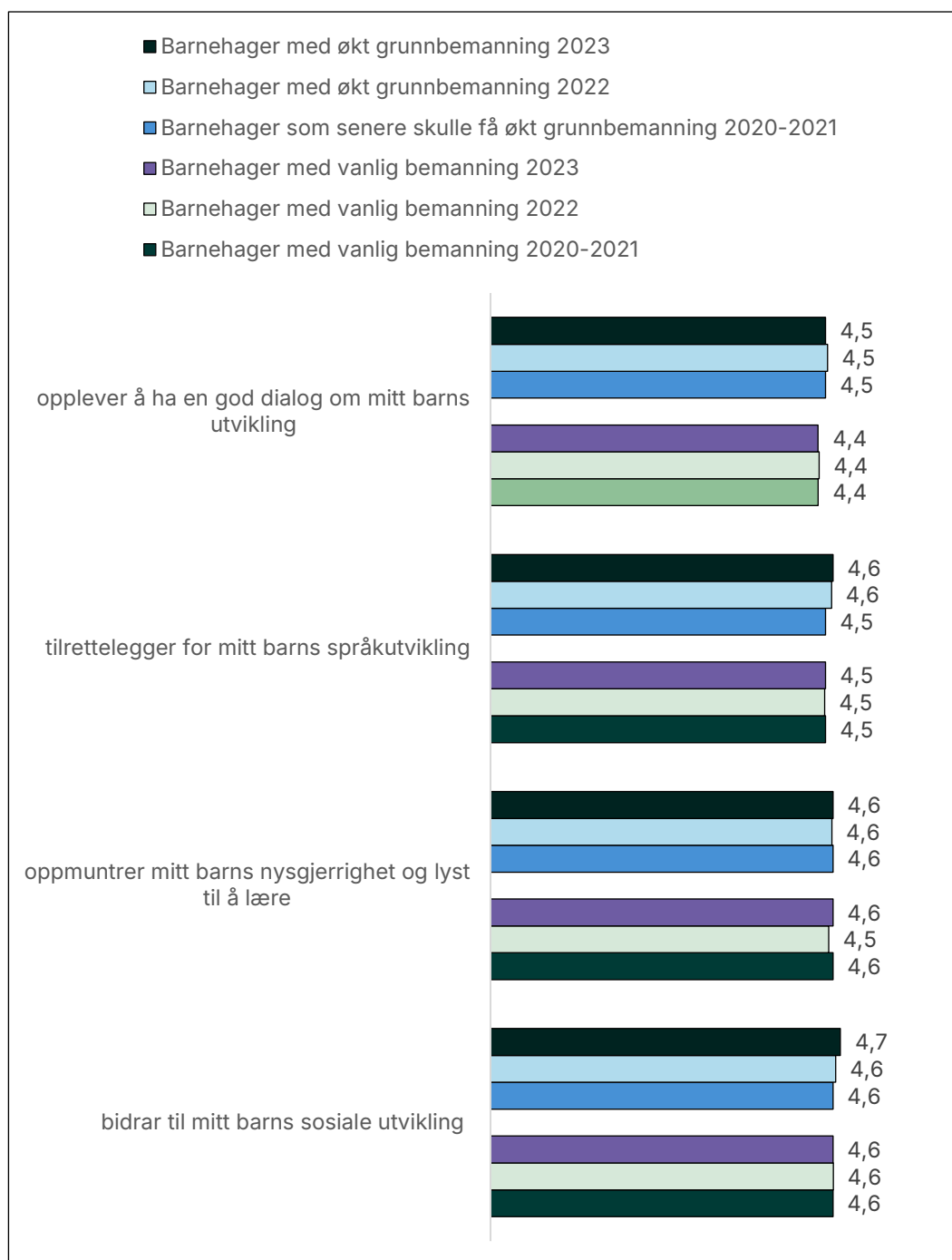
Vi ser først på utviklingen i barnehager som har fått ekstra ressurspedagog. Heller ikke på dette området var det i 2018, før forsøket kom i gang, noen forskjeller mellom svarene fra foreldre i barnehagene som senere har vært med forsøket med ekstra ressurspedagog (figur 7.3), og foreldre i barnehager som ikke er med i noen av forsøkene i bydelene. Vi finner imidlertid at foreldrene i barnehagene som er med i forsøket med ekstra ressurspedagog, i større grad har inntrykk av at barnehagen tilrettelegger for deres barns språkutvikling i 2022 enn før forsøket i 2018. Forskjellene i svarene er ikke store, substansielt sett, og det er ikke en signifikant forskjell mellom svarene til foreldrene i barnehager med ekstra ressurspedagog i 2018 og da forsøket var i gang. Vi finner imidlertid ikke en slik endring i det hele tatt blant foreldre i barnehager som ikke er med på forsøket.

Figur 7.3 Foreldres tilfredshet med spørsmål om barnas utvikling i barnehager med og uten ressurspedagog før og etter forsøkene startet. Bydel Gamle Oslo og Grünerløkka. 2018, 2022 og 2023



I figur 7.4 kommer det frem at tilfredsheten til foreldrene i barnehager med økt grunnbemanning ikke skilte seg fra svarene til foreldre til barn i barnehager uten økt grunnbemanning når det gjelder disse spørsmålene om barnas utvikling før barnehagene startet opp forsøket i 2020–2021. Heller ikke etter at forsøket kom i gang, skiller svarene til foreldre i barnehagene med ekstra grunnbemanning seg ut når det gjelder disse spørsmålene.

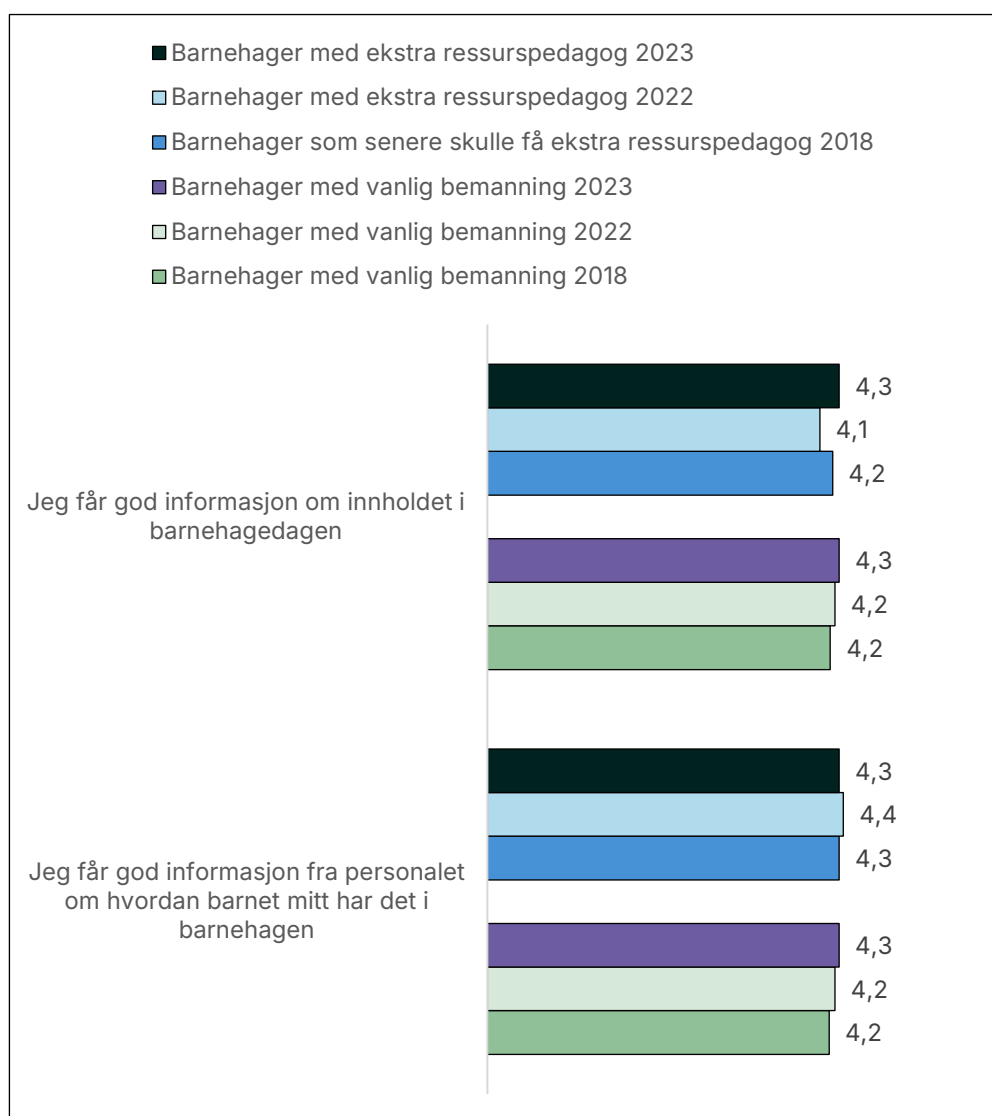
Figur 7.4 Spørsmål om barnas utvikling i barnehager med ekstra bemanning og barnehager uten noen tiltak før og etter forsøkene startet. Bydel Alna, Bjerke, Gamle Oslo, Grorud, Stovner og Søndre Nordstrand. 2020–2021, 2022 og 2023



Tilfredshet med informasjon om barnehagehverdagen

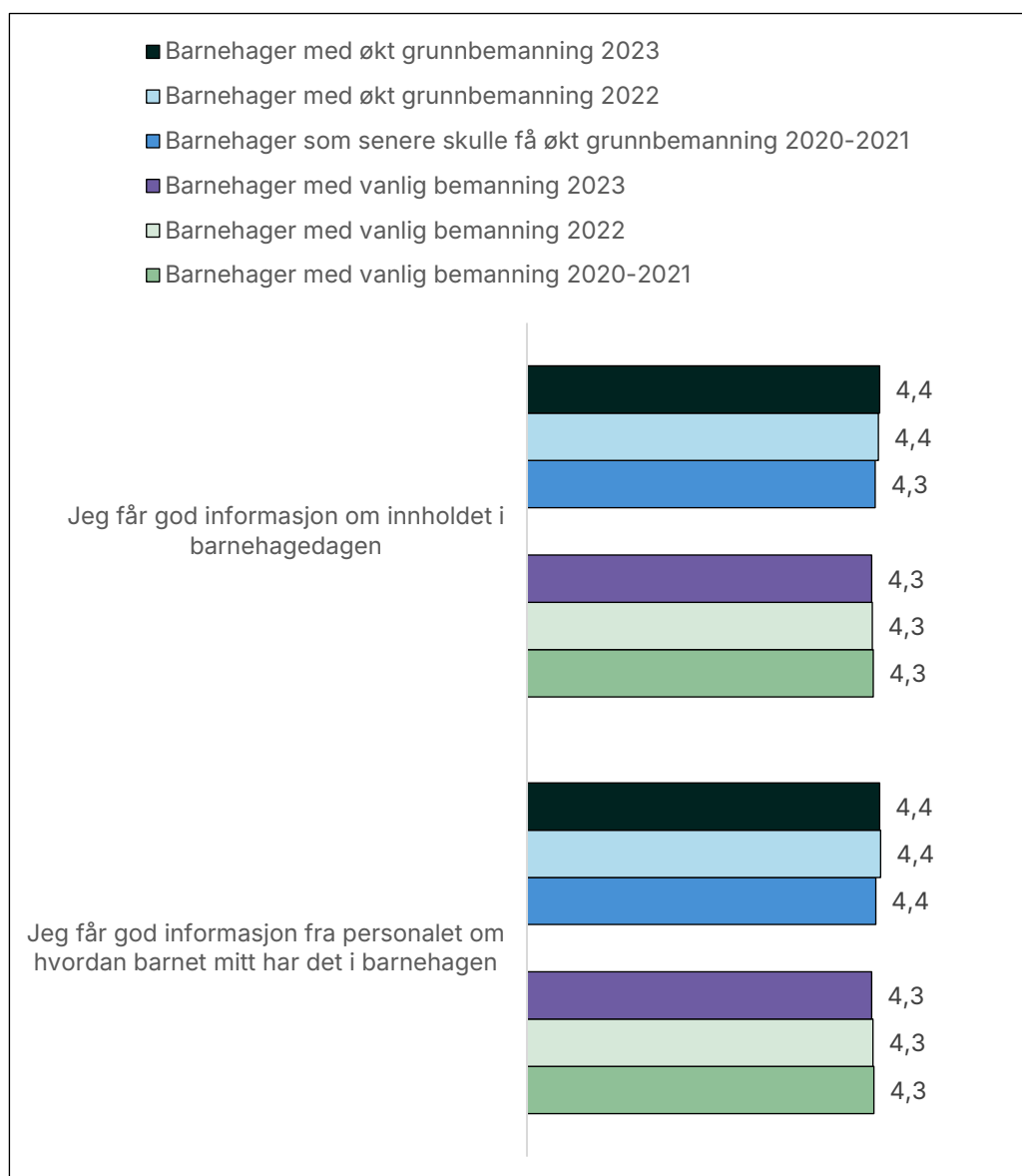
Som nevnt har foreldre begrenset innsikt i hvilken oppfølging og tilbud deres barn mottar til enhver tid. Spesielt gjelder det de som har små barn. Det de har god innsikt i, og som kan forme deres inntrykk av barnehagens tilbud, er hvordan de blir møtt når de følger barna til barnehagen om morgenen, og når de henter dem på slutten av dagen. Tilfredshetsundersøkelsene har enkelte spørsmål også om dette. Heller ikke når det gjaldt foreldrenes tilfredshet med informasjonen de fikk om innholdet i barnehagedagen, eller hvordan barnet deres hadde det i barnehagen, fant vi i nullpunktsanalysen forskjeller mellom svarene fra barnehager som senere ble valgt ut til å være med i forsøkene med ekstra ressurspedagog, og de som ikke har vært med i forsøket (figur 7.5). Slik er det også etter at forsøket har vært gjennomført (figur 7.5). Det er ikke signifikante forskjeller i tilfredsheten til foreldre i barnehager med ekstra ressurspedagog før forsøket ble startet, og etter at forsøket kom i gang, og det er heller ikke forskjeller i tilfredsheten til foreldre i barnehager med og uten ekstra ressurspedagog.

Figur 7.5 Foreldres tilfredshet med ulike former for informasjon i barnehager med og uten ressurspedagog før og etter at forsøkene startet. Bydel Gamle Oslo og Grünerløkka. 2018, 2022 og 2023



Foreldre i barnehager uten økt grunnbemanning og i barnehagene som fikk økt grunnbemanning, fikk de samme spørsmålene i 2020 og 2021. Da fant vi ingen forskjeller mellom foreldre i barnehagene som senere ble valgt ut til å være med på forsøket, og foreldre i barnehager som ikke ble valgt ut til å delta. Foreldrene svarer i gjennomsnitt det samme etter at forsøket har startet opp i barnehagen, i 2022 og 2023 (figur 7.6).

Figur 7.6 Foreldres tilfredshet med ulike former for informasjon i barnehager med ekstra bemanning og uten noen tiltak før og etter at forsøkene startet. Bydel Alna, Bjerke, Gamle Oslo, Grorud, Stovner og Søndre Nordstrand. 2020–2021, 2022 og 2023



7.2 Oppsummering

I dette kapittelet har vi sett nærmere på foreldres tilfredshet med barnehagene i bydelene som er med på de to forsøkene. Det er mulig å se for seg at ansatte i barnehager som opplever ekstra store levekårsutfordringer, får mer å gjøre og i mindre grad har mulighet til å følge opp barna så tett som foreldene ønsker. Selv om barnehagene som er valgt ut i de to forsøkene, hadde ekstra store levekårsutfordringer, var imidlertid foreldrene som har svart på tilfredshetsundersøkelsen i de utvalgte barnehagene, like

tilfredse som foreldrene i de andre barnehagene i de samme bydelene før forsøkene startet opp. Dette kapittelet viser at dette i hovedsak også gjelder etter at bemanningen har økt. Vi finner ingen forskjeller i tilfredsheten, på barnehagenivå, med noen unntak. Etter at forsøket med økt grunnbemanning kom i gang (i 2022 og 2023), finner vi at foreldrene i forsøksbarnehagene i større grad enn foreldre i barnehager som ikke deltar i forsøket, opplever at bemanningstettheten – antall voksne per barn – er tilfredsstillende. Dette er viktig og tyder på at formålet med forsøkene oppnås.

Videre finner vi at foreldrene i barnehagene som er med i forsøket med ekstra ressurspedagog, i større grad har inntrykk av at barnehagen tilrettelegger for deres barns språkutvikling i 2022 enn før forsøket ble startet opp. Dette er også et viktig funn, gitt forsøkets mål om å redusere sosiale forskjeller.

8 Avslutning og anbefalinger

I dette prosjektet har vi følgevaluert forsøkene med ekstra ressurspedagog og økt grunnbemanning i noen utvalgte barnehager i Oslo kommune. Bydelene og barnehagene som deltar i forsøkene med økt ressurspedagog og økt grunnbemanning, ligger i levekårsutsatte områder.

Vi har sett på hvordan forsøkene har vært organisert, om økt bemanning har påvirket sykefravær og vikarbruk, og hvordan det har påvirket barnehagenes arbeid med de sårbare barna og kvaliteten i barnehagen generelt. På bakgrunn av bydelenes og forsøksbarnehagenes erfaringer som er beskrevet i de foregående kapitlene, vil vi avslutningsvis peke på hva vi vurderer som de viktigste læringspunktene fra evalueringen. Vurderingene og anbefalingene kan være innspill til politikktutforming og videreutvikling av tiltakene, først og fremst i Oslo kommune, men vil også kunne bidra med kunnskap for andre kommuner med store levekårsutfordringer.

Målet med forsøkene med økt bemanning i Oslo kommune har vært todelt: for det første å utjevne sosiale forskjeller gjennom å styrke barnehagetilbudet i levekårsutsatte områder, for det andre å undersøke sammenhengen mellom økt bemanning, sykefravær og vikarbruk.

Vurderinger av forsøkenes måloppnåelse og våre anbefalinger baserer seg på erfaringer fra barnehager som har deltatt i forsøkene. Følgeevalueringen viser at både bydelene og barnehagene mener at forsøkene har hatt flere positive effekter, men at resultatene kan være vanskelige å kvantifisere eller måle direkte. Generelt er det etablert få kvantifiserbare effektmål for evalueringen av forsøkene, men andre effekter kan være vel så viktige – for eksempel forebyggende arbeid for barn som er i gråsonen, men som *ikke* ender med spesialpedagogiske tiltak, eller foreldre som får bedre kommunikasjon med barnehagen, som igjen bidrar til at barnet står bedre rustet til skolestart.

Barnehagene er ikke i tvil om at ressurser som gjør det mulig for dem å være tettere på både barn og foreldre, har positive effekter. Bedre muligheter til å vie hvert enkelt barn, og også deres foreldre, større oppmerksomhet ble løftet frem som noe av det aller viktigste med økt bemanning i den første rapporteringen (nullpunktsanalysen). Dette gir de aller fleste barnehagene uttrykk for at de har oppnådd i løpet av evalueringsperioden.

Organisering av forsøkene

Begge forsøksordningene handler om å øke bemanningen i barnehagene. Forsøkene har hatt en stor grad av frihet i hvordan de ekstra ressursene har blitt fordelt og brukt i den enkelte bydel og barnehage. Bydelene som er omfattet av forsøkene, har kunnet fordele ressursene til de barnehagene hvor de mener behovet er størst. I forsøket med økt grunnbemanning har barnehagene kunnet velge mellom å ansette flere eller redusere størrelsen på barnegruppene. Å redusere størrelsen på barnegruppene har bare vært mulig i områder der det er flere barnehageplasser enn barn. For flere av bydelene og barnehagene er det en utfordring og et mål å få flere barn i nærområdet til å gå i barnehage. Det er to av de elleve case-barnehagene i vår undersøkelse som har valgt å

reducere størrelsen på barnegruppene. Tilpassede løsninger ut fra eget behov og rekrutteringssituasjon er en fleksibilitet barnehagene har satt pris på.

Bydelene har i varierende grad vært involvert i rekrutteringsprosessene til de ekstra stillingene, det gjelder for begge forsøkene. Barnehagene har i de fleste tilfeller selv hatt hovedansvaret for å rekruttere, noe som etter vår vurdering har vært svært positivt, fordi det har gitt barnehagene mulighet til å rekruttere personer med ønsket kompetanse og personlige egenskaper. Barnehagene har valgt å rekruttere personer med forskjellig fagbakgrunn: barne- og ungdomsarbeidere, barnehagelærere og ulike fagpedagoger, for eksempel språkpedagog, idrettspedagog og barnevernspedagog. Dette har tilført barnehagene kompetanse på områder hvor de mener utfordringene er spesielt store.

I forsøket med ekstra ressurspedagog har stillingene vært midlertidige, noe som har bidratt til usikkerhet rundt videreføringen og flere som har sluttet underveis i forsøksperioden.

I begge forsøkene ser vi tydelig at det tar noe tid før forsøkene kommer ordentlig i gang. Det tar tid å rekruttere personer til stillingene, og det tar tid å innpasse ekstra ressurser i barnehagehverdagen. Flere barnehager har også gjort justeringer underveis i forsøket.

Sykefravær og vikarbruk

Sykefraværet er generelt høyt i barnehagesektoren, og vi finner i liten grad at forsøkene har endret sykefraværet i de utvalgte barnehagene. Det er flere grunner til dette, blant annet vil langtidssykefravær ofte være forårsaket av langtids slitasje, graviditet eller alvorlig sykdom. Det er liten grunn til å tro at ekstra bemanning i barnehagene vil endre på dette, i hvert fall på kort sikt. Vi pekte også innledningsvis på at oppstart under en pandemi har påvirket sykefraværet, og at det derfor kan være vanskelig å isolere hvilken effekt økt bemanning har hatt.

Vi finner imidlertid at langtidssykefraværet har gått noe ned i barnehagene med ekstra ressurspedagog, sammenlignet med de andre barnehagene i de samme bydelene. Vi finner til dels en motsatt endring i barnehagene som er med i forsøket med økt grunnbemanning.

I intervjuene gir barnehagene uttrykk for at 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. Med ekstra ansatte kan de likevel gjennomføre planlagte aktiviteter, og de får hverdagen til å gå rundt på en bedre måte. Dette understøttes også i spørreundersøkelsen blant styrerne i barnehager med økt grunnbemanning, hvor vi finner at det er færre som svarer at bruk av overtid og høyt sykefravær er et problem når vi spør to år ut i forsøksperioden, sammenlignet med hva de svarte ved oppstarten av forsøket.

Når det gjelder vikarbruk, må vi basere oss på hva barnehagene selv opplever. Her er tilbakemeldingene fra styrerne ganske unisone og klare på at økt bemanning har redusert behovet for vikarer ved korttidsfravær. Etter to år med forsøk er det klart færre styrere som svarer at de har behov for å hente inn vikarer, enn hva det var ved oppstarten av forsøket. Det var et krav i forsøkene at de ekstra ressursene ikke skulle dekke vikar

og sykefravær, men i og med at ekstra bemanning har bidratt til større fleksibilitet og gjort barnehagene mindre sårbare for korttidsfravær blant ansatte, har behovet for vikarer blitt redusert. Det var kun i én av case-barnehagene vi intervjuet, hvor vi fikk inntrykk av at den ekstra ressursen regelmessig ble brukt som vikar ved fravær.

Barnehagene forteller at det å få ukjente inn i barnehagen på kort varsel kan oppleves som en ekstra belastning, både for ansatte og barn. Med økt bemanning har det derfor vært lettere å få barnehagehverdagen til å fungere på en god måte, uten å måtte ta inn vikarer.

De ansattes kompetanse

Barnehagene viser til at økt bemanning har gjort det lettere for de barnehageansatte å delta i kompetansehevende tiltak. Det er lettere å få gjennomført plantiden for barnehagelærerne og å ha faglige møter. Det at barnehagene har hatt stor frihet til å ansette den kompetansen de har hatt behov for, har også bidratt til at andre fagbakgrunner har kommet inn i barnehagene, noe som oppleves som verdifullt. Språkpedagoger som kan arbeide med hele barnegruppen og ikke bare enkeltbarn, løftes frem som nyttig, men det gjelder også de som har kompetanse fra familie- og barnevern.

Selv om kravene til de ekstra ansattes fagbakgrunn var noe ulik i de to ordningene, finner vi i liten grad forskjeller mellom ordningene i vurderinger av kompetansen barnehagene er tilført. En forklaring på det kan være at også barnehagene i forsøket med økt grunnbemanning, hvor kravet var at de som ble ansatt, minst skulle ha kompetanse som barne- og ungdomsarbeider, ansatte mange fagpedagoger.

Barnehager som har valgt å ansette en språkpedagog, det gjelder i begge forsøkene, fremstår som særlig fornøyde med mulighetene forsøket gir til å styrke språkarbeidet, noe som nok reflekterer mange av de utfordringene disse barnehagene i levekårsutsatte områder i Oslo står overfor.

Tidlig innsats

Barnehagene som er med i forsøkene, har barnegrupper og til dels også foreldre med store utfordringer. Den økte bemanningen, og også det å få inn annen fagkompetanse, har bidratt til at barnehagene har kommet tettere på både barn og foreldre.

Barnehagene legger vekt på at det å dele barna inn i mindre grupper har vært positivt for samspillet mellom barn og ansatte og mellom barna i barnehagene. Både styrere, pedagogiske ledere og de som er ansatt i stillingene som ekstra ressurspedagog / økt grunnbemanning, er enige i at deltakelse i forsøket har gjort det mulig å jobbe bedre med tidlig innsats og spesielt med de barna som trenger ekstra oppfølging – ofte omtalt som gråsonerbarna. Økt bemanning gir bedre muligheter for å jobbe forebyggende og sette inn tiltak tidlig. Barnehagens vurdering er at det virker positivt, og at det kan gi færre barn med spesialpedagogiske vedtak på sikt.

Foreldrenes tilfredshet med barnehagene

Barnehagene som er med i forsøkene, gir uttrykk for at det å ha tett kontakt med foreldre kan være krevende, det handler om språk og om at foreldre kan være i utfordrende livssituasjoner. Barnehagene opplever imidlertid at økt bemanning har bidratt til et

tettere familiesamarbeid. De ansatte opplever å være mer tilgjengelige for foreldrene og å ha mer tid og ro til samtaler.

Vi har brukt Utdanningsdirektoratets tilfredshetsundersøkelse for å få tak i foreldrenes vurderinger. Vi finner at etter at forsøket med økt grunnbemanning kom i gang, er foreldre i forsøksbarnehagene i større grad enn foreldre i de andre barnehagene i samme bydeler fornøyd med bemanningstettheten, det vil si antall voksne per barn. Vi finner også at foreldre til barn som er med i forsøket med økt ressurspedagog, i større grad enn i de andre barnehagene i bydelen mener at barnehagen tilrettelegger for deres barns språkutvikling.

Forbedringspunkter

Vi har sett at bydelene og barnehagene som deltar i forsøkene, gjennomgående er veldig fornøyd og opplever at den økte bemanningen bidrar til et bedre barnehagetilbud. Det er likevel noen forbedringspunkter vi vil løfte frem. Det at stillingene i forsøket med økt grunnbemanning har vært lyst ut som faste stillinger, har vært positivt for mulighetene til å rekruttere personer med ønsket kompetanse og har bidratt til å skape ro og stabilitet i barnehagen. I forsøket med ekstra ressurspedagog har stillingene vært midlertidige, noe som har bidratt til usikkerhet om videreføringen og flere som har sluttet underveis i forsøksperioden.

Noen styrere etterlyser mer styring og klarere retningslinjer med stillingsbeskrivelser og dokumentasjon/rapportering på hva de ekstra ressursene brukes til. Mangel på retningslinjer og klarhet omkring hvilke forventninger kommunen og bydelene har til hva man skal oppnå gjennom forsøkene, kan også bidra til at resultatene av forsøkene blir uklare i enkelte av barnehagene.

I begge forsøkene ser vi tydelig at det tar noe tid før forsøkene kommer ordentlig i gang. Det tar tid å rekruttere personer til stillingene, og det tar tid å innpasse ekstra ressurser i barnehagehverdagen. Flere barnehager har også gjort justeringer i forsøket underveis. Det taler for at forsøkene bør ha en viss varighet, og at det kan ta noe tid fra det blir tatt beslutninger om å sette i gang denne typen forsøk, til man kan forvente at det vil gi noen klare resultater i en evaluering som den vi har gjort her.

Forsøkene er organisert på en slik måte at de kan rettes mot de barnehagene hvor behovet til enhver tid vurderes som størst. Barnehagene er klar over at de ekstra ressursene per i dag er knyttet til et forsøk og ikke er en permanent ordning. I de barnehagene hvor den ekstra ressursen nå er godt integrert i barnehagehverdagen som en del av grunnbemanningen, kan det gi noen utfordringer dersom forsøket avvikles eller stillingene besluttet overført til en annen barnehage. En klargjøring av retningslinjer og forventninger til barnehagene som deltar i forsøkene, fra kommunens og bydelens side kan være hensiktsmessig med tanke på hvilke resultater forsøkene kan forventes å gi.

8.1 Anbefalinger: Økt bemanning bidrar til et bedre barnehagetilbud i levekårsutsatte områder

Barnehagene som har deltatt i forsøkene med økt bemanning, ligger i levekårsutsatte områder. Det betyr at de har barnegrupper og foreldre som er preget av en opphoping av levekårsutfordringer. Det handler om språk, inntekt, bosituasjon og krevende livssituasjoner. Å styrke kvaliteten i barnehagetilbudet i slike områder har fått økt oppmerksomhet (Iversen & Nyhus, 2022; Løken et al., 2024). Generelt fremheves barnehage som viktig for barns oppvekst. Fra å være et selektivt tilbud til svært få barn er barnehage i dag nærmest et universelt velferdstilbud og betraktes som et første steg i utdanningsløpet. Det fremheves at barnehage er viktig for alle barn, men særlig for barn som vokser opp med levekårsutfordringer (Mogstad & Rege, 2009; Bråten et al., 2014; Løken et al., 2024).

Ekspertutvalget som lanserte sin rapport *Et jevnere utdanningsløp. Barnehage og skole/SFO som innsats mot ulikhet blant barn* i mars 2024, argumenterer for at bemanningen i barnehager bør økes, og de har som første prioritet at økt bemanning gjennomføres i barnehager der en stor andel barn kommer fra levekårsutsatte områder (Løken et al., 2024, s.137). At det å styrke barnehagetilbudet i levekårsutsatte områder er ekstra viktig, viser erfaringene fra forsøksordningene i Oslo kommune, slik de kommer frem i denne rapporten. Rapporten viser at effektene kan være betydelige – selv om de ikke er så lette å måle på kort sikt. Her trekker vi frem tre hovedfunn fra vår undersøkelse:

Økt bemanning bidrar til tidligere innsats

Å oppdage barn som trenger ekstra oppfølging tidlig, de vi har omtalt som gråsonerbarn, var en sentral forventning både i bydelene og barnehagene da forsøkene startet opp. Økt bemanning bidrar til at det er rom for tettere oppfølging av barn som trenger særlig oppfølging. Ansatte får mer tid til å observere barna i ulike situasjoner. Det bidrar til at de blir tryggere i kontakt med eksterne instanser, og det kan bidra til bedre og raskere samarbeid med eksterne instanser.

Å ha færre barn per ansatt i barnehager med barnegrupper (og også foreldre) med til dels store utfordringer gjør en forskjell. Både i barnehagene som har ansatt flere, og i de som har kunnet velge å redusere barnegruppen, er muligheten til å dele opp barna i mindre grupper og jobbe med færre barn noe som løftes frem. Det bidrar til at barnehagene kommer tettere på både barn og foreldre. De ansatte opplever at det er lettere å følge opp barna i mindre grupper og å tilpasse aktiviteter.

Økt bemanning bidrar til økt kompetanse i barnehagene

Å få andre faggrupper inn i barnehagen, som barnevernspedagog, språkpedagog, idrettspedagog, har bidratt med andre blikk og en ny kompetanse inn i barnehagene. Det er en kompetanse som kommer både barna og de øvrige ansatte til gode. Økt bemanning har også bidratt til at de ansatte kan delta i kompetansehevede tiltak.

Økt bemanning bidrar til stabilitet og fleksibilitet

Å ha flere ansatte har gjort barnehagene mindre sårbare for sykefravær. Det bidrar til at barnehagen kan gjennomføre aktiviteter også under fravær. Det er mer rom for å avlaste

og hjelpe hverandre i og på tvers av avdelinger. Det er også alltid flere kjente ansatte igjen sammen med barna når noen er syke.

Etter to år med forsøk er det klart færre styrere som svarer at de har behov for å hente inn vikarer, enn hva det var ved oppstarten av forsøket.

Det er mer ro og tid på avdelingene, og relasjonen mellom barn og ansatte og mellom barn blir bedre.

Avslutningsvis

Å utjevne sosiale forskjeller er et langsiktig mål som ikke lar seg måle etter fire år, og som heller ikke handler om barnehagetilbudet alene. Men at forsøkene har bidratt til å styrke barnehagetilbudet i områder med levekårsutfordringer, gir barnehagene som har deltatt, klart uttrykk for, formulert slik av en styrer i forsøket med økt grunnbemanning:

Dette har utgjort en forskjell. Av alle kompetansehevende tiltak kommunen har iverksett de siste ti årene, så er dette det tiltaket som har utgjort en forskjell i det daglige arbeidet med enkeltbarn, barnegruppe og fagmiljø.

Referanser

- Angrist, J. D. & Pischke, J.-S. (2009). *Mostly Harmless Econometrics*. Princeton University Press.
- Bråten, B., Drange, N., Haakestad, H. & Telle, K. (2014). *Gratis kjernetid i barnehager. Sluttrapport (Fafo-rapport 2014:44)*. Fafo.
- Bråten, M., Jensen, R. S. & Svalund, J. (2023). *Forsøk med økt bemanning i noen utvalgte barnehager i Oslo kommune (Delnotat 1. Fafo-notat 2023:01)*. Fafo.
- Eide, H. M. K. & Homme, A. (2019). «Jo flere vi er sammen ...» *En undersøkelse av organisering og arbeidsdeling i åtte barnehager med økt andel pedagoger (Rapport 15-2019)*. NORCE Samfunnsforskning.
- Guldbrandsen, L. P. & Eliassen, E. (2013). *Kvalitet i barnehager: Rapport fra en undersøkelse av strukturell kvalitet høsten 2012*. OsloMet.
- Hernes, L., Myrvold, T. M., Gulipnar, T., Os, E., Winger, N. & Zeiner, H. H. (2021). *Mulighetenes barnehage – Kvalitet i Oslo kommunes barnehager*. OsloMet.
- Iversen, J. M. V. & Nyhus, O. H. (2022). *Barn med særskilte behov: Statistikk og analyse fra Oslo kommune (SØF-rapport nr. 07/22)*. Senter for økonomisk forskning.
- Klepp, R. & Bjørnstad, E. (2019). *Økt barnehagelærertetthet og hverdagskvalitet i barnehagen (Skriftserie 2010 nr. 7)*. OsloMet.
- Løken, K. V., Sandsør, A. M. J., Drugli, M. B., Leiulfsrud, H., Bhuller, M., Størksen, I. & Torvik, F. A. (2024). *Et jevnere utdanningsløp. Barnehage og skole/SFO som innsats mot ulikhet blant barn (Rapport)*. Kunnskapsdepartementet.
- Mogstad, M. & Rege, M. (2009). *Tidlig læring og sosial mobilitet: Norske barns muligheter til å lykkes som voksne (Vedlegg 2 i NOU 2009: 10)*. Finansdepartementet.
- NOU 2009: 10. (2009). *Fordelingsutvalget*. Finansdepartementet.
- NOU 2010: 7. (2010). *Mangfold og mestring — Flerspråklige barn, unge og voksne i opplæringssystemet*. Kunnskapsdepartementet.
- NOU 2010: 8. (2010). *Med forskertrang og lekelyst. Systematisk pedagogisk tilbud til alle førskolebarn*. Kunnskapsdepartementet.
- NOU 2012: 1. (2012). *Til barnets beste. Ny lovgivning for barnehagene*. Kunnskapsdepartementet.
- Rolland, A. (2003). Brukernes tilfredshet eller tjenestenes kvalitet? *Tidsskrift for Velferdsforskning*, 6(1), 56–60.
- St. meld. nr. 41 (2008–2009). *Kvalitet i barnehagen*. Kunnskapsdepartementet.

Fafo

Institutt for arbeidslivs- og velferdsforskning

Borggata 2B, Oslo

Postboks 2947 Tøyen, 0608 Oslo

Sentralbord: 22 08 85 00

E-post: fafo@fafo.no

fafo.no

