



Kunnskapsdepartementet
Strategi for kompetanseutvikling i barnehagesektoren.
Sluttrapport

Dato: 2011-08-15

DOKUMENTINFORMASJON

Oppdragsgiver: Kunnskapsdepartementet
Rapportnavn: Strategi for kompetanseutvikling i barnehagesektoren. Sluttrapport
Utgave/dato: Endelig / 2011-05-16
Arkivreferanse: -

Oppdrag: 517903
Oppdragsbeskrivelse: Kartlegging i tre faser
Oppdragsleder: Tone H. Sollien
Fag: Analyse
Tema: Kompetanse i barnehagene
Leveranse: Analyse

Skrevet av: Tone Horne Sollien
Kvalitetskontroll: Torgeir Nyen, Fafo og Yngve Frøyen, Asplan Viak

Asplan Viak AS www.asplanviak.no

FORORD

Asplan Viak ved Yngve K. Frøyen og Tone H. Sollien har sammen med forskningsstiftelsen Fafo ved Torgeir Nyen vært engasjert av Kunnskapsdepartementet for å kartlegge arbeidet med kompetanseutvikling i barnehagesektoren. Tone H. Sollien har underveis skiftet arbeidsplass og deltatt i arbeidet fra Saga Corporate Advisors AS. Det har blitt levert tre delrapporter i kartleggingen i perioden 2008 til 2011. Denne rapporten utgjør sluttrapporten i kartleggingen.

Trondheim/Oslo, 15.08.2011.

Tone H. Sollien/Yngve K. Frøyen
Asplan Analyse/Asplan Viak

Torgeir Nyen
Fafo

INNHOLDSFORTEGNELSE

1. Innledning	5
2. Om kartleggingen	5
3. Strategiplanens mål og utforming	7
4. Kommunenes rolle som organisator styrket	9
5. Flere har deltatt i kompetansetiltak i strategiperioden enn tidligere	9
6. Tematiske prioriteringer	11
7. Strategien opplevd som viktig tross beskjedne midler	12
8. Opplevde resultater av kompetansetiltak	12
9. Strategimidlene er for få til å skape nye tilbud ved universiteter og høyskoler	13
10. Vanskelig å skille ut selvstendige effekter av strategien	14
11. Avsluttende refleksjoner	15

1. INNLEDNING

Kunnskapsdepartementet utarbeidet for perioden 2007-2010 en kompetansestrategi for barnehagesektoren kalt "Kompetanse i barnehagen. Strategi for kompetanseutvikling i barnehagesektoren 2007-2010". Strategien kom i kjølvannet av ny rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver. Strategien hadde som overordnet mål å videreutvikle barnehagen som lærende organisasjon med et aktivt forhold til kompetanseutvikling.

Gjennom strategiperioden har det blitt bevilget til sammen 108,8 mill.kr. i ekstra statlige midler. Disse midlene har vært kanalisert gjennom Fylkesmannen.

Asplan Viak og Fafo har på oppdrag fra Kunnskapsdepartementet utført en flerårig kartlegging av strategien. Det er levert tre rapporter i kartleggingen. Denne rapporten utgjør kartleggingens sluttrapport.

2. OM KARTLEGGINGEN

Målet med kartleggingen har vært å vurdere status for kompetansestrategien i starten, underveis og ved slutten av strategiperioden 2007-2010. Kartleggingen skulle også fremskaffe informasjon om resultater av satsingen.

Den første fasen av kartleggingen ble gjennomført i 2008. Den andre delen av kartleggingen ble gjennomført vinteren 2009/2010 og tredje og siste del av kartleggingen ble gjennomført våren 2011. Utvalg og svarprosenter blir gjort nærmere rede for i rapportene fra de ulike fasene, jf. vedlegg.

Problemstillinger i kartleggingens første fase var:

- Hvordan medvirker den nasjonale strategien til det lokale arbeidet med kompetanseutvikling i barnehagesektoren?
- Hvilke aktører er sentrale i å drive arbeidet med kompetanseutvikling i barnehagesektoren?
- Hvordan arbeider kommunene med å styrke sin rolle som barnehagemyndighet, og hvordan samarbeider ulike aktører (kommuner, fylkesmenn, universiteter og høyskoler) for å oppfylle målene i strategiplanen?
- På hvilken måte og med hvilke midler arbeides det for å bedre kompetansen hos de ansatte i barnehagene?
- Hvilke type tiltak og hvilke prioriteringer satses det på lokalt i oppfølgingen av strategien?

I denne fasen ble medarbeidere ved alle fylkesmannsembedene intervjuet. I tillegg ble det gjennomført en survey til kommunene og intervjuer med utvalgte informanter i kommuner og i universiteter og høyskoler.

Den overordnede problemstillingen for kartleggingens andre fase var:

- Hvilke endrede kompetanseutviklingstiltak for de barnehageansatte kan vi observere våren 2010 og hvilke effekter gir tiltakene i barnehagene?

Denne problemstillingen ble delt inn i følgende delproblemstillinger:

- Hva kjennetegner kompetansesituasjonen i barnehagene?
- Hvilke kompetanseutviklingstiltak gjennomføres i barnehagene?
- Kan vi observere endringer i kompetanseutviklingstiltak de siste årene?
 - Hvilke endringer er i tilfelle dette?
 - Skyldes eventuelle endringer strategiplanen for kompetanseutvikling?
- Hvilke andre forhold virker sammen med strategiplanen for å fremme kompetanseutvikling i barnehagesektoren?
- I hvilken grad kan vi si at kompetanseutviklingstiltakene fører til endring i praksis i barnehagene?

I denne delen av kartleggingen ønsket vi å oppnå en forståelse av hvordan kompetanseutviklingsstrategien påvirker kompetansesituasjonen i barnehagene. For å kunne belyse sammenhenger mellom tiltak, individuell læring og organisasjons- og praksisendringer, ble det benyttet personlige intervjuer i åtte kommuner i fire fylker. Det ble gjennomført intervjuer i to barnehager i hver kommune, til sammen 16 barnehager. Både ledelse og ansatte i barnehagene ble intervjuet. I tillegg ble også representanter for noen universiteter og høyskoler, sentrale fagforeninger og private barnehageeiere intervjuet.

I delrapport 3 ble mange av de samme problemstillingene som i delrapport 2 kartlagt, men denne gangen med bruk av surveydata, som i større grad gir grunnlag for å trekke konklusjoner om hvor gyldige ulike funn er for barnehagesektoren som helhet. Det ble også gjennomført en spørreundersøkelse til alle kommunene for å undersøke kommunenes arbeid med strategien i 2011 og videre planer for årene framover. I tillegg ble det brukt data hentet fra Lærevilkårsmonitoren, som er en årlig kartlegging av vilkårene for voksnes læring med særlig vekt på læring i arbeidslivet.

De sentrale problemstillingene for delrapport 3 var:

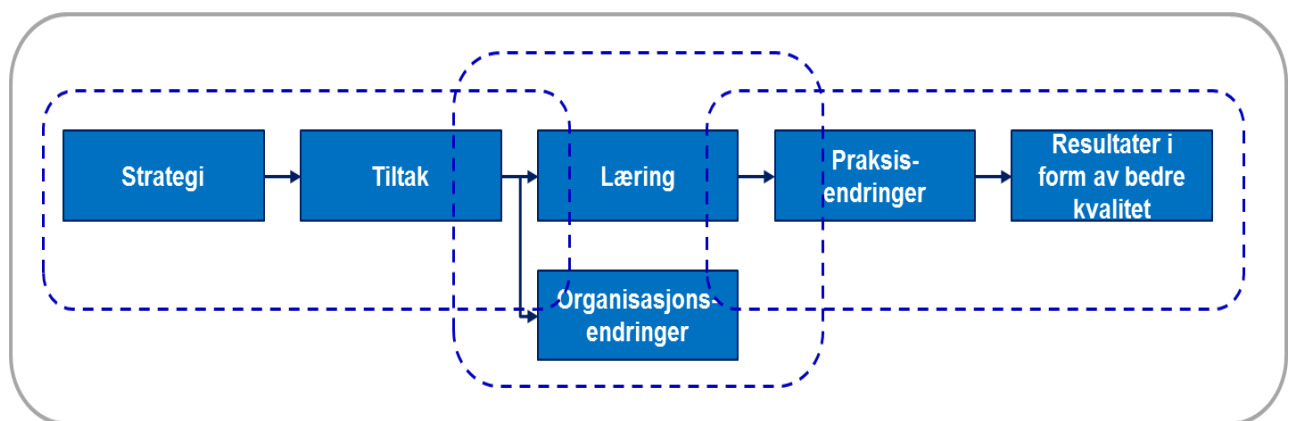
- Hvilke typer kompetanseutviklingstiltak har blitt gjennomført i strategiperioden?
- Hvilke effekter har tiltakene hatt på de ansattes kompetanse og praksis?
- I hvilken grad har strategien påvirket kompetanseutviklingen?

I kapitlene 3 til og med 10 sammenfattes funn i de tre delrapportene.

3. STRATEGIPLANENS MÅL OG UTFORMING

Strategiplanen hadde som mål å styrke de ansattes kompetanse innenfor prioriterte satsingsområder og det mandatet loven og rammeplanen gir. Barnehageeier og kommunen som barnehagemyndighet skulle få en sterkere rolle i kompetanseutviklingsarbeidet, og det skulle utvikles praksisrettet og forskningsbasert kunnskap om barnehagen i et samarbeid mellom barnehagen og relevante forskningsmiljø.

Den nasjonale strategiplanen var forventet å virke på kvaliteten i barnehagen gjennom en kjede av elementer, fra det sentrale strategidokumentet gjennom tiltak, organisering og prosesser til resultater i barnehagene.



Figur 1 Sammenheng mellom kompetanseutviklingsstrategi og forventede resultater i barnehagene

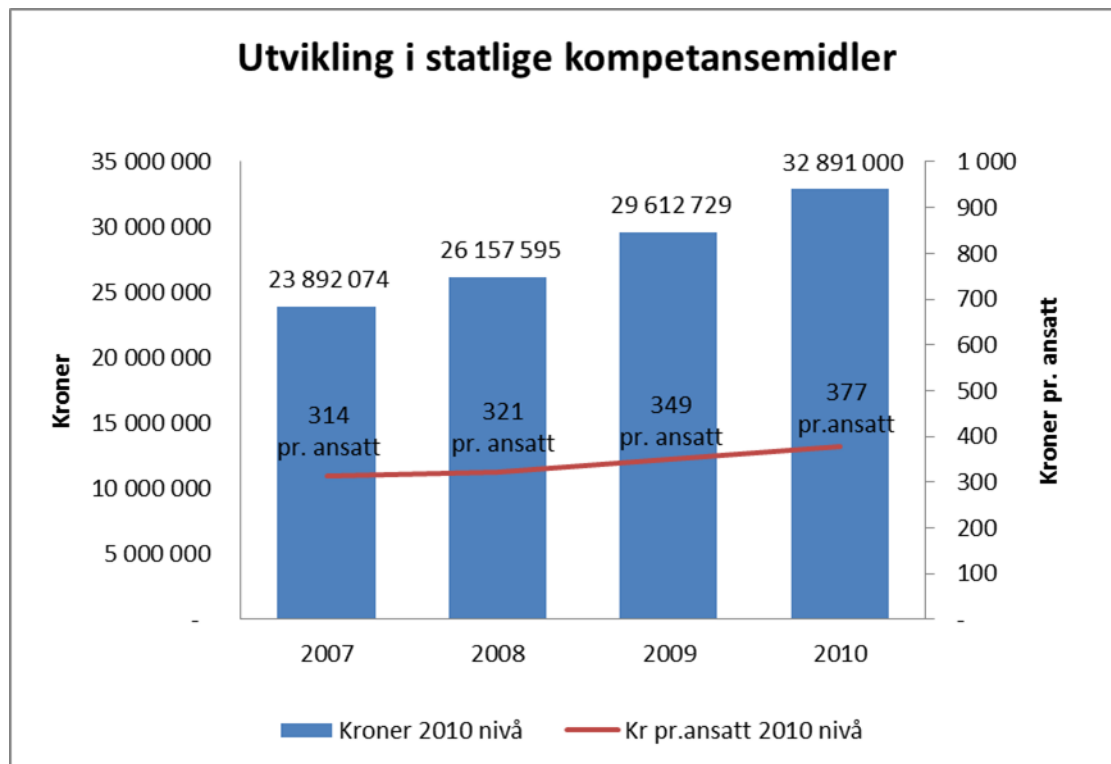
Tiltakene som hadde utgangspunkt i strategien ble forventet å gi læringseffekter hos de ansatte i barnehagene. Denne læringen kan føre til at de ansatte endrer praksis, enten individuelt ved at den enkelte endrer måten han/hun utfører arbeidet eller forholder seg til barna på, eller kollektivt, ved at læringen fører til endrede rutiner, aktiviteter eller arbeidsmåter i barnehagen. De kollektive endringene behøver ikke nødvendigvis bli nedfelt i planer og regler, men kan også komme til uttrykk i mer uformelle normer om at "slik gjør vi det her". Praksisendringene kan bidra til å gi en bedre oppfyllelse av resultatmål overfor barna. I tillegg er det en mer indirekte virkningsvei, ved at det kan skje endringer i barnehagen som organisasjon, som skaper bedre vilkår for de ansatte til å lære av egen og andres praksis. På lengre sikt vil slike endringer kunne bidra til økt læring som i sin tur slår ut i praksisendringer.

Det har vært fire satsingsområder i strategiplanen:

- **Pedagogisk ledelse** for å styrke barnehagen som pedagogisk virksomhet og som lærende organisasjon.
- **Barns medvirkning** fastslås i Barnehagelovens § 3, og krever at personalet har kompetanse til å fremme, være oppmerksom på og ta hensyn til barns uttrykk og innspill.

- Satsingsområdene **språkmiljø og språkstimulering** og **samarbeid og sammenheng mellom barnehage og skole** ble ansett som viktige for barnets muligheter til å delta aktivt i fellesskap med andre og til livslang læring.

Det har fulgt statlige midler til gjennomføringen av strategien:



Figur 2 Utvikling i statlige kompetansemidler tilknyttet strategien i perioden 2007-2010. Budsjett .Kilde: Kunnskapsdepartementet.

Barnehagesektoren har økt sin kapasitet i løpet av strategiperioden. Det statlige tilskuddet har også økt gjennom perioden, både totalt og per ansatt. Økningen er mindre per ansatt enn totalt.

Kartleggingen har vist at de statlige kompetansemidlene nådde ut til de fleste kommuner i landet. Utbredelsen av kompetanseutviklingsmidlene hadde imidlertid sammenheng med hvilke tildelingskriterier fylkesmennene la til grunn for fordeling av de statlige midlene. De fleste fylkesmennene la til grunn samme modell for tildeling av midler til kommunene som Kunnskapsdepartementet hadde gjort i fordeling av midler til fylkene. I de fleste tilfeller besto det meste av fylkesmannens søknadsbehandling i å sjekke at formelle prosedyrekrav til søknadene er oppfylt, for deretter å fordele midlene til kommuner eller regionale nettverk etter objektive kriterier. Det fantes imidlertid noen unntak. Tre fylkesmannsembeder valgte i 2007/2008 å legge skjønn til grunn for søknadsbehandlingen og ga avslag på søknad om midler fra kommunene på faglig grunnlag.

Det ble brukt flere midler (statlige og kommunale) på kompetanseutviklingstiltak i 2008 enn i 2006, og det ble også brukt flere midler i 2010 enn i 2008, selv om endringen var mindre i den siste perioden enn i den første delen av strategiperioden. Kommunene begrunner i hovedsak økt bruk av midler til dette formålet med ekspansjon av sektoren. Det blir imidlertid også pekt på at større fokus på kvalitet i sektoren medfører økte behov for kompetanseutvikling hos de ansatte.

4. KOMMUNENES ROLLE SOM ORGANISATOR STYRKET

Gjennom hele strategiperioden har det vært registrert at fellestiltak i form av seminarer og lignende kompetanseutviklingstiltak har vært utbredt som kompetansetiltak i sektoren. Fellestiltak oppleves som nyttig på den måten at flere i samme barnehager hører og lærer det samme. Samtidig har erfaringer fra skolesektoren, der denne type kompetansetiltak var mer benyttet tidligere, vist at slike tiltak kan gi mindre effekt på praksis.

Den andre delen av kartleggingen, som ble foretatt vinteren 2009/2010 og var basert på dybdeintervjuer i et utvalg barnehager og kommuner¹, ga indikasjoner på at kommunens rolle som organisator av kompetanseutviklingstiltak hadde blitt styrket de siste årene. Flere av de kommunale barnehagene og kommunene som hadde satset på kommunale fellestiltak ga uttrykk for at det særlig var de kommunale fellestiltakene det var blitt mer av i strategiperioden. Også private barnehager omfattes i stor grad av kommunale fellestiltak.

Det ble videre påpekt at prosessene for å bestemme kompetanseutviklingstiltak ikke hadde endret seg vesentlig i kommunene i utvalget, men at det var en tendens til at flere beslutninger om kompetanseutvikling ble fattet enten på kommunalt nivå eller på ledelsesnivå i barnehagene. Tidligere var det ofte enkeltstående tiltak som dominerte kompetanseutviklingen. Vi fant imidlertid noe variasjon i vårt materiale på dette området.

5. FLERE HAR DELTATT I KOMPETANSETILTAK I STRATEGIPERIODEN ENN TIDLIGERE

Flere barnehageansatte har deltatt i kompetanseutviklingstiltak i strategiperioden enn før. Dette gjelder i omtrent like stor grad for ansatte i private barnehager og ansatte i kommunale barnehager. Spørreundersøkelsen til de barnehageansatte våren 2011 viste at mange barnehageansatte har deltatt i videreutdanning som gir formell kompetanse i løpet av fireårsperioden strategien har vart. Et klart flertall av de ansatte har deltatt i kurs og annen opplæring i løpet av det seneste året. Kompetanseutviklingen har omfattet både førskolelærere/pedagoger, barne- og ungdomsarbeidere og assistenter, selv om deltakelsesandelene er høyest blant de med høyere utdanning.

Lærevilkårsmonitoren gir mulighet for å måle om det har skjedd en endring i andelen førskolelærere som deltar i kompetanseutvikling gjennom strategiperioden. Dessverre er det ikke mulig å måle andre ansattegrupper på samme måte. Monitordata viser at det har skjedd en økning både i andelen førskolelærere som deltar i formell videreutdanning og som deltar i

¹ Det ble intervjuet en kommunal og en privat barnehage i hver kommune.

kurs og annen opplæring som ikke gir formell kompetanse. Andelen førskolelærere som har deltatt i formell videreutdanning økte fra 10 prosent i 2005 til 15 prosent i 2009, mens andelen førskolelærere som deltok i kurs og annen opplæring, økte fra 66 prosent i 2005 til 74 prosent i 2009. I 2010 gikk andelen som hadde deltatt i formell videreutdanning ned til 13 prosent, mens andelen som hadde deltatt i kurs og annen opplæring falt til 71 prosent. Tallene for 2010 ligger likevel over 2005-tallene både når det gjelder videreutdanning og kurs og annen opplæring.

Selv om deltakelsen i videreutdanning som oftest stammer fra et individuelt initiativ, legger arbeidsgiver i ganske stor grad til rette for at pedagogiske ledere/styrere kan delta. Derimot legger arbeidsgiverne i mindre grad til rette for at assistenter/barne- og ungdomsarbeidere kan delta i videreutdanning. Uansett om man ser på stillingstype eller på utdanningsbakgrunn, er det en klar forskjell mellom førskolelærergruppa på den ene siden og assistent/fagarbeidergruppa på den andre. Pedagogisk ledelse var et satsingsområde i strategien. Kommunene og andre barnehageeiere synes derfor å ha en politikk for å videreutdanne førskolelærere og å kvalifisere andre med høyere utdanning, men i mindre grad en bevisst politikk for å oppkvalifisere assistenter til å bli barne- og ungdomsarbeidere eller drive annen videreutdanning av assistenter.

Når det gjelder kurs og annen opplæring, viser ansatteundersøkelsen 2011 at opplæringen som skjer i selve barnehagen i de fleste tilfellene omfatter alle ansatte som jobber med barn i barnehagen, uansett stilling og utdanningsbakgrunn. Om lag to av ti pedagogiske ledere/styrere har deltatt i egne tiltak for førskolelærere, mens en av ti assistenter/barne- og ungdomsarbeidere har deltatt i egne tiltak for assistentgruppen.

Opplæringstilbud som gis *i kommunen* blir i om lag fem av ti tilfeller gitt felles for både førskolelærere og assistenter. En av fire i pedagogiske leder/styrergruppen deltok i egne tilbud for førskolelærergruppen, og en tilsvarende andel blant assistenter/barne- og ungdomsarbeidere deltok i egne tiltak for assistentgruppen

Opplæring som gis av *private barnehageeiere* fordeler seg grovt sett med to tredjedeler fellestiltak for begge ansattegrupper og en tredjedel separate tiltak for henholdsvis pedagogiske ledere/styrere og assistenter/barne- og ungdomsarbeidere. Antallet personer tallene baserer seg på er lavt, så anslaget er usikkert.

I de aller fleste tilfellene (ni av ti) deltar man sammen med andre fra sin barnehage når man deltar på tiltak på kommune- eller eiernivå. Ofte er det mange fra barnehagen som deltar.

Opplæringstilbudene barnehageansatte har deltatt i på *høyskoler, universiteter eller hos private kursarrangører* er som oftest (åtte av ti) tilrettelagt for barnehageansatte, og er bare mer unntaksvis ordinære utdanningstilbud. Også i disse tilbudene deltar man gjerne sammen med noen andre fra sin barnehage, enten mange eller en eller to til.

Vilkårene for uformell læring i barnehagen, målt som tilbakemelding fra overordnede, diskusjon med kolleger og kontakt med eksterne, er generelt gode. I Lærevilkårsmonitoren finnes det et etablert mål for "læringsintensivt arbeid". Et læringsintensivt arbeid er et arbeid som gir gode vilkår for uformell læring, og kjennetegnes ved at det både stilles høye krav til læring i jobben og at det finnes gode muligheter for å lære seg det man trenger å lære. Andelen med et slikt læringsintensivt arbeid blant førskolelærerne har endret seg fra 61 prosent i 2005 til 65 prosent i 2008. Endringen er likevel ikke statistisk pålitelig.

Målt ut fra de ansattes subjektive opplevelse, er omfanget av kompetanseutvikling økende. Om lag en av tre barnehageansatte mener at de har deltatt mer i løpet av strategiperioden og at mulighetene for kompetanseutvikling har blitt bedre. Dette gjelder både førskolelærere og barne- og ungdomsarbeidere og assistenter. Et mindretall opplever imidlertid at de deltar mindre og har fått dårligere muligheter.

6. TEMATISKE PRIORITERINGER

Av de prioriterte områdene i strategiplanen viser både spørreundersøkelsene til kommunene foretatt i 2008 og 2011 og dybdeintervjuene i et utvalg barnehager og kommuner i vinteren 2009/2010, at de fleste områdene har vært prioritert av svært mange kommuner.

Ansatteundersøkelsen i 2011 viser at temaene språk, ledelse og atferd² skiller seg ut med deltakelsesandeler på 35-40 prosent blant pedagogiske ledere og styrere. Om lag en av fire har deltatt i kurs om barns medvirkning det siste året.

Blant assistentene er det språk, atferd og barns medvirkning som er temaene som klart flest har deltatt i kurs om (27-30 prosent).

Relativt sett har mer av opplæringen for assistenter og barne- og ungdomsarbeidere hatt barns medvirkning som tema enn opplæringen for pedagogiske ledere/avdelingsledere, hvor språk, ledelse og atferd i større grad dominerer.

Området sammenheng og samarbeid mellom barnehage og skole er området som nevnes av færrest som et hovedinnsatsområde i kompetanseutviklingsarbeidet. Samtidig fant vi stor bredde av tema som har vært berørt av ulike kompetanseutviklingstiltak. Sosial kompetanse, veiledning, pedagogisk dokumentasjon, barns medvirkning, minoritetsspråklige, bruk av naturen, samlingsstund, Reggio Emilia-pedagogikk, intern kommunikasjon, IKT og likestilling har også gjennomgangstema. I tillegg har det foregått kompetanseutvikling på områder som ikke er spesifikke barnehageområdet, men omhandler ledelsesutvikling, HMS, team og teamutvikling etc.

I både undersøkelsen til de ansatte i 2011 og undersøkelsen til de barnehagefaglige ansvarlige samme år framgår det at ledelse og språk og språkstimulering har vært viktige områder for kompetanseutvikling, men for øvrig er det et ganske stort sprik mellom svarene fra de to undersøkelsene. Langt flere ansatte nevner atferd og sosial kompetanse som tema for kurs og opplæring, noen færre nevner barns medvirkning og kun et lite mindretall av de ansatte nevner samarbeid og sammenheng mellom barnehage og skole (11 og 3 prosent i ulike grupper, kontra 60 prosent av kommunene). Tiltak som organiseres av kommunen er en viktig del av kompetanseutviklingen i barnehagene, men det skjer også kompetanseutvikling i tillegg til dette. Kanskje atferd og sosial kompetanse i større grad er tema som det jobbes med ute i den enkelte barnehage. Ulike respondentgrupper vil dessuten ha ulike referanserammer. Ansvarlige på kommunenivå vil trolig ha strategien og dens prioriterte områder lengre framme i bevisstheten når de svarer enn de ansatte. Ulik tidsreferanse kan også spille inn. Mens det spørres om hva som er kommunens

² Betegnelsene er ikke de samme som ble benyttet i strategien, men ble brukt i undersøkelsen. Strategien bruker betegnelsene språkmiljø og språkstimulering og pedagogisk ledelse. I tillegg er atferd ikke et begrep som benyttes av barnehagemyndighetene. Begrepet sosial kompetanse dekker mye av det som kommer inn under begrepet atferd i denne undersøkelsen.

hovedinnsatsområder (noe som kan omfatte en lengre planperiode enn ett år), er ansatte spurt om tema for kurs og opplæring det siste året.

7. STRATEGIEN OPPLEVD SOM VIKTIG

Strategien bidro til positive opplevelser av økt anerkjennelse av arbeidet som utføres i barnehagene. Dette ble framhevet i intervjuer med både fylkesmennsembeder, kommuner og barnehager. Ved at myndighetene stiller krav til innholdet i arbeidet som utføres, øker den generelle bevisstheten om sammenhengen mellom kompetanse og kvalitet. Som i skolesektoren bidrar strategien til å sette kompetanseutvikling på dagsorden. Kartleggingen kan tyde på at det i seg selv er viktig for å få kommunene til å satse på kompetanseutviklingstiltak.

Arbeidsgiver er ansvarlig for at virksomheten innehar den nødvendige kompetansen til å drive i tråd med bestemmelsene i lov og forskrift. Samtidig har kommunen som barnehagemyndighet ansvar for å sikre et helhetlig tilbud som er av god kvalitet og er tilpasset lokale behov. God kompetanse i form av riktige kunnskaper, ferdigheter og holdninger er viktig for kvaliteten i barnehagene. Ansvar for kompetanseutvikling synes derfor delt mellom barnehageeier og kommunen som barnehagemyndighet. Spørreundersøkelsene og personlige intervjuer viste at kommunene i hovedsak har vært bevisste sitt ansvar som barnehagemyndighet i forvaltningen av de statlige midlene som har fulgt med strategien. Kommunene har inkludert både kommunale og private barnehager i kompetansetiltak som er finansiert med disse midlene. Dette gjelder særlig organisering av fellestiltak for alle, men også i mange tilfeller ved tildeling av midler til enkeltbarnehager.

Det er imidlertid ikke mulig å fastslå hvorvidt strategien har medført at kommunene i løpet av strategiperioden har økt eget økonomisk bidrag til kompetansetiltak som kommer ansatte i både private og kommunale barnehager til gode. Åpne svar i surveyene samt personlige intervjuer indikerer at en del kommuner ikke ser det som sin oppgave selv å bevilge kompetansemidler som også kommer private barnehager til gode. Dette blir ansett å tilhøre eier-/arbeidsgiveransvaret.

8. OPPLEVDE RESULTATER AV KOMPETANSETILTAK

Rapporten fra kartleggingens andre fase viste at den klareste effekten av kompetansetiltak i barnehagene var at man mange steder har blitt mer bevisst hva som gjøres og hvorfor i samspillet med barna. Dels kan det være at man forstår aktiviteter man hadde på en annen måte, dels kan det være at man utvider repertoaret av aktiviteter. I flere barnehager har de ansatte fått et økt refleksjonsnivå om barns utvikling, slik de opplever det selv. Økt bevissthet kan også gjøre at man kan velge andre handlemåter i ulike situasjoner, for eksempel lytte mer aktivt til barna (barns medvirkning). Det var ingen signifikante forskjeller mellom ansatte i kommunale og private barnehager med hensyn til opplevde resultater.

Det var også en god del konkrete eksempler på endringer av aktiviteter som følge av kompetanseutviklingstiltak, for eksempel når kurs er ledsaget av materiell. I flere barnehager er det likevel vanskelig for personalet å beskrive om og hvordan tiltakene har påvirket praksisen overfor barna. Dette kan også skyldes at type kompetanseutviklingstiltak kan virke

mer indirekte overfor barna, som for eksempel i en kommune hvor det er satset mye på teamutvikling, motivasjon og ledelse. I tillegg opplever de barnehageansatte at "hverdagen innhenter deg når du skal følge opp". De ansatte mener at effekten på praksis øker dersom man er flere ansatte som deltar på det samme kompetansetiltaket og tilegnet kompetanse følges opp i ettertid i barnehagen.

I spørreundersøkelsen til de ansatte i 2011 kom det fram at mange ansatte opplever at kompetanseutviklingstiltakene har ført til økt forståelse og forbedringer i måten man selv arbeider på. Færre, men fremdeles mange, rapporterer også om at det har skjedd forbedringer i måten man samarbeider på og i hvordan man organiserer og planlegger arbeidet.

I surveyen til kommunene i 2011 fikk de barnehagefaglige ansvarlige spørsmål om de hadde kunnet observere resultater av iverksatte kompetanseutviklingstiltak. Svarene viser at kommunene særlig har observert mer fornøyde styrere som følge av kompetanseutviklingstiltakene. De har også observert flere positive tilbakemeldinger gjennom enkelthenvendelser, media etc. og bedre resultater i medarbeiderundersøkelser. En noe mindre andel har fått flere førskolelærere og bedre resultater i brukerundersøkelsene. Langt færre svarer at de har kunnet observere mindre turnover, mindre sykefravær eller færre dispensasjoner i barnehagene som følge av de gjennomførte kompetansetiltakene. Ellers er det flere som påpeker at det er krevende å evaluere effekten av kompetanseutviklingstiltak.

9. STRATEGIMIDLENE ER FOR FÅ TIL Å SKAPE NYE TILBUD VED UNIVERSITETER OG HØYSKOLER

Intervjuer med universiteter og høyskoler og kommuner har vist at samarbeidet mellom kommunene og universiteter og høyskoler har vært preget av at midlene er begrensede. Intensjonen om at kommunenes etterspørsel skal medvirke til at universiteter og høyskoler tilpasser tilbudet til behovet i barnehagene blir vanskeligere å nå når midlene er begrensede. Mindre kommuner med små midler har liten etterspørselskraft alene. Det blir også vanskelig for universiteter og høyskoler å tilby skreddersøm når midlene er begrensede. Svarene i surveyen viser at det er en stor etterspørsel i kommunene etter skreddersydde tilbud. Kommunesurveyen i 2011 viser også at det er en del kommuner som får slike skreddersydde tilbud.

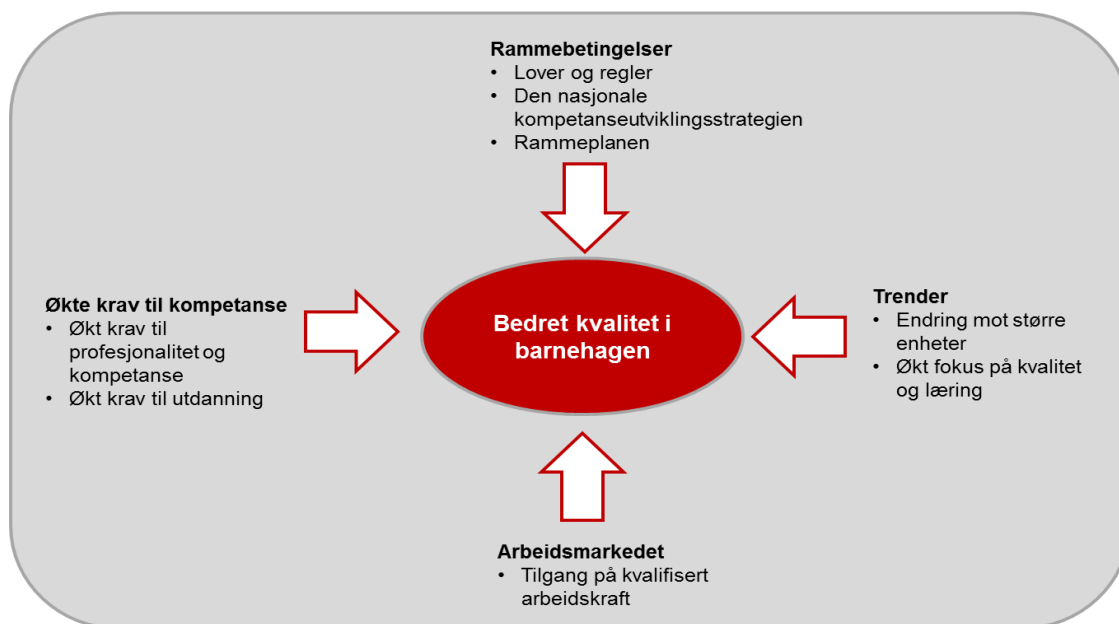
Utdanningsinstitusjonene i utvalget i denne undersøkelsen mener de har blitt mer bevisste på barnehagenes kompetansebehov etter at rammeplanen og strategien kom. Institusjonene gir likevel uttrykk for at det ikke har skjedd noen klar økning i etterspørselen etter tilbud, i motsetning til hva som skjedde i skolen etter innføringen av skolens kompetanseutviklingsstrategi.

Strategiplanen hadde også et mål om at det skulle utvikles praksisrettet og forskningsbasert kunnskap om barnehagen i et samarbeid mellom barnehager og relevante forskningsmiljø. I kartleggingen er det få indikasjoner på at dette er et prioritert område ved bruk av kompetanseutviklingsmidler. Utviklingsprosjekter i barnehagene blir i noen grad trukket fram, og høyskolene er involvert i noen av disse. I Hordaland har fylkesmannen blitt enige med kommunene om at 30 prosent av de statlige midlene skal fordeles til utviklingsprosjekter i

barnehagene. Når det gjelder forskning (som også har en kompetansetiltakskomponent), virker det som det er de tradisjonelle finansieringskanalene som universitets- og høyskoleinstitusjonenes grunnfinansiering, midler fra Norges forskningsråd og midler knyttet til praksisavtaler med barnehagene som finansierer slik forskning.

10. VANSKELIG Å SKILLE UT SELVSTENDIGE EFFEKTER AV STRATEGIEN

Strategiplanen virker i en sammenheng med andre faktorer som påvirker kompetanseutvikling i sektoren, for eksempel barnehagefaglig kompetanse på kommunenivået, eiers økonomiske handlingsrom, barnehagenes utgangspunkt mht. formell kompetanse og stabil arbeidskraft, ledelse i barnehagene osv. Alt dette er faktorer som virker sammen med strategien i forhold til å påvirke kommuners og barnehagers prioritering av omfang og type tiltak og hvilke effekter de får.



Figur 3 Faktorer som virker inn på kvalitet i barnehagene.

Gjennom survey og intervjuer i den første delrapporten ble det funnet indikasjoner på at implementeringen av ny rammeplan i 2006 hadde hatt selvstendig betydning for satsingen på kompetanseutviklingsarbeidet i kommunene. Mange tiltak og tilbud kom i gang som følge av rammeplanen. Fagområdene i rammeplanen medvirket til å øke bevisstheten rundt hvilken kompetanse barnehagene besitter på de ulike områdene og dermed øke etterspørselen etter kompetanseutviklingstiltak også på ulike fagområder.

Sammenfallende med strategiperioden, har det vært en utvikling i barnehagepolitikken og barnehagesektoren i retning av et større fokus på kvalitet og innhold. En av våre informanter kalte det "en utvikling mot en større profesjonalitet i sektoren". Ny barnehagelov og ny

rammeplan har vært viktige styringsvirkemidler. Strategien var ment å støtte opp om formål, intensjoner og tema i lov og rammeplan. Det er derfor ikke overraskende at det kan være vanskelig å observere selvstendige effekter av selve strategiplanen.

Strategiplanen skiller seg imidlertid fra de andre styringsvirkemidlene på noen viktige områder. Strategiplanen har en relativt utførlig omtale av ulike aktørers roller og ansvar i kompetanseutviklingsarbeidet i barnehagesektoren. Blant annet omtales kommunenes roller og ansvar, både som barnehagemyndighet og som barnehageeier. Barnehageeieres ansvar for ansattes kompetanseutvikling omtales også. Et flertall av barnehagene i vår undersøkelse opplever en økt forventning fra kommunen sentralt om å delta på kommunale felles kompetansetiltak, også i mange tilfeller de private barnehagene. Denne økte aktiviteten kan sies å være et resultat av strategien.

Strategiplanen er også svært tydelig på at alle ansatte i barnehagene skal inkluderes i kompetanseutviklingen. I våre casekommuner så vi en klart økt bevissthet om betydningen av å inkludere alle grupper i kompetansetiltakene, også sett i forhold til å lykkes med praksisendringer i barnehagene. Dette kan tenkes å være et resultat av strategien vektlegger inkludering av alle ansattegrupper.

Et annet funn som kan tolkes som en effekt av strategien er den relativt høye graden av samsvar mellom strategiens tematiske prioriteringer og hvilke tema som det faktisk har vært drevet opplæring innenfor. Selv om det kan virke sannsynlig at temavalget er påvirket av strategien, kan vi ikke dokumentere at barnehageeierne ikke ville ha gjort disse prioriteringene også på egenhånd. I intervjuene som ble gjort i forbindelse med delrapportene 1 og 2, ble det nevnt fra flere barnehageeiere at de uansett ville ha prioritert disse temaene, uavhengig av strategien. En undersøkelse fra Høyskolen i Vestfold (Moser et al 2006) viser dessuten at språkstimulering og barns medvirkning også den gang var blant de områdene som det ble drevet mest kompetanseutvikling i, mens færre barnehager i stor grad satset på opplæring i pedagogisk ledelse. Overgang og sammenheng barnehage og skole var både den gang og nå et tema som lokalt ble lavere prioritert og mer på linje med en rekke andre temaer.

Mange barnehageansatte opplever at kompetansetiltak i strategiperioden har forbedret deres egen måte å arbeide på, og en del mener også at tiltakene har påvirket trekk ved barnehagen som helhet. Vi har imidlertid ikke holdepunkter for å si om praksiseffekten av tiltak er økende, ettersom vi ikke har sammenlignbare undersøkelser å jmføre med. Også tidligere undersøkelser i barnehager tyder på at tiltakene har hatt effekt på praksis (Moser et al 2006).

11. AVSLUTTENDE REFLEKSJONER

Strategiplanen har hatt brede målsettinger rettet mot en rekke aktører både i sektoren og utenfor sektoren. Det har ikke vært en del av kartleggingen å vurdere strategiplanen. Avslutningsvis vil vi likevel reflektere litt rundt hva kartleggingen har avdekket og reist av spørsmål om strategiplanen som virkemiddel for måloppnåelse.

Intensjonen og målsettingen med strategiplanen har vært tydelig for alle aktører. Målet har vært en kompetanseheving for ansatte i hele barnehagesektoren. Dette skulle oppnås både ved tilførsel av midler og bevisstgjøring av kommunemyndighetsnivået, uten at dette

reduerte barnehageeiers ansvar for kompetanseutvikling for de ansatte. I tillegg skulle strategien bidra til at universitets- og høyskolesektoren i større grad kunne tilby både undervisningsressurser og forskning som er nødvendig for en kompetanseøkning i barnehagesektoren. Strategien har derfor vært preget av ambisiøse og brede målsettinger. Samtidig har ressursene og virkemidlene i strategien vært begrensede, sett både i forhold til midler per ansatt og i forhold til tilsvarende strategi i skolesektoren 2005 til 2008. Ambisjonene i strategiplanen kan nok delvis forklares med at strategien ble utformet i en situasjon der man opplevde en mangel på andre virkemidler for kvalitetsheving i sektoren. Barnehageforskningen har blitt styrket i samme periode gjennom tildeling i det praksisnære forskningsprogrammet PraksisFoU (2006-2010³), nå avløst av programmet PRAKUT (2011-2013) samt gjennom forskningsprogrammet Utdanning 2020 (2009-2018).

Strategiplanen med tilhørende midler har utvilsomt bidratt til å sette kompetanse og kompetanseutvikling for de barnehageansatte på dagsorden. Ikke minst gjelder dette på kommunenivået, både som barnehagemyndighet og som barnehageeier. Samtidig er det uklart hvorvidt denne bevisstgjøringen også har medført en bevisstgjøring og stimulering av alle barnehageeiere, også de private. De private barnehageeierne består av svært ulike aktører, fra store profesjonelle eiere med egne opplæringsprogram til mindre enkeltstående eiere uten tilgang og mulighet til de samme kompetanseaktivitetene. Vi vet fremdeles lite om hvordan strategiplanen har påvirket disse aktørenes prioriteringer, selv om intervjuer med representanter for en av disse større eierne viste at de var bevisste og delvis tok hensyn til de tematiske prioriteringene i den nasjonale strategiplanen i egne kompetanseplaner. Om nasjonale utdanningsmyndigheter hadde ønsket å understreke eieransvaret og stimulere alle barnehageeiere til kompetansehevingstiltak innen visse tema og av en viss type (videreutdanning el. annet), kunne antageligvis tildeling til eiernivået vært mer hensiktsmessig – og prinsipielt sett riktigere - enn tildeling til barnehagemyndigheten. Gitt omfang på midler i strategiplanen, ulike eieres forutsetninger for kompetanseutvikling, hensynet til søknadsforvaltning med mer var dette antageligvis likevel ikke et reelt alternativ.

Nasjonale strategiplaner uten fullfinansierte tiltak har ofte til hensikt å stimulere mottakerne til å øke egen ressursinnsats på det gitte området. Som denne kartleggingen har vist, er det grunn til å tro at dette har vært tilfelle for noen kommunale eiere. Samtidig er det usikkerhet knyttet til kommuner der ressurs situasjonen er stram. I tillegg vet vi fremdeles ikke om private eiere ble stimulert til å bruke flere midler til kompetanseutvikling i løpet av strategiperioden.

Kartleggingen har videre avdekket at det finnes svært lite kunnskap om kompetansen og kompetanseutviklingsmulighetene i assistentgruppa. Denne kartleggingen tyder på at det er relativt store forskjeller i kompetansen, også realkompetansen, avhengig av geografisk plassering. Barnehager utenfor sentrale strøk har oftere voksne kvinner, mange ufaglærte, som assistenter. Disse utgjør ofte en stabil arbeidskraft med lang erfaring fra barnehagearbeid. Kartleggingen gir indikasjoner på at assistentene i disse barnehagene i større grad blir inkludert i kompetanseutviklingstiltakene enn assistenter i sentrale strøk som har et større innslag av unge assistenter med kortere ansettelsestid i barnehagen. Hva realkompetansen til de erfarne, ufaglærte assistentene består av og hvilke kompetansebehov dette gir i forhold til andre grupper, vet vi imidlertid lite om. Deres

³ PraksisFoU-programmet var satt fra 2005 til 2009, men barnehageprosjektene som ble innlemmet i programmet har vært tildelt midler i perioden 2006 til 2010.

mulighet for læring i det daglige, betydningen av ledelse og organisering av det daglige arbeidet mangler det også mye kunnskap om. Det mangler også kunnskap om anvendelse av barne- og ungdomsarbeidernes kompetanse i barnehagene. Dette er forhold som vanskelig lar seg måle ved innhenting av data om allerede er registrert. Muligens kan nye, eksplorerende studier, som enkle empiriske forundersøkelser og kvalitative intervjuer av utvalgte informanter, kunne gi grunnlag for mer omfattende datainnhenting om disse forholdene i en senere fase.

Barnehagene har i utgangspunktet gode forutsetninger for å være lærende organisasjoner. I motsetning til i skolesektoren har barnehagene tradisjon for felles oppgaveløsning i det daglige, også på tvers av formell kompetansebakgrunn. Dette gjelder både i oppgaveløsningen med barna og i utformingen av mål og planer for barnehagens virksomhet, der assistentene ofte er aktivt med. I intervjuer i barnehager har det blitt gitt klart uttrykk for gjensidig avhengighet og respekt mellom alle ansattegruppene i barnehagene. I intervjuene har det også blitt gitt uttrykk for at god og inkluderende ledelse i barnehagene er en viktig forutsetning for å lykkes med å utnytte potensialet som ligger i et personale med variert bakgrunn i både formell kompetanse og kompetanse ervervet gjennom arbeidserfaring. I en kompetansepolitikk for barnehagesektoren vil det være viktig både å styrke den formelle kompetansen og å bygge videre på den betydelige realkompetansen som finnes i sektoren. I den sammenheng er det viktig å ta hensyn til at assistentgruppa er heterogen og at stabilitet og kompetanseutvikling av assistent- og fagarbeidergruppen også vil være sentralt for å styrke kvaliteten i barnehagen.

LITTERATURLISTE

- Aanderaa, B, Moser T, Dudas B, Jansen T.T og Pettersvold, M (2006): *Etter- og videreutdanning i barnehagesektoren – kartlegging av tilbud og etterspørsel. Delrapport 3: Vurderinger av kompetanseutvikling, etter- og videreutdanning blant kommunale barnehageansvarlige*, Rapport 2006/5, Høyskolen i Vestfold.
- Asplan Viak og Fafo (2008): *Strategi for kompetanseutvikling i barnehagesektoren. Rapport fra første fase*, Asplan Viak.
- Asplan Viak og Fafo (2010): *Strategi for kompetanseutvikling i barnehagesektoren. Rapport fra andre fase i kartleggingen*, Asplan Viak.
- Borg, E., Kristiansen, I.H, Backe-Hansen, E. (2008): *Kvalitet og innhold i norske barnehager. En kunnskapsoversikt*. Oslo: NOVA.
- Bråthen, Ketil, Moland, L.E. og Sollien, T.H. (2010): *Strategisk kompetanseutvikling i kommunene*. Rapport Asplan Viak as.
- Dæhlen, M og Nyen, T (2009): *Livslang læring i norsk arbeidsliv. Resultater fra Lærevilkårsmonitoren 2009*, Fafo-notat 2009:22.
- Evenrud I.K og Thordardottir, I.H. (2007): *Språkutviklingen kan man aldri få for mye kunnskap om. En studie av førskolelæreres og barnehageassistenter kunnskap om barns språkutvikling*. Oslo: Universitetet i Oslo. I Borg, Elin, Kristiansen, I.H, Backe-Hansen, E. (2008): *Kvalitet og innhold i norske barnehager. En kunnskapsoversikt*. NOVA.
- Hagen, A og Nyen T (2009): *Kompetanse – for hvem? Sluttrapport fra evalueringen av "Kompetanse for utvikling. Strategi for kompetanseutvikling i grunnsopplæringen 2005-2008"*, Fafo-rapport 2009:21.
- Halvorsen, A. og Magnussen, M-L. (2002): *Dispensasjoner i barnehagen – problem eller løsning*. Prosjektrapport nr. 8. Kristiansand: Agderforskning.
- Hognestad, K. (2007): *Ettåringens medvirkning i barnehagen. Et kritisk blikk på møter mellom mennesker*. Oslo: Høgskolen i Oslo. I Borg, E., Kristiansen, I.H, Backe-Hansen, E. (2008): *Kvalitet og innhold i norske barnehager. En kunnskapsoversikt*. Oslo:NOVA.
- Jordfald, Bård og Torgeir Nyen (2008): *Aktivitetsrapportering 2007 – kompetanse for utvikling*. Fafo-notat 2008: 18.
- March, J.G. og Olsen, J.P. (1975): "The uncertainty of the past: organizational ambiguous learning". *European Journal of Political Research*, vol. 3, pp. 147-171.
- Marsden, D (1986): *The End of Economic Man*, Wheatsheaf.
- Moser, T, Dudas B, Jansen T. T, og Pettersvold, M (2006): *Etter- og videreutdanning i barnehagesektoren – kartlegging av tilbud og etterspørsel. Delrapport 2: Styreres (daglige lederes) vurderinger av kompetanseutvikling, etter- og videreutdanning*, Rapport 2006/4, Høyskolen i Vestfold.

- Moser, T, Jansen, T.T., Pettersvold, M og Aanderaa, B. (2006): *Etter- og videreutdanning i barnehagesektoren – kartlegging av tilbud og etterspørsel*. Prosjekt på oppdrag av Kunnskapsdepartementet. Rapport nr. 8, Tønsberg: Høgskolen i Vestfold
- Nyen, T (2004): *Livslang læring i norsk arbeidsliv. Resultater fra Lærevilkårsmonitoren 2003. Grunnlagsrapport, Fafo-rapport 435.*
- Nyen, T (2005): *Livslang læring i norsk arbeidsliv II. Resultater fra Lærevilkårsmonitoren 2005, Fafo-rapport 501.*
- Rygh, C. og Immerstein, T. (2007): *Forebygging av lese- og skrivevansker i barnehagen*. Oslo: Universitetet i Oslo. I Borg, Elin, Kristiansen, I.H, Backe-Hansen, E. (2008): *Kvalitet og innhold i norske barnehager. En kunnskapsoversikt*. Oslo: NOVA.
- Utdanningsforbundet (2007): *Arbeidsmiljøet i barnehagen – en undersøkelse om førskolelærernes arbeidsmiljø*. Rapport nr 01.
- Klar, ferdig, gå! Tyngre satsing på de små!* Rapport fra arbeidsgruppe om kvalitet i barnehagesektoren. Barne- og familiedepartementet. 8. mars 2008.
- Kompetanse i barnehagen. Strategi for kompetanseutvikling i barnehagesektoren 2007-2011.* Kunnskapsdepartementet.
- Strategi for rekruttering av førskolelærere til barnehagen 2007-2011.* Kunnskapsdepartementet.
- Kompetanse for utvikling. Strategi for kompetanseutvikling i grunnopplæringen 2005 til 2008.* Kunnskapsdepartementet.
- Rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver.* Kunnskapsdepartementet 2006.
- SSB (1998): *Standard for yrkesklassifisering, NOS C521.*