



Kunnskapsdepartementet  
Strategi for kompetanseutvikling i barnehagesektoren.  
Rapport fra første fase

Dato: 2008-10-27



---

**DOKUMENTINFORMASJON**

Oppdragsgiver: Kunnskapsdepartementet  
Rapportnavn: Strategi for kompetanseutvikling i barnehagesektoren. Rapport fra første fase  
Utgave/dato: Endelig / 2008-10-27  
Arkivreferanse: -

Oppdrag: 517903  
Oppdragsbeskrivelse: Kartlegging i tre faser  
Oppdragsleder: Tone Horne 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](http://www.asplanviak.no)

---

## FORORD

Asplan Viak er sammen med forskningsstiftelsen Fafo engasjert av Kunnskapsdepartementet for å kartlegge arbeidet med kompetanseutvikling i barnehagesektoren. Tone H. Sollien fra Asplan Analyse i Asplan Viak har vært kontaktperson for oppdraget i denne fasen av kartleggingen og skrevet rapporten. Torgeir Nyen fra Fafo har deltatt i arbeidet og kvalitetssikret innholdet. Oddny Grete Råd fra Asplan Viak har bidratt med innspill. Yngve Frøyen fra Asplan Viak har vært prosjektleder for arbeidet.

Sandvika/Oslo, 27.10.08.

Tone H. Sollien  
Asplan Analyse/Asplan Viak

Torgeir Nyen  
Fafo

**INNHOLDSFORTEGNELSE**

1	Innledning.....	6
1.1	Bakgrunn for kompetansestrategien.....	6
1.2	Kompetansestrategiens innretning.....	9
1.3	Om kartleggingen.....	11
2	Ramme for tolkning av funn.....	13
2.1	Kompetanse og læring.....	13
2.2	Barnehagene som lærende organisasjoner.....	15
3	Implementering av kompetansestrategien.....	16
3.1	Fordeling av statlige kompetansemidler.....	16
3.2	Fylkesmennenes syn på kommunenes arbeid med strategien.....	19
4	Kompetanseutviklingsarbeid i barnehagesektoren.....	21
4.1	Kjennetegn ved kommunene.....	21
4.2	Arbeidet med kompetansestrategien i kommunene.....	22
4.3	Kjennskap til og kartlegging av kompetansebehov.....	26
4.4	Kompetanseutviklingsplan.....	29
4.5	Hvilke ansatte omfattes av kommunenes kompetanseutviklingstiltak.....	31
4.6	Innhold i kompetanseutviklingstiltakene.....	32
4.7	Samarbeid med universiteter, høyskoler og andre kompetansemiljø.....	32
4.8	Et kommunecase.....	33
4.9	Universiteters og høyskolars rolle i kompetanseutviklingsarbeidet.....	35
5	Oppsummering.....	37

## 1 INNLEDNING

Asplan Viak har sammen med forskningsstiftelsen Fafo fått i oppdrag av Kunnskapsdepartementet å kartlegge gjennomføringen av strategiplanen *Kompetanse i barnehagen. Strategi for kompetanseutvikling i barnehagesektoren 2007-2010*. Denne rapporten kartlegger den første fasen i strategiperioden.

Hovedformålet i denne første fasen av kartleggingen er å gi en beskrivelse av status for arbeidet med kompetanseutvikling i barnehagesektoren. Vi ønsker å finne ut hva utgangspunktet er med hensyn til kompetanse og kompetanseutvikling hos de ulike aktørene som har fått tildelt en rolle i kompetansestrategien, og hvordan strategien eventuelt medvirker til utviklingen av arbeidet med kompetanseutvikling i barnehagesektoren.

Sentrale spørsmål er:

- 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?

Rapporten vil på grunnlag av funnene gi noen anbefalinger om hva departementet bør vurdere i sin videre oppfølging av kompetanseutviklingsstrategien.

Senere rapporter i kartleggingen vil se på gjennomføring, oppfølging og resultater av arbeidet med strategiplanen for kompetanseutvikling.

### 1.1 Bakgrunn for kompetansestrategien

Det overordnede formålet for barnehagen er å gi barn under opplæringspliktig alder gode utviklings- og aktivitetsmuligheter i nært samarbeid med barnas hjem. Dette innebærer blant annet at barnehagen skal være en pedagogisk virksomhet. Personalets kompetanse er den viktigste faktoren for å kunne gi et barnehagetilbud av høy kvalitet.

En arbeidsgruppe nedsatt av Barne- og familiedepartementet i 2004 som ble bedt om å gi innspill til departementets arbeid med sikring og utvikling av barnehagens kvalitet<sup>1</sup>, understreket betydningen av en satsing på kompetanseutvikling i barnehagesektoren. Arbeidsgruppa mente staten burde påta seg like stort ansvar for kompetanseutvikling i barnehagesektoren som de har gjort på skoleområdet og foreslo at det ble utarbeidet en strategi for kompetanseutvikling i barnehagesektoren.

---

<sup>1</sup> Klar, ferdig, gå! Tyngre satsing på de små. Barne- og familiedepartementet 2005.

Ny barnehagelov ble iverksatt fra 1. januar 2006. Ny rammeplan for barnehagesektoren ble innført 1. august 2006. Rammeplanen angir hvilke forpliktelser barnehageeiere og personalet har når det gjelder barnehagens innhold. Kompetanseplanen gir retning for hvordan arbeidet med implementeringen av rammeplanen kan styrkes og angir noen temaer som skal prioriteres.

Høgskolen i Vestfold utarbeidet i 2006 rapporten "Etter- og videreutdanning i barnehagesektoren – kartlegging av tilbud og etterspørsel"<sup>2</sup>. Rapporten undersøkte hvilke kompetanseutviklingsbehov som fantes blant barnehageansatte og hvilke kompetanseutviklingstiltak som hadde vært mest framtreddende de siste årene. I tillegg så rapporten på iverksetting, organisering, samarbeid og gjennomføring av etter- og videreutdanning i barnehagesektoren. Rapporten slår blant annet fast at et stort flertall av barnehagene i deres materiale hadde planlagt og iverksatt tiltak for kompetanseutvikling. Planleggingsdager var det viktigste virkemiddelet for kompetanseutvikling, deretter fulgt av egne kursdager og nettverksgrupper. Rapporten fant også at kompetansekartlegging og kompetanseplaner ikke var særlig utbredt.

En rapport fra NOVA (2008) sammenfatter empiriske studier om kvalitet og innhold i norske barnehager etter år 2002. Den tidligere kunnskapsoversikten "Forskning om barnehager. En kunnskapsstatus" (Gulbrandsen et al, 2002) danner utgangspunkt for arbeidet. Rapporten systematiserte rådende forskningsbaserte kunnskap innenfor syv forskjellige tema: (1) Læring og språkstimulering, (2) IKT og matematikk, (3) kjønn og likestilling, (4) inkludering, (5) de minste barna, (6) medvirkning og (7) barnehagens rom og fysiske miljø. Det forskes på ulike sider av kvalitet i forskjellige studier og kompetanse er undersøkt særskilt i noen av studiene. Disse studiene omtales sammen med resultatene i våre undersøkelser der det er relevant.

Kunnskapsdepartementet har også utarbeidet en Strategi for rekruttering av førskolelærere til barnehagen for perioden 2007-2011. Denne strategiplanen skal bidra til å sikre rekruttering av førskolelærere i henhold til pedagognormen, bidra til at dagens førskolelærere blir værende i barnehagen og bidra til å få førskolelærere som arbeider i andre sektorer tilbake til barnehagene.

### 1.1.1 Tall og fakta om barnehagesektoren

Tall fra KOSTRA viser at det ved utgangen av 2007 var om lag 250 000 barn som hadde tilbud om plass i ordinær barnehage eller familiebarnehage. Etter at barnehageforliket ble inngått i 2003 har sektoren gjennomgått en rekke endringer som har fått betydning for kompetansesituasjonen i barnehagene. 30 000 flere barn fikk plass i barnehagene i perioden 2003 til 2006 og av de nye barna var en stor andel (om lag 70 prosent) barn under 3 år. I samme periode var det også en stor overgang fra deltidsplasser til heltidsplasser.

Trenden har fortsatt også de siste par årene. Veksten fra 2007 til 2008 var på 4 prosentpoeng. Dekningsgraden<sup>3</sup> økte for alle alderstrinnene, men den største økningen var for 1-2-åringene på 6 prosentpoeng (SSB).

<sup>2</sup> Rapport 8/2006, Høgskolen i Vestfold.

<sup>3</sup> Dekningsgrad er andel barn i barnehage i prosent av folkemengden i tilsvarende aldersgruppe.

Ved utgangen av 2007 var det om lag 6 600 barnehager. 45 prosent av disse var offentlige barnehager og 55 prosent var private barnehager. Det var likevel flest barn i offentlige barnehager, 54 prosent mot 46 prosent i private barnehager. Veksten fra 2006 til 2007 fordelte seg jevnt mellom private og offentlige barnehager.

Ved utgangen av 2007 var det om lag 76 100 ansatte som til sammen utførte 60 500 årsverk. Andelen av de ansatte med førskolelærerutdanning har holdt seg relativt stabil på i rundt 33 prosent de siste årene. Denne andelen er lav sammenlignet med våre nærmeste naboland Sverige (51 prosent) og Danmark (60 prosent). Finland ligger på omtrent samme nivå som Norge. I perioden 2003 til 2006 var det en vekst på over 11 000 ansatte i barnehagesektoren hvorav om lag 22 prosent av veksten var i form av styrelere eller pedagogiske ledere. Om lag 20 prosent av assistentene hadde i 2007 utdanning som fagutdanning, førskolelærer eller annen pedagogisk utdanning, noe som var en svak økning fra 2006 (KOSTRA/SSB).

Det har vært en økning i andelen styrelere og pedagogiske ledere uten godkjent utdanning de siste årene, fra 10,9 prosent i 2005 til 16,9 prosent i 2007 (KOSTRA/SSB)).

### **1.1.2 Etter- og videreutdanning i barnehagesektoren**

I 2006 ble det etablert en ettårig nettbasert videreutdanning i barnehagepedagogikk for personer med annen treårig pedagogisk utdanning som ønsker kompetanse som pedagogisk leder i barnehage. Det ble til sammen opprettet 80 studieplasser ved Universitetet i Stavanger og ved Høgskolen i Telemark. Høgskolen i Oslo startet opp tilsvarende utdanning med 35 studenter i 2007. Det er lagt opp til to atskilte studieenheter i småbarnspedagogikk og et tilrettelagt studium i barnehagepedagogikk. I 2007 var det om lag 2000 ansatte som hadde annen pedagogisk utdanning enn førskolelærerutdanning på tre år eller mer, og tilbakemeldingene fra universitets- og høyskolesektoren tyder på en større etterspørsel enn tilbud.

En undersøkelse fra 2002 (Halvorsen og Magnussen 2002) viste at over 40 prosent av assistentene (både med og uten faglærerutdanning) kunne tenke seg å begynne på førskolelærerutdanningen dersom studietilbudene ble lagt til rette for det. Selv om universitets- og høgskoleloven krever generell studiekompetanse for å bli tatt opp på førskolelærerutdanningen, er det også mulighet for å ta opp studenter på bakgrunn av realkompetanse.

En rapport fra NOVA i 2007 viste at drøyt halvparten av førskolelærerne var registrert med en eller annen form for tilleggsutdanning. Av disse tar flesteparten tilleggsutdanning på det samme nivået som de allerede befinner seg. Bare 1,5 prosent hadde tatt utdanning på master- eller hovedfagsnivå. Den dominerende utdanningstypen var kategorisert som "uspesifisert videreutdanning for lærere og førskolelærere". Spesialpedagogikk var den nest største enkeltutdanningen.

Utdanningsforbundet gjennomførte i 2007 en arbeidsmiljøundersøkelse basert på svar fra 3000 av deres medlemmer. 76 prosent av respondentene hadde fått tilbud om kompetanseutviklingskurs i forbindelse med ny barnehagelov. Blant styrerne i undersøkelsen oppga 93 prosent at de hadde fått et slikt tilbud, mens tilsvarende tall for pedagogiske ledere var 74 prosent.



## 1.2 Kompetansestrategiens innretning

Kunnskapsdepartementet ønsker gjennom strategien å videreutvikle barnehagen som lærende organisasjon med et aktivt forhold til kompetanseutvikling. Målgruppen for strategien er ansatte både i kommunale og i ikke-kommunale barnehager. Strategien legger til grunn at kompetanseutviklingstiltakene retter seg mot alle grupper av ansatte i barnehagene. Samtidig er det viktig å sikre kompetanse hos styrere og pedagogiske ledere, slik at de kan utvikle barnehagene som lærende organisasjoner.

### 1.2.1 Mål og satsingsområder for strategien

Strategien setter følgende overordnede mål:

- At de ansattes kompetanses styrkes innenfor strategiens prioriterte satsingsområder og det mandatet loven og rammeplanen gir
- Å styrke barnehageeier og kommunen som barnehagemyndighet sin rolle i kompetanseutvikling
- At det utvikles praksisrettet og forskningsbasert kunnskap om barnehagen i et samarbeid mellom barnehager og relevante forskningsmiljøer.

Strategien har fire hovedsatsingsområder:

- Pedagogisk ledelse
- Barns medvirkning
- Språkmiljø og språkstimulering
- Samarbeid og sammenheng mellom barnehage og skole

### 1.2.2 Statlige tilskudd til gjennomføring av strategien

Det følger statlige midler med kompetansestrategien. I 2008 har det blitt gitt samlet fullmakt til fylkesmennene på 25 mill. kroner over kapittel 231 post 21 i statsbudsjettet. Videre er det satt av 1,8 mill. kroner over kapittel 231 post 63 i 2008 til å stimulere kommuner til å sette i verk særskilte utviklingstiltak for å bedre språkforståelsen blant minoritetsspråklige barn i førskolealder.

Midlene på post 21 fordeles fylkesvis på følgende måte: 10 prosent er fordelt likt ut fra antall kommuner i fylket og 90 prosent etter antall barn i barnehage per 20. september 2007. Midlene på post 63 fordeles til sju fylker, som til sammen har over 70 prosent av landets innvandrerbefolkning. Disse fylkene omfatter også storbyene som har en høy andel av innvandrerbefolkningen.

Fordelingen på fylker er slik i 2008:

Østfold	kr	1 235 000
Akershus	kr	2 888 000
Oslo	kr	2 729 000
Hedmark	kr	897 000
Oppland	kr	923 000
Buskerud	kr	1 275 000
Vestfold	kr	1 071 000
Telemark	kr	807 000
Aust-Agder	kr	549 000
Vest-Agder	kr	891 000
Rogaland	kr	2 280 000
Hordaland	kr	2 432 000
Sogn og Fjordane	kr	672 000
Møre og Romsdal	kr	1 380 000
Sør-Trøndelag	kr	1 590 000
Nord-Trøndelag	kr	756 000
Nordland	kr	1 297 000
Troms	kr	875 000
Finnmark	kr	453 000

Midlene på kapittel 221 post 21 tilsvarer i gjennomsnitt 100 kroner per barnehagebarn og 328,50 kroner per barnehageansatt.<sup>4</sup>

I tildelingsbrevet presiserer departementet at det i tillegg til føringene i strategien også skal settes fokus på utviklingstiltak for å bedre tilbudet til barn med nedsatt funksjonsevne og barn med andre særskilte behov. Videre oppfordres fylkesmannen til å presisere betydningen av de ansattes medbestemmelse for å motivere til deltagelse i kompetansetiltak og lokalt utviklingsarbeid. For de fylkesmennene det er aktuelt for, anbefaler departementet et samarbeid med Sametinget om tiltak rettet mot samisk barnehagesektor.

I tillegg disponerer fylkesmennene midler til utviklingsarbeid for å løse ekstraordinære utviklingstiltak på barnehageområdet i tillegg til de ordinære driftsmidlene. Utviklingsmidlene kan også benyttes til lønn og administrative kostnader knyttet til ekstraordinære tiltak.

Midlene til kompetanseutvikling kan ses i sammenheng med midler til kompetanseutvikling i grunnopplæringen.

### 1.2.3 Viktige aktører i strategien

Barnehageeier har det primære ansvaret for kompetanseutvikling for sine ansatte. Kommunene vil i mange tilfeller være både barnehageeier og barnehagemyndighet. I noen tilfeller har kommunen bare kommunale barnehager. Det oppfordres i strategien til at den enkelte barnehageeier utarbeider en kompetanseplan i samarbeid med de ansatte i barnehagen.

<sup>4</sup> 2008-midler delt på antall barn og antall ansatte i barnehagesektoren i 2007.

Kommunen som barnehagemyndighet har ansvar for å sikre et helhetlig barnehagetilbud som er av god kvalitet og tilpasset lokale behov. Strategien vektlegger barnehagemyndighetens ansvar for både kommunale og ikke-kommunale barnehager. Dette ansvaret innebærer blant annet å utvikle og gjennomføre planer for kompetanseutvikling som ivaretar kompetansebehov innen de nasjonalt prioriterte områdene.

Kompetanseutviklingsplanen er en forutsetning for å få tildelt statlige midler. I dette arbeidet skal både kommunale og ikke-kommunale barnehager trekkes med og ivaretas i arbeidet. Kommunen skal deretter prioritere og vurdere søknader fra barnehageeier i tråd med føringene i de kommunale kompetanseplanene.

Fylkesmennene skal i følge strategien være en pådriver for opplæring og innføring i lov om barnehager og rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver. Strategien understreker at dette skal skje i samarbeid med høyskolene og andre kompetansemiljø. Fylkesmennene skal videre forvalte de statlige midlene og tildele midler til kommunene på bakgrunn av innkomne søknader. Fylkesmennene kan også initiere sentrale kompetansetiltak i dialog med kommunene som barnehagemyndighet. I tillegg skal fylkesmennene veilede kommunene i arbeidet, og de kan også føre tilsyn med hvordan kommunene sikrer kvaliteten i barnehagetilbudet og ivaretar ansvaret for alle barnehagene i kommunen.

Strategien legger vekt på at relevante universitets- og høyskolemiljø skal involveres i denne kompetansesatsingen. Universiteter og høyskoler skal tilby relevante etter- og videreutdanningstilbud for alle ansatte i barnehagesektoren.

### **1.3 Om kartleggingen**

Asplan Viak og Fafo har innhentet informasjon om arbeidet med kompetanseutvikling i kommunene både gjennom intervjuer med medarbeidere ved alle fylkesmannsembedene, ved en egen survey til kommunene og ved intervjuer med utvalgte informanter. Ved å belyse de samme problemstillingene med informasjon fra flere kilder, øker vi sannsynligheten for at funnene er pålitelige og robuste.

Vi har kartlagt hvilken rolle fylkesmennene har tatt både i forkant av strategiperioden og ved innføring og oppfølging av strategien. Vi har også kartlagt hvordan de har valgt å fordele midlene som følger med strategien. Vi har videre fått en første oversikt over kompetansesituasjonen og aktivitetene i kommunen gjennom telefonintervjuer med fylkesmennene.

Deretter har vi gjennom kommunesurveyen kartlagt kommunenes arbeid med kompetanseutvikling i barnehagen både før og etter innføringen av strategiplanen samt hvordan de bedømmer kompetansesituasjonen i barnehagene i kommunen og i egen administrasjon. Svarene i surveyen er holdt sammen med bakgrunnsopplysninger om kommunene, som størrelse, geografisk plassering, administrativ organisering (to- og trenivåkommuner, interkommunalt samarbeid mm) og opplysninger de tidligere har gitt om ressurs- og kompetansesituasjonen i kommunen (Kostra-rapporteringen).

I surveyen har vi en svarprosent på 85,1 prosent. 378 kommuner eller bydeler besvarte surveyen og av disse var det 11 svar som ikke var komplette. Svarprosenten må vurderes som svært god. Surveyen ble sendt kommunen sentralt eller bydelene, og respondentene ble bedt om å svare som barnehagemyndighet.

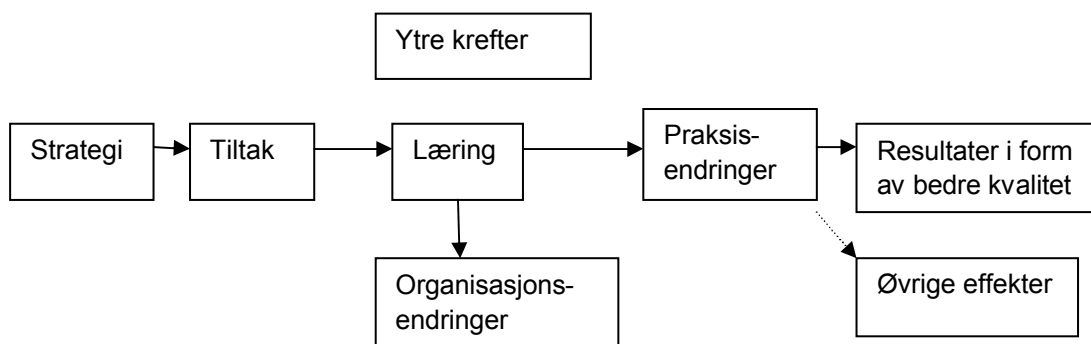
I tillegg har vi intervjuet utvalgte informanter i universitets- og høyskolesektoren, hos en stor privat aktør og i Sametinget. Vi har i tillegg gjennomført et dybdeintervju i en kommune for å få belyst svarene i surveyen på en noe mer inngående måte. Deler av dette materialet blir framstilt under egne punkter, mens andre deler av materialet vil bli benyttet i kommende rapporter.

## 2 RAMME FOR TOLKNING AV FUNN

Den nasjonale kompetanseutviklingsstrategien er forventet å virke på kvaliteten i barnehagen gjennom en kjede av elementer fra det sentrale strategidokumentet ned til tiltak, prosesser og resultater i barnehagene. Tiltakene er tenkt å skape resultater både i barnehagene som pedagogiske institusjoner og for de ansatte.

Den forventede effektkjeden i barnehagene kan beskrives nærmere slik:

Figur 1: Forventet effekt i barnehagene



Tiltakene som settes i verk med utgangspunkt i strategien forventes å gi læringseffekter blant de ansatte i barnehagene. Denne læringen kan føre til at de ansatte endrer praksis, enten *individelt* 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". Praxisendringene 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 læring, blant annet for 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 kan også gjøre det lettere å gå fra læring til endringer i praksis.

For at kompetanseutviklingsstrategien kan sies å være vellykket, må de ulike virkemidlene og tiltakene føre til en utvikling av barnehagene som lærende organisasjoner, jf nærmere omtale i punkt 2.2 nedenfor. Barnehagene skal få et mer aktivt forhold til kompetanseutvikling, og samsvaret mellom behov og tiltak på området skal bli bedre. Dette kan også kreve kompetanseutvikling på barnhageeiernivået, av kommuner og andre. Slik kompetanseutvikling kan ha indirekte og langsiktige virkninger gjennom å påvirke tenkemåten og handlemåten hos aktørene som har ansvaret for kompetanseutvikling i barnehagene.

### 2.1 Kompetanse og læring

Målet med strategien for kompetanseutvikling er å øke kompetanse hos de ansatte. Økt kompetanse vil styrke barnehagenes mulighet til å gi barn under opplæringspliktig alder gode

utviklings- og aktivitetsmuligheter, jf. § 1 i barnehageloven. Kompetanse hos den enkelte defineres som kunnskaper, ferdigheter og holdninger som samlet gjør et menneske i stand til å møte komplekse krav, situasjoner og utfordringer. Det er det enkelte menneske som har kompetanse, men hvordan den enkeltes kompetanse utvikles gjennom læring og hvordan kompetansen brukes i praksis, er i stor grad påvirket av det fellesskap man er en del av i en organisasjon. Her er det mange faktorer som spiller inn, bl.a. kollegers og ledelsens kompetanse, arbeidsmiljøets uformelle normer og de mer formelle vilkår for utvikling og læring som organisasjonen gir. Læring hos den enkelte avhenger ikke bare av individuelle kunnskaper, ferdigheter og holdninger, men også av menneskelige, økonomiske og fysiske ressurser i omgivelsene. Læringen kan gi formell kompetanse eller uformell realkompetanse og kan foregå i alt fra daglige situasjoner i hverdags- og arbeidsliv til formelle opplærings situasjoner og -institusjoner. "Kompetanse i barnehagen" siterer strategidokumentet "Kompetanse for utvikling", som er kompetanseplanen for grunnopplæringen 2005-2008, på forholdet mellom tre læringsformer:

1. *Videreutdanning* er utdanning/opplæring som gir formell kompetanse (studiepoeng)
2. *Etterutdanning* er blant annet kurs, seminarer, deltakelse i lokalt utviklingsarbeid og faglig veiledning knyttet til ens egen praksis som har opplæring som viktigste formål.
3. *Uformell læring* skjer gjennom praksis og faglige diskusjoner og evaluering av ens eget arbeid sammen med kolleger eller med andre samarbeidspartnere. Deltakelse i utviklingsarbeid, prosjekter, hospitering, kollegabasert veiledning, studieturer, utveksling og nettverksbygging er andre eksempler på uformell læring.

Formell videreutdanning gir en dokumentert kompetanse som er kjent og synlig for andre. Formell kompetanse vil derfor i mange sammenhenger ha en høyere verdi på arbeidsmarkedet enn kompetanse som ikke er formalisert. Slike forhold kan ha betydning for arbeidsgivernes og den enkeltes vilje til å investere i kompetanseutvikling. Formell kompetanse vil blant annet i stor grad også være et individuelt gode. I barnehagesammenheng er det interessant å se om det er ansatte med høy eller lav formell kompetanse fra før som deltar i videreutdanningstilbud. I denne sammenheng er det viktig å undersøke om tilbud om videreutdanning brukes for å få ansatte uten førskolelærerutdanning til å videreutdanne seg som førskolelærer for å øke pedagogtettheten. Dette vil i tilfelle bidra til å oppfylle målet om å sikre rekruttering av førskolelærere/pedagoger i henhold til pedagognormen, jf. "Strategi for rekruttering av førskolelærere til barnehagen 2007-2011".

Etterutdanning omfatter all opplæring som ikke gir formell kompetanse. All opplæring har per definisjon læring som formål. Begrepet "opplæring" innebærer at det er asymmetrisk forhold mellom noen som skal lære bort og noen som skal lære. Kurs og seminarer er de mest utbredte formene for opplæring i arbeidslivet som helhet.

Uformell læring betegner her en svært vid gruppe av aktiviteter, med det ene fellestrekk at de gir læring uten at aktiviteten kan betegnes som opplæring. Aktiviteten kan ha læring som formål. I barnehagene kan dette ha form av nettverk, utviklingsarbeid, kollegalæring med mer. Svært mye uformell læring skjer imidlertid gjennom aktiviteter som ikke først og fremst har læring som formål, men gjennom den daglige utførelsen av arbeidet, samtaler med kolleger, tilbakemelding fra ledelse osv. Å legge forholdene til rette for læring i det daglige arbeidet kan også være en del av den kompetanseutviklingsstrategien man velger lokalt.

## 2.2 Barnehagene som lærende organisasjoner

For enkeltmennesker kan det å tilegne seg ny kunnskap og være med i spennende læringsprosesser være et individuelt gode som har verdi i seg selv. For en virksomhet er kompetanseutvikling og individuelle kunnskaper først og fremst interessante i den grad de bidrar til at organisasjonen løser sine oppgaver på en god måte.

En lærende organisasjon kan defineres som en organisasjon som utvikler, forvalter og tar i bruk sine kunnskapsressurser slik at virksomheten totalt sett blir i stand til å mestre daglige utfordringer og etablere ny praksis når det er nødvendig. Lærende organisasjoner kjennetegnes blant annet av fleksibilitet i arbeidsmåter og organisering, og de preges av kompetanseutvikling og kunnskapsspredning. I dette ligger det to hoveddeler. Det ene er at organisasjonen gir gode vilkår for at den enkelte skal kunne utvikle og bruke sin kompetanse gjennom arbeidet. Det andre er at organisasjonen som helhet er i stand til å endre praksis i riktig retning når det trengs for bedre å oppnå organisasjonens mål.

Litteraturen om organisatorisk læring gir en analytisk tilnærming til kompetanse og læring som fokuserer på hvordan man går fra individuell læring til organisatorisk læring. Det er kun enkeltpersoner som kan lære, men en organisasjon kan i større eller mindre grad endre reglene, rutineene og de uformelle normene som påvirker de individuelle handlingsvalgene innenfor organisasjonen. På den måten kan organisasjonen endre sin kollektive praksis. Enhver endring av regler, rutiner og normer er naturligvis ikke et uttrykk for at organisasjonen har lært, men man kan anse det som organisatorisk læring i den grad organisasjonen evner å skaffe seg et godt kunnskapsgrunnlag om erfaringene med nåværende praksis og ut fra det treffer beslutninger om endringer i praksis som gir en bedre måloppnåelse, (March og Olsen 1975).

Vilkårene for at den enkelte skal kunne utvikle og bruke sin kompetanse dreier seg dels om vilkårene for deltakelse i videreutdanning og kurs og annen opplæring, men også om vilkårene for den uformelle læringen mellom kolleger og mellom barnehager. Samhandling med andre kompetansemiljøer om utviklingstiltak og erfaringsspredning mellom kolleger og mellom barnehager vil være av avgjørende betydning for vilkårene for læring i barnehagene. Barnehagens totale kvalitet avhenger ikke bare av det pedagogiske personalets kompetanse, men også av kvaliteter og kompetanse hos det øvrige personalet. Hvordan kunnskaper og erfaringer deles mellom ansatte med ulik bakgrunn vil være en viktig faktor. Det vil være sentralt med godt utdannede førskolelærere, men det er også viktig at de andre medarbeiderne i barnehagen har en kompetanse som sikrer at de opptre reflektert, omsorgsfullt og kompetent i sin samhandling med barna, foreldre og kollegaer.

Denne rapporten ser på hvilke tiltak og tilbud som er iverksatt for å bidra til å gjøre barnehagene til lærende organisasjoner, mens de neste fasene av kartleggingen vil vurdere om dette medfører at barnehagene faktisk utvikler seg til lærende organisasjoner i større grad.

### 3 IMPLEMENTERING AV KOMPETANSESTRATEGIEN

#### 3.1 Fordeling av statlige kompetansemidler

Kartleggingen viser at de statlige kompetansemidlene tildelt i 2007, og særlig i 2008, når ut til de fleste kommuner i landet. Utbredelsen av kompetanseutviklingsmidlene har imidlertid sammenheng med hvilke tildelingskriterier fylkesmennene legger til grunn for fordeling av de statlige midlene. De fleste fylkesmennene legger samme modell til grunn for tildeling av midler til kommunene som Kunnskapsdepartementet gjør i fordeling av midler til fylkene. I de fleste tilfeller består 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 finnes imidlertid noen unntak. Tre fylkesmannsembeder har valgt å legge skjønn til grunn for søknadsbehandlingen og gir avslag på søknad om midler fra kommunene på faglig grunnlag. Et fylkesmannsembede begrunner dette på følgende måte:

*”Vi legger ikke objektive kriterier som antall barnehager til grunn, men ser på prosjektene og vurderer dem faglig, det vil si vi vurderer innholdet i søknaden ut fra faglige kriterier. Vi vurderer og tildeler på prosjektnivå, så enkelte prosjekt får ikke tildelt midler selv om kommunen har dem med i søknaden. Men når det er sagt, legger vi også kommunens prioriteringer til grunn for vår tildeling, men enkeltprosjekter som helt klart faglig ikke holder mål får ikke tildelt midler.”*

Ett fylkesmannsembede har gått over fra å tildele midler basert på skjønn i 2007 til en fordeling basert på objektive kriterier i 2008. Begrunnelsen for dette var at det var arbeidskrevende for fylkesmannsmbedet å fordele midlene etter skjønnsbaserte vurderinger. De fleste av fylkesmannsmbedene som legger objektive kriterier til grunn for fordelingen er også opptatt av at alle kommunene skal få del i de statlige midlene. De fleste fylkesmannsmbedene som fordele midlene ut til kommunene etter objektive kriterier, legger en eller annen variant av kriteriene antall barn, barnehager og et minstetilskudd til grunn for fordelingen. I de tilfeller man ikke har valgt å legge en minstesum til grunn, har mange fylkesmannsmbeder opplevd at summene til enkelte kommuner har blitt for lave til at man mener tildelingen kan få noen effekt. I mange tilfeller har man derfor funnet det nødvendig å legge en minstesum til grunn i tillegg til beregningen basert på antall barn.

Årsaken til variasjonen i fordelingskriteriene mellom fylkesmannsmbedene ligger blant annet i at embedene har hatt drøftinger med kommunene i eget fylke om hvilke kriterier man bør legge til grunn for søknadsbehandlingene. Dette sikrer en god dialog med kommunene i forvaltningen av midlene, men åpner også for ulik behandling av kommuner som barnehagemyndighet og ulik tilgang til de statlige kompetanseutviklingsmidlene for barnehageansatte avhengig av geografi.

I noen fylker har ikke alle kommuner sendt en søknad og får av den grunn ikke tildelt midler. I de fleste slike tilfeller purrer fylkesmannen de aktuelle kommunene om søknad. Noen få kommuner velger likevel ikke å søke midler, men dette gjelder svært få kommuner. Der kommunene bevisst velger ikke å søke midler, er begrunnelsene i stor grad knyttet til at midlene er svært små samtidig som det er krav om søknad og utarbeiding av en kompetanseplan. I ett tilfelle var det for eksempel to små kommuner som ikke søkte om midler i 2007. Kommunene ble kontaktet av fylkesmannen som fikk som begrunnelse at de



statlige midlene var for små, og kapasiteten og kompetansen i kommuneadministrasjonen for liten, til at kommunen anså det som riktig å bruke tid på å søke om disse midlene.

Fylkesmannen har imidlertid observert at "kompetansehevingen likevel går sin gang" i barnehagene i disse kommunene, mye på grunn av at kommunene også bruker egne midler til kompetanseutvikling. Begge kommunene har bare kommunale barnehager, og det var mulig at kommunene kom til å søke om statlige midler i 2008.

Også i andre fylker med små kommuner uten tilstrekkelig barnehagefaglig kapasitet og kompetanse er dette en aktuell problemstilling. Dette kan i følge fylkesmennene skyldes både størrelsen på kommunene og organiseringen av kommuneadministrasjonen. Særlig trekkes det fram at små kommuner i stor grad har problemer med kapasitet og kompetanse, uavhengig av om kommunen er organisert som trenivåkommune eller som tonivåkommune. Noen gode unntak finnes imidlertid.

Mange fylkesmannsembeder problematiserer forholdet mellom små midler og kravene til dokumentasjon og søknad. Samtidig ser mange verdien i å stimulere kommunene til å arbeide med planer og dokumentasjon. Dette kan være et bidrag til styrking av kommunenes rolle som barnehagemyndighet.

Ved tildeling etter objektive kriterier blir de statlige midlene såpass små for noen kommuner at man kan risikere at det ikke gir noen faktisk effekt i kompetanseutviklingsarbeidet. Man kan tenke seg at man i fylker der embedene tildeler midlene etter skjønn får etablert større tiltak og større prosjekter med høyere sannsynlighet for faktisk effekt. Vi har imidlertid foreløpig ikke et empirisk grunnlag for å beskrive hvilke effekter tiltakene har.

Alle fylkesmannsembedene er imidlertid bevisste at de statlige midlene er små. De er derfor opptatt av å stimulere til samarbeid mellom kommuner i form av nettverk, regioner eller felles tiltak slik at kommuner og barnehager skal få mest mulig ut av pengene. Dette er også i mange tilfeller en strategi fra kommunenes side for å kompensere for manglende kompetanse og kapasitet i hver enkelt kommune.

Samarbeid om kompetanseutviklingstiltak i barnehagesektoren mellom kommuner i form av regioner og nettverk er da også ganske utbredt. Graden av samarbeid varierer imidlertid mellom fylkene. Naturlig nok er samarbeidet mest utbygd i områder med små kommuner og mangel på barnehagefaglig kompetanse. I Finnmark er fylket delt i tre kompetansekontor som har ansvar for kompetanseutvikling både i barnehagesektoren og i skolesektoren. Regionen søker fylkesmannen om statlige midler på vegne av kommunene og mottar også midlene på vegne av kommunene. Det er noe variasjon mellom regionene i form av kapasitet og kompetanse. Sogn og Fjordane har utformet en særegen modell. Fylket er delt inn i fire regioner. Fylkesmannen har valgt å engasjere en medarbeider fra Høgskulen i Sogn og Fjordane for å arbeide med kompetanseutvikling for barnehagesektoren ut mot regionene. Det er etablert tilsvarende modell på skolesiden. Gjennom samarbeidet med høyskolen får man benyttet både grunnfinansieringen til høyskolen (tiltak og kompetanse på høyskolen), og i tillegg arbeider de høyskoleansatte aktivt for å finne aktuelle prosjektmidler (blant annet i Utdanningsdirektoratet) og kommunale midler. Fylkesmannen er fornøyd med ordningen og mener man på denne måten både får effektivt utnyttet og samordnet midler samt får et aktivt samarbeid med regionens høyskolemiljø. I Nordland er det 8 regioner, der 3-4 kommuner sammen eier et regionkontor med en ansatt leder. Det eneste området som er unntatt er Bodø Salten. I Sør-Trøndelag er fylket delt inn i 5 regioner, med Trondheim som egen

region. De andre kommunene består av 4-6 kommuner i en region. Kommunene og fylkesmannen deler utgiftene til en regionkonsulent i halv stilling. Den andre halvdel av stillingen går til tilsvarende oppgaver på skolesiden. Det er fylkesmennenes skjønnsmidler som finansierer stillingene. Regionskonsulenten lager kompetanseplan i tett samarbeid med rådmannsnivået i kommunene og planen blir vedtatt i den enkelte kommunen.

I Troms, som er delt inn i 5 regioner, velger noen kommuner å lage felles kompetanseplaner, mens andre regioner ikke gjør det. I andre fylker, som for eksempel Rogaland, er samarbeidet mer knyttet til felles informasjonsutveksling, læring og drøfting. Til sammen 10 fylkesmannsembeder nevner at nettverk og regionsamarbeid i større eller mindre grad spiller en rolle for arbeidet med kompetanseutvikling i barnehagesektoren i fylket. I tillegg kommer fagnettverk som styrenettverk og lignende. Svært mange av nettverkene og de regionale samarbeidene var etablert mange år før kompetanseutviklingsstrategien ble iverksatt.

Gjennomgående ønsker også fylkesmennene egne barnehagefaglige ansvarlige i kommunene, og mener å se at det er en forskjell på kommuner som har dette og kommuner der dette ikke finnes. Dette betyr ikke nødvendigvis en trenivåorganisering i kommunene, men at funksjonen som barnehageansvarlig ikke ligger til en som er hovedsakelig skolefaglig ansvarlig eller har andre funksjoner i tillegg. Selv om regionsamarbeid i en viss grad kan kompensere for manglende kapasitet og kompetanse i kommunene, blir det også framholdt at dette aldri kan erstatte kommunen som barnehagemyndighet. Dersom regionsamarbeidet medvirker til at rådmannsnivået ikke har tilstrekkelig innsikt i kompetansearbeidet, blir kommunen som barnehagemyndighet svekket. Et fylkesmannsembede mener også å kunne se konkrete forskjeller i arbeidet med kompetanseutvikling etter hvilken kompetanse kommunene besitter. Der den faglige kompetansen mangler, blir det lett til at man kjøper inn enkeltkurs, mens man i kommuner med faglig kompetanse arbeider mer med utvikling av helhetlig kompetanse.

Hos fylkesmennene er det i de fleste tilfellene fagpersoner med førskolelærerkompetanse som arbeider med disse sakene, og arbeidet med kompetanseutvikling i barnehage- og skolesektoren er organisert i samme avdelinger. Forskjellene i statlig finansiering av kompetanseutvikling i skole- og barnehagesektoren blir dermed påtakelige. Samtidig fører dette i mange tilfeller til at man aktivt søker etter flere kilder for å finansiere kompetanseutviklingsarbeidet i barnehagesektoren. Mange legger vekt på å dele ut alle de statlige strategimidlene til kommunene, mens man benytter utviklingsmidlene fylkesmennene disponerer til felles kompetanseutviklingstiltak som konferanser mm. Det blir også gjennomgående arbeidet systematisk med å se etter muligheten for andre nasjonale satsinger som går både inn i barnehage og skole. Både "Skal, skal ikke", "Kunnskapsløftet - fra ord til handling" og den nasjonale lesestrategien har blitt nevnt som supplerende kilder til finansiering av kompetanseutvikling i barnehagesektoren. I tillegg er man mange steder bevisst på å se skolekompetansemidlene også i forhold til satsinger i barnehagene som vil gi effekter i skolen.

Alle fylkesmennene legger stor vekt på å gi kompetansestrategien stor oppmerksomhet på de ordinære kontaktmøtene og konferansene de har med kommunene. Seks av fylkesmennene opplyser om at de også har inkludert kompetanseutviklingsarbeid i tilsynet av kommunene.

De fleste fylkesmennene legger i sitt arbeid vekt på å stimulere til samarbeid mellom høyskoler og universiteter og kommuner. Nærhet til høyskole eller universitet med førskolelærerutdanning og ønsket kompetanse i forhold til satsingene i kompetanseutviklingen tillegges vekt. Det er likevel relativt store variasjoner i forhold til om fylkesmennene oppfatter at høyskolene tilpasser seg behov og etterspørsel i kommunene.

### **3.2 Fylkesmennenes syn på kommunenes arbeid med strategien**

Alle fylkesmennene er opptatt av at kommunene også inkluderer de private barnehagene i sitt kompetanseutviklingsarbeid. Jevnt over rapporterer fylkesmennene at de får rapporter og søknader som viser at private barnehager er inkludert i satsingen, men i noen tilfeller framholder de at de ikke har sikker informasjon om dette.

Informanter hos fylkesmennene framholder også at førskolelærere til dels har en annen fagtradisjon enn lærerne, og alltid har vært svært endrings- og utviklingsorientert på tross av lite kompetanseutviklingsmidler. Arbeidet med kompetanseutvikling i tråd med strategien var allerede i gang de fleste steder før strategien kom. En viktig grunn til dette er blant annet iverksettingen av den nye rammeplanen i 2006. Rammeplanen i seg selv medvirket til en rekke kompetanseutviklingstiltak på initiativ fra fylkesmennene og kommunene, som blant annet ulike kursrekker. Svært mange fylkesmenn peker på at studieplasser i PUB-studier (pedagogisk utviklingsarbeid) ble opprettet før strategien, som en følge av arbeidet knyttet til implementeringen av rammeplanen og den nasjonale satsingen på PUB-studier. Den sistnevnte satsingen medførte blant annet statlig finansiering ett år.

NOVAs kunnskapsoversikt over kvalitet og innhold i norske barnehager (2008) omtaler en studie fra 2006 (Stundal 2006) som evaluerte PUB-studiet blant 80 studenter i Sogn og Fjordane. Studiet undersøkte hvilken betydning pedagogisk utviklingsarbeid hadde hatt for barnehagen som hadde "Pub-studenter" og det kommunale barnehagesystemet som helhet. Resultatene viste at samtlige involverte mente at barnehagene hadde fått et kvalitetsløft og at det i hovedsak handlet om kompetanseheving blant de ansatte. En viktig forutsetning for å lykkes var å involvere bredt i prosessen samt å ha dyktige ledere som motiverte og sikret framdriften i arbeidet. Stundal konkluderte med at pedagogisk utviklingsarbeid i barnehagen er et godt tiltak for å heve kvaliteten i den enkelte barnehagen.

Fylkesmennene har inntrykk av at de fire prioriterte satsingsområdene i strategien har blitt mottatt svært godt og treffer godt med behovene som barnehager og kommuner selv har sett. De bygger også godt opp under rammeplanen, noe som også var intensjonen med planen. Tema som trekkes fram som ikke er av de prioriterte satsingsområdene i den nasjonale strategien, men som ofte er det lokalt, er IKT, likestilling og Menn i barnehagene. Samtidig vurderes strategien å være så åpen og legge så stor vekt på lokale tilpasninger at dette ikke betraktes som et problem. Enkelte fylkesmenn rapporterer at temaet overgang barnehage-skole er det prioriterte området som det arbeides minst med av de prioriterte områdene. I den grad det arbeides med er det også en viss tendens til at dette er et tema som de skoleansatte ikke viser samme interesse for som de barnehageansatte.

Generelt gir fylkesmennene inntrykk at av strategien og tilhørende midler så langt ikke har medført store endringer i arbeidet med kompetanseutviklingsarbeid i barnehagesektoren. Dette skyldes både at arbeidet med kompetanseutvikling mange steder ble satt i gang i forbindelse med rammeplanimplementeringen samt størrelsen på de statlige midlene. Også

tidligere delte fylkesmennene ut statlige midler til kompetanseutvikling i barnehagesektoren via informasjons-/utviklingsmidlene. Kommunene har også tidligere arbeidet, enten alene eller i kompetanseregioner/-nettverk, med kompetanseutvikling for de barnehageansatte. De har også i varierende grad brukt midler på dette. I de fleste fylker hadde kommunene en satsing på pedagogisk ledelse i forkant av kompetanseutviklingsstrategien.

Samtidig gir alle informantene uttrykk for at den nasjonale strategien har hatt stor symbolsk betydning for barnehagesektoren. Ved å utvikle strategien bidrar nasjonale myndigheter til å øke yrkes stoltheten til de ansatte i barnehagene ved å vise at det stilles krav til arbeidet de utfører. Etter fylkesmennenes oppfatning er det ingen tvil om at de barnehageansatte gjennom strategien opplever et statusløft og en større likestilling med de skoleansatte. Strategien medfører imidlertid også forventninger i barnehagesektoren om en økning i de statlige bidragene til kompetanseutviklingstiltak på linje med kompetansesatsingen i skolesektoren.

## 4 KOMPETANSEUTVIKLINGSARBEID I BARNEHAGESEKTOREN

### 4.1 Kjennetegn ved kommunene

I dette kapittelet presenterer vi funn basert på surveyen til kommunene, jf. vedlegg 1 spørreskjema, samt presenterer et case fra en kommune og empiri basert på intervjuer med en høyskole og et universitet. Vi har kontrollert svarene for kommunestørrelse, kommuneorganisering, barnehagedekning og andel førskolelærere for å se om det er systematiske forskjeller i svarene knyttet til disse forholdene i kommunen.

Det har vært diskusjoner knyttet til om ulik organisering i kommunene påvirker deres kapasitet og evne til å drive blant annet kompetanseutviklingsarbeid. Dette gjelder både barnehage og skole. Vi synes det derfor er interessant å undersøke om vi finner noen indikasjoner på dette i vårt svarmateriale. Den vanligste kategoriseringen av kommuneorganisering er i tonivå- og trenivåkommuner. En trenivåorganisering er en tradisjonell organisering i ulike kommunale etater og kontor med kommunalsjefer. En tonivåorganisering har fjernet kommunalsjefene som mellomledere og har to ledernivåer i organisasjonen; rådmann og virksomhetsledere. Rådmannen kan likevel ha en ledergruppe med medarbeidere som har tittel kommunalsjefer, men disse handler på vegne av rådmannen. Det har vært uttrykt tvil om såkalt tonivåorganisering i kommunene medfører god nok oppfølging og ivaretagelse av arbeidet med kvalitetsutvikling i barnehage og skole.

I vårt surveymateriale har 42 prosent av kommunene en trenivåorganisering av kommunen. I underkant av 49 prosent har en tonivåorganisering, mens i underkant av 2 prosent har bydelsorganisering. Om lag 8 prosent av respondentene oppgir at de har en annen organisering. Fordelingen i vårt materiale stemmer godt med den nasjonale fordelingen slik den er registrert tidligere gjennom KRDs kommunalorganisasjonsbase, med en mulig svak overrepresentasjon av tonivåkommuner i vårt materiale.

Av de nesten 8 prosentene som oppgir at de har en annen organisering er det mange som opplyser at de har en kommuneorganisering med barnehagefaglige ansvarlige uten lederfunksjon, enten i rådmannens stab eller i andre enheter i administrasjonen. Det finnes imidlertid tilfeller som bare har barnehagesjef uten saksbehandlere. Andre oppgir at kommunen faglig sett er en trenivåkommune, men styringsmessig er en tonivåkommune. Dette indikerer at forekomsten av barnehagefaglig kompetanse ikke bare sammenfaller med type organisering.

I vårt materiale oppgir om lag 58 prosent av respondentene at de benytter under 1 årsverk på å ivareta rollen som barnehagemyndighet. 29 prosent oppgir å bruke 1-2 årsverk, mens henholdsvis 7 og 3 prosent oppgir å bruke 2-3 og 3-4 årsverk på denne oppgaven. Bare 2 prosent av respondentene bruker flere årsverk.

I noen mindre kommuner er det etablert et samarbeid mellom kommuner ved at man deler en eller flere medarbeidere på barnehageområdet med andre kommuner. 5 prosent i vårt materiale oppgir at de gjør dette, og ytterligere 11 prosent svarer at de gjør det når det gjelder noen av kommunens oppgaver men ikke alle. For langt de fleste respondentene er det særlig kompetanse- og kvalitetsutvikling man har valgt å samarbeide om. I tillegg er tilsyn et vanlig samarbeidsområde, men også felles PPT-kontor og felles godkjenning av barnehager nevnes.

Der ulike kjennetegn som beskrevet ovenfor har relevans for svarene til kommunene i surveyen, blir det presentert sammen med funnene.

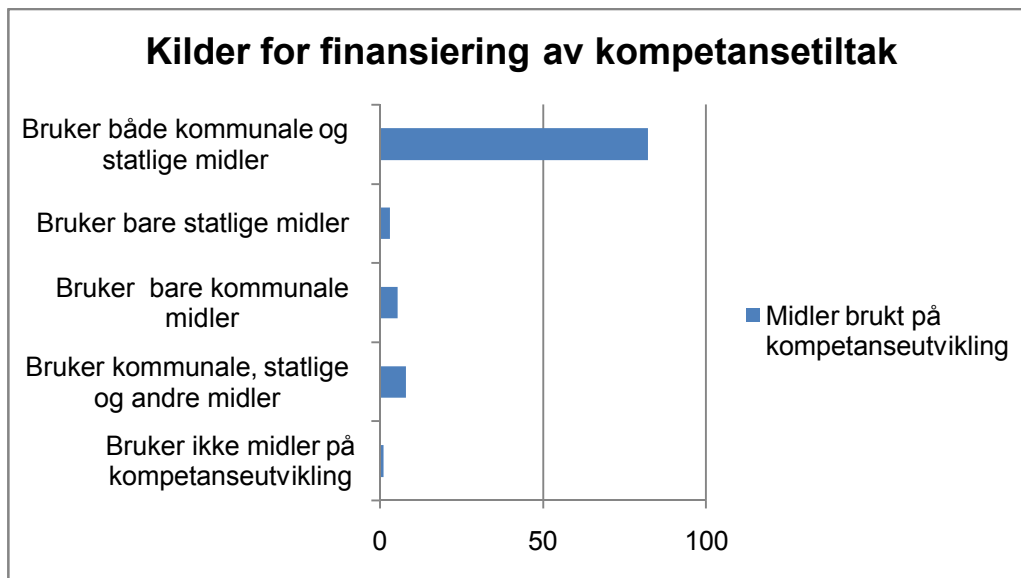
## 4.2 Arbeidet med kompetansestrategien i kommunene

Et viktig punkt i kompetanseutviklingsstrategien er å styrke kommunens rolle som barnehagemyndighet. Kommunen som barnehagemyndighet har ansvar for å sikre et helhetlig barnehagetilbud som er av god kvalitet og tilpasset lokale behov. Det er kommunen som barnehagemyndighet som søker fylkesmannen om statlige kompetansemidler.

Det er satt vilkår til kommunens myndighetsutøvelse for å få statlig tilskudd til kompetanseutvikling. Et viktig vilkår er at kommunen skal utvikle og gjennomføre planer for kompetanseutvikling som ivaretar lokale kompetansebehov. Det forutsettes at kommunen skiller på sin rolle som myndighetsutøver og barnehageeier i denne prosessen og inviterer både kommunale og ikke-kommunale barnehager med i prosessen med utvikling av kompetanseplaner. Kommunen skal deretter prioritere og vurdere søknader fra barnehageeier i tråd med føringene i strategien og kommunens planer for kompetanseutvikling. Kommunen har også ansvar for å føre tilsyn med at barnehagene drives i samsvar med gjeldende regelverk.

### 4.2.1 Fordeling og bruk av midler til kompetanseutvikling

Figur 2: Kommunenes bruk av midler til kompetanseutvikling i barnehagesektoren, svarprosent kommunene.



82 prosent av kommunene i vårt materiale svarer at de bruker både kommunale og statlige midler for å heve kompetansen til de barnehageansatte i 2008. Bare 1 prosent svarer at de ikke bruker midler på kompetanseheving til de ansatte i det hele tatt. Drøye 5 prosent oppgir at de bare bruker kommunale midler til kompetanseutvikling, mens 3 prosent bare bruker statlige midler fra fylkesmannen. 8 prosent bruker i tillegg til kommunale og statlige midler også andre midler til kompetanseutvikling for de barnehageansatte. En del av disse svarene er begrunnet i at de private barnehagene også bruker egne midler til kompetanseutvikling, blant annet på kurs som arrangeres av kommunen. Av øvrige midler som nevnes under

”Andre midler” er også midler som kommer via felles opplæring av barnehage- og skoleansatte og som finansieres over skolekompetansemidlene, ulike prosjektmidler (universitets- eller høyskole, EU med mer), midler fra KS til lederutvikling og prosjekt samt at midler fra NAV til enkeltpersoner nevnes av en respondent. Omfanget av slike ”Andre midler” synes imidlertid å være beskjedent.

I skolesektoren er fordelingen mellom bruk av egne midler og statlige midler i gjennomsnitt 52 prosent stat og 48 prosent kommune i 2007 (Jorfald og Nyen 2008). Det er større usikkerhet i svarene fra kommunene på hvor mye de benytter til kompetanseutvikling i barnehagesektoren, både andeler og størrelser. Det varierer hvilke midler kommunene velger å se i sammenheng og hvordan kommunen fordeler egne kompetansemidler. For eksempel har noen kommuner en egen post til kompetanseutviklingsarbeid, mens andre henviser til at bidrag til ikke-kommunale barnehagers kompetanseutviklingsarbeid er lagt inn i de kommunale tilskuddene til private barnehager og/eller driftsbudsjettene til de kommunale barnehagene. Svarene gir en indikasjon på at det for noen kan være vanskelig å skille mellom midler som kanaliseres fra kommunen som barnehagemyndighet til alle ansatte og midler de ulike arbeidsgiverne (også kommunen) har ansvar for å bruke på egne ansatte.

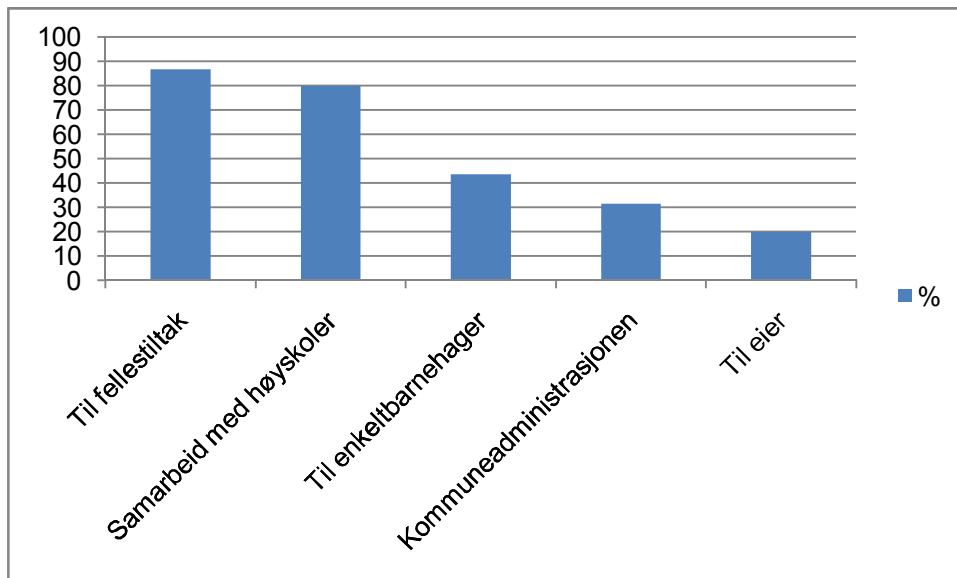
Det kan være ulike grunner til at kommunene i mindre grad enn for skolesektoren kan svare på omfanget av midlene de benytter til kompetanseutvikling i barnehagesektoren. Forskjeller i statlig forvaltning og tildeling av midler kan være en årsak. For skolesektoren deles kompetanseutviklingsmidlene direkte fra fylkesmennene til de ulike eierne, både kommunale og private. Kompetansemidlene i barnehagesektoren blir derimot tildelt kommunen som barnehagemyndighet som deretter har ansvar for at alle barnehager blir likebehandlet uavhengig av eierskap. Det kan tenkes at det er enklere for kommunen å svare på hvor mye de bruker av kompetanseutviklingsmidler som *eier* (både på skole- og barnehagesiden) enn det er å svare som *myndighet*. I de tilfeller der kommunen er med i et kompetansenettverk/regionalt nettverk som har ansvar for kompetanseutviklingsmidlene, er det ofte også vanskelig for kommunen å svare på spørsmålet. Svarene indikerer imidlertid at der det settes av en egen kommunal pott til kompetansehevingstiltak kan denne variere fra om lag 10 000 kroner til mange flere hundre tusen kroner. Det er naturlig at størrelsen på midlene varierer etter blant annet med størrelse på kommunen.<sup>5</sup>

Det er ulike måter å fordele midlene på i kommunen.<sup>6</sup> Vi har blant annet spurt om midlene som brukes til kompetanseutviklingstiltak fordeles til barnehageeiere, direkte til enkeltbarnehager eller blir brukt til å arrangere fellestiltak for alle barnehageansatte. Kategoriene er ikke gjensidig utelukkende, dvs. respondentene kunne svare positivt i alle kategoriene.

<sup>5</sup> Det er imidlertid grunn til å bruke disse tallene med varsomhet. Svarene avhenger ikke bare av antall ansatte, men også av forhold som andel private barnehager og hva kommunen legger inn i et slikt regnestykke (vikarutgifter, fellestiltak mm.). Dette gjør at vi har funnet det lite hensiktsmessig å samkjøre svarene her med kommunestørrelse.

<sup>6</sup> Spørsmålet gjelder alle midler kommunen fordeler til kompetansetiltak uavhengig av om de er kommunale eller statlige.

Figur 3: Bruk og fordeling av kompetanseutviklingsmidlene, prosent kommuner som bruker midler på ulike områder



Svært mange, nesten 87 prosent av kommunene, svarer at de bruker noen av kompetanseutviklingsmidlene til fellestiltak (seminarer, kurs med mer) i kommunene. Dette er en kostnadseffektiv måte å drive kompetanseutvikling på. Av fritekstsvarene framgår det at mange av kommunene bruker en svært stor andel (80 prosent eller mer) av midlene til slike tiltak.<sup>7</sup> Slike tiltak gir mulighet til å nå mange uten veldig store kostnader. Fafos evaluering av kompetanseutviklingsmidlene i skolesektoren viser at man i større grad har gått vekk fra denne typen kompetanseutviklingstiltak i skolesektoren, blant annet på grunn av at man mener læringseffekten kan være noe begrenset i en del slike tiltak. At det er svært utbredt å fordele midler til fellestiltak i barnehagesektoren, kan ses som en naturlig tilpasning til at det er lite midler i barnehagesatsingen.

Hele 80 prosent av respondentene svarer at de kjøper tjenester fra universiteter, høyskoler eller andre kompetansemiljøer, mens 20 prosent ikke gjør det. Av de som kjøper tjenester varierer andelen kompetansemidler som blir benyttet til dette fra 10 % til 100 %. Kontroll mot kommunestørrelse viser at det er en tendens til at små kommuner i noe mindre grad enn større kommuner kjøper slike tjenester. Mens 76 prosent av kommunene med under 5000 innbyggere svarer at de kjøper kompetansetjenester, svarer 82 prosent av kommunene med innbyggere mellom 5000 og 20 000 innbyggere det samme. 87 prosent av kommunene med innbyggere over 20 000 innbyggere svarer at de kjøper slike tjenester.

44 prosent av kommunene fordeler midlene ut til enkeltbarnehager, men omfanget varierer mye mellom kommunene. I skolesektoren brukes i gjennomsnitt 60 prosent av midlene på skoleeier/kommunenivå, mens 40 prosent fordeles ut til skolenivå. Det er store variasjoner

<sup>7</sup> Kommunene ble bedt om å oppgi hvor stor andel av midlene som ble brukt til ulike tiltak, men svarene viser at mange har oppgitt beløpsstørrelse uten å relatere disse til de totale summene kommunen bruker.



fra kommune til kommune, hvor man i noen kommuner bruker nesten alt på sentralt nivå, mens man i andre fordeler nesten alt ut til skolene.

32 prosent av kommunene oppgir at de også bruker midler på kompetansehevingstiltak for kommuneadministrasjonen. Gjennomgående blir en svært liten andel av midlene benyttet til kompetansehevingstiltak i kommuneadministrasjonen (i størrelsesorden 5-10 prosent blant de som oppgir andel) og mange opplyser om at ressurser til dette blir dekket av andre midler i kommunen.

Det er en svak tendens til at kommuner der respondentene oppgir at de arbeider i en trenivåkommune satser på kompetansehevingstiltak for de ansatte i kommuneadministrasjonen i større grad enn kommuner der respondentene oppgir at de arbeider i en tonivåkommune eller en kommune med en annen organisering. 36 prosent av trenivåkommunene oppgir at det også satses på kompetanseutviklingstiltak for administrasjonen, mens tilsvarende tall i tonivåkommuner er 28 prosent. Det er også en svak tendens til at man med et økende antall årsverk i kommunen opplyser om at det satses på kompetanseutviklingstiltak i administrasjonen.

Kompetanseutviklingsstrategien understreker betydningen av at kommunen som barnehagemyndighet inkluderer også ikke-kommunale barnehager i søknad om og tildeling av midler. I vårt materiale er det 114 kommuner som ikke har private barnehager. Når disse svarene ble fjernet, er det om lag 34 prosent av kommunene som svarer at de fordeler midler til enkeltbarnehager som også svarer at de ikke fordeler noen av disse midlene til ikke-kommunale barnehager. Svarene viser at det er ulike begrunnelser for dette, blant annet at man i noen tilfeller ikke har fått søknader fra de private barnehagene. En kommune begrunner dette slik:

*”Alle barnehager får tilbud om å delta på felles kompetanseutviklingstiltak, samt tilbud om å søke midler til utviklingsarbeid. For 2008 var det få søknader fra ikke-kommunale barnehager. En søknad fra en ikke-kommunal barnehage oppfylte kriteriene.”*

Det understrekes likevel i de fleste tilfeller at de statlige midlene fordeles likt mellom kommunale og ikke-kommunale barnehager og at det også arrangeres felleskurs som er åpne for alle ansatte. Svarene kan tyde på at det er vanskelig for respondentene å skille på midler man benytter som arbeidsgiver og midler man forvalter som barnehagemyndighet. Mange har laget et skille mellom de statlige midlene og kommunale midler. De statlige midlene blir i stor grad brukt som forutsatt i føringene fra staten, det vil si til både kommunale og ikke-kommunale barnehager, mens en større del av de kommunale midlene blir benyttet i arbeidsgiverøyemed. Mange av kommunene forutsetter at de private barnehagene benytter det kommunale tilskuddet til også å ivareta sitt arbeidsgiveransvar i forhold til opplæring, men oppgir samtidig at kurs og opplæring i kommunens regi er gratis for alle barnehageansatte i kommune.

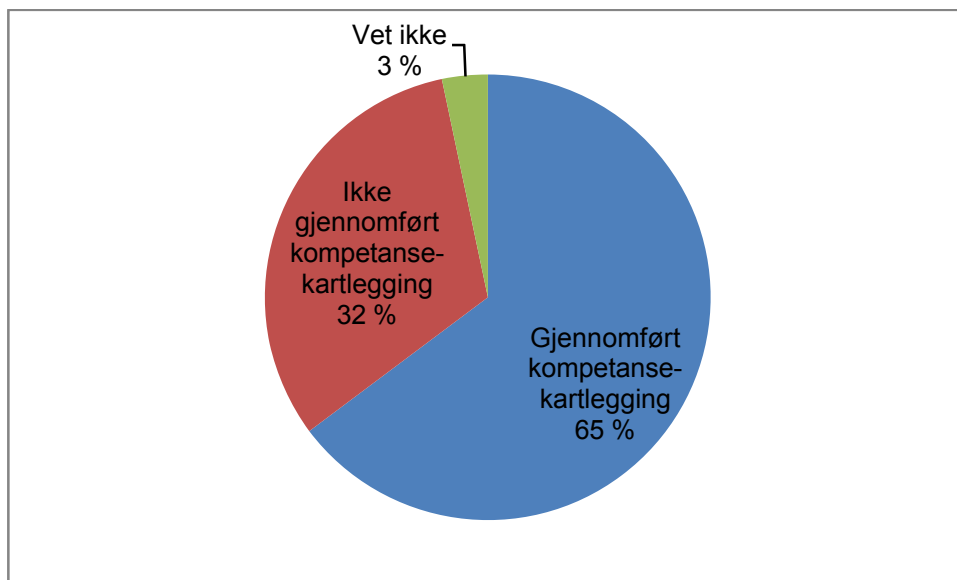
Svarene fra kommunene tyder videre på at den nasjonale kompetanseutviklingsstrategien gir uttelling i form av mer midler til kompetanseutvikling – på tross av relativt små summer totalt sett gjennom den statlige finansieringen. 74 prosent svarer at de bruker mer midler på kompetanseutviklingstiltak i 2008 enn de gjorde i 2006. 23 prosent svarer at de bruker omtrent samme beløp i 2008 som i 2006, mens 3 prosent svarer at de bruker mindre i 2008 enn i 2006. Begrunnelsen hos de som har økt midlene til kompetanseutviklingstiltak i perioden er i hovedsak begrunnet i en eller flere av følgende 3 forhold:

1. Barnehagesektoren har ekspandert og det er derfor behov for flere kompetente ansatte.
2. Den nasjonale strategiplanen og den medfølgende økte oppmerksomheten om kompetansebehov og sammenhengen mellom kompetanse og kvalitet medfører økte bevilgninger. Selv om de medfølgende midlene er begrenset, gir de likevel en mulighet til økning i innsatsen.
3. Den nye rammeplanen for barnehagene medførte et behov for kompetanseheving i forhold til rammeplanens innhold og mål - uavhengig av kompetansestrategien.

I de få tilfellene der kommunene oppgir at de bruker mindre i 2008 enn i 2006, blir årsaken oppgitt å være en forverret kommuneøkonomi.

### 4.3 Kjennskap til og kartlegging av kompetansebehov

Figur 4: Andel kommuner som har foretatt kompetansekartlegging



Strategien for kompetanseutvikling i barnehagesektoren anbefaler at kommunene foretar en kartlegging av kompetansebehovene i egen kommune i forbindelse med utarbeidelse av kompetanseutviklingsplanen. 65 prosent av kommunene i surveyen svarer at de har gjennomført en kartlegging av kompetansebehovene i barnehagene i kommunen i 2007 eller 2008. 32 prosent har ikke gjennomført en slik kartlegging de to siste årene, mens 3 prosent svarer at de ikke vet om dette er gjort. Høgskolen i Vestfold fant i sin rapport om etter- og videreutdanning i 2006 at kompetansekartlegginger ikke var særlig utbredt. Funnene i denne surveyen kan tyde på at strategien har bidratt til at kommunene utarbeider kompetansekartlegginger. Noen av kommunene er også så små og oversiktelige med få barnehager at det kan tenkes at en kompetansekartlegging oppleves som unødvendig.

Videre viser svarene at 98 prosent av kommunene som svarer at de har kartlagt kompetansebehovene i barnehagene har gjort dette i kommunale barnehager, mens det er om lag 70 prosent av kommunene med ikke-kommunale barnehager som svarer at de har gjort det samme i de ikke-kommunale barnehagene. Når vi sammenholder svarene med kommunestørrelse, går det fram at det er en klar sammenheng mellom kommunestørrelse

og kartlegging i ikke-kommunale barnehager. Mens 58 prosent av disse kommunene med under 5000 innbyggere har kartlagt kompetansebehovet i ikke-kommunale barnehager, gjelder det samme henholdsvis 71 og 82 prosent i kommuner mellom 5000 og 20 000 innbyggere og over 20 000 innbyggere. Samtidig er det ikke like store forskjeller mellom de ulike kommunene i forhold til størrelse når det kommer til å kartlegge kompetansebehovene i kommunale barnehager. 96 prosent av disse kommunene med under 5000 innbyggere kartlegger kompetansebehovene i kommunale barnehagene. 99 og 100 prosent svarer det samme i kommuner med innbyggere mellom 5000 og 20 000 innbyggere og over 20 000 innbyggere. Dette kan indikere at små kommuner har mindre kapasitet til å fylle rollen som barnehagemyndighet med ansvar både for kommunale og ikke-kommunale barnehager.

Kommunene ble også spurt om hva de oppfatter som de 1-3 største utfordringene i kommunen når det gjelder kompetanse hos de barnehageansatte. Gjennomgående pekes det på behovet for å øke det generelle kompetansenivået i barnehagene. Dette gjelder særlig i form av den formelle kompetansen hos de ansatte, både hos de ufaglærte og faglærte assistentene, men også videreutdanning for høyskoleutdannede blir nevnt som viktig. Heterogeniteten i de ansattes kompetansebakgrunn anses å være en særskilt utfordring for barnehagesektoren. Den ulike kompetansebakgrunnen til de ansatte medfører blant annet behov for differensierte kompetansetiltak.

Videre viser svarene at de aller fleste er svært opptatt av kompetansebehovene som følger implementeringen av rammeplanen, og muligheten for å følge opp hele bredden i den nye rammeplanen. Svært mange nevner implementering av rammeplanen og fagområdene som områder der man har behov for en generell kompetanseheving (om lag halvparten). Videre viser svarene at prioriteringene i kompetanseutviklingsstrategien i stor grad sammenfaller med hva som oppgis å være kompetansebehovene i kommunene. Deretter følger områdene nedenfor, presentert etter hvor mange som trekker fram at de har kompetansebehov på området:

- Om lag en tredjedel av respondentene oppgir pedagogisk ledelse som et område der det er behov for kompetanseutvikling.
- Språkmiljø og språkstimulering blir trukket fram av noe færre respondenter.
- IKT og barns medvirkning blir også trukket fram av en del respondenter.
- Deretter følger pedagogisk dokumentasjon. En del av respondentene framholder at kompetanse i pedagogisk dokumentasjon er viktig i arbeidet med å utvikle barnehagen som lærende organisasjon.

Derimot er det ikke like mange respondenter som trekker fram behov for kompetanse på området sammenheng og samarbeid mellom barnehage og skole. Det er omtrent like mange som trekker fram dette som nevner behov for økt kompetanse om de minste barna. Også tema som veiledningskompetanse, kompetanse om barn med minoritetsspråklig bakgrunn og kompetanse om barn med særskilte behov trekkes fram av flere respondenter.

Av utfordringer når det gjelder rammebetingelser er svært mange opptatt av at kompetanseutvikling tar tid, og at det er vanskelig å organisere dette samtidig som man skal opprettholde ordinær barnehagedrift. Videre trekkes det fram at personalet har ulik utdanningsbakgrunn og dermed ulike behov for kompetanseutvikling. Også forskjellige forhold knyttet til økonomi, særlig vikarutgifter og små statlige midler, trekkes fram som

utfordringer i forhold til kompetanseutviklingsarbeidet. Følgende utsagn fra en respondent er representativ for mange av svarene fra kommunene:

*”Det er mange ufaglærte i barnehagene. Vi arbeider aktivt med implementering av rammeplanen, hvor skolering av både pedagogiske ledere og assistenter har fokus. Vi har laget en 3-årig kompetanseutviklingsplan for alle barnehagene. Mangel på vikarer har de siste årene vært en utfordring ved avvikling av interne og eksterne samlinger. Det er også ønskelig med flere kommunale midler til kompetanseutvikling”.*

Respondentene ble bedt om å svare som barnehagemyndighet med ansvar både for kommunale og private barnehager. Av svarene framgår det imidlertid at kommunene også trekker fram noen særskilte utfordringer som er knyttet til deres rolle som arbeidsgiver og ikke som barnehagemyndighet, som for eksempel bekymringer knyttet til utgifter til vikarbruk.

Det er interessant å holde disse funnene opp mot andre studier av kompetansebehov i barnehagesektoren. Med unntak av den tidligere nevnte studien fra Høgskolen i Vestfold om etter- og videreutdanning i barnehagesektoren (2006) er det imidlertid ingen studier som har sett på kompetansebehov og –prioriteringer mer generelt i kommunene. NOVAs kunnskapsstatus fra 2008 viser at det har vært studier som har sett på kompetansebehovene på enkeltområder i barnehagene, blant annet i forhold til språkmiljø og språkstimulering og barns medvirkning.

En studie fra 2007 (Evenrud og Thordardottir 2007)<sup>8</sup> undersøker barnehagepersonalets kunnskap om barns språkutvikling.<sup>9</sup> Resultatene viste at både førskolelærere og assistenter har god kunnskap om generell språkutvikling, men at det fantes variasjoner i kunnskapen om hva en kan forvente av språklige ferdigheter på ulike alderstrinn i førskolealder. Her skåret assistentene noe lavere på kunnskap om dette enn førskolelærerne, noe som i følge kunnskapsstatusen fra NOVA (2008) kan forklares ut fra utdanningen til førskolelærerne. Undersøkelsen viste imidlertid ellers ingen store forskjeller mellom faglærte og ufaglærte og dette tolkes som et uttrykk for at erfaring i barnehagen i seg selv gir kunnskap om barns språkutvikling. Både assistenter og førskolelærere ga også uttrykk for at de ønsker mer kunnskap på feltet.

En masteroppgave fra Universitetet i Oslo (Immerstein og Rygh 2007) gjennomførte en spørreundersøkelse blant 50 førskolelærere i ett fylke for å vurdere det forebyggende arbeidet som skjer i barnehagen i forhold til å forebygge lese- og skrivevansker. Mange førskolelærere hadde fått opplæring i bruk av TRAS og andre språklige kartleggingsverktøy. Undersøkelsen fant imidlertid en del usikkerhet blant førskolelærerne når det gjaldt hva som er gode indikatorer på språkvansker og hva som forventes av språklige ferdigheter på ulike alderstrinn. Et flertall av førskolelærerne i dette materialet ga også uttrykk for at de har behov for mer kompetanse om språkutvikling og tidlig forebygging av lese- og skrivevansker for å kunne utføre et kvalitativt godt forebyggende arbeid i barnehagen.

En masteroppgave i barnehagepedagogikk fra Høgskolen i Oslo (Hognestad 2007) har undersøkt møtet mellom ettåringer og voksne i barnehagen, med utgangspunkt i videoobservasjoner. De voksnes kompetanse vurderes i forhold til den nye Rammeplanen og analyserer denne i forhold til de minste barna i barnehagen. Forfatteren konkluderer på

---

<sup>8</sup> NOVA 2008.

<sup>9</sup> Utvalget besto av 66 førskolelærere og 56 assistenter fra Østlandsområdet.

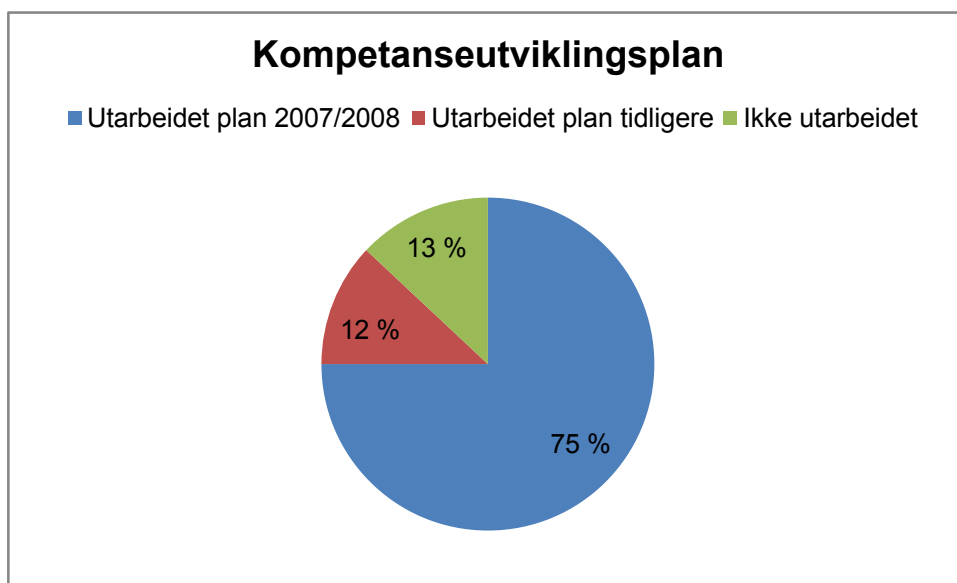
grunnlag av undersøkelsen at kompetanseheving og etterutdanning er nødvendig for førskolelærerne, særlig når det gjelder små barn og deres medvirkning i barnehagen.

Svarene i denne surveyen angående kompetansebehov på enkeltområder sammenfaller i stor grad med funnene fra disse studiene. Særlig opplæring i barns språkutvikling, men også kunnskap om de minste barna, blir trukket fram som områder der barnehagene har behov for kompetanseutvikling.

Noen kommuner har vedtatt mål og/eller normtall for kompetansen til de ansatte i barnehagene i kommunen utover hva som ligger i lovens krav om bemanning. Slike normer kan i en oppbyggingsfase medvirke til å sette konkrete mål for kompetanseutviklingsarbeidet. Svarene i surveyen viser at i underkant av en tredjedel av kommunene har fastsatt lokale mål og/eller normtall for kompetansen til styrerne (30 prosent), 26 prosent har vedtatt lokale mål om høyere pedagogtetthet og 35 prosent svarer at de har vedtatt lokale mål for den ønskede kompetansen til assistentene.

#### 4.4 Kompetanseutviklingsplan

Figur 5: Andel kommuner som har utarbeidet kompetanseutviklingsplan



For å kunne søke om statlige midler, er det en forutsetning at kommunen utvikler en kompetanseutviklingsplan. 75 prosent av respondentene har utarbeidet en kompetanseutviklingsplan for de ansatte i barnehagene i 2007 og/eller i 2008, og ytterligere 12 prosent oppgir at de har utviklet en slik plan på et tidligere tidspunkt. Svarene kan tyde på at kravet i den nasjonale strategien om en slik plan har bidratt til at de aller fleste nå har en slik plan. Rapporten om etter- og videreutdanning fra Høgskolen i Vestfold viste at kompetanseutviklingsplaner på det tidspunktet ikke var særlig utbredt i 2006.

Prioriteringene i planen gjenspeiler svarene som ble gitt om hva som er kompetansebehovene i kommunen. Både rammeplanen generelt og områdene pedagogisk ledelse og språkstimulering prioriteres av svært mange kommuner. Det samme gjelder også

barns medvirkning. På spørsmål om hva hovedinnsatsområdene i kommunens arbeid med kompetanseutvikling for de barnehageansatte er, svarer

- 84 prosent pedagogisk ledelse,
- 81 prosent språkmiljø og språkstimulering
- 72 prosent barns medvirkning
- 67 prosent samarbeid og sammenheng mellom barnehage og skole
- 36 prosent at det er andre områder innen lov og rammeplan som er deres hovedinnsatsområder. IKT, implementering av rammeplanen, minoritetsspråklige barn, pedagogisk dokumentasjon, sosial kompetanse, læringsbegrepet og matematikk/realfag er temaer som blir nevnt særskilt under "andre områder innen lov og rammeplan"
- 9 prosent at kommunen som barnehagemyndighet er et hovedinnsatsområde

Den nasjonale strategien for kompetanseutviklingen legger vekt på at alle kommunale og ikke-kommunale barnehager trekkes med og ivaretas i arbeidet med en kompetanseutviklingsplan, slik at hele barnehagesektoren settes i stand til å ivareta lovens og rammeplanens krav. Av respondentene i denne surveyen svarer 98 prosent at de kommunale barnehagene har gitt innspill til kompetanseutviklingsplanen, mens 83 prosent av kommunene med ikke-kommunale barnehager svarer at disse har gitt innspill til planen. 57 prosent svarer at fagforeninger har gitt innspill, mens 35 prosent svarer at universitets- og høyskolemiljø har gitt innspill til planen. Av andre miljøer som har gitt innspill til kompetanseutviklingsplanene nevnes skoler, noen konsulentfirmaer og selvstendige konsulenter, PPT, fylkesmannen, helsestasjonen og NAV.

Svarene i surveyen viser også at det er en viss samvariasjon mellom antall årsverk som arbeider med barnehagefaglige spørsmål på den ene siden og i hvilken grad man har mottatt innspill fra ikke-kommunale barnehager til kompetanseutviklingsplanen. Respondentene som svarer at de arbeider i kommuner som har satt av mer enn ett årsverk til barnehagefaglige saker, svarer i noe større grad at de har mottatt innspill fra ikke-kommunale barnehager. Dette kan være en indikasjon på at noen kommuner har mer kapasitet til å bruke på rollen som barnehagemyndighet enn andre.

Mange kommuner har inngått interkommunalt samarbeid om å utarbeide felles kompetanseutviklingsplan for de barnehageansatte. 51 prosent av kommunene oppgir at de har inngått et slikt samarbeid. Noen samarbeider om deler av planen, eller prosessen knyttet til planen, mens andre utarbeider en felles plan eller en felles regional plan i tillegg til den kommunale planen. Det er enda noen flere som oppgir at de har inngått interkommunalt samarbeid om felles søknad til fylkesmannen om statlige kompetansemidler, 54 prosent. En kommune forteller:

*"Regionalt møtes vi og sammenfatter behov hos kommunene i regionen og lager plan/oversikt som bakgrunn for kursvirksomhet og kompetansetilbud framover, samt søknad om kompetansemidler til fylket."*

Forankring av kompetanseutviklingsplanene kan gi en indikasjon på betydningen av kommunens satsing på kompetanseutvikling i barnehagesektoren, blant annet i forhold til det lokale politiske nivået. Nesten 40 prosent oppgir at de har forankret kompetanseutviklingsplanen for barnehagene på politisk nivå. 47 prosent har en plan som er

vedtatt administrativt, mens 13 prosent oppgir at det er andre, som for eksempel styrer i barnehagene, som har vedtatt planen. Til sammenligning er det et krav at de tilsvarende planene på skoleområdet er politisk forankret.

#### 4.5 Hvilke ansatte omfattes av kommunenes kompetanseutviklingstiltak

I surveyen er det spurt om hvilke personalgrupper som omfattes av kommunens kompetanseutviklingstiltak. Dataene gir ikke grunnlag for å si at noen grupper er klart mer prioritert enn andre.

Tabell 1: Personalgrupper som omfattes av kompetansetiltakene, prosent

Omfattes av kompetansetiltakene	Andel kommuner, %
Styrere	97
Pedagogiske ledere	96
Ufaglærte assistenter	91
Barne- og ungdomsarbeidere	86
Pedagoger uten ledelsesansvar	69
Tospråklige assistenter	41
Andre høyskoleutdannede	38
Ansatte i kommuneadministrasjonen	51

I tråd med hva respondentene svarte om kartlagte kompetansebehov og prioriteringer i kompetanseutviklingsplanene er det ikke overraskende en svært høy andel av kommunene som svarer at styrere og pedagogiske ledere omfattes av kompetanseutviklingstiltakene, henholdsvis 97 og 96 prosent. Videre svarer 91 prosent at ufaglærte assistenter omfattes av tiltakene og 86 prosent svarer at barne- og ungdomsarbeiderne er omfattet av tiltakene. Derimot er det bare 69 prosent av kommunene som svarer at pedagoger uten ledelsesansvar er omfattet av kompetanseutviklingstiltakene. Imidlertid er det 86 kommuner i materialet som ikke har pedagoger uten ledelsesansvar. Når disse kommunene tas ut av materialet, svarer 75 prosent av kommunene som har slike stillinger at de omfattes av kompetansetiltakene.

Når det gjelder andre høyskoleutdannede svarer 38 prosent av kommunene at disse er omfattet av tiltakene, mens 41 prosent svarer at tospråklige assistenter er omfattet. I de sistnevnte tilfellene er ikke gruppene i like stor grad representert i alle barnehager og alle kommuner. Et noe overraskende svar sett i lys av andre svar i surveyen er at så mange som 51 prosent svarer at ansatte i kommuneadministrasjonen som arbeider med barnehagesaker også omfattes av kommunens kompetanseutviklingstiltak. En mulig forklaring på forskjellene i svar kan finnes i fritekstsvarene der det går fram at kommuneadministrasjonens barnehagefaglige ansvarlige ofte deltar på kompetanseutviklingstiltakene, men at deltakelsen finansieres av andre kommunale midler enn barnehagekompetansemidler. Av andre personalgrupper som omfattes av kommunens kompetanseutviklingstiltak på barnehageområdet er skoleansatte, SFO-ansatte, PPT, barnevern, læringer og i noen få tilfeller også merkantilt ansatte, renholdere og vaktmestre.

## 4.6 Innhold i kompetanseutviklingstiltakene

Kommunene benytter i stor grad et variert spekter av kompetanseutviklingstiltak. 91 prosent av kommunene svarer at de tilbyr kompetanseutviklingstiltak som kan kategoriseres som etterutdanning, det vil si opplæring som ikke gir formell kompetanse. 58 prosent av kommunene svarer at de tilbyr videreutdanning, det vil si utdanning/opplæring som gir formell kompetanse. 75 prosent av kommunene har også tiltak som gir uformell læring. Dette kan skje gjennom nettverk, hospitering, studieturer, kollegabasert veiledning, læring gjennom praksis med mer. Ellers oppgis det også at det er tiltak som tar form av tilskudd til faglitteratur eller til utviklingsarbeid i barnehagen og studieturer.

Et stort flertall av kommunene (74 prosent) oppgir at tiltakene de har er rettet mot grupper av ansatte i barnehagene (hele førskolelærergruppa, hele assistentgruppa osv.). Omtrent like mange kommuner har tiltak rettet mot alle ansatte i enkelte barnehager eller grupper av barnehager (73 prosent). En mindre andel, men likevel et flertall (59 prosent), av kommunene svarer at de har tiltak der midlene går direkte til opplæring og/eller utdanning av enkeltmedarbeidere. I evalueringen av kompetanseutvikling i skolesektoren er det et poeng at praksisendringer ofte krever at man i etterkant av kompetanseutviklingstiltak har tid til å reflektere og prøve ut det man har lært. En fordel med tiltak som omfatter flere på en arbeidsplass, er at man i ettertid har noen å diskutere og prøve ut sammen med. Hvilket rom det er for dette avhenger imidlertid mye av ledelsen og organiseringen på det enkelte arbeidsted.

Vi har undersøkt om det er noen mønstre med hensyn til kommunenes bruk av ulike kompetanseutviklingstiltak. Hovedintrykket er at mange har en kombinasjon av tiltakstyper og at det er stor variasjon mellom kommunene:

- 29 prosent av kommunene svarer at de har hatt tilbud om både individbaserte, profesjonsbaserte og virksomhetsbaserte kompetansetiltak.
- 19 prosent svarer at de har tiltak som både er profesjons- og virksomhetsbasert.
- 12 prosent av kommunene svarer at de har tiltak som både er profesjons- og virksomhetsbasert.
- 10 prosent av kommunene svarer at de bare har tiltak som er virksomhetsbasert,
- 9 prosent av kommunene svarer at de bare har tiltak som er profesjonsbasert
- 3 prosent av kommunene svarer at de bare har tiltak som er individbasert.
- 8 prosent av kommunene har ikke foretatt noen tiltaksklassifisering.

## 4.7 Samarbeid med universiteter, høyskoler og andre kompetansemiljø

Når kommunen samarbeider med universiteter, høyskoler eller andre kompetansemiljø om kompetansetiltak for de barnehageansatte, svarer nesten 63 prosent at dette skjer på initiativ fra kommunen sentralt. For mange av de mindre kommunene som har inngått regionale kompetansenettverk, er det naturlig at det blir kommunen sentralt som forplikter seg gjennom nettverkene. Svarene viser at slike initiativ også relativt ofte blir tatt av fylkesmennene (31 prosent), av enkeltbarnehager (nesten 27 prosent) og av kompetansemiljøene selv (26 prosent). Rundt 15 prosent av kommunene mener slike initiativ kommer fra ulike barnehageeiere eller fra grupper av barnehager.



Hvilke kompetansemiljø benytter kommunene seg av? Høgskoler og universiteter dominerer svarene fra kommunene sammen med ulike sentra tilknyttet universitets- og høyskolemiljøene. Av universiteter og høyskoler nevnes alle høyskoler som har førskolelærerutdanning, først og fremst av kommunene i den tilhørende regionen. Noen aktører går hyppigere igjen i svarene uavhengig av kommunenes geografiske plassering, særlig Høgskolen i Vestfold (HiVe), Dronning Mauds Minde Høgskole (DMMH) og Høgskolen i Oslo (HiO).

Ellers blir flere kompetansesentra og andre sentra blir brukt av kommunene. Her nevner flere kommuner Bredtvedt og Bro kompetansesentra, Senter for atferdsforskning, Matematikksenteret, Nynorsksenteret, Sørlandet kompetansesenter og Lesesenteret ved Universitetet i Stavanger (UiS). Av kommunale etater blir PPT brukt i opplæringene av barnehageansatte.

Blant utenlandske tilbydere blir Reggio Emilia-instituttet i Stockholm og Kempler-instituttet i København nevnt.

Av private tilbydere blir IMTEC, Considium, Sarepta, Triangel AS, Kanvas, Gode Sirklar, Ringer i Vann, PCW og Smi Humanutvikling nevnt av noen respondenter. Enkeltpersoner blir også nevnt, men noen av disse er tilknyttet universiteter eller høyskoler.

Svarene fra kommunen viser også at tilbudene de etterspør både skreddersøm og etablerte tilbud fra universiteter, høyskoler og andre kompetansemiljøer. 87 prosent av kommunene sier de etterspør skreddersydde tilbud. Samtidig sier også 57 prosent at de etterspør tilbud som allerede finnes, i forhold til blant annet etter- og videreutdanning.

## 4.8 Et kommunecase

I en stor kommune på Østlandsområdet har man lenge arbeidet systematisk med kompetanseutvikling for ansatte både i barnehage og i skole. Fra å være en trenivåkommune med et eget kompetansesenter er arbeidet med kompetanseutvikling nå omorganisert i henhold til en tonivåorganisering av kommunen. To medarbeidere i stillinger i stab direkte under rådmannen skal tenke helhet og strategi på kompetanseutviklingsområdet, samtidig som 2-3 medlemmer av henholdsvis styrergruppa og rektorgruppa i kommunen er tillagt operative oppgaver på området.

Kommunen begynte et systematisk kompetanseutviklingsarbeid på barnehageområdet allerede før ny rammeplan ble implementert. Bakgrunnen var en beslutning om at det skulle utarbeides kvalitetskriterier for alle sektorene i kommunen. Samtidig var barns medvirkning et satsingsområde i barnehagene i kommunen. Satsingen fikk imidlertid ikke så stort gjennomslag som man hadde sett for seg i utgangspunktet.

Kommunens neste satsingsområde ble språkmiljø og språkutvikling, særlig med tanke på å fange opp såkalte "gråsoneelever"<sup>10</sup> så tidlig som mulig. Verktøyet som ble innført var TRAS, og kommunen har vært veldig bevisste på at innføringen av verktøyet krever god opplæring. Alle ansatte i barnehagesektoren har vært omfattet av satsingen, til sammen 600 barnehageansatte. Kurs og møter ble holdt i tidsperioden 1400 til 1700 og som personalmøter på kvelden for å opprettholde et godt barnehagetilbud på dagen.

<sup>10</sup> Et ofte brukt begrep om elever i skolen som ikke blir vurdert å ha behov for spesialpedagogisk hjelp i henhold til opplæringsloven, men samtidig sliter med å lykkes i læringsarbeidet.

I løpet av opplæringen av de barnehageansatte, så man at det ville være nødvendig å inkludere flere ansattegrupper i kommunen for å lykkes med satsingen. Etter hvert er derfor helsesøstre, spesialpedagoger og lærere som underviser på småskoletrinnet trukket inn i satsingen. I dag har TRAS-prosjektet gått over fra prosjektfase til driftsfase i kommunen. Prosjektfasen ble avsluttet ved at prosjektleder inviterte alle ledere i kommunen fra barnehagesektoren, skolesektoren, helsesøstertjenesten og støttetjenestene (PPT med mer) til et felles ledermøte. Rådmannen besluttet at møtet skulle være obligatorisk. Som følge av møtet besluttet Rådmannen at det skulle settes ned en mindre arbeidsgruppe som skulle vurdere hvordan TRAS-arbeidet skulle tas videre, blant annet inn i skolen.

Utgangspunktet for å trekke skolen med var en erkjennelse av at barnehagen og skolen må ha bedre innsikt i hverandres pedagogiske tradisjoner. I tillegg er det institusjonalisert ledelsessamarbeid innen ungdomsskolesonene som legger til rette for felles satsinger. Kommunen har nå besluttet at de skal delta i en pilotering av TRAS' videreføring OBS der både sisteåringene i barnehagene og 1. og 2. klassinger er med.

Strategiens tydeliggjøring av barnehageeiers ansvar for å tilby sine ansatte kompetanseutvikling er en problemstilling kommunen har vært opptatt av de siste årene. Kommunen oppdaget for noen år siden at de private eierne i kommunen ga sine ansatte gode tilbud om kompetanseutvikling, mens kommunen på sin side brukte alle kommunale midler til gratis kompetanseutvikling for både egne ansatte og de ansatte i private barnehager. Dette medførte at de ansatte i de private barnehagene fikk mer midler til kompetanseutvikling enn de ansatte i de kommunale barnehagene. Kommunen har derfor endret praksis slik at de satser en større andel av kommunale midler kun på egne ansatte for å ivareta eget arbeidsgiveransvar på en god måte. Fremdeles bruker de imidlertid statlige midler fra fylkesmannen og også delvis egne midler til kompetanseutvikling for ansatte i private barnehager.

Satsingen på egne ansatte innebærer blant annet en storstilt satsing på de ufaglærte assistentene både i barnehage og skole. Dette innebærer å gi dem et tilbud om yrkesfagutdanning (opplæring til barne- og ungdomsarbeidere). 100 søkte årets tilbud og 60 har fått plass. Utdanningen er en nettutdanning som kommunen finansierer og assistentene tar utenom arbeidstid. I tillegg finansierer kommunen 25 høyskoleplasser til førskolelærerutdanning for de som kvalifiserer til opptak ved høyskolen. Kommunen er veldig fornøyd med muligheten for realkompetansevurdering ved opptak til høyskolen og mener at dette gir enda større mulighet for videre satsing på formell kompetanseheving av enkeltansatte. For denne gruppa betaler kommunen også 20% lønnstilskudd.

Den nasjonale strategiens fokus på begrepet lærende organisasjon har etter kommunens mening gitt hver virksomhetsleder incentiv til å arbeide med videreutvikling av barnehageorganisasjonen. Dette har også sammenheng med en generell satsing på ledelse i kommunen. For 3 år siden hadde kommunen ledelsesopplæring for alle de pedagogiske lederne i kommunen. Nå igangsettes opplæring for denne gruppa igjen, men denne gangen for et mindre utvalg – 60 fra kommunale barnehager og 60 fra private barnehager.

Kommunen sjekker også om hver virksomhet har en kompetanseplan når de er ute på tilsyn. Tilsynspunktet er en direkte følge av strategien. Strategien har også gjort det enklere å prioritere ned satsingsområder der det er uenighet om dette.

## 4.9 Universiteters og høyskolars rolle i kompetanseutviklingsarbeidet

Et eksempel fra høyskolesektoren viser utvalget tilbud, tjenester og samarbeid en aktiv høyskole kan tilby i arbeidet med kompetanseutvikling i barnehagesektoren:

- Praksisopplæringen i førskolelærerutdanningen. Avtalene som ligger til grunn forutsetter omfattende samarbeid mellom praksisbarnehager og FoU-prosjekter på høyskolen. Det arrangeres møter med øvingslærerne og styrerne i praksisbarnehagene i tillegg til temamøter og egne etterutdanningsdager. Høyskolen har studier i veiledningspedagogikk hvor disse barnehagene får redusert studieavgift. Generelt anbefaler også høyskolen disse barnehagene til ulike forskningsprosjekt som etableres.
- Høyskolen driver omfattende etterutdanningsvirksomhet for barnehagesektoren i regionen, og denne ledes gjennom en egen enhet for etterutdanning og oppdrag. Disse oppdragene spenner fra enkeltoppdrag i form av foredrag på foreldremøter til særskilt utviklede kompetanseutviklingstiltak for ansatte i barnehagen. Enkelte høyskoleansatte har etablert seg som egne navn i barnehagesektoren og er særskilt etterspurt.
- Høyskolen har faste studietilbud og seminarrekker for barnehageansatte.
- Høyskolen deltar i fylkesmannens rekrutteringsprosjekt.
- Høyskolen ved avdelingsdirektør ved instituttet deltar på møter på ledernivå hos fylkesmannen to ganger i året. I tillegg er det løpende samarbeid på saksbehandlernivå i oppdragsenheten ved instituttet og hos fylkesmannen.
- Høyskolen driver arbeidsplassrelatert utdanning for ufaglærte assistenter i samarbeid med kommuner. Arbeidsplassrelatert utdanning gjør det mulig å ta en større del av utdanningen i og i nærheten av arbeidsplassen slik at assistentene ikke behøver gå like mye ned i stilling og lønn.

Denne høyskolen mener å ha registrert en høyere aktivitet i sektoren som følge av den nasjonale strategien. Strategien har også ført til produktutvikling og en økt bevissthet i høyskolen om behovet i barnehagesektoren. Høyskolen måler brukertilfredsheten og mener å kunne dokumentere at det har skjedd en positiv utvikling. Samtidig mener høyskolen at også universitets- og høyskolesektoren kunne få tilført midler for denne aktiviteten, ikke bare kommunene. Dette begrunnes blant annet i den rollen universiteter og høyskoler er tildelt i kompetanseutviklingsstrategien for barnehagesektoren.

Et universitet framholder at de mener at universitetene og høyskolene burde blitt tildelt midlene i stedet for kommunene. Dette er etter deres mening nødvendig for å få forutsigbarhet i bevilgningene, og dermed kunne utvikle tilbud til barnehagesektoren. I dag brukes overtid og ad hoc organisering for å etablere tilbud når kommunene etterspør. Fafos evaluering av kompetanseutviklingsmidlene viser at universitets- og høyskolesektoren er opptatt av det samme i forbindelse med skolesatsingen. Evalueringen viser imidlertid at det er et poeng å gi midlene til kommunene slik at de kan etterspørre et tilpasset tilbud. Tilbudene til skolesektoren har blitt bedre og mer tilpasset kommunenes behov som følge av modellen.

Størrelsen på midlene er imidlertid veldig mye større i skolesektoren enn i barnehagesektoren. Det er derfor et særegent problem for barnehagesektoren at kommunene etterspør tilbud hos universitetene og høyskolene med til dels svært små midler (10 000 til 20 000 kroner). Størrelsen på midlene gjør det vanskeligere for universitetene og høyskolene å utarbeide gode tilbud til barnehagesektoren ved enkeltforespørsler.

## 5 OPPSUMMERING

Den nasjonale strategien for kompetanseutvikling i barnehagesektoren har fått betydning for kommunenes satsing på tiltak for de barnehageansatte. Dette på tross av at de statlige midlene som følger strategien er begrensede. Sett i forhold til antall barn og antall ansatte i sektoren utgjør den statlige innsatsen henholdsvis 100 kroner per barn og 328,50 kroner per ansatt.

Det brukes mer midler (statlige og kommunale) på kompetanseutviklingstiltak i 2008 enn i 2006. Det er vanskelig for mange av kommunene å fastslå nøyaktig hvor mye som brukes av kommunale midler, og det er blant annet knyttet til at de fleste kommunene både er barnehagemyndighet og barnehageeier. Mange vurderer også at de gir tilskudd til kompetanseutviklingstiltak i de ikke-kommunale barnehagene gjennom det kommunale driftstilskuddet til disse barnehagene. Det er ingen sikker dokumentasjon i denne kartleggingen som tyder på at de statlige midlene ikke har blitt fordelt til både kommunale og ikke-kommunale barnehager i tråd med forutsetningene i strategiplanen.

Strategien har bidratt til positive effekter i form av opplevd anerkjennelse av arbeidet som utføres av de barnehageansatte. Ved at myndighetene stiller krav til innholdet i arbeidet som utføres, øker også 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. Samtidig skaper kompetanseutviklingsstrategien forventninger om at staten vil øke midlene til kompetanseutviklingstiltak i barnehagesektoren og slik sett skape større likestilling mellom barnehagesektoren og skolesektoren.

Det kan også virke som implementeringen av ny rammeplan i 2006 har hatt betydning i seg selv for kompetanseutviklingsarbeidet i kommunene. Mange tiltak og tilbud kom i gang som følge av rammeplanen. Dette gjelder blant annet tilbud ved noen høyskoler om opplæring i forståelse 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. Kartleggingen kan tyde på at man etterspør kompetanseutviklingstiltak på de fleste av rammeplanens områder.

Av de prioriterte områdene i strategiplanen viser kommunenes svar at alle områdene er prioritert av svært mange kommuner. Området sammenheng og samarbeid mellom barnehage og skole er området som nevnes av færrest kommuner som et hovedinnsatsområde, men også her svarer i underkant av 70 prosent av kommunene at det er et hovedinnsatsområde. Dette kan ha sammenheng med at temaet ble aktualisert noe senere enn de andre temaene som utgjør planens prioriterte områder.

Det generelle kompetansenivået i barnehagene ses som en gjennomgående utfordring. Barnehagene er arbeidsplasser med et relativt stort innslag av ufaglærte og en relativt liten andel høyskoleutdannede – både i forhold til en annen pedagogisk institusjon som skolen og i forhold til naboland som Sverige og Danmark. Utfordringen i sektoren består dermed i å øke det generelle kompetansenivået samtidig som man satser på særskilt kompetanseheving på prioriterte områder. Dette skal i tillegg gjøres med begrensede midler.

Heterogeniteten i kompetanse i barnehagene gjør også at det anses som mer krevende å få til felles læring på arbeidsplassen i tillegg til at det krever mer differensierte

kompetanseutviklingstiltak. I den videre kartleggingen vil det være interessant å se og hvordan dette påvirker barnehagenes evne til å utvikle seg til lærende organisasjoner.

Sentrale forhold ved arbeidet med kompetanseutvikling bærer preg av å være en tilpasning til stramme økonomiske rammer i kompetanseutviklingsarbeidet. Det er fremdeles mer vanlig med fellestiltak i form av seminarer og lignende enn det er i skolen. Dette er et relativt kostnadseffektivt kompetanseutviklingstiltak. Samtidig er det andre kompetanseutviklingstiltak som ofte kan være vel så effektive i form av læring.

De fleste kommuner bruker midler på flere typer tiltak, gjerne kombinasjoner av fellestiltak for alle og mer spesifikke tiltak rettet mot bestemte yrkesgrupper eller bestemte barnehager. Det er stor variasjon i sammensetningen av ulike tiltak i forskjellige kommuner.

Regionale samarbeid i form av nettverk, regionale kontorer med mer spiller en stor rolle for mange av kommunene i deres kompetanseutviklingsarbeid. Dette er blant annet en tilpasning til begrenset kapasitet og kompetanse i kommunene, men utnyttes også for å få mer ut av de kompetanseutviklingsmidlene. Mange av samarbeidsformene var etablert før ny rammeplan og strategiplan.

Begrensninger i størrelsen på midlene bidrar også til at noen fylkesmannsembeder velger å ikke dele ut de statlige midlene flatt til alle kommuner. Dette har den positive effekten at man etablerer tiltak og tilbud med større slagkraft og sannsynlig effekt. Samtidig bidrar det til at kommuner og barnehager i noen grad får ulik tilgang til de statlige kompetanseutviklingsmidlene alt etter hvor de befinner seg i landet.

Samarbeidet med universiteter og høyskoler blir også i noen grad preget av at midlene er begrenset. 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 begrenset. 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.

Strategiplanen har også et mål om at det skal utvikles praksisrettet og forskningsbasert kunnskap om barnehagen i et samarbeid mellom barnehager og relevante forskningsmiljø. I denne 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, virker det som det er de tradisjonelle finansieringskanalene som universitets- og høyskoleinstitusjonenes grunnfinansiering, eventuelle midler fra Norges forskningsråd og praksisavtaler med barnehagene som finansierer slik forskning.

Kartleggingen kan tyde på at det er et behov for å presisere hva som ligger i ansvaret som barnehagemyndighet i forhold til hva som ligger i arbeidsgiveransvaret med hensyn til kompetanseutvikling. 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. Den viktigste faktoren for å sikre god kvalitet er å sikre høy

kompetanse i barnehagene. Ansvar for kompetanseutvikling synes derfor delt mellom barnehageeier og kommunen som barnehagemyndighet. Funnene i denne kartleggingen kan indikere at det kan være behov for å presisere og konkretisere hva som tilligger de ulike rollene i form av konkrete oppgaver som ansvar for kompetansekartlegging og fordeling av ulike kompetanseutviklingsmidler. Dette vil kunne medvirke til å sikre at ikke-kommunale barnehager blir trukket med der kommunen som barnehagemyndighet har et klart ansvar for dette.

Kunnskapsdepartementet ønsker gjennom strategien å videreutvikle barnehagen som lærende organisasjon med et aktivt forhold til kompetanseutvikling. Denne delen av kartleggingen viser at strategiplanen har medført økt aktivitet og tilrettelegging for dette fra kommunene, fylkesmennene og universiteter og høyskoler. De kommende undersøkelsene i kartleggingen vil gå nærmere inn på hvorvidt dette medfører at barnehagene i praksis utvikler seg til mer lærende organisasjoner.

## LITTERATURLISTE

Borg, E., Kristiansen, I.H, Backe-Hansen, E. (2008): Kvalitet og innhold i norske barnehager. En kunnskapsoversikt. Oslo: NOVA.

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.

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.

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

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.

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. BFD. 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.

Rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver (2006)



