



Rapport

Følgerevaluering av Kompetanse for fremtidens barnehage

Sluttrapport

Forfattere:

Anne Sigrid Haugset, Håkon Sivertsen og Linn R. Naper

Rapportnummer:

2022:00562 - Åpen

Oppdragsgiver:

Utdanningsdirektoratet

Prosjektrapport

Følgerevaluering av Kompetanse for fremtidens barnehage

Sluttrapport

EMNEORD:
Barnehage, offentlig
forvaltning, evaluering

VERSJON
Version 1.0

DATO
2022-15-08

FORFATTER(E)
Anne Sigrid Haugset, Håkon Sivertsen og Linn R. Naper

OPPDRAUGSGIVER(E)
Utdanningsdirektoratet

**OPPDRAUGSGIVERS
REFERANSE**
Leah Aursand

PROSJEKTNUMMER
102025223

**ANTALL SIDER OG
VEDLEGG:**
54

SAMMENDRAG

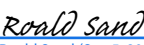
Dette er den sjuende og siste rapporten i en følgerevaluering (2014-2022) av strategien Kompetanse for fremtidens barnehage. Sluttrapporten undersøker hvordan kompetansestrategien har bidratt til at alle barn får et likeverdig barnehagetilbud av høy kvalitet. Empirisk bygger rapporten på surveydata, forskningssammenstillinger og nøkkelinformantintervjuer. Vi analyserer hvordan tiltakene i strategien og måten de operasjonaliseres på i ulike fylker bygger opp under barnehagers prosesskvalitet, og hvordan barnehager med kvalitetsutfordringer fanges opp. Konklusjonen er at mange av kompetansetiltakene er godt utformet for å understøtte prosesskvalitet i barnehager, men at læringskulturen som finnes fra før i barnehagen også kan påvirke utfallet av dem. Det reises blant annet en bekymring for om barnehagebasert kompetanseutvikling bidrar til å øke kvalitetsforskjeller, ved å løfte barnehager med sterk læringskultur.

UTARBEIDET AV
Anne Sigrid Haugset

SIGNATUR

[Anne Sigrid Haugset \(Sep 5, 2022 10:48 GMT+2\)](#)

KONTROLLERT AV
Roald Sand

SIGNATUR

[Roald Sand \(Sep 5, 2022 11:08 GMT+2\)](#)

GODKJENT AV
Øyvind Skogvold

SIGNATUR


RAPPORTNUMMER
2022:00562

ISBN
978-82-14-
07603-5

GRADERING
Åpen

GRADERING DENNE SIDE
Åpen

Historikk

VERSION	DATO	VERSIONSBESKRIVELSE
0.9	1. juni 2022	Versjon sendt til gjennomgang oppdragsgiver
1.0	15. august 2022	Endelig versjon

Innholdsfortegnelse

1	Innledning.....	5
1.1	Strategien Kompetanse for fremtidens barnehage	5
1.2	Problemstilling og avgrensninger.....	7
1.2.1	Sentrale begreper	8
1.2.2	Forskningsspørsmål	8
1.3	Omfanget av kompetansetiltakene i strategien	9
1.3.1	Tiltak som gir relevant profesjons- eller fagutdanning.....	9
1.3.2	Etter- og videreutdanningstiltak.....	10
1.3.3	Mastergrad i barnehagefag	11
1.3.4	Løpende utvikling av barnehagens pedagogiske praksis.....	11
1.4	Rapportens videre oppbygging	12
2	Data og metoder	13
2.1	Kunnskapssammenstillinger	13
2.2	Nye analyser av tidligere innsamlede surveydata	14
2.3	Intervjudata.....	14
2.4	Styrker og svakheter ved datagrunnlaget.....	15
3	Kunnskapsstatus om kompetanse og barnehagers kvalitet	17
3.1	Sammenhengen mellom kompetanse og prosesskvalitet	17
3.1.1	Prosesskvalitet og læringsfellesskap i norske barnehaNy kunnskap om per	18
3.2	Mer å gå på når det gjelder prosesskvalitet.....	18
3.3	Samspill mellom ansatte og barn.....	19
3.4	Norske barnehager som lærende fellesskap for ulike ansattgrupper	20
4	Strategiens individuelle kompetansetiltak og prosesskvalitet i barnehager	22
4.1	Kompetansetiltakene rettet mot fagarbeidere og assistenter	22
4.1.1	Barnehagefaglig grunnkompetanse.....	22
4.1.2	Fagbrev og fagskole	23
4.1.3	Arbeidsplassbasert barnehagelærerutdanning (ABLU).....	24
4.2	Kompetansetiltak rettet mot pedagoger	25
4.2.1	Videreutdanning for barnehagelærere	25
4.2.2	Lederutdanning for styrere.....	25
4.2.3	Veiledning for nytilsatte barnehagelærere	26
4.2.4	Barnehageansatte med mastergrad	27
5	Kompetansestrategiens treffsikkerhet i å styrke og utjevne kvalitet i barnehager	28
5.1	Barnehagebasert kompetanseutvikling og Regional ordning	28
5.1.1	Barnehagebasert kompetanseutvikling.....	28

5.1.2	Regional ordning.....	29
5.2	Hvilke barnehager nå i minst grad av Regional ordnings kompetansetiltak?	31
5.2.1	Kommunale og private barnehager	31
5.2.2	Kommunestørrrelse	31
5.2.3	Store og små eierorganisasjoner	32
5.3	Innretning, organisering og prioritering av midler til barnehagebaserte kompetanseutviklingstiltak	34
5.3.1	Kompetansemidler forbeholdes de som trenger det mest	34
5.3.2	Muligheter for alle barnehager i tilpassede fellessatsinger	35
5.3.3	Ansvarliggjøring av barnehageeier	36
5.4	Informantenes vurderinger av kompetansetiltakenes treffsikkerhet	36
5.4.1	Barnehagebasert kompetanseutvikling	36
5.4.2	Videre- og lederutdanninger	38
5.4.3	Tilretteleggingsmidler og andre kompetansetiltak	39
6	Drøfting og konklusjoner	41
6.1	Kompetansetiltakenes evne til å støtte opp om prosesskvalitet.....	41
6.1.1	Hva trengs for å styrke prosesskvaliteten?.....	41
6.1.2	Hvordan støtter kompetansestrategiens tiltak opp om dette?	42
6.1.3	Betydningen av eksisterende læringskultur	44
6.2	Strategiens treffsikkerhet når det gjelder prosesskvalitet.....	45
6.2.1	Selektiv/rettet tilnærming	45
6.2.2	Ulike varianter av kollektiv tilnærming.....	46
6.2.3	Ansvarliggjøring av eier	46
6.2.4	Øker barnehagebasert kompetanseutvikling forskjeller mellom barnehagene?....	47
6.3	Strategiens treffsikkerhet når det gjelder strukturkvalitet.....	48
6.4	Konklusjon.....	49
7	Referanser	52

1 Innledning

Denne rapporten er den siste av i alt sju rapporter i en følgeevaluering av Kunnskapsdepartementets strategi *Kompetanse for fremtidens barnehage*. Følgeevalueringen har løpt siden 2014, og avsluttes våren 2022. De øvrige seks rapportene som er levert i prosjektet er beskrevet kort under, og vi viser til (Sivertsen, Janninger, Ljunggren og Lorentzen 2021) for flere detaljer.

Delrapport 1 (Haugset, Osmundsen, Caspersen, Haugum og Ljunggren, 2016)

Analyse av implementeringen av strategien, samt deltakerundersøkelser for kompetansetiltakene Arbeidsplassbasert barnehagelærerutdanning (ABLU) og Tilleggsutdanning i barnehagepedagogikk (TIB).

Delrapport 2 (Haugum med flere, 2017)

Deltakerundersøkelsene på ABLU og TIB ble repetert, samt at de fire kompetanseutviklingstiltakene Barnehagebasert kompetanseutvikling, Barnehagefaglig grunnkompetanse, Fagbrev og Kompetansehevingsstudier for assistenter og fagarbeidere ble evaluert.

Delrapport 3 (Naper med flere, 2018)

Satte søkelys på kompetanseutviklingstiltaket Barnehagebasert kompetanseutvikling, samt evalueringer av Fagskoleutdanningen for oppvekstfag og Tilretteleggingsmidler for lokal prioritering fra Statsforvalteren. I tillegg inkluderte rapporten deltakerundersøkelser for ABLU og for fagskoleutdanningen.

Delrapport 4 (Haugset med flere, 2019)

En analyse av etableringen av samstyringsstrukturen Regional ordning for kompetanseutvikling i barnehagen i fylkene, samt en dokumentanalyse av studie- og emneplaner for Lederutdanning for styrere i barnehagene.

Delrapport 5 (Sivertsen, Ljunggren og Janninger, 2020)

En analyse av partnerskapene i Regional ordning, kompetansebehovskartlegging og utøvelse av Regional ordning i en tidlig fase i fem fylker.

Delrapport 6 (Sivertsen med flere, 2021)

En sammenstilling og drøfting av sentrale funn som er gjort i de fem første rapportene.

Følgeevalueringen har vært gjennomført av Trøndelag Forskning og Utvikling (TFoU), Dronning Mauds Minne Høgskolen (DMMH) og NTNU Samfunnsforskning i perioden 2015-2019. TFoU (kjøpt av SINTEF i 2021) og DMMH har i tillegg gjort evalueringer i 2020 og 2021. Denne sluttrapporten i prosjektet er forfattet av forskere ved SINTEF Digital InnoCamp (tidligere TFoU).

1.1 Strategien *Kompetanse for fremtidens barnehage*

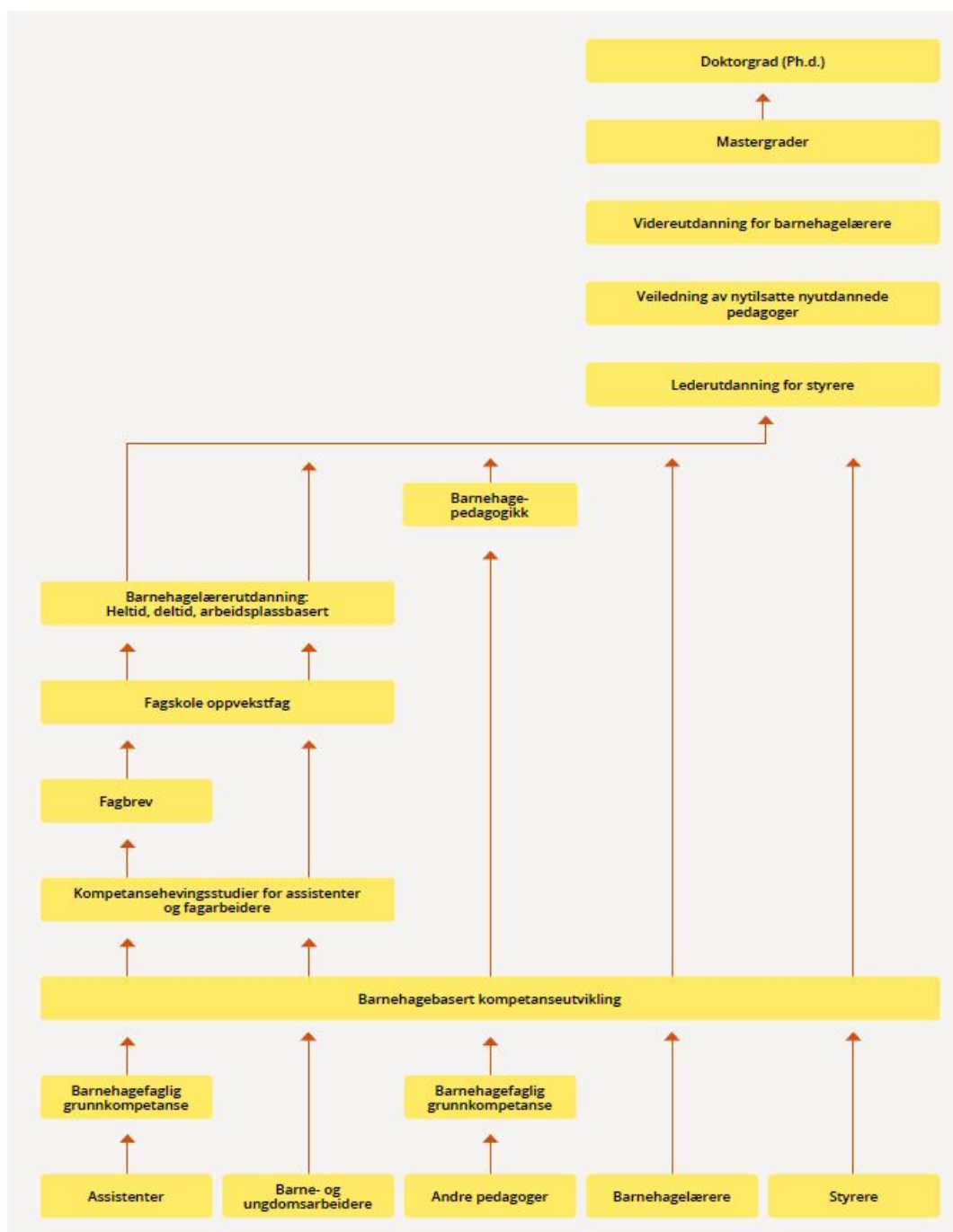
Strategien *Kompetanse for fremtidens barnehage 2018-2022* støtter opp om implementering av rammeplanen for barnehagens innhold og oppgaver (Rammeplanen, 2017). Strategien ble først lansert i 2014 (Kunnskapsdepartementet, 2013), og ble revidert i 2017 (Kunnskapsdepartementet, 2017). Den legger til grunn at kvalitetsutvikling i barnehagen innebærer en stadig utvikling av personalets kompetanse, og har som hovedmål å sikre alle barn et likeverdig barnehagetilbud av høy kvalitet.

Sentralt i strategien står et nytt system av karriereveger for alle ansattgrupper i barnehagen, med en rekke individuelle og kollektive kompetansetiltak rettet mot ulike ansattgrupper (se figur 1.1). Noen av disse kompetansetiltakene har eksistert også før strategiperioden, mens andre er lansert og videreutviklet undervegs. De individuelle kompetansetiltakene retter seg mot enkeltpersoner i ulike ansattgrupper i barnehagene, mens det kollektive tiltaket barnehagebasert kompetanseutvikling er basert på læringsprosesser i hele kollegiet på tvers av ansattgrupper. Kollektive kompetanseutviklingsprosesser skal ses i sammenheng med individuell kompetanseheving.

Strategidokumentet Kompetanse for fremtidens barnehage beskriver også barnehagemyndighetenes, barnehageeiers, styrers, og pedagogiske lederes roller i arbeidet med å utvikle barnehagepersonalets kompetanse. I den reviderte versjonen av dokumentet fra 2017 lanseres dessuten nye regionale strukturer for samarbeid og samstyring av arbeidet med kompetanseutvikling (Regional ordning).

Sentrale delmål i strategien Kompetanse for fremtidens barnehage er at:

- andelen barnehagelærere i barnehagen øker
- andelen barne- og ungdomsarbeidere i barnehagen øker
- alle ansatte i barnehagen får mulighet til videreutdanning
- flere barnehagelærere i barnehagen har kompetanse på mastergradsnivå
- alle barnehager utvikler sin pedagogiske praksis gjennom barnehagebasert kompetanseutvikling



Figur 1-1: Oversikt over kompetansetiltak i Kompetanse for fremtidens barnehage 2018-2022 for de ulike ansattgruppene i barnehagene (Kunnskapsdepartementet, 2017, s. 23).

1.2 Problemstilling og avgrensninger

Rapporten tar for seg hovedproblemstillingen:

Hvordan har strategien Kompetanse for fremtidens barnehage (i hele perioden 2014-2022) bidratt til målet om at alle barn får et likeverdig barnehagetilbud av høy kvalitet?

Denne problemstillingen er definert av oppdragsgiver, og i samarbeid med oppdragsgiver er det også gjort operasjonaliseringer og tydelige avgrensninger for å sikre at prosjektet kunne håndteres innenfor de

økonomiske rammene som var satt. En viktig avgrensning er at vi i de empiriske analysene begrenser oss til hvordan barnehager som organisasjoner forholder seg til strategien. Vi har ikke samlet data om barns erfaringer med barnehagen og dens kvalitet. Store deler av det empiriske materialet som er samlet inn våren 2022, er basert på intervjuer med regionale og lokale nøkkelinformanter som forventes å ha god oversikt over barnehagesektoren i sitt område. Så langt det har vært mulig, er analysene basert på gjenbruk og nye analyser av tidligere innsamlede data.

1.2.1 Sentrale begreper

Oppdragsgiver har ønsket at evalueringen i første rekke skulle ta for seg hvor *treffsikker* Kompetanse for fremtidens barnehage har vært når det gjelder å fremme og jevne ut forskjeller i *prosesskvalitet* mellom barnehager. Dette henger nøye sammen med strategiens hovedmål om å sikre alle barn et likeverdig barnehage tilbud av høy kvalitet. Når det gjelder *strukturkvalitet* er analysen begrenset til å se på ansattes formelle utdanning og oppfyllelse av forskrifter på dette området, så langt det lar seg gjøre innenfor rammene av de avtalte empiriske undersøkelsene.

Med treffsikkerhet forstår vi i denne sammenhengen i hvor stor grad også barnehager med utfordringer med kvaliteten på tjenestene inkluderes og deltar i kompetansetiltakene i Kompetanse for fremtidens barnehage. Dette kan være barnehager som av ulike årsaker sliter med å få til gode lærings- og utviklingsprosesser i personalet der relasjoner og det å støtte barns utvikling står i sentrum (nært knyttet til prosesskvalitet), eller barnehager som sliter med å rekruttere og beholde kompetent nøkkelpersonell (strukturkvalitet).

Barnehagekvalitet er et sammensatt begrep med flere dimensjoner. Det er vanlig å dele det i henholdsvis prosess- og strukturkvalitet som beskrevet her av Gotvassli (2020, s. 41):

Med strukturkvalitet menes da først og fremst det som kan telles og måles i barnehagen. Slike strukturvariabler vil typisk være barn per ansatt, kvadratmeter lekeareal per barn, budsjett, formell utdanning, arkitektur og andre fysiske forhold. Prosesskvaliteten er, som navnet sier, de prosesser og samhandlinger som finner sted i barnehagen. Det dreier seg om hvordan barnehagens pedagogiske oppdrag gitt gjennom lov om barnehager og rammeplanen gjennomføres i praksis, hvilke relasjonelle erfaringer barn gjør seg med andre barn og voksne i barnehagen, omsorgen for barna og deres medvirkning i egen barnehagehverdag. Dette er en type prosesskvalitet som står sentralt i den norske og nordiske barnehagen.

1.2.2 Forskningsspørsmål

Følgende forskningsspørsmål med tilhørende avgrensninger besvares i rapporten:

- Hvordan støtter tiltak i Kompetanse for fremtidens barnehage opp om barnehagers prosesskvalitet?
 - Gjennom å tilføre barnehagelærere, styrere, fagarbeidere og assistenter relevant kompetanse?
 - Gjennom å sette barnehageansatte med svært ulikt kompetansemessig utgangspunkt i stand til å delta aktivt i kollektive didaktiske utviklingsprosesser i barnehagen?
- Hvor treffsikker har Kompetanse for fremtidens barnehage, og da spesielt Regional ordning, vært i å nå fram til barnehager som har utfordringer med å skape høy prosesskvalitet?
 - Rapporten ser mest på arbeidet innenfor rammene av Regional ordning (barnehagebasert kompetanseutvikling og bruk av statlige kompetansemidler til andre regionale tiltak)

- Også Videreutdanning for barnehagelærere og Lederutdanning for styrere er tiltak der treffsikkerhet i forhold til prosesskvalitet er relevant. Dette er undersøkt så langt det har latt seg gjøre innenfor rammene av det skisserte datagrunnlaget.
- Hvor treffsikker har Kompetanse for fremtidens barnehage vært i å nå fram til barnehager som har utfordringer med å oppfylle regelverk om bemanning og pedagogtettethet, og/eller som har en høy andel ufaglærte assistenter?

Resten av dette kapitlet beskriver omfanget de ulike kompetanseutviklingstiltakene gjennom strategiperioden. Datamaterialet som er benyttet i denne sammenstillingen er skaffet til veie av Utdanningsdirektoratet i form av sammenstillinger av rapporter fra Statsforvalterne i hvert fylke.

1.3 Omfanget av kompetansetiltakene i strategien

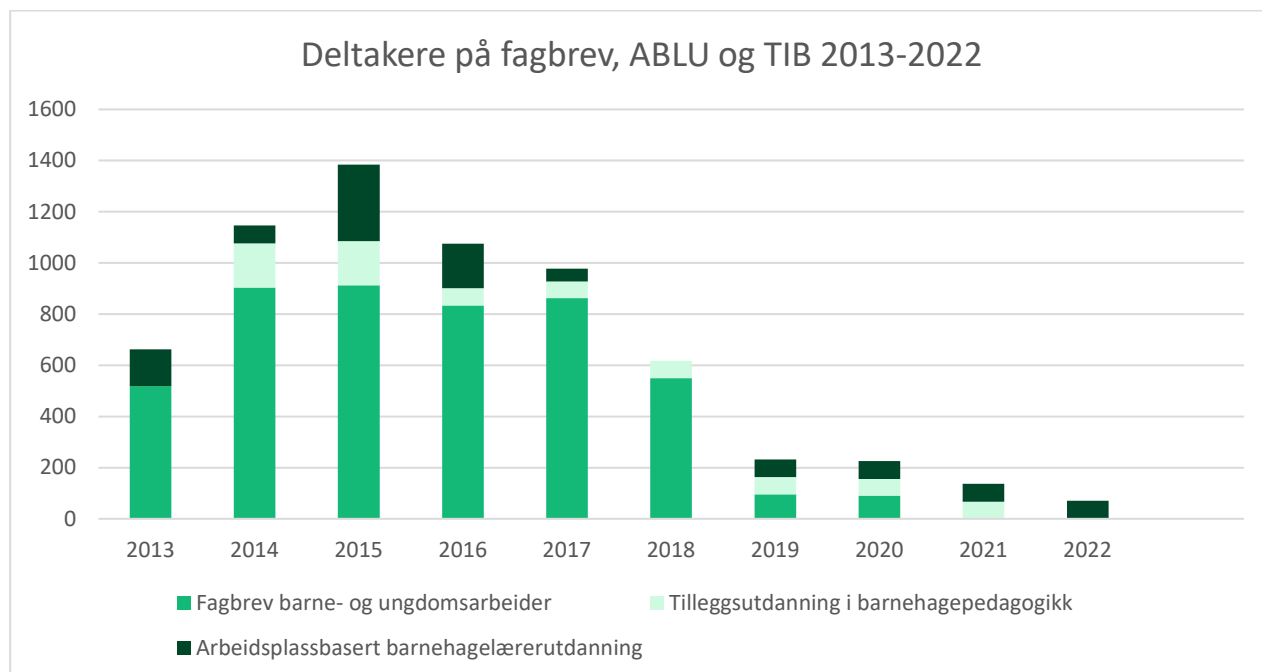
1.3.1 Tiltak som gir relevant profesjons- eller fagutdanning

Kompetansetiltaket **Arbeidsplassbasert barnehagelærerutdanning** (ABLU) har gitt et studietilbud til i alt 1015 personer mellom 2013 og 2022. ABLU er et tilbud til barnehageassistenter og fagarbeidere om å kombinere arbeid og utdanning. Det treårige barnehagelærerstudiet strekkes her over fire år, studentens arbeidsplass trekkes inn som læringsarena, og studiet er forbeholdt de som allerede har arbeid i barnehage. Det er grunn til å tro at en god del av disse ofte voksne og etablerte studentene ikke ville tatt barnehagelærerutdanning om de ikke kunne kombinere jobb og studier.

For ansatte med annen relevant pedagogisk utdanning har kompetansestrategien etablert tiltaket **Tilleggsutdanning i barnehagepedagogikk** (TIB). Gjennom dette 60 studiepoengs videreutdanningskurset kvalifiseres lærere, barnevernspedagoger, kateketer og spesialpedagoger til stillinger som pedagogisk leder i barnehage. TIB kunne også vært beskrevet sammen med videreutdanningstilbudet til barnehageansatte. Vi har valgt å plassere det her siden det kvalifiserer ansatte til å inneha "fullverdig" barnehagelærerstilling (pedagogisk leder) og dermed bidrar til at pedagogandelen øker. I alt har 744 pedagoger benyttet seg av denne muligheten til å videreutdanne seg.

Tilrettelegging for at erfarne assistenter kan ta **fagbrev som barne- og ungdomsarbeider** gjennom praksiskandidatordningen har i løpet av strategiperioden gitt 4768 assistenter mulighet til å bli faglærte barne- og ungdomsarbeidere.

Figur 1-2 viser hvor mange personer som har blitt tilbudt studie- eller kursplass på disse tre kompetansetiltakene for hvert år i strategiperioden.



Figur 1-2 Oversikt over årlig tilbudte plasser på ulike typer etter- og videreutdanning som kvalifiserer for stillinger i barnehagen.

1.3.2 Etter- og videreutdanningstiltak

For **assistenter og andre uten barnehagefaglig utdanning** er det i løpet av strategiperioden etablert et kurs i barnehagefaglig grunnkompetanse. Tiltaket gir en enkel innføring i barnehagens samfunnsmandat og en bedre forståelse av egen rolle, oppgaver og ansvar i barnehagens arbeid.

For **fagarbeidere i barne- og ungdomsarbeiderfaget** og **assistenter med minimum fem års erfaring** er det etablert et nytt videreutdanningstilbud i oppvekstfag på fagskolenivå. I perioden 2016 -2021 hadde fire fagskoletilbydere avtale med Utdanningsdirektoratet om å tilby i alt 1 310 studieplasser innenfor fagområdene Barn med særskilte behov, Arbeid med språk, flerspråklighet og flerkulturell kompetanse og Arbeid med de yngste barna (0-3) i barnehagen. Fra 2022 -2023 er det inngått avtale med to tilbydere om å tilby 250 studieplasser innen fagområdene Barn med behov for særskilt tilrettelegging, Arbeid med språk, flerspråklighet og kulturell kompetanse og Arbeid med de yngste barna (0-3) i barnehagen.

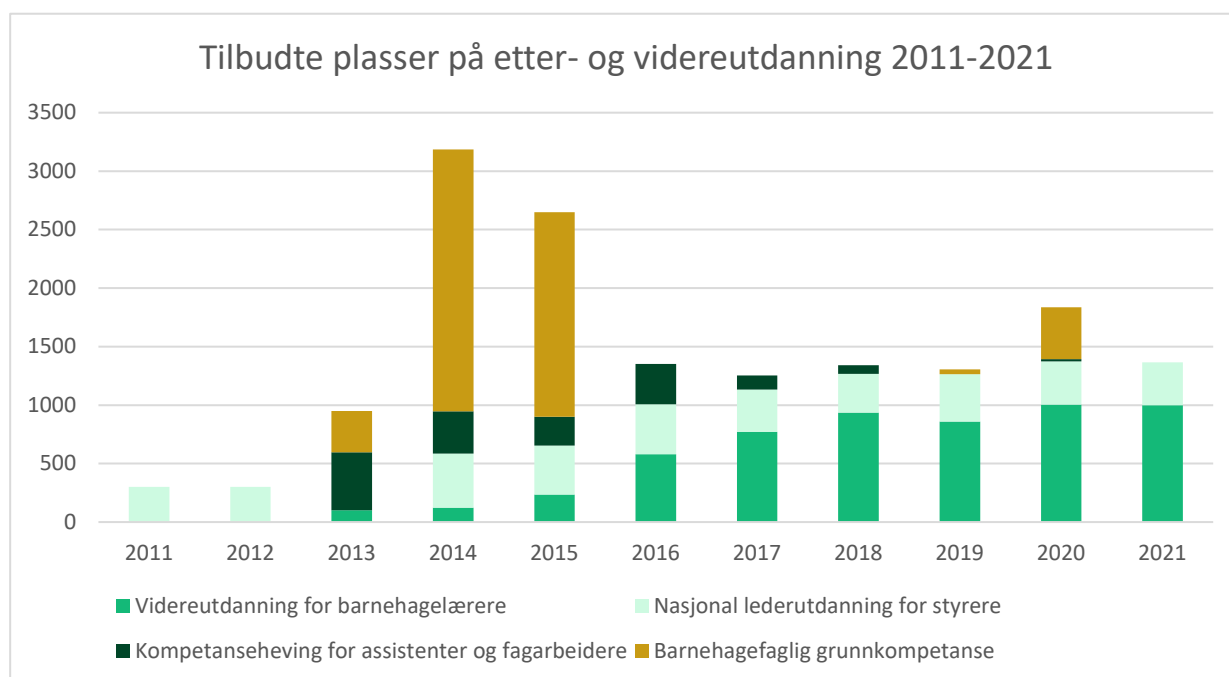
Fagskolestudiene gir 60 fagskolepoeng og tilbys som helt nettbaserte og samlingsbaserte tilbud. Det totale antallet det er inngått avtale med fra 2016 til og med 2023 er 1 560 studieplasser.

Assistenter og fagarbeidere med generell studiekompetanse kan delta på kompetansehevingstudier ved høyskoler/universitet, der innsikt i barnehagetradisjon, yrkesetikk og erfaring med pedagogisk refleksjon står sentralt. Behovet for dette tiltaket vurderes lokalt i et samarbeid mellom Statsforvalteren og regionale kompetansenettverk/samarbeidsforum.

Barnehagelærere kan ta en rekke videreutdanningsstudier (30 stp), som presenteres i Utdanningsdirektoratets studiekatalog på udir.no. Studiene er utviklet underveis i strategiperioden, og søknad om opptak og tilretteleggingsmidler til barnehageeier er fra 2016 koordinert i en nasjonal nettportal på udir.no. For studieåret 2022-23 tilbys studiene Barns språkutvikling og språklæring, Fysisk-motorisk utvikling og aktivitet, Pedagogisk ledelse og læringsmiljø, Realfag i barnehagen, Spesialpedagogikk, Veilederutdanning og Veilederutdanning for praksislærere ved 12 studiesteder samt

nettbasert. Antallet barnehagelærere som har fått tilbud om opptak har økt betydelig mellom 2013 og 2022, og totalt er det tildelt cirka 5500 studieplasser i denne perioden.

Barnehagestyrerne har siden 2011 hatt mulighet til å utvikle lederkompetansen sin i Nasjonal lederutdanning for styrere i barnehager. Videreutdanningstilbudet er på 30 studiepoeng, og tilbys for 2022-23 ved sju ulike utdanningsinstitusjoner fordelt over hele landet. I alt har 3744 styrere fått muligheten til å ta utdanningen.



Figur 1-3: Oversikt over antall tilbudte plasser på kompetansetiltak for ulike ansattgrupper i barnehagen 2011-2021.

1.3.3 Mastergrad i barnehagefag

Vi har ikke tilgang til data som viser hvor mange barnehagelærere med mastergrad som er utdannet i løpet av strategiperioden. Barnehagelærere med mastergrad er fortsatt en relativt liten gruppe i barnehagesektoren. En av fire barnehagestyrere oppgir i 2021 at barnehagen har en eller flere ansatte med mastergrad. I 2018 oppga 23 prosent av styrerne at de hadde pedagogiske ledere eller barnehagelærere med mastergrad blant barnehagens ansatte. 4,4 prosent av barnehagestyrerne svarer i 2020 at de selv har mastergrad i barnehageledelse som sin høyeste utdanning (Fagerholt med flere, 2019; Naper, Myhr og Haugset, 2021; Naper, Myhr, Janninger og Løe, 2021).

1.3.4 Løpende utvikling av barnehagens pedagogiske praksis

Kompetansetiltaket **Barnehagebasert kompetanseutvikling**, som styres og samordnes gjennom Regional ordning for kompetanseutvikling i barnehagen, har som mål å sikre at det foregår stadig utvikling av barnehagens pedagogiske praksis. Regional ordning kom i gang i fylkene i 2019, og basert på tall fra Statsforvalternes rapporter til Utdanningsdirektoratet deltok om lag halvparten av barnehagene i slike prosjekter i 2019 og 2020.

1.4 Rapportens videre oppbygging

Etter å ha gjort kort rede for datagrunnlag og metoder i kapittel 2, presenteres en oversikt over sentrale funn i nyere forskning på sammenhengen mellom barnehageansattes kompetanse og prosesskvaliteten i barnehagen i kapittel 3. Kapittel 4 er en gjennomgang av forskning på og evaluering av kompetansetiltakene i Kompetanse for fremtidens barnehage, med tanke på hvordan de evaluerte tiltakene støtter opp om barnehagenes prosesskvalitet slik den beskrives i kapittel 3. Kapittel 5 tar for seg kompetansestrategiens treffsikkerhet når det gjelder å fange opp barnehager som har utfordringer med prosesskvaliteten, mens kapittel 6 oppsummerer og drøfter sentrale funn.

2 Data og metoder

Følgeevalueringen av Kompetanse for fremtidens barnehage har til sammen løpt over åtte år (2015-2022), og naturlig nok har det skjedd utvikling og justeringer underveis. Rapport 2-6 i følgeevalueringen er skrevet med utgangspunkt i årlige bestillinger fra Utdanningsdirektoratet, og har i hovedsak dreid seg om evalueringer av bestemte kompetansetiltak basert på oppdragsgivers behov. Strategien ble revidert i 2017, og Regional ordning kom inn som et sentralt virkemiddel som også koblet til flere av kompetansetiltakene i strategien.

Endringene underveis har ført til at den summative evalueringen av måloppnåelse basert på målene for Kompetanse for framtidens barnehage (2014-2020), som det opprinnelig ble gitt tilbud på fra Trøndelag Forskning og Utvikling AS, ikke lenger er relevant. I samråd med oppdragsgiver har vi også for denne sluttrapporten utarbeidet et nytt forskningsdesign og forskningsspørsmål tilpasset oppdragsgivers kunnskapsbehov i dag. Dette er gjort innenfor de opprinnelige økonomiske rammene for prosjektet.

Med utgangspunkt i den nye hovedproblemstillingen definert av oppdragsgiver og forskningsspørsmålene presentert i kapittel 1.2.2 har vi valgt å gjøre bruk av:

- Kunnskapssammenstillinger fra nyere forskning og fra evalueringer og analyser av tiltakene i kompetansestrategien
- Nye analyser av allerede innsamlede nyere surveydata med relevans for problemstillingen
- Digitale intervjuer med representanter for Statsforvaltere i alle fylker
- Digitale gruppeintervjuer med barnehagemyndigheten i seks kommuner fordelt på to strategisk utvalgte fylker

2.1 Kunnskapssammenstillinger

Vi har gjort en sammenstilling av nyere forskning om sammenheng mellom barnehagepersonalets kompetanse og prosesskvalitet i norske barnehager, samt av andres evalueringer og undersøkelser av tiltak i Kompetanse for fremtidens barnehage. Rammene for dette prosjektet har ikke tillatt en fullstendig, systematisk litteraturstudie eller scoping review. I stedet har vi avgrenset kunnskapsoversikten til publiseringer fra GoBaN-prosjektet¹, forskning på/evalueringer av tiltak i kompetansestrategien og rapporter fra TALIS presentert på Utdanningsdirektoratets nettsider², og generelle bidrag framskaffet gjennom søk på "kompetanse" AND "kvalitet" i NB-ECEC forskningsdatabasen³ for perioden 2015-2019. Abstract på alle bidrag i NB-ECEC for 2018 og 2019 (de siste to årene som er lagt inn) er gjennomgått for å finne fram til relevante artikler. Med utgangspunkt i hovedproblemstillingen og forskningsspørsmålene er deler av disse arbeidene relevante for denne rapporten. Vi har benyttet kunnskapssammenstillingen på følgende måter:

- Forskning på **barnehagers prosesskvalitet og hvilken rolle personalets kompetanse spiller for denne** danner grunnlaget for kapittel 3, og i drøfting av koblingen mellom strategiens tiltak og barnehagers prosesskvalitet i kapittel 4.
- Forskning på **tiltak som inngår i kompetansestrategien**, inkludert våre egne rapporter fra seks år med følgeevaluering, er benyttet i kapittel 4 for å drøfte koblingen mellom strategiens tiltak og barnehagers prosesskvalitet.

¹ <https://goban.no/forskning/>, publiseringer i perioden 2017-2021

² <https://sokeresultat.udir.no/forskning-og-rapporter.html>.

³ <https://www.nb-ecec.org/no>. Databasen blir oppdatert hvert år og inneholder nå alle kvalitetsgodkjente studier fra 2006-2017.

- Tidligere forskning på det kollektive tiltaket Barnehagebasert kompetanseutvikling er plassert innledningsvis i kapittel 5, slik at det presenteres sammen med nye intervjudata om det samme tiltaket.
- Kunnskapsoversikten ligger til grunn for utviklingen av intervjuguider til informanter hos Statsforvalter og i kommuner.

2.2 Nye analyser av tidligere innsamlede surveydata

Vi har gjort nye analyser av data fra to tidligere gjennomførte spørreundersøkelser: Spørsmål til Barnehage-Norge 2021 (Naper, Myhr og Haugset, 2021) og en spørring til medlemmer av regionale kompetansenettverk i fem fylker gjennomført som del av følgeevalueringen i 2020 (Sivertsen med flere, 2020).

Spørsmål til Barnehage-Norge er en årlig, statistisk representativ undersøkelse som går til kommunal barnehagemyndighet og til utvalg av barnehageeiere og barnehagestyrere. I 2021 ble det stilt spørsmål om tilskuddsordning for lokal kompetanseutvikling i barnehagen⁴ (herunder Regional ordning) til alle tre grupper av respondenter. Dette datamaterialet har vi analysert for å få fram betydningen av eierskap og størrelse på eierorganisasjoner for deltakelse i Regional ordning. Sammenlikning med funn i intervjudataene bidrar til å forklare og utdype forskjeller i det kvantitative materialet. Det er et relativt lavt antall barnehageeiere i hver gruppe når man bryter surveydataene ned på ulike undergrupper. De forskjellene som trekkes frem og kommenteres, er testet og funnet statistisk signifikante⁵.

I datamaterialet fra følgeevalueringen i 2020 svarte medlemmer i 42 regionale kompetansenettverk i fem casefylker på en spørreundersøkelse om egen rolle i Regional ordning, arbeidet i kompetansenettverkene og hvordan de så for seg framtiden til kompetanseutviklingsarbeid i barnehager (Sivertsen med flere, 2020). I forbindelse med årets rapport har vi gått gjennom på nytt svarene disse respondentene har gitt på åpne spørsmål i surveyen. Dette er i hovedsak benyttet som bakgrunn for årets intervjuundersøkelser, som presenteres i kapittel 5.

2.3 Intervjudata

Det er gjennomført semi-strukturerte digitale intervjuer (gjennom møter i Teams) med representanter for Statsforvalterne i samtlige 11 fylker⁶. Vi kontaktet statsforvalterembetene ved barnehageansvarlig rådgiver, og ba om å få en intervjuavtale med den eller de som hadde jobbet med Regional ordning. Disse informantene har samtykket til å delta uten at svarene deres anonymiseres. Alle intervjuene ble, etter at informantene hadde samtykket til det, tatt opp med opptaksfunksjonen i Teams. Det ble gjort notater underveis i intervjuene, og opptakene er benyttet til å fylle ut i disse og til å skrive ut sitater som er benyttet i rapporten. Intervjuene ble gjort i perioden mars-mai 2022, og materialet ble analysert straks det var ferdig innsamlet.

Hovedspørsmålene i intervjuguiden som ble benyttet overfor Statsforvalterne var:

⁴ Fra 2021 er Regional ordning for lokal kompetanseutvikling i barnehage en del av Tilskuddsordning for lokal kompetanseutvikling i barnehage og grunnopplæring, sammen med Desentralisert ordning for kompetanseutvikling i grunnskole og videregående opplæring og Kompetanseløft for spesialpedagogikk og inkluderende praksis. Kilde: <https://lovdata.no/dokument/INS/forskrift/2021-01-26-230>

⁵ Det henvises til rapporten Spørsmål til Barnehage-Norge 2021 (Naper, Myhr og Haugset, 2021) for detaljer knyttet til utvalg, svarprosent og validitet i disse surveydatane.

⁶ Det er gjort 10 intervjuer, siden embetene i Oslo og Viken samarbeider på barnehageområdet.

- Hvor godt føler du/dere at man har lyktes med oppstarten av Regional ordning i fylket?
- Hva er samarbeidsforums policy når det gjelder rekruttering, utvelgelse og prioritering av barnehager til å få kompetansemidler?
- Hvordan vil du vurdere treffsikkerheten til Regional ordning overfor barnehager som har utfordringer med prosesskvaliteten?
- Hva er innholdet i og organisering av kompetanseutviklingsprosjektene?
- Hva er informantenes vurdering av treffsikkerhet i andre kompetansetiltak i fylket?
- Brukes kompetansemidler til andre tiltak i fylket – hvilke?

Det er gjennomført digitale (Teams) gruppe-intervjuer (fokusgrupper) med barnehagemyndighet i henholdsvis fire og to kommuner i fylkene Trøndelag og Vestland. Disse intervjuene ble gjennomført i mai 2022, og valg av fylker og rekruttering av kommunal barnehagemyndighet ble gjort på bakgrunn av funn i intervjuene med Statsforvalterne. De to valgte fylkene representerer to ulike tilnærminger til hvordan Regional ordning sikrer at kompetansemidlene kommer de barnehagene som trenger det mest til gode (i denne rapporten referert til som treffsikkerhet). Samtidig var informantene hos Statsforvalterne i begge disse fylkene tydelige på at kommunene som barnehagemyndighet spiller en nøkkelrolle når det gjelder å nå fram til barnehager med utfordringer.

Videre fant vi i surveydata (Naper, Myhr og Haugset, 2021) at kommunestørrelse spiller en rolle for hvor stor andel av barnehagene som deltar i Regional ordning. Dermed ble kommuner av litt ulik størrelse inkludert i utvalget (folketall fra 15.000 - > 100.000). Ingen barnehagemyndighet i småkommuner deltok i intervjuene, men en av kommunene var nylig sammenslått av flere mindre kommuner. Kommunene varierer når det gjelder barnehagenes eierstruktur (andel private barnehager) og i andel av de private barnehagene som er henholdsvis enkeltstående og del av en barnehagekjede.

Informantene fra kommunene har samtykket til å delta anonymt, men med forbehold om at de kan bli identifisert indirekte av personer med god kjennskap til barnehagesektoren og kommunestrukturen i fylket. Disse intervjuene ble dokumentert gjennom at det ble gjort notater undervegs. Hovedspørsmålene i intervjuguiden som ble benyttet overfor de kommunale informantene var:

- Er alle barnehagene i din kommune med i Regional ordning, hvem søker/deltar eventuelt ikke, hvorfor?
- Barnehagemyndighetens rolle – hva er dine viktigste oppgaver/ansvar i Regional ordning i møte med barnehagene i din kommune?
- Hvilke utfordringer opplever du som barnehagemyndighet i arbeidet med Regional ordning?
- Etter din mening, er Regional ordning i ditt fylke egnet til å bidra til å fremme høy og likeverdig prosesskvalitet i alle barnehager?
- Hvordan kan Regional ordning bli bedre med tanke på treffsikkerhet?
- Hvor treffsikker har andre kompetansetiltak i kompetansestrategien vært for å heve barnehagenes prosess- og strukturkvalitet?

For alle intervjudata er det søkt om tillatelse til innsamling og elektronisk lagring hos NSD, og tillatelse er gitt (referansenummer 936683).

2.4 Styrker og svakheter ved datagrunnlaget

Datamaterialet som er benyttet har sine begrensninger når det gjelder å svare på hovedproblemstillingen. Data på barnehagenivå (deltar barnehagen i kompetansetiltak eller ikke) sier ikke nødvendigvis noe om

hvilken kvalitet barna i barnehagen møter i sin hverdag. Sammenhengen mellom barnehagepersonalets kompetanse, barnehagen som lærende organisasjon og barnehagers prosesskvalitet har imidlertid vært gjenstand for økt forskningsinteresse de siste årene. Vi har derfor inkludert en litteraturgjennomgang som tar for seg ny forskning om disse sammenhengene. Denne forskningsoversikten er ment å kompensere for begrensningene i det empiriske materialet vi selv har samlet inn.

En styrke ved datamaterialet er at ulike datakilder bidrar til å kaste lys over de samme problemstillingene fra noe ulik vinkel. Der surveydata gir god oversikt og tegner opp det store bildet, gir intervjudata bedre forståelse for hvorfor bestemte mønster i surveydata oppstår.

3 Kunnskapsstatus om kompetanse og barnehagers kvalitet

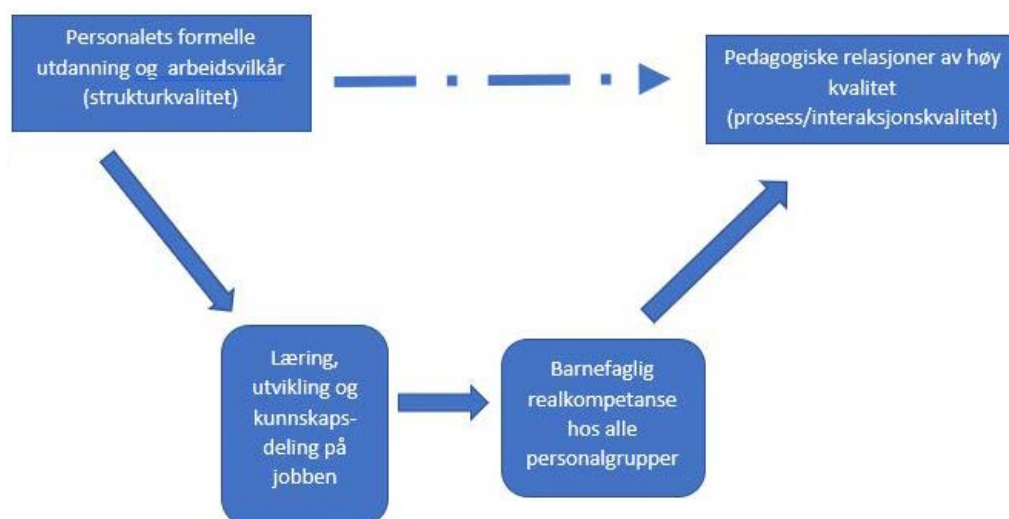
Barnehagekvalitet deles ofte opp i dimensjonene strukturkvalitet, prosesskvalitet og resultatkvalitet (Sommersel, Vestergaard og Larsen, 2013). Strukturkvalitet omfatter ifølge Gotvassli (2020, s. 41) *"det som kan telles og måles i barnehagen"*, og som derfor også relativt enkelt kan reguleres gjennom lover og forskrifter. Prosesskvalitet dreier seg på sin side om interaksjon, samspill og relasjoner mellom personale og barn (Alvestad med flere, 2019; Bjørnstad med flere, 2020; Bjørnstad og Os, 2018). Resultatkvalitet handler om det enkelte barns trivsel, læring og utvikling, og i neste ledd om utkomme på samfunnsnivå relatert til blant annet befolkningens kunnskaps- og utdanningsnivå, sosial utjevning, inklusjon, folkehelse og integrering.

I dette kapitlet går vi igjennom nyere forskning på barnehagers prosesskvalitet, og spesielt på sammenhengen mellom personalets kompetanse og prosesskvalitet.

3.1 Sammenhengen mellom kompetanse og prosesskvalitet

Strukturelle forhold som ansattes formelle utdanning (Kleppe og Bjørnstad, 2019), erfaringsbasert kompetanse og gruppeorganiseringen av barn og ansatte i barnehagen (Løkken med flere, 2018) påvirker prosesskvalitet gjennom å understøtte eller begrense pedagogisk interaksjon av høy kvalitet. Det er prosesskvaliteten som er "brennpunktet" når det gjelder å skape høy resultatkvalitet (Persson, 2015).

Sammenhengen mellom barnehageansattes utdanningsnivå og barnehagens prosesskvalitet er imidlertid ikke enkel og entydig. Høy og relevant kompetanse i personalet er en nødvendig faktor, men ikke i seg selv en garanti for høy prosesskvalitet. Prosesskvalitet betinger også kunnskap om hvordan pedagogisk kvalitet skapes i praktiske aktiviteter og samspill i barnehagen. Å ha barnehagelærerutdanning øker sannsynligheten for at ansatte greier å skape god prosesskvalitet (Alvestad med flere, 2019). Samtidig viser ny forskning at det er rom for forbedring også blant pedagogene (Bjørnstad med flere, 2020).



Figur 3-1: Modell av sammenhengen mellom personalets utdanning og barnehagens prosesskvalitet i en lærende barnehageorganisasjon

At under halvparten av ansatte i norske barnehager har barnehagefaglig utdanning på høgskolenivå gjør læring, veiledning og kunnskapsdeling på jobben svært viktig (Bjørnstad med flere, 2020; Kleppe og Bjørnstad, 2019; Baustad og Bjørnstad, 2020). Når barnehagen utgjør et lærende fellesskap som omfatter og inkluderer alle ansatte uavhengig av utdanningsnivå, styrkes den barnefaglige realkompetansen spesielt hos de med lite utdanning. I Figur 3-1 har vi illustrert hvordan egenskaper ved

barnehagen som lærende organisasjon utgjør en underliggende mekanisme som forbinder struktur- og prosesskvalitet på barnehagenivå. I figuren er også barnehageansattes arbeidsvilkår tatt med under strukturkvalitet, siden forhold som ledelse og organisering av arbeidshverdagen, tid til samarbeid og læring, mulighet til å ta fri for videreutdanning og utfordringer som sykefravær, mangel på vikarer og økonomiske utfordringer er med og legger premisser for læring og utviklingsarbeid.

Lærende organisasjon-perspektivet på kompetanse- og kvalitetsutvikling i barnehager er tydelig også i strategien Kompetanse for fremtidens barnehage, blant annet gjennom at individuelle og kollektive kompetanseutviklingstiltak ses i sammenheng (Kunnskapsdepartementet, 2017, s. 8). For å kunne svare på hovedproblemstillingen om hvordan kompetansestrategien har bidratt til at alle barn får et likeverdig barnehage tilbud av høy kvalitet, må vi se på hvordan de ulike tiltakene i strategien har påvirket innholdet i alle "boksene" i figuren. Dette gjør vi i lys av nyere forskning på barnehagers prosesskvalitet.

3.1.1 Ny kunnskap om prosesskvalitet og læringsfellesskap i norske barnehager

Forskningsinnsatsen rettet mot nordiske barnehager har økt kraftig de siste årene, og i løpet av 2018 og 2019 ble 399 nye studier inkludert i databasen Nordic Base of Early Childhood Education and Care (Furenes med flere, 2021). Cirka 30 prosent av disse studiene dreier seg om norske barnehager, og mange av dem berører utvikling av barnehagekvalitet.

GoBaN-prosjektet har bidratt til at vi vet mer om norske barnehagers prosesskvalitet i dag enn da Kompetanse for fremtidens barnehage ble lansert i 2013. GoBaN, som ble avsluttet i 2019, var Norges til nå største forskningsprosjekt innen barnehagefeltet, og har undersøkt *"hvordan norske barnehager påvirker barnehagebarn, hva som karakteriserer en god barnehage og hvilke faktorer som påvirker barnas trivsel, måloppnåelse og utvikling"*⁷. Som en del av GoBaN-prosjektet ble internasjonale måleverktøy for prosess- og interaksjonskvalitet i barnehager tilpasset, testet ut og benyttet på småbarngrupper i norske barnehager (Bjørnstad med flere, 2020; Bjørnstad og Os, 2018).

Måleverktøyene i GoBaN har vært gjenstand for kritikk, men har også mange positive sider. Måleskalaene tydeliggjør innholdet forskerne legger i prosess- og interaksjonskvalitet, og bryter det ned i ulike dimensjoner. Dermed blir det lettere å forholde seg til, diskutere og kommunisere om. Forskningen sier noe om hvor høy prosesskvaliteten er i norske barnehager, og ikke minst hvor stor variasjonen er mellom barnehager. Et slikt "objektivt mål" på prosesskvalitet har blant annet satt forskerne i GoBaN i stand til å identifisere og undersøke trekk ved barnehager som skårer spesielt høyt på prosesskvalitet.

En kilde til ny kunnskap om barnehagen som arbeidsplass og lærende fellesskap er TALIS Starting Strong Survey, der Norge deltar sammen med åtte andre land. TALIS Starting Strong Survey har som formål *å få mer kunnskap om kjennetegn ved barnehager og barnehageansatte i ulike land, å undersøke faktorer som kan bidra til kvalitet i barnehagene, og å sammenlikne rammer for barnehagesektoren, og hvordan de ansatte i barnehagene arbeider (deres praksis) i og på tvers av land, for å identifisere anbefalinger for å forbedre barnehage tilbudet for alle barn* (Gjerustad, Bergene og Lynnebakke, 2021, side 16).

3.2 Mer å gå på når det gjelder prosesskvalitet

Prosesskvaliteten som tilbys norske småbarn (1-3 år gamle) i barnehager er lavere enn forskerne i GoBaN forventet på forhånd, og kan beskrives som lav til middels. Det er betydelig variasjon både i barnehagers prosesskvalitet, og i ulike ansattgrupper og ansatte med samme utdanningsbakgrunn sin evne til god interaksjon med barna (Bjørnstad med flere, 2020; Bjørnstad og Os, 2018). I tråd med den norske

⁷ <https://goban.no/barnehage/>

barnehagetradisjonen, skåres det høyest på interaksjon relatert til grunnleggende omsorg, og lavere på utdanningsrettet interaksjon. Det ble avdekket utfordringer på barnehagenivå, spesielt når det gjelder tilgang til leker og utstyr, hygiene og sikkerhet (Bjørnstad med flere, 2020).

Tilstedeværelse av utdannet barnehagelærer, høy voksentetthet og inndeling i små og stabile barnegrupper ser ut til å øke barnehagers prosesskvalitet, spesielt når det gjelder interaksjon mellom ansatte og barn. Det er vanskeligere for de ansatte å skape god interaksjonskvalitet i barnegrupper med fleksibel organisering enn i faste grupper (Bjørnstad og Os, 2018; Løkken med flere, 2018). Alvestad med flere (2019, s. 71) finner at *"høy kompetanse, stabilitet i personalet og felles målsettinger, samt en klar ledelse av både personal- og barnegrupper har betydning for den pedagogiske kvaliteten"*. Faglige nettverk på tvers av barnegrupper og barnehager er viktig for personalets kompetanseutvikling, for kunnskapsdeling og for inspirasjon.

Til tross for at det "å se barna" er en grunnleggende verdi hos ansatte i barnehagen, innebærer ikke dette nødvendigvis stor bevissthet rundt eller en felles kollegial forståelse av hva dette innebærer i praksis. GoBan-forskerne fant at selv i barnehager med høy prosesskvalitet er det en del å hente når det gjelder å aktivt fange opp og inkludere barn som av ulike grunner havner utenfor fellesskapet. De utadvendte, verbale barna fikk mer anledning til å medvirke enn de mer tilbaketrukkne, og det var tilløp til en "kjønnsblindhet" som ga ulike vilkår til gutter og jenter. Det er en utfordring for de som leder den pedagogiske aktiviteten å få hele personalgruppen til å delta i aktiviteter som engasjerer barna. Det er dessuten behov for mer kompetanse i personalet rundt hvor viktig språklig samspill med barna er (Alvestad med flere, 2019).

3.3 Samspill mellom ansatte og barn

En analyse av barnehagelæreres praksis knyttet til språk og språkutvikling i barnehager som skårer høyt på prosesskvalitet, viser at personalet har en holistisk og dialogbasert tilnærming til kommunikasjon med barn. De er lydhøre for og følger opp barnas forsøk på å kommunisere, og fletter språklæring inn i både voksenstyrte aktiviteter og i barnas lek. Det brukes et mangfold av strategier for å få dette til, for eksempel utvikling av ordforråd ved å sette ord på det barnet gjør eller ved å introdusere konsepter, aktiv støtte til og utvikling av samtaler barnet selv tar initiativ til, samt historiefortelling. Ansatte i disse barnehagene ser det å planlegge for læring som viktig, og planleggingen knyttes både til rammeplanen, lokale planer og barnehagelærernes egne strategier for å understøtte språkutvikling. Vurderingsverktøy brukes fleksibelt på individ- og gruppenivå (Hansen og Alvestad, 2018).

Verbal samhandling mellom barnehagepersonalet og småbarn (2-3 år) i barnehager med høy prosesskvalitet preges av at de ansatte bruker et rikt språk tilpasset konteksten for samtalen, og at de følger opp og utvikler barnas ytringer sammen med dem. Betydningen av kompetanse hos barnehageansatte understrekes, spesielt når det gjelder å tolke og følge opp små barns forsøk på å kommunisere og å utnytte barneinitierte læringssituasjoner med to- og treåringer (Hansen, 2020). Norske barnehageansatte synes ikke å ha noen systematisk ulik tilnærming til interaksjon og samhandling med barn over og under tre år. Forskere fant overraskende få forsøk på å legge til rette for og utvikle barnas lek og utfordre dem med tanke på å øke læringen. Med utgangspunkt i dette anbefales det å rette mer oppmerksomhet mot interaksjonskvalitet i barnehagen, og ikke minst sørge for at alle i personalet får mulighet til å tilegne seg denne kompetansen (Baustad og Bjørnstad, 2020).

Kvaliteten på samspillet mellom ansatte og barn i småbarnsavdelinger er observert og vurdert med Classroom Assessment Scoring System (CLASS), og barnehagene skårer her middels til godt når det gjelder å gi barna emosjonell og atferdsmessig støtte. Skårene er imidlertid relativt lave for støtte til læring, utvikling

og språk (Drugli og Berg-Nielsen, 2019). Dette indikerer at norske barnehageansatte jevnt over er bedre på å bygge gode relasjoner til og være sensitive overfor barna enn på samspill som utvider og beriker barnas språk, tenkning og oppmerksomhetsfokus. Halvparten av de 106 barnehageavdelingene som ble undersøkt skåret lavt på begge samspillsdimensjonene, noe som antyder at det er behov for mer kunnskap om hvordan man kan forbedre samspillskvaliteten overfor små barn.

Observasjonsstudier viser at måltidenes potensial som læringsarena i småbarnsavdelinger ikke alltid utnyttes av barnehagepersonalet. Mulighetene måltidene gir for språklig støtte, tilrettelegging for barns utforskning og interaksjon som gir læring, blir ikke fulgt opp. Forskerne spør seg derfor om personalet i barnehagene ikke er tilstrekkelig klar over de læringsmulighetene måltider tilbyr (Klette, Drugli og Aandahl, 2018). Forskere har også observert at pedagogiske medarbeidere i barnehager er fraværende i lekesituasjonen i 45 prosent av tiden barna benytter til frilek. En tredjedel av tiden medarbeiderne er til stede i leken, benyttes til å bistå og samhandle med barna i deres frie lek (Karlsen og Lekdahl, 2019).

Observerte barnehagelærere er flinke til å fremme læringsfellesskap og bygge relasjoner mellom barna i barnehagen. De gir støttende tilbakemeldinger når barna inkluderer andre i leken, og deltar aktivt i samtaler som utvider det som skjer i fellesskapet mellom barna. Barnehagelærerne legger til rette for at eldre barn kan være en støtte for yngre barn, og at enkeltbarn kan være med på å gi retning til samtaler og aktiviteter i fellesskapet (Hognestad med flere, 2019).

3.4 Norske barnehager som lærende fellesskap for ulike ansattgrupper

Både Alvestad med flere (2019) og Bjørnstad med flere (2020) finner tydelige forskjeller mellom barnehagelærere og assistenter når det gjelder interaksjon med barna. Barnehagelærerne viste, ikke overraskende, gjennomgående bedre evne til engasjert samspill med barna i både lek og læring enn assistentene. De hadde større respekt for barns autonomi, og stimulerte verbal kommunikasjon og utvikling mer aktivt. Samtidig er det også betydelige forskjeller innad i disse gruppene. En av tre barnehagelærere og cirka halvparten av assistentene skåret på "inadekvat" nivå på interaksjon. Forskerne stiller spørsmålsteget ved om norske barnehagelærere får nok trening i å skape interaksjonskvalitet gjennom utdanningen sin, og om det foregår nok kollektiv "læring på jobben" som kan sette assistentene bedre i stand til å skape god interaksjonskvalitet (Bjørnstad med flere, 2020).

Selv om ulike ansattgrupper i stor grad utfører de samme oppgavene i det daglige arbeidet i barnehagen, finner forskerne forskjeller i hvordan oppgavene utføres og hvilke intensjoner de ansatte har med dem. Ansatte med høy pedagogisk kompetanse sin praksis skiller seg fra assistenter og barne- og ungdomsfagarbeideres praksis selv når oppgaven er den samme (Gjerustad med flere, 2020). Alvestad med flere (2019) peker på at behovet for kompetanseheving er særlig stort blant assistentene, og at spesielt ufaglærte medarbeidere har behov for mer kompetanse. Dette krever felles kompetanseheving i personalgruppen, men samtidig opplever pedagogiske ledere at de har for lite tid til å jobbe med dette. Det er behov for å tilrettelegge bedre for veiledning og videre- og etterutdanning for hele personalet, innrettet mot hva som gir god prosesskvalitet. Kvalitet må dessuten settes inn i et tydelig didaktisk perspektiv:

Den nærværende læringskulturen som i hovedsak trer fram i denne dybdestudien, viser betydningen av å se omsorg, lek, læring og danning i sammenheng med de ulike og mange daglige aktivitetene, som måltid, garderobesituasjoner/overganger, samlinger, lek og aktiviteter. Disse daglige hverdagsaktivitetene gir mange muligheter for undring, åpne spørsmål og læring som personalet kan benytte. Her ligger det fortsatt mange ubrukte muligheter til å støtte barns læring og utvikling i en helhetlig og vid forstand (Alvestad med flere, 2019, s. 73).

Sammenlignet med kolleger i andre land har norske barnehageansatte god tilgang på relevante etter- og videreutdanningstilbud, og de skårer høyt på mål om uformell læring og tilbakemeldinger kolleger imellom. Barnehageansatte har høye forventninger til egen mestring, men både i Norge og andre land er disse forventningene lavere når det gjelder å bruke digital teknologi for å fremme barns læring, å støtte utviklingen til barn fra ressursvake hjem og å stimulere barns interesse for kulturelle likheter og forskjeller. De fleste barnehageansatte opplever at de får den støtten de trenger fra barnehagens ledelse, at styrerne oppfordrer til samarbeid, deltakelse og ansvar, og at ledelsen preges av samhandling i kollegiet (Gjerustad og Bergene, 2020).

Norge skiller seg ut ved at en særlig høy andel ansatte deltar i kollegiale diskusjoner om barns utvikling og behov, og om planlagte aktiviteter. De gir også hyppige tilbakemeldinger på kollegenes praksis. Samtidig skaper høy arbeidsmengde (mange barn i gruppen), utilstrekkelig bemanning og presset økonomi stress blant barnehageansatte. Norske barnehagestyrere bruker mye tid på ledelse og styring, men bare en av tre ansatte mener at styrer sikrer effektiv ledelse. Jo sterkere engasjement barnehagestyrerne uttrykker for å utvikle barnehagens pedagogiske kvalitet, jo mer positivt er de ansattes inntrykk av ledelsen. Styrerne opplever størst behov for kompetansepåfyll når det gjelder observasjon av ansattes praksis og samhandling med barna, økonomistyring, og bruk av informasjon for å forbedre barnehagekvaliteten (Gjerustad og Bergene, 2020).

TALIS i Norge viser at faglig utvikling prioriteres høyt, og at barnehageansatte har stor bevissthet rundt hvordan deres egen deltakelse er med og skaper faglig utvikling. Uformell læring mellom kolleger organiseres på mange ulike måter. Kostnader og mangel på bemanning for å dekke opp fraværet er den største barrieren for faglig utvikling, både for styrere og ansatte. Rammevilkårene i barnehagen legger begrensninger både på mulighet til å utvikle seg faglig og på muligheten til å redusere jobbstress blant ansatte. Stressnivået henger sammen med hvor godt de ansatte samarbeider og om lederne greier å planlegge godt, være til stede og skape orden i kaoset (Gjerustad, Bergene og Lynnebakke, 2021).

Assistenten og barne- og ungdomsarbeidere får mindre ut av å delta i faglig utvikling sammenliknet med barnehagelærerne. Assistenten deltar i mindre grad i diskusjoner om tilnærminger til barns læring, trivsel og utvikling, og andelen som føler at de mangler forutsetninger for å delta i faglig utvikling er høyest blant assistentene. Barnehagelærerne opplever på sin side å ha stor medbestemmelse i barnehagen, og de føler at profesjonen deres har fått økt anerkjennelse de senere årene. Det er en glidende overgang mellom samarbeid og uformell opplæring i barnehagene: Diskusjoner om hvordan barns utvikling kan fremmes og tilbakemeldinger til kolleger er samarbeid, men også kjerneaktiviteter i profesjonelle lærende fellesskap og viktig for endrings- og utviklingsarbeid. Samarbeid brukes bevisst som en del av faglig utvikling i barnehagen (Gjerustad, Bergene og Lynnebakke, 2021).

11-17 prosent av barnehageassistentene har ikke utdanning på videregående nivå, og andelen er størst blant assistenter som jobber med barn under tre år. Barnehagelærere og andre pedagoger deltar i flere former for faglig utvikling enn de øvrige ansatte. TALIS-forskerne peker på at *"sett opp mot kompetansestrategien for barnehagen, der behov for faglig utvikling for alle grupper ansatte er sterkt vektlagt, kan denne forskjellen kanskje uttrykke utfordringer med gjennomføring og måloppnåelse på enkelte områder av strategien"* (Gjerustad med flere, 2020, s. 143-144).

4 Strategiens individuelle kompetansetiltak og prosesskvalitet i barnehager

I dette kapitlet går vi gjennom forskning på og evalueringer av individuelle kompetansetiltak i Kompetanse for fremtidens barnehage, og sammenstiller egne og andres funn som kaster lys over hvordan tiltaket påvirker barnehagenes prosesskvalitet. Vi legger modellen av sammenhengen mellom utdanning/kompetanse og prosesskvalitet som ble presentert i kapittel 3 til grunn. Vi ser på hvordan tiltakene støtter opp om læring, utvikling og kunnskapsdeling i barnehagekollegiet og heving av barnehagefaglig realkompetanse i hele personalet.

4.1 Kompetansetiltakene rettet mot fagarbeidere og assistenter

4.1.1 Barnehagefaglig grunnkompetanse

At en av fire ansatte i barnehagene er barnehagefaglig ufaglærte tilsier at innføringskurset barnehagefaglig grunnkompetanse er svært viktig for barnehagens prosesskvalitet. I kompetansestrategien utgjør tiltaket det første trinnet i karrierevegen for assistenter og andre pedagoger, og det utgjør dessuten et faglig fundament for aktiv deltakelse i barnehagebasert kompetanseutvikling. En innføring i barnehagens verdigrunnlag, samfunnsmandat og oppgaver kan derfor fungere som en "faglig inngangsbillett" til barnehagen som lærende fellesskap. Forskning antyder at assistentene kan ha vansker med å koble seg til dette fellesskapet (Haugset, Ljunggren og Mordal med flere, 2019, Gjerustad, Bergene og Lynnebakke, 2021).

For at Barnehagefaglig grunnkompetanse skal fylle disse funksjonene, må kurset ha et innhold som formidler viktige prinsipper, kunnskap og verdier på en måte som er tilpasset målgruppen. Det er barnehagens eier som har ansvaret for å tilby nytilsatte uten relevant utdanning, nødvendig opplæring gjennom Barnehagefaglig grunnkompetanse. En evaluering av tiltaket viser imidlertid at det er stor variasjon både i omfang, innhold, organisering og målgrupper for Barnehagefaglig grunnkompetanse. Kompetansestrategiens føringer oppleves som uklare, og den reviderte kompetansestrategien i 2017 lanserte ambisjoner om å legge nasjonale rammer rundt dette kompetansetiltaket. Til nå har imidlertid Barnehagefaglig grunnkompetanse framstått som lite ensartet, både i varighet, målgrupper, innhold og organisering (Os og Hansen, 2020).

Evalueringen i 2020 viser at barnehageeierne opplever det uklart om nyansatte assistenter, erfarne assistenter uten formell kompetanse, og pedagoger uten barnehageerfaring skal inkluderes i Barnehagefaglig grunnkompetanse. Dette har bidratt til at det er noe tilfeldig om nytilsatte, ufaglærte assistenter uten barnehageerfaring får tilbud om denne typen innføring. Det kan også synes som om Barnehagefaglig grunnkompetanse ofte tilpasses og innpasses i andre kompetansehevingstiltak eller utviklingsprosjekter for hele barnehagepersonalet, etter prinsippet "man tager hvad man haver" og kaller det barnehagefaglig grunnkompetanse. Forskerne som evaluerte tiltaket mener at *"dette innebærer fare for at opplæringen av assistentene medfører fragmentert kunnskap uten at assistentene har tilegnet seg forutsetninger for forståelse av grunnleggende aspekter av barnehagefaglig kompetanse"* (Os og Hansen, 2020, s. 29).

Assistentene som har deltatt på barnehagefaglig grunnkompetanse gjør varierende vurderinger av utbyttet av kurset. Men de legger vekt på at de har lært noe om relasjoner mellom barn og voksne, barns sosiale kompetanse og barns medvirkning, og fremhever at denne kunnskapen har bidratt til å endre praksisen deres i barnehagen. For assistentene synes læringen å bli best når kurset følges opp i barnehagen i etterkant, og når kursinnholdet knytter godt an til deres eget arbeid i barnehagen. Informantene i

evalueringen er opptatt av at kunnskap om samspill, relasjoner, språk og lek må være en del av Barnehagefaglig grunnkompetanse, sammen med barnehagens samfunnsmandat og verdigrunnlag. Evalueringen konkluderer blant annet med at det er *"gode grunner for å etablere nasjonale rammer for barnehagefaglig grunnkompetanse som kan bidra til å sikre at denne gruppen får muligheter til å tilegne seg et grunnlag for videre utvikling av sin barnehagefaglige kompetanse"* (Os og Hansen, 2020).

Med innhold som det som skisseres over, vil et Barnehagefaglig grunnkompetansekurs som tilpasses og tilbys alle nyansatte assistenter og andre uten barnehageerfaring/utdanning kunne bidra til å øke prosesskvaliteten i barnehagen. Forskerne peker imidlertid på at barnehagefaglig grunnkompetanse til nå har havnet i skyggen av mange andre kompetanseutviklingstiltak i en presset barnehagesektor. Dette er et paradoks, siden tiltaket retter seg direkte mot den gruppen som har størst behov for mer kompetanse og for en god og motiverende "start" på karrierevegen sin i barnehagen (Os og Hansen, 2020).

4.1.2 Fagbrev og fagskole

Innhold og organisering av kompetansetiltaket Fagbrev som barne- og ungdomsarbeider etter praksiskandidatordningen har ikke vært en del av følgeevalueringen som denne rapporten er en del av. Tiltaket har vært svært populært og høyt prioritert i mange fylker, og har kvalifisert nærmere 5000 erfarne barnehageassistenter til fagbrev og dermed også til å søke på fagskoletilbudet i oppvekstfag⁸.

Fagskoletilbudet i oppvekstfag er et nytt trinn i karrierevegen for fagarbeidere og erfarne assistenter i barnehagen, og tok opp de første studentene i 2016. Ved oppstarten var fordypning i *Barn med særskilte behov* det første tilbudet som ble gitt. Da studieplanene for fagskoletilbudene ble evaluert i 2018 (Naper med flere, 2018), fulgte 76 prosent av de i alt 440 studentene denne fordypningen. I dag tilbys fagskoleutdanning i *Barn med behov for særskilt tilrettelegging*, *Arbeid med språk, flerspråklighet og kulturell kompetanse* og *Arbeid med de yngste barna (0-3) i barnehagen*.

Analysen av studieplaner (Naper med flere, 2018) viser at det er stor variasjon i hvordan fagskolene operasjonaliserer nasjonale føringer, blant annet når det gjelder å beskrive læringsutbytter studentene skal få. Et viktig funn var at fagskolene rettet opplæringen i emnet *Barn og unge med særskilte behov* inn mot ulike vansker, diagnoser og utfordringer, og dermed la stor vekt på å gi studentene kunnskap om barns utvikling, utviklingsmessige utfordringer og ulike funksjonsnedsettelse. De vektla i mindre grad arbeidet med barns deltakelse i fellesskapet, inkludering, relasjoner til andre barn og barnets trivsel og perspektiv. Forskerne fant derfor at både den nasjonale standarden for fagskoletilbudet og flere av studieplanene i liten grad imøtekom Kompetanse for fremtidens barnehages mål om tilrettelegging for deltakelse i fellesskapet. I stedet var det først og fremst et individorientert perspektiv på barn med særskilte behov som ble fremmet. Dette illustrerer en generell utfordring med å utvikle kompetansetiltak som skal støtte opp om de komplekse og mangefasettede målsettingene i rammeplan og kompetansestrategi: Det vil alltid være mulig å spesialisere utdanningstilbud på enkelte føringer, og bygge spisskompetanse rundt disse. I fagskoletilbudet *Barn og unge med særskilte behov* ble også innholdet i fellesemnet Pedagogikk og didaktikk farget av et individbasert perspektiv (Naper med flere, 2018, s. 77). Prosesskvalitet er imidlertid nært knyttet til samspill, interaksjon og relasjoner, også mellom barn og i barnegruppen. Evnen til å se ulike, kanskje også delvis motstridende mål og dimensjoner i prosesskvalitet i sammenheng er i seg selv en viktig kompetanse i barnehagen, også når kompetansetiltak skal utvikles og videreutvikles.

⁸ Det kreves minst fem års praksis i barnehage for å benytte praksiskandidatvegen til fagbrev.

For fagskoleutdanningene i *Arbeid med språk, flerspråklighet og kulturell kompetanse* og *Arbeid med de yngste barna (0-3) i barnehagen* var det godt samsvar mellom studieplaner og nasjonale føringer både i rammeplanen og kompetansestrategien (Naper med flere, 2018).

Studentene på fagskoletilbudet er fornøyde, vurderer utdanningen som relevant og mener de får godt faglig utbytte av den. De er også fornøyd med barnehagen som læringsarena, og med praksisdelen av studiet. Samtidig viser svarene at det er mer å hente når det gjelder barnehagen som lærende fellesskap. Studentens deltakelse i fagopplæringen førte bare i beskjeden grad til at han/hun fikk endrede arbeidsoppgaver eller til at praksis i barnehagen ble lagt om, til tross for at det ble gitt anledning til å dele ny kunnskap med kolleger som viste interesse for denne kunnskapen. Praktisk og økonomisk tilrettelegging for å delta i utdanningen var svært beskjeden (Naper med flere, 2018).

4.1.3 Arbeidsplassbasert barnehagelærerutdanning (ABLU)

ABLU har bidratt til at voksne assistenter og fagarbeidere med lang fartstid både i barnehagesektoren og i egen barnehage har tatt barnehagelærerutdanning, uten å miste inntekt og kontakten med arbeidsplassen. Tiltaket har bidratt til å gjøre karriereveger for assistenter og fagarbeidere mer tilgjengelig, og gitt barnehagene tilgang på nye barnehagelærere som allerede er godt forankret på arbeidsplassen.

Studentene på ABLU kommer til studiet med høyere forventninger enn ordinære barnehagelærerstudenter, og opplever ikke alltid at disse forventningene innfris. Studentene er likevel relativt fornøyde med studiet, men svarene deres indikerer at det mangler tilrettelegging av arbeidsplassen deres som læringsarena. Dette tyder på at det er krevende for tilbyderne å organisere og gjennomføre ABLU, og at utfordringene ligger i skjæringspunktet mellom undervisning og praksis (Sivertsen med flere, 2021).

ABLU-studentene utdannes innenfor samme nasjonale rammeplan for barnehagelærerutdanning som andre barnehagelærerstudenter, men studiet er tilpasset slik at studentens egen barnehage utgjør en viktig arena for læring i et praksisfellesskap. Analyser av studieplaner ved utdanningsinstitusjoner som tilbyr ABLU, viser at kunnskapsområdet **Barns utvikling, lek og læring** blir tillagt større vekt enn i heltids barnehagelærerutdanning. Studieplanene er uklare på hvordan studentenes arbeidsplass skal fungere som læringsarena for studenten, og barnehagens øvrige personale sin rolle i studentenes læring er lite kommentert. Dermed kan det være en risiko for at studenten selv må ta ansvar for å involvere personalet i læringsprosessen. Studieplanene og samarbeidsavtaler mellom utdanningsinstitusjon og barnehage beskriver dessuten i liten grad rollen til studentenes mentor/veileder i egen barnehage (Haugum med flere, 2017).

Casestudier i barnehager med ABLU-studenter viser at praksisnærheten er en stor styrke ved studiet, og ABLU-utdannede barnehagelærere synes å unngå "praksissjokket" når de trer inn i lærerrollen. Både erfaringen fra mange års arbeid i barnehage og det at man beholder barnehagen som arbeidsplass underveis i utdanningen, legger et godt grunnlag for at studentene kan koble sammen praksiserfaring med teoretisk læring. Studentene beskriver hvordan de utvikler et mer reflektert barnesyn og et tydeligere pedagogisk grunnsyn gjennom studiet. Studentene er imidlertid avhengig av at barnehagen deres har en god og faglig sterk læringskultur, og dette er ikke tilfelle i alle barnehager. Barnehagene er ikke alltid gode læringsarenaer verken for ansatte eller studenter, blant annet fordi man opplever å ha for lite tid til felles læringsaktiviteter. For ABLU-studentene kan dette innebære at de selv må være svært aktive og selvstendige for å få noe ut av barnehagen som læringsarena (Sivertsen med flere, 2021).

4.2 Kompetansetiltak rettet mot pedagoger

4.2.1 Videreutdanning for barnehagelærere

Videreutdanningene som tilbys som en del av Kompetanse for fremtidens barnehage har følgende tema: (1) språkutvikling og språklæring (2) fysisk motorisk utvikling og aktivitet, (3) pedagogisk ledelse og læringsmiljø, (4) realfag i barnehagen (5) spesialpedagogikk, (6) veilederutdanning for praksislærere, (7) veilederutdanning og (8) tilleggsutdanning i barnehagepedagogikk (TIB). Videreutdanning for barnehagelærere skal sees i sammenheng med kollektive kompetansetiltak i den enkelte barnehage, og det er derfor viktig at studentene settes i stand til å ta kunnskapen fra videreutdanningen i bruk i kollegiet i barnehagen.

Sammenlignet med ABLU-studentene er pedagogene som tar Tilleggsutdanning i barnehagepedagogikk mer erfarne som studenter, og de har i tillegg mange år i jobb i barnehage bak seg. TIB-studentene kommer til videreutdanningsstudiet sitt med svært høye forventninger. Forventningene til studiet oppfylles i litt større grad for denne gruppen enn for ABLU-studentene, spesielt når det gjelder egen barnehage som læringsarena. TIB-studentene opplever barnehagen som en bedre tilrettelagt læringsarena, og de melder om litt høyere faglig utbytte av barnehagen som læringsarena enn det ABLU-studentene gjorde (Sivertsen med flere, 2021).

Det er gjennomført deltakerundersøkelser blant studentene på videreutdanning over flere år, og vi refererer her til den siste undersøkelsen som ble gjort (Bergene, Gjerustad og Borlaug, 2021). En svært høy andel av studentene rapporterer at videreutdanningen de har deltatt på, har hatt høy kvalitet og relevans, og at tilretteleggingen i barnehagen har vært god. Svarene tyder på at utdanningsinstitusjonene har klart å opprettholde et godt tilbud også på tross av at pandemisituasjonen førte til omlegging av undervisningen. Barnehagelærere som deltar på videreutdanning er høyt motiverte for studier og faglig utvikling, og mange oppgir at det å bidra til utvikling i barnehagen og et godt fagmiljø har vært en motivasjonsfaktor.

Det er interessant at forskerne finner *"et visst misforhold mellom et opplevd ønske og forventning fra ledelsen om at deltakerne i videreutdanning skal være drivere av kunnskapsdelingen i barnehagen på den ene siden, og den faktiske kulturen for kunnskapsdeling, både i form av ledelsens tilrettelegging og kollegers og ledelsens interesse for den ervervede kunnskapen, på den andre"* (Bergene, Gjerustad og Borlaug, 2021, s. 8). Mens studiene ruste barnehagelærerne godt for å tilrettelegge for barns utvikling, trivsel og læring i barnehagen, påvirker deltakelsen ikke nødvendigvis samarbeidet i barnehagen positivt. Der det allerede finnes en sterk læringskultur, samarbeider studentene mer med andre i barnehagen i forbindelse med studiet (Bergene, Gjerustad og Borlaug, 2021).

Veilederrollen til barnehagelærerne er sentral både i barnehagebasert kompetanseutvikling (Naper med flere, 2018) og i didaktiske arbeidsprosesser (Gotvassli, 2020). De fleste studentene på denne videreutdanningen mener at studiet forbedrer evnen deres til å veilede andre og til å reflektere over egen veiledning. Likevel er det bare en av fire som er helt enig i at videreutdanningen gjør dem tryggere i rollen som veileder (Bergene, Gjerustad og Borlaug 2021).

4.2.2 Lederutdanning for styrere

Innholdet i lederutdanning for styrere skal i henhold til kravspesifikasjonen for perioden 2020–2025 dekke fem tematiske områder: Lederrollen, barnehagen som pedagogisk virksomhet, utvikling og endringsarbeid, tidlig innsats og inkluderende fellesskap og samarbeid med andre. Innenfor kravspesifikasjonen er det imidlertid rom for variasjoner mellom utdanningsinstitusjonenes studieprofiler, og for noe ulik vektlegging av barnehagefaglig ledelse kontra mer generell kompetanse i ledelse. Alle studiestedene forankrer likevel

studiet tydelig i den praktiske hverdagen barnehagestyrerne står i, i tråd med føringene (Bråten, Jensen og Svalund, 2022).

I denne utdanningen er det ikke pedagogikk og barns utvikling som står i fokus, men i større grad selve lederrollen. Studiet skal være praksisorientert, og gjennomføring av et konkret utviklingsarbeid i egen barnehage står sentralt. Deltakerne på studiet svarer at de i stor grad endrer egen praksis som følge av studiet, og at studiet inneholder passe mye om metoder til bruk i praksis i barnehagen. De er også i stor grad enig i at videreutdanningen de tar, har vært positiv for samarbeidet i barnehagen (Bråten, Jensen og Svalund, 2022).

En gjennomgang av studieplanene for Lederutdanning for styrere ved alle tilbyderinstitusjonene i 2019, fant at alle tilbyderne la eksplisitt vekt på endring og utvikling av barnehagen. Hos noen av tilbyderne ble det å utvikle felles mål for dette utviklingsarbeidet også sterkt vektlagt. Planene fremhevet analyse som grunnlag for videre utvikling. Dette ble forstått både som analyse av barnehagens praksis og organisasjonskultur og analyser av barnehagen som organisasjon og samfunnsinstitusjon (Haugset, Ljunggren og Caspersen med flere, 2019).

Det varierte mellom tilbyderne hvor stor vekt studieplanene la på styrers ansvar for personalets kompetanseutvikling og læringsprosesser, men tematikken var ivaretatt hos alle gjennom mer overordnede emner som lærende organisasjon, organisasjonsutvikling og endring/utvikling. Styrers veiledning av ansatte er ikke vektlagt eksplisitt hos alle, mens noen legger stor vekt på dette. Veiledning berøres indirekte i forbindelse med andre temaer. I 2019 var det imidlertid for halvparten av tilbyderne uklart om de imøtekom kravet om at studentene skulle gjennomføre arbeidsplassbasert utviklingsarbeid i egen barnehage (Haugset, Ljunggren og Caspersen med flere, 2019).

4.2.3 Veiledning for nytilsatte barnehagelærere

Dette kompetansetiltaket skal bidra til å redusere "praksissjokket" mange opplever i overgangen fra student til lærer, til å gjøre barnehagelærerne tryggere i rollen sin og øke sjansen for at de blir i yrket over tid. I kollegiet i barnehagen er barnehagelærere nøkkelpersoner for å utvikle prosesskvaliteten, gjennom pedagogisk ledelse, veiledning av assistenter og fagarbeidere og sin evne til å trekke hele personalet med i kompetanseutvikling og didaktiske arbeidsprosesser (Gotvassli, Haugset og Ljunggren, 2020; Haugset, Ljunggren, Mordal med flere, 2019). Siden dette kan være krevende, spesielt for unge, nytilsatte og uerfarne barnehagelærere, kan veiledning som gir dem støtte og trygghet i denne rollen være en betydningsfull faktor for barnehagens prosesskvalitet.

Mellom 2016 og 2019 økte andelen nyutdannede barnehagelærere som fikk veiledning da de var nye i jobben, fra 55 til 63 prosent. I 2020 oppga 69 prosent av barnehageeierne at de tilbyr veiledning for nytilsatte i sine barnehager. 71 prosent av styrerne viser til at de har en veiledningsordning i sin barnehage, vanligvis gjennom at de omfattes av en kommunal veiledningsordning. Samtidig oppgir en fjerdedel av de ferske barnehagelærerne at de ikke har fått noe tilbud eller informasjon om denne muligheten til å få veiledning (Halmrast med flere, 2022).

Veiledningen skjer gjerne 2-3 ganger i måneden, og foregår vanligvis som samtaler utenfor tiden med barna. Innholdet dreier seg om kollegasamarbeid, pedagogisk ledelse og administrasjon. I evalueringen av veiledningen for nytilsatte barnehagelærere pekes det på at i barnehagen er det viktig å ha en veileder som evner å skille mellom vanlig samarbeid/kollegastøtte og veiledning – siden man samhandler mer her gjennom arbeidsdagen enn i skolen. Kompetanse på og bevissthet rundt veilederrollen blir derfor ekstra viktig i barnehagen (Halmrast med flere, 2022, s. 29).

I 2020 oppga 57 prosent av veilederne i barnehagene at de hadde veilederutdanning. Veilederne har imidlertid ofte svært lang erfaring og fartstid i barnehagelæreryrket. De nytilsatte barnehagelærerne er gjennomgående svært godt fornøyd med veiledningen, selv når veileder mangler utdanning og tilbudet ikke oppfyller alle retningslinjene som er satt av myndighetene. Barnehagelærerne mener veiledningen øker sjansen for at de blir i yrket, og de vurderer sitt første år som barnehagelærere mer positivt enn de som ikke får veiledning.

Halmrast med flere (2022, s. 30) mener det er et paradoks at veilederordningen får svært positiv vurdering av alle involverte lokale parter, selv om tilbudet i mange tilfeller ikke er kvalitetsmessig tilfredsstillende forstått som at den oppfyller retningslinjene fra myndighetene. De lokale behovene for å støtte barnehagelærerne inn i jobben og profesjonsfellesskapet, slik dette framstår der man ansettes, oppfylles tilsynelatende godt og svarer til forventningene. Retningslinjene fra myndighetene påvirker imidlertid indirekte innholdet i veiledningen. For eksempel vil formelt utdannede veiledere tilegne seg en bestemt rolleforståelse, et kunnskapsgrunnlag og noen perspektiver på veiledningen som selv lang erfaring i yrket ikke nødvendigvis gir. Veilederutdanning forbedrer for eksempel evnen til å reflektere over egen veiledning (Bergene, Gjerustad og Borlaug 2021). I dette ligger også refleksjoner rundt hvordan måten man veileder nye barnehagelærere inn i yrket på, kan være med og påvirke barnehagens evne til å utvikle høyere prosesskvalitet.

4.2.4 Barnehageansatte med mastergrad

Tiltaket mastergrad for barnehagelærere er ikke evaluert i forbindelse med kompetansestrategien. En ny evaluering utarbeidet av Rambøll og SINTEF (Sjøvold med flere, 2022) indikerer imidlertid at det er en del å gå på før barnehagene utnytter mastergradsutdannedes kompetanse godt i det faglige utviklingsarbeidet.

I Spørsmål til barnehage-Norge 2021 svarte en av fire barnehagestyrere at deres barnehage har minst en barnehagelærer med mastergrad (Naper, Myhr og Haugset, 2021). Det er størst sannsynlighet for å finne mastergradsutdannede barnehagelærere i barnehager med mange ansatte. Svarene antyder at selv om barnehagefaglig mastergrad er mest utbredt, er det også snakk om en del studenter som er underveis til mastergrad og ansatte med mastergrad i andre fag. Ansatte med mastergrad jobber ofte som pedagogisk leder eller styrer i barnehagen.

Det er få barnehagestyrere og -eiere som svarer at barnehagen aktivt rekrutterer barnehagelærere med mastergrad, eller gir denne gruppen egne eller endrede arbeidsoppgaver etter endt utdanning (Naper, Myhr og Haugset, 2021). Sjøvold med flere (2022) finner at i barnehagen føler ikke mastergradsutdannede lærere at kompetansen deres anerkjennes. Dette oppleves som demotiverende for videre arbeid i sektoren. Barnehagelærerne har ifølge Sjøvold med fleres analyse

"klare tanker om hvordan masterutdanning hever kvaliteten i barnehagen: Man blir mer kritisk, analytisk og selvreflektert, man bringer nye teorier, verktøy og viten inn, får et annet syn på læring, utdanning og det å være i stadig utvikling, og bringer med seg et mer overordnet perspektiv på barnehagens roller" (Sjøvold med flere, 2022, s. 9).

Det å få bidra til fagutvikling, faglig refleksjon og utvikling av barnehagen til beste for barna er viktig for informantene som er barnehagelærere med mastergrad. De opplever imidlertid at det er lite rom for dette i barnehagehverdagen, og at graden verdsettes lite formelt (lønn, stillingskategori etc.) og uformelt (å få relevante faglige oppgaver). Barnehageeiere og -ledere observerer også at barnehagelærere med master finner seg andre jobber utenfor barnehagen, og synes det er utfordrende å finne gode grep for å beholde dem. Lønnstrinn tilpasset utdanningsnivå og mulighet til å utnytte kompetansen sin i utviklingsarbeid ser ut til å være nøkler for å beholde disse arbeidstakerne i barnehagen.

5 Kompetansestrategiens treffsikkerhet i å styrke og utjevne kvalitet i barnehager

I dette kapitlet benytter vi data fra Spørsmål til Barnehage-Norge 2021 (Naper, Myhr og Haugset, 2021), fra en survey til medlemmer av regionale kompetansenettverk i fem fylker i 2020 (Sivertsen med flere, 2020), fra intervjuer med informanter hos samtlige Statsforvaltere og et utvalg kommunale barnehagemyndigheter i to fylker, og fra funn i tidligere års evalueringsrapporter (Haugset, Ljunggren og Caspersen med flere, 2019, Sivertsen med flere, 2020). Vi analyserer og drøfter hvorvidt Kompetanse for fremtidens barnehage når fram til barnehager som har utfordringer med prosesskvaliteten (dette refereres til som "treffsikkerhet").

5.1 Barnehagebasert kompetanseutvikling og Regional ordning

Det er spesielt styrings- og samarbeidsstrukturen Regional ordning og tiltaket Barnehagebasert kompetanseutvikling som settes under lupen i analysen av kompetansestrategiens treffsikkerhet. Vi innleder derfor med en beskrivelse av barnehagebasert kompetanseutvikling og Regional ordning, inkludert en kort gjennomgang av tidligere forskning på hvordan dette bidrar til barnehagers prosesskvalitet og til kollektive læringsprosesser i barnehagene.

5.1.1 Barnehagebasert kompetanseutvikling

Barnehagebasert kompetanseutvikling er det eneste kompetansetiltaket i Kompetanse for fremtidens barnehage som retter seg mot samtlige ansattgrupper i barnehagen uavhengig av deres kompetansebakgrunn. Barnehagebasert kompetanseutvikling utformes og gjennomføres lokalt i hver enkelt barnehage, og sikter mot å skape utviklingsprosesser der hele kollegiet involveres. Fra 2019 ble det gitt føringer om at barnehagebasert kompetanseutvikling skal være et samarbeid mellom barnehagen og UH-institusjoner som tilbyr barnehagelærerutdanning. I kompetansestrategien understrekes det at individuelle kompetansetiltak rettet mot bestemte ansattgrupper og kollektive tiltak i barnehagekollegiet skal ses i sammenheng.

Velfungerende kollektive lærings- og utviklingsprosesser på arbeidsplassen er sentralt i barnehagebasert kompetanseutvikling. I disse prosessene ligger også potensialet for å påvirke prosesskvaliteten i barnehagen i tråd med modellen i figur 3.1. I 2018 ble det gjennomført casestudier av hvordan barnehagebasert kompetanseutvikling ble praktisert i tre barnehager (Naper med flere, 2018). Foruten å avdekke betydelig variasjon i måten barnehagebasert kompetanseutvikling forstås, initieres, organiseres og gjennomføres på, viste casestudiene at veiledning er en viktig nøkkel for å få til kollektive læringsprosesser internt i barnehagen.

Spesielt når barnehagens egne ansatte tok på seg veilederrollen og veiledningsgruppene besto over tid, ble det skapt tillit, felles forståelse og språk til å reflektere sammen. Barnehagelærerne veiledet assistentene, og dette skapte vertikale læringsdiskurser som bygde sammen teori og praktiske erfaringer. I barnehagene ble barnehagebasert kompetanseutvikling oppfattet som et tiltak som spesielt løftet assistentene og fagarbeidergruppa, ved at de fikk nye oppgaver og anledning til å være med som premissgivere i utviklingsprosjektene. Kompetansehevingen i de ulike ansattgruppene fikk noe ulik innretning i prosjektene: For assistentene var bedre kjennskap til rammeplanen og refleksjon over egen praksis i møte med barna sentralt, mens pedagogene først og fremst øvde opp evnen til prosessledelse og veiledning (Sivertsen med flere, 2021).

Det forskerne beskriver som fremmere av barnehagebasert kompetanseutvikling kan i stor grad knyttes til god prosessledelse: Tiltaket må presenteres slik at det gir mening for de ansatte, og innholdet må knyttes

til deres egen arbeidshverdag i barnehagen slik at det oppleves som viktig og relevant. Veilederen må sørge for at prosjektet gir resultater som matcher med verdiene de ansatte har. Dette øker motivasjonen og gjør det mulig å utvikle hele personalet gjennom prosjektet.

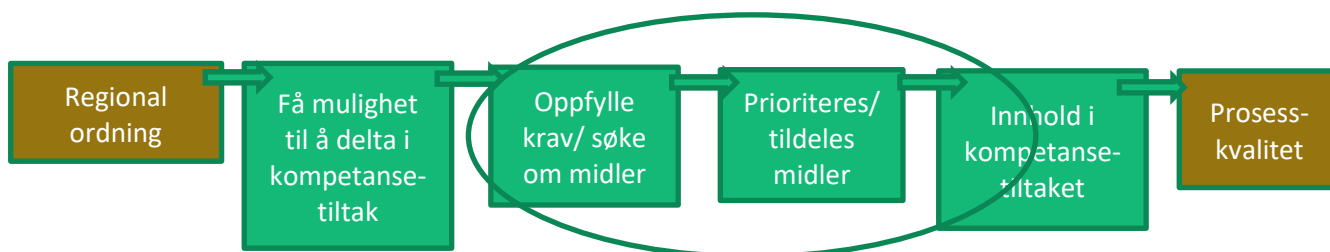
Barnehageleder har en sentral rolle i å legge til rette for og drive fram barnehagebasert kompetanseutvikling. God barnehagebasert kompetanseutvikling er designet slik at den hjelper lederen med å etablere felles mål og retning i personalet. Men samtidig må styreren ofte gjøre tøffe prioriteringer og styre ressursene strategisk: barnehagen er en arena mange aktører ønsker seg inn på, og styrer kan bli nødt til å si nei til deltakelse i andre gode prosjekter og satsinger for å sikre arbeidsrom for lærende utviklingsprosesser i personalet (Naper med flere, 2018; Sivertsen med flere, 2021).

5.1.2 Regional ordning

Regional ordning er formelle, fylkesvise strukturer for samhandling om og samskaping av kompetanseutvikling i barnehagesektoren. Ordningen ble initiert i den reviderte kompetansestrategien i 2017 (Kunnskapsdepartementet, 2017). I hvert fylke ble det i løpet av 2018-2020 og under ledelse av Statsforvalteren bygd opp ett eller flere samarbeidsfora, der kommunale og private barnehageeiere, kommunene som barnehagemyndighet, Statsforvalteren og den/de lokale UH-institusjonene som tilbyr barnehagelærerutdanning, sitter. Fylkene ble gitt stor frihet til å utforme understrukturer til samarbeidsforumet og bygge videre på etablerte kompetansenettverk. Resultatet ble betydelig variasjon mellom fylkene (Haugset, Ljunggren og Caspersen med flere, 2019).

En sentral oppgave for samarbeidsfora i Regional ordning er å forvalte og fordele statlige kompetanseutviklingsmidler til barnehagene i fylket innenfor kriterier beskrevet i kompetansestrategien og fra 2021 i Retningslinjer for tilskuddsordning for lokal kompetanseutvikling i barnehage og grunnopplæring. Minimum 70 prosent av kompetanseutviklingsmidlene som fylket tildeles skal benyttes til kompetansetiltaket *barnehagebasert kompetanseutvikling* i barnehagene. Inntil 30 prosent kan benyttes til andre kompetansetiltak fra strategien, og til lokale tilretteleggingsmidler til barnehageeiere i forbindelse med ansattes kompetanseutvikling.

Figur 5-1 illustrerer en rekke av forutsetninger som må oppfylles for at Regional ordning skal kunne bidra til bedre prosesskvalitet i barnehagene. Barnehagene og barnehageeierne må få mulighet til å delta, gjennom å få tilstrekkelig informasjon om ordningen og mulighetene for å søke om kompetansmidler. Deretter må barnehageeier ta et valg om å søke om midler til et barnehagebasert kompetanseutviklingsprosjekt forankret i egen barnehage, og sørge for at dette prosjektet oppfyller kravene som settes til ordningen. Prioriteringene i samarbeidsforum mellom barnehager som søker om midler har også betydning. I neste runde vil også innholdet og arbeidsformene i det barnehagebaserte kompetanseutviklingsprosjektet, ha betydning for hvordan prosesskvaliteten påvirkes.



Figur 5-1 Skjematisk framstilling av hvordan Regional ordning kan påvirke prosesskvaliteten i enkeltbarnehager.

Det er krevende å anslå hvor mange barnehager som faktisk omfattes av Regional ordning, fordi det er flere måter å delta på. Man kan være med i den forstand at barnehagen regnes med i og er representert i et regionalt kompetansenettverk, får informasjon om ordningen og dermed har mulighet til å søke om midler når det passer barnehagen/eier. Det er et premiss i Regional ordning at både kommunale og private barnehager skal få lik anledning til å delta.

Et annet mål på deltakelse er om barnehagen faktisk er i gang med barnehagebasert kompetanseutvikling på et gitt tidspunkt, det vil si om barnehageeier har søkt om og fått tildelt kompetansemidler. I Spørsmål til Barnehage-Norge i 2021 ble det stilt spørsmål om deltakelse i kompetansetiltak i regi av Regional ordning. Her viser svarene at om lag 80 prosent av barnehagene enten deltar nå eller har deltatt tidligere i tiltak. Slik spørsmålet er formulert, omfatter det imidlertid også de andre kompetansetiltakene i Regional ordning, som f. eks tilretteleggingsmidler for eier i forbindelse med at ansatte videreutdanner seg (Naper, Myhr og Haugset, 2021). Regional ordning har altså nådd ut til mange, men ikke samtlige barnehager med konkrete kompetansetiltak. I rapporteringene fra Statsforvalterne til Utdanningsdirektoratet⁹ varierte andelen av fylkenes barnehager som deltok i kompetansetiltaket barnehagebasert kompetanseutvikling mellom 9 og 100 prosent i 2020.

Barnehageeierne kan velge å ikke benytte seg av mulighetene i Regional ordning. En survey til medlemmer i regionale kompetansenettverk i fem fylker i 2020 (Sivertsen med flere, 2020), indikerer at private barnehager i noen tilfeller trekker seg fra samarbeidet. Flere av informantene uttrykker bekymring for om enkeltstående private barnehager klarer å møte kriteriene for Regional ordning og barnehagebasert kompetanseutvikling. I et fylke valgte man å prioritere kompetansemidler til enkeltstående private barnehager eller barnehager uten nettverk.

To av tre barnehager har en langsiktig kompetanseplan, som oftest etablert ved hjelp av behovskartlegging gjennom kollektive prosesser i barnehagene. Barnehagestyrerne ser behov for kompetanse på alle strategiens tematiske satsingsområder, men spesielt på *Et inkluderende miljø for omsorg, lek, læring og danning*.

I 2019 dokumenterte Haugset med flere stort mangfold i innretting av kompetansemidlene i fylkene, og i prinsipper for prioritering og fordeling mellom barnehager (Haugset, Ljunggren og Caspersen med flere, 2019). I 2020 var Regional ordning fortsatt relativt ny, og i fem casefylker ble det undersøkt hvordan prioriteringer mellom barnehager og kompetanseutviklingstiltak faktisk ble gjort (Sivertsen med flere, 2020). Både behovsprøving med tanke på å nå barnehager med kvalitetsutfordringer og jevn tildeling til alle barnehager ble praktisert som prinsipper i fordeling av de statlige kompetansemidlene.

Hvordan tiltaket "barnehagebasert kompetanseutvikling" oppfattes, beskrives og praktiseres i Regional ordning i hvert fylke, har stor betydning når det gjelder forbedring av barnehagens prosesskvalitet. Som påpekt i kapittel 3 antyder nyere forskning at hovedutfordringene for å heve prosesskvaliteten er å utruste assistenter og fagarbeidere med mer kompetanse på utviklende samspill med barn, og å sette pedagogene i stand til å lede læringsprosessene som skal føre til denne kompetansehevingen. Disse utfordringene gjenspeiles relativt godt i de regionale kompetansenettverkens vurderinger av barnehagebasert kompetanseutvikling i de fem casefylkene fra 2020 (Sivertsen med flere, 2020). Medlemmene i kompetansenettverkene legger størst vekt på tett oppfølging av ansatte i barnehagen og på lederutvikling når de beskriver viktige dimensjoner i barnehagebasert kompetanseutvikling. I åpne spørsmål understreker de betydningen av at alle ansatte deltar i utvikling av egen arbeidsplass, i kunnskapsbaserte praksisfellesskap og i dialogbaserte lærende nettverk. Prosessledelse understrekes dessuten som viktig, og at utviklingsarbeidet må pågå over noe tid.

⁹ Data stilt til rådighet av oppdragsgiver, se kapittel 2.

Barnehagebasert kompetanseutviklingstiltak som fikk støtte i 2020 i casefylkene handlet om å bygge opp henholdsvis analysekompetanse og prosesslederkompetanse, om veiledningsstøtte fra UH i enkeltbarnehager eller nettverk av barnehager, om etablering av lærende nettverk, men også om fellessamlinger som skal støtte opp under prosesser i enkeltbarnehager:

Felles samlinger for styrere og pedagogiske ledere med overordna tema barnehagelærerens betydning i og for barnehagen som lærende organisasjon med følgende undertema: ledelse av refleksjons- og læringsprosesser, kritisk tenking og aksjonslæring (medlem i samarbeidsforum i et av casefylkene beskriver tiltak som har fått støtte).

5.2 Hvilke barnehager nås i minst grad av Regional ordnings kompetansetiltak?

Intervjuene med Statsforvalterne viser at Regional ordning nå er godt innarbeidet i flertallet av fylkene. Noen fylker har imidlertid, på grunn av fylkessammenslåinger og andre forhold, nylig vært nødt til å gjøre mer gjennomgripende justeringer i organisering og strukturer. Flere av fylkene er dessuten i gang med utviklingsprosesser, planlegging og liknende som skal bidra til å definere innretningen til Regional ordning i fylket. Man jobber aktivt med å etablere en felles forståelse av aktørenes roller i Regional ordning.

Da Regional ordning ble etablert i 2018-2019 var mangfoldet i organisering og innretning fylkene imellom betydelig, langs flere ulike dimensjoner (Haugset, Ljunggren og Caspersen med flere, 2019). Dette mangfoldet preger ordningen i dag også. I de fleste fylkene spiller nivået under samarbeidsforum (regionale kompetansenettverk) en svært viktig rolle i tilretteleggingen for barnehagebasert kompetanseutvikling i partnerskap med UH. Forskjellene mellom fylker er et viktig bakteppe for å forstå de ulike tilnærmingene til arbeidet med å få med de mest sårbare barnehagene i ordningen.

Hvor treffsikker er Regional ordning i dag, det vil si i hvor stor grad nås barnehager som har utfordringer med prosesskvaliteten gjennom tiltakene ordningen legger til rette for? Data fra Spørsmål til barnehage-Norge (Naper, Myhr og Haugset, 2021) gir en oversikt over i hvor stor grad barnehager med ulike eiere og kommunetilhørighet deltar i kompetansetiltak som omfattes av Regional ordning. Data fra intervjuer med informanter hos Statsforvalterne og barnehagemyndigheten i utvalgte kommuner i to fylker utdyper disse funnene.

5.2.1 Kommunale og private barnehager

85 prosent av de kommunale og 75 prosent av eierne av private barnehager svarer at deres barnehager har deltatt i kompetansetiltak knyttet til Regional ordning. Videre viser svarene fra barnehagestyrene at sju av ti kommunale og seks av ti private barnehager har deltatt i kompetansetiltak. Kommunale barnehager deltar altså i noe større grad enn private barnehager.

5.2.2 Kommunestørrelse

Trenden er også at jo mer folkerik kommunen er, jo flere barnehager opplyser at de aldri har deltatt i lokale kompetansetiltak. Nesten halvparten av barnehagene som ligger i en av Oslos bydeler svarer at de aldri har deltatt i kompetansehevingstiltak i Regional ordning. Til sammenlikning er det kun 10 prosent av barnehagene som ligger i små og mellomstore kommuner som opplyser at de aldri har deltatt, mens andelen barnehager som ikke har deltatt er litt over 20 prosent i store bykommuner (over 50 000 innbyggere).

Blant de kommunale barnehagemyndighetene vi har intervjuet, er det en storbykommune med mer enn 100.000 innbyggere. Informanten fra denne kommunen forteller at litt under halvparten av barnehagene

er i gang med et barnehagebasert kompetanseutviklingstiltak i dag. Det er svært mange barnehager i kommunen, og deltakelsen har derfor vært organisert puljevis etter at man kom i gang med samarbeidet med UH i 2020. Informanten peker på at veiledningskapasiteten i UH-institusjonene ikke strekker til at alle kan delta samtidig. Deltakelse og søking må derfor ses over flere år. Det regionale kompetansenettverket denne kommunen er med i, har laget et parallelt tilbud til familiebarnehager. Disse små barnehagene er ofte helt avhengig av at møter holdes på kveldstid.

I to mindre kommunene i samme fylke er alle barnehagene med samtidig. Her pågår det for tiden barnehagebasert kompetanseutvikling som omfatter samtlige barnehager. Disse kommunene har mellom 15 og 25.000 innbyggere. Barnehagemyndigheten i en av disse kommunene sier:

Vi fant ut at vi ikke var flere barnehager enn at vi kunne ta et felles løft og ta alle sammen samtidig. Felles styrermøter hadde vi fra før (barnehagemyndighet, mellomstor kommune).

Alle de fire kommunal barnehagemyndighet-informantene i dette fylket beskriver barnehagebasert kompetanseutvikling som tiltak tilpasset hver enkelt barnehage. Tiltakene har likevel et eller flere felles tema, som er definert med utgangspunkt behovsanalysene fra alle barnehagene. Alle som ønsker å delta får mulighet, men ikke nødvendigvis samtidig.

5.2.3 Store og små eierorganisasjoner

Andelen barnehager som deltar i kompetansetiltak er litt lavere for barnehager med eiere som har mange barnehager i porteføljen. Blant kommunale barnehager der eier (kommunen) har flere enn 15 barnehager opplyser 29 prosent av styrerne at barnehagen aldri har deltatt i kompetansetiltak. Dette tallet er signifikant lavere for barnehager lokalisert i kommuner med et lavere antall kommunale barnehager: hhv. 6,5 prosent i kommuner med 2-3 barnehager og 8,5 prosent i kommuner med 4-15 barnehager. Data omfatter også et mindre antall enkeltstående kommunale barnehager (kommuner med kun én kommunal barnehage). Blant disse har 12,5 prosent aldri deltatt i kompetansetiltak. Tallene for de private barnehagene indikerer at både barnehager med store eierorganisasjoner (såkalte barnehagekjeder) med over 15 barnehager i porteføljen og enkeltstående private barnehager har lavere deltagelse enn øvrige private barnehager.

Barnehageeierne ble spurt om i hvilken grad Regional ordning dekker behovene for kompetanseheving i deres barnehager. Halvparten av de kommunale og rundt 35 prosent av de private eierne bekrefter at Regional ordning i stor eller svært stor grad dekker barnehagenes behov. Barnehageeiere som har 2-3 barnehager i sin portefølje er de som i størst grad opplever at kompetansebehovene deres blir dekket gjennom ordningen ($p=0,01$). Dessuten indikerer data at barnehageeiere lokalisert i de minste kommunene i noe større grad oppgir at kompetansebehovene dekkes gjennom ordningen.

Informantene fra en del av Statsforvalterne peker på at private barnehager som er en del av en barnehagekjede viser noe mindre interesse for å søke om kompetanseutviklingsmidler til barnehagebasert kompetanseutvikling enn andre barnehager. De mener at dette vanligvis skyldes at de har egne, kjedeinterne kompetanseutviklingsprogrammer:

Kjedene er noe mindre med enn en de selvstendige private, selv om jeg ikke har tall på det. De driver med kompetanseutvikling i egen organisasjon (Statsforvalter, Vestland).

Kjeder har ofte sine egne tiltak gjennom eier. Vi har ikke oversikt over dette (Statsforvalter, Rogaland).

En statsforvalterinformant oppfatter det som problematisk dersom kjedebarnhagene trekker seg unna Regional ordning, og har hatt diskusjoner med disse eierne for å få dem med i samskapingsfellesskapet i de regionale kompetansenettverkene:

De store, private kjedene ser vi lite til, de synes det er tidkrevende å delta og hadde helst sett at de fikk en pott av midlene for å gjøre ting på egen kjøp. De vil ha pengene, men ikke bidra til samskapingen (Statsforvalter, Trøndelag).

Også familiebarnehager og enkeltstående og/eller foreldredrevne private barnehager kan ifølge informantene i enkelte tilfeller være mindre interessert i å søke om barnehagebaserte kompetanseutviklingstiltak. Spesielt er Statsforvalterne bekymret for små, private barnehager i små kommuner der barnehagemyndigheten av ulike grunner ikke har ressurser til å følge opp, motivere og hjelpe barnehageeierne til å søke:

En bekymring fra oss... hvis ikke kommunene er tett nok på og spesifikt retter tiltak mot de som trenger det mest, så klarer vi ikke å oppnå det som er intensjonen i dette. Ordningen kan i motsatt fall bidra til at bare de gode blir bedre, de som har en kapasitet i bunnen som gjør at de kan benytte seg av dette (Statsforvalter, Rogaland).

Informantene fra kommunene opplever også at de som kommunal barnehagemyndighet har en nøkkelrolle i å hjelpe og støtte barnehageeiere som av ulike grunner ikke ser behovet eller ikke har kapasitet til å søke om midler fra Regional ordning. En av informantene peker på at barnehagemyndigheten tar en slags eierrolle overfor små, private barnehager, der man aktivt motiverer og hjelper dem på vegen mot søknad om kompetansemidler til barnehagebasert kompetanseutvikling:

Oppfølgingen vår som eier er mot de kommunale barnehagene. Vi ser imidlertid at overfor de minste barnehagene som ikke er i kjeder må vi gå litt inn i en type eierrolle, støtte dem på de tingene som eier i kjedebarnhager støtter. Foreldredrevne barnehager har ingen eier som er godt orientert om hva Regional ordning er (kommunal barnehagemyndighet, Vestland).

Informantene forteller at de tar litt ulike tilnærminger til ulike typer private barnehager. En kommunal barnehagemyndighet beskriver det på denne måten:

Noen større kjeder har egne program som barnehagene deltar i, de har altså kompetanseheving selv om de ikke deltar her. Andre ønsker vi derimot å koble litt tettere på. Vi er opptatt av de som ikke deltar, at vi har tiltak som treffer behovet deres så det kjennes trygt og nyttig å delta (kommunal barnehagemyndighet, Trøndelag).

I kommunene i Vestland opplever barnehagemyndigheten at etter to år med koronarestriksjoner er barnehageansatte slitne. Her har det vært krevende å få kjedebarnhagene til å søke om barnehagebasert kompetanseutviklingstiltak, de har prioritert kjedenes egne satsinger og ikke hatt kapasitet til mer akkurat nå. Også her ønsker man å få med denne gruppen barnehageeiere i Regional ordning. Nøkkelen er ifølge en av barnehagemyndighetene, at kompetansemidler tildelt lokalt også kan benyttes av lokale barnehager som en del av finansieringen av kjedeinterne opplegg:

Nøkkelen til å få med kjedebarnhagene er å vise dem at de kan bruke midlene inni de satsingene de har fra før, la Regional ordning bli en del av det de gjør i kjeden. At ordningen kan være en god måte for dem å få også å få midler til sine prosjekter. At UH-sektoren er med som veiledere er noe å reklamere med i så måte (kommunal barnehagemyndighet, Vestland).

5.3 Innretning, organisering og prioritering av midler til barnehagebaserte kompetanseutviklingstiltak

I datamaterialet fra intervjuene med Statsforvalterne finner vi to ulike strategier for å sikre at Regional ordning treffer og løfter de mest sårbare barnehagene: Å forbeholde de statlige kompetansemidlene for barnehager med utfordringer, eller å tilby alle barnehager å delta i felles barnehagebasert kompetanseutviklingstiltak i lærende nettverk. I den sistnevnte modellen er treffsikkerheten basert på at UH fanger opp og adresserer spesielle utfordringer i barnehagene de veileder. I tillegg finner vi en spenning mellom behovet for å fremme treffsikkerhet og løfte de som trenger det mest, og å ansvarliggjøre barnehagenes eiere på kompetanseutviklingsområdet.

5.3.1 Kompetansemidler forbeholdes de som trenger det mest

Vestland er alene om å prioritere kompetanseutviklingsmidler kun til de barnehagene som har store behov og som antas å trenge utviklingsprosjektene mest. I 2020 deltok om lag en av ti barnehager i Vestland i barnehagebasert kompetanseutvikling. Statsforvalteren i Vestland har hele tiden forstått Regional ordning og barnehagebasert kompetanseutviklingstiltaket som selektiv, og rettet det mot en mindre andel barnehager som trengte et kvalitets- og kompetanseløft. Fra Statsforvalteren føler man at man har lyktes godt med dette, og at det gir bedre rammebetingelser for utviklingsarbeidet i barnehagene:

Ved å målrette blir det mer penger på hver barnehage. Vi har laget sjablonger for utbetaling: Halvparten til UH, halvparten til barnehagen. Barnehagens del har fire kategorier basert på antall ansatte. Dette er nødvendige midler for å få noe ut av dette. De har råd til vikarer, vi ønsket ikke at dette skulle bli nok et prosjekt med knapper og glansbilder der det er mangel på ressurser og alt skal puttes inn. Så dette var viktig for oss (Statsforvalter, Vestland).

Utvelgelsen av barnehager som får tildelt midler gjøres i dette fylket på kommunalt nivå, ved at både kommunale og private barnehager melder om ønsker og behov. Kommunen som barnehagemyndighet prioriterer mellom dem, ut fra sin kjennskap til alle barnehagene i kommunen. Det er også barnehagemyndigheten i hver kommune som tar direkte kontakt med og oppfordrer lokale barnehager til å søke. Nøkkelen er dermed at barnehagemyndigheten er tett på barnehagene, og vet mye om dem selv uten å nødvendigvis gjøre bruk av bestemte analyseverktøy. Kommunal barnehagemyndighets prioriterte liste behandles så av regionalt nivå (tilsvarer kompetansenettverk i andre fylker), som gjør vektinger og prioriteringer ut fra hvor mange som har søkt i hver kommune. Innstillingen fra hver region behandles i samarbeidsforum.

De to kommunale barnehagemyndighetene i Vestland som er intervjuet hører til i regionale nettverk i ulike deler i fylket. Informantene er likevel samstemte når det gjelder egen rolle overfor private barnehager i kommunen, og understreker sitt eget ansvar for barnehagetilbudet til alle barna i kommunen:

Alle barna er kommunale, de er bosatt i kommunen vår. Vi må sikre at det er kompetent personale overalt (kommunal barnehagemyndighet 1, Vestland).

Vi tenker at alle ungene er våre uansett eier av barnehagen, og vi forsøker å invitere alle med på Regional ordning, oppfordrer alle til å søke (kommunal barnehagemyndighet 2, Vestland).

Både Statsforvalteren og barnehagemyndigheten i kommunene forteller om innkjøringsutfordringer i Regional ordning, knyttet til at barnehager som ble oppfordret til å søke opplevde dette som stigmatiserende. Det ble oppfattet som at kun "de dårligste" skulle få delta. Året etter ble derfor rekrutteringsstrategien justert:

I starten ble det lagt fram slik at vi skulle lete etter de som strevde, og det var vanskelig å få dem til å søke. De var litt små, hadde vanskelig for å håndtere utviklingsarbeid, og søkte ikke. Neste år gikk vi derimot inn for å få flest mulig kommunale og private barnehager til å søke (kommunal barnehagemyndighet, Vestland).

5.3.2 Muligheter for alle barnehager i tilpassede fellessatsinger

I de øvrige fylkene har man innrettet Regional ordning med tanke på at flest mulig barnehager skal få sjansen til å gjennomføre barnehagebasert kompetanseutvikling. Måten dette organiseres og gjennomføres på i praksis varierer mellom fylkene, men et fellestrekk er at regionale kompetansenettverk eller tilsvarende understrukturer til samarbeidsforum er sentrale noder i arbeidet. I en del fylker er det dermed også variasjon i arbeidsformer innad i fylket, mellom de regionale kompetansenettverkene.

Fra noen Statsforvaltere pekes det på at dette bidrar til at Statsforvalteren får mindre oversikt over hvor treffsikker Regional ordning faktisk blir:

Vi tildeler til regioner, pro rata. Da er det regionene som innenfor de midlene må spisse tiltak inn mot barnehager som trenger det mest. Ansaret legges på regionnivået (Statsforvalter, Rogaland).

Det sårbare når avgjørelser er delegert til de regionale kompetansenettverkene er jo at Statsforvalteren mister litt oversikten (Statsforvalter, Trøndelag).

Når ambisjonen er at alle barnehager i fylket skal få mulighet til å delta og gjennomføre barnehagebaserte kompetanseutviklingstiltak, møter flere av fylkene kapasitetsutfordringer hos UH-institusjonene de samarbeider med. Kompetansemidlene som skal fordeles rekker heller ikke over alle barnehagene samtidig, og informantene fra Statsforvalterne viser blant annet til puljefordeling av barnehager slik at alle som ønsker det får et utviklingsprosjekt i løpet av få år.

En måte å innrette arbeidet i Regional ordning på, er gjennom å utforme omforente, samskapte fellesprosjekter i hvert enkelt kompetansenettverk på regionalt nivå (geografisk nærliggende kommuner). Dermed kan samarbeidet og veiledningen fra UH gjennomføres gjennom fellestiltak, noe som er mer kostnadseffektivt når man har ambisjoner om å få med alle barnehager:

Noen (regionale kompetansenettverk) har valgt å opprette puljer med enkeltbarnehager, der UH er tettere på de barnehagene. De prøver, men det er små midler. Stort sett er UH med på styringsgruppenivå og på fellestiltak. Det er en utfordring i forhold til UHs kapasitet, og midlene rekker ikke til, det er så mange barnehager og hvordan skal UH ut i alle barnehager? (Statsforvalter, Rogaland)

Informanten fra Statsforvalteren i Møre og Romsdal beskriver organisering og innretning av Regional ordning i eget fylke på denne måten:

Det er fellessatsinger som alle barnehager inviteres inn til og som mange deltar i. De som ikke ønsker det velger seg bort, men nå er det svært få som velger seg bort. Det er gjerne slik at de som velger det bort et år kommer tilbake senere igjen. Det jobbes med flerårige planer slik at de skal klare å fange opp alle over tid, vi klarer ikke alle hvert år. Det ser ut som veldig mange er påkoblet, men det er enkelte som velger å ikke bli med (Statsforvalter, Møre og Romsdal).

I dette fylket må altså barnehageeierne velge om de skal slutte seg til en ferdig definert faglig satsing, f. eks språk og kommunikasjon, matematikk eller bærekraft. Valget av tema hviler på kompetansekartlegging i kommunene, og en felles "løype" blir definert for å favne flest mulig behov. Dersom behovet i

barnehagene er samspillet mellom assistenter og barnehagelærere, fanges dette opp underveis og UH tar tak i det. Innsatsen til UH er imidlertid i stor grad fagsamlinger og lederveiledning, og de er i mindre grad til stede ute i barnehagene.

I et annet fylke definerte samarbeidsforum Inkluderende barnehagemiljø som en felles tematisk satsing, som skulle beholdes over flere år. Det ble laget en overordnet plan ut fra dette. Ifølge informanten er alle barnehagene med, men på litt ulike måter:

Noen barnehager er ut og inn, mens noen får litt hele tida. Dette er basert på de behovene de selv har meldt inn (Statsforvalter, Vestfold og Telemark).

Andre fylker legger mer vekt på skreddersøm av veiledningsopplegg og barnehagebasert kompetanseutvikling til barnehagenes egendefinerte behov. Det synes også her å være ganske vanlig at barnehager går sammen, også på tvers av eierskap, om felles barnehagebasert kompetanseutviklingstiltak i samarbeid med UH. Regional ordning er ikke helt ute av støpeskjeen ennå i alle fylkene, og videreutvikles og vurderes derfor løpende:

Vi har gått bort fra tanken om forhåndsbestemte løyper og pakker. Nå er det slik at det lille nettverket (lokale barnehagenettverk) eller regionen skreddersyr hva som er deres behov. Barnehagenes behov blir møtt av UH. Det kan være ulike konstellasjoner, gruppe av barnehager, familiebarnehager, ulike eiere osv. Vi føler at vi er inne på noe, men det er en prosess (Statsforvalter, Troms og Finnmark).

5.3.3 Ansvarliggjøring av barnehageeier

Oslo og Viken skiller seg ut ved å legge stor vekt på ansvarliggjøring av barnehageeierne, og på lik behandling av kommunale, private, store og små barnehageeiere. De vektlegger også samordning og likebehandling mellom skole og barnehage. Her ser informanten fra Statsforvalter en del variasjon i deltakelse i Regional ordning etter barnehagers eierskap og størrelse. Informanten oppfatter dessuten ikke det å sikre deltakelse fra barnehager med særlige behov, som like sentralt i Regional ordning lenger:

Før vi fikk felles tilskuddsordning var det fokus på å treffe de barnehagene som hadde behov for kompetanseheving. Vi opplever ikke at dette i like stor grad er fokuset nå med Regional ordning. (...) Ingen kan pålegges å være med (Statsforvalter, Oslo og Viken).

I Oslo og Viken foregår samhandlingen om barnehagebaserte kompetanseutviklingstiltak mellom barnehageeier og UH, og dette kan oppleves som en terskel spesielt for mange små barnehageeiere. Men også her defineres og gjennomføres mange prosjekter i fellesskap på tvers av barnehager og eiere: I 2022 kom det inn 52 behovsmeldinger til Regional ordning, noe som var en betydelig nedgang fra året før. Samtidig gjelder bare 12 av disse meldingene enkeltbarnehager. Bak de 52 meldingene ligger det i alt 400 kommunale og 360 private barnehager, og disse er ofte inkludert i samme søknad.

5.4 Informantenes vurderinger av kompetansetiltakenes treffsikkerhet

5.4.1 Barnehagebasert kompetanseutvikling

De fleste av informantene fra Statsforvalteren har gjort seg tanker om hvorvidt barnehagebasert kompetanseutvikling fanger opp og løfter de barnehagene som av ulike årsaker har utfordringer med å ha høy nok kompetanse og kvalitet.

I fylkene som har valgt tilnærminger med fellesprosjekter opplever informantene at man får gjort mye for pengene, og når fram til mange barnehager. Flere viser til at det oppstår lærende nettverk, erfaringsdeling og synergieffekter når ulike barnehager deltar i det samme prosjektet og forholder seg til samme tema:

Barnehagene opplever en "kraft" og en sterk læringseffekt når man deltar i fellesskap på en satsing. Man får en følelse av hvor nivået ligger, treffer kolleger og blir trygg på dem (Statsforvalter, Møre og Romsdal).

Det er likevel vanskelig for Statsforvalterne å vurdere hvorvidt Regional ordning virkelig fanger opp og løfter de mest sårbare barnehagene. I Troms og Finnmark mener informanten at ordningen nok kunne vært mer treffsikker enn den har vært, men at det er krevende å vurdere dette:

Det er fryktelig vanskelig å vite om det har vært treffsikkert for dem som har mest behov. Vi mangler indikatorer eller kartlegginger som sier noe om hvem som trenger kompetanseheving mest (Statsforvalter, Troms og Finnmark).

I flere av fylkene viser Statsforvalterne til diskusjoner, utviklingsprosesser og planleggingsarbeid der samarbeidsforum eller underliggende arbeidsutvalg diskuterer ordningens treffsikkerhet. Statsforvalterne forteller at de aktivt løfter denne dimensjonen inn i diskusjonene i samarbeidsforum, og flere er bekymret for om Regional ordning bare utvikler de beste barnehagene slik at strekken i laget øker. Aktiv innsats fra kommunene som barnehagemyndighet trekkes fram som en forutsetning for å hindre dette:

Vi er helt avhengig av at kommunene kjenner til og følger opp enkeltbarnehager, og de må ha kapasitet til det. De mindre kommunene har mindre av denne kapasiteten. Vi ser det via tilsyn, gjennom ulike risikovurderinger, vi har et godt bilde av kommunene (Statsforvalter, Rogaland).

Den samme informanten er også opptatt av at Statsforvalteren mangler gode verktøy for å hindre at det blir strekk i laget mellom barnehagene i måten de benytter Regional ordning på. I dag bruker denne informanten verktøy som egentlig ikke ligger til Regional ordning, og viser til Oppfølgingsordningen og Læringsmiljøprosjektet. Gjennom disse ordningene går Statsforvalteren tettere på kommunal barnehagemyndighet i kommuner der de ser lav kvalitet i arbeidet overfor barnehagene. Informanten mener imidlertid at Oppfølgingsordningen burde vært bedre tilpasset bruk også i barnehagesektoren:

Når man får en kommune i Oppfølgingsordningen, er vi i dag avhengig av at kommunene selv velger å ta med barnehagesektoren. Men analysene må gjøres i hele utdanningssektoren, skole og barnehage må ses i sammenheng, og man må vurdere hvor man skal sette inn tiltak. (...) Kvalitet i barnehagen får overslag i skolen. Vi har en veg å gå før vi tar på alvor hva tidlig innsats innebærer (Statsforvalter, Rogaland).

Kommunal barnehagemyndighet-informanter i både Trøndelag og Vestland deler Statsforvalternes bekymring for om Regional ordnings støtte til barnehagebaserte kompetanseutviklingstiltak øker forskjeller mellom barnehager når det gjelder kompetanse og kvalitet. Samtidig understreker de at i barnehager der man får til gode prosesser for barnehagebasert kompetanseutvikling, fungerer Regional ordning svært godt:

Vi ser at i barnehager der dette fungerer, der man får til barnehagebasert kompetanseutvikling der alle deltar, både styrer, læringer og nytilsatte... at de jobber sammen med sin praksis og det skjer endringer – da er det utrolig å se, hvordan de læringsprosessene skjer i organisasjonen. Tror ikke man får den effekten av kurs. Men jeg stiller spørsmål om hvordan det bør innrettes så det faktisk gir et mer likeverdig tilbud, at ikke bare de som er skikkelig gira som blir med slik at det blir større

gap. Hva kan vi gjøre for å hindre at det skjer? Det er så personavhengig – hvem er styrer, hvor ivrige er denne på kompetanseutvikling.... (kommunal barnehagemyndighet, Trøndelag).

Spesielt pedagogenes evne til veiledning og prosessledelse blir av informantene sett på som en viktig nøkkel for å lykkes med barnehagebasert kompetanseutvikling:

Å se profesjonen som veiledere, når du jobber som en lærende organisasjon og alle får samme input, å greie å ivareta den veilederrollen... Å utvikle barnehagelærerprofesjonen så de har et godt grunnlag for å være veiledere. Vi må ligge litt i forkant der (kommunal barnehagemyndighet, Vestland).

De kommunale informantene er opptatt av at barnehager med små profesjonsfelleskap må få støtte, og beskriver hvordan de jobber med kompetanseutvikling i nettverk for barnehagestyrere på tvers av barnehageeierskap. Til tross for ulikhetene mellom Trøndelags og Vestlands prioriteringer av kompetansemidler, er det store likhetstrekk i hvordan kommunene som barnehagemyndighet jobber lokalt med Regional ordning og barnehagebasert kompetanseutvikling. Kulelista under summerer opp svarene fra de to gruppeintervjuene samlet:

- Lage kompetanseplan
- Gi felles informasjon til private og kommunale barnehager om Regional ordning, kompetanseheving, søknadsfrister etc.
- Passe på at private og kommunale barnehager behandles likt
- Spre forståelse på felles styremøter av hva en lærende organisasjon innebærer
- Flette egne, kommunale satsinger sammen med barnehagebaserte kompetanseutviklingstiltak
- Forsøke å få med alle typer barnehageeiere gjennom å vise muligheter, motivere og støtte
- Årlige oppstarts-møter for Regional ordnings søkeprosesser, der det brukes god tid på å hjelpe eier/barnehage i gang med analyse- og søknadsprosess for barnehagebasert kompetanseutvikling.

5.4.2 Videre- og lederutdanninger

Også tiltakene Videreutdanning for barnehagelærere og Lederutdanning for styrere, kan påvirke Regional ordnings treffsikkerhet og evne til å fange opp barnehager som har utfordringer med å få til høy prosesskvalitet. Informantene hos Statsforvalterne har liten oversikt over hvem som deltar på videreutdanningsstudier for barnehagelærere, og kan dermed ikke si så mye om hvorvidt disse studiene er treffsikre. To av statsforvalterinformantene benytter imidlertid anledningen til å påpeke at kombinasjonen av relevant videreutdanning med tilretteleggingsmidler til barnehageeier gjennom Utdanningsdirektoratets studieportal er et verdifullt bidrag til sektoren:

Disse studiene er kjempeviktige, fordi de åpner muligheter for indremotiverte barnehagelærere! Det kreves ekstra mye ressurser og motivasjon for å delta, så prosentandelen av barnehagelærere som tar dem er ikke høy. Når det gjelder treffsikkerhet, så kan dette forstås som at videreutdanningene treffer den enkelte barnehagelærers hjerte, pluss at det må treffe eiers opplevde behov for kompetanseutvikling (Statsforvalter, Trøndelag).

Det at Utdanningsdirektoratet har utviklet disse tilbudene har stor betydning for sektoren. Det er stor oversøkning til dem, og når Udir går inn og får i gang videreutdanning signaliseres det at dette er viktige områder. Og de treffer, absolutt, videreutdanningene og lederutdanningene er veldig ettertraktet. Jeg hører fra sektoren at de anses å ha høy kvalitet, og jeg skulle ønske det var flere studieplasser (Statsforvalter, Oslo og Viken).

Flere av statsforvalterinformantene sier at de gjerne skulle hatt litt bedre oversikt over hvordan videreutdanningene benyttes i eget fylke, slik at de kunne sett det i sammenheng med andre kompetansetiltak. En av informantene tror ikke videreutdanning og lederutdanning treffer barnehager som strever med prosesskvaliteten, og slår fast at "*det vil alltid være slik at det er noen barnehager som alltid melder seg og gjør alt med glans*". En annen uttrykker bekymring for om søkeportalen på Udir.no og videreutdanningstilbudet er godt nok kjent i sektoren.

Kommunene som barnehagemyndighet er tettere på barnehagene, og er enig i vurderingen om at det er barnehager som i utgangspunktet er sterke på kompetanse, kvalitet og utviklingsarbeid som bruker disse tiltakene. Det er deres inntrykk at bare de mest fremoverlente barnehagene benytter videreutdanningstilbudene, og at selv med tilretteleggingsmidlene for barnehageeier så har deltakelsen en kostnad for barnehagen:

Det er ikke så mange her som søker, men det henger sammen med at vi har ingen midler til å gi dem ekstra for å ta videreutdanning. Det koster barnehagen litt (kommunal barnehagemyndighet, Trøndelag).

5.4.3 Tilretteleggingsmidler og andre kompetansetiltak

Et tydelig funn er at fylkene i stor grad benytter seg av muligheten til å bruke inntil 30 prosent av de statlige kompetansemidlene i fylket til barnehagefaglig grunnkompetanse, kompetansehevingstudier for fagarbeidere og assistenter, fagbrev som barne- og ungdomsarbeider (praksiskandidatordningen) og tilretteleggingsmidler for lokal prioritering. Flertallet av fylkene bruker størsteparten av disse pengene til tilretteleggingsmidler for lokal prioritering, og forbeholder dem barnehager med ABLU-studenter eller annen deltids pedagogutdanning. Informantene forteller om målretting mot barnehager som sliter med å oppfylle kravene:

Det er enighet om at denne potten brukes til ansatte som tar barnehagelærerutdanning ved siden av jobben, ABLU eller andre deltidsutdanninger. I fjor fikk alle barnehageeierne som søkte og oppfylte kravene tildelt midler. I Viken skal barnehager som har dispensasjon fra kravene prioriteres, men Oslo har ikke denne føringen. Det er så stor mangel på barnehagelærere at det er enighet om at midlene benyttes slik (Statsforvalter, Oslo og Viken).

I et fylke har man etablert flere samarbeidsfora som gjør ulike valg når det gjelder bruk av kompetansemidlene. I dette fylket har enkelte regioner valgt å bruke mindre enn 30 prosent til andre formål enn barnehagebasert kompetanseutvikling, men fagbrev og tilretteleggingsmidler for barnehager der ansatte tar barnehagelærerutdanning er de vanligste formålene i alle regionene i fylket.

Ingen av fylkene kan vise til systematiske geografiske endringer i hvor det mangler pedagoger etter innføringen av pedagognormen. Det varierer mellom fylkene om man ser resultater av prioriteringen av kompetansemidlene på antall dispensasjoner:

Vi har brukt inntil 30 prosent av midlene til tilretteleggingstilskudd for å få utdannet flere pedagoger. Det som har skjedd er at det har blitt flere pedagoger i de barnehagene som allerede har pedagoger. Altså – andelen på dispensasjon har ikke gått ned (Statsforvalter, Troms og Finnmark).

Det er nokså stabilt mønster i hvor det mangler pedagoger, og tallet på dispensasjoner har gått ned. Men samarbeidsforum vil fortsatt målrette tilretteleggingsmidlene på dette området. Kommunene er veldig opptatt av dette (Statsforvalter, Rogaland).

I noen fylker kunne informantene tenkt seg større handlefrihet i bruken av statlige kompetansemidler, ut fra lokale og regionale behov. I Nordland mangler det ifølge informanten hos Statsforvalteren 100 pedagoger, alle 30 prosent av kompetansemidlene går til tilrettelegging for at barnehageansatte kan ta ABLU, og det er oversøknad til midlene:

Vi har gjort interne prioriteringer basert på BASIL-tall – her er vi treffsikre, og dette har vært et vellykket grep. Men vi burde kunne bruke mer enn de 30 prosentene til dette formålet (Statsforvalter, Nordland).

I Vestland ønsker man seg større fleksibilitet i hva de siste 30 prosentene av kompetansemidlene kan brukes til. Her hadde man tidligere en praksis med å tildele tilretteleggingsmidler til den kommunale barnehagemyndighetens arbeid med Regional ordning. Praksisen var ikke i samsvar med retningslinjene for tilskuddsordningen og ble derfor avsluttet, men informanten fra Statsforvalteren kunne gjerne tenkt seg å fortsette å støtte kommunenes arbeid:

Vi er avhengig av barnehagemyndigheten i kommunene, men det er ingen midler som kan brukes av dem for administrasjon og informasjon om ordningen, til å få delt erfaringer osv. Kommunene kunne for eksempel holdt konferanser der barnehagene kunne lære av hverandre, men det finnes ingen midler til det (Statsforvalter, Vestland).

6 Drøfting og konklusjoner

Et hovedtema for denne analysen er hvordan strategien Kompetanse for fremtidens barnehage (i hele perioden 2014-2022) har bidratt til målet om at alle barn får et likeverdig barnehagetilbud av høy kvalitet. Dette er operasjonalisert i tre forskningsspørsmål, der strategiens treffsikkerhet overfor barnehager som sliter med å holde høy kvalitet står sentralt.

Et sentralt premiss for analysen er at vi bygger på empiriske data på barnehagenivå og oppover i styringssystemet. Sammenhengen mellom kompetanse, læringsmiljø, utviklingsprosesser og barnehagers prosesskvalitet er undersøkt ved å sammenstille andres forskning.

I dette kapitlet drøfter vi hvert av de tre forskningsspørsmålene (kap. 1.2.2), som omhandler kompetansetiltakene i strategien, hvordan man har nådd fram til barnehager som har utfordringer med å skape høy prosesskvalitet og til barnehager som har utfordringer med bemanning og pedagogtettethet. Kapitlet avsluttes med en konklusjon som svarer på hovedproblemstillingen.

6.1 Kompetansetiltakenes evne til å støtte opp om prosesskvalitet

Kompetansetiltakene som er definert som en del av karrierevegene for ansatte i barnehage (se figur 1-1), er en sentral del av Kompetanse for fremtidens barnehage. Ikke alle er nye tiltak som følge av strategien. Når vi drøfter treffsikkerhet av strategien inkluderer vi derfor også enkelte tiltak som sannsynligvis også ville eksistert uten Kompetanse for fremtidens barnehage. Siden denne delen av analysen er bygd på sammenstilling av egen og andres tidligere forskning, er det i hovedsak tiltak som har vært evaluert som er tatt med i drøftingen.

6.1.1 Hva trengs for å styrke prosesskvaliteten?

Prosesskvalitet blir til i det daglige samspillet mellom barn og personale i barnehagen. Nyere forskning viser at det både er variasjon og en del å gå på når det gjelder prosesskvalitet i norske barnehager, spesielt når det kommer til støtte til læring og utvikling- og utdanningsrettet interaksjon mellom ansatte og barn.

Bak den tradisjonelle "flate strukturen", der alle barnehageansatte utfører de samme oppgavene, skjuler det seg forskjeller i måten ansattgrupper gjør oppgavene på. Disse forskjellene dreier seg blant annet om samhandling og samspill med barna, og om intensjonene med det som gjennomføres. Barnehagelærerne sitter på nøkkelkompetanse når det gjelder samspill og interaksjon med barna, men også i denne gruppen er det variasjon i kompetanse og praksis. Assistentene trenger generelt sett mer kompetanse i å skape og følge opp gode samspillsituasjoner med barna. Dette er særlig godt dokumentert når det gjelder de minste barna i barnehagen. Det ser også ut som om sentrale begreper i barnehagen kan være uklare for de ansatte, slik at det er behov for å reflektere sammen og skape felles forståelse av for eksempel det å "se barna".

Læring på jobben er en viktig veg til å heve kompetansen hos assistentene. Assistentene deltar imidlertid i færre typer faglig utvikling enn barnehagelærere, de får mindre utbytte av å delta, og de opplever oftere at de mangler forutsetningene for å delta i faglig utvikling. En viktig kompetanse for å kunne fremme prosesskvalitet er evnen til å se mulighetene for læring, danning og omsorg gjennom interaksjon med barna i daglige aktiviteter i barnehagen. Også barnehagelærerne trenger faglig påfyll i så måte.

I tillegg har barnehagelærere og pedagogiske ledere behov for kompetanseheving om veiledning og ledelse av kollegiale læringsprosesser. Det er disse prosessene som skal sette hele kollegiet i stand til å fremme prosesskvalitet. Sammenlignet med andre land foregår det mye uformell læring, inkluderende kollegiale diskusjoner om barns utvikling, tilbakemeldinger på praksis, og inkluderende og klok ledelse i norske

barnehager. Det hviler et betydelig veiledningsansvar på barnehagelærerne, spesielt de pedagogiske lederne i barnehagen, for å lede og drive disse kollegiale læringsprosessene. Samtidig opplever pedagogiske ledere at de har for lite tid og ressurser til dette arbeidet. Styrere etterspør på sin side kompetansepåfyll for å kunne observere ansattes praksis og samhandling med barna.

Basert på denne forskningsgjennomgangen trer to utfordringer fram når det gjelder arbeidet med å heve og jevne ut norske barnehagers prosesskvalitet:

- Å få koblet assistentene på i dette arbeidet, gjennom å heve deres kompetanse på samspill og utviklende interaksjon med barn i daglige aktiviteter
- Å gi barnehagelærere og styrere bedre forutsetninger for å lede og drive fram kollegiale læringsprosesser, der hele personalet settes i stand til å bidra bedre til prosesskvaliteten

6.1.2 Hvordan støtter kompetansestrategiens tiltak opp om dette?

Tabell 6.1 oppsummerer funnene i kapittel 4, der vi gikk igjennom evalueringer som er gjort av individuelle kompetansetiltak i Kompetanse for fremtidens barnehage¹⁰. I kolonnene i tabellen angis hvordan tiltakene bidrar til barnehagens prosesskvalitet og kollektive læringsprosesser som er en forutsetning for prosesskvalitet. Den siste kolonnen viser utfordringer som evaluator har funnet ved tiltakene.

¹⁰ Mastergrad i barnehagefag er ikke evaluert, men vi har valgt å inkludere det på bakgrunn av en ny forskningsrapport som antyder store utfordringer med å beholde barnehagelærere med mastergrad i barnehagene (Sjøvold med flere, 2022).

Tabell 6-1: Oppsummering av funn i tidligere forskning på individuelle kompetansetiltak i Kompetanse for fremtidens barnehage.

Kompetansetiltak	Bidrag til økt prosesskvalitet	Bidrag til kollektive læreprosesser	Utfordringer
<i>Barnehagefaglig grunnkompetanse</i>	Potensial for å gi store ansattgrupper uten utdanning bedre innsyn i relasjoner, språk, lek og læring, som kan bidra til endring av barnehagens praksis.	Rettet mot de ufaglærte og har potensial til å "koble dem til" faglig utvikling i andre tiltak.	Uensartet, varierende tilbud. Mange får ikke tilbudet. Kommer i skyggen av/kombineres med andre tiltak.
<i>Fagskole</i>	Spesialisert mot bestemte områder, ofte med et individorientert perspektiv.	Studenten følges i beskjeden grad opp i barnehagen på en måte som utnytter kompetansen i kollektive prosesser.	Lite vekt på prosesskvalitet forstått som tilrettelegging for barn med spesielle behovs deltakelse i fellesskapet.
<i>ABLU</i>	Øker tilfanget av godt forankrede barnehagelærere. Reduserer "praksissjokk" hos studenter.	Avhengig av eksisterende sterk læringskultur i barnehagen – som ikke alltid er på plass.	Utfordringer i koblingen mellom undervisning og praksis, mye ansvar legges på studenten.
<i>TIB</i>	Øker tilfanget av kvalifiserte pedagoger.	Studentene opplever barnehagen som en god læringsarena.	
<i>Videreutdanning for barnehagelærere</i>	Ruster studentene godt faglig for å jobbe med prosesskvalitet.	Motiverte studenter og barnehageledelse. Bidrar ikke nødvendigvis til mer samarbeid, men er avhengig av eksisterende sterk læringskultur i barnehagen.	Lite/varierende reell interesse og tilrettelegging for kunnskapsdeling/læring hos ledelsen. Veilederutdanning gjør i liten grad studentene tryggere i veilederrollen.
<i>Lederutdanning for styrere</i>	Setter ledere i bedre stand til å drive utviklingsarbeid i egen barnehage, f. eks gjennom barnehagebasert kompetanseutvikling.	Bidrar til endrings- og utviklingsfokus, oppleves som positiv for samarbeidet i barnehagen.	Noe variasjon i innholdet i studiet mellom ulike tilbydere, blant annet når det gjelder styrers veiledning av ansatte.
<i>Veiledning for nytilsatte barnehagelærere</i>	Øker sannsynlighet for at pedagoger blir i yrket, og gjør det første året i yrket enklere/praksissjokket mindre.	Veiledningen støtter opp om kollegasamarbeid og pedagogisk ledelse.	En av fire får ikke tilbud om denne veiledningen. Tilbudet som gis fyller ikke alltid nasjonale retningslinjer.
<i>Mastergrad i barnehagefag</i>	Gir kompetanse og motivasjon for å jobbe med faglig utviklingsarbeid i barnehagen	Styrker evne til refleksjon, kritisk analyse av eget arbeid og bevissthet om behov for løpende utviklingsarbeid	Opplever i liten grad at kompetansen deres etterspørres og tas i bruk i barnehagen

Kompetansetiltakene i strategien er designet slik at de understøtter utvikling av prosesskvalitet på ulike måter. Tiltaket barnehagefaglig grunnkompetanse retter seg mot ufaglærte barnehageansatte som starter "på bar bakke" når det gjelder kunnskap om barns utvikling og barnehagens oppgaver. Det har dermed stort potensial for å sikre at også barnehageassistentene får en basiskunnskap om barns utvikling, relasjoner til og samspill med barn. Siden ufaglærte assistenter utgjør en av fire ansatte i norske barnehager vil dette kunne ha stor betydning for prosesskvaliteten i seg selv og mulighetene for å utvikle denne videre. Dette gjelder spesielt hvis innføringen også gjør det lettere for assistentene å bidra inn i

barnehagebasert kompetanseutviklingstiltak, eller motiverer assistenter til å gå videre med fagbrev som barne- og ungdomsarbeider. Derfor er det betenkelig at dette kompetansetiltaket i praksis synes å ha kommet i skyggen av andre tiltak (Os og Hansen 2020). Tilbudet som gis er varierende og uensartet, og barnehagefaglig grunnkompetanse tilpasses og flettes ofte inn i andre former for opplæring. Målgruppen er uklar, og mange assistenter får rett og slett ikke tilbud om kurset.

Evalueringen av fagskole for fagarbeidere i barne- og ungdomsarbeiderfaget viste et sprik mellom hvordan utdanningen ble innrettet og føringer fra Kompetanse for fremtidens barnehage. Prosesskvalitet forstått som tilrettelegging for barn med særskilte utfordrings deltakelse i barnehagefellesskapet, ble tonet ned til fordel for en mer diagnose- og individorientert inngang til barn med særskilte behov.

Tiltakene Arbeidsplassbasert barnehagelærerutdanning (ABLU) og Tilleggsutdanning for pedagoger (TIB) bidrar begge til å skaffe barnehagene godt forankrete arbeidstakere med relevant pedagogisk utdanning. I likhet med veiledning for nytilsatte barnehagelærere reduserer ABLU "praksissjokket" hos nytilsatte barnehagelærere. Studentene på TIB, som har annen relevant pedagogisk utdanning enn barnehagelærer fra før, opplevde barnehagen som en god læringsarena under utdanningen sin.

Innholdet i Videreutdanning for barnehagelærere, Lederutdanning for styrere og Veiledning for nytilsatte bygger opp under prosesskvalitet i barnehagen gjennom å styrke barnehagelærerne som utviklingsledere, prosessledere og pedagogiske ledere. Veiledningen av nytilsatte støtter opp om kollegasamarbeid. I Lederutdanning for styrere ble lærende organisasjoner og organisasjonsutvikling tatt opp hos alle tilbyderne. Et interessant funn er at mange barnehagelærerne som tok videreutdanning som veiledere, ikke ble tryggere i veilederrollen sin av det. Fordi pedagogenes veiledning av resten av personalet er så sentralt i barnehagen er dette et interessant funn. Vi trenger mer kunnskap om hva som oppfattes som krevende og hva som skal til for å støtte opp barnehagelærerne i veilederrollen.

6.1.3 Betydningen av eksisterende læringskultur

Evalueringene antyder at det finnes utfordringer i skjæringspunktet mellom undervisning og praksis i barnehagen for flere av kompetansetiltakene. Læringsutbyttet og opplevelsen til ABLU-studentene er avhengig av egen barnehages læringskultur, og det varierer mellom barnehagene hvor sterk denne er. Der det ikke er noen sterk læringskultur legges mye av ansvaret for å skape gode læringsprosesser over på studenten. Også deltakere på Videreutdanning for barnehagelærere synes å være avhengig av den eksisterende læringskulturen i barnehagen for å få godt utbytte. Det at barnehagelærere tok videreutdanning så ikke ut til å øke samarbeidet blant personalet, og ledelsen i barnehagene la i moderat og varierende grad til rette for kunnskapsdeling. Barnehagelærere med mastergrad opplever at kompetansen deres, som de vurderer som svært relevant for å drive utviklingsarbeid, ikke benyttes og anerkjennes.

Informantene i kommuner (barnehagemyndighet) og hos Statsforvalteren uttrykker en bekymring for at barnehager som allerede er på offensiven og har kommet godt i gang med kompetanseutvikling i kollektive prosesser, profiterer mer på kompetansestrategien enn barnehager som har utfordringer. I evalueringene av individuelle kompetansetiltak finner vi paralleller til dette: I barnehager der det allerede finnes en sterk læringskultur, samarbeider studentene mer med andre i barnehagen i forbindelse med studiet (Bergene, Gjerustad og Borlaug, 2021). Dermed blir studentens læring bedre, samtidig som den kollektive læringskulturen i barnehagen opprettholdes og styrkes. Men samtidig kan forskjeller i prosesskvalitet mellom barnehager opprettholdes eller økes, til tross for deltakelse i individuelle kompetansetiltak.

6.2 Strategiens treffsikkerhet når det gjelder prosesskvalitet

Regional ordning for kompetanseutvikling ble skipet ut i 2017 som en ny modell for utvikling av relevante barnehagebaserte kompetansehevingstiltak og fordeling av midler til dette. Regional ordning er spesielt relevant for treffsikkerhet relatert til barnehagers prosesskvalitet, fordi ordningen forvalter statlige kompetansemidler til det kollektive tiltaket barnehagebasert kompetanseutvikling.

Etableringen av Regional ordning ble ikke detaljstyrt fra Utdanningsdirektoratet, men la opp til regionale tolkninger og tilpasninger. Dette kommer til syne i våre data – regionene har ulik praksis for prinsipper og praktisering av ordningen. I intervjuene med Statsforvalterne i fylkene trer det fram to ulike hovedprinsipper i tilnærmingen til treffsikkerhet forstått som at ordningen skal løfte spesielt barnehager med kvalitetsutfordringer:

- En selektiv tilnærming, der de statlige kompetansemidlene og barnehagebasert kompetanseutviklingstiltak forbeholdes barnehager som kan vise at de har store behov for kompetanseutvikling.
- En kollektiv tilnærming, der alle barnehager i fylket gis mulighet til å delta og få midler til sine utviklingsprosjekter.

I tillegg finner vi to ulike tilnærminger til rekruttering av barnehager til ordningen:

- Å ta initiativ, analysere egne behov, søke til Regional ordning og samhandle med UH om konkrete prosjekter overlates til barnehageeier
- Barnehagemyndigheten i kommunene tar en aktiv "støttefunksjon" overfor eiere som ikke selv har kapasitet og ressurser til å søke om kompetansemidler

Med unntak av fylket som har den selektive ordningen finner vi dessuten at barnehagebasert kompetanseutvikling ofte organiseres som felles løft der mange barnehager inngår i samme overordnede prosjekt med et valgt tema. Det varierer imidlertid mellom fylkene i hvor stor grad UHs representanter også er ute og veileder i enkeltbarnehager i tillegg til i nettverkene rundt disse prosjektene.

6.2.1 Selektiv/måltrettet tilnærming

Den selektive tilnærmingen i Regional ordning i Vestland er rettet aktivt mot å redusere kvalitetsforskjeller relatert til kompetanse mellom barnehager i fylket. At en relativt lav andel av fylkets barnehager får midler gjør summene som kan benyttes på hver enkelt barnehage, og på UHs veiledningsinnsats i denne, større enn i fylker der alle deltar. Det gis midler til barnehageeier som kan brukes på å skape bedre rom for utviklingsarbeid i personalet, blant annet gjennom innleie av vikarer.

Barnehagepersonalets uformelle kompetanse og barnehagens prosesskvalitet er i stor grad ikke-målbare størrelser, noe som gjør at kriterier for deltakelse må baseres på skjønn. I dette ligger en fare for stigmatisering av barnehager som oppfordres direkte om å søke om midler. Etter prøving og feiling er dette løst gjennom aktiv innsats for å oppfordre alle eller så mange som mulig om å søke. Det er barnehagemyndigheten i kommunene som er nøkkelaktøren når det gjelder å sikre at også sårbare barnehager ser eget behov og søker om kompetanseutviklingsmidler. Videre gjøres også en viktig del av prioriteringen mellom barnehager av kommunal barnehagemyndighet.

De to kommunale barnehagemyndighetene som er intervjuet i dette fylket ser på alle barna i kommunen som "kommunale", også de som går i private barnehager, og føler sterkt på ansvaret for at alle skal få et tilbud av høy kvalitet. Innsatsen for treffsikkerhet i Regional ordning følger naturlig av denne holdningen, og er også i tråd med vel innarbeidede måter å styre, utvikle og samordne den lokale barnehagesektoren på (Haugset, 2021). Tilnærmingen overfor barnehagekjeder og små, lokale barnehageeiere er ulik: Aktiv

støtte til eierrollen overfor de små, og presentasjon av muligheter for å kombinere kompetansemidler med egne satsinger overfor kjedene.

Fordi kommunal barnehagemyndighet har en såpass viktig nøkkelrolle i å få med de som trenger det mest, er denne innretningen sårbar i kommuner som mangler kompetanse og kapasitet på barnehageområdet. Arbeidet med å sikre at Regional ordning "treffer" tar tid, og informanten fra Statsforvalteren mener derfor det burde vært mulig å bruke kompetansemidler også på den kommunale barnehagemyndighetens arbeid.

6.2.2 Ulike varianter av kollektiv tilnærming

I flertallet av fylkene har alle barnehageeiere mulighet til å søke og reell mulighet til å få delta i barnehagebasert kompetanseutvikling finansiert gjennom Regional ordning. I flere fylker pekes det på at dette innebærer at fellesprosjekter i regi av grupper av barnehager, kommuner eller hele regionale kompetansenettverk er mest hensiktsmessig. UHs veiledningskapasitet og mengden statlige kompetansemidler som er tilgjengelig er begrenset. Det pekes også på verdien av å lære i fellesskap, og at ansatte i barnehager motiveres og inspireres av å delta i nettverk og få innsikt i andre barnehagers arbeid. Dette er i tråd med funn i Alvestad med flere (2019).

Fellesprosjekter defineres gjennom kartlegging, analyse og samordning, der man velger prosjekter som treffes flest mulig best mulig. For barnehageeier blir det deretter et spørsmål om å slutte seg til denne løypa eller ikke. Det varierer i hvor stor grad enkeltbarnehager får veiledning av hele personalet UH i egen barnehage, og i hvor stor grad prosjekter tilpasses hver enkelt barnehage.

Informantene i disse fylkene er svært opptatt av treffsikkerhet. Dette ivaretas gjennom at kommunal barnehagemyndighet arbeider aktivt for at flest mulig barnehager og barnehageeiere skal søke om midler, gjennom at UH er fleksible og tilpasser opplegg til ulike barnehagers behov, og gjennom at barnehager med ulik kompetanse og kvalitet deltar sammen i lærende nettverk. I og med at ansvar for fordeling av midlene er plassert i regionale kompetansenettverk på nivået under samarbeidsforum, opplever Statsforvalterne å miste oversikt over hvor treffsikker Regional ordning blir på barnehagenivå. De har få verktøy for å kunne gripe inn for å øke treffsikkerheten og sikre at de mest sårbare barnehagene deltar og får godt utbytte.

Barnehagemyndigheten er i en nøkkelposisjon når det gjelder å sørge for at også barnehager med spesielt store behov for kompetanseutvikling slutter seg til og søker om å delta i Regional ordning. Denne oppfølgingen skjer ofte i lokale styrernettverk som går på tvers av barnehageeierskap, der barnehagemyndigheten informerer om og framsnakker Regional ordning og tilbyr støtte til behovskartlegging og søking. Dermed er denne tilnærmingens treffsikkerhet avhengig av barnehagemyndighetens kapasitet og kompetanse, noe enkelte informanter mener kan være en utfordring i mindre kommuner.

6.2.3 Ansvarliggjøring av eier

I tilnærmingen der eiers ansvar for kompetanseutvikling vektlegges sterkest, forteller informanten fra Statsforvalteren om forskjeller i deltakelse relatert til barnehagenes eierskap og størrelse. Spesielt for små barnehageeiere kan det være en høy terskel å utvikle samarbeidsprosjekter sammen med UH. Denne tilnærmingen gir imidlertid også eiere som har ressurser til det, stor frihet til å utforme egne prosjekter. Barnehagemyndighetene informerer aktivt om mulighetene som finnes i Regional ordning, overfor barnehageeierne.

I søknadene benytter en del barnehageeiere seg av muligheten til å lage egne prosjekter for sine barnehager. Mange barnehageeiere velger imidlertid å delta i større samarbeidsprosjekter som omfatter mange barnehager, også på tvers av kommunalt og private eierskap.

Spenningen mellom aktivt støttende og oppsøkende rekruttering fra barnehagemyndighetens side og ansvarliggjøring av barnehageeier, er også til stede i svarene fra Statsforvalter i andre fylker og hos de kommunale barnehagemyndighetene. Ofte kommer den til uttrykk gjennom ulik tilnærming til private barnehager eid av henholdsvis barnehagekjeder og foreldregrupper/små lokale eiere. Mens man ser at barnehagekedene har kompetanseutvikling på egen kjøp og kanskje ikke verken ønsker eller trenger samarbeid, mener de fleste at det er viktig å støtte de små private aktørene slik at de får ta del i kompetanseutviklingen. Noen peker også på verdien av at alle får mulighet til å få midler og delta i samskaping av kompetanseutvikling som skjer i Regional ordning.

Barnehagemyndigheten i kommunene går ofte "inn i en type eierrolle" overfor barnehager der eier ikke har kapasitet til å følge opp kompetanseutviklingen. Flere av Statsforvalterne poengterer at denne rollen i å støtte barnehager som får liten støtte fra egen eier, er helt sentralt for at Regional ordning skal bli treffsikker. På denne måten ser vi at barnehagemyndighets kompetanse, kapasitet, oversikt og tilnærming har betydning for treffsikkerheten til Regional ordning.

6.2.4 Øker barnehagebasert kompetanseutvikling forskjeller mellom barnehagene?

Flere av informantene våre er bekymret over hvorvidt arbeidsformen barnehagebasert kompetanseutvikling kan komme til å øke forskjellene i kompetanse og kvalitet mellom barnehager. De opplever at barnehagebasert kompetanseutvikling er et svært godt konsept i barnehager som har god læringskultur, og er ivrige og utviklingsorientert.

Disse barnehagene er imidlertid sjelden de som har utfordringer med kvalitetsnivået, og informantene stiller spørsmålstegn ved hva som gjøres for å sikre at de som ikke er så fremoverlent også styrkes og får utviklet seg. Det trekkes fram at både personlige egenskaper hos styrerne og prosessveiledningskompetanse hos barnehagelærerne, er nøkkelfaktorer i å lykkes med barnehagebasert kompetanseutvikling. Utkommet av utviklingsprosjektet blir dermed avhengig av barnehagenes læringskultur.

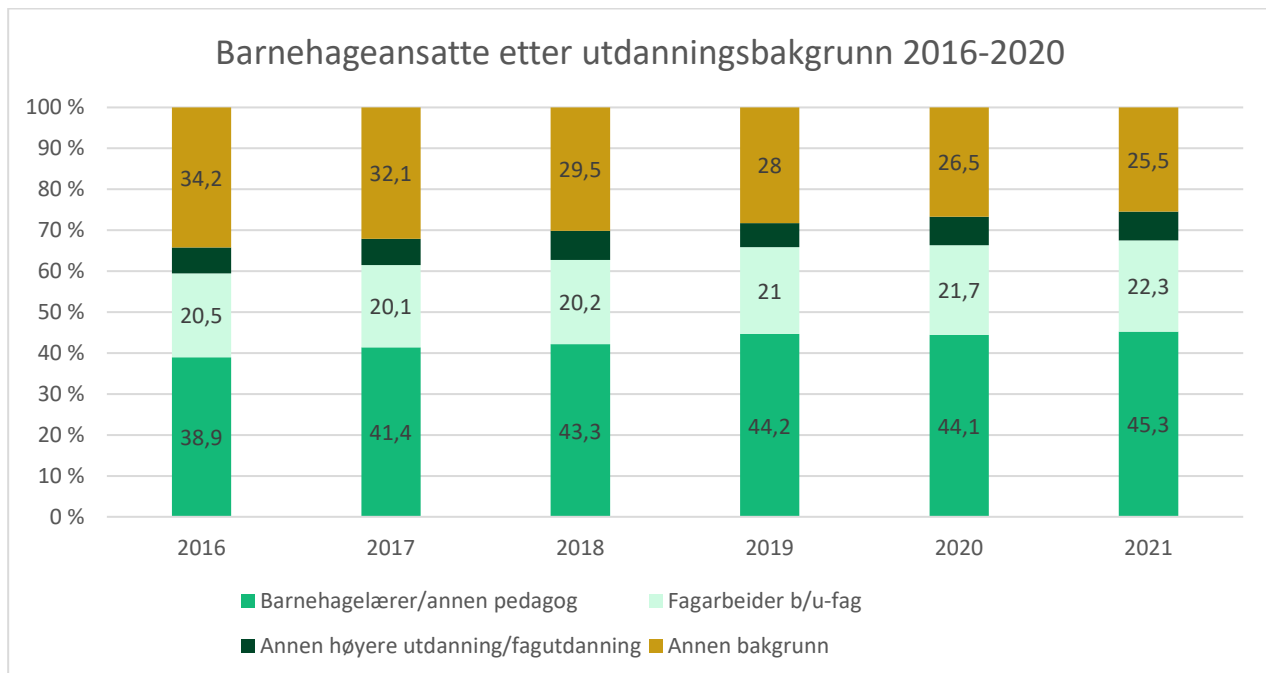
Der UHs veiledere er ute i barnehagene og har tid og ressurser til å veilede hele personalet, vil man kunne stimulere til læringskultur og gode utviklingsprosesser som omfatter hele personalet. I lys av nyere forskning er det spesielt viktig at assistenter uten barnehagefaglig utdanning får ta del i et lærende fellesskap. Når veiledningen i barnehagebasert kompetanseutviklingstiltak organiseres på fellesarenaer og ikke skjer ute i barnehagene, kan en risikere at muligheten til å styrke og utvikle samspillet mellom pedagoger og assistenter reduseres. Samtidig ser vi at det individuelle kompetansetiltaket som i størst grad er rettet mot ufaglærte assistenter, barnehagefaglig grunnkompetanse, ofte havner i skyggen av andre kompetansetiltak. Mange assistenter får ikke tilbud om dette kurset. De går dermed også glipp av en mulighet til å få en viss basiskompetanse om barn og barnehage som kunne vært til stor nytte som aktive deltakere i et barnehagebasert kompetanseutviklingsprosjekt.

Tabell 6-2: Oppsummering av kjennetegn, styrker og svakheter ved de tre tilnærmingene til treffsikkerhet vi fant i intervjuene med Statsforvalteren i hvert fylke.

	Barnehagemyndigheten aktiv i rekruttering	Søking overlates til barnehageeier
Kollektiv tilnærming	Treffsikkerhet i enkeltbarnehager ivaretas gjennom barnehagemyndighetens oppfølging lokalt, at UH tilpasser veiledningen, og gjennom samarbeid i nettverk der barnehagene lærer av hverandre. Læring i fellesskap gir ekstra kraft og motivasjon. Styrker: Alle barnehager får mulighet til å utvikle seg gjennom ordningen. Kostnadseffektivt. Utfordringer: Vanskelig for Statsforvalter å ha oversikt over treffsikkerhet. Sårbart i kommuner uten kompetanse og kapasitet på barnehageområdet. Mindre tilpasset hver barnehages behov. UH lite ute i barnehagene i enkelte fylker.	Stor vekt på ansvarliggjøring og likebehandling av eiere, mindre på treffsikkerhet. Aktivt informasjonsarbeid rettet mot eiere for å få flest mulig til å søke. Samarbeid om fellesprosjekter, også på tvers av eierskap. Styrker: Ansvarliggjøring av barnehageeier, stort rom for eiers egne prioriteringer og behov Utfordringer: Terskelen for å søke om midler og samhandle med UH er høy for en del barnehageeiere. Forskjeller i deltakelse etter eierskap og barnehagestørrelse.
Selektiv tilnærming	Treffsikkerhet ivaretas gjennom tydelig utvelgelse/prioritering, der enkeltbarnehager får betydelig veiledning av UH. Støtte til cirka 10 prosent av barnehagene. Styrker: Muliggjør et betydelig løft i barnehager som deltar. Utfordringer: Svært avhengig av kommunal barnehagemyndighets kapasitet og kompetanse. Stigmatisering av de som søker.	Ingen i datamaterialet.

6.3 Strategiens treffsikkerhet når det gjelder strukturkvalitet

Kompetanse for fremtidens barnehage har hatt som ambisjon å bidra til å øke andelen av ansatte i barnehager som har barnehagelærerutdanning eller relevant fagarbeiderutdanning. I løpet av strategiperioden har skjerpede pedagognormer (2018) og bemanningsnormer (2019) tredd i kraft. Figur 6-1 viser utviklingen i andel årsverk med ulik utdanningsbakgrunn i norske barnehager fra 2016-2021. Mellom 2016 og 2021 steg den samlede andelen barne- og ungdomsarbeidere med fagbrev og barnehagelærere og andre pedagoger fra 59,4 prosent til 67,6 prosent. Samtidig sank andelen årsverk i barnehager uten relevant utdanning fra en tredjedel til en fjerdedel av de ansatte.



Figur 6-1: Oversikt over utvikling i barnehageansattes formelle utdanning 2016-2020. Prosent av årsverk i grunnbemanning i barnehager. I 2021 ble det gjennomført 63.926 årsverk i grunnbemanning i norske barnehager, i 2016 var dette tallet 62.614 (kilder: SSB og Udir.no)

Det ligger utenfor oppdraget vårt å si noe om hvorvidt eller i hvor stor grad denne utviklingen skyldes Kompetanse for fremtidens barnehage. Flere av tiltakene i kompetansestrategien støtter opp under delmålet om å øke andelen barnehageansatte med relevant utdanning, gjennom å øke tilgangen på kompetent personell. De rundt 1000 barnehagelærerne som er utdannet gjennom ABLU i strategiperioden utgjør om lag 20 prosent av økningen i barnehagelærere/andre pedagoger i figur 6-1. Betydningen for den enkelte barnehage som får oppgradert en assistent til barnehagelærer, kan være stor. Rundt 4800 ufaglærte assistenter har tatt fagbrev som praksiskandidater i løpet av strategiperioden.

I Regional ordning i fylkene har det vært gitt målrettede tilskudd til utdanning av pedagoger, i form av tilretteleggingsmidler for lokal prioritering til barnehageeiere som har ansatte som tar utdanning. Store deler av de statlige kompetansemidlene som kan benyttes til annet enn barnehagebasert kompetanseutvikling går til utdanning av barnehagelærere. Ikke alle forbeholder støtten til kompetansetiltaket ABLU. Oversikten over hvilke barnehager og kommuner som har mange dispensasjoner fra forskriftene om personalets kompetanse brukes i flere fylker som utgangspunkt for å prioritere tilretteleggingsmidler for ABLU-deltakelse mellom barnehager. Det er imidlertid noe blandet erfaring mellom Statsforvalterne i fylkene når det gjelder treffsikkerheten til ABLU: I noen fylker viser man til at antall dispensasjoner har gått ned, mens i et av fylkene har man fått den effekten at barnehager med nok pedagoger har fått flere og antallet dispensasjoner har ikke endret seg.

6.4 Konklusjon

Hovedproblemstillingen, som er utarbeidet sammen med oppdragsgiver, har ligget til grunn for denne sluttrapporten for følgeevalueringen av strategien Kompetanse for fremtidens barnehage:

Hvordan har strategien Kompetanse for fremtidens barnehage (i hele perioden 2014-2022) bidratt til målet om at alle barn får et likeverdig barnehagetilbud av høy kvalitet?

Nyere forskning om sammenhengen mellom kompetanse hos barnehageansatte og prosesskvalitet viser at det å skape en lærings- og utviklingskultur i barnehagen der også ufaglærte assistenter inngår er svært

sentralt for prosesskvaliteten. Det må sikres at også assistenter har et minimum av kunnskap om og oppmerksomhet rundt utviklende samspill med barn i lek og dagligdagse situasjoner i barnehagen. Assistentene har færre kompetansetilbud og får dessuten dårligere utbytte av dem enn pedagogene.

Kompetanse for fremtidens barnehage inneholder et kurs i barnehagefaglig grunnkompetanse rettet mot assistenter. Dette tilbudet har imidlertid ofte lav prioritet, innhold og målgruppe varierer og mange assistenter får ikke tilbudet. Det kollektive kompetansehevingstiltaket barnehagebasert kompetanseutvikling rettes mot assistenter så vel som pedagoger, men en del barnehager sliter med å koble assistentene skikkelig til i disse prosjektene. I barnehager der det ikke er etablert en sterk og inkluderende læringskultur fra før, kan en derfor risikere at assistenter til tross for at de er gruppen som trenger det mest, fortsetter å være de som profiterer minst på kompetansestrategien.

Det er barnehagelærerne som har ansvar for å skape god læringskultur i hver enkelt barnehage. Dette er en krevende rolle, som det varierer hvor godt barnehagelærerne og de pedagogiske lederne lykkes med. Kompetansetiltakene som er rettet mot barnehagelærerne har en utforming som gir dem potensial for å styrke profesjonens veilednings- og prosesslederkompetanse. Lærings- og ledelseskulturen i barnehagen har betydning også her, fordi det varierer i hvor stor grad barnehagelæreren får rom og mulighet til å bruke sin nyervervede kompetanse i kollegiet.

Innenfor rammene av Regional ordning fordeles statlige midler til kompetanseutvikling i barnehagene. Det er betydelig variasjon mellom fylkene i hvordan man har organisert og innrettet dette arbeidet. Tanken om at kompetansemidlene skal benyttes treffsikkert, forstått som at de treffer barnehager som har utfordringer med kvaliteten, står sterkt hos Statsforvalteren i flertallet av fylker.

Noe færre private enn offentlige barnehager søker om midler til barnehagebaserte kompetanseutviklingstiltak. I kommunene møter barnehagemyndigheten denne utfordringen blant annet ved å gå inn i en aktiv, støttende "eierrolle" overfor små, enkeltstående private barnehager der eier har små styringsressurser. Kommunen som barnehagemyndighet har en nøkkelrolle i å informere, motivere og støtte barnehager og eiere i søknadsprosessen til Regional ordning. Det ser imidlertid også ut som kompetansestrategien har en innebygd spenning mellom å tilby denne støtten og å ansvarliggjøre barnehagenes eiere. Dette håndteres litt ulikt i fylkene.

I fylker der ambisjonen er å tilby kompetansemidler til alle barnehager, er tanken at deltakelse i lærende nettverk med andre barnehager løfter spesielt de som strever med kvaliteten i egen barnehage. I tillegg forventes det at UH-institusjonene skal fange opp og ta tak i utfordringer gjennom en fleksibel tilnærming undervegs. En alternativ modell er å målrette kompetansemidlene mot en mindre andel barnehager med dokumentert store behov, slik at disse får større ressurser og mer veiledning fra UH.

Informanter både i kommuner og fylker, på tvers av innretningen av Regional ordning i fylket, uttrykker bekymring for om forskjeller i barnehagers læringskultur gjør at kompetansestrategien gjør gode barnehager bedre og ikke fanger opp de som sliter. Dersom en i fylket har en innretning der UH-institusjonene først og fremst forholder seg til nettverk med mange barnehager og opererer "på styringsgruppenivå og på fellestiltak", kan det stilles spørsmålsteget ved hvor godt man greier å fange opp og hjelpe enkeltbarnehager der læringskulturen er svak. I fylker der UH veileder i hver barnehage er det sannsynligvis enklere å målrette innsatsen mot å skape god læringskultur.

Flertallet av fylker har styrt bruken av kompetansemidler som ikke går til barnehagebasert kompetanseutvikling mot utdanning av flere barnehagelærere, blant annet gjennom tilretteleggingsmidler

til barnehager med ABLU-studenter. Det ser imidlertid ut til å variere mellom fylkene om dette har ført til nedgang i antall dispensasjoner fra forskriftene om personalets utdanning.

7 Referanser

- Alvestad, M., Gjems, L., Myrvang, E., Berger Storli, J., Tungland, I. B. E., Velde, K. L., og Bjørnstad, E. (2019). *Kvalitet i barnehagen. Rapport nr. 85*. Stavanger: Universitetet i Stavanger.
- Baustad, A.G. og Bjørnstad, E. (2020). Everyday interaction between staff and children aged 1-5 in Norwegian ECEC. *Early Years*.
<https://www.tandfonline.com/doi/pdf/10.1080/09575146.2020.1819207?needAccess=true>
- Bergene, Gjerustad og Borlaug 2021: *Deltakerundersøkelsen for barnehagestyrere 2021: Resultater fra en spørreundersøkelse blant barnehagestyrere som har tatt videreutdanning*. Oslo: NIFU.
- Bjørnstad, E., Broekhuizen, M. L., Os, E., og Baustad, A.-G. (2020). Interaction Quality in Norwegian ECEC for Toddlers Measured with the Caregiver Interaction Profile (CIP) Scales. *Scandinavian Journal of Educational Research*, 64(6), 901-920,. doi:10.1080/00313831.2019.1639813
- Bjørnstad, E., og Os, E. (2018). Quality in Norwegian childcare for toddlers using ITERS-R. *European Early Childhood Education Research Journal*, 26(1).
- Bråten, Mona, Ragnhild Steen Jensen og Jørgen Svalund 2022: *Variasjon innenfor satte rammer Nasjonal lederutdanning for styrere. Delnotat 1*. Oslo: FAFO
- Bøe, M., Hognestad, K., Steinnes, G. S., Fimreite, H. og Moser, T. (2019). «Styrken vår er gruppa, det å være sammen mange – barnehagelærernes profesjonelle arbeid med å styrke barnehagegruppens læringsfellesskap». *Norsk Pedagogisk Tidsskrift*, 103(2-3):184-196.
- Drugli, M. B. og Berg-Nielsen, T. S. (2019). "Samspillskvalitet mellom ansatte og små barn (1-3 år) i norske barnehager (dagtilbud)" *Paideia*, (17):37-47.
- Fagerholt, R. A., Myhr, A., Stene, M., Haugset, A. S., Sivertsen, H., Carlsson, E., og Nilsen, B. T. (2019). *Spørsmål til Barnehage-Norge 2018. Analyse og resultater fra Utdanningsdirektoratets spørreundersøkelser til barnehagesektoren. TFoU-rapport 2019:2*. . Steinkjer: Trøndelag Forskning og Utvikling AS.
- Furenes, M.I., Reikerås, E., Moser, Th., og Munthe, E. 2021. *Trender i empirisk barnehageforskning i de skandinaviske landene 2006–2019 – en forskningskartlegging*. Stavanger: Kunnskapssenter for utdanning (UiS).
- Gjerustad, C. og Bergene, A.C. 2020. *TALIS Starting Strong Survey: Hovedfunn. Andre kortrapport med oppsummering av OECDs internasjonale undersøkelse av ansatte og styrere i barnehagene*. Oslo: NIFU
- Gjerustad, C., Opheim, V., Hjetland, H. N., Rogde, K., Bergene, A. C. og Gulbrandsen, L. 2020. *Trivsel, læring og utvikling i barnehagen: Resultater fra TALIS Starting Strong Survey, Foreldreundersøkelsen i barnehage (FUBA) og BASIL*. Oslo: NIFU.
- Gjerustad, Bergene og Lynnebakke 2021: *Faglig utvikling, samarbeid, mestring og ledelse i norske barnehager: Andre dybderapport med norske resultater fra den internasjonale barnehageundersøkelsen TALIS Starting Strong*. Oslo: NIFU
- Gotvassli, K.-Å. (red.) (2020). *Kvalitetsutvikling i barnehagen. Fra vurdering til ny pedagogisk praksis*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Gotvassli, K.-Å., Haugset, A. S., og Ljunggren, B. (2020). Kvalitet og didaktisk arbeid i barnehagen. I K. A. Gotvassli (red.), *Kvalitetsutvikling i barnehagen. Fra vurdering til ny praksis*. (s. 75-102). Oslo: Universitetsforlaget.
- Halmrast, Gulbrandsen, Sjøvold, Stampe, Ulvik og Kvam (Rambøll) 2021: *Evaluerings av veiledning av nyutdannede lærere. Sluttrapport 2021*. Oslo: Rambøll.
- Hansen, Joakim Evensen og Marit Alvestad. (2018). Educational language practices described by preschool teachers in Norwegian kindergartens. *European early childhood education research journal*. Vol.26(1), p.128-141.
- Hansen, J. E. 2018: Characteristics of educational language practices observed in four toddler groups in Norwegian ECEC. *International Journal of Early Years Education* 28 (4),.

- Haugset, A. S. 2021. Utadrettet ledelse av kvalitetsutvikling som ledd i kooptering av private eiere. I W. H. Iversen, B. Ljunggren, & K. H. Moen (red.), *Utadrettet barnehageledelse* (s. 66-76). Oslo: Universitetsforlaget.
- Haugset, A. S., Ljunggren, B., Mordal, S., Nissen, K., Fagerholt, R. A., Gotvassli, K.-Å., Lorentzen, R. og Stene, M. (2019). *Evaluering av arbeidet med kvalitet i barnehagesektoren. TFoU-rapport 2019:9*. Steinkjer: Trøndelag Forskning og Utvikling AS.
- Haugset, A. S., Ljunggren, E. B., Caspersen, J., Fagerholt, R. A., Franck, K., Lorentzen, R., Løe, I. C., Mordal, S. og Sivertsen, H. (2019). *Følgeevaluering av Kompetanse for fremtidens barnehage. Delrapport 4. TFoU-rapport 2019:5*. Steinkjer: Trøndelag Forskning og Utvikling AS.
- Haugum, M., Ljunggren, B., Osmundsen, T., Caspersen, J., Franck, K., Lorentzen, R., og Haugset, A. S. (2017). *Evaluering av Kompetanse for framtidens barnehage. Delrapport 2. TFoU-rapport 2017:9*. Steinkjer: Trøndelag Forskning og Utvikling.
- Karlsen L. og Lekhal R. (2019). "Practitioner involvement and support in children's learning during free play in two Norwegian kindergartens". *Journal of Early Childhood Research*, 17(3):233-246.
- Kleppe, R. og Bjørnstad, E. (2019). *Økt barnehagelærertetthet og hverdagsaktivitet i barnehagen. Skriftserien 2019 nr. 7*. Oslo Metropolitan University – storbyuniversitetet.
- Klette, T., Drugli, M. B. og Aandahl, A. M. (2018). "Together and alone a study of interactions between toddlers and childcare providers during mealtime in Norwegian childcare centres". *Early Child Development and Care*, 188(3):387-398.
- Kunnskapsdepartementet. (2013). *Kompetanse for framtidens barnehage. Strategi for kompetanse og rekruttering 2014-2020*. Oslo: Kunnskapsdepartementet.
- Kunnskapsdepartementet. (2017). *Kompetanse for fremtidens barnehage. Revidert strategi for kompetanse og rekruttering 2018-2022*. Oslo: Kunnskapsdepartementet
- Løkken, I. M., Bjørnstad, E., Broekhuizen, M. L., og Moser, T. (2018). The relationship between structural factors and interaction quality in Norwegian ECEC for toddlers. *International Journal of Child Care and Education Policy*, 12(9), 1-15. doi:10.1186/s40723-018-0048-z
- Naper, L. R., Caspersen, J., Franck, K., Haugset, A. S., Ljunggren, B., Lorentzen, R., og Osmundsen, T. (2018). *Følgeevaluering av Kompetanse for framtidens barnehage. Delrapport 3. TFoU-rapport 2018:11*. Steinkjer: Trøndelag Forskning og Utvikling AS.
- Naper, L. R., Myhr, A., og Haugset, A. S. (2021). *Spørsmål til Barnehage-Norge 2021. Analyse og resultater fra Utdanningsdirektoratets spørreundersøkelse til barnehagesektoren*. Steinkjer: SINTEF AS.
- Naper, L. R., Myhr, A., Janninger, L., og Løe, I. C. (2021). *Spørsmål til barnehage-Norge 2020. Analyse og resultater fra Utdanningsdirektoratets spørreundersøkelse til barnehagesektoren. SINTEF-rapport 2021:00076*. Steinkjer: SINTEF.
- Os, Ellen og Hansen, Ole Henrik. 2020. "Man tager hvad man haver..." Oslo: OsloMet
- Persson, S. (2015). *En likvärdig förskola för alla barn: innebörder och indikatorer*. Stockholm: Vetenskapsrådet.
- Rammeplanen. (2017). Forskrift om rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver (FOR-2017-04-24-487). Retrieved from <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2017-04-24-487>
- Sivertsen, H., Janninger, L., Ljunggren, B., og Lorentzen, R. (2021). *Følgeevaluering av Kompetanse for fremtidens barnehage. Oppsummeringsrapport. SINTEF-rapport 2021:00817*. Steinkjer: SINTEF.
- Sivertsen, H., Ljunggren, B., Janninger, L., og Lorentzen, R. (2020). *Følgeevaluering av Kompetanse for fremtidens barnehage. Delrapport 5. TFoU-rapport 2020:11*. Steinkjer: Trøndelag Forskning og Utvikling AS.
- Sjøvold, J. M., Vestrheim, E., Lenz, C., Sivertsen, H., Haugset, A. S., og Fjørtoft, S. O. (2022). *Undersøkelse om etter- og videreutdanning når flere lærere har mastergrad*. Oslo: Rambøll.

Sommersel, H. B., Vestergaard, S., og Larsen, M. S. (2013). *Kvalitet i barnehager i skandinavisk forskning 2006-2011. En systematisk forskningskartlegging*. København: Dansk Clearinghouse for Uddannelsesforskning.