

2021:00817 - Åpen

Følgerevaluering av Kompetanse for fremtidens barnehage

Oppsummeringsrapport

Forfattere

Håkon Sivertsen

Linda Janninger

Birgitte Ljunggren

Ranveig Lorentzen



Rapport

Følgeevaluering av Kompetanse for fremtidens barnehage

Oppsummeringsrapport

EMNEORD:
Barnehage
Partnerskap
Regional ordning
Samskapt læring
Barnehagebasert kompetanseutvikling

VERSJON

1

DATO

2021-08-13

FORFATTERE

Håkon Sivertsen
Linda Janning, Birgitte Ljunggren, Ranveig Lorentzen

OPPDRAKSGIVER

Utdanningsdirektoratet

OPPDRAKSGIVERS REF.

Leah Aursand

PROSJEKTNR

102025223

Sider

32

SAMMENDRAG

Om rapporten

Strategien *Kompetanse for fremtidens barnehage* er et sentralt virkemiddel for å støtte implementering av rammeplanen for barnehagens innhold og oppgaver, og har et mål om å sikre barn et barnehagetilbud av høy kvalitet. Rapporten oppsummerer fem evalueringsrapporter fra perioden 2016-2020, som tar for seg kompetansetiltak i denne strategien. Kompetansetiltakene som er evaluert retter seg mot ansattgrupper i barnehagen. I tillegg har innføringen av styringssystemet *Regional ordning for kompetanseutvikling i barnehage* blitt fulgt av forskerne. Kompetansetiltakene bidrar hver for seg til å heve kompetansenivået i sektoren. Store deler av de statlige kompetansemidlene skal benyttes til barnehagebaserte kompetanseutviklingstiltak, og disse skal utvikles i et partnerskap mellom barnehageeierne og universitets- og høgskolesektoren i fylkene. Regional ordning er i en tidlig fase, men følgeevalueringene setter søkelys på noen sentrale utfordringer og forutsetninger for å få ønsket effekt av ordningen.

UTARBEIDET AV

Håkon Sivertsen

SIGNATUR

**KONTROLLERT AV**

Anne Sigrid Haugset

SIGNATUR

**GODKJENT AV**

Øyvind Skogvold

SIGNATUR

**RAPPORTNR**

2021:00817

ISBN

978-82-14-07645-5

GRADERING

Åpen

GRADERING DENNE SIDE

Åpen

Innholdsfortegnelse

1	Innledning	4
1.1	Barnehagen som opplæringsarena og samfunnsinstitusjon	6
1.2	Utviklingen i barnehagesektoren.....	6
1.3	Rapportens problemstilling og struktur.....	6
2	Metode og evalueringsdesign	8
3	Oppsummering av følgeevalueringens tiltak	10
3.1	Fagarbeidere og assistenter	10
3.1.1	Arbeidsplassbasert barnehagelærerutdanning og Tilleggsutdanning i barnehagepedagogikk (ABLU og TIB)	10
3.1.2	Fagbrev som barne- og ungdomsarbeider/praksiskandidatordningen.....	11
3.1.3	Fagskoletilbudet i oppvekstfag for barnehageansatte.....	12
3.1.4	Barnehagefaglig grunnkompetanse.....	12
3.1.5	Kompetansehevingsstudier for assistenter og fagarbeidere.....	13
3.1.6	Sentrale funn	13
3.2	Styrere, barnehagelærere og andre pedagoger	14
3.2.1	Tilleggsutdanning i barnehagepedagogikk (TIB).....	14
3.2.2	Nasjonal lederutdanning for styrere i barnehagen	14
3.2.3	Tilretteleggingsmidler for lokal prioritering	16
3.2.4	Sentrale funn	16
3.3	Hele personalgruppen: Barnehagebasert kompetanseutvikling	17
3.3.1	Statsforvalterens rolle og arbeid med kompetanseutviklingsmidlene.....	17
3.3.2	Organisering i barnehagene	18
3.3.3	Sentrale funn	19
3.4	Systemnivået.....	19
3.4.1	Implementering av kompetansestrategien	19
3.4.2	Etablering av Regional ordning i fylkene	20
3.4.3	Regional ordning i 2020.....	21
3.4.4	Sentrale funn	23
4	Støtter kompetansetiltakene opp om Kompetansestrategien?	24
4.1	De individuelle kompetansetiltakene: ABLU, TIB, lederutdanning og fagutdanning	24
4.1.1	Tilretteleggelse for deltakelse i kompetansetiltakene	24
4.1.2	Karriereveger eller utdanningsveger?	25
4.1.3	Innhold og organisering av kompetansetiltakene	25

4.2	De kollektive kompetanseutviklingstiltakene: Barnehagebasert kompetanseutvikling og ABLU.....	26
4.2.1	Barnehagen som lærende praksisfellesskap	26
4.2.2	Representerer kollektive læringsprosesser karriereveger?	27
4.2.3	Rollen til universiteter og høyskoler.....	27
4.3	Styringssystemenes rolle i å realisere strategien.....	28
4.4	Oppsummering	29
5	Konklusjoner og råd fra følgeforskerne	30
5.1	Gode grep.....	30
5.2	Nok organisatorisk kapasitet	30
5.3	Reelle karriereveger	31
5.4	Hvem får hevet kompetansen sin?	31
	Litteraturliste.....	32

1 Innledning

Denne rapporten er en oppsummering og drøfting av sentrale funn gjort i følgeevalueringen av «Kompetanse for fremtidens barnehage», beskrevet i fem tidligere delrapporter. Trøndelag Forskning og Utvikling har hatt oppdraget med å følgevaluere tiltakene i denne strategien, i samarbeid med NTNU Samfunnsforskning, Dronning Mauds Minne Høgskole og SINTEF. Trøndelag Forskning og Utvikling og SINTEF fusjonerte 1.1.2021. NTNU Samfunnsforskning deltok til og med rapport 4. Arbeidet med følgeevalueringen startet i 2015, med første rapport ute i 2016, deretter er en årlig rapport publisert.

"Kompetanse for fremtidens barnehage" er Kunnskapsdepartementets strategi for kompetanse og rekruttering. Den gjaldt i utgangspunktet for perioden 2014-2020. I 2017 ble den revidert, og den reviderte strategien varer fra 2018 til 2022 (Kunnskapsdepartementet, 2017b).

Følgeevalueringen har nå løpt i seks år. Denne rapporten oppsummerer kort evalueringen av kompetansetiltakene, og gir noen analytiske tilbakemeldinger med henblikk på de overordnede målene i kompetansestrategien. Følgende rapporter ligger til grunn for oppsummeringsrapporten:

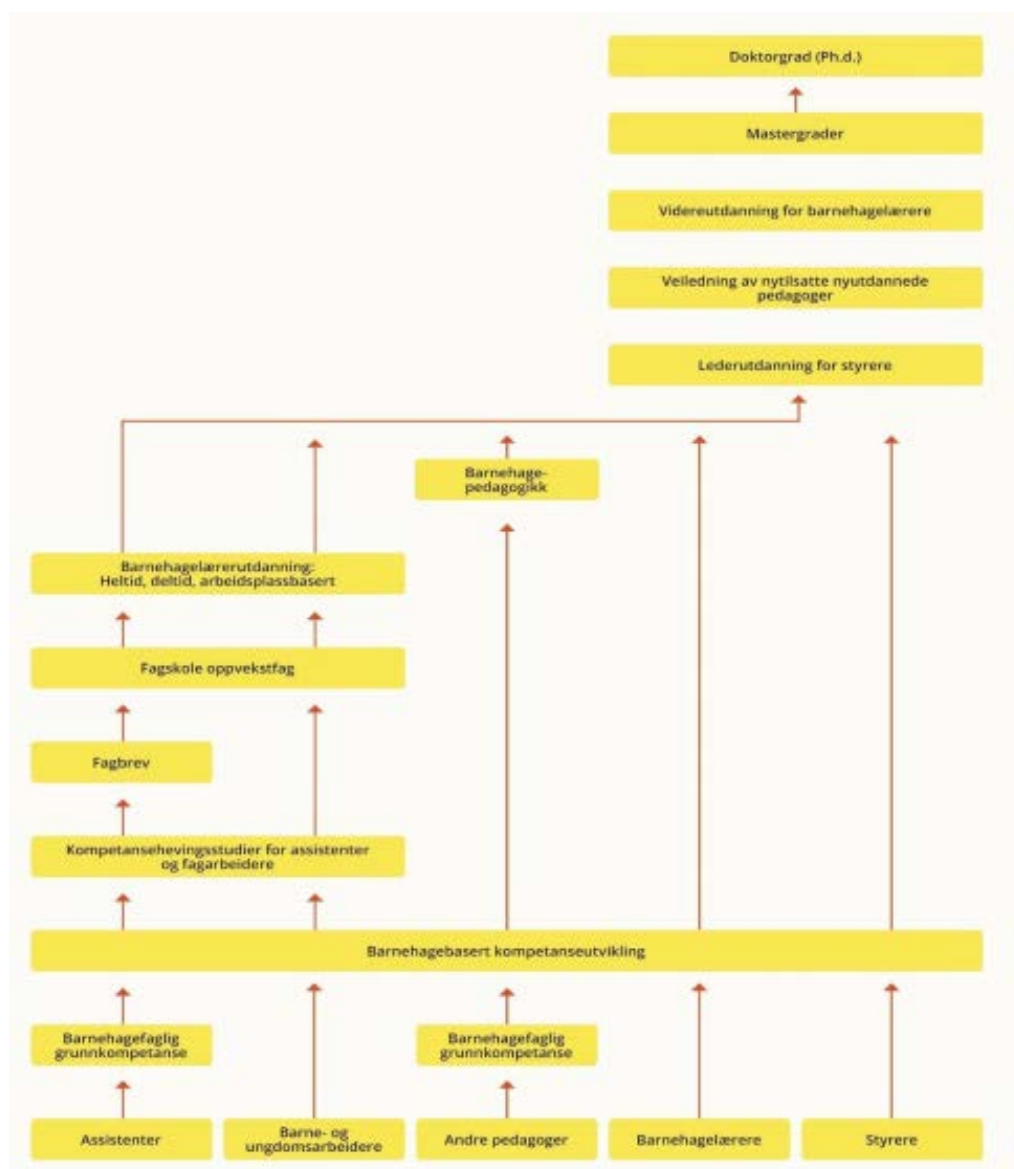
- Delrapport 1 (Haugset, Osmundsen, Caspersen, Haugum, & Ljunggren, 2016)
Fokus på implementeringen av strategien, samt deltakerundersøkelser på Arbeidsplassbasert barnehagelærerutdanning (ABLU) og Tilleggsutdanning i barnehagepedagogikk (TIB).
- Delrapport 2 (Haugum et al., 2017)
Deltakerundersøkelsene på ABLU og TIB ble repetert, samt at det ble rettet fokus på de fire kompetanseutviklingstiltakene Barnehagebasert kompetanseutvikling, Barnehagefaglig grunnkompetanse, Fagbrev og Kompetansehevingsstudier for assistenter og fagarbeidere.
- Delrapport 3 (Naper et al., 2018)
Satte søkelys på kompetanseutviklingstiltaket Barnehagebasert kompetanseutvikling, samt evaluering av Fagskoleutdanningen for oppvekstfag og Tilretteleggingsmidler for lokal prioritering fra Statsforvalteren. I tillegg inkluderte rapporten deltakerundersøkelser for ABLU og for fagskoleutdanningen.
- Delrapport 4 (Haugset et al., 2019)
En analyse av etableringen av 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, & Janning, 2020)
En analyse av partnerskapene i Regional ordning, kompetansebehovskartlegging og utøvelse av regional ordning i en tidlig fase i fem fylker.

Målet for kompetansestrategien (Kunnskapsdepartementet, 2017b) er å sikre at alle barn har et barnehagetilbud av høy kvalitet. Delmålene er å øke andelen barnehagelærere og barne- og ungdomsarbeidere i barnehagen, at alle ansatte får mulighet til videreutdanning, å få flere barnehagelærere med kompetanse på masternivå, og at alle barnehager utvikler sin pedagogiske praksis gjennom barnehagebasert kompetanseutvikling.

Kompetansestrategien ble revidert for perioden 2018-2022. Den reviderte strategien har fire tematiske satsingsområder:

- Barnehagen som pedagogisk virksomhet
- Et inkluderende miljø for miljø, omsorg, lek, læring og danning
- Språk og kommunikasjon
- Barnehagens verdigrunnlag

Disse satsingsområdene skal være førende for arbeidet med kompetanseutvikling, samtidig som det er rom for lokale tilpasninger. For å nå målene i strategien skal man arbeide med *karriereveger* (figur 1). Disse består av ulike kompetanseutviklingstiltak: Barnehagebasert kompetanseutviklingstiltak for hele personalgruppen, kompetansetiltak for styrere og pedagogisk personale, og kompetansetiltak for barne- og ungdomsarbeidere og assistenter.



Figur 1 Karriereveger. Kilde: Kompetanse for fremtidens barnehage 2018-2022 (Kunnskapsdepartementet, 2017b)

1.1 Barnehagen som opplæringsarena og samfunnsinstitusjon

Det stilles krav til barnehagen som samfunnsinstitusjon, som kan sees i lys av barnehagens samfunnsmandat (Greve, 2018). Først og fremst er det krav som knytter seg til barnehageloven og forskriften rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver (Kunnskapsdepartementet, 2017a) om å skape god barnehagekvalitet til barns beste. Kompetansestrategien for framtidens barnehage skal bidra til kvalitetsutvikling, og lager en tydelig kobling mellom kompetanse og kvalitet. Det er en eksplisitt forventning at igangsetting av ulike opplæringsprosesser vil føre til forbedret kvalitet på tilbudet til barna. Denne forventningen er også dokumentert i forskning på norsk barnehagepolicy (Janninger, 2020). Flere aktører tildeles ansvar for å drive kompetanseutvikling, både på styringsnivå og innen høyere utdanning. I barnehageorganisasjonen ledes kompetanseutviklingsprosessene av styrer og pedagogiske ledere, og kommer til uttrykk som interne opplæringsprosesser. Kompetanseutviklingsprosessene som strategien legger opp til strekker seg med andre ord over flere nivå og involverer ulike aktører på ulike måter. En fellesnevner er imidlertid ideen om at kompetansehevingen og opplæringen skal ha barna og barns beste for øye.

Barnehagene som organisasjoner skal "betjene" aktører som nevnes i kompetansestrategien. Som samfunnsinstitusjon stilles barnehagen også overfor eksterne krav. Barnehagen skal stille seg til disposisjon for studentene i barnehagelærerutdanningen (Barnehageloven §51) og er opplæringsarena for lærlinger i barne- og ungdomsfagutdanningen. I tillegg benytter også andre profesjonsutdanninger barnehagene til praktiske studier i ulik grad, men dette er ikke undersøkt eller dokumentert. Barnehagen som opplæringsarena og samfunnsinstitusjon må sees ut fra et helhetlig perspektiv. De indre og ytre kravene til barnehagen som opplæringsarena ivaretas først og fremst av styrer og pedagogisk leder. Det kan være av interesse å se på hvilke ressurser barnehagen har for å imøtekomme disse kravene. Barnehageloven §2a og §5 sier også at barnehagen skal samarbeide med skolen. Barn og foreldre har rett til medvirkning, jf. §3. Barnehagen skal i tillegg følge opp de krav som stilles til enhver organisasjon – HMS, arbeidsgiveransvar, driftsoppgaver osv.

1.2 Utviklingen i barnehagesektoren

I løpet av følgeevalueringen har det vært en utvikling av rammer for og praktisering av styring av kompetanseutvikling i sektoren. I Regional ordning for kompetanseutvikling i barnehage er kompetansenettverk, regionale samarbeidsforum og partnerskap konsepter som er satt i spill. Disse er fremdeles i utvikling og på veg til å finne formen i fylkene. Med dette introduseres et tankesett om partnerskap og samskaping også mellom universiteter/høgskoler og barnehagene, og man vender seg mer bort fra bestiller-leverandør-tankesettet. Nøkkeltall for barnehagen¹ 2020 viser at andelen barn med barnehageplass har økt i perioden, og flere barn har heltidsplass. Antallet barnehagelærere har økt, men fortsatt mangler 31 prosent av barnehagene ett eller flere årsverk for å oppfylle pedagognormen som ble iverksatt i 2018. Fordeling mellom private og kommunale eiere er relativt stabil, men antallet barnehager er redusert fra 6087 i 2015 til 5620 i 2020.

1.3 Rapportens problemstilling og struktur

Basert på evalueringene i de tidligere delrapportene tar denne rapporten utgangspunkt i følgende problemstilling:

På bakgrunn av funn i tidligere rapporter - hvordan støtter tiltakene opp under strategien Kompetanse for fremtidens barnehage?

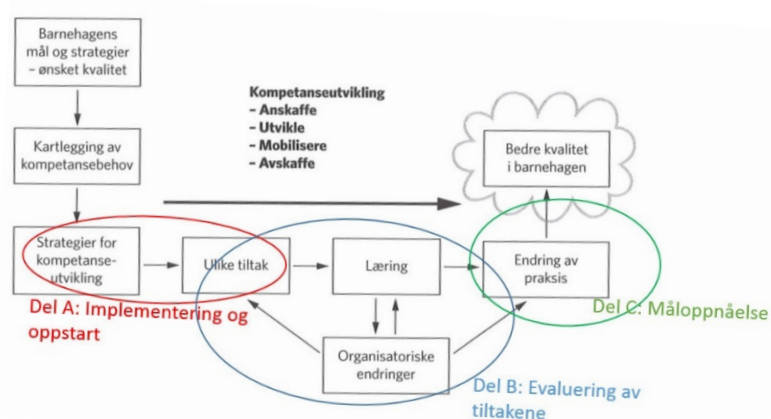
Rapporten beskriver i kapittel 2 bakgrunn og metodiske valg i delrapportene og følgeevalueringen i sin helhet. I kapittel 3 oppsummeres kompetansetiltakene og de systemiske tiltakene i kompetansestrategien.

¹ <https://www.utdanningsforbundet.no/var-politikk/publikasjoner/2021/Nokkeltall-for-barnehagen-2020/>

Kapittel 4 er en drøfting og analyse av tiltakene fra kapittel 3, med tanke på å besvare problemstillingen. Kapittel 5 inneholder konklusjoner, råd og spørsmål til ettertanke i framtidige utviklingsprosesser.

2 Metode og evalueringsdesign

Det metodiske utgangspunktet for følgeevalueringen var en oppdragsbeskrivelse utarbeidet av fagmiljøene Trøndelag FoU, Dronning Mauds Minne og NTNU Samfunnsforskning i fellesskap. Her ble det presentert et evalueringsdesign i tre deler, som tok utgangspunkt i Gotvasslis (2013b) modell av kompetanseutvikling i barnehager (figur 2). Modellen viser følgeevalueringens overordnede tilnærming til arbeidet med kompetansestrategien. Den første delrapporten studerte implementeringen (del A), og delrapport 2-5 har sett på kompetansetiltakene og også strukturene rundt (del B).



Figur 2: Evalueringsdesignet som beskrevet i prosjektbeskrivelsen til følgeevalueringen. Figuren er en utvikling av modellen til Gotvassli (2013b).

Oppdragsbeskrivelsen fra 2015 legger opp til ulike metodiske tilnærminger og datainnsamlinger, rettet mot aktører og tiltak i sektoren. I ettertid ser vi at denne beskrivelsen har fungert mer som en relativt vid faglig og teoretisk ramme for evalueringen enn som en arbeidsplan: Det konkrete designet, metodene og datamaterialet som er benyttet har endret og utviklet seg over årene følgeevalueringen har løpt. Denne utviklingen har foregått i nært samarbeid med oppdragsgiver Utdanningsdirektoratet.

Samarbeidet med oppdragsgiver har hatt form av årlige bestillinger i form av tema og problemstillinger, som så er blitt undersøkt og analysert i de årlige rapportene. Bestillingene har ofte vært knyttet til områder og tema som har endret seg underveis i strategiperioden: Endringer i styringsstrukturer, innføring av nye kompetansetiltak og nedskalering av andre tiltak. Dette har gjort følgeevalueringen dynamisk og fleksibel. For eksempel ble en planlagt casestudie der en gruppe barnehager og studenter ved arbeidsplassbasert barnehagelærerutdanning skulle følges over tid, skrinlagt til fordel for andre undersøkelser. De årlige bestillingene har gitt et forskningsdesign som hele tiden har vært i endring, og i stor grad er påvirket av oppdragsgivers ønsker og behov. En følgeevaluering innrettet mot utvikling og læring har denne iboende fleksibiliteten i seg (Tornes, 2012). Fordelen med fleksibilitet i et evalueringsdesign er at funn og analyser oppleves som aktuelle og relevante for oppdragsgiver. Det gjør det også lettere å forholde seg til andre endringer som angår barnehagefeltet. Et eksempel er analysene av Regional ordning (Haugset et al. 2019; Sivertsen et al. 2020), der de fem fylkene som ble valgt ut ble slått sammen til større fylker underveis. Dermed økte omfanget av undersøkelsene, da vi valgte å ta de nye fylkesinndelingene inn i våre utvalg. På den andre siden har fleksibiliteten ført til en større fragmentering av evalueringen, der det er mer krevende å sammenstille analyser og funn i ettertid. Denne oppsummeringen må derfor leses som en mosaikk av funn satt i relasjon til hverandre i ettertid.

Prosjektet har vært basert på en rekke ulike forskningsmetoder, og tiltakene er analysert på bakgrunn av både casestudier, dokumentstudier, intervjuer og kvantitative spørreundersøkelser. Tabell 1 viser hvilke av

tiltakene som er har undersøkt og evaluert, og hvilke datainnsamlingsmetoder som er benyttet. Vi henviser imidlertid til de tidligere rapportene for detaljene om de metodiske oppleggene som er valgt år for år.

Kompetansestrategien deler kompetanseutviklingstiltak inn i tre grupper: Tiltak for barne- og ungdomsarbeidere og assistenter (1), tiltak for barnehagelærere, andre pedagoger og styrere (2), og tiltak for hele personalgruppen (3). Dette angis også i tabell 1.

Tabell 1: Oversikt over undersøkte tiltak i følgeevalueringen av kompetansestrategien

Studerte tiltak/tema	Spørreundersøkelser	Intervjuer	Case-studier	Dokumentstudier	Delrapport og årstall	Målgruppe
Arbeidsplassbasert barnehagelærer-utdanning (ABLU)	Studenter		3 bhg		1 – 2016	1
Fagbrev etter praksiskandidat-ordningen		Statsforvalterne			2 – 2017	1
Fagskoletilbudet i oppvekstfag for barnehageansatte		Statsforvalterne		UH og NUFOH	3 – 2018	1
Barnehagefaglig grunnkompetanse		Statsforvalterne			2 – 2017	1
Kompetansehevingstudier for fagarbeidere og assistenter,	Spørsmål til Barnehage-Norge 2016	Statsforvalterne			2 – 2017	1
Barnehagebasert kompetanseutvikling		Statsforvalterne	3 bhg		2 – 2017 3 – 2018	3
Nasjonal Lederutdanning for styrere i barnehagen				UH	4 – 2019	2
Tilretteleggingsmidler for lokal prioritering		Statsforvalterne			3 – 2018	3
Tilleggsutdanning i barnehagepedagogikk (TIB)	Studenter				1 – 2016	2
Implementering av kompetansestrategien	Barnehagestyrere, -eiere og – myndighet	Statsforvalterne			1 – 2016	Alle
Regional ordning for kompetanseutvikling	Medlemmer i regionale kompetansenettverk	UH, barnehagestyrere, -eiere og – myndighet, Statsforvalter	Fem regioner	Statsforvalter	4 – 2019 5 - 2020	Alle

Ulike forskningsmetoder og fleksibiliteten i evalueringen som er beskrevet ovenfor har ført til variasjon i omfang og dybde i de årlige undersøkelsene, slik at beskrivelsene i det påfølgende kapitlet kan fremstå som ulike. Kompetansestrategien har dessuten flere tiltak som følgeevalueringen ikke har berørt: Veiledning av nytilsatte nyutdannede pedagoger, videreutdanning for barnehagelærere innenfor gitte fag- eller fordypningsområder, mastergrader for barnehagelærere og andre med pedagogisk utdanning og doktorgradsstudier.

3 Oppsummering av følgeevalueringens tiltak

I kapitlet beskrives kort resultater og funn fra de ulike evalueringene som er gjennomført. Vi har valgt å organisere kapitlet med utgangspunkt i målgruppene for kompetansetiltakene som er evaluert, og ser i tillegg på tiltak som retter seg mot systemnivået i barnehagesektoren.

3.1 Fagarbeidere og assistenter

Kompetansestrategien beskriver en rekke tiltak som er rettet mot assistenter i barnehagen: Arbeidsplassbasert barnehagelærerutdanning (ABLU), fagbrev som barne- og ungdomsarbeider, fagskoleutdanning i oppvekstfag for barnehageansatte, kompetansehevingsstudier for fagarbeidere og assistenter og barnehagefaglig grunnkompetanse. Av disse forvaltes kompetansehevingsstudier for assistenter (Kompass) og fagbrev etter praksiskandidatordningen av Statsforvalteren. Ansvar for tiltaket Barnehagefaglig grunnkompetanse² ligger hos barnehageeier, men Statsforvalteren har hatt ansvar for formidle midler til tiltaket.

3.1.1 Arbeidsplassbasert barnehagelærerutdanning og Tilleggsutdanning i barnehagepedagogikk (ABLU og TIB)

ABLU er en variant av barnehagelærerutdanning (3-årig høgskolestudium/180 stp), som foregår på deltid over fire år mens kandidaten er i jobb. Tiltaket er ment for assistenter og fagarbeidere med studiekompetanse. I starten av prosjektet var oppdragsgiver særlig opptatt av arbeidsplassbasert barnehagelærerutdanning (ABLU) som en måte å skape en karriereveg i barnehagen på, spesielt for assistenter og fagarbeidere. ABLU-studentene kombinerer arbeid som assistenter eller fagarbeidere i barnehagen med barnehagelærerstudium. På denne måten baserer studiet seg på en sosialkonstruktivistisk læringsforståelse, hvor læring i praksis og i praksisfelleskap tillegges vekt.

Arbeidsplassbasert barnehagelærerutdanning (ABLU) ble evaluert i 2016, og på det tidspunktet var i alt 809 studenter innrullert ved 11 utdanningsinstitusjoner. Av disse var OsloMet (da Høgskolen i Oslo og Akershus) den klart største tilbyderen, med 305 studenter. I 2021 var antall tilbydere redusert til tre: OsloMet, Høgskolen på Vestlandet og Universitetet i Stavanger.

Studentenes tilbakemeldinger og vurderinger av ABLU

Følgforskningen har gjennomført deltakerundersøkelser blant studenter som har startet studiene på ABLU og TIB fra 2013/2014. Resultater fra undersøkelser av hvert ABLU-kull ble presentert i delrapport 1, 2 og 3 av følgforskningen, og viser således utviklingen av ABLU-studiet. TIB-studiet er undersøkt i kun delrapport 1 og 2.

ABLU som studieform har rekruttert og skapt karrieremuligheter for assistenter og fagarbeidere med jobb i barnehage, men uten fullført høyere utdanning på bachelorgradsnivå. ABLU-studentene er godt voksne personer med lang erfaring fra arbeid i barnehage, og 87 prosent av dem er kvinner. I snitt er de 41 år gamle, og har 12,5 års erfaring fra arbeid i barnehage. De er også godt forankret på sin nåværende arbeidsplass, med i snitt nesten ni års praksis i denne barnehagen. 29 prosent av ABLU-studentene oppgir at de har tatt annen høyere utdanning (utover videregående opplæring) før de begynte på ABLU. Disse har i gjennomsnitt 120 studiepoeng fra høyere utdanning, noe som tilsvarer to års studier.

Studentene har svart på et stort sett med spørsmål om studiets oppbygging og innhold. Det var en tydelig positiv utvikling i svarene fra kullet 2013 til 2015 på alle tema som handlet om studiets innhold (faglig samspill/kommunikative ferdigheter, barnehagens samfunnsmandat, læring for ledelse, praksis i egen

² OsloMet (Os, 2020) har beskrevet opplæringstiltaket Barnehagefaglig grunnkompetanse i et eget kunnskapsgrunnlag til Utdanningsdirektoratet.

barnehage, praksis i annen barnehage, for- og etterarbeid til praksis, undervisning og praksiskoherens, undervisningsorganisering, faglig utbytte og vurdering av studiet, barnehagen som læringsarena, tilrettelegging for deltakelse og status og syn på yrket). I temaet *Tilrettelegging for deltakelse* er det noe variasjon og ingen tydelige utviklingstrekk. Dette handler om kontekstuelle forhold knyttet til studentens arbeidsplass, og kan ikke knyttes til undervisningen på ABLU.

ABLU-studentene hadde store forventninger til utdanningen de startet på. Disse forventningene ble i mindre grad innfridd, sammenlignet med barnehagelærerstudenter i ordinært løp. ABLU-deltakerne opplevde også lavere faglig utbytte og mindre grad av undervisningskoherens og praksiskoherens i studiet enn TIB-deltakerne. De følte også at de fikk et lavere faglig utbytte enn det de mer studievante studentene på TIB rapporterte om. ABLU-studentenes vurdering av undervisningsorganisering og opplevd undervisningskoherens (opplevelse av sammenheng mellom undervisning og praksis) henger sammen med opplevd utbytte av studiene. ABLU-studentene vurderte arbeidsplassen som mindre tilrettelagt som en læringsarena enn hva TIB-studentene opplevde. Dette peker mot at det kan være noen særskilte utfordringer knyttet til organisering og gjennomføring av ABLU-utdanningen, og at disse utfordringene befinner seg i skjæringsfeltet mellom undervisning og praksis.

Spørreundersøkelsene viser at barnehagens ledelse i stor grad oppfordrer til studier, men at dette i liten grad følges opp med praktisk og økonomisk tilrettelegging: Et fåtall fikk dekket semesteravgift, reiseutgifter, kost og losji under samlinger, eller ekstra disponibel tid til å jobbe med studiene i arbeidstida. Under halvparten av studentene fikk fri med lønn på studiesamlingene. Til sammen peker dette mot en svært beskjeden økonomisk tilrettelegging. Omtrent fire av ti oppgir at de oppfordres og informeres og tre av ti oppgir at de delvis oppfordres til og informeres om mulighetene til å studere. Resultatene viser at dette i liten grad følges opp med midler.

Casestudier i tre barnehager

I delrapport 2 (Haugum et al. 2017) var formålet å studere barnehagen som læringsarena for ABLU-studenter. Det ble gjennomført casestudier i tre barnehager, hvor det var ABLU-studenter med tilhørighet til forskjellige utdanningsinstitusjoner. Studenter, styrer og kollegaer ble intervjuet om studiet og hvordan barnehagen fungerer som læringsarena.

Studentene i casestudien var fornøyde med studiet. Vi fant at praksisnærheten var en stor fordel ved studiet, og studentene unngår et "praksissjokk" når de starter som barnehagelærere. De har også gode muligheter til å koble sammen egne praksiserfaringer med teoretisk læring, og dermed selv skape gode sammenhenger mellom teori og praksis. Studentene beskrev mer profesjonalisert praksis som resultat av egen utdanning, eksempelvis begrunnet ut fra tydelig utviklet pedagogisk grunnsyn og mer reflektert barnesyn. Det finnes likevel noen utfordringer knytta til ABLU, relatert til hvordan barnehagene fungerer som læringsarenaer. Studentene blir avhengig av å komme inn i barnehager med gode og faglig sterke læringskulturer, noe som ikke alltid er tilfelle. Rapporten slår også fast at barnehagene som læringsarenaer både for studenter og for ansatte er preget av lite tid til felles læringsaktiviteter. Studentene opplever ofte at det blir opp til dem selv å få noe ut av barnehagen som læringsarena. De må være svært aktive og selvstendige for å skape koherens mellom utdanning og praksis.

Casestudiene samsvarer med og utdyper funn i det kvantitative materialet, og reiser en diskusjon om barnehagebasert kompetanseutvikling mer generelt: Synspunktene til ABLU-studentene løfter fram utfordringer med barnehagen som læringsarena som er aktuelle også for personalgruppen.

3.1.2 Fagbrev som barne- og ungdomsarbeider/praksiskandidatordningen

Å ta fagbrev som barne- og ungdomsarbeider var på undersøkelsestidspunktet (2017) et svært populært tiltak. *Fagbrev etter praksiskandidatordningen* tilbys gjerne tilrettelagt utenfor arbeidstid, og til dels som

samlings- og nettbaserte kurs. Tiltaket retter seg mot barnehageassistenter som ikke har fagbrev. I følgeevalueringen har Statsforvalterne vært nøkkelinformanter om hvordan tiltaket etterspørres og tilbys i fylkene (delrapport 2, 2017).

Fylkene har gitt tilbudet gjennom egne institusjoner for videregående opplæring, eller i samarbeid med private aktører (for eksempel Folkeuniversitetet). Det finnes også eksempler fra fylkene på at teorikurset for fagbrevet integreres og kobles til andre kompetanseutviklingstiltak, noe som kan bidra til å forsterke tiltakene og skape et større læringsmiljø. Tilbudet tilrettelegges ved at undervisning gis på kveldstid, og rulleres geografisk i fylket. Statsforvalternes inntrykk er at de fleste assistentene som tar teorikurset for fagbrev fullfører og framstiller seg for fagprøven før eller senere.

3.1.3 Fagskoletilbudet i oppvekstfag for barnehageansatte

Fagskoleutdanning i oppvekstfag er et tilbud om videreutdanning for fagarbeidere og assistenter med minimums fem års erfaring fra arbeid med barn. Det er fem fagskoler som tilbyr fagskoleutdanning i de tre fordypningene, henholdsvis Fagskolen i Østfold, Høyskolen Kristiania Nettstudier, Norges Yrkesakademi, AOF Haugaland og AOF Norge. Disse fagskolene skal samarbeide med relevante aktører om å tilby utdanninger hvor den praktiske yrkesutøvelsen tillegges stor vekt. Fagskolene utvikler studietilbud med utgangspunkt i barnehagens kompetansebehov og kompetansestrategiens føringer. Utdanningen tas på deltid over to år og har et omfang på 60 fagskolepoeng. Det skal være en yrkesrettet utdanning som bygger på fullført videregående opplæring eller tilsvarende realkompetanse. I revidert kompetansestrategi fremkommer det at tiltaket gir mulighet til fordypning i et av følgende tre fordypningsområder: *Barn med særskilte behov, Arbeid med språk, flerspråklighet og flerkulturell kompetanse og Arbeid med de yngste barna (0-3) i barnehagen.*

Nasjonalt utvalg for fagskoleutdanning i helse- og oppvekstfag (NUFHO) har utarbeidet nasjonale planer for alle tre områder. Reviderte nasjonale standarder fra NUFHO forelå våren 2018. Disse har imidlertid ikke påvirket studieplaner for høsten 2017, som var det vår evaluering tok utgangspunkt i. Følgeevalueringen har gjort en gjennomgang disse studieplanene, og analysen konkluderer med at det er variasjon mellom tilbyderne, spesielt i fordypningen *Arbeid med språk, flerspråklighet og flerkulturell kompetanse i barnehagen* (Delrapport 3 (2018)).

Deltakerundersøkelsen viser at fagskolestudentene var fornøyde med organisering og innhold i utdanningen, undervisning og praksis. De er også fornøyde med barnehagen om læringsarena, selv om den faktiske tilretteleggingen er beskjeden. Forbedringsområder er tilretteleggingen i barnehagen der studentene jobber (sette av tid, fri med lønn ol), graden av samsvar mellom det tilbudte innholdet og kravspesifikasjonen til studiet, og måten fagskolene forbereder studentene til praksisoppholdet på. Studentene rapporterer om en relevant utdanning som gir godt faglig utbytte.

3.1.4 Barnehagefaglig grunnkompetanse

Tiltaket retter seg mot assistenter som mangler barnehagefaglig kompetanse. Det er barnehageeiers ansvar å sørge for at alle ansatte får en innføring i barnehagens samfunnsmandat, ansvar og innhold (Kompetansestrategien 2017). Tiltaket ble i 2017 løst gjennom to ulike modeller – ved at statsforvalteren arrangerte hensiktsmessige kurs i samarbeid med en kompetanseaktør, eller at midlene ble lyst ut til kommunene for å lage egne innføringskurs. Tiltaket har vært populært i flere av fylkene, og ansvarlige ved mange av statsforvalterembetene har gode erfaringer med barnehagefaglig grunnkompetanse. Noen av dem mener at man snart har dekt etterspørselen som var i sektoren etter denne typen opplæring. Våre undersøkelser fant at interessen for å søke på midler til Barnehagefaglig grunnkompetanse er synkende, noe som tolkes som at markedet er mettet og ansvaret overtatt av barnehageeier. Vi fant eksempler på at tiltaket ble kombinert med fagbrevet, slik at det i praksis fungerte som et forkurs til fagbrev.

3.1.5 Kompetansehevingsstudier for assistenter og fagarbeidere

Kompetansehevingsstudier for assistenter og fagarbeidere er studiepoenggivende tilbud rettet mot assistenter og fagarbeidere med studiekompetanse. Dette tilbudet blir i noen fylker omtalt som Kompass. Tilbudet gis av universitet eller høgskole i samarbeid med Statsforvalteren, og skal gi innsikt i barnehagetradisjon og yrkesetikk for ansatte i barnehagen og erfaring med pedagogisk refleksjon. For ufaglærte assistenter kan dette tiltaket utgjøre et trinn to av barnehagefaglig grunnkompetanse.

Mange fylker opplever en synkende interesse for denne typen kompetansehevingsstudier. Informantene forklarer dette blant annet med at studiene verken gir assistenten høyere lønn, ny tittel eller endret status i barnehagen. I noen fylker har man opplevd at det har vært enklere å få med kommunene på finansiering av fagbrev enn andre kompetansetiltak for assistenter og fagarbeidere. Dette kan indikere at det ikke oppleves som et relevant steg i en barnehagekarriere (delrapport 2, 2017).

3.1.6 Sentrale funn

- Arbeidsplassbasert barnehagelærerutdanning (ABLU) ser ut til å fungere som en karriereveg for assistenter og fagarbeidere, gjennom å tilby barnehagelærerutdanning kombinert med jobb i barnehagen. Casestudiene viser imidlertid at studentene også kan utdanne seg bort fra barnehagen de jobber i.
- Det ser ut til at lavere faglig utbytte for ABLU-studenter henger sammen med opplevd undervisningsorganisering og undervisningskoherens- noe som peker på utfordringer knytta til videreutdanning for grupper med praksiserfaring
- Det pekes i det kvantitative materialet på en rekke utfordringer ved barnehagen som læringsarena, noe som utdypes i casestudiene. Dette dreier seg særlig om barnehagens kapasitet til å ivareta studentenes læring gjennom veiledning, og ikke minst om hvorvidt de fungerer som et godt læringsfellesskap som studenten kan ta del i.
- Barnehagefaglig grunnkompetanse kan fungere som rekruttering til fagbrevutdanning
- Kompetansehevingsstudier for assistenter og fagarbeidere gir ikke høyere lønn eller endret status, og man kan derfor anta at fagbrev er mer attraktivt for målgruppen.

3.2 Styrere, barnehagelærere og andre pedagoger

Kompetansestrategien (2017) beskriver følgende kompetansetiltak for denne målgruppen:

- videreutdanning for barnehagelærere,
- lederutdanning for styrere,
- Tilleggsutdanning i barnehagepedagogikk (TIB),
- veiledning av nyutdannede barnehagelærere,
- mastergrader og
- doktorgrader

Følgeevalueringen har sett på to av disse tiltakene, tilleggsutdanning i barnehagepedagogikk (TIB) og lederutdanning for styrere, basert på deltakerundersøkelser i TIB og studie- og emneplaner fra de åtte tilbyderne av lederutdanningsstudiet. Vi ble også bedt om å studere ordningen Tilretteleggingsmidler for lokal prioritering i delrapport 3 (2018), som er beskrevet i kapittel 3.2.3.

3.2.1 Tilleggsutdanning i barnehagepedagogikk (TIB)

Tilleggsutdanning i barnehagepedagogikk (TIB) retter seg mot barnehagelærere, personer med annen grunnutdanning i pedagogikk og styrere som ønsker å kvalifisere seg som pedagogisk leder i barnehagen, jf §24 i Barnehageloven. I kullet som startet i 2014 var 95 prosent av TIB-studentene kvinner, og den gjennomsnittlige alderen deres var 36 år. De har i gjennomsnitt tatt 198 studiepoeng (tilsvarende nesten tre og et halvt års studier) før det startet på videreutdanningsstudiet TIB. Samtidig har de, i likhet med ABLU-studentene, en god del arbeidserfaring fra barnehage (i snitt sju år). Selv om TIB-studentene har betydelig kortere fartstid på nåværende arbeidsplass enn ABLU-studentene, har de i gjennomsnitt vært der i knappe fire år.

TIB-studentene hadde høye forventninger til studiet på forhånd. Sammenlignet med ABLU-studentene opplever de i litt større grad studiet som praksis- og undervisningskoherent, og de opplever også at de har litt større faglig utbytte. Forskjellen mellom ABLU og TIB-studenter er ikke nødvendigvis bare relatert til egenskaper ved studiene: TIB-studentene er mer erfarne i studiesituasjonen, noe som sannsynligvis påvirker forventninger og måten undervisningen forstås og vurderes på.

I likhet med ABLU-studentene gir TIB-studentene svar som tyder på lav grad av praktisk og økonomisk tilrettelegging for studiet i barnehagen der man jobber. De oppfordres til å videreutdanne seg, men får i liten grad dekket de direkte utgiftene de har i forbindelse med studiet. Det er heller ikke vanlig å få lønn i den tida som går med til samlinger og selvstudier. De mer erfarne TIB-studentene opplever likevel arbeidsplassen som bedre tilrettelagt som læringsarena enn ABLU-studentene gjorde, og melder også om litt høyere faglig utbytte fra denne læringsarenaen.

3.2.2 Nasjonal lederutdanning for styrere i barnehagen

I delrapport 4 (2019) gjorde vi en analyse av samsvaret mellom sentrale føringer for *Nasjonal lederutdanning for styrere i barnehagen*, og studie/emneplanene ved universiteter og høyskoler (UH) som tilbyr studiet. De nasjonale føringene for lederutdanningen består av Rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver (Utdanningsdirektoratet, 2017), Kompetansestrategien 2018-2022 (Kunnskapsdepartementet, 2017b) og Utdanningsdirektoratets kravspesifikasjon for Lederutdanning for styrere. I 2019 ble det tilbudt lederutdanning for styrere ved åtte UH-institusjoner.

Nasjonal lederutdanning for styrere skal i henhold til Kompetansestrategien «*bidra til kvalitetsutvikling i barnehagen gjennom en styrking av den pedagogiske og administrative lederkompetansen*». Oxford Research evaluerte utdanningen i perioden 2012-2014 (Stigberg-Jamt, 2014), og fant at «*utdanningen har bidratt til at styrere har bedre forståelse for utøvelse av egen lederrolle, nye faglige innfallsvinkler og økt*

refleksjon over egen praksis» (Haugset et al., 2019). I følgeevalueringens delrapport 4 var følgende fem tema utgangspunkt for analysene:

- a) Barnehagen som lærende organisasjon – Ledelse av endring og utvikling
- b) Utviklingsarbeid i egen barnehage
- c) Kartlegging av ansattes kompetanse og kompetansebehov i barnehagen
- d) Kompetanseutvikling hos ansatte
- e) Veiledning av ansatte

Barnehagen som lærende organisasjon – Ledelse av endring og utvikling

Alle tilbydere legger vekt på endring og utvikling av barnehagen i sine studie-/emneplaner, og endring og utvikling av barnehagen som organisasjon står sentralt hos samtlige tilbydere. Dette harmonerer med sentrale føringer i styringsdokumentene (Rammeplanen (Utdanningsdirektoratet, 2017), Kompetansestrategien (Kunnskapsdepartementet, 2017b) og Utdanningsdirektoratets kravspesifikasjon for Lederutdanning for styrere (2016)). Det å arbeide mot et felles mål og en felles forståelse av barnehagenes samfunnsoppdrag er også noe som styringsdokumentene viser til. Studieplanene viser at tre av tilbyderne er tydelige på dette i sine beskrivelser.

Utviklingsarbeid i egen barnehage

Utviklingsarbeid i barnehagen er sentralt i føringene fra styringsdokumentene. I studie- og emneplanene til fire av de åtte utdanningsinstitusjonene er det ettertrykkelig poengtert at studenten skal gjennomføre et utviklingsarbeid i egen barnehage. De øvrige fire studieplanene er imidlertid mer uklare på om dette er del av studiet. Beskrivelser i deres emneplaner kan likevel tolkes som å nærme seg et krav om å gjennomføre et slikt utviklingsarbeid, eksempelvis: "*... kunne planlegge, organisere, lede og evaluere læreprosesser og utviklingsarbeid, slik at det fremmer både individuell og kollektiv utvikling i organisasjonen*".

Kartlegging av ansattes kompetanse og kompetansebehov i barnehagen

Kompetansekartlegging og kompetansebehov er ikke brukt som begrep verken i sentrale føringer eller i studie-/emneplaner for lederutdanningen. I stedet omtales vurdering og analyse av barnehagens kvalitet og behov for utvikling. I studie-/emneplanene er dette gjort på ulikt vis, og med til dels ulik forståelse av hva som skal vurderes og analyseres: «*Dokumentene fremhever analyse av barnehagens praksis, analyse av barnehagen som organisasjon, analyse av barnehagen som samfunnsinstitusjon, og analyse av kultur/organisasjonskultur. Noen studieplaner innehar flere av formuleringene. Gjennomgående så fremhever planene analyse som grunnlag for videre utvikling.*» (Haugset et al 2019). Flere av vinklingene kan sies å være dekkende, for eksempel ved at analyser av barnehagen som organisasjon trolig innbefatter kompetansekartlegging og behovsanalyse i tillegg til flere områder.

Kompetanseutvikling hos ansatte

I styringsdokumentene gjøres barnehagens styrer ansvarlig for at barnehagepersonalet utvikler og får bruke sin kompetanse. Samtlige studie-/emneplanene kan sies å løfte fram denne tematikken i form av overordnede områder som lærende organisasjon og organisasjonsutvikling, eller mer generelt i form av tema som endring og utvikling. Det varierer imidlertid hvor eksplisitt det er satt søkelys på personalets kompetanse og styrers ansvar for personalets kompetanseutvikling og læringsprosesser. Fire tilbydere har tydelig omtaler av styrers ansvar for å utvikle personalets kompetanse. De gjenstående tilbyderne vektlegger i noe mindre grad eksplisitt styrers ansvar for å utvikle personalets kompetanse.

Veiledning av ansatte

Både rammeplanen og Kompetansestrategien fordeler ansvaret for veiledning av personalet mellom styrer og pedagogisk leder. Styrer skal lede og følge opp kompetanseutvikling, for eksempel gjennom barnehagen som en lærende organisasjon, og gjøres ansvarlig for at personalet får brukt sin kompetanse. Pedagogisk leder er

gitt det utøvende ansvaret for veiledning. I Utdanningsdirektoratets kravspesifikasjon er styrers ansvar for veiledning av personalet fremhevet i større grad enn i rammeplanen og Kompetansestrategien, hvor det står formulert at styrer skal følge opp og sikre veiledning for den enkelte medarbeider.

I studie-/emneplanene hos fire av tilbyderne omtales veiledning av de ansatte eksplisitt som del av studiets innhold og som forventet læringsutbytte. Hos de andre fire tilbyderne omtales veiledning av ansatte i svært liten grad eksplisitt, og i noen tilfeller nevnes det ikke i det hele tatt. Det er nærliggende å tenke at temaet veiledning delvis dekkes av andre tema som omtales i planene. Delrapport 4 trekker frem noen beskrivelser i tilbyderens planer som kan sies å ligge tett opp til temaet veiledning av ansatte (Haugset, et al, 2019).

3.2.3 Tilretteleggingsmidler for lokal prioritering

I delrapport 3 (2018) ble det foretatt en kartlegging av organisering og erfaringer med tilretteleggingsmidler for lokal prioritering. Dette er midler som tildeles barnehageeier til dekning av kostnader i forbindelse med at ansatte ved barnehagen tar utdanning. Det er ulike behov for kompetanseheving i fylkene, og Statsforvalteren avgjør hvilke studier som skal omfattes av ordningen. Statsforvalterne har løst dette på forskjellige måter, med ulik grad av medvirkning fra kommunene: Åtte embeter har tatt avgjørelsen på egen hånd, tre har samarbeidet med kommunene i en prosess på forhånd, og seks har bedt kommunene gjøre den lokale prioriteringen.

Det har vært en balansert fordeling av søknader fra private og kommunale barnehageeiere, og noen av statsforvalterembetene mener at ordningene med tilretteleggingsmidler har slått godt an hos de private eierne. Søknadsmengden har imidlertid variert mellom fylkene. I enkelte fylker har statsforvalterne tildelt tilretteleggingsmidler til alle søkere, mens det i andre fylker har vært nødvendig med harde prioriteringer. Statsforvalterne vurderer ordningen som et viktig virkemiddel for å bidra til kompetanseheving i sektoren. Samtidig peker embetene i fylker med storbyer på at det har vært en arbeidskrevende ordning å administrere, og at det er krevende å kommunisere om ordningen da flere blander den sammen med nasjonale tilretteleggingsmidler.

3.2.4 Sentrale funn

- Den praktiske og økonomiske tilretteleggingen for TIB-studentene fra barnehagens side er sparsom, men de erfarne TIB-studentene rapporterer likevel om bedre faglig utbytte av barnehagen som læringsarena enn ABLU-studentene.
- De åtte tilbyderne av lederutdanning for barnehagestyrere vektlegger kompetanse i å lede, endre og utvikle barnehagen som organisasjon, og det overordnede blikket på barnehagen som en lærende organisasjon og endring og utviklingsarbeid kommer tydelig frem i planene.
- Tilbyderne har ulike beskrivelser og presiseringer når det kommer til styrers arbeid med ansatte (kompetanseutvikling, kompetansekartlegging, veiledning og utviklingsarbeid i egen barnehage). Dette er områder som kan sies å være utdypninger eller presiseringer av hva det innebærer å lede og utvikle en barnehage som organisasjon.
- En del av tilbydere skiller seg ut ved at planene i liten grad presiserer og utdyper kompetanseutvikling og veiledning av ansatte eksplisitt.
- For halvparten av de åtte tilbyderne er det uklart hvorvidt de imøtekommer kravspesifikasjonen om å gjennomføre arbeidsplassbasert utviklingsarbeid i egen barnehage i løpet av utdanningen.
- Tilretteleggingsmidlene for lokal prioritering fungerer godt som virkemiddel for den enkelte barnehage.
- Administrering av ordningen har vært tung for enkelte statsforvaltere, og det er krevende å nå ut til barnehagene med tydelig og tilgjengelig informasjon.

3.3 Hele personalgruppen: Barnehagebasert kompetanseutvikling

Barnehagebasert kompetanseutvikling er ifølge kompetansestrategien faglig utviklingsarbeid som involverer hele personalgruppen, og som foregår i den enkelte barnehage. Barnehagebasert kompetanseutvikling er et sentralt tiltak i kompetansestrategien, og i Regional ordning kanaliseres per i dag 70 prosent av kompetansemidlene til denne typen utviklingsarbeid.

I følgeevalueringen er barnehagebasert kompetanseutvikling studert med to ulike perspektiv: Delrapport 2 (2017) viser hvordan Statsforvalteren har arbeidet med å tilrettelegge for barnehagebasert kompetanseutvikling, gjennom fordeling av kompetansemidler. Delrapport 3 (2018) tar for seg organiseringen av barnehagebasert kompetanseutvikling i kommuner og barnehager, med utgangspunkt i casestudier. Begge disse undersøkelsene er gjennomført før innføringen av Regional ordning.

3.3.1 Statsforvalterens rolle og arbeid med kompetanseutviklingsmidlene

Statsforvalteren forvalter og fordeler statlige midler til kompetanseutvikling i barnehagene i eget fylke. Med midlene fra Staten følger årlige tildelingsbrev, med føringer om hvordan kompetansemidlene skal benyttes. I delrapport 2 (Haugum et al. 2017) undersøkte vi Statsforvalternes arbeid med forvaltning av kompetansemidler i 2016/2017. Føringene her var at midlene skulle benyttes til barnehagebasert kompetanseutvikling, noe som representerte en endring i forhold til tidligere års føringer.

Med Statsforvalterne som informanter dokumenterte vi betydelig mangfold i hvordan det arbeides med tilrettelegging for barnehagebasert gjennom statlige kompetansemidler. Det varierte mellom både fylker, kommuner og enkeltbarnehager hvor vant man var med arbeidsmåtene i barnehagebasert kompetanseutvikling. Både innholdet i begrepet barnehagebasert kompetanseutvikling og koblingen til kompetansemidlene var på dette tidspunktet i støpeskjeen, og vi fant både mangfold i tolkninger og forvirring om begreper. Statsforvalterne fordelte statlige kompetansemidler til kommuner (kommunal barnehage myndighet) eller nettverk av kommuner, etter utlysning/kunngjøring og påfølgende søknadsrunder. Det forelå imidlertid ofte faste fordelingsnøkler mellom kommunene, basert på barnetall og antall barnehager/ansatte, og kvaliteten på søknadene påvirket ikke nødvendigvis beløpet som ble tildelt. Vi fant en utbredt praksis der Statsforvalteren fulgte opp kommunene og søknadene deres tett, og "støttet og veiledet alle i mål" så de kunne få sin del av kompetansemidlene.

Felles for rådgiverne på barnehageområdet hos Statsforvalterne er at de har god kunnskap om lokale forhold og behov, og at de arbeider aktivt for å møte disse. Kommuner som unnlot å søke ble kontaktet og tilbudt hjelp. I enkelte tilfeller kunne Statsforvalteren også bruke egen lokalkunnskap og barnehagefaglige kompetanse til å diskutere og utfordre kommunenes prioriteringer i søknadene. Søknadsprosessen ble dessuten støttet aktivt gjennom søkerveiledninger/søknadsskjema, veiledning på nettverkssamlinger for kommunal barnehagemyndighet og presentasjon av krav og kriterier. At kompetansemidlene skulle komme både kommunale og private barnehager i kommunen til gode var et sentralt kriterium i alle fylkene. Mange føringer fra Statsforvalteren overfor kommunene dreide seg om det faglige innholdet i barnehagebasert kompetanseutvikling. I noen fylker ble kriteriene for barnehagebasert kompetanseutvikling oppfattet som utfordrende, fordi arbeidsformen var uvant. Andre informanter forteller derimot at dette er "*ikke noe nytt og annerledes*".

Det ble også pekt på noen utfordringer: Universitet og høyskoler var ikke rigget for å bistå barnehagene på kort varsel. Barnehagebasert kompetanseutvikling ble opplevd som en krevende og kostbar måte å arbeide på hvis hver enkelt barnehage skulle ha sine egne prosjekter, og flere Statsforvaltere tok derfor til orde for kommunale fellesprosjekter. I tillegg oppfattet mange det som problematisk at føringene i tildelingsbrevet gikk på tvers av de eksisterende kompetanseplanene som barnehagen og barnehagemyndigheten hadde lagt.

Ingen av Statsforvalterne forholdt seg på dette tidspunktet (2016) direkte til barnehagene og deres eiere i arbeidet med barnehagebasert kompetanseutvikling. En del kommuner lyste imidlertid ut deler av "sine" tildelte kompetansemidler, slik at både private og kommunale barnehager kunne søke på dem til konkrete prosjekter. Den vanligste modellen var imidlertid at kommunene benyttet midlene til felles prosjekter. Alle Statsforvalterne framhevet at de statlige kompetansemidlene er svært viktige for kommunene, blant annet fordi de ga handlingsrom til prosjekter på tvers av kommunale og private barnehager.

3.3.2 Organisering i barnehagene

Casestudiene i delrapport 3 (2018) ble gjennomført for å utforske hvordan barnehagebasert kompetanseutvikling gjennomføres i barnehager, innen rammene av lokale og regionale nettverksstrukturer som eksisterte før Regional ordning ble lansert. Casestudiene viser en betydelig variasjon i organiseringen av barnehagebasert kompetanseutvikling, både i og utenfor barnehagen. Det varierer hvem som tar beslutninger om igangsetting og om faglig innhold (regionale nettverk, kommunen som eier eller barnehagen selv), hvor stort handlingsrom barnehagen har til å påvirke tema og arbeidsmåter (egendefinert prosjekt etter søknad eller bruk av standardisert pakke) og om organiseringen prioriterer stabilitet (faste fagområder) eller fleksibilitet (utskiftbare, behovsprøvde tema) i arbeid, faginnhold og grupper.

Veiledning synes å skape kollektiv læring internt i barnehagene, kanskje spesielt når den gjennomføres av barnehagens egne ansatte. Interne veiledningsgrupper legger til rette for kollektive læringsprosesser, ved at personalet over tid bygger tillit, felles forståelse og et språk til å reflektere sammen. Dette synes å fremme refleksjon, felles forståelse og vertikale læringsdiskurser der teori og praksis kobles sammen. Det er pedagogene som står for veiledning av assistentene, noe som innebærer at disse to gruppene får utvikle seg på ulike områder: Pedagogene får utviklet sine evner til prosessledelse og veiledning, mens utviklingen for assistentenes del handler mer om å øve opp refleksjon over egen praksis og kjennskap til rammeplanen. Casebarnehagene hadde positive erfaringer med å arbeide i former som kan forstås som barnehagebasert kompetanseutvikling. Spesielt ble de oppfattet å løfte assistentene og fagarbeidergruppa, som eksempelvis fikk andre oppgaver og være med som premissgivere i utviklingen av prosjektene. Samarbeid med UH ble også trukket fram som positivt.

En sentral *fremmer* for barnehagebasert kompetanseutvikling er selve innholdet i kompetansetiltaket og måten det presenteres for de ansatte på. Opplevelse av at det er meningsfullt er sentralt for alle ansattgruppers motivasjon for å delta og lære. De ønsker å se resultater som er forankret i egne verdier og som er viktige og relevante for egen barnehage og arbeidshverdag. For styrere er det også et poeng å velge prosjekter som egner seg som felles mål og gir retning i hele personalet. Samsvar i verdigrunnlag og tematisk relevans er spesielt viktig for de som skal «dra» arbeidet, dvs. styrer og pedagogisk leder i barnehagen. I casene som er undersøkt i delrapport 3 er motivasjonen for å utvikle personalet gjennom barnehagebasert kompetanseutvikling god, nettopp fordi det i disse tilfellene var godt forankret i personalets verdigrunnlag; det ga mening til personalgruppen.

Utfordringene for å lykkes er fravær og stadig utskifting i personalet som gjør langvarige prosesser krevende, liten mulighet til å bruke arbeidstid på kollektive læringsprosesser, «prosjektstabling» og mange interensenter som stiller krav om engasjement. Prioritering og strategisk styring av ressursene er viktig. Barnehagestyrers aktive ledelse spiller en stor rolle for hvorvidt barnehagebaserte kompetanseutviklingstiltak blir satt i gang og får rammebetingelser slik at de kan drives. Styrerne i materialet vårt er seg bevisst sin lederrolle, men også «skvisen» mellom trange organisatoriske rammer og behovet for kompetanseutvikling. Styrer er sterkt faglig engasjert i utviklingsarbeidet, og trenger som de øvrige ansatte å føle mening med, relevans i og resultater av det som gjøres. Ulike former for ledelse (strategisk ledelse, meningsskapende ledelse, delegerende ledelse, motiverende ledelse, etc) ser ut til å være sentralt for å lykkes med barnehagebasert kompetanseutvikling.

Tilretteleggingen for barnehagebasert kompetanseutvikling synes for noen barnehager å være vanskelig, mens det for andre ser ut til å være en naturlig arbeidsmåte. Mye av tilretteleggingen er et ledelsesansvar som hviler på både eier og styrer, og det er mulig at arbeidsmetodikken faller mer naturlig i utviklingsorienterte barnehager.

3.3.3 Sentrale funn

- Vi finner at nye begrep som "barnehagebasert kompetanseutvikling" går gjennom oversettelinger i styringskjeden. Denne styringen blir rammen for implementeringsarbeidet lokalt og i barnehageorganisasjonene
- Det kan oppstå utfordringer i skjæringspunktet med allerede eksisterende kompetanseplaner på lokalt og regionalt plan
- Det er behov for god struktur i implementeringsarbeidet
- Det er behov for forankring i personalgruppen, gjerne gjennom deltakelse i beslutningsprosesser om tema etc, eller gjennom meningsskapende og motiverende ledelse.
- Det må være samsvar mellom prosjekt og sentrale verdier i barnehagene som organisasjon for lykkes med endringsarbeid, dette er trekk som kan knyttes til barnehagenes læringskultur. Studien viser den sentrale rollen ledere har i dette arbeidet

3.4 Systemnivået

I tillegg til kompetanseutviklingstiltak som retter seg mot ansatte i barnehagene, inneholder kompetansestrategien også tiltak på systemnivå. I følgeevalueringen har vi sett på implementeringen av strategien, forstått som igangsettingen av strategiarbeidet. Vi har også sett på hvordan Regional ordning for kompetanseutvikling i barnehage er etablert i de ulike fylkene, og hvordan denne reformen har lagt til rette for samstyring og partnerskap mellom aktører i barnehagesektoren.

3.4.1 Implementering av kompetansestrategien

I den første delrapporten fra 2016 (Haugset et al.) studerte vi hvordan de løpende prosessene strategien legger opp til ble satt i gang i barnehagesektoren. Vi så blant annet på hvordan strategien ble gjort kjent, hvordan samarbeidet fungerte, i hvilken grad de ulike aktørene forstod sin egen rolle i strategien og hvordan de planla arbeidet med kompetanseutvikling.

I startfasen av strategiperioden ble det drevet aktiv informasjonsspredning fra Statsforvalteren, som blant annet har en sentral og viktig rolle i nettverk av kommuner. Både kommunal barnehagemyndighet, Statsforvalteren, kommunene som eiere og PBL var sentrale spredere av informasjon om strategien, og spilte en viktig rolle i å realisere tiltakene i den. Vi fant at formelle og uformelle nettverk på ulike nivåer i sektoren spiller en sentral rolle, men også at det er kapasitetsutfordringer i arbeidet med implementering av kompetansestrategien. Strategien som arbeidsverktøy ble opplevd som romslig nok til å tilpasses lokalt arbeid og prioriteringer, og det ble satt pris på langsiktigheten og den helhetlige tilnærmingen strategien representerte.

Signaler fra kommunene var at de statlige kompetansemidlene var svært viktige ressurser, men at de økonomiske rammene i barnehagene ofte var for små til å sette inn vikarer når ansatte deltar på kompetanseutviklingstiltak. Barnehagestyrerne syntes også at det var krevende å prioritere mellom ansattgrupper for kompetanseutvikling. Viktige utfordringer i kompetanseutviklingsarbeidet er ifølge barnehagestyrerne de ansattes egen motivasjon, betingelser for de ulike tiltakene, bemanningssituasjon i barnehagen, og ansattes muligheter for høyere lønn eller ny stilling etter kompetansehevingen.

3.4.2 Etablering av Regional ordning i fylkene

Delrapport 4 (2019) viser hvordan samarbeidsstrukturene i *Regional ordning for kompetanseutvikling i barnehagen* er etablert i de ulike fylkene. Delrapport 5 (2020) er i sin helhet viet Regional ordning, spesielt hvordan de ulike aktørene forstår og utøver partnerskap som er et sentralt aspekt ved ordningen.

Regional ordning kom inn i kompetansestrategien da denne ble revidert i 2017. Regional ordning ble innført i alle fylker i 2018, for å bidra til at barnehagene videreutvikler sin pedagogiske praksis gjennom barnehagebasert kompetanseutvikling. Det er også et mål at barnehager og barnehagelærerutdanningene skal samarbeide tettere og lære av hverandre. Ordningen er bygd opp rundt tildeling av statlige midler til kompetanseutvikling i barnehagene. Regional ordning er basert på den samme modellen som Desentralisert ordning i skoleverket, med noen tilpasninger. Den bygger dessuten videre på etablerte kompetansenettverk som fantes i flere fylker i forkant av etableringen. Tidspunktet for Regional ordning-reformen falt sammen både med Regionreformen og med Strukturreformen i høyere utdanning, noe som fikk følger for strukturene som ble etablert.

I 2016 ble alle barnehagestyrere, eiere og – myndigheter spurt om kjennskap til og bruk av barnehagebasert kompetanseutvikling. En av ti styrere kjente ikke til tiltaket, og det var også forskjeller mellom fylkene på bruk av tiltaket. I intervjuer med Statsforvalteren kom det fram at det var arbeidet ulikt med å spre informasjon og praktisering av prosedyrer for søknader. Vi dokumenterte også noe kritikk mot den nye arbeidsformen, samt oppfatninger om at UH ikke var rigget til å bistå på kort varsel.

I våre undersøkelser av Regional ordning i 2019 og 2020 finner vi fortsatt at det arbeides ulikt i fylkene, når det gjelder prosedyrer for søknader, tildelingskriterier, fordelingsnøkler og tilrettelegging. Her må det også tas høyde for at vi har vært inne i en relativt tidlig fase av etableringen av Regional ordning, hvor man har arbeidet for å finne “formen”.

Strukturene som utgjør Regional ordning

I delrapport 4 (2019) er strukturene for Regional ordning i alle fylker kartlagt, og de er presentert slik de forelå i 2019. I hvert fylke ble det, under ledelse av Statsforvalteren, etablert et regionalt samarbeidsforum, som skulle utarbeide langsiktige kompetanseutviklingsplaner for regionen. Deltakere i regionale samarbeidsfora er kommunal barnehagemyndighet, lokale universitet eller høyskoler som tilbyr barnehagelærerutdanning, kommunale og private barnehageeiere og eventuelt andre relevante aktører. De regionale kompetanseutviklingsplanene skal baseres på de reelle behovene til barnehager i regionen, og en sentral oppgave for forumene er å analysere behovene basert på tilgjengelige data.

Fylkene løste oppgaven med etablering av strukturer for Regional ordning på ulike måter, slik at variasjonen i måter å organisere arbeidet på ble stor. I alle fylkene er det etablert understrukturer til det regionale samarbeidsforumet. Den vanligste modellen er at geografisk tilliggende grupper av kommuner utgjør kompetansenettverk, men i Viken har man i stedet valgt å etablere geografisk uavhengige nettverk basert på faglige tema fra rammeplanen.

Følgeevalueringen (Haugset et al. 2019) tok for seg private barnehagers representasjon i Regional ordning, kompetansekartlegging, analyser og prioritering, aktørenes rolleforståelse og UHs rolle. De private barnehagene var på undersøkelsestidspunktet representert i samarbeidsforum på flere ulike måter, henholdsvis gjennom private barnehageeiere, representanter fra PBL eller via regionale representanter som representerte både kommunale og private eiere. Rollen som kommunal eierrepresentant og barnehagemyndighet oppleves som krevende for en del aktører. Utfordringene er knyttet til hvilken rolle man innehar og hvem man til enhver tid representerer, blant annet når man opptrer i det regionale samarbeidsforumet.

De statlige kompetanseutviklingsmidlene skal bidra til et likeverdig barnehagetilbud av høy kvalitet. Prioritering og innretning av dem i fylkene underbygger dette på litt ulike måter. I noen fylker blir innsatsen rettet mot de antatt svakeste og mest sårbare barnehagene. I andre fylker har man åpnet for at alle barnehager kan få midler for å utvikle seg. De regionale samarbeidsforumene forholdt seg i tidlig fase noe ulikt og usikkert til hvordan kompetansebehovet i regionens barnehager skulle kartlegges; gjennom bestemte kartleggingsverktøy, eller gjennom skjønn basert på generell kjennskap til sektoren i eget fylke.

Samarbeidet med UH-sektoren

Etablering av Regional ordning blir av aktørene i sektoren forstått som en kursendring: Praksis dreies bort fra bestiller og leverandør-praksisen mellom barnehager og UH, i retning av utviklingspartnerskap og samskaping. Ordningen krever at UH har kapasitet, kompetanse og vilje til å være en aktiv part i å få samhandlingen til å fungere. Fra å være mottaker av henvendelser og forespørsler, ble rollen endret til medansvar for kartlegging av behov for og for utvikling av tilbudene i en tidlig fase. Undersøkelsen av etableringen av Regional ordning viste at modeller for overføring av kompetanse fra praksisfeltet inn i barnehagelærerutdanningene var lite utviklet.

3.4.3 Regional ordning i 2020

Delrapport 5 (Sivertsen et al., 2020) så nærmere på hvordan deltakerne i de regionale kompetansenettverkene og representanter fra UH-sektoren forstod og utøvde sin rolle i regional ordning. Vi så nærmere på representasjon i kompetansenettverkene, organisering, analyse av kompetansebehov, faktorer for gode partnerskap, barnehagebasert kompetanseutvikling, UHs interne organisering av regional ordning, modeller for bruk og prioritering av midlene og tilbakeføring til undervisningen.

Rollene i partnerskapet

Regional ordning skal stimulere til godt samarbeid mellom kommunal barnehagemyndighet, barnehageeiere, UH-sektor, statsforvalter og andre aktører. Partnerskapet manifesterer seg gjennom beslutninger i samarbeidsforumene i fylkene. Disse beslutningene er basert på kunnskap fra både barnehageeiere og UH.

Representantene i kompetansenettverkene som utgjør understrukturene i Regional ordning i fylkene er stort sett enig i at de skal *"forvalte interessene til den institusjonen/organisasjonen jeg representerer"*, *"synliggjøre kompetansebehovet for de barnehagene jeg representerer"* og *"formidle beslutninger gjort i samarbeidsforum og det regionale kompetansenettverket til de organisasjonene jeg representerer"*.

UH-representantenes rolleforståelse ser imidlertid ut til å være i stadig prosess og utvikling. De har behov for å etablere forståelse, både internt i egen organisasjon og overfor aktørene i kompetansenettverkene, for at det skapes nye forventninger til UH i et partnerskap. I stedet for å ta imot og svare på bestillinger, befinner UH seg nå i en rolle der de forventes å være med på å tilpasse kompetanseutviklingstiltak i henhold til behovet i regionen.

Flere peker på at vide føringer for partnerskapet i Regional ordning gir frihet til å tilpasse ordningen til den regionale konteksten, men samtidig blir forankringsarbeidet hos aktørene mer krevende. Representanter i kompetansenettverkene peker på tydelig ledelse som sentralt, fordi det som diskuteres og bestemmes i regionale kompetansenettverk og samarbeidsforum skal meldes tilbake og forankres i deres egne organisasjoner (kommuner, private barnehageeiere og UH). Det å lede partnerskapene krever en kompetanse som kan forstås i lys av det å lede et praksisfellesskap (Wenger, 2011). Viktige faktorer for å lykkes med dette er å ha gode strukturer for møteplassene, tydeliggjøre felles ambisjoner, og ikke minst å anerkjenne deltakernes kompetanser og synspunkter. Som ledere av samarbeidsforaene oppfattes Statsforvalterne som spesielt sentrale aktører.

Utdanningsinstitusjonene har arbeidet mye med intern organisering og hvordan man skal administrere Regional ordning. Ikke minst er de opptatt av hvordan man planlegger ressurser som skal inngå i

barnehagebasert kompetanseutvikling. I dette ligger det også en utvikling av egen rolleforståelse i et partnerskapsperspektiv. Flere UH har valgt å la bestemte personer ha oppgaven med å være kontaktledd ut mot barnehageeierne. Disse blir da *mellomromsaktører*, som må ha god kjennskap til og en sterk posisjon i egen organisasjon for å fungere på en god måte. Hvordan denne oppgaven løses vil ha innvirkning på hvordan UHs rolle forstås av omverden, og i hvilken grad partnerskapstankegangen utvikles.

Stiavhengighet, det vil si at man "henger fast i" bestiller-leverandør-tankegangen i relasjonen mellom UH og barnehageeier, er en utfordring for å lykkes med partnerskap og samskaping. Beskrivelsen av regional ordning³ og selve kompetansestrategien fremholder barnehagenes behov for kompetanseutvikling som sentral, og er ikke så tydelig på akademias utvikling og utdanningens behov for praksisrelevans. Partenes likeverdighet blir ikke kommunisert. Barnehagenes behov settes foran behovene til UH, og partnerskapet har allerede da en skjevhet.

Vi har pekt på noen strukturer som er med på å opprettholde tankegangen om bestiller og leverandør. I UH har man en tradisjon for og intern organisering tilpasset å ta imot bestillinger fra barnehageeiere. Også barnehageeiere er ofte vant til å samhandle med kompetansetilbydere med utgangspunkt i en rolle som bestiller. Stiavhengighet kan dermed oppstå på flere måter:

- Profesjonalisering av leverandør- funksjonen kan bidra til kompetansetilbud som gjenbrukes, og liten grad av samskaping.
- Å gå bort fra etablerte strukturer og forståelser av egen virksomhet kan være utfordrende for UH som organisasjon, og den enkelte ansatte må se seg selv og sin rolle i et nytt lys.
- Tid faglig ansatte ved UH-institusjoner bruker i regional ordning gir ikke merittering i akademia.
- Barnehageeiere har definisjonsmakt over behov og tiltak i en bestiller-tradisjon. I en samskappingsprosess svekkes denne definisjonsmakten.

Kartlegging og analyse av kompetansebehov

Datagrunnlaget kompetansenettverkene benytter i analysen av barnehagenes kompetansebehov genereres på ulike måter, og det er i liten grad samkjørte analysemetoder i kompetansenettverkene.

Kompetansenettverkene arbeider til en viss grad for å få til et felles system for denne arbeidsoppgaven i sin region. UH mener barnehager, eiere og kommuner har varierende kompetanse til å kartlegge og analysere behovene for kompetanseutvikling i barnehagene. At alle barnehager har organisatorisk kapasitet til å gjennomføre kartlegginger og analyser er avgjørende for å få et riktig bilde av regionens behov for kompetanseutvikling. Samtidig er det viktig at UH er med i prosessen for å kunne gå videre med utvikling av kompetanseutviklingstiltakene.

Tilbakeføringer av erfaringer

Enkelte UH har gjort gode grep med tilbakeføringer av erfaringer fra praksisfeltet til egen barnehagelærerutdanning. De har systematisert refleksjon og bearbeiding av observasjoner, og sørger for at UH-ansatte gjennomfører feltarbeid parvis slik at de har en refleksjonspartner. De fleste institusjonene har imidlertid ikke kommet i gang med denne delen av Regional ordning. Dette henger til en viss grad sammen med hvor god intern organisering man har etablert i Regional ordning. Vi finner ingen tydelige oppfatninger om *hva* som skal føres tilbake, og til hvem. Det er ingen organisatoriske eller individuelle incentiver for tilbakeføring til undervisningen.

UH-nettverkets støttefunksjon

Nettverket for universiteter og høyskoler som tilbyr barnehagelærerutdanning driftes av Høgskolen på Vestlandet (HVL). Dette nettverket oppfattes som nyttig, men samtidig også preget av at de ulike UH-

³ <https://www.udir.no/kvalitet-og-kompetanse/kompetanseutvikling-i-barnehage-og-regional-ordning/>

institusjonene har kommet i gang med Regional ordning i ulikt tempo. Nettverket har basert seg på samlinger, faglig blogging, og på nettmøter i koronaperioden.

3.4.4 Sentrale funn

- Statsforvalteren bruker sin posisjon til å påvirke kompetanseutviklingsarbeidet. Oppgaven løses ulikt i fylkene, og ledelse av partnerskap kan forbedres og utvikles videre.
- Informasjonsspredning er en viktig suksessfaktor på systemnivået, og kapasitetsutfordringer i barnehagene er en sentral utfordring for implementering av kompetansestrategien.
- Regional ordning er med på å tydeliggjøre rollefordeling i nettverksarbeidet, og representerer en dreining bort fra bestiller-leverandør-tankegangen
- Deltakerne i regionale kompetansenettverk forstår sin rolle i nettverket som representanter for sin organisasjon, som bærere av informasjon og kunnskap til og fra nettverket, og som de som synliggjør kompetansebehov i sin region
- Representantene i UH viser til et sett med ulike roller og funksjoner i sine organisasjoner, og Regional ordning har krevd endringer i hvordan UH arbeider med barnehagebasert kompetanseheving
- Det er krevende å bevege seg bort fra bestiller-leverandør-tankegangen, og over til en partnerskapstankegang. UH må involveres før kompetansekartleggingen, slik at likeverdigheten i partnerskapet sikres.
- Kartlegging og analyse av kompetansebehov i sektoren er et viktig premiss for hvilke tiltak som utvikles. Akademiske ambisjoner er ikke et tydelig premiss i våre undersøkelser.
- Sentrale utfordringer i arbeidet framover er god organisering i UH, og gode planverk for de regionale kompetansenettverkene.
- Arbeidet med tilbakeføring av kunnskap fra og om praksisfeltet til undervisningen er ikke systematisert, og det er ingen felles, tydelige planer i UH for denne delen av Regional ordning.

4 Støtter kompetansetiltakene opp om Kompetansestrategien?

I dette kapitlet drøfter vi kompetansetiltakene i strategien. Vi inkluderer også Regional ordning i denne drøftingen, siden denne reformen har vært sentral i store deler av følgeevalueringen. Problemstillingen vi har tatt utgangspunkt i er:

På bakgrunn av funn i tidligere rapporter - hvordan støtter tiltakene opp under strategien Kompetanse for fremtidens barnehage?

Videre ønsker vi å se om vi på grunnlag av funn i evalueringen kan peke på gode grep, forslag til nye tiltak og på utfordringer for å lykkes med rekruttering og kompetanseutvikling i barnehagesektoren.

Kompetansetiltakene skal bidra til at den enkelte barnehageansatte kan lære og utvikle seg, og eventuelt bevege seg langs de ulike karrierevegene i strategien. Dette skal igjen bidra til økt kvalitet i barnehagen og barnehagesektoren. Vår følgeevaluering har så langt studert de ulike tiltakene i strategien, samt støttesystemer, og vil i neste rapport se nærmere på tiltakene fører til endring av praksis (se evalueringsdesignet i figur 2). Tiltakene vi har evaluert har imidlertid litt ulik innretning, og dermed ligger det også til grunn ulike "programteorier" om hvordan de er tenkt å bidra til økt kompetanse i barnehagen. Noen er rettet mot individer, mens andre tiltak i strategien er rettet mot kollektiv læring i kollegiet i barnehagen. De fleste tiltakene har imidlertid elementer av begge deler i seg, siden kandidatens egen barnehage utgjør en av læringsarenaene i studiet. Når en fra kollegiet velger å utdanne seg parallelt med jobben i barnehagen, kan det få ringvirkninger i form av kollektive læringsprosesser. Et eksempel på dette er gjennomføring av studentoppgaver i egen barnehage (dette gjelder f. eks ABLU).

4.1 De individuelle kompetansetiltakene: ABLU, TIB, lederutdanning og fagutdanning

For at de individuelle kompetansetiltakene skal støtte opp om målene i kompetansestrategien, må 1) *ansatte i barnehagen både velge og få muligheten til å delta i dem*. Det kreves en betydelig innsats fra den enkelte kandidaten i perioden der jobb og studier/fagopplæring kombineres, og deltakelsen påvirker også arbeidsgiver og kolleger. Har man først investert i mer utdanning, er det viktig at 2) *opplæringen er relevant og velorganisert, svarer til forventningene, og henger sammen med styringsdokumenter relatert til kompetansestrategien*. Både læringsutbytte og sammenhengen mellom teori og praksis i utdanningen (koherens) har betydning for hvor godt individuelle kompetansetiltak støtter opp om strategiens mål. Som barnehageansatt, kanskje gjennom en årrekke, stiller man dessuten med andre erfaringer enn kandidater uten denne bakgrunnen. Dette kan påvirke hvordan man vurderer både organisering og utbytte av utdanningen. For at utdanning skal støtte opp om kompetansestrategien, må dessuten 3) *kandidatens kompetanse benyttes og komme til sin rett i arbeidet i barnehagen*. Det siste trinnet i denne programteorien gjelder også i forbindelse med kollektive kompetansetiltak.

4.1.1 Tilretteleggelse for deltakelse i kompetansetiltakene

ABLU hadde i 2016 over 800 studenter, som befant seg på ulike steder i studiet. Studentene var i gjennomsnitt 41 år, hadde arbeidet i barnehage i 12-13 år og vært ansatt på sin nåværende arbeidsplass i ni år. ABLU-studentene har høyere forventninger til studiet enn ordinære barnehagelærerstudenter. Lang fartstid på samme arbeidsplass kan være et uttrykk for at man er veletablert og trives godt, og det å gi seg i kast med ABLU-studier indikerer interesse for barnehagefaglig arbeid. Disse studentene har dermed gode forutsetninger for å bli stabil og kompetent arbeidskraft, i både i egen barnehage og barnehagesektoren over tid. TIB-studentene viser mange av de samme trekkene, men er både litt yngre og har noe kortere arbeidserfaring.

Det er grunn til å anta at mange av disse studentene har en familie- og livssituasjon der fulltids studiepermisjon uten lønn ville vært vanskelig å få til. ABLU og TIB gir erfarne assistenter og

barnehagelærere utdanningsmuligheter som mange har benyttet seg av. Det samme kan en si om fagbrevutdanningen for praksiskandidater til barne- og ungdomsfagarbeider og lederutdanning for styrere, som har vært populære tiltak som mange har benyttet seg av.

Barnehagene oppfordrer gjerne sine ansatte til studier, men tilbyr samtidig bare beskjeden praktisk og økonomisk tilrettelegging til dem som velger å utdanne seg. Dette får størst betydning for utdanninger som går over noe tid: fagskole, ABLU og TIB (dette er ikke undersøkt for lederutdanning for styrere). Investeringen den enkelte må gjøre i forbindelse med kompetanseheving er fortsatt stor, siden bare et fåtall får dekket reiseutgifter, fri med lønn til samlinger og tid til arbeid med studiene i arbeidstida.

Assistenter og fagarbeidere er målgruppe for flere kompetanseutviklingstilbud, noe som gjør at tilbudene kan konkurrere med hverandre og det kan bli uklart hva som skal prioriteres.

4.1.2 Karriereveger eller utdanningsveger?

Vi stiller spørsmål om deler av det som beskrives i kompetansestrategien som *karriereveger*, i realiteten er utdanningsveger og kompetansehevingsveger? For å være reelle karriereveger må tiltakene slik vi ser det peke mot tydelige individuelle effekter på stillingskategori og lønn. For mange vil dette være et betydelig motiv for å ta videre kompetanseheving og formalisert utdanning, noe som også kommer frem i flere av våre undersøkelser.

Hvordan henger lønnspolitikk sammen med karrierevegene? I de individuelle karrierevegene er det noen kompetansetiltak som er knyttet til en mulighet til å få et lønnsopprykk eller en endret stilling, for eksempel fagbrev og barnehagelærerutdanning. Andre mangler denne koblingen, som for eksempel kompetansehevingsstudier for fagarbeidere og assistenter. Våre data viser at det som ikke gir individuelle karrieremessige fordeler taper i oppslutning til fordel for det som gir dette.

De individuelle incentivene for utdanning og kompetanseheving må være tydelige for den enkelte ansatte. Et eksempel på et incentiv er tilretteleggingsmidler for lokal prioritering. Kjennskap til slike midler kan være en utløsende faktor for at ansatte skal velge å ta utdanning. Informasjon om dette er tilgjengelig fra Utdanningsdirektoratet og gjøres tilgjengelig via Statsforvalteren, men det skal formidles til barnehagene. Våre data tyder på at kommunikasjon gjennom denne kjeden stadig er en utfordring man bør ta på alvor.

4.1.3 Innhold og organisering av kompetansetiltakene

Både studentenes egne vurderinger og analyser av lære/studieplanene som ligger til grunn for utdanningene er relevant for å vurdere de individuelle kompetansetiltakenes relevans, organisering og faglige innretning.

Fagskolestudentene er svært fornøyde med studiet sitt. De vurderer det slik at det er god sammenheng mellom teori og praksis, både i undervisningen og i praksisperiodene. Det faktiske innholdet og kravspesifikasjonen til studiet stemmer imidlertid ikke alltid like godt overens. Fagskolene kan også forberede studentene sine bedre på praksisopphold i barnehagene.

ABLU-studentenes tilbakemelding på tilsvarende spørsmål viser at også disse opplever høy undervisnings- og praksiskohrens. ABLU ble undersøkt i tre ulike kull (2013-2015), og trenden over disse årene er at kohensen økte for hvert kull. Dette kan være et resultat av modning og stadig forbedring av studiet på studiestedene. Det faglige utbyttet ble også opplevd som høyt, med en svært positiv utvikling i de tre årene. Likevel blir ikke de høye forventningene ABLU-studentene har til studiet på forhånd oppfylt.

Barnehagelærerne som gjennomførte Tilleggsutdanning i pedagogikk (TIB) i 2014 og 2015 rapporterte, i likhet med ABLU-studentene, om høye forventninger til studiet, høy grad av koherens, og stort faglig utbytte av studiet.

Lederutdanningen for styrere i barnehagen er studert ved å se på lære/studieplaner ved åtte studiesteder, opp mot det som styringsdokumentene peker på. Våre funn viser at det varierer mellom tilbyderne i hvilken grad de eksplisitt inkluderer de ulike temaene i studieplanene sine, spesielt på temaet kompetanseutvikling og veiledning av ansatte. Lederutdanningen er et av de få tilbudene som retter seg mot høyt utdannede personer og som bærer preg av å være både en karriere- og en utdanningsveg. Tidligere evalueringer av tilbudet viser at utdanningen har positiv effekt på styreres lederpraksiser. Vi stiller spørsmål om i hvilken grad Utdanningsdirektoratet skal legge strammere rammer for lederutdanningen, med større grad av “standardisering” av et studium som bør ligge på mastergradsnivå.

4.2 De kollektive kompetanseutviklingstiltakene: Barnehagebasert kompetanseutvikling og ABLU

De kollektivt baserte kompetanseutviklingstiltakene i strategien knytter an til en pedagogisk tradisjon som fremhever kollektivet som sentralt i læringsprosesser - et sosiokulturelt læringsperspektiv (Gotvassli, 2013a). Her vektlegges det at læring foregår i en sosiokulturell setting. I barnehagen vil dette fellesskapet hvor læring foregår være praksisfellesskapet (Wenger, 2011). I styringsdokumenter slik som rammeplanen (Kunnskapsdepartementet, 2017) slås det fast at barnehager skal være lærende organisasjoner.

I kompetansestrategien er spesielt barnehagebasert kompetanseutvikling og ABLU-studiet forankret i denne tradisjonen og dette læringssynet. Barnehagebasert kompetanseutvikling er per definisjon læring forankret i et praksisfellesskap: De inkluderer hele personalet, og involverer eksterne kompetansemiljøer som tilfører ny kunnskap og faglighet. ABLU vektlegger på sin side sterkt barnehagens praksisfellesskap som læringsarena for barnehagelærerstudenter. (Lærings)kulturen i barnehagen må være slik at ABLU-kandidatene (i likhet med alle andre ansattes) kompetanse benyttes og kommer til sin rett, og dermed bidrar til at også andre i kollegiet lærer og utvikler seg.

Tidligere forskning antyder at ABLU-studentene står i en utfordrende posisjon, der de opplever rollekonflikter mellom ansatt- og studentrollen (Børve, Sjøraunet, & Selmer-Olsen, 2020). De opplever som litt utilgjengelige ansatte på arbeidsplassen. Samtidig er de studenter uten sterk tilknytning den akademiske kunnskapskulturen ved studiestedet (Birkeland, Cameron, Aasebø, & Wergeland-Yates, 2019). Forskningen peker også på dilemmaet ledelsen sitter med: Skal de styre studentens tid inn mot samvær med barna, eller inkludere dem i planlegging og drift (ibid). Ledelsen har en betydelig rolle i å bidra til å påvirke studentenes opplevelse av koherens, ved å koordinere barnehagens behov og tilrettelegging for studenten med studentenes gjennomføring av studiet.

4.2.1 Barnehagen som lærende praksisfellesskap

At barnehagen fungerer som lærende praksisfellesskap ligger som et premiss for å kunne lykkes med barnehagebasert kompetanseutvikling. Undervegs i følgeevalueringen har vi gjort funn som antyder at barnehagene ikke nødvendigvis er velfungerende læringsfellesskap. Dette bekreftes også av andres undersøkelser (Børve et al., 2020). Det er flere grunner til dette, men funn i følgeevalueringen gir grunn til å stille spørsmål ved om barnehagene har den *organisatoriske kapasiteten* som trengs for å gjennomføre barnehagebasert kompetanseutvikling. Dette er en arbeidsform som krever at ansatte får tid til å jobbe sammen, for eksempel i kollegaveiledning og felles refleksjonsgrupper. Dette kan være krevende å få til innenfor de tidsrammene man har til rådighet. Barnehagen er en arbeidsorganisasjon der ansatte har behov for å organisere arbeidet (ansvarsfordeling, vaktoppsett, enkeltbarn, samarbeid med eksterne aktører og foreldre), og det kreves møtetid for å koordinere. Når både organisering og barnehagebasert

kompetanseutvikling skal kanaliseres til og konkurrere om den samme møtetiden, kan kompetanseutvikling bli skadelidende. Dette gjelder spesielt når lederne ikke klarer balansere disse to organisatoriske behovene.

Barnehager er blitt beskrevet som magre organisasjoner, hvor barnehagebasert kompetanseutvikling kan bli en krevende øvelse å gjennomføre (Ljunggren, under publisering). Dette må sees i lys av at barnehagene ofte også er opplæringsarena og ivaretar læring og utvikling for en rekke andre aktører slik som vikarer, læringer, utplasserte brukere fra NAV, studenter fra barnevernutdanning, barnehagelærerutdanning og politiutdanning; og nå, i forbindelse med Regional ordning, ansatte i UH. Barnehagene står også overfor krav om å jobbe systemrettet overfor barn med spesielle behov. Også i dette arbeidet kreves det av barnehagene at de skal drive kompetanseutvikling for å bedre tilbudet til disse barna, i samarbeid med PPT.

Interessentgruppen som ønsker en bit av barnehagen som lærings- og utviklingsarena er stor og relativt mangfoldig. På denne bakgrunnen spør vi om barnehagene har kapasitet til å håndtere disse ulike kompetanseutvikling- og opplæringskravene, og dermed øke kompetansen i fellesskap. Ledelse av barnehagen som lærende organisasjon ser ut til å spille en særskilt viktig rolle for å fremme barnehagens læringsfellesskap. Dette gjelder både for styрere og for pedagogiske ledere.

4.2.2 Representerer kollektive læringsprosesser karriereveger?

De kollektive kompetanseutviklingstiltakene som er behandlet i denne følgeevalueringen knytter an til formell kompetanseheving på ulikt vis. For ABLU-studentene blir barnehagens kollektive læringsmiljø en mulig ressurs i egen individuelle utdanning. Å utdanne seg til barnehagelærer når man er fagarbeider eller assistent kan sies å representere en karrierevei som går via formell utdanning.

Kolleger i læringsfellesskapet i barnehagen kan nyte godt av studentenes bidrag inn i læringsfellesskapet, men tar ikke selv del i et formalisert kompetansehevingsløp. Det samme gjelder ansatte som utvikler seg gjennom barnehagebasert kompetanseutvikling, og de som tar del i utviklingsprosjekter initiert av ledere som gjennomfører nasjonal styrerutdanning. Denne typen kompetanseheving åpner ikke opp for å søke andre stillinger som krever gitte typer formalisert kompetanse.

På denne bakgrunnen kan vi ikke se at barnehagebasert kompetanseutvikling representerer en karrierevei i barnehagen for den enkelte, selv om den kollektive læringen støttes gjennom tiltaket. Det er grunn til å spørre om hvordan de kollektive læringsprosessene støtter opp under en statusheving, når læringsfellesskap foregår i uformelle fora og ikke synliggjøres eller formaliseres på samme måte som de individuelle tiltakene.

Det er også grunn til å spørre hvilken kompetanse barnehagelærere og pedagogiske ledere utvikler i barnehagebasert kompetanseutvikling. Dette gjelder dersom tiltaket i sin vektlegging av at alle skal med, i særdeleshet løfter de som har lavest kompetanse i utgangspunktet. Hvordan dette påvirker motivasjonen til ansatte som har formell kompetanse, kanskje spesielt på masternivå, bør utforskes mer. Et spørsmål som også kan stilles er hvordan den ervervede kompetansen benyttes i praksis, og hvilken verdi og effekt de kollektive læringsfellesskapene har over tid.

4.2.3 Rollen til universiteter og høyskoler

Det er grunn til å peke på rollen til UH i arbeidet med kollektive kompetanseutviklingsprosesser, spesielt i Regional ordning. Det foreligger en arbeidsdeling mellom fylkeskommunen og UH om hvilket nivå i utdanningssystemet de retter utdanningstiltakene sine mot. Fylkeskommunen har ansvar for videregående opplæring, det vil si tiltak rettet mot å kvalifisere elever for fagbrev og studiekompetanse. UH på sin side har ansvar for utdanningstiltak for studenter som har kvalifisert seg for opptak på høyere utdanning, blant annet gjennom formell studiekompetanse. Ansatte i disse systemene har derfor ulik kompetanse, tilpasset henholdsvis studenter og elever.

I Regional ordning forventes det imidlertid at fagpersonene fra UH skal jobbe med barnehageansatte som befinner seg i et spenn fra helt ufaglært til mastergrad. Det er ikke nødvendigvis hensiktsmessig ressursbruk at ansatte i UH skal jobbe med kompetanseutviklingsprosesser som i stor grad hviler på læringsfellesskapets kompetansemessig svakeste ledd. Vi reiser derfor spørsmålet om fylkeskommunen kunne spilt en større rolle i barnehagebasert kompetanseutvikling?

4.3 Styringssystemenes rolle i å realisere strategien

Det er interessant å drøfte hvorvidt styringsstrukturene støtter opp under tiltakene og målene i kompetansestrategien. Regional ordning for kompetanseutvikling i barnehage har blitt undersøkt på regionnivået, og vi har begrenset med data og analyser av hvordan denne reformen realiseres i praksis i barnehagene. UH-sektoren og deres syn på Regional ordning og praktisk gjennomføring i barnehagene er imidlertid belyst. Minst 70 prosent av midlene som kanaliseres gjennom regional ordning er tiltenkt barnehagebasert kompetanseutvikling. Men hvordan støtter Regional ordning som styringssystem opp under barnehagebasert kompetanseutvikling ut over dette? Vi avgrensner oss her til en drøfting av kompetansekartlegging og hvordan kompetansebehovene i barnehagene fanges opp, samt UHs rolle i realiseringen og i det direkte samarbeidet med barnehagene.

Styringssystemet fordeler roller og oppgaver mellom aktører i sektoren. Barnehageeier, UH og Statsforvalteren har sine ansvarsområder, som beskrives i strategidokumentet. Det er **barnehageeiers** ansvar at personalet har riktig og nødvendig kompetanse. Undersøkelsene våre viser at dette kartlegges på forskjellig vis (for eksempel gjennom Ståstedsanalysen), også innad i regionale kompetansenettverk. Vi har beskrevet hvordan organisatorisk kapasitet i den enkelte barnehage kan være en begrensning når tiltakene skal gjennomføres. På samme måte kan også begrenset *organisatorisk kapasitet hos barnehagens eier* påvirke arbeidet med å gjennomføre kompetansekartlegginger og dertil hørende kompetansebehovsanalyser. Disse analysene er svært sentrale, fordi de danner grunnlaget for behov og tema som bringes med inn i de regionale kompetansenettverkene og videre inn til samarbeidsfora i Regional ordning.

Barnehagelærerutdanningen ved universiteter og høyskoler har ansvar for å utvikle nye tilbud i samarbeid med regionale aktører, og de skal imøtekomme barnehagenes behov for kompetanseutvikling innen de prioriterte områdene. UH har i våre studier måttet endre seg fra å innrette seg mot et marked de skal tjene, til å være en likeverdig partner som skaper og utvikler nye tilbud sammen med representanter fra barnehageeierne. Dette har gitt interne organisatoriske utfordringer for UH, som igjen får betydning for partnerskapene de inngår i. Utfordringene er knyttet til ressursplanlegging, manglende incentiver (karrieremessige fordeler) for UH-ansatte for å være i praksisfeltet, samt at organisering tilpasset bestiller-leverandør-tankegangen tar tid å omstille til partnerskapstankegang.

Statsforvalteren har ansvar for å koordinere deltakerne i regionale samarbeidsforum, og sammen med disse definere og utvikle de lokale kompetansetiltakene. Fylkene har kommet ulikt i gang med arbeidet med Regional ordning, og løsningene som er valgt er mangfoldige. Statsforvalteren har også hatt krevende oppgaver overfor UH, som de i utgangspunktet ikke har noen myndighet over: Hvordan "få i gang" UH til å engasjere seg, hvordan fordele arbeidet mellom flere UH i ett fylke, hvordan løse kapasitetsutfordringer når UH blir en flaskehals, og hvordan imøtekomme UHs behov for forutsigbarhet når det kommer til fordeling av midler? Statsforvalteren har også gått aktivt inn og bistått enkelte UH, noe som hadde en forløsende effekt. Fordeling av statlige kompetansemidler gjøres ulikt i fylkene. Noen UH opplever det som utfordrende å være avhengige av at barnehageeierne engasjerer seg og ønsker å sette i verk barnehagebaserte kompetanseutviklingstiltak, da store deler av virksomheten deres knyttes til dette.

For at nettverksstyring skal fungere som organisering av utvikling av kompetanseutviklingstiltak, må noen forutsetninger være til stede: Statsforvalterens aktive tilrettelegging og koordinering, en understruktur av (regionale) kompetansenettverk som fungerer, systemets evne til å kartlegge regionens kompetansebehov, og

et UH som er adekvat organisert. Nettverkens funksjoner er både styring og kompetanseutvikling. Statsforvalteren har i Regional ordning ulike roller og funksjoner; fasilitator for nettverk og partnerskap, forvalter av kompetanseutviklingsmidler og oppsyn med barnehagemyndighetens ivaretagelse av barnehagenes kompetansebehov. Samtidig har nettverkene også en indirekte effekt, knyttet til bygging av læringskultur i feltet, og som arena for å utveksle erfaringer: Hva kan man forvente av UH, hvordan drive systematisk arbeid med kompetanseutvikling, hvordan drive ledelse for læring, hvordan skape god kvalitet, og hvordan får alle med på kompetanseheving.

4.4 Oppsummering

De individuelle kompetansetiltakene som er undersøkt synes å rekruttere godt med deltakere til tross for lite og praktisk økonomisk tilrettelegging fra barnehagenes side, og de vurderes som gode og undervisningspraksiskohærente av deltakerne der dette er undersøkt. Tiltakene ser dermed ut til å gi godt læringsutbytte til studenter med høye forventninger. Der vi har analysert studieplaner i lys av sentrale styringsdokumenter, finner vi noe variasjon mellom tilbyderne i hvor tett de følger opp disse dokumentene.

Det varierer i hvor stor grad barnehagene fungerer som gode læringsfellesskap, der de ansatte deltar i kollektive læringsprosesser. Mange interessenter stiller krav til barnehagen som lærings- og utviklingsarena, mens barnehageorganisasjonene kan betegnes som magre når det gjelder ressurser. Det er grunn til å stille spørsmål ved om den organisatoriske kapasiteten i barnehagene er stor nok til at de kan forventes å håndtere såpass tidskrevende arbeidsformer som barnehagebasert kompetanseutvikling.

Også barnehager med gode læringsfellesskap må håndtere stor spennvidde i faglig utgangspunkt når alle ansatte skal inkluderes i felles læringsprosesser. Fordeler med denne inkluderende måten å organisere læring på må vurderes i lys av ressursbruk (UH-personells kompetanse og tidsbruk) og utbytte og motivasjon hos de ansattgruppene som har høy utdanning fra før. Vi er dessuten usikre på om det er riktig og hensiktsmessig å sidestille barnehagebasert kompetanseutvikling og andre kollektive læringsprosesser som ikke gir formalisert kompetanse, med individuell, formell kompetanseheving i et system av karriereveger.

Styringssystemet understreker at det er barnehagens eier som er ansvarlig for personalets kompetanseutvikling, og part i samarbeidet med UH i Regional ordning. Dermed får eiers egen organisatoriske kapasitet og/eller allianser med andre i arbeidet med kartlegging av eget kompetansebehov, stor betydning. Innføringen av Regional ordning representerer et brudd med tidligere praksis og utbredte forståelser av samhandlingen mellom barnehager og høgskoler/universiteter. Vi dokumenterer organisatorisk stivhengighet i UH-sektoren, som hemmer framveksten av de partnerskapene kompetansestrategien beskriver. Statsforvalteren synes å være en viktig "katalysator" i arbeidet med institusjonell endring hos de involverte partnerne i Regional ordning, også overfor UH. Nettverkene i Regional ordning må forstås både som styring/metastyring, partnerskapsarena og bidragsyter til lokal og regional læringskultur på tvers av roller, kommuner og barnehager.

5 Konklusjoner og råd fra følgeforskerne

I dette kapitlet samler vi trådene fra sammenstillingen og drøftingen av funn til nå i følgeevalueringen av kompetansestrategien. Vi trekker fram det vi mener har vært gode grep i strategien Kompetanse for fremtidens barnehage for å støtte opp under kompetanseutvikling i sektoren. Vi presenterer også noen systemiske utfordringer, og bidrar med et knippe kritiske spørsmål og råd for utviklingen av videre strategier.

5.1 Gode grep

Vi sitter igjen med et inntrykk av at de fleste deltakerne, slik det kommer fram av deltakerundersøkelsene, er godt fornøyd med å delta i kompetanseutviklingstiltakene og at de individuelle tiltakene støtter opp under strategiens mål. Å satse på læring i fellesskap og langsiktige kompetanseutviklingsprosjekt i barnehagene gjennom barnehagebasert kompetanseutvikling er basert på et læringssyn som vi anser tilpasset en barnehagesektor blant annet er preget av taus kunnskap. Det samme kan sies om kompetanseelementene som er virksomme i barnehagen. En god barnehagepraksis består av en rekke kompetanseelementer. Formell kunnskap og teori er en viktig del, men ikke den eneste. Etiske, holdningsmessige og erfaringsmessige kompetansekomponenter er også viktige å utvikle. Her mener vi at barnehagebasert kompetanseutvikling med vekt på kollektive refleksjoner og veiledning er egnede metoder.

Selv om nettverksstyring har noen svakheter og hviler på en del forutsetninger, mener vi likevel på et mer overordnet nivå at Regional ordning støtter opp under strategien på en god måte. Organisering i nettverk skaper nye koblinger mellom aktører, både på samme nivå og på tvers av nivåer og roller. Deltakelse i nettverk har både en disiplinerende og en lærende side. Vi mener at Regional ordning og nettverksstyringen ordningen representerer kan bidra til et økt læringstrykk i sektoren. Dette skjer blant annet ved at UH kobles tettere til aktører fra barnehageorganisasjonen, og gjennom at eierleddet mobiliseres. Samarbeid med eksterne partnere, og ansvarliggjøring og synliggjøring av kompetansearbeidet utover barnehageorganisasjonens grenser kan bidra til mer profesjonalisert og strukturert kompetanseutviklingsarbeid og til det omtalte læringstrykket. Læringskollektivet blir på denne måten utvidet ut over barnehagens organisasjonsgrense, samtidig som de interne kompetanseutviklingsprosessene skal løpe. Dette kan også sees på som et sterkere styringstrykk på barnehagene, et styringstrykk som baserer seg på barnehagenes aktive deltakelse.

5.2 Nok organisatorisk kapasitet

Det første punktet vi ønsker å rette oppmerksomheten mot er den gjentakende utfordringen knyttet til spørsmål om kapasitet. En rekke forskningsrapporter (Haugset et al. 2019, Ljunggren et al, 2017, Østrem et al., 2009) problematiserer barnehagenes organisatoriske kapasitet for å håndtere krav om kompetanseutvikling som denne strategien representerer.

Dette omhandler også de arbeidsformene, i særdeleshet barnehagebasert kompetanseutvikling, som strategien legger opp til. Vi pekte tidligere på at dette er et kompetanseutviklingstiltak som er godt tilpasset barnehagenes kompetansestruktur. Samtidig kan nettopp den kollektive læringen som denne arbeidsformen representerer, bli en akilleshæl for tiltaket. Barnehagebasert kompetanseutvikling fordrer et velfungerende, kollektivt læringsmiljø i barnehagen. De strukturelle betingelsene for å lykkes med å utvikle slike læringsmiljø må adresseres tydeligere - har barnehagene tilstrekkelig med kapasitet for å realisere barnehagebasert kompetanseutvikling?

Dette spørsmålet må ses i lys av det helhetlige eksterne trykket som legges på barnehagene, i form av et mangfold av oppgaver og krav. Her kan vi blant annet nevne økte krav om foreldremedvirkning og det trykket nye foreldreskap representerer, en mer styrende rammeplan, endringer i barnehageloven om mobbing, og ikke minst det nye kompetanseløftet for barn med særskilte behov. Det siste året har også

pandemien lagt ytterligere press på barnehagene. Vi oppfordrer Utdanningsdirektoratet til å se disse styringskravene i sammenheng med hverandre, og vurdere hvilke organisatoriske kapasiteter de samlet sett krever.

5.3 Reelle karriereveger

Et annet punkt vi mener bør adresseres er forholdet mellom karriereveger og utdanningsveger. Det kommer ikke tydelig fram hva man mener med en karriereveg. Vi mener at en karriereveg må forstås som de mulighetene arbeidstakeren har til å endre stilling, fortrinnsvis i oppadgående retning. I barnehagesektoren er slike karriereveger tett koblet til stillingskategorier og formell utdanning. Det er ikke mulig å ta en doktorgrad i barnehagekunnskap med kun et fagbrev som formalisert kompetanse. Vi finner at flere av tiltakene fungerer som utdanningsveger og kompetanseutviklingsveger, uten at de nødvendigvis representerer noen karriereveg. De leder ikke til andre stillinger.

Det ligger også til styrer å klare å utnytte kompetanse som ansatte utvikler individuelt, med nye oppgaver eller økt ansvar, og dette blir da en forutsetning for at den ansatte skal få utbytte av kompetansehevingen.

Noen av tiltakene som inngår i utdanningsvegene er også av kollektiv karakter, og det er grunn til å spørre om hvordan dette påvirker motivasjonen for å delta. Kan deltakelse i barnehagebasert kompetanseutvikling formaliseres på noe vis, slik at de i det minste kan fremme den enkeltes vertikale mobilitet?

5.4 Hvem får hevet kompetansen sin?

Et tredje punkt vi mener må adresseres er spørsmål om hvilke ansattgrupper som får hevet kompetansen sin gjennom de ulike tiltakene som her er evaluert. Vi har sett på en rekke individuelle tiltak i strategien, som representerer kompetanseløft for ansatte med ulik utdanningsbakgrunn. Det kollektivt innrettede tiltaket Barnehagebasert kompetanseutvikling tildeles imidlertid størsteparten av de statlige kompetanseutviklingsmidlene som kanaliseres til barnehagesektoren. Vår vurdering er at disse midlene i stor grad er rettet mot å løfte ansattgrupper med ingen eller lav formell kompetanse. Ved første øyekast er Regional ordning derfor eksplisitt “bunntungt”.

Samtidig kan ordningen også sies å ha et implisitt krav om kompetanseheving for ledernivået. Kunne dette vært gjort mer eksplisitt? Spørsmålet om hvem som får hevet kompetansen sin henger også sammen med barnehagenes evne til og kunnskap om kompetansekartlegging, og lederes evne til å drive utadrettet ledelse i skjæringsfeltet mellom organisasjonens og nettverkets interesse (B. Ljunggren, 2021; B. Ljunggren, Moen, K. H., 2021).

Vi stiller også spørsmål om UHs og fylkeskommunenes rolle i Regional ordning, og oppgavefordelingen dem imellom. Fylkeskommunen har ingen eksplisitt rolle i Regional ordning, men skal som før samarbeide med Statsforvalter i yrkesopplæringsnemda ved behov. UH kan ende opp med å drive kollektiv kompetanseutvikling til en ansattgruppe med svært ulik formell kompetanse, og vi spør om dette er en villet situasjon.

Oppsummert vil vi konkludere med at det over tid og gjennom evalueringen av tiltakene tegner seg et bilde av en sektor som i økende grad profesjonaliserer egen kompetanseutvikling for å imøtegå eksterne forventninger og styringskrav om kvalitetsutvikling. Disse endringene medfører økte krav til hver enkelt ansatt om å være villig til å ta del i kontinuerlige lærings- og utviklingsprosesser. Dette fordrer en bevissthet om hvem som rekrutteres til arbeid i denne sektoren – lærings- og endringsvillige kandidater. Samtidig må kompetanseutviklingstiltakene representere reelle karrieremuligheter og rammebetingelser for godt ledede læringsprosesser- både individuelt og kollektivt.

Litteraturliste

- Birkeland, N. R., Cameron, D. L., Aasebø, T. S., & Wergeland-Yates, M. (2019). Kunnskapsdeling i Arbeidsplassbasert barnehagelærerutdanning. *Uniped*, 42(3), 319-334. doi:10.18261/issn.1893-8981-2019-03-07 E
- Børve, E., Søråunet, G. A., & Selmer-Olsen, M. (2020). Arbeidsplassbasert barnehagelærerutdanning: studenters erfaringer med veiledning under studiet. *Nordisk tidsskrift for utdanning og praksis*, 14(1), 90-103. doi:10.23865/up.v14.2063
- Gotvassli, K.-Å. (2013a). *Boka om ledelse i barnehagen*: Universitetsforlaget.
- Gotvassli, K.-Å. (2013b). *Strategisk kompetanseutvikling i barnehagen*. Oslo: Cappelen Damm akademisk.
- Greve, A. J., Turid Thorsby (2018). Barnehagens brede samfunnsmandat. . In S. Østrem (Ed.), *Barnehagen som samfunnsinstitusjon*: Cappelen Damm Akademisk.
- Haugset, A. S., Ljunggren, E. B., Caspersen, J., Fagerholt, R. A., Franck, K., Lorentzen, R., . . . Sivertsen, H. (2019). *Følgeevaluering av Kompetanse for fremtidens barnehage. Delrapport 4*. (TFoU-rapport 2019:5.). Steinkjer
- Haugset, A. S., Osmundsen, T., Caspersen, J., Haugum, M., & Ljunggren, B. (2016). *Følgeevaluering av kompetansestrategien Kompetanse for framtidens barnehage. Delrapport 1: Implementering av strategien*. (TFoU-rapport 2016:9).
- Haugum, M., Ljunggren, B., Osmundsen, T., Caspersen, J., Franck, K., Lorentzen, R., & Haugset, A. S. (2017). *Evaluering av Kompetanse for framtidens barnehage. Delrapport 2* (TFoU-rapport 2017:9). Steinkjer
- Janninger, L. T. I. (2020). *Ledelse er svaret, men hva er problemet? En diskursanalyse av meldinger til Stortinget i perioden 2006-2019*. Dronning Mauds Minne Høgskole,
- Kunnskapsdepartementet. (2017a). Forskrift om rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver. Retrieved from <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2017-04-24-487>
- Kunnskapsdepartementet. (2017b). Kompetanse for fremtidens barnehage. Revidert strategi for kompetanse og rekruttering 2018–2022. 26.
- Ljunggren, B. (2021). Nettverksstyring og utadrettet ledelse - et maktperspektiv. In B. L. I.W. Iversen, K.H. Moen (Ed.), *Utadrettet barenhageledelse*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Ljunggren, B., Moen, K. H., Seland, M., Naper, L. R., Fagerholt, R. A., Leirset, E., & Gotvassli, K.-Å. (2017). *Barnehagens rammeplan mellom styring og skjønn - en kunnskapsstatus om implementering og gjennomføring med videre anbefalinger. Rapport 2/2017*. Trondheim: Dronning Mauds Minne høgskolen.
- Ljunggren, B., Moen, K. H. (2021). Meningsskapende lederpraksiser i møte med ytre krav og forventninger. In L. Iversen, Moen (Ed.), *Utadrettet barnehageledelse*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Naper, L. R., Caspersen, J., Franck, K., Haugset, A. S., Ljunggren, B., Lorentzen, R., & Osmundsen, T. (2018). *Følgeevaluering av Kompetanse for framtidens barnehage. Delrapport 3*. . Steinkjer
- Os, E. H., Henrik. (2020). *RApport om barnehagefaglig grunnkompetanse - Man tager hva man haver*. Oslo:
- Sivertsen, H., Ljunggren, B., & Janninger, L. (2020). *Følgeevaluering av Kompetanse for fremtidens barnehage* (TFoU-rapport 2020:11). Steinkjer:
- Stigberg-Jamt, R. (2014). *Gode resultater er blitt bedre?*
- Tornes, K. (Ed.) (2012). *Evaluering i teori og praksis*. Trondheim: Akademika forlag.
- Utdanningsdirektoratet. (2017). *Rammeplan for barnehagen, innhold og oppgaver*. Oslo: Utdanningsdirektoratet Retrieved from <https://www.udir.no/globalassets/filer/barnehage/rammeplan/rammeplan-for-barnehagen-bokmal2017.pdf>
- Wenger, E. (2011). Communities of practice: A brief introduction.
- Østrem, S., Bjar, H., Føsker, L. R., Hogsnes, H. D., Jansen, T. T., Nordtømme, S., & Tholin, K. R. (2009). *Alle teller mer. En evaluering av hvordan Rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver blir innført, brukt og erfart. Rapport 1/2009*. Tønsberg: Høgskolen i Vestfold.



Teknologi for et bedre samfunn

www.sintef.no