



**Trøndelag Forskning og Utvikling**

Trøndelag R & D Institute

# Følgeevaluering av Kompetanse for fremtidens barnehage

## Delrapport 4

Anne Sigrid Haugset  
Elin Birgitte Ljunggren  
Joakim Caspersen  
Randi Ann Fagerholt  
Karianne Franck  
Ranveig Lorentzen  
Ida Camilla Løe  
Siri Mordal  
Håkon Sivertsen

**TFoU-rapport 2019:5**

Tittel : Følgeevaluering av Kompetanse for fremtidens barnehage.  
Delrapport 4

Forfatter(e) : Anne Sigrid Haugset ,Elin Birgitte Ljunggren, Joakim  
Caspersen, Randi Ann Fagerholt, Karianne Franck, Ranveig  
Lorentzen, Ida Camilla Løe, Siri Mordal, Håkon Sivertsen

TFoU-rapport : 2019:5

ISBN : 978-82-7732-289-6

ISSN : 0809-9642

Prosjektnummer : 2673

Oppdragsgiver : Utdanningsdirektoratet

Kontaktperson : Maria Bakke Orvik, Utdanningsdirektoratet

Prosjektleder : Håkon Sivertsen, Trøndelag Forskning og Utvikling

Medarbeider(e) : Anne Sigrid Haugset, Joakim Caspersen, Randi Ann Fagerholt,  
Karianne Franck, Birgitte Ljunggren, Ranveig Lorentzen, Siri  
Mordal, Ida Camilla Løe og Håkon Sivertsen

Sammendrag : Delrapport fire i følgeevalueringen av Kompetanse for  
fremtidens barnehage har analyserer utdannings-  
institusjonenes studie- og emneplaner for lederutdanning,  
samt beskriver hvor langt de ulike fylkene har kommet i  
etablering av regional ordning for kompetanseutvikling i  
barnehagen. Alle fylker blir beskrevet generelt og fem fylker  
har grundige casebeskrivelser. Rapporten peker på rolle og  
mandatforståelse, UH-institusjonenes arbeid, samt sentrale  
spørsmål til ordningen og dens videre utvikling.

Emneord : Kompetansestrategi, regional ordning, lederutdanning for  
styrere

Dato : Mai 2019

Antall sider : 145

Status : Offentlig.

Utgiver : Trøndelag Forskning og Utvikling AS  
Postboks 2501, 7729 STEINKJER  
Telefon 74 13 46 60

## FORORD

Denne rapporten er fjerde del av følgeevalueringen av strategien «Kompetanse for fremtidens barnehage». Strategien startet i 2014 med en varighet frem til 2020. I 2017 ble den revidert og har nå en varighet til 2022. De tre tidligere delrapportene har omhandlet implementering av strategien, vurdering av ulike studietilbud, arbeidsplassbasert barnehagelærerutdanning, barnehagebasert kompetanseutvikling og individuelle tiltak rettet mot assistenter og fagarbeidere.

Delrapport fire inneholder en analyse av studie- og emneplaner for lederutdanning for styrere, en kartlegging av etableringen av Regional ordning for kompetanseutvikling for barnehagene i fylkene, en studie av fem casefylker og deres forståelse av rolle, mandat og oppgavefordeling, samt UH-sektorens rolle i Regional ordning. Rapporten gir et øyeblikksbilde i en stadig pågående prosess med å etablere ordningen.

Følgeevalueringen gjennomføres av et team bestående av Joakim Caspersen og Siri Mordal fra NTNU samfunnsforskning, Birgitte Ljunggren, Ranveig Lorentzen og Karianne Frank fra Dronning Mauds Minne Høgskolen og Anne Sigrid Haugset, Håkon Sivertsen, Randi Ann Fagerholt og Ida Camilla Løe fra Trøndelag Forskning og Utvikling. Anne Sigrid Haugset har hatt redaktøransvar for delrapport 4.

Steinkjer, mai 2019

Håkon Sivertsen

prosjektleder

**INNHOLD**

	side
FORORD	i
INNHold	ii
FIGURLISTE	v
TABELLER	vi
SAMMENDRAG	vii
ENGLISH SUMMARY	xi
1. Innledning	16
1.1 Oppdraget i 2019	16
1.2 Rapportens struktur og innhold	17
2. Datagrunnlag og metode	18
2.1 Studie- og emneplaner for Lederutdanning for styrere	18
2.2 Etablering av Regional ordning for kompetanseutvikling i barnehagen	19
Det er gjort telefon	19
2.2.1 Valg av casefylker	19
2.2.2 Datamateriale fra hvert casefylke	20
2.2.3 Deltakelse på Fylkesmannssamling	22
2.2.4 Data fra Spørsmål til Barnehage-Norge 2018	22
3. Analyse av studie- og emneplaner for Lederutdanning for styrere.	23
3.1 Lederutdanning for styrere	23
3.1.1 Studieplananalysen	23
3.2 Barnehagen som lærende organisasjon – Ledelse av utvikling og endring.	24
3.2.1 Felles mål	25
3.3 Utviklingsarbeid i egen barnehage	26
3.4 Kompetansekartlegging og kompetansebehov i barnehagen.	27
3.5 Ansattes kompetanse og kompetanseutvikling	29
3.6 Veiledning av ansatte	30
3.7 Oppsummering	32
4. Regional ordning for kompetanseutvikling i barnehagen: Fylkesvise strukturer for samarbeid	34
4.1 Om Regional ordning for kompetanseutvikling i barnehagen	34
4.2 Strukturene som er etablert i hvert fylke	35
4.2.1 Troms og Finnmark	36

4.2.2	Nordland	40
4.2.3	Trøndelag	43
4.2.4	Møre og Romsdal	45
4.2.5	Innlandet	47
4.2.6	Vestfold og Telemark	51
4.2.7	Viken	53
4.2.8	Oslo	56
4.2.9	Agder	59
4.2.10	Rogaland	62
4.2.11	Vestland	64
4.3	Oppsummering	67
5.	Etablering og forankring i casefylkene	69
5.1	Finnmark	69
5.1.1	Bakgrunn og tidligere strukturer	69
5.1.2	Forankring og etablering av samarbeidsforum	70
5.1.3	De regionale samarbeidskontorene (RSK)	73
5.1.4	Representasjon av private barnehageeiere	74
5.1.5	Oppsummering	76
5.2	Trøndelag	76
5.2.1	Bakgrunn og tidligere strukturer	76
5.2.2	Forankringsprosess	77
5.2.3	Kompetansenettverkene	80
5.2.4	Representasjon av private barnehageeiere	83
5.2.5	Oppsummering	84
5.3	Hedmark	84
5.3.1	Bakgrunn og tidligere strukturer	84
5.3.2	Forankringsprosess	86
5.3.3	Forskningsprosjektet i Kultur for læring	87
5.3.4	Regionnettverkene	88
5.3.5	Representasjon av private barnehageeiere	89
5.3.6	Oppsummering	90
5.4	Viken	90
5.4.1	Bakgrunn og tidligere strukturer	90
5.4.2	Viken-modellen	91
5.4.3	Forankringsprosess	93
5.4.4	De tematiske arbeidsgruppene	95
5.4.5	Representasjon av private barnehageeiere	97
5.4.6	Oppsummering	98
5.5	Vestland (Hordaland)	99
5.5.1	Bakgrunn og tidligere strukturer	99
5.5.2	Forankringsprosess	99
5.5.3	Forståelse av oppdraget	101

5.5.4	Representasjon av private barnehageeiere	102
5.5.5	Oppsummering	103
6.	Mandat, roller og oppgaver i casefylkene	105
6.1	Både nye og gamle strukturer	105
6.1.1	Romslige føringer til Fylkesmennene	105
6.1.2	Variasjon i strukturer i casefylkene	106
6.2	Representasjon av private barnehageeiere	107
6.2.1	Delte meninger i private barnehager	107
6.2.2	Tre modeller for representasjon	109
6.2.3	Private eiere – hvem er de?	111
6.3	Kompetansekartlegging, analyse og prioriteringer	113
6.3.1	Eiers oversikt over barnehagenes kompetansebehov	113
6.3.2	Strategier for kompetansekartlegging	115
6.3.3	Prioritering av midler: Til alle, eller de som trenger det mest?	116
6.4	Aktørenes rolleforståelser	117
6.4.1	Fylkesmannen: Aktiv fortolkning og tilrettelegging	118
6.4.2	Private eiere: Representasjonsutfordringer	119
6.4.3	Kommunene: Eier- og myndighetsrollen flyter sammen	120
6.5	Kommunene og Regional ordning som styringsverktøy	122
6.6	Oppsummering	124
7.	Regional ordning og UH-institusjonene	127
7.1	Samhandling med UH i casefylkene	127
7.2	Det mest nyskapende i Regional ordning?	128
7.3	Regional ordning i møte med UH-sektorens virkemåter og logikker	130
7.3.1	Utfordringer i UH-sektoren	130
7.3.2	Nye roller og fordeling av risiko	132
7.3.3	Kompetanseflyten begge veier	134
7.4	Oppsummering	136
8.	Noen sentrale spørsmål om Regional ordning	137
8.1	Fylkesvise forskjeller - problem eller ressurs?	137
8.2	Hvordan sikre god, privat representasjon?	138
8.3	En forutsetning at lokal UH makter oppgaven?	139
8.4	Hvem blir «innenfor og utenfor»?	140
8.4.1	Sametinget	141
8.4.2	Statped	142
	LITTERATURLISTE	144

**FIGURLISTE**

Figur	side
Figur 4-1: Kartet viser Troms og Finnmark med inndeling i kompetansenettverk. Kartgrunnlag: GeoNorge.no	36
Figur 4-2: Troms, opprinnelige nettverk og deltagere i regionalt samarbeidsforum	37
Figur 4-3: Finnmark, opprinnelige samarbeidsmåter og deltagere i regionalt samarbeidsforum	39
Figur 4-4: Kartet viser Nordland med inndeling i kompetansenettverk. Kartgrunnlag: GeoNorge.no	40
Figur 4-5: Nordland, opprinnelige samarbeidsmåter og deltagere i regionalt samarbeidsforum	42
Figur 4-6: Kartet viser Trøndelags ti kompetansenettverk. Kartgrunnlag: GeoNorge.no	43
Figur 4-7: Trøndelag, opprinnelige nettverk og deltagere i regionalt samarbeidsforum	44
Figur 4-8: Kartet viser Møre og Romsdals fire regionale kompetansenettverk. Kartgrunnlag: GeoNorge	45
Figur 4-9: Møre og Romsdal, opprinnelige nettverk og deltagere i regionalt samarbeidsforum	46
Figur 4-10: Kartet viser nye Innlandets kompetansenettverk. Kartgrunnlag: GeoNorge.no	47
Figur 4-11: Hedmark, opprinnelige nettverk og struktur på Oppvekstforum	49
Figur 4-12: Oppland, opprinnelige nettverk og deltagere i regionalt samarbeidsforum	50
Figur 4-13: Kartet viser nye Vestfold og Telemark. Kartgrunnlag: GeoNorge.no	51
Figur 4-14: Vestfold og Telemark, opprinnelige nettverk og deltagere i regionalt samarbeidsforum	52
Figur 4-15: Kartet viser nye Viken. Kartgrunnlag: GeoNorge.no	53
Figur 4-16: Viken, oversikt over arbeidsgrupper og organisering av regionalt samarbeidsforum	56
Figur 4-17: Oslo, oversikt over arbeidsgrupper og organisering av samarbeidsforum.	58
Figur 4-18: Kartet viser nye Agder med fem regionale nettverk. Kartgrunnlag: GeoNorge.no	59
Figur 4-19: Agder, oversikt og foreløpig organisering av regionalt samarbeidsforum	60
Figur 4-20: Kartet viser Rogaland med tre kompetansenettverk. Kartgrunnlag: GeoNorge.no	62
Figur 4-21: Rogaland, opprinnelige samarbeidsmåter og deltagere i regionalt samarbeidsforum	63

Figur 4-22:	Kartet viser nye Vestland med ti kompetanseregioner. Kartgrunnlag: GeoNorge.no	64
Figur 4-23:	Vestland, opprinnelige samarbeidsmåter og struktur på samarbeidsforum	66
Figur 5-1:	Oversikt over strukturene i Regional ordning i Viken. Kilde: Fylkesmannen i Oslo og Viken.	92
Figur 5-2:	Oversikt over ansvar og oppgaver for de fire ulike nivåene i Regional ordning Vestland.	101
Figur 6-1:	Barnehagemyndighetens svar på hvor god oversikt de mener å ha over kompetansebehov i henholdsvis kommunale og private barnehager. Prosent. (N=309)	114

## TABELLER

Tabell		side
Tabell 2-1:	Oversikt over informanter i hvert casefylke	21
Tabell 7-1:	Oversikt over hovedtrekk i casefylkenes modeller for samarbeidet med UH-institusjonene i Regional ordning.	128



## SAMMENDRAG

Dette er den fjerde rapporten fra følgeevalueringen av strategien Kompetanse for fremtidens barnehage, med Utdanningsdirektoratet som oppdragsgiver. Rapporten tar for seg to tema: Innholdet i utdanningen Lederutdanning for styrere i barnehagen, som er et av kompetansetiltakene i strategien, og etableringen av Regional ordning for kompetanseutvikling i barnehagen i fylkene. Hovedvekten av rapporten er viet til analysen av etableringen av Regional ordning. Det er nødvendig å påpeke at datamaterialet tar pulsen på Regional ordning midt i etableringen og viser dermed et bilde av ordningen slik den ser ut i de ulike fylkene per mars 2019. Arbeidet med etableringen av ordningen er i stadig utvikling og på ingen måte ferdig.

## Datagrunnlag

Rapporten bygger på følgende datamateriale:

- Analyse av studie- og emneplaner for Lederutdanning for styrere i barnehagen hos åtte tilbydere av utdanningen.
- Telefonintervjuer med samtlige Fylkesmannsembeter ved personen som har ansvar for Regional ordning.
- Casestudier i fylkene Finnmark, Trøndelag, Hedmark, Viken og Vestland (Hordaland) om etablering av Regional ordning for kompetanseutvikling i barnehagen. Datamaterialet fra casestudiene inkluderer i alt 27 intervjuer med representanter i regionale samarbeidsforum, dokumenter som er produsert i forbindelse med etableringen av Regional ordning og notater fra deltakelse på to møter i to fylker.
- Notater fra deltakelse på cafedialoger på Utdanningsdirektoratets fylkesmannssamling 5.-6. februar samt data fra Spørsmål til Barnehage-Norge 2018 (Fagerholt et al. 2019) er benyttet som supplerende datamateriale.

## Lederutdanning for styrere i barnehagen

Resultatene fra dokumentanalysen av studie-/emneplaner i lederutdanning for styrere viser at alle tilbyderne vektlegger kompetanse i å lede, endre og utvikle barnehagen som organisasjon. Det overordnede blikket på barnehagen som en lærende organisasjon og endring og utviklingsarbeid kommer med andre ord tydelig frem i planene. Presiseringsnivået i planene for hva det innebærer kan derimot sies å variere mellom tilbyderne. I denne analysen har fokus vært spesielt rettet mot styrers arbeid med de ansatte, i form av 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. På dette nivået skiller tilbyderne sine studie-/emneplaner seg fra hverandre. Dokumentanalysen viser at det i stor grad er de samme tilbyderne som skiller seg ut ved at planene i liten grad presiserer, utdyper og eksplisitt fokuserer på kompetanseutvikling og veiledning av ansatte. Kravspesifikasjonen peker på at

Arbeidsplassbasert utviklingsarbeid i egen barnehage skal gjennomføres i løpet av utdanningen, men for halvparten av de åtte tilbyderne er det uklart utfra studie-/emneplanene hvorvidt tilbyderne imøtekommer dette.

## **Etablering og organisering av Regional ordning i fylkene**

Regional ordning er fortsatt under etablering og denne rapporten blir i så måte et øyeblikksbilde. Medio mars 2019 er det etablert regionale ordninger i samtlige fylker, og de regionale samarbeidsforumene har konstituert seg og hatt sine oppstartsmøter. I alt er det etablert 13 regionale samarbeidsforum. To av de nye fylkene som etableres fra 2020 (Troms og Finnmark og Innlandet) har valgt å etablere to parallelle ordninger innen samme fylke. Med unntak av Oslo og Viken, som har valgt tematiske understrukturer, bygger Regional ordning på geografiske underregioner i hvert fylke og representasjon til samarbeidsutvalget gjennom disse.

Føringene for Regional ordning var relativt romslige, og Fylkesmennene har brukt dette handlingsrommet aktivt. Blant de fem fylkene vi har studert nærmere er det stor variasjon i hvor tungt Regional ordning hviler på tidligere etablerte strukturer i fylket. I et fylke har en bevisst valgt å se bort fra eksisterende nettverk og starte med nye kort, mens et annet har sluset Regional ordning mer eller mindre direkte inn i et eksisterende samhandlings- og forskningsprosjekt. I fylkene der man har etablert nye strukturer er det brukt til dels mye tid ressurser på forankringsprosesser. Dette har også ført til forskjeller i hvor raskt ordningen kom på plass. Det er også variasjon i organisering av og arbeidsformer i de regionale (eller tematiske) kompetansenettverkene på nivået under samarbeidsforum. Et av fylkene ønsker å delegere fordelingen av statlige kompetansemidler til barnehagebasert kompetanseutvikling til de regionale nettverkene.

## **Regional ordning og private barnehageeiere**

Et fylke har valgt bort direkte representasjon av private barnehageeiere i samarbeidsforum, til fordel for en modell der de regionale representantene ivaretar både private og kommunale barnehagers interesser. I de øvrige casefylkene er private barnehageeiere representert gjennom PBL eller ved PBL og utplukkede lokale private eiere. Regional ordning med sine føringer om at private barnehageeiere skal være representert i samarbeidsforum møter en veletablert praksis der barnehagemyndigheten kommunene har ivaretatt både kommunale og private barnehager på kompetanseutviklingsområdet. Mange informanter understreker at dette er viktig spesielt for små, enkeltstående barnehageeiere. Det er fordeler og ulemper ved alle de tre modellene for representasjon av private eiere som benyttes:

- PBL representerer sine medlemmer, men mangler lokale strukturer for representasjon

- Private eiere utenfor PBL-systemet har lokal tilhørighet, men mangler representasjonsstrukturer, i alle fall ut over egen kommune eller kompetansenettverk
- representasjon gjennom kommunene ivaretar også eiere med små ressurser, men gjør private eiere avhengig av kvaliteten på barnehagemyndighetens arbeid.

## **Fylkesvis variasjon**

Fylkene har tolket føringen om at Regional ordning skal bidra til et likeverdig barnehagetilbud av høy kvalitet til alle barn ulikt. I noen fylker retter de innsatsen og kompetansemidlene mot de antatt svakeste og mest sårbare barnehagene, mens en i andre fylker åpner for at alle barnehager skal få noe av midlene for å forbedre seg. Det pekes på at det kan være nødvendig å gå aktivt inn og hjelpe, støtte og oppmuntre barnehageeiere til å søke kompetanseutvikling gjennom Regional ordning, fordi en antar at de svakeste barnehagene trenger dette. Fylkene har også forskjellig tilnærming til hvordan en skal kartlegge kompetansebehovene i barnehagene: Skal behovene dokumenteres ved hjelp av kartleggingsverktøy som gir sammenlignbare data, eller skal barnehagemyndigheten i hver kommune bruke sitt skjønn og kjennskap til sektoren? I hvor stor grad skal en oppfordre til bruk av felles verktøy på tvers av barnehager, kommuner og kompetansenettverk?

## **Uklare kommunale roller i kompetanseutviklingsarbeid**

I kommunene er forholdet mellom rollen som barnehageeier og som kommunal barnehagemyndighet noe uklart når det gjelder arbeidet med kompetanseutvikling. Er man kommunal eier eller barnehagemyndighet når f. eks når man leder et styrernettverk på tvers av eierskap, og aktivt oppmuntrer barnehager som trenger det til å søke med kompetanse? Denne rolle-uklarheten tar kommunale representanter med seg også inn i Regional ordning, noe som bidrar til at det føles uklart hvem man egentlig representerer i samarbeidsforumet. Kommunene har tidligere forvaltet de statlige kompetansemidlene i egen kommune innenfor føringene fra Fylkesmannen. Noen av dem uttrykker at de mener dette var et godt system som Regional ordning nå utfordrer.

## **Samhandlingen med lokale UH-institusjoner**

Det er stor variasjon mellom casefylkene både i hvor utviklet modellene for samarbeid med de lokale UH-institusjonene er, og hvordan disse modellene ser ut. Det er også variasjoner i hvor god og tett samhandlingen mellom lokal UH og barnehagesektoren i fylkene var i utgangspunktet. I et fylke drar en med seg tidligere samarbeidsproblemer inn i Regional ordning. I andre fylker drar man nytte av svært gode relasjoner. Samarbeidet med UH oppleves som nyskapende og krevende, både av UH-sektoren selv og blant aktører i barnehagesektoren. Det forstås som en justering av kursen bort fra både bestilte oppdrag og fra utdanninger og UH-initierte FoU-prosjekter.

Regional ordning forutsetter at lokal UH har relevant kompetanse, kapasitet og risikovilje, og er en aktiv partner i samarbeidet om å utvikle kompetansetiltak. Det trengs kompetanse både på prosessveiledning og barnehagefaglige tema. Noen av informantene våre stiller spørsmålstegn ved «sine» UH-institusjoners prosessuelle kompetanse, og enkelte har dårlig erfaring med samarbeidet. Fra UH-institusjonenes side er det et viktig poeng å sikre samhandlingsmodeller som hjelper dem å planlegge og reduserer risikoen de må ta for komme i posisjon til å bidra i Regional ordning.

Datamaterialet vårt viser at det ikke er sikkert at de samme personene i UH skal jobbe med kompetanseheving i barnehagene og undervise studenter på barnehagelærerutdanningen. Modellene for overføring av kompetanse om praksisfeltet inn til barnehagelærerutdanningen er i liten grad utviklet ennå.

### **Sentrale spørsmål til Regional ordning**

Rapporten trekker frem noen spørsmål som vi anser som sentrale i den videre utviklingen av regional ordning.

- De fylkesvise forskjellene i hvordan Regional ordning er etablert og hvilken form arbeidet får er store. Er disse forskjellene med på å sikre god, lokal tilpasning, og kan de bidra med å nå målet om å gi et likeverdig tilbud av høy kvalitet til alle barn?
- Bør den direkte representasjonen av private barnehageeiere i regionale samarbeidsfora utvikles ved at PBL etablerer regionale organisasjonsstrukturer, ved at private eiere utenfor PBL-systemet får hjelp til å etablere regionale representasjonsstrukturer, eller begge deler?
- Hviler Regional ordning for tungt på forutsetninger om at alle de lokale UH-ene makter oppgavene de er tildelt, både faglig og organisatorisk, og har Fylkesmannen ressursene som skal til for å få UH-aktører på banen?
- Bidrar Regional ordning til at viktige aktører ekskluderes fra en viktig samhandlingsarena i sektoren, slik at bestemte perspektiver ikke ivaretas godt nok?

## ENGLISH SUMMARY

This is the fourth report from the formative evaluation of the strategy «Competence for the Future Kindergarten», on behalf of the Norwegian Directorate of Education and Training. The report addresses these two topics: The content of the education Leadership Education for Kindergarten Managers, which is one of the competence notes in the strategy, and the establishment of a Regional arrangement for competence development in the kindergarten in the counties. The main emphasis of the report is devoted to the analysis of the process of establishing a Regional Arrangement. It is necessary to point out that the data material takes the pulse on the process in the middle of the establishment, thus showing a picture of the Arrangement as it appears in the various counties as of March 2019. The establishment of the Regional Arrangement is constantly evolving and is in no way complete.

### Data sources

The report is based on the following data material:

- Analysis of study- and course plans for Leadership Education for Kindergarten Managers at eight providers of higher education.
- Telephone interviews with all County Governor's offices with the person in charge of the regional Arrangement.
- Case studies in the counties of Finnmark, Trøndelag, Hedmark, Viken and Vestland (Hordaland) on the establishment of a regional Arrangement for competence development in the kindergarten. The data material from the case studies includes a total of 27 interviews with representatives in regional cooperation forums, documents produced in connection with the establishment of the Regional Arrangement and notes from participation in two meetings in two counties.
- Notes from participation in café dialogues at the Norwegian Directorate of Education's county councils meeting 5th-6th. February, and data from Questions for Kindergarten Norway 2018 (Fagerholt et al. 2019) have been used as supplementary data material.

### Leadership education for managers in kindergarten

The results of the document analysis of course plans in Leadership education for managers in kindergarten show that all providers emphasize competence in managing, changing and developing kindergarten as an organization. In other words, the overall view of the kindergarten as a learning organization and change and development work is evident in the plans. However, the level of precision in the plans for what it entails may be said to vary between providers. In this analysis, the focus has been specifically on the leaders work with the employees, in the form of competence development, competence mapping, guidance and development work in their own kindergarten. These are areas that can be said to be elaborations or clarifications of what it means to

lead and develop a kindergarten as an organization. At this level, education providers separate their study / course plans apart. The document analysis shows that it is mainly the same providers that stand out in that their plans, to a small extent, clarify, elaborate and explicitly focus on competence development and guidance of employees. The requirement specification points out that Workplace-based Development Work in own kindergarten will be carried out during the education, but for half of the eight providers, it is unclear from the course plans whether the providers meet this demand.

## **Establishment and organization of regional arrangement in the counties**

Regional Arrangement is still being established and this report is thus a snapshot. In mid-March 2019, Regional Arrangement is established in all counties, and the regional cooperation forums have constituted themselves and had their start-up meetings. A total of 13 regional cooperation forums have been established. Two of the new counties that are established from 2020 (Troms and Finnmark and Innlandet) have chosen to establish two parallel arrangements within the same county. With the exception of Oslo and Viken, which have chosen thematic substructures, Regional Arrangement for geographical subregions in each county and representation for the cooperation committee is built up through these.

The guidelines for the Regional Arrangement were relatively spacious, and the county governors actively used this opportunity. Among the five counties we have studied more closely, there is great variation in how heavily Regional Arrangement rests on already established structures in the county. In one county, one has deliberately chosen to disregard existing networks to have a brand new start, while another has channelled the Regional Arrangement more or less directly into an existing collaboration and research project. In the counties where new structures have been established, a great deal of time has been spent on anchoring processes. This has also led to differences in how quickly the Arrangement was established. There is also variation in the organization and working methods in the regional (or thematic) competence networks at the level under the cooperation forum. One of the counties wants to delegate the distribution of state competence funds to Kindergarten-based competence development to the regional networks.

## **Regional Arrangement and private kindergarten owners**

One county has opted out of direct representation of private kindergarten owners in the regional cooperation forum, in favor of a model in which the regional representatives safeguard the interests of both private and municipal kindergartens. In the other cases, private kindergarten owners are represented through PBL alone or through PBL and selected local private owners. Regional Arrangement, with its guidelines that private kindergarten owners should be represented in the cooperation forum, meets a well-established practice in which the kindergarten authority has taken

care of both municipal and private kindergartens regarding competence development. Many informants emphasize that this is important, especially for small, single kindergarten owners. There are both advantages and disadvantages in all three models used for representation of private owners:

- PBL represents its members, but lacks local structures for representation
- Private owners outside the PBL system have local affiliation, but lack representation structures, at least beyond their own municipality or competence network
- Representation through the municipalities also safeguards owners with small resources, but makes private owners dependent on the quality of the kindergarten authority's work.

### **County-wise variations**

The counties have interpreted the guiding principle that Regional Arrangement will contribute to a high-quality, equal kindergarten offerings for all children differently. In some counties, they target their efforts and competence funds at the supposedly weakest and most vulnerable kindergartens, while they in other counties opens up for all kindergartens to get some of the funding. It is pointed out that it may be necessary to actively engage and assist, support and encourage kindergarten owners to seek competence development through the Regional Arrangement, as one believes that the weakest kindergartens need this. The counties also have different approaches to how to identify the competence needs of kindergartens: Should the needs be documented by means of mapping tools that provide comparable data, or should the kindergarten authority in each municipality use its discretion and knowledge of the sector? To what extent should one encourage the use of the same tools across kindergartens, municipalities and competence networks?

### **Unclear roles for the municipalities in competence development work**

In the municipalities, there is a somewhat unclear relation in their role as a kindergarten owner and as a municipal kindergarten authority when it comes to working with competence development. Are you a municipal kindergarten owner or a kindergarten authority when, for example, you are in charge of a cross ownership manager network, and actively encourage kindergartens that need it to apply for competence funding? This role uncertainty also brings municipal representatives into the Regional Arrangement, which makes it feel unclear who one really represents in the cooperation forum. The municipalities have previously managed the national funding in their own municipality within the guidelines from the county governor. Some of them express that they believe this was a good system that now is challenged by the Regional Arrangement.

## **The interaction with local University and higher education (UH) institutions**

There is a great deal of variation between the case counties, both how developed the models for collaboration with the local UH institutions are and how these models look. There are also variations in how good and close the interaction between the local UH and the kindergarten sector in the counties was in the first place. In one county earlier cooperation problems are drawn into the Regional Arrangement. Other counties benefit from very good relations. The collaboration with UH is perceived as innovative and demanding, both by the UH sector itself and among the stakeholders in the kindergarten sector. It is understood as an adjustment of the course away from both commissioned assignments and from education and UH-initiated R&D projects.

Regional Arrangement anticipates that local UH has relevant expertise, capacity and willingness to risk, and to be an active partner in the collaboration on developing competence measures. It needs expertise on both process guidance and kindergarten subjects. Some of our informants question the procedural competence of "their" UH institutions, and some have poor experience with the collaboration. From the UH institutions perspective, it is important to ensure interaction models that help them plan and reduce the risk they must take in order to be able to contribute in the Regional Arrangement.

Our data material shows that it is not certain that the same people at UH will work on competence measures in kindergartens and teaching students at the kindergarten teacher education. The models for transferring knowledge from the practice field to kindergarten teacher education have not yet been developed to any great extent.

### **Central issues for the Regional Arrangement**

The report highlights some questions that we consider to be central to the further development of the Regional Arrangement.

- The counties different approaches to how the Regional Arrangement is established and how work is planned are large. Are these differences helping to ensure good, local adaptation, and can they help achieve the goal of providing an equal, high quality kindergarten offer to all children?
- Should the direct representation of private kindergarten owners in regional cooperation forums be developed by PBL establishing regional organizational structures, by private owners outside the PBL system being helped to establish regional representation structures, or both?
- Does the Regional Arrangement rest too heavily on the assumptions that all the local UHs cope with the tasks they are assigned, both academically and organizationally, and does the County Governor have the resources needed to get UH actors engaged?



- Does the Regional Arrangement push important actors to be excluded from an important arena of interaction in the sector, so that certain perspectives are not adequately addressed?

# 1. INNLEDNING

Strategien *Kompetanse for fremtidens barnehage* ble i utgangspunktet etablert som en strategi for kompetanse og rekruttering for perioden 2014 til 2020. I 2017 ble strategien revidert i lys av innholdet i ny rammeplan for barnehager (Kunnskapsdepartementet, 2017a), og revidert strategi gjelder for perioden 2018-2022 (Kunnskapsdepartementet 2017b). Strategien følges opp av Trøndelag Forskning og Utvikling, NTNU Samfunnsforskning og Dronning Mauds Minne Høgskolen.

Evalueringen tar for seg de ulike kompetansetiltakene som omfattes av strategien og tema for de årlige rapporteringene bestemmes etter nærmere avtale med Utdanningsdirektoratet som oppdragsgiver. Den første rapporten (Haugset et al., 2016) hadde fokus på implementeringen av strategien, samt deltakerundersøkelser på *Arbeidsplassbasert barnehagelærerutdanning (ABLU)* og *Tilleggsutdanning i barnehagepedagogikk (TIB)*. I delrapport 2 (Haugum et al. 2017) ble deltakerundersøkelsene på ABLU og TIB repetert, samt at det ble rettet fokus på de fire kompetansehevingstiltakene *Barnehagebasert kompetanseutvikling*, *Barnehagefaglig grunnkompetanse*, *Fagbrev* og *Kompetansehevingstudier for assistenter og fagarbeidere*. Delrapport 3 (Naper et al. 2018) fokuserte på kompetansehevingstiltaket *Barnehagebasert kompetanseutvikling*, samt evalueringer av *Fagskoleutdanningen for oppvekstfag* og *Tilretteleggingsmidler for lokal prioritering* fra Fylkesmannen. I tillegg inkluderte rapporten deltagerundersøkelsen for ABLU og en deltagerundersøkelsen for fagskoleutdanningen.

## 1.1 Oppdraget i 2019

Utdanningsdirektoratet som oppdragsgiver har gitt en konkret bestilling for delrapport 4 i følgeevalueringen. I 2019 er det følgende tiltak i kompetansestrategien *Kompetanse for framtidens barnehage* som skal belyses:

- Etableringen av Regional ordning for kompetanseutvikling i barnehagen i alle 11 fylker
- Lederutdanning for styrere i barnehagen

De konkrete forskningsspørsmålene knyttet til hvert av disse evalueringsobjektene er blitt til i samarbeid med oppdragsgiver Utdanningsdirektoratet. De vil bli presentert innledningsvis i de respektive kapitlene. Det har vært et premiss at etableringen av Regional ordning for kompetanseutvikling i barnehagen (videre omtalt som Regional ordning) skal vies mest oppmerksomhet i evalueringen.

## 1.2 Rapportens struktur og innhold

Innledningsvis har vi gjort rede for konteksten og bakgrunnen for årets evalueringsoppdrag, og presentert årets evalueringsobjekter. I kapittel to presenterer vi datagrunnlaget rapporten bygger på.

Kapittel tre er en studieplananalyse av videreutdanningsprogrammet *Lederutdanning for styrelere*. Dette kapitlet presenterer funn, analyserer, drøfter og konkluderer på dokumentanalysen av lederutdanning for styrelere, og det kan leses uavhengig av de øvrige kapitlene i rapporten.

Kapittel fire til åtte henger sammen, og handler om etableringen av Regional ordning for kompetanseutvikling i barnehagen. Kapittel fire gir en oversikt over hvilke strukturer som er etablert i forbindelse med regional ordning, i alle fylker. Kapittel fem gir et innblikk i fylkesmannens arbeid med å få etablert regional ordning i hvert av de fem casefylkene som er studert nærmere. Kapittel seks tar for seg prosessen der samarbeidsforumene i casefylkene etablerer en felles forståelse av hva innhold, mål og retning for regional ordning i sitt fylke skal være, og hvilke oppgaver og roller de ulike aktørene skal ha. Kapittel sju handler om prosessen med å etablere et langsiktig og forpliktende samarbeid mellom barnehagesektorens aktører og universitets- og høyskoleinstitusjonene ved barnehagelæruddanningen, både med utgangspunkt i casefylkene og i nettverket for UH-institusjoner. Vi har bevisst valgt å samle alt som dreier seg om samhandlingen med UH-institusjonene i ett kapittel, fordi det i stor grad dreier seg om varianter av de samme utfordringene og avveiningene i alle casefylkene. Kapittel åtte løfter frem viktige spørsmål fra forskerteamet på bakgrunn av datainnsamlingen og analysen av regional ordning.

## 2. DATAGRUNNLAG OG METODE

### 2.1 Studie- og emneplaner for Lederutdanning for styrelser

Kapittel 3 bygger på en analyse av studie- og emneplaner for Lederutdanning for styrelser hos åtte tilbydere av denne utdanningen. Tilbyderne har ulike dokumenter knyttet til utdanningen: Noen har en overordnet studieplan og én eller flere emneplaner, mens andre har én emneplan samt noe generell informasjon om studiet på nett. I dokumentanalysen har vi inkludert alle de dokumentene som beskriver faglig innhold og mål for utdanningen, læringsutbyttebeskrivelser, og arbeids- og vurderingsformer. I det videre arbeidet har vi valgt å bruke samlebetegnelsen *studie-/emneplaner*. Analysen har tatt utgangspunkt i studie-/emneplaner som ligger på nettsiden til tilbyderne<sup>1</sup>.

Et kjennetegn med dokumenter er at de bygger på andre dokument og inngår i relasjoner basert på prinsipp om sekvens og hierarki (Atkinson og Coffey, 2011). I analysen tar vi utgangspunkt i *Rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver* (2017) som første og øverste ledd i sekvensen, hvorpå Kompetansestrategien *Kompetanse for fremtidens barnehagen* (2018-2022) ses som neste ledd. Med bakgrunn i rammeplanen og kompetansestrategien utgjør kravspesifikasjonen fra Utdanningsdirektoratet et sentralt dokument som gir direkte føringer og krav til utforming av lederutdanningene. Vi har derfor valgt å fremheve sentrale elementer fra disse dokumentene i tilknytning til studie-/emneplanene og de ulike temaene i analysen.

På oppfordring fra Utdanningsdirektoratet ble fokus for analysen rettet mot hvordan studie-/emneplanenes beskrivelser sammenfaller med sentrale føringer. Fokus er rettet mot arbeid ansattes kompetanse, kompetansehevingstiltak av typen barnehagebasert kompetanseutvikling (utviklingsarbeid i egen barnehage), kompetansekartlegging og kompetansebehov i barnehagen.

Den analytiske tilnærmingen til dokumentene har bestått av tematisk innholdsanalyse (Rapley, 2011). Dokumentene ble importert til dataprogrammet NVIVO hvorpå de ble kodet i flere runder. I første runde gjennomførte vi en nærkoding av studie-/emneplanene hvorpå stikkord og sentrale tema dannet et større antall koder. Med bakgrunn i nærkodingen og fokus for analysen utformet vi noen sentrale overordnede kategorier. I andre runde av kodingsprosessen ble studie-/emneplanene kodet ut fra de overordnede kategoriene. Underveis i arbeidet med de ulike kategoriene ble det nødvendig å gå tilbake til dokumentene i sin helhet og granske de på nytt i flere omganger. Spesielt i de tilfellene hvor studie-/emneplanene ikke eksplisitt omtalte

---

<sup>1</sup> Med unntak av BI, hvor det ble nødvendig å etterspørre studie-/emneplan som beskriver læringsutbytter og arbeids- og vurderingsformer i tillegg til informasjonen som lå på nettsiden

sentrale begrep innen kategoriene ble det nødvendig å granske dokumentene nærmere for å se om nærliggende eller mer overordna tema ble omtalt.

Til slutt endte analyseprosessen med fem hovedkategorier og følgende problemstilling:

*I hvor stor grad vektlegger studie-/emneplanene følgende områder:*

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

## **2.2 Etablering av Regional ordning for kompetanseutvikling i barnehagen**

Det er gjort telefonintervjuer med relevante personer ved samtlige Fylkesmanns-embeter, for å skaffe en oversikt over hvilke strukturer som ble etablert for å realisere regional ordning. Datainnsamlingen ble gjennomført ved at vi kontaktet Fylkesmannen, ba om å få tilsendt relevante dokumenter i forbindelse med etablering av regional ordning og dessuten avtalte et intervjutidspunkt etter at vi hadde fått lest gjennom dokumentene. Intervjuene ble gjort i perioden januar-mars 2019. Funnene i disse intervjuene er presentert i kapittel fire.

Videre er det gjort grundigere analyser av prosessen med etableringen av ordningen i fem utvalgte casefylker.

### **2.2.1 Valg av casefylker**

Finnmark, Trøndelag, Hedmark, Viken og Hordaland er valgt som casefylker, og materialet fra disse fylkene danner hovedgrunnlaget for kapitlene fem, seks og sju i rapporten. Casefylkene ble valgt på forsommeren 2018, i samråd med Utdanningsdirektoratet og med basis i det vi visste om planer for regional ordning og om tidligere samarbeidsstrukturer i fylkene. Vi ønsket å studere fylker som representerte mangfold i:

- Geografi (folketetthet/størrelse, sentralitet, reiseavstander)
- Tidligere samarbeidsstrukturer som regional ordning kunne bygge på
- Andelen private barnehager
- Antall lokale UH-institusjoner som ble omfattet av ordningen
- Med og uten samiske forvaltningskommuner

Fylkene vi endte opp med er alle berørt av fylkessammenslåinger til større regioner: Trøndelagsfylkene ble sammenslått i 2018, Hordaland blir slått sammen med Sogn og

Fjordane til Vestland i 2020, Buskerud, Akershus og Østfold blir Viken i 2020, Troms og Finnmark blir ett fylke i 2020 og Hedmark og Oppland blir Innlandet i 2020.

### 2.2.2 Datamateriale fra hvert casefylke

I hvert av de fem case-fylkene har vi fulgt prosessen med etablering av regional ordning i perioden september 2018 – mars 2019. Det er gjennomført flere intervjuer med den personen hos Fylkesmannsembetet som har hatt ansvar for prosessen, i hvert fylke. Fra Fylkesmannen har vi fått tilsendt relevante dokumenter (møteinvitasjoner, referater, presentasjoner, planer og utkast til mandater og strukturer) som er produsert i forbindelse med etableringen av regional ordning for kompetanseutvikling i barnehagen.

I fire fylker er det gjennomført intervjuer med følgende representanter i det regionale samarbeidsforumet:

- Kommunerepresentant (som barnehagemyndighet og/eller eier)
  - En eller flere personer
- Privat barnehageeier
- Representant fra UH-institusjoner
  - En eller flere personer

Det er også gjennomført intervjuer med relevante andre aktører i det regionale samarbeidsforumet, styrt av hvilke aktører som er inkludert i hvert fylke. Sametinget og Private barnehagers landsforbund (PBL) sine representanter er intervjuet både som representanter inn i fylkene, og som nasjonale representanter for henholdsvis samiske og private barnehagers interesser overfor regional ordning for kompetanseutvikling i barnehagen. I alt har vi intervjuet 27 personer i de fem casefylkene (se Tabell 2-1).

Tabell 2-1: Oversikt over informanter i hvert casefylke

	Finnmark	Trøndelag	Hedmark	Viken	Hordaland
Fylkesmann	1	2	1	1	1
Barnehage-myndighet	1	4	1	1	
Kommunal eier			1	1	
Privat eier	1	1		1	
UH-institusjon	1	2	1	2	
Andre aktører		1 <sup>2</sup>	1 <sup>3</sup>		1 <sup>4</sup>
<b>Totalt antall informanter</b>	<b>4</b>	<b>10</b>	<b>5</b>	<b>6</b>	<b>2</b>
Deltatt i møter		2 (des. 2018 og jan. 2019)		2 (sep. 2018 <sup>5</sup> , jan. 2019)	

Intervjuene er gjennomført både ansikt til ansikt og over telefon. I to av casefylkene fikk vi anledning til å delta på møter i det regionale samarbeidsutvalget, og her har vi benyttet møtene som datainnsamling ved å notere innspill undervegs i diskusjonene og ved å snakke med deltakerne i pauser etc. Disse møtene var blant de første som ble gjennomført i forumet. Ikke alle fylkene ønsket “forskerbesøk” på møtene såpass tidlig i prosessen med å etablere Regional ordning.

Som det framgår av tabellen, har vi lite intervjudata fra Hordaland. I utgangspunktet var det planlagt at Hordaland og Sogn og Fjordane skulle starte Regional ordning hver for seg, men denne planen ble etter hvert endret. Dette førte til forsinkelser i oppstarten, og Regional ordning Vestland fikk ikke holdt sitt første møte før i midten av februar 2019. Fylkesmannen visste heller ikke hvem som skulle representere de ulike aktørene i samarbeidsforum før på oppstartsmøte, og det var dermed ikke mulig å kontakte informanter for intervju innen tidsfristene for arbeidet med denne rapporten. Intervjuer med Fylkesmannen i Hordaland fra tidlig i prosessen og med representanten for PBL er supplert med dokumenter tilsendt fra Fylkesmannen og data fra Fylkesmannen i Vestlands framlegg på cafedialog på Utdanningsdirektoratets Fylkesmannsamling i februar 2019. I Trøndelag er antallet informanter høyere enn i de andre fylkene, fordi vi fikk anledning til å gjennomføre et fokusgruppeintervju med fire representanter for regionale kompetansenettverk under et møte. Det er også to personer fra Fylkesmannen som har samarbeidet tett om Regional ordning, og begge er intervjuet.

Det eksisterer et nettverk for universitets- og høyskoleinstitusjonene som Høgskolen på Vestlandet koordinerer. Koordinatorene for nettverket ble også intervjuet, og disse

---

<sup>2</sup> Sametinget.

<sup>3</sup> Utdanningsforbundet

<sup>4</sup> PBL, som også sitter i samarbeidsforum i flere andre fylker.

<sup>5</sup> Møtet i september var en samling for barnehagesektoren i Viken der Utdanningsdirektøren presenterte regional ordning og forslag til prosess/strukturer.

informantene fra Høgskolen på Vestlandet ga oss dessuten tilgang til materiale fra den første nettverkssamlingen i november 2018.

### **2.2.3 Deltakelse på Fylkesmannssamling**

En av forskerne deltok på Utdanningsdirektoratets samling for Fylkesmannsembetene om regional ordning og desentralisert ordning for kompetanseutvikling for barnehage og skole. Denne samlingen fant sted 5.-6. februar 2019, og en stor del av tiden var satt av til cafédialoger der embetene kunne dele erfaringer fra sine fylker. Under denne Fylkesmannssamlingen ble data samlet ved at forskeren deltok i cafédialogen, flyttet seg fra bord til bord og lyttet til og noterte hva deltakerne diskuterte. Dette datamaterialet ble så brukt til å utdype og supplere intervjuer, dokumenter og observasjoner i casefylkene.

### **2.2.4 Data fra Spørsmål til Barnehage-Norge 2018**

Spørreundersøkelsen Spørsmål til Barnehage-Norge 2018 (Fagerholt et al. 2019) inneholdt spørsmål som er relevante for etableringen av Regional ordning, og det er referert til denne rapporten i teksten. I tillegg har vi også gjort enkelte nye analyser på dette datamaterialet der det har vært hensiktsmessig.



### 3. ANALYSE AV STUDIE- OG EMNEPLANER FOR LEDERUTDANNING FOR STYRERE.

#### 3.1 Lederutdanning for styrere

Lederutdanning for styrere er en utdanning for barnehagestyrere/daglige ledere i barnehager med faglig og administrativt ansvar og personalansvar. Utdanningen gir 30 studiepoeng og kan inngå i en mastergrad i ledelse. Utdanningen gjennomføres på deltid mens styrer/daglig leder er i arbeid (Udir, 2019).

Lederutdanning for styrere er et av kompetansetiltakene skissert i Kompetansestrategien «Kompetanse for fremtidens barnehage» (2018-2022). Her vektlegges blant annet at studiet skal «*bidra til kvalitetsutvikling i barnehagen gjennom en styrking av den pedagogiske og administrative lederkompetansen*» (s.23).

Studietilbudet Lederutdanning for styrere tilbys ved følgende universitet og høyskoler:

- Norges handelshøyskole (NHH)
- OsloMet – Storbyuniversitetet (OsloMet)
- Dronning Mauds Minne Høgskole (DMMH)
- UiT Norges arktiske universitet (UiT)
- Universitetet i Sørøst-Norge (USN)
- Høgskulen på Vestlandet (HVL)
- Universitetet i Agder (UiA)
- Handelshøyskolen BI (BI)

Fem hovedområder for kompetanse skal danne grunnlaget for innholdet i utdanningen:

- Barns læring og utvikling – barnehagens omsorgs og læringsmiljø.
- Styring og administrasjon
- Samarbeid og organisasjonsbygging, veiledning av personalet.
- Utvikling og endring
- Lederrollen

Lederutdanning for styrere ble evaluert av Oxford Research i perioden 2012-2014. Evalueringen er publisert i sluttrapporten «Gode resultater er blitt bedre? Evaluering av nasjonalt utdanningstilbud i ledelse for styrere i barnehager» (Stigberg-Jamt et al 2014). Her vises det til at utdanningen har bidratt til at styrere har bedre forståelse for utøvelse av egen lederrolle, nye faglige innfallsvinkler og økt refleksjon over egen praksis.

##### 3.1.1 Studieplananalysen

Dokumentanalysen som presenteres i dette kapitlet har et mer avgrenset og spisset fokus enn Oxford Researchs evaluering. Vår analyse har som utgangspunkt å granske

hvorvidt og hvordan studie-/emneplanenes beskrivelser sammenfaller med sentrale føringer fra Rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver (Kunnskapsdepartementet 2017a), Kompetansestrategien 2018-2022 (Kunnskapsdepartementet 2017b) og Utdanningsdirektoratets kravspesifikasjon for Lederutdanning for styrere. Fokus er rettet mot arbeid med ansattes kompetanse, kompetansehevingstiltak av typen barnehagebasert kompetansetiltak (utviklingsarbeid i egen barnehage), kompetansekartlegging og kompetansebehov i barnehagen. Noen studie- og emneplaner retter i liten grad eksplisitt fokus på områdene nevnt ovenfor, så vi har valgt å ta med en kort innføring i planenes vektlegging av mer overordna områder; barnehagen som lærende organisasjon og ledelse av endring og utvikling.

Med det som utgangspunkt har analysen fokusert på i hvor stor grad studie- og emneplanene vektlegger følgende områder:

- 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

I den følgende presentasjon vil det i hver del først redegjøres kort for hovedtrekk fra sentrale føringer gitt i *Rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver* (Kunnskapsdepartementet 2017a), *Kompetansestrategien* 2018-2022 (Kunnskapsdepartementet 2017b) og Utdanningsdirektoratets kravspesifikasjon for Lederutdanning for styrere. Deretter vil resultatene fra analyse av studie- og emneplanene omtales i hver del.

### **3.2 Barnehagen som lærende organisasjon – Ledelse av utvikling og endring.**

**Rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver** fremhever barnehagen som en lærende organisasjon, og påpeker blant annet i kapittel 2 Ansvar og roller at «*Barnehagen er en lærende organisasjon der hele personalet skal reflektere rundt faglige og etiske problemstillinger, oppdatere seg og være tydelige rollemodeller*» (s.15). Det står videre at styrer sitt ansvar er å lede og følge opp arbeid knyttet til utvikling av barnehagens innhold og arbeidsmåter.

**Kompetansestrategien 2018-2022** skal bidra til å videreutvikle barnehagen som lærende organisasjon og «stimulere til barnehagebasert kompetanseutvikling, styrke barnehagen som lærende organisasjon og barnehagens pedagogiske praksis» (s.8). Kompetansestrategien fremhever særskilt styrer sitt ansvar i å lede og følge opp endrings- og utviklingsprosesser for kompetanseutvikling, og at «*Styrer og pedagogisk*

*leder er gitt et særlig ansvar for å iverksette og utvikle barnehagens praksis i tråd med oppdatert forskning og kunnskap på feltet» (s.7).*

I **kravspesifikasjonen** til Utdanningsdirektoratet fremmes barnehagen som lærende organisasjon som et tema som skal vektlegges under to (av fem) kompetanseområder. Styrerens ansvar for barnehagen som lærende organisasjon påpekes særskilt: «*Styreren har ansvar for at barnehagen fungerer godt som lærende organisasjon og pedagogisk virksomhet*». I beskrivelsen av kompetanseområdet «Utvikling og endring» fremheves styrers ansvar for utviklings- og endringsprosesser og at utdanningen skal «*bidra til at styrer kan håndtere lederoppgaver i en barnehage som er i kontinuerlig endring*».

I **studie- og emneplanene** er barnehagen som lærende organisasjon et gjennomgående tema hos tilbyderne. Flere påpeker styrers ansvar i å lede og utvikle en lærende organisasjon og lede organisasjonslæring. Planene beskriver i de fleste tilfeller både at studentene skal utvikle kunnskap om barnehagen som lærende organisasjon, og ferdigheter og generell kompetanse i å for eksempel lede, ivareta, organisere og utvikle organisasjonslæring og læringsprosesser. Tilbyderen NHH skiller seg noe ut her ved å ikke eksplisitt nevne barnehagen som lærende organisasjon, organisasjonslæring og læringsprosesser. Derimot fremheves det i læringsutbyttene i NHH sitt studie at studenten skal være i stand til å bearbeide organisasjonskultur, å kunne anvende relevante modeller for endringsledelse og utviklingsprosesser, og bidra til nytenkning og innovasjonsprosesser. NHH har også en egen samling med tittel *Endring og omstilling*. Fokuset på ledelse av endring og utvikling i NHH sin beskrivelse av studiet kan derav tolkes som å innbefatte et fokus på barnehagen som lærende organisasjon.

Generelt sett så viser analysen at alle studie-/emneplanene fremmer et eksplisitt fokus på endring og utvikling av barnehagen. Det er med andre ord tydelig at alle tilbyderne vektlegger endring og utvikling av barnehagen som organisasjon, hvorpå flere også påpeker viktigheten av å utarbeide felles mål.

### 3.2.1 Felles mål

Felles mål og felles forståelse kan sies å være et sentralt element i utvikling av barnehagen som lærende organisasjon. **Rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver** påpeker eksplisitt styrer sitt ansvar i å fremme felles forståelse: «*Styrer er gitt det daglige pedagogiske ansvaret for at arbeidet er i tråd med Barnehageloven og rammeplanen, og for at personalet utvikler en felles forståelse for samfunnsoppdraget.*» (s.8) Den samme ordlyden er gjengitt i **kompetansestrategien** (2018-2022), som videre også påpeker at satsningsområdet 'Barnehagens verdigrunnlag' «*skal bidra til felles forståelse av hvordan verdiene kan omsettes til pedagogisk praksis i det daglige arbeidet, og sikre at alle barn får ta del i og medvirke i fellesskapet*» (s. 18). I **kravspesifikasjonen** fra Utdanningsdirektoratet er styrer sitt ansvar i å involvere og engasjere ansatte og foreldre i arbeidet med å nå en felles

målsetting, samt tema profesjonsfelleskap, understreket i ett av kompetanseområdene.

I **studie-/emneplanene** er det spesielt tre tilbydere (USN, DMMH, OsloMet) som utmerker seg i hvor tydelig felles målsetting og felles forståelse vektlegges i dokumentene. DMMH påpeker blant annet det å utvikle og fremme en felles pedagogisk plattform, felles mål og felles kultur. OsloMet påpeker felles visjon, formål og retning, felles målsetting, felles verdier og normer, felles forståelse av samfunnsmandatet og felles organisasjonskultur. USN påpeker felles mål, felles kultur, felles verdier og normer og felles forståelse av barnehagens verdigrunnlag og oppdrag.

### 3.3 Utviklingsarbeid i egen barnehage

For å utvikle en lærende organisasjon og lede endringsprosesser med felles mål vil evne til å utføre utviklingsarbeid i barnehagen være sentralt. I det følgende rettes fokus på hvorvidt krav om å gjennomføre utviklingsarbeid i egen barnehage står presisert i studie-/emneplanene.

**Rammeplanen for barnehagens innhold og oppgaver (2017)** påpeker at styrer skal lede og følge opp arbeid med å utvikle barnehagens innhold og arbeidsmåter, og sørge for at hele personalgruppen involveres.

**Kompetansestrategien 2018-2022** utdyper hvordan utvikling kan foregå som barnehagebaserte kompetanseutviklingstiltak, - det vil si utviklingsarbeid som involverer hele personalet og foregår i den enkelte barnehage. Det påpekes at slike tiltak skal være forankret hos styrer, samt pedagogisk leder og barnehageeier.

I **kravspesifikasjonen** fra Utdanningsdirektoratet står det helt konkret spesifisert at: «*Styreren skal i løpet av utdanningen ha gjennomført arbeidsplassbasert utviklingsarbeid i egen barnehage, med fokus på ledelse*». Det kan dermed leses som et krav at studiet skal legge opp til gjennomføring av utviklingsarbeid i egen barnehage.

I **studie- og emneplanene** til DMMH, OsloMet, HVL og USN er det ettertrykkelig poengtert at studenten skal gjennomføre et utviklingsarbeid i egen barnehage. Utviklingsarbeidet er her forankret som del av læringsutbytte, undervisning- og arbeidsform, arbeidskrav og/eller vurderingsform. I studie- og emneplanene til UiT, BI, NHH og UiA er det mer uklart hvorvidt gjennomføring av et utviklingsarbeid i egen barnehage er del av studiet. Vi har derfor valgt å redegjøre for beskrivelser i deres emneplaner som kan tolkes å være nærliggende kravet om å gjennomføre et slikt utviklingsarbeid.

- I UiT sin emnebeskrivelse påpekes det i læringsutbyttebeskrivelsen at studenten etter bestått emne skal ha følgende kompetanse: «*kunne planlegge, organisere, lede og evaluere læreprosesser og utviklingsarbeid, slik*

*at det fremmer både individuell og kollektiv utvikling i organisasjonen».* Her påpekes kompetanse i utviklingsarbeid, men det fremgår ikke i arbeidsformer, arbeidskrav eller vurderingsformer hvorvidt studenten skal gjennomføre et utviklingsarbeid i egen barnehage.

- I emneplanen til UiA (ORG965-1) fremgår det i læringsutbyttebeskrivelsen at studenten skal kunne analysere, forstå og lede utviklingsarbeid i offentlig sektor. Videre er det en arbeidsoppgave (individuell eller i gruppe) som vilkår for å gå opp til eksamen. Det presiseres ikke hvorvidt denne arbeidsoppgaven er knyttet til å gjennomføre et utviklingsarbeid. I emneplanen til UiA (ORG974-1) er det ett av vilkårene for å gå opptil eksamen: «*Gjennomføring av empirisk kartlegging i egen organisasjon*».
- I NHH sin studieplan står det presisert at det skal foregå arbeid i grupper som består av arbeid med en prosjektoppgave, og vurderingsformen inkluderer en prosjektoppgave (i tillegg til individuelle eksamener). Videre står det beskrevet som mål for studiet at det faglige stoffet skal anvendes på egen arbeidssituasjon, og i læringsutbyttebeskrivelsene poengteres blant annet at studenten skal kunne anvende relevante modeller for endringsledelse og utviklingsprosesser. Gjennomføring av utviklingsarbeid i egen barnehage kan godt mulig være en del av det som beskrives som prosjektoppgave. Vi vil likevel påpeke at utviklingsarbeid i egen barnehage ikke nevnes eksplisitt.
- På samme vis har emnebeskrivelsen til BI nevnt som del av innholdet i studiet områder som «*endringsledelse*» og «*innovasjon, utvikling og endring*», men nevner ikke utviklingsarbeid i egen barnehage. Det står at studentene skal evalueres gjennom en prosjektoppgave (i tillegg til hjemmeeksamen), og denne oppgaven kan skrives individuelt eller i grupper. Hvorvidt prosjektoppgaven innebærer et utviklingsarbeid i egen barnehage fremgår ikke i teksten.

### **3.4 Kompetansekartlegging og kompetansebehov i barnehagen.**

For å kunne utvikle barnehagen som organisasjon og lede endringsarbeid vil det være sentralt for styrere å kunne gjennomføre kompetansekartlegging av ansatte og kartlegging av kompetansebehovet i barnehagen. Vi har sett nærmere på hvordan styrerutdanningen omtaler dette.

I **Rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver** brukes ikke begrepene kompetansekartlegging eller kartlegging av barnehagens kompetansebehov. Rammeplanen bruker derimot uttrykk som *vurdere* og *analysere*, - da i tilknytning til det pedagogiske arbeidet som utføres. «*Barnehagen skal jevnlig vurdere det pedagogiske arbeidet. Det betyr at det pedagogiske arbeidet skal beskrives, analyseres og fortolkes ut fra barnehagens planer, Barnehageloven og rammeplanen*» (s. 38). Styrer sitt ansvar i å vurdere omtales som: «*Styreren leder og følger opp arbeidet med*

*planlegging, dokumentasjon, vurdering og utvikling av barnehagens innhold og arbeidsmåter og sørger for at hele personalgruppen involveres» (s. 16).*

**Kompetansestrategien** (2018-2022) bygger på rammeplanen og formidler at barnehagens ledelse må, sammen med personalet, systematisk vurdere praksis og barnehagens virksomhet. Når det gjelder de ulike aktørenes roller og ansvar står det at styrer har ansvar for å følge opp endrings- og utviklingsprosesser for kompetanseutvikling. Blant annet skal styrer og pedagogiske leder lede kompetanseutvikling innen satsningsområdene skissert i strategien, deriblant satsningsområdet «*Barnehagen som pedagogisk virksomhet*» hvor det påpekes at barnehagen skal være en pedagogisk virksomhet som planlegges og *vurderes*. Når det gjelder kompetansebehov så står det oppført under barnehageeiers ansvar: «*kartlegger kompetansebehovet og har en langsiktig plan for rekruttering og kompetanseutvikling*» (s. 13).

I Utdanningsdirektoratet sin **kravspesifikasjon** spesifiseres det at systematisk arbeid med vurdering og utvikling av kvalitet i barnehagen skal inngå i lederutdanningen. I kompetanseområdene fremheves tema som «*vurdering av kvaliteten på barnehagetilbudet*» og at styrer «*skal lede arbeidet med å beskrive, analysere og tolke barnehagens praksis som grunnlag for utvikling*».

De overordnede føringene bruker med andre ord ikke uttrykkene kompetansekartlegging eller kompetansebehov i forbindelse med styrers rolle. I stedet brukes det som kan tolkes som mer overordnede uttrykk som å *vurdere* barnehagens pedagogisk virksomhet eller kvalitet, samt å kunne beskrive og *analysere* det pedagogiske arbeidet.

I likhet med de overordnede føringene innehar alle **studie- og emneplanene** et fokus på *vurdering* og/eller *analyse*. Dette er gjort på noe ulike vis og med til dels ulikt fokus på 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. Ordlyden vurdering eller evaluering brukes også i planene. For eksempel i forbindelse med læringsutbytter som å ha kunnskap om «*ulike verktøy for å utvikle og evaluere barnehagens kvalitet*» (NHH), eller å ha generell kompetanse i å «*anvende kritisk tenkning for å granske og vurdere barnehagens pedagogiske arbeid*» (USN).

Variasjonene i ordlydene kan sies å fremme litt ulikt fokus og vinkling. Med utgangspunkt i tema kompetansekartlegging så kan flere av vinklingene sies å være dekkende. For eksempel vil analyse av barnehagen som organisasjon trolig innbefatte både en kompetansekartlegging eller behovsanalyse, i tillegg til flere områder. Behovet for kompetansekartlegging er tett sammenvevd med kompetanseutvikling hos ansatte.

I den neste delen vil fokus rettes mot hvordan planene fremmer fokus på styrers arbeid med de ansattes kompetanse og kompetanseutvikling.

### 3.5 Ansattes kompetanse og kompetanseutvikling

**Rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver** påpeker styrers ansvar for bruk av personalets kompetanse: «*Styreren skal sørge for at personalet får ta i bruk sin kompetanse*» (s.16). Videre poengteres ansvar for personalets involvering: «*Styreren leder og følger opp arbeidet med planlegging, dokumentasjon, vurdering og utvikling av barnehagens innhold og arbeidsmåter og sørger for at hele personalgruppen involveres*» (s.16).

**Kompetansestrategien** (2018-2022) fremhever videre eksplisitt styrers ansvar for personalets kompetanseutvikling: «*Styreren leder og følger opp barnehagens endrings- og utviklingsprosesser for kompetanseutvikling. Styreren motiverer, inspirerer og legger til rette for kompetanseutvikling hos personalet*» (s.13).

I **kravspesifikasjonen** fra Utdanningsdirektoratet omtales utvikling av personalets kompetanse under flere kompetanseområder. Det påpekes både at «*Barnehagen kan beskrives som en kunnskapsorganisasjon der ansattes kompetanse har stor betydning for kvaliteten på barnehagetilbudet*», samt at styrer «*skal lede arbeidet med å etablere en kollektiv kultur om fører til et godt arbeidsmiljø der utviklingen av barnehagen gjennom kontinuerlig kompetanseutvikling står sentralt*».

I **studie-/emneplanene** varierer det hvor eksplisitt det er satt søkelys på personalets kompetanse og styrers ansvar for personalets kompetanseutvikling og læringsprosesser. Alle studie- og emneplanene kan sies å ha fokus på tematikken i form av overordnede områder som lærende organisasjon og organisasjonsutvikling, eller mer generelt i form av tema som endring og utvikling. Variasjonen ligger med andre ord i hvor eksplisitt planene omtaler kompetanseutvikling hos de ansatte.

Noen studie- og emneplaner omtaler eksplisitt ansvaret for å utvikle personalets kompetanse. Dette gjelder spesielt tilbydere som OsloMet, HVL, USN og DMMH. Eksempelvis har OsloMet fremhevet kontinuerlig kompetanseutvikling tilknyttet et godt arbeidsmiljø og kollektiv kultur samt ansattes behov for faglig oppdatering. HVL fremhever ledelse av kollektive læringsprosesser og læring til medlemmene i organisasjonen. Ikke minst har USN satt søkelyset på å lede kompetanseutvikling og kunnskapsdeling, individuell og kollektiv læring, sikre kompetanseheving for den enkelte medarbeider, og «*Anvende forskningsbasert kunnskap og etiske refleksjoner som fremmer både individuell og kollektiv utvikling i organisasjonen*».

De gjenstående tilbyderne vektlegger i noe mindre grad eksplisitt styrers ansvar for å utvikle personalets kompetanse.

- I UiA sin studieplan vektlegges læringsutbytte i å drive og lede evaluerings- og utviklingsprosesser, og emneplanen (ORG974-1) har et sterkt fokus på utvikling og ledelse av kunnskapsorganisasjoner og lærende organisasjoner. Planene er derimot ikke like tydelig når det gjelder utvikling av den enkelte medarbeider. I en læringsutbyttebeskrivelse påpekes dog kunnskap og ferdigheter i å skape resultat gjennom læring på individ-, team-, organisasjon og samfunnsnivå.
- UiT beskriver læringsutbytte hvor studenten blant annet skal ha kunnskap om ledelse, organisasjon, endring og utvikling, og kunnskap om ledelse og lederrollen i kunnskapsorganisasjoner. Her fremheves ikke de ansatte spesifikt, ved at fokus hovedsakelig rettes mot organisasjonen. Arbeid med ansattes kompetanseutvikling kan ses som elementer som inngår i de mer overordna og generelle temaene.
- BI påpeker konkret det å stimulere og utvikle medarbeidere og bygge et motiverende arbeidsmiljø. Men utover dette rettes fokus hovedsakelig mot ledelse av selve organisasjonen.
- NHH har en tre-dagers samling med tittelen Ledelse av kunnskapsmedarbeidere (NHH). I læringsutbyttebeskrivelsen påpekes generell kompetanse som «*kan diskutere faglige problemstillinger og analyser både med medarbeidere og andre aktører barnehager samhandler med*». Utover dette vektlegges ikke eksplisitt arbeid med personalet.

Personalets kompetanseutvikling kan som nevnt i flere av planene tenkes å være satt på agendaen indirekte ved at inngår som deler av det overordnede fokuset på lærende organisasjon, endringsledelse, og organisasjonsutvikling. Det er likevel verd å nevne at det til en viss grad er de samme tilbyderne som heller ikke retter særskilt fokus på veiledning av de ansatte i planene.

### 3.6 Veiledning av ansatte

I **Rammeplanen for barnehagens innhold og oppgaver** fremgår det at styrer skal sørge for at personalet får brukt sin kompetanse, styrer skal lede og følge opp blant annet utvikling av barnehagens innhold og arbeidsmåter, samt sørge for at hele personalgruppen involveres. Det er videre pedagogisk leder som er gitt det utøvende ansvaret for veiledning (s.16).

Denne ansvarsfordelingen følges videre opp i **Kompetansestrategien (2018-2022)**, hvor det fremgår at «*Styrer er gitt det daglige pedagogiske ansvaret for at arbeidet er i tråd med Barnehageloven og rammeplanen, og for at personalet utvikler en felles forståelse for samfunnsoppdraget. Pedagogisk leder er gitt ansvaret for å iverksette, lede og veilede medarbeidere i arbeidet med barna.*» (s.8). Videre i strategien påpekes det som nevnt at styrer skal motivere, inspirere og legge til rette for kompetanseutvikling hos personalet. Mens det påpekes at barnehagelæreren er den som har en viktig



veiledningsrolle i kraft av sin kompetanse. Med andre ord pålegger kompetansestrategien styrer et overordnet ansvar, mens ansvar for å utføre veiledning i stor grad tillegges pedagogiske leder/barnehagelæreren.

I **Utdanningsdirektoratets kravspesifikasjon** er styrers ansvar for veiledning av personalet fremhevet i større grad enn i rammeplanen og Kompetansestrategien. Grunnlaget for innholdet i utdanningen er som nevnt skissert i fem hovedområder for kompetanse, hvorav det tredje området heter «*Samarbeid og organisasjonsbygging, veiledning av personalet*». I beskrivelsen av dette kompetanseområdet står det formulert at styrer skal følge opp og sikre veiledning for den enkelte medarbeider. I kompetanseområdet «*Barnehagens omsorgs og læringsmiljø*» påpekes det også at ett av flere tema som skal vektlegges er veiledning og støtte til de ansatte.

I **studie-/emneplanene** er veiledning av ansatte i varierende grad eksplisitt vektlagt. Hos noen av tilbyderne fremheves det tydelig at styrer etter endt utdanning skal inneha kunnskap om og ferdigheter innen veiledning, samt sikre at personalet får veiledning. Mens andre tilbydere ikke eksplisitt nevner veiledning av ansatte i sine studie-/emneplaner.

I studie-/emneplanene hos tilbyderne OsloMet, HVL, DMMH og USN omtales veiledning av de ansatte eksplisitt som del av studiets innhold og som forventet læringsutbytte. Her fremheves eksempelvis at studenten etter endt studium skal ha «*avansert og inngående kunnskap om veiledning*» og «*kan veilede, følge opp og motivere og støtte medarbeidere i ulike situasjoner og prosesser i organisasjonen*» (OsloMet), og at studenten skal «*kunne håndtere press, motsetninger og dilemma og ta i bruk rettleiing som leiingsverktøy*» (HVL).

Hos de andre fire tilbyderne (UiA, BI, NHH og UiT) 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. Vi har derfor valgt å trekke frem noen beskrivelser i tilbyderernes planer som kan sies å ligge tett opp til tema veiledning av ansatte.

- I UiA sin generelle beskrivelse av studiet siteres de fem kompetanseområdene fra kravspesifikasjonen, inklusive «*samarbeid og organisasjonsbygging, veiledning av personalet*». I de videre emneplanene til UiA nevnes derimot ikke veiledning av personalet eksplisitt. Til gjengjeld omtales områder som kommunikasjon, teamarbeid, gruppedynamikk, kreativitet, motivasjon, læring på ulike nivå (inklusive individ og teamnivå) i læringsutbyttebeskrivelser (for emne ORG974-1).
- I BI sin omtale av studiet på nett påpekes det at å jobbe med egen lederrolle innebærer refleksjoner om styrer som veileder. I innhold og læringsutbyttebeskrivelsene i studie-/emneplanen omtales derimot ikke veiledning av ansatte eksplisitt, men det skisseres kunnskapsmål som

innebærer å stimulere og utvikle medarbeidere og holdningsmål som kompetanse i å velge strategier for å utvikle medarbeidere. I beskrivelse av innhold står det blant annet: «*Bygge et godt og motiverende arbeidsmiljø*». Utvikling av et godt arbeidsmiljø er i kravspesifikasjonen påpekt som et tema som skal vektlegges under kompetanseområdet «*Samarbeid og organisasjonsbygging, veiledning av personalet*».

- NHH sin emnebeskrivelse omtaler ikke direkte veiledning av ansatte. Nærliggende tematikker som fremheves er blant annet en egen samling på tre dager som på nett innehar tittelen «*Ledelse av kunnskapsmedarbeidere*». I læringsutbyttebeskrivelser for emnet står det videre at studenten «*skal kunne analysere hvordan gruppedynamikk, konflikter og kommunikasjon har betydning for samhandling, utvikling og måloppnåelse i barnehager, og kunne anvende verktøy for å håndtere dette i praksis*». Både det faglige innholdet sitt fokus på ledelse av kunnskapsmedarbeidere og vektlegging av kommunikasjon, samhandling og utvikling av barnehagen i læringsutbyttene kan potensielt tolkes som å implisitt innbefatte tematikken veiledning av ansatte.
- UiT omtaler heller ikke veiledning av ansatte i sine beskrivelser av emnet. I likhet med de andre tilbyderne påpekes derimot nærliggende områder som for eksempel i læringsutbyttebeskrivelsene: «*kunne planlegge, organisere, lede og evaluere læreprosesser og utviklingsarbeid, slik at det fremmer både individuell og kollektiv utvikling i organisasjonen*» og «*håndtering av rolleoppfatninger og rollebevissthet, konflikter og dilemmaer*». I sin helhet nevnes personalet spesifikt i liten grad i emneplanen til UiT. I presentasjon av emnet på nettsiden deres omtales derimot personalgruppen og hvordan ulike profesjonsgrupper jobber sammen i barnehagen.

Dokumentanalysen viser med andre ord store ulikheter i hvor stor grad og hvor eksplisitt veiledning av ansatte omtales i emneplanene. Noen tilbydere fremhever inngående kunnskap om veiledning og anvendelse av veiledning av ansatte, noe som står i kontrast til andre tilbydere hvor veiledning av ansatte ikke nevnes. I rammeplanen (2017) og Kompetansestrategien (2018-2022) kan det sies at ansvaret for å utføre veiledning av ansatte i stor grad er tillagt pedagogisk leder. Styrer har på sin side ansvar for å utvikle felles forståelser, motivere og inspirere og legge til rette for kompetanseutvikling. I kravspesifikasjonen er veiledning av ansatte et tydelig definert område for studiet, på samme tid som det noe rom for tolkning hva det innebærer at styrer skal følge opp og sikre veiledning av den enkelte medarbeider.

### 3.7 Oppsummering

Resultatene fra dokumentanalysen av studie-/emneplaner i lederutdanning for styrere viser at alle tilbyderne vektlegger kompetanse i å lede, endre og utvikle barnehagen som organisasjon. Det overordnede blikket på barnehagen som en lærende

organisasjon og endring og utviklingsarbeid kommer med andre ord tydelig frem i planene. Presiseringsnivået i planene for hva det innebærer kan derimot sies å variere mellom tilbyderne. I denne analysen har fokus vært spesielt rettet mot styrers arbeid med de ansatte, i form av 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. På dette nivået skiller tilbyderne sine studie-/emneplaner seg fra hverandre. Dokumentanalysen viser at det i stor grad er de samme tilbyderne som skiller seg ut ved at planene i liten grad presiserer, utdyper og eksplisitt fokuserer på kompetanseutvikling og veiledning av ansatte. For halvparten av de åtte tilbyderne er det uklart utfra studie-/emneplanene hvorvidt tilbyderne imøtekommer kravspesifikasjonen om å gjennomføre arbeidsplassbasert utviklingsarbeid i egen barnehage i løpet av utdanningen.

## **4. REGIONAL ORDNING FOR KOMPETANSEUTVIKLING I BARNEHAGEN: FYLKESVISE STRUKTURER FOR SAMARBEID**

I dette kapitlet kommer en innledende beskrivelse av Regional ordning for kompetanseutvikling i barnehage. Deretter følger en beskrivelse av hvilke strukturer som er etablert i hvert fylke. Det er nødvendig å påpeke at datamaterialet tar pulsen på Regional ordning midt i etableringen og viser dermed et bilde av ordningen slik den ser ut i de ulike fylkene per mars 2019. Arbeidet med etableringen av ordningen er i stadig utvikling og på ingen måte ferdig.

### **4.1 Om Regional ordning for kompetanseutvikling i barnehagen**

Regional ordning for kompetanseutvikling i barnehagen kom inn i kompetansestrategien i den reviderte utgaven som gjelder i perioden 2018-2022. Regional ordning ble innført i løpet av 2018 i alle landets fylker, og ordningen skal bidra til at barnehagene videreutvikler sin pedagogiske praksis gjennom barnehagebasert kompetanseutvikling (Utdanningsdirektoratet 2018a). Det er også et mål at barnehager og barnehagelærerutdanningene skal samarbeide tettere og lære av hverandre (Utdanningsdirektoratet 2018b). Den regionale ordningen er bygd opp rundt tildelingen av statlige midler til kompetanseutvikling i barnehagene. Disse midlene ble tidligere tildelt via Fylkesmannen til hver enkelt kommune eller barnehage etter søknad (Naper et al. 2018), og i 2018 var det samlede beløpet 95 millioner kroner (Utdanningsdirektoratet 2018b). For 2019 er dette beløpet økt til 160 millioner kroner.

Regional ordning er en variant av modellen med desentralisert ordning for kompetanseutvikling i skoleverket. Forarbeidet og vurderingene som ligger til grunn for desentralisert ordning finnes i Meld. St. 21 (2016-2017) *Lærelyst – tidlig innsats og kvalitet i skolen* (kapittel 8). Den viser til at fire prinsipper ligger til grunn for etableringen av desentralisert ordning: 1. Kommuner og fylkeskommuner har hovedansvaret for kvalitetsutvikling i skolen. 2. Kommuner og fylkeskommuner skal ha økt handlingsrom. 3. Det statlige virkemiddelapparatet skal være differensiert. 4. Kompetanseutvikling skal være forsknings- og kunnskapsbasert. I Meld. St. 21 (2016-2017) tas det til orde for å dreie bruken av statlige midler bort fra nasjonale satsinger på etterutdanning, og heller la regionale samarbeidsfora disponere midlene innenfor visse rammer. Målet er å oppnå bedre forankring og tilpassing til lokale behov, samtidig som en demmer opp for uheldige forskjeller basert på kommunenes ulike kapasitet på området.

Regional ordning er imidlertid også en videreføring og formalisering av godt innarbeidede kompetansenettverk som allerede finnes i mange fylker og regioner i

barnehagesektoren. Fylkesmannen har lang erfaring med å lede disse nettverkene, og de regionale samarbeidsforaene er ment å bygge på tidligere erfaringer og nettverk (Kunnskapsdepartementet 2017b: 19). Sentralt i den regionale ordningen er etablering av minst ett regionalt samarbeidsforum i hvert fylke, med Fylkesmannen som pådriver og tilrettelegger for arbeidet. I disse foraene skal barnehagemyndighetene i kommunene, barnehageeierne (private og kommunale), det lokale universitetet eller høgskolen som tilbyr barnehagelærerutdanning og eventuelle andre relevante aktører delta (Utdanningsdirektoratet 2018b).

En sentral oppgave i de regionale samarbeidsforaene er å utarbeide langsiktige kompetanseutviklingsplaner for regionen, basert på omforente regionale kompetansebehov. Behovet for kompetanseutvikling skal kartlegges og analyseres, og planen skal justeres årlig. Dersom samarbeidsforumet ikke greier å enes om en slik plan, tar Fylkesmannen den endelige beslutningen (Utdanningsdirektoratet 2018b). Tildeling av midler til kompetanseutvikling gjøres fra Fylkesmannen til det regionale samarbeidsforumet, og pengene skal brukes til å realisere den langsiktige kompetanseutviklingsplanen forumet har laget (Utdanningsdirektoratet 2018a).

Det er gitt flere føringer for innholdet i den regionale kompetanseutviklingsplanen og bruken av kompetansemidlene. Planen skal ha et tilsvarende tidsperspektiv som kompetansestrategien, det vil si fram til 2022, og den vil bli benyttet som grunnlag for tildeling av kompetansemidler fra og med 2019 med 2018 som et overgangsår. Kompetanseutviklingsplanen skal basere seg på dokumenterte lokale og regionale behov, og ta utgangspunkt i rammeplanen og kompetansestrategien. Videre skal planen si noe om tema, arbeidsmåter og tids- og økonomiske rammer for de planlagte kompetansetiltakene, samt vise hvilke regionale prioriteringer som er gjort i samarbeidsforumet. Universiteter og høgskoler skal inviteres aktivt inn for å bidra både i vurdering av behov, utforming av kompetanseplaner og gjennomføring av tiltak. 70 prosent av midlene skal gå til barnehagebaserte kompetanseutviklingstiltak. De øvrige 30 prosent kan brukes til barnehagefaglig grunnkompetanse, kompetanseheving for fagarbeidere og assistenter, fagbrev som barne- og ungdomsarbeider, tilretteleggingsmidler for lokal prioritering og fagseminar, samt nettverksarbeid knyttet til den regionale ordningen (Utdanningsdirektoratet 2018a).

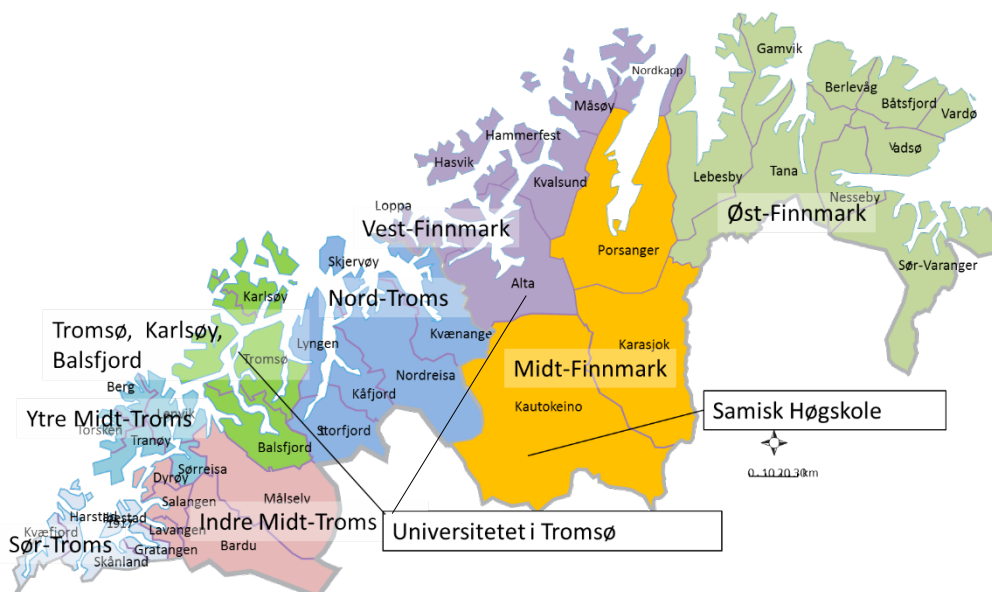
## **4.2 Strukturene som er etablert i hvert fylke**

I det følgende vil vi beskrive hvilke nettverk som har eksistert opprinnelig samt strukturene man helt eller delvis har landet på i hvert fylke, samt hvilke aktører som deltar. Denne deskriptive presentasjonen tar utgangspunkt i de nye fylkene der Fylkesmannsembetene er slått sammen. Vi presenterer kart med oversikt over

kompetansenettverk og samarbeidende UH-institusjon for hvert fylke. Kart og figurer representerer organisering og strukturer per mars 2019<sup>6</sup>.

#### 4.2.1 Troms og Finnmark

Troms og Finnmark, med til henholdsvis 24 og 19 kommuner, blir 1. januar 2020 slått sammen til en region, men fikk felles Fylkesmannsembete fra 1. januar 2019. De to fylkene har to ulike regionale ordninger for kompetanseutvikling i barnehager.



Figur 4-1: Kartet viser Troms og Finnmark med inndeling i kompetansenettverk. Kartgrunnlag: GeoNorge.no

#### Troms

Troms har i alt 220 barnehager, hvor 139 er kommunale<sup>7</sup>. Med i den regionale ordningen er også Longyearbyen som har to kommunale barnehager. I Troms tilbys barnehagelærerutdanningen ved Universitetet i Tromsø (UiT) Norges arktiske universitet.

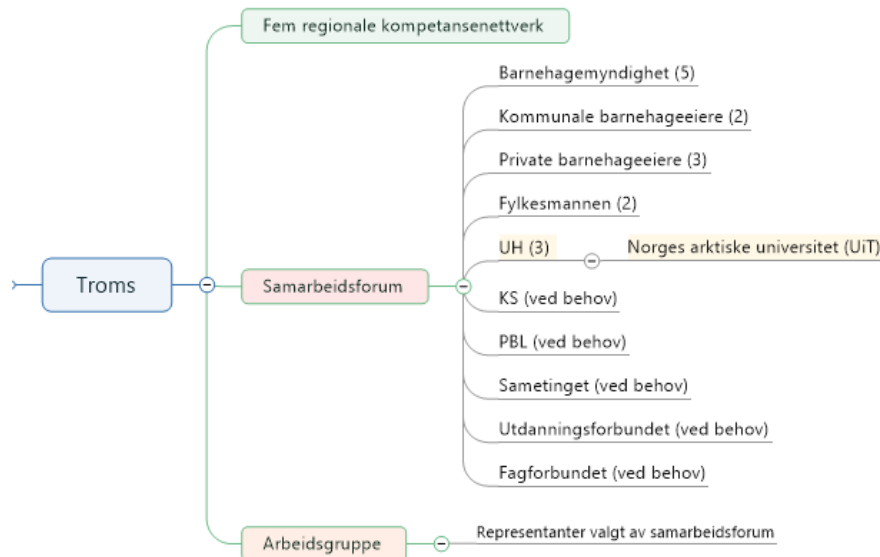
Troms var før Regional ordning trådte i kraft organisert i fem regionale kompetansenettverk. Regional nettverkstenking har vært brukt som arbeidsmetode i mange år i Troms og nettverkene tilpasser seg og endrer sammensetninger etter hvert som nasjonale føringer, satsninger og strategier endrer seg eller har kommet til. De regionale kompetansenettverkene slik de fremstår i dag er satt sammen ut fra føringer

<sup>6</sup> Her er det forskjeller i hvor utfyllende informasjon vi har fått innhentet i de ulike fylkene. I noen fylker vil f.eks. informasjon om etablering av og deltagere i arbeidsgrupper eller antall deltagere i samarbeidsforum være mindre detaljert beskrevet enn i andre fylker.

<sup>7</sup> Tall hentet fra Barnehagefakta.no april 2019

i gjeldende nasjonale rammeplaner og regionale kompetanseordninger for barnehager. Ved unntak av kompetansenettverket Tromsø, Balsfjord, Karlsøy og Longyearbyen, består de andre nettverkene av fem til seks kommuner i hvert nettverk inndelt etter geografi. Kompetansenettverkene består av barnehageeiere og kommunene som lokal barnehagemyndighet. Innad i nettverkene deler kommunene erfaringer og samarbeider om kompetanseutvikling i barnehagene. Hver av de regionale kompetansenettverkene er også representert i det nye regionale samarbeidsforumet. Det ble i begynnelsen av 2018 arbeidet med å få etablert et regionalt samarbeidsforum og oppstartsmøte for samarbeidsforum ble avholdt april 2018.

Figur 4-2 viser en oversikt over opprinnelige nettverk i fylket, samt hvilke aktører og antall deltagere som er representert i regionalt samarbeidsforumet slik det ser ut i mars 2019. Sametinget, PBL, KS, Utdanningsforbundet og Fagforbundet inviteres til møte i samarbeidsforum to til tre ganger i året for informasjon og innspill.



Figur 4-2: Troms, opprinnelige nettverk og deltagere i regionalt samarbeidsforum<sup>8</sup>

Informasjon om den nye ordningen med Regional ordning og samarbeidsforum ble gitt kontaktpersonene i de regionale kompetansenettverkene og UH-sektoren i januar 2018. De øvrige aktørene (kommuner, barnehager, regionkontakt, UH-sektor, PBL, Utdanningsforbundet og Fagforbundet) fikk tilsendt informasjonsskriv i mars 2018,. Dette ble fulgt opp av et utvidet barnehageforum med samme målgruppe hvor utfordringene i revidert kompetansestrategi ble diskutert.

<sup>8</sup> Private barnehageeiere i samarbeidsforum er representert ved bl.a. IBID (samvirkeforetak som eies av 26 private ideelle barnehager) og Samskipnaden (studentbarnehage), samt andre private aktører.

Samarbeidsforum hadde sitt andre møte i juni 2018, og i september 2018 ble det i løpet av et to-dagersmøte etablert en arbeidsgruppe som fikk mandat til å utarbeide forslag til en langsiktig plan. Arbeidsgruppen består av representanter sittende i samarbeidsforum, og er valgt av ut samarbeidsforum slik at sammensetningen representerer ulike aktører. Arbeidsgruppen har fram til mars 2019 avholdt tre møter, og forslag til plan, samt et årshjul for 2019/2020 vil bli lagt frem på møte i regionalt samarbeidsforum i mars 2019. Det er så langt ikke nedtegnet et skriftlig mandat for samarbeidsforum, eller for de regionale kompetansenettverkene, utover informasjonsskrivene som er sendt ut om Regional ordning.

Forslaget til årshjul 2019/2020 legger opp til tre møter i året for regionalt samarbeidsforum, ett i mars hvor plan skal være ferdigstilt, ett i september hvor midlene besluttes og tildeles med utgangspunkt i prioriteringsarbeidet som er utført av de regionale kompetansenettverkene. Det siste møtet for samarbeidsforum er foreslått å være i desember hvor planen da skal evalueres/revideres.

De ulike aktørene har ulike roller i samarbeidsforum. Det er barnehageeier som er ansvarlig for kvaliteten i barnehagen og at kompetansen er i tråd med rammeplan. Barnehageeiere og barnehagemyndighet skal, i samarbeid med lokal UH-sektor og andre relevante aktører, utvikle planer basert på analyser gjort av barnehagens kompetansebehov. UH-sektoren bidrar også til utvikling av regional kompetanseutviklingsplan. Planene for kompetanseutvikling legges, der det er mulig, til grunn for fordeling av midler. Det er barnehageeier og barnehagemyndighet som beslutter, men dersom det oppstår uenighet overføres mandatet til Fylkesmannen. For øvrig er det Fylkesmannens rolle å være en pådriver som sørger for dialog og koordinering, samt utdeling av midler. Til grunn for arbeidet i samarbeidsforum legges revidert kompetansestrategi.

## **Finnmark**

Under 40 prosent av det totale arealet i Finnmark er tettsteder med innbyggertall på over 200 personer. På dette arealet er 72 prosent av fylkets befolkning bosatt. Finnmark fylke har til sammen 101 barnehager, hvor de fleste er kommunale (69)<sup>9</sup>. UH-institusjonene som tilbyr barnehagelærerutdanning i Finnmark er Norges arktiske universitet (UiT, studiested Alta) og Samisk høyskole som tilbyr samiskspråklig barnehagelærerutdanning i Kautokeino.

Finnmark var, før ny regional ordning trådte i kraft, inndelt i tre samarbeidsorgan etter geografiske regioner: Regionalt samarbeidskontor (RSK) Vest-Finnmark, Midt-

---

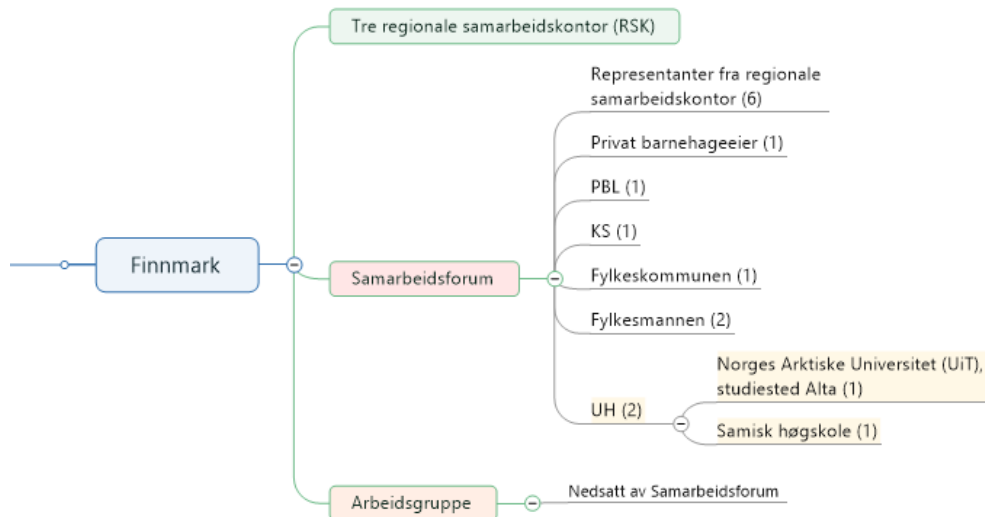
<sup>9</sup> Tall hentet fra Barnehagefakta.no 05.april 2019



Finnmark, og Øst-Finnmark. De tre samarbeidskontorene skal fungere som kompetansesenter/nettverk for utvikling, kontaktskaping og koordinering av etter- og videreutdanning og utviklingstiltak innenfor skole- og barnehagesektoren i regionene.

- RSK Vest-Finnmark (sju kommuner)
- RSK Midt-Finnmark (fem kommuner)
- RSK Øst-Finnmark (sju kommuner)
  - RSK Øst har ikke vært i drift på noen år. Det arbeides med å få reetablert samarbeidskontoret i løpet av våren 2019, og planen er at det skal være opp å gå til skoleåret 2019-20.

Figur 4-3 viser en oversikt over opprinnelig samarbeidsmåter (samarbeidskontor) i fylket, samt hvilke aktører og antall deltagere som er representert i regional samarbeidsforum per mars 2019.

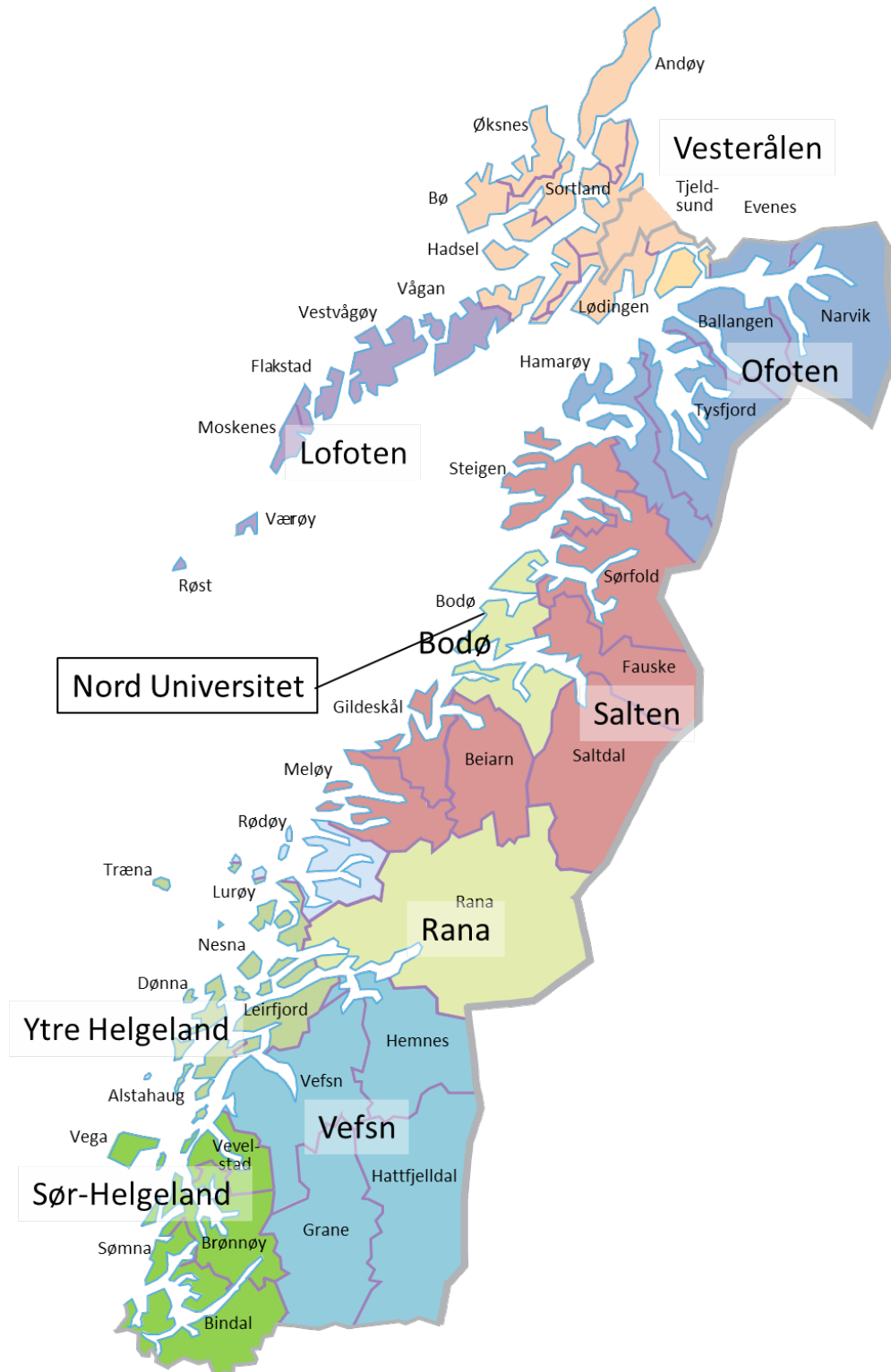


Figur 4-3: Finnmark, opprinnelige samarbeidsmåter og deltagere i regionalt samarbeidsforum

Hver av de tre samarbeidskontorene har ansvar for å koordinere lokale planer, kompetanse og behov, før informasjonen sendes til samarbeidsforum. Regionalt samarbeidsforum i Finnmark er et felles organ både for Desentralisert ordning for skole og Regional ordning, og forumet beslutter og fordeler de statlige kompetansemidlene for begge ordningene. Regional ordning har ikke kommet i gang med fordeling av midler enda. Mandatet for å prioritere, innrette og dimensjonere kompetansetiltakene ligger hos samarbeidsforumet. Det legges opp til to møter i samarbeidsforum i løpet av 2019, samt fire til fem møter (enten skype og stedlig) i en arbeidsgruppe som er nedsatt av samarbeidsforum.

Prosessen med å etablere Regional ordning i Finnmark er beskrevet nærmere i kapittel 5.1.

## 4.2.2 Nordland



Figur 4-4: Kartet viser Nordland med inndeling i kompetansenettverk. Kartgrunnlag: GeoNorge.no

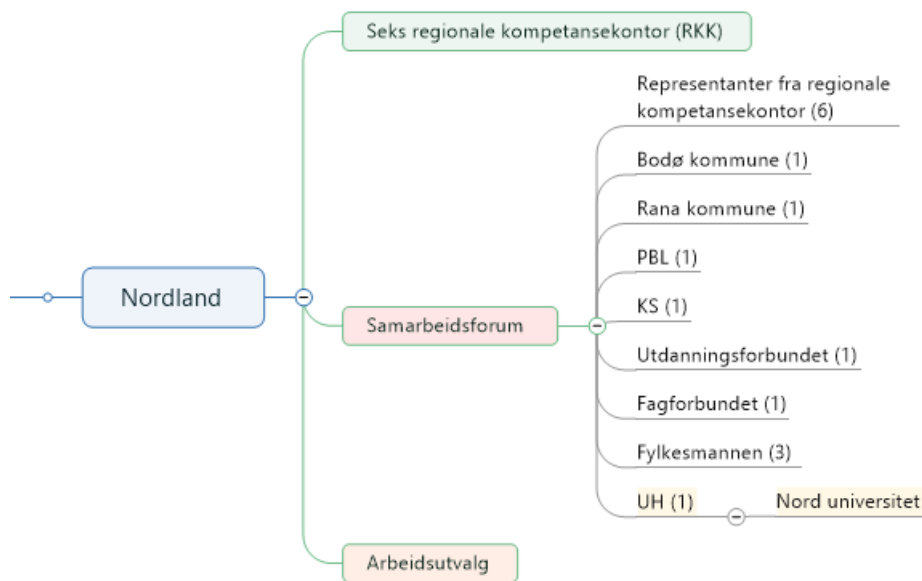
Nordland, med sine 44 kommuner, er etter geografi inndelt i seks regionale kompetansekontor (RKK) (Lofoten, Salten, Vesterålen, Vefsn, Ytre Helgeland, Sør-Helgeland) med til sammen 332 barnehager<sup>10</sup>. De seks kontorene skal ivareta kompetanseutviklingen i deltakende kommuner gjennom et nært samarbeid med UH-sektoren. Med unntak av RKK Vefsn som har tre deltakende kommuner, har de resterende RKK-ene fem til seks tilhørende kommuner i sin region. Nord universitet er lokal UH-institusjon for Regional ordning i Nordland.

Det er fortsatt mye som er uavklart i Nordland når det gjelder arbeidet angående Regional ordning og regionalt samarbeidsforum, og hvordan disse ordningene skal innrettes. Samarbeidsforum ble etablert i november 2018, og har ikke kommet skikkelig i drift enda. Mandatet til samarbeidsforumet er i henhold til føringene fra UDIR om å etablere en kompetanseplan for Nordland, samt enes om hvordan kompetansemidler skal disponeres. De seks kompetansekantorene utarbeider planer hvor det er tatt utgangspunkt i analyser for hvordan barnehagene i de tilhørende regionene skal oppfylle kompetansekravet som følger av Barnehageloven, rammeplanen og den nasjonale kompetansestrategien 2018-2020.

Figur 4-5 viser en oversikt over opprinnelige samarbeidsmåter (kompetansekantor) i fylket, samt hvilke aktører og antall deltagere som er representert i regionalt samarbeidsforum per mars 2019.

---

<sup>10</sup> Tall hentet fra Barnehagefakta.no april 2019



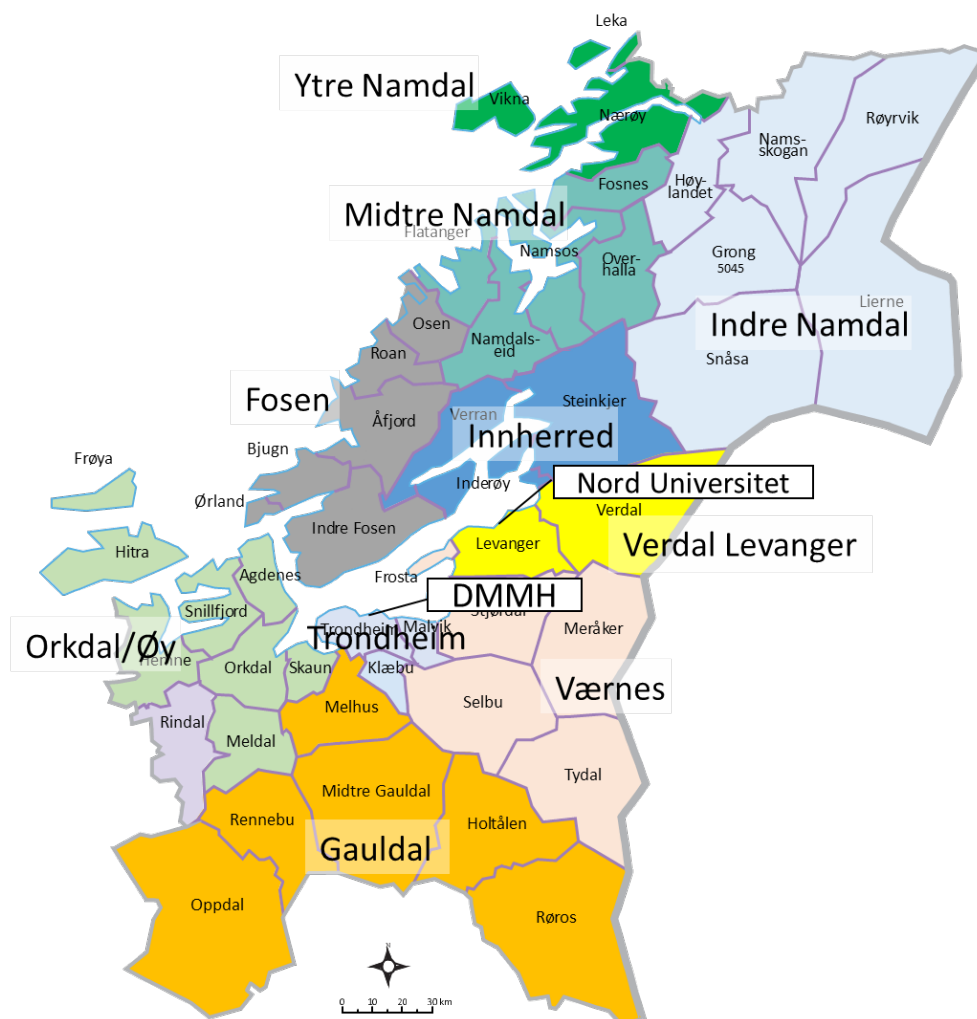
Figur 4-5: Nordland, opprinnelige samarbeidsmåter og deltagere i regionalt samarbeidsforum<sup>11</sup>

Det er fra samarbeidsforum etablert et Arbeidsutvalg (AU) bestående av én representant fra sør-regionen i fylket (bestående av flere kompetanseregioner), én representant fra midt og én fra nord, samt representanter fra UH-sektoren og Fylkesmannen. Mandatet til AU er å utarbeide et utkast til strategiplan for kompetanseutvikling i barnehagene, med utgangspunkt i behovsanalyser. Planen skal deretter vedtas i samarbeidsforum. AU har som oppgave å koordinere og planlegge møtene for samarbeidsforum, samt kompetansekonferansen i Nordland.

Det er i 2019 lagt opp til tre møter i samarbeidsforumet (februar, mai og november 2019). AU vil trolig gjennomføre to møter mellom hvert møte i samarbeidsforum.

<sup>11</sup> Rana kommune og Bodø kommune er ikke en del av de regionale kompetansenettverkene

### 4.2.3 Trøndelag



Figur 4-6: Kartet viser Trøndelags ti kompetansenettverk. Kartgrunnlag: GeoNorge.no<sup>12</sup>

Nord- og Sør-Trøndelag ble slått sammen til Trøndelag 1. januar 2018, og det er etablert en regional ordning som dekker hele den nye regionen. Region Trøndelag har i dag i alt 584 barnehager, hvor 295 er kommunale og 289 er private<sup>13</sup>. Det er to UH-institusjoner som tilbyr barnehagelærerutdanning i fylket: Dronning Mauds Minne Høgskolen i Trondheim og Nord universitet, studiested Levanger.

De 48 kommunene i Trøndelag er fordelt på ti kompetansenettverk basert på geografi, der to til åtte nærliggende/nabokommuner utgjør hvert kompetansenettverk. To av nettverkene er relativt små (under 200 årsverk i barnehagene), ett er betydelig større

<sup>12</sup> Rindal ble trøndersk kommune 1.1 2019.

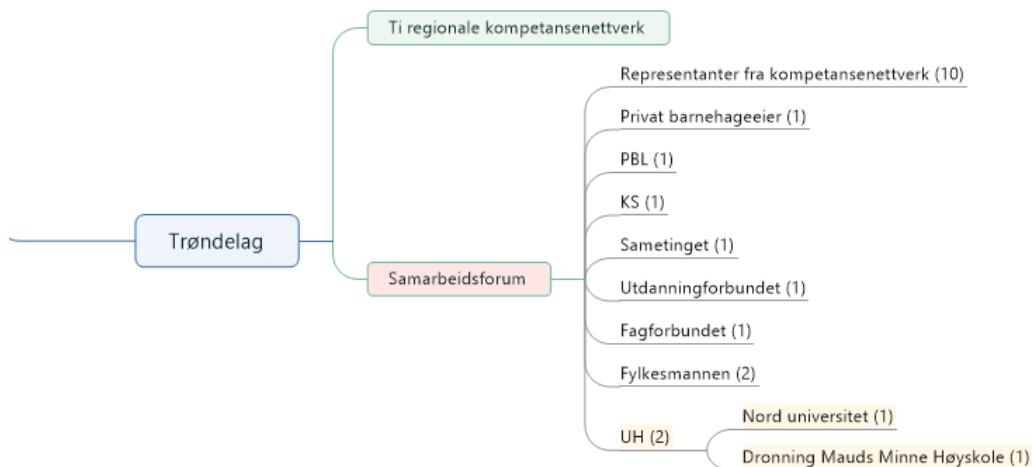
<sup>13</sup> Tall hentet fra Barnehagefakta.no april 2019.

enn resten (over 3000 årsverk) mens de øvrige sju har mellom 300 og 600 årsverk. I tidligere Sør-Trøndelag var det etablert faste regionsamarbeid rundt kompetanseheving i barnehagen fra før, og Fylkesmannen hadde støttet disse nettverkene med midler til drift og administrasjon (skjønnsmidler). De sørtrønderske kompetansenettverkene er i stor grad en videreføring av disse regionene, med noen unntak/justeringer som følge av kommune- og fylkessammenslåing. Blant annet består nettverkene Værnesregionen og Fosen av kommuner fra begge sider av den tidligere fylkesgrensa. I tidligere Nord-Trøndelag er det etablert nye kompetansenettverk for bruk i Regional ordning. Noen av disse nettverkene bygger på eksisterende samarbeidsstrukturer på barnehageområdet eller på andre områder. Alle de ti trønderske kompetansenettverkene i Regional ordning for barnehagen er de samme geografisk sett som nettverkene i Desentralisert ordning for skolen.

Kompetansenettverkene har en viss frihet til å organisere seg, og de varierer i størrelse og i hvem som deltar. Men det er gitt føringer fra Fylkesmannen om at barnehagemyndigheten i kommunene og både private og kommunale barnehageeiere skal være representert i nettverkene.

Det er etablert et regionalt samarbeidsforum, som hadde sitt oppstartsmøte 16.-17. januar 2019. Representasjonen i samarbeidsforum bygger på de ti kompetansenettverkene, gjennom at en representant for hvert nettverk sitter i samarbeidsforum. I alt utgjør samarbeidsforumet 20 faste deltakere (21 inntil Utdanningsforbundet slår sammen sine to fylkeslag møter de med to representanter, en fra hvert tidligere fylke).

Figur 4-7 viser en oversikt over opprinnelige nettverk i fylket, samt hvilke aktører og antall deltagere som er representert i regionalt samarbeidsforum per mars 2019.



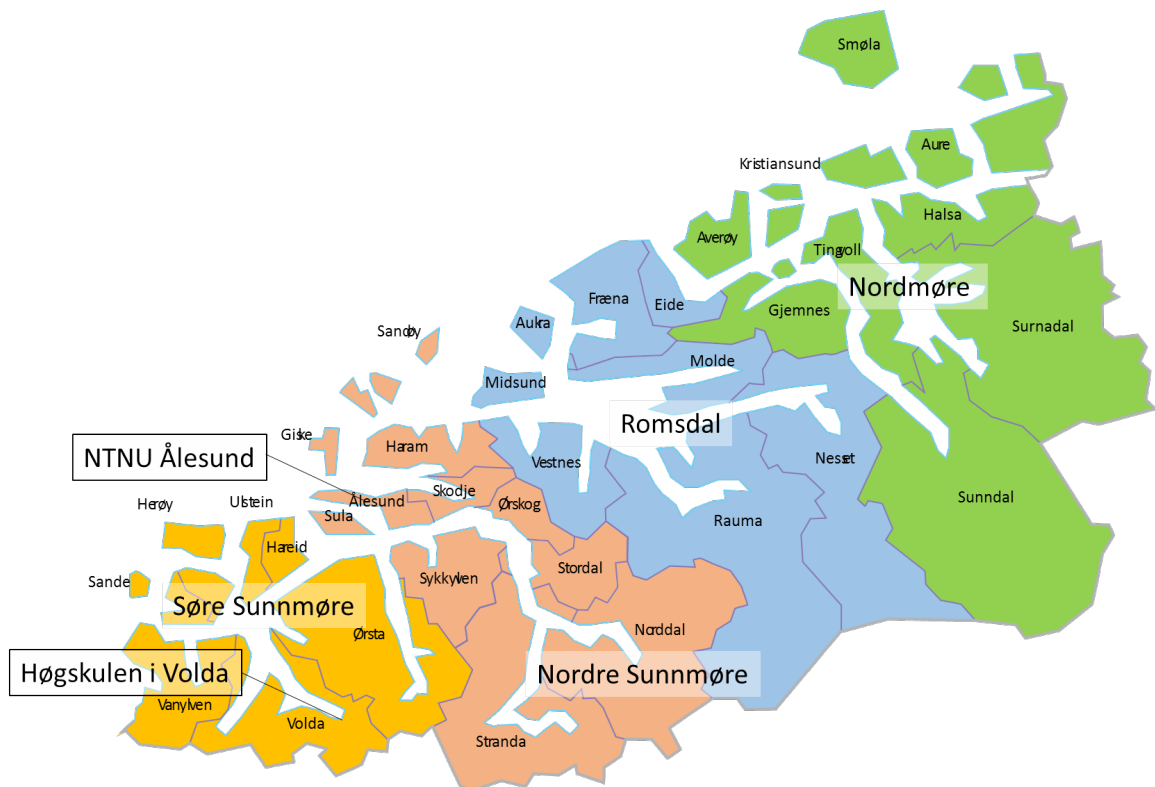
Figur 4-7: Trøndelag, opprinnelige nettverk og deltagere i regionalt samarbeidsforum

Regionalt samarbeidsforum i Trøndelag startet arbeidet med et mandat for forumet på et forberedelsesmøte i desember 2018, der deltakerne i samarbeidsforumet var invitert. Dette arbeidet fortsatte på første ordinære møte i forumet (oppstartsmøte i januar 2019), og mandatet ble ferdigstilt på møte 12. mars 2019.

For 2019 foreslår Fylkesmannen at det holdes tre møter i regionalt samarbeidsforum. I tillegg til den avholdte samlingen 16.-17. januar holdes det møter 12. mars og i oktober (ikke datofestet). Muligheten for å holde noen av møtene via Skype ble også luftet for deltakerne i samarbeidsforum.

Proessen med å etablere Regional ordning i Trøndelag er beskrevet nærmere i kapittel 5.2.

#### 4.2.4 Møre og Romsdal



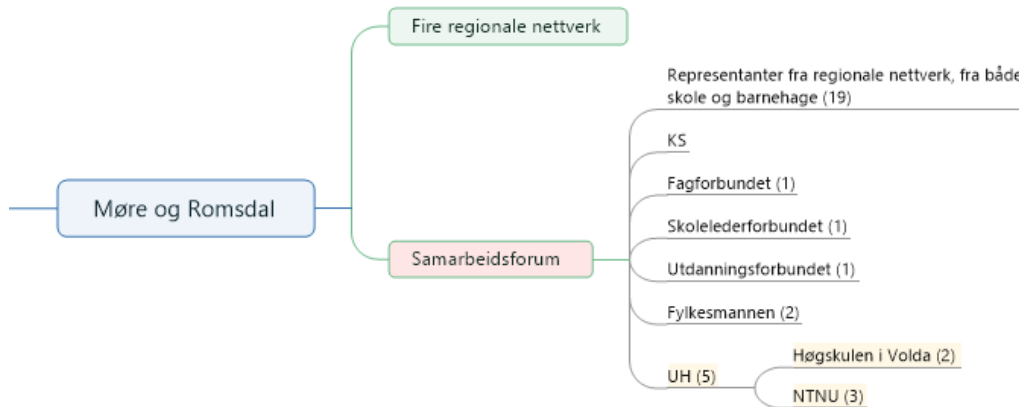
Figur 4-8: Kartet viser Møre og Romsdals fire regionale kompetansenettverk. Kartgrunnlag: GeoNorge

Møre og Romsdal har 35 kommuner og er inndelt i fire regionale nettverk: Nordmøre, Romsdal, Nordre Sunnmøre og Søre Sunnmøre. Møre og Romsdal har totalt 286 barnehager, hvorav 151 av disse er kommunale barnehager<sup>14</sup>. Lokale UH-institusjoner

<sup>14</sup> Tall hentet fra Barnehagefakta.no i april 2019

som deltar i regionalt samarbeidsforum i Møre og Romsdal er NTNU Ålesund og Høgskolen i Volda. Av disse er det bare Høgskolen i Volda som tilbyr barnehagelærerutdanning. NTNU, studiested Ålesund er representert ved Institutt for lærerutdanning og Skrivesentret.

Figur 4-9 viser en oversikt over opprinnelige nettverk i fylket, samt hvilke aktører og antall deltagere som er representert i regionalt samarbeidsforum per mars 2019.



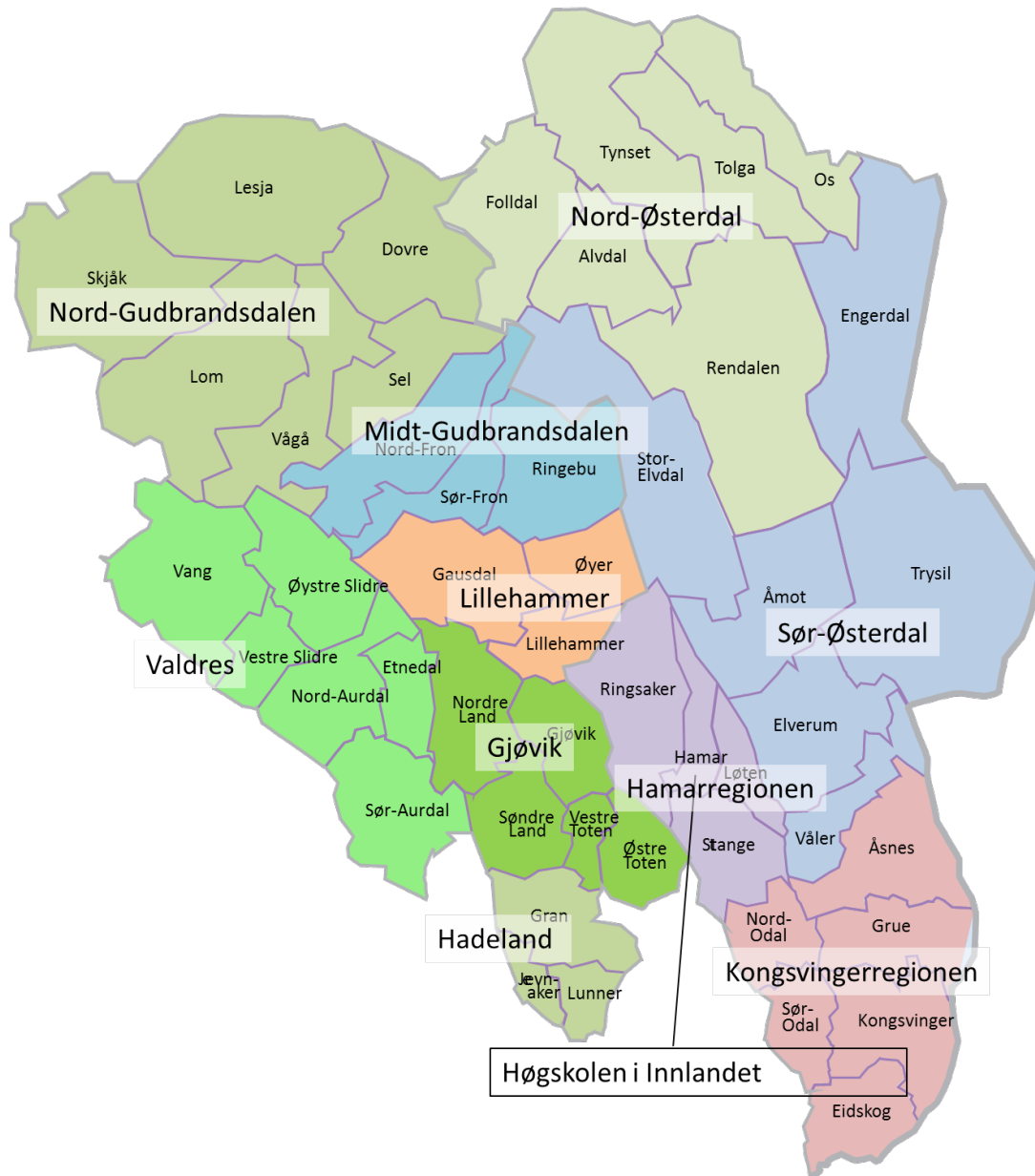
Figur 4-9: Møre og Romsdal, opprinnelige nettverk og deltagere i regionalt samarbeidsforum

Private barnehageeiere skal også være representert i samarbeidsforum, men det er per dags dato ikke klart hvem som skal delta.

Mandatet, både til det regionale samarbeidsforumet og de fire regionale nettverkene, er under utarbeidelse. Per mars 2019 hadde ikke samarbeidsforum avholdt møte, men hadde sitt siste møte i desember 2018. Det var avholdt møte med alle nettverksregionene i januar 2019, og nye regionale møter ble planlagt for april 2019.



#### 4.2.5 Innlandet



Figur 4-10: Kartet viser nye Innlandets kompetansenettverk. Kartgrunnlag: GeoNorge.no<sup>15</sup>

Som en del av regionreformen skal Hedmark og Oppland slå seg sammen til region Innlandet per 1. januar 2020. Fylkesmannsembetet ble derimot opprettet fra 2019, og de to fylkene har vedtatt å opprettholde Regional ordning slik den var etablert før

<sup>15</sup> Innlandet er den nye regionen som består av Oppland og Hedmark fylkeskommuner. Jevnaker og Lunner kommuner blir en del av Viken fra 2020.

sammenslåing. Det er Høgskolen i Innlandet (HiNN) som er lokal UH-institusjon for både Hedmark og Oppland.

## Hedmark

De 22 kommunene i Hedmark er inndelt i fire regionnettverk, som blant annet brukes i arbeidet med kompetanseheving i oppvekstsektoren. Disse fire er Kongsvinger-regionen, Hamarregionen, Sør-Østerdal og Nord-Østerdal. Hedmark har til sammen 201 barnehager, hvorav 115 av disse er kommunale<sup>16</sup>.

Regional ordning i Hedmark bygger videre på det allerede eksisterende samhandlings- og utviklingsarbeidet *Kultur for læring* der kommuner, Høgskolen i Innlandet og andre relevante aktører deltar. Kultur for læring er *både* navnet på samarbeidet på oppvekstsida i Hedmark og på et FoU-prosjekt. Alt arbeid under overskriften Kultur for læring er en felles satsning for utvikling av god kultur for læring og utvikling i hele fylket. Satsningen omfatter bredt samarbeid i sektoren, samt et seksårig forskningsprosjekt som er støttet av Norsk Forskningsråd. Kommunene har forpliktet seg til å bidra økonomisk gjennom denne seksårsperioden. I Kultur for læring sees skoler og barnehager i sammenheng. Arbeidet og forskningsprosjektet er beskrevet i flere detaljer i kapittel 5.3 om case-fylket Hedmark.

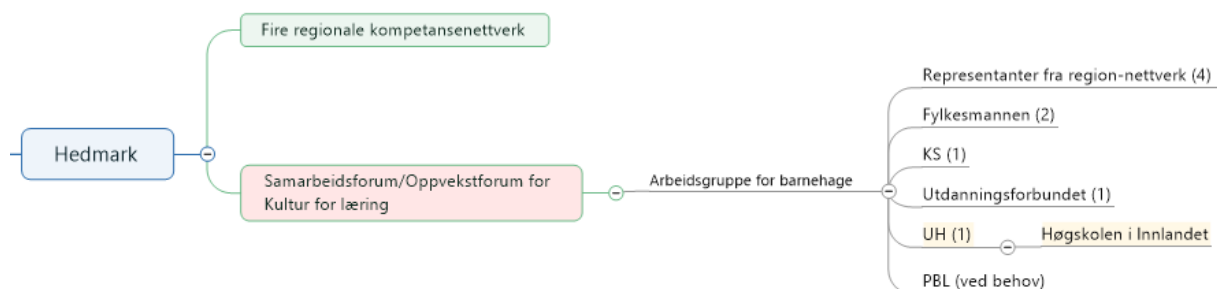
Oppvekstforum er navnet på det organisatoriske forumet som er det regionale navet i samarbeidet. I tillegg er Oppvekstforum styringsgruppa for FoU-prosjektet. Her sitter representanter fra de fire regionnettverkene, Fylkesmannen, Høgskolen i Innlandet, Utdanningsforbundet og KS, og PP-tjenesten.

Det er Oppvekstforum som utgjør det regionale samarbeidsforumet i Regional ordning i Hedmark. I FoU-prosjektet er det dessuten opprettet en egen arbeidsgruppe for barnehagene i Oppvekstforum, med representanter fra Fylkesmannen, KS, Utdanningsforbundet, Høgskolen i Innlandet, samt en representant fra hver region. PBL har også vært representert på møter i arbeidsgruppen.

Figur 4-11 viser opprinnelige nettverk i fylket og hvordan samarbeidsforumet er organisert i Hedmark.

---

<sup>16</sup> Tall hentet fra Barnehagefakta.no april 2019



Figur 4-11: Hedmark, opprinnelige nettverk og struktur på Oppvekstforum

Mandatet for denne arbeidsgruppen er å utforme en kompetanse/prosjektplan for Hedmark samlet, og for regionene. Arbeidsgruppen melder også inn saker og problemstillinger til Oppvekstforum. Siste møte i arbeidsgruppen for barnehagesektoren ble avholdt før jul 2018. Neste møte ble gjennomført mars 2019 og her skulle tidspunkt for påfølgende møter bli avtalt.

Prosesen med å etablere Regional ordning i Hedmark er beskrevet nærmere i kapittel 5.3.

## Oppland

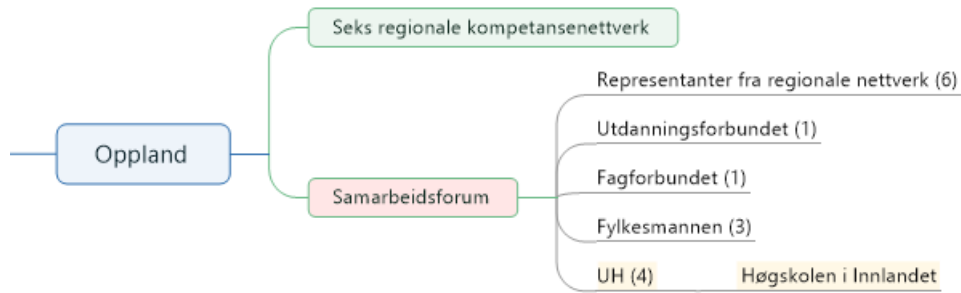
De 26 kommunene i Oppland har til sammen 205 barnehager, hvor 108 av disse er kommunale barnehager<sup>17</sup>. Oppland er inndelt i seks geografiske regioner:

- Gjøvik/Søndre Land, Nordre Land, Østre Toten, Vestre Toten
- Jevnaker, Lunner, Gran
- Lillehammer
- Øyer/Gausdal
- Nord Fron, Sør Fron, Ringebu
- Øystre Slidre, Vestre Slidre, Sør Aurdal, Nord Aurdal, Etnedal, Vang

Hver region har igjen sitt kompetansenettverk hvor planlegging av kompetanseutvikling i den enkelte region og kommune foregår. UH-sektoren er også representert i disse foraene, sammen med Fylkesmannen.

Figur 4-12 viser en oversikt over opprinnelige nettverk i fylket, samt hvilke aktører og antall deltagere som er representert i regionalt samarbeidsforum.

<sup>17</sup> Tall hentet fra Barnehagefakta.no April 2019

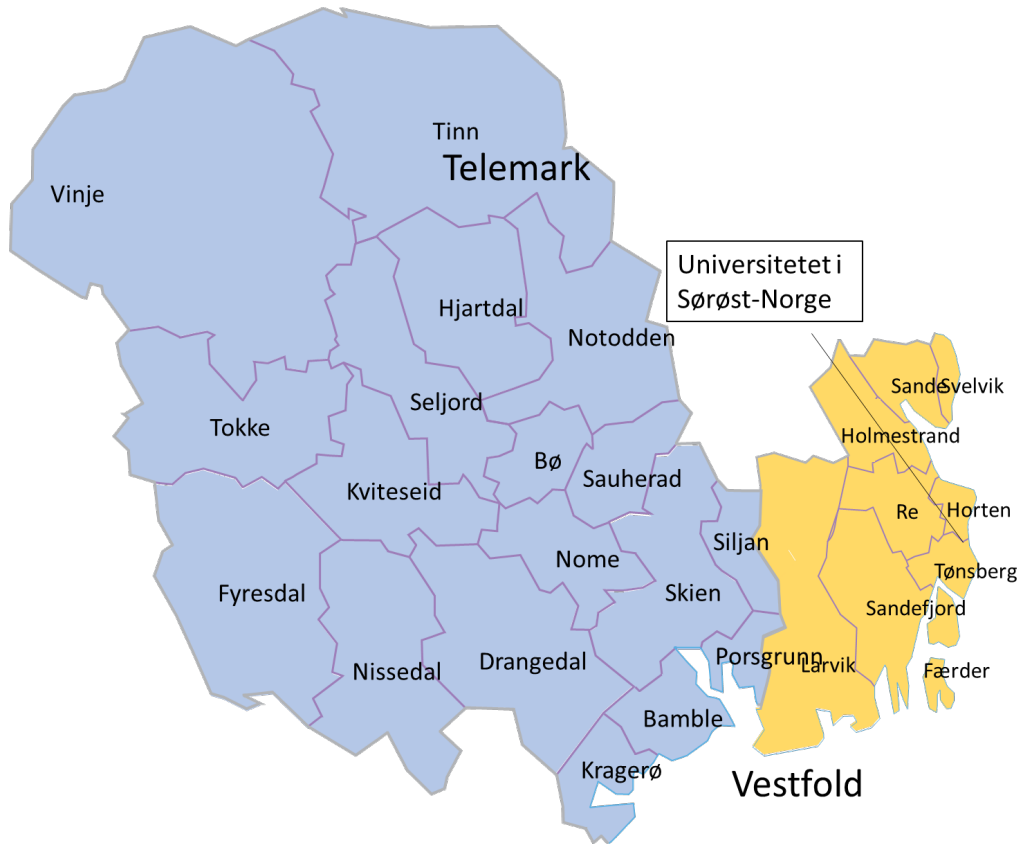


Figur 4-12: Oppland, opprinnelige nettverk og deltagere i regionalt samarbeidsforum

Det er Fylkesmannen som har den koordinerende funksjonen med å blant annet kalle inn til og lede møtene. De private barnehagene blir ivaretatt gjennom regionens representant. Det er samarbeidsforum som enes om prioritering av tiltak og fordeling av midlene ut til regionene.

Det ble i 2018 avholdt to møter i samarbeidsforum. Neste møte er i april 2019 og det vil da på bakgrunn av de regionale kompetanseplanene fremlegges et forslag til felles langsiktig kompetanseutviklingsplan. De ulike regionene har sendt inn regionale planer, og med utgangspunkt i disse skal Fylkesmannen legge frem et utkast til drøfting. Det planlegges ett til to møter for samarbeidsforum i 2019.

#### 4.2.6 Vestfold og Telemark



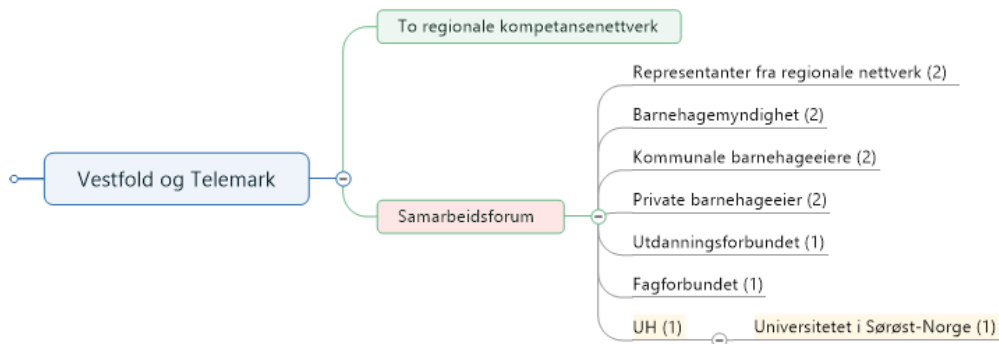
Figur 4-13: Kartet viser nye Vestfold og Telemark. Kartgrunnlag: GeoNorge.no

Vestfold og Telemark har i sine 27 kommuner til sammen 410 barnehager, hvor Vestfold har 235 barnehager (105 kommunale), mens Telemark har 175 barnehager (96 kommunale).<sup>18</sup> Vestfold og Telemark har hvert sitt regionale nettverk, som er overordnet flere lokale nettverk. I de regionale nettverkene sitter representanter fra de lokale nettverkene, og i regionalt samarbeidsforum sitter det representanter fra de regionale nettverkene. Den lokale UH-institusjonen er Universitetet i Sørøst-Norge (USN).

Det er ikke lagt noen føringer for antall representanter i det lokale nettverket, men Fylkesmannen understreker viktigheten av at alle barnehager tilhører og representerer et nettverk. De lokale nettverkene skal kartlegge de fire tematiske satsningsområdene, og på bakgrunn av kartleggingen lage en plan med en prioriteringsliste. De regionale nettverkene skal samarbeide seg imellom og fortsetter med planen fra de lokale nettverkene, for deretter å levere den til samarbeidsforum.

<sup>18</sup> Tall hentet fra Barnehagefakta.no 05 april 2019

De regionale nettverkene skal også finne representanter til samarbeidsforum. Det regionale samarbeidsforumet skal bestå av to representanter fra henholdsvis private barnehager, kommunale barnehager og barnehagemyndighet, og én representant fra henholdsvis UH-sektoren, Fagforbundet og andre aktører. Figur 4-14 viser en oversikt over opprinnelige nettverk i fylket, samt hvilke aktører og antall deltagere som er/skal bli representert i regionalt samarbeidsforum per mars 2019.



Figur 4-14: Vestfold og Telemark, opprinnelige nettverk og deltagere i regionalt samarbeidsforum

Mandatet til samarbeidsforum er å utarbeide en langsiktig plan, prioritere tiltak og bli enige om bruk av årlig tildelte midler.

Hittil har det vært ett møte i samarbeidsforum (mars 2019), hvor neste møte ble satt til mai 2019. De lokale nettverkene fikk frist til 20. mars 2019 for å levere kompetanseplan til de regionale nettverkene. For de regionale nettverkene var fristen til å levere kompetanseplan til samarbeidsforum 12. april 2019. Mellom møtene i samarbeidsforum er det planlagt møtevirksomhet i de regionale nettverkene.

#### 4.2.7 Viken<sup>19</sup>



Figur 4-15: Kartet viser nye Viken. Kartgrunnlag: GeoNorge.no

Ved fylkessammenslåingen som er planlagt til 1. januar 2020 vil Viken bestå av dagens tre fylker Akershus, Buskerud og Østfold og med det bli Norges største region basert på en befolkning med 1,2 millioner innbyggere i 64 kommuner. Felles Fylkesmannsembete for Oslo og Viken trådte i kraft 1.januar 2019. Viken har valgt en ordning for Regional

<sup>19</sup> Fra 1.januar 2019 ble fylkesmannsembetene i Oslo og Akershus, Østfold og Buskerud sammenslått til Fylkesmannen i Oslo og Viken. Grunnen til dette er ny fylkesmannsstruktur ut fra fylkene som opprettes 1.januar 2020 hvor fylkene Akershus, Østfold og Buskerud slås sammen til Viken. Oslo og Viken har to regionale ordninger, men felles modell.

ordning som innbefatter dagens nåværende fylker som vil utgjøre region Viken fra 2020. Viken har totalt 1 256 barnehager, hvor majoriteten (790) er private<sup>20</sup>. De tre UH-institusjonene med barnehagelærerutdanning i Viken er OsloMet, Universitetet i Sørøst-Norge (USN) og Høgskolen i Østfold (HiOF).

Viken har utarbeidet «Viken-modellen» som benyttes i arbeidet med Regional ordning. I denne modellen har man valgt å opprette fire arbeidsgrupper knyttet til de tematiske satsningsområdene i strategien for Regional ordning:

- Barnehagen som pedagogisk virksomhet
- Kommunikasjon og språk
- Et inkluderende miljø for omsorg, lek, læring og dannelse
- Barnehagens verdivurdering

Hver tematiske arbeidsgruppe skal bestå av:

- En representant for barnehagemyndigheten fra hver region/hvert nåværende fylke (3 til sammen)
- En representant for kommunale barnehageeiere fra hvert region/nåværende fylke (3 til sammen)
- En representant for private barnehageeiere fra region/hvert nåværende fylke (3 til sammen)
- En representant fra hver UH-institusjon
- To representanter fra Fylkesmannen

Oppgavene til arbeidsgruppene er å sortere de innmeldte kompetansebehovene fra barnehagene, og deretter gjøre en prioritering av de innmeldte behovene innad i hver arbeidsgruppe. Prioriteringene fra arbeidsgruppene tas videre til regionalt samarbeidsforum.

Samarbeidsforumet består av et utvalg aktører som sitter i de tematiske arbeidsgruppene, og det er Fylkesmannen som leder samarbeidsforumet. Regionalt samarbeidsforum i Viken består av følgende aktører:

- Fire representanter for private barnehageeiere - én fra hver av de tematiske arbeidsgruppene
- Fire representanter for kommunale barnehageeiere - én fra hver av de tematiske arbeidsgruppene
- Fire representanter for barnehagemyndigheten - én fra hver av de tematiske arbeidsgruppene
- Tre representanter for UH sektoren – én fra hver universitet- og høyskoleinstitusjon

---

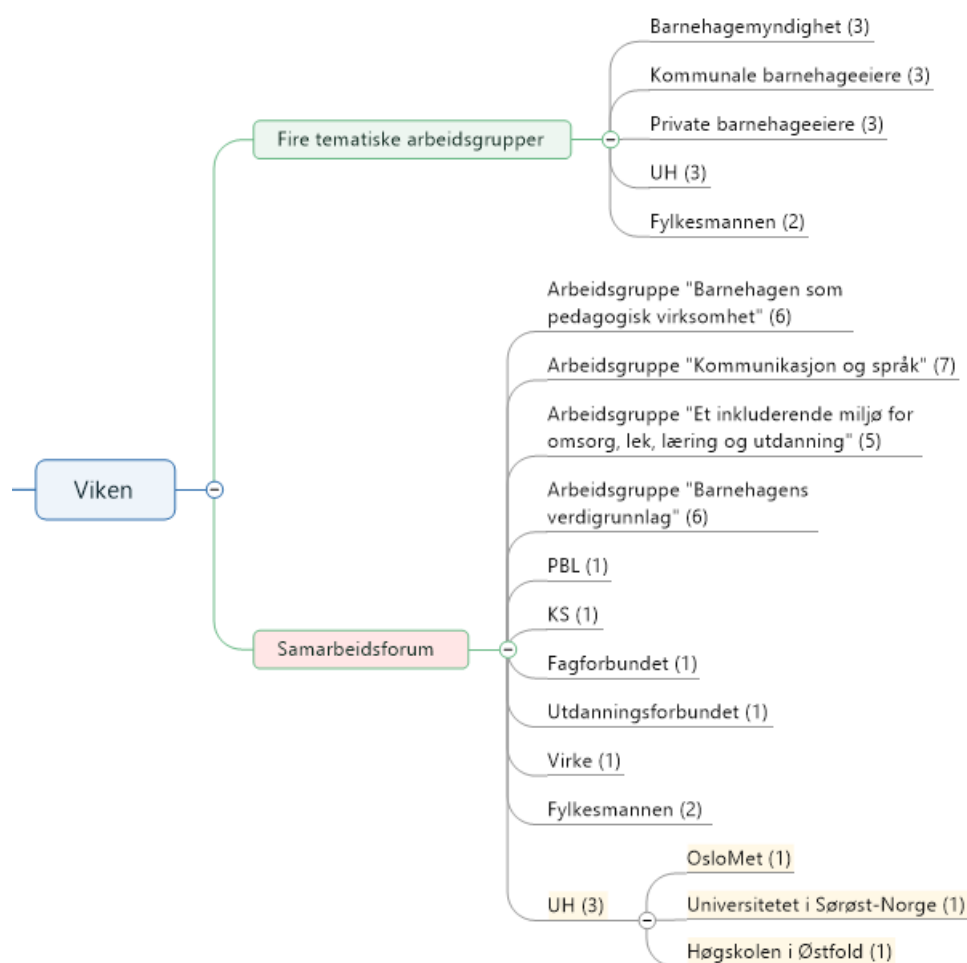
<sup>20</sup> Tall hentet fra Barnehagefakta.no april 2019



- En representant for PBL
- En representant for Virke
- En representant for KS
- En representant for Utdanningsforbundet
- En representant for Fagforbundet
- To representanter for Fylkesmannen

Samarbeidsforumet skal koordinere, legge til rette og samarbeide for å sikre barnehagebasert kompetanse utvikling i kommunale og private barnehager, og har som mandat å prioritere, innrette og dimensjonere kompetansetiltakene. Samarbeidsforumet skal også utarbeide en langsiktig plan for kompetanseutvikling, som skal være med på å bidra til en felles retning, forutsigbarhet for alle aktører og kvalitetssikring av de barnehagebaserte kompetansetiltakene. Fylkesmannen har ansvaret for koordineringen av samarbeidsforum, samt utbetaling av midler.

Figur 4-16 viser en oversikt over Viken-modellen, samt hvilke aktører og antall deltagere som er representert i regionalt samarbeidsforum per mars 2019.



Figur 4-16: Viken, oversikt over arbeidsgrupper og organisering av regionalt samarbeidsforum

#### 4.2.8 Oslo

Oslo har i dag 729 barnehager, hvor 418 av disse er private barnehager.<sup>21</sup> Oslo har, som Viken, innrettet Regional ordning i lokale kompetansenettverk representert ved fire tematiske arbeidsgrupper basert på kompetanseområdene i den regionale ordningen:

- Barnehagen som pedagogisk virksomhet
- Kommunikasjon og språk
- Et inkluderende miljø for omsorg, lek, læring og danning
- Barnehagens verdivurdering

Arbeidsgruppene består av representanter for barnehagemyndighet, kommunale barnehageeiere, private barnehageeiere, UH-sektoren og Fylkesmannen. Hver av de tematiske arbeidsgruppene er representert i regionalt samarbeidsforum. De lokale UH-

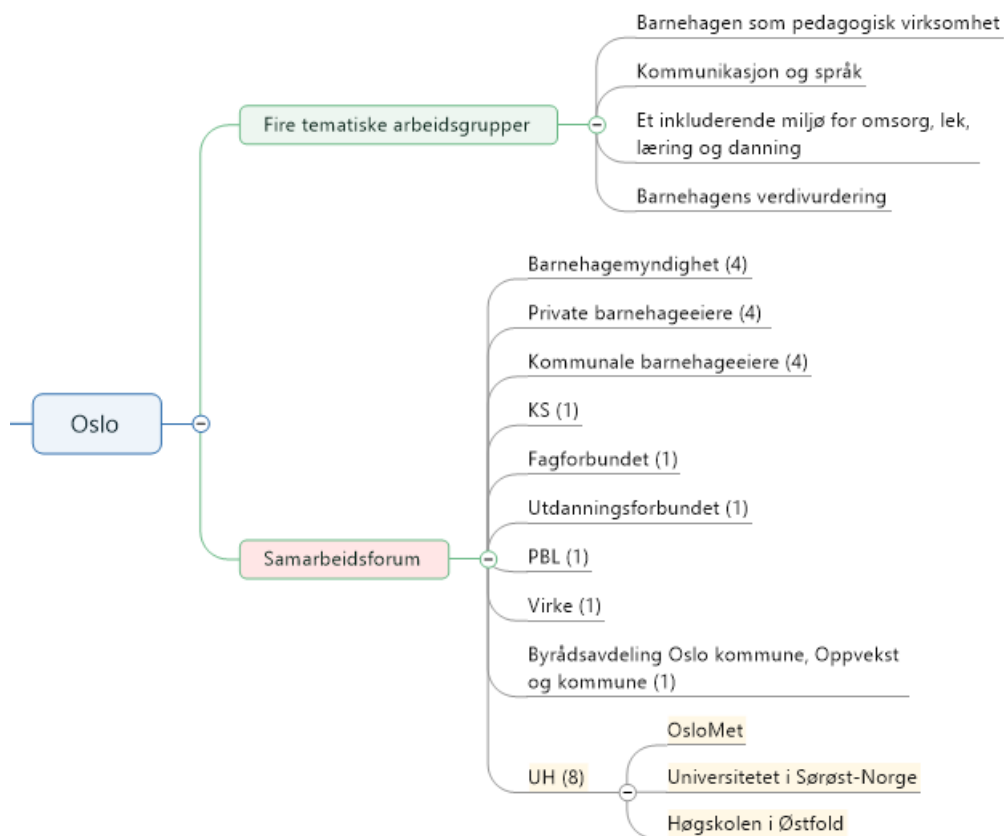
<sup>21</sup> Tall fra Barnehagefakta.no

institusjonene i Regional ordning i Oslo er også de samme som i Viken: OsloMet, Universitetet i Sørøst-Norge (USN) og Høgskolen i Østfold (HiOF).

Mandatet til de tematiske arbeidsgruppene er å sortere og «klynge» kompetansebehov som er innmeldt fra kommunale- og private barnehageeiere. Videre skal arbeidsgruppene prioritere behovene innenfor hvert sitt satsningsområde (jf. de tematiske arbeidsgruppene). Prioriteringsoversikten leveres deretter til regionalt samarbeidsforum. Tanken bak arbeidsgruppene og arbeidsmetoden med å prioritere behovene til barnehagene innenfor satsningsområder er en formening om at det gjør det enklere å først identifisere enkeltbarnehager, for så å og koble disse sammen med andre barnehager med samme kompetansebehov. Det er også arbeidsgruppene som skal signere avtaler mellom UH-sektoren og barnehageeierne og lokale nettverk. Det er satt noen prinsipper for gjennomføring av arbeidsgruppene, blant annet skal det bestrebes en kostnadseffektiv kompetanseutvikling, det skal være regionale fordelinger så langt det lar seg gjøre og det skal utvikles fagteam som ledes av prosjektleder ved hver UH-institusjon.

Regionalt samarbeidsforum skal med utgangspunkt i vurderinger gjort gjennom kartleggingen av lokale kompetansebehov, utarbeide en langsiktig kompetanseplan som skal gjelde for strategiperioden fram til 2022. Tanken er at planen skal vise prioriterte mål og kompetansetiltak, tema for kompetanseutvikling, arbeidsmåter, samarbeid, bruk av kompetansemidler og tidsrammer.

Figur 4-17 viser en oversikt over arbeidsgruppene, samt hvilke aktører og antall deltagere som er representert i regionalt samarbeidsforum per mars 2019.



Figur 4-17: Oslo, oversikt over arbeidsgrupper og organisering av samarbeidsforum.

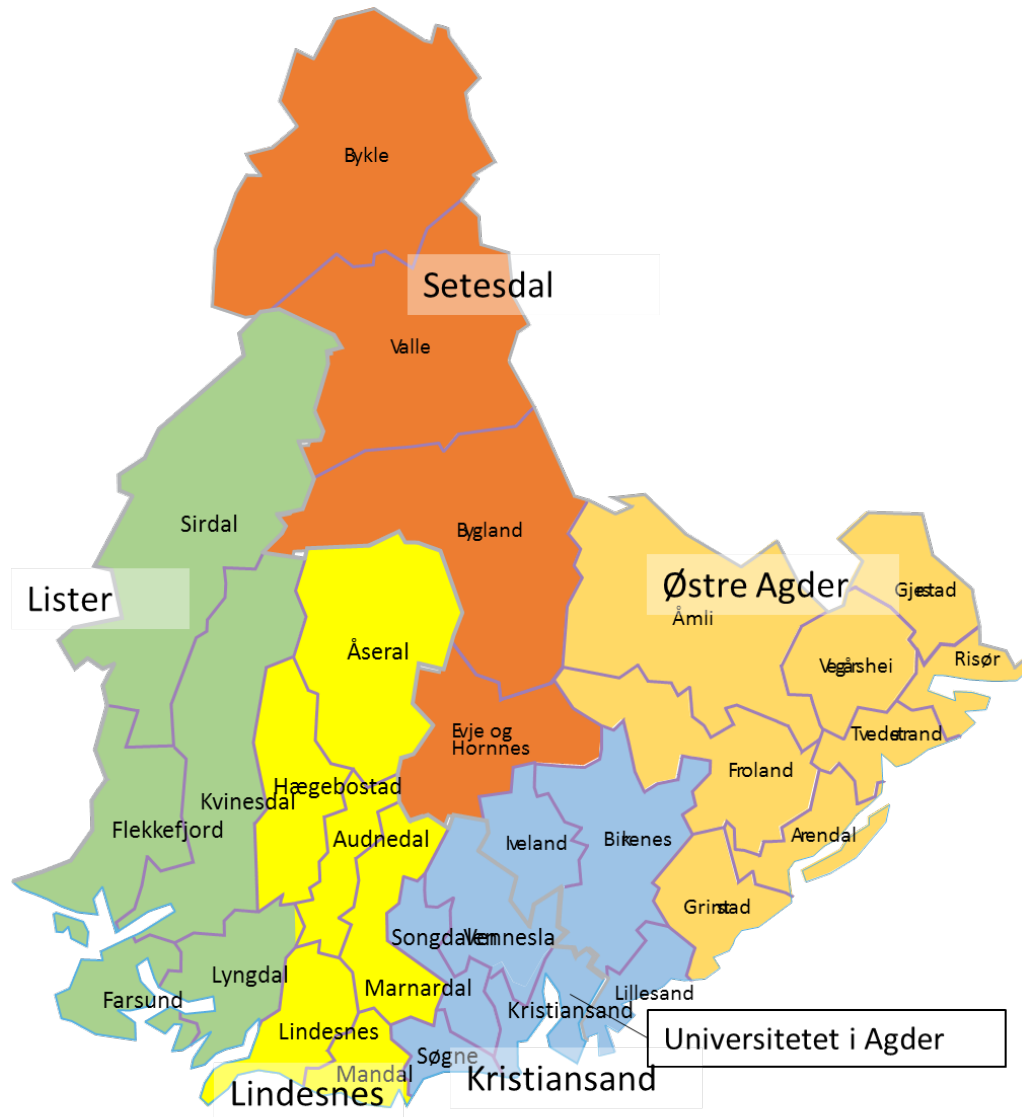
Samarbeidsforum har det overordnede ansvaret for prioritering, innretting og dimensjonering av kompetansetiltakene i hver region, mens Fylkesmannen utbetaler midlene. Tildeling av midler skjer ut fra faste økonomiske rammer som omhandler ett og ett år, men med mulighet for videreføring ved behov eller avslutning før året er omme. Dersom midler avsluttes i en barnehage før årets utgang vil en ny barnehage som står på venteliste tildeles midler.

UH-sektoren ønsker at samarbeidsforum prioriterer kompetansebehovene som det skal igangsettes tiltak for, men at de deretter får lov til å fordele oppgavene seg imellom ut fra kapasitet. Videre ønsker UH-sektoren at Fylkesmannens fordeling av midler skjer ut fra oppgavefordelingen mellom UH-institusjonene.

I desember 2018 ble det gjennomført møter for de som hadde meldt sin interesse til å delta i de tematiske arbeidsgruppe, samt valg av representanter til samarbeidsforum. Det er anslått en møtevirksomhet på to til tre møter i året for samarbeidsforum, men det kan endres etter behov. Noen flere møter er påregnet for de tematiske arbeidsgrupper. I 2019 ble 1. april satt som frist for å melde inn behov fra lokale nettverk, og i mai er fristen for at de tematiske arbeidsgruppene skal signere avtaler med UH-institusjonene. De tematiske arbeidsgruppene arbeider med de innmeldt behovene i forkant av møtet i samarbeidsforum, hvor det sitter flere representanter.

Arbeidet i de tematiske arbeidsgruppene er avgjørende for å få et godt resultat i arbeidet foranmet skal utføre.

#### 4.2.9 Agder



Figur 4-18: Kartet viser nye Agder med fem regionale nettverk. Kartgrunnlag: GeoNorge.no

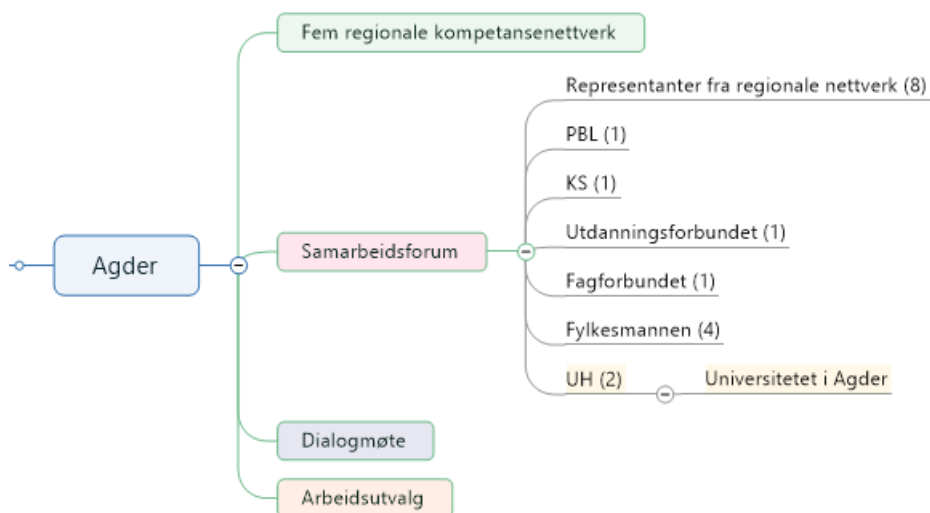
Fylkene Aust- og Vest-Agder skal slås sammen til den nye regionen Agder med til sammen 25 kommuner, med virkning fra 1. januar 2020. Agder har til sammen 370

barnehager, av disse er 240 private barnehager<sup>22</sup>. Agder har delt seg inn i fem regionale nettverk:

- Østre Agder
- Setesdal
- Lindenesregionen
- Listerregionen
- Kristiansandsregionen

2018 ble brukt til å først informere om Regional ordning og intensjonen ved strategien, for deretter å igangsette prosesser med å etablere de regionale nettverkene. Noen av nettverkene eksisterte fra tidligere, men andre hadde behov for blant annet nye sammensetninger. UH-institusjonen i Agder er Universitetet i Agder (UiA).

Det er etablert et regionalt samarbeidsforum, men presenteres med forbehold om endringer med hensyn til antall medlemmer og form. Per i dag er det mye diskusjoner, refleksjoner, ønsker og forventninger. Figur 4-19 viser en oversikt over opprinnelige nettverk, foreløpig organisering og hvilke aktører som foreløpig er representert i samarbeidsforum per mars 2019.



Figur 4-19: Agder, oversikt og foreløpig organisering av regionalt samarbeidsforum

Det er per dags dato ikke utarbeidet mandat, verken for samarbeidsforum eller for de regionale nettverkene. Det er foreløpig henvist til strategien «Kompetanse for fremtidens barnehage» og brev til Fylkesmannen fra Utdanningsdirektoratet datert 15. februar 2018 som beskriver ordningen.

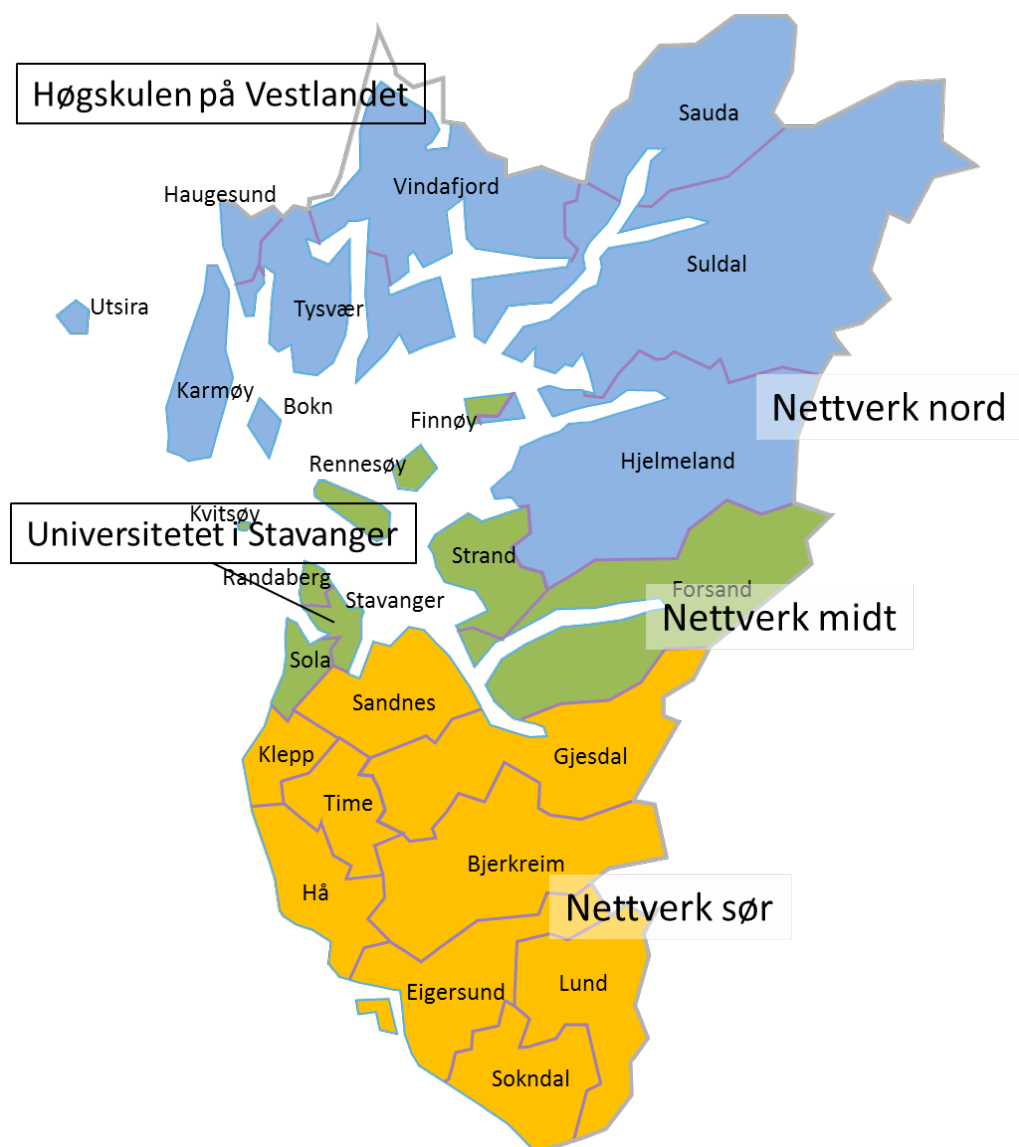
<sup>22</sup> Tall hentet fra Barnehagefakta.no april 2019

Det er også etablert uformelt organ kalt «Dialogmøte» med representanter fra regionene, UH-sektoren og Fylkesmannen for idé- og erfaringsutveksling. Dette er ment å gi støtte i prosessen. Det vil også i første halvdel av 2019 bli nedsatt et arbeidsutvalg som skal starte arbeidet med å lage en kompetanseplan for hele Agder. Arbeidsutvalget vil få oppdrag fra samarbeidsforum.

Tiden fremover vil bli brukt til å utforme mandat for forumet og som en naturlig følge av det, kompetansenettverkene. Agder har valgt en modell med mye dialog, hvor beslutninger skal tas tett på medlemmene fra kompetansenettverkene. Bakgrunnen for modellen er at kommunen som barnehagemyndighet skal få eierskap til ordningen og dermed kunne drive den godt i eget nettverk, og i den enkelte kommune. Fylkesmannen har i prosessen også jevnlig arbeidsmøter med UH-institusjon. Fylkesmannen er opptatt av at de private barnehageeierne og styrerne blir ivaretatt i prosessen, og at deres stemmer blir hørt og tatt på alvor ute i regionene og i den enkelte kommune.

I desember 2018 ble det avholdt etableringsmøte for Regional ordning og regionalt samarbeidsforum. Så langt er det planlagt fire møter i samarbeidsforum i løpet av 2019, hvor det første ble avholdt februar 2019. Møtehyppighet og tidspunkt var ikke endelig satt.

#### 4.2.10 Rogaland



Figur 4-20: Kartet viser Rogaland med tre kompetansenettverk. Kartgrunnlag: GeoNorge.no

Totalt er det 459<sup>23</sup> barnehager i Rogalands 26 kommuner, hvor 233 av dem er kommunale. Rogaland har organisert seg i tre geografiske nettverk: Nord, midt og sør, med en jevn fordeling av kommuner i hvert nettverk. I de geografiske nettverkene er det representanter fra både kommunale- og private barnehagetjenester, samt andre organisasjoner og UH-sektoren. Det er to universitet- og høyskoleinstitusjoner som tilbyr barnehagelærerutdanning i Rogaland, Universitetet i Stavanger (UiS) og

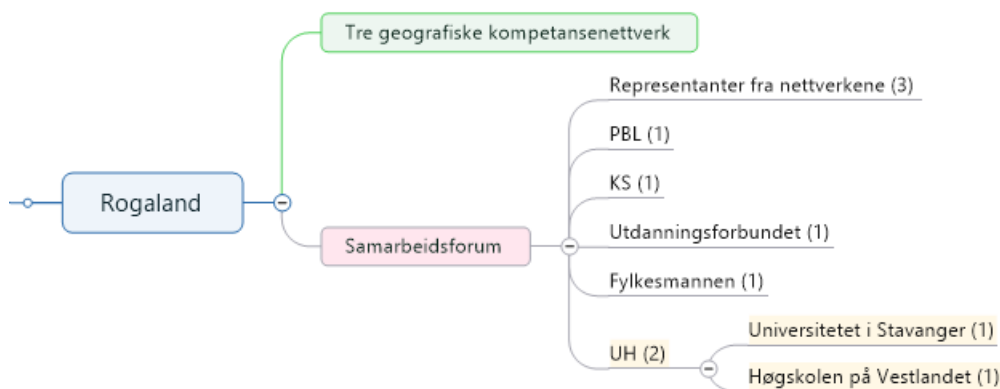
<sup>23</sup> Tall fra Barnehagefakta.no



Høgskolen på Vestlandet (HVL), som begge tilbyr barnehagelærerutdanning på mastergradsnivå. HVL har også én av de største lærerutdanningene i Norge.

Oppgavene til de geografiske nettverkene er å kartlegge og analysere behovet i den enkelte barnehagene og i kommunene, for så å videre etablere strukturer og samarbeid på bakgrunn av resultatene.

Alle tre nettverkene er representert i regionalt samarbeidsforum, hvor representantene fra kommunen da representerer både eier og myndighet i samarbeidsforum. Figur 4-21 viser en oversikt over opprinnelige nettverk, foreløpig organisering og hvilke aktører som foreløpig er representert i samarbeidsforum per mars 2019.

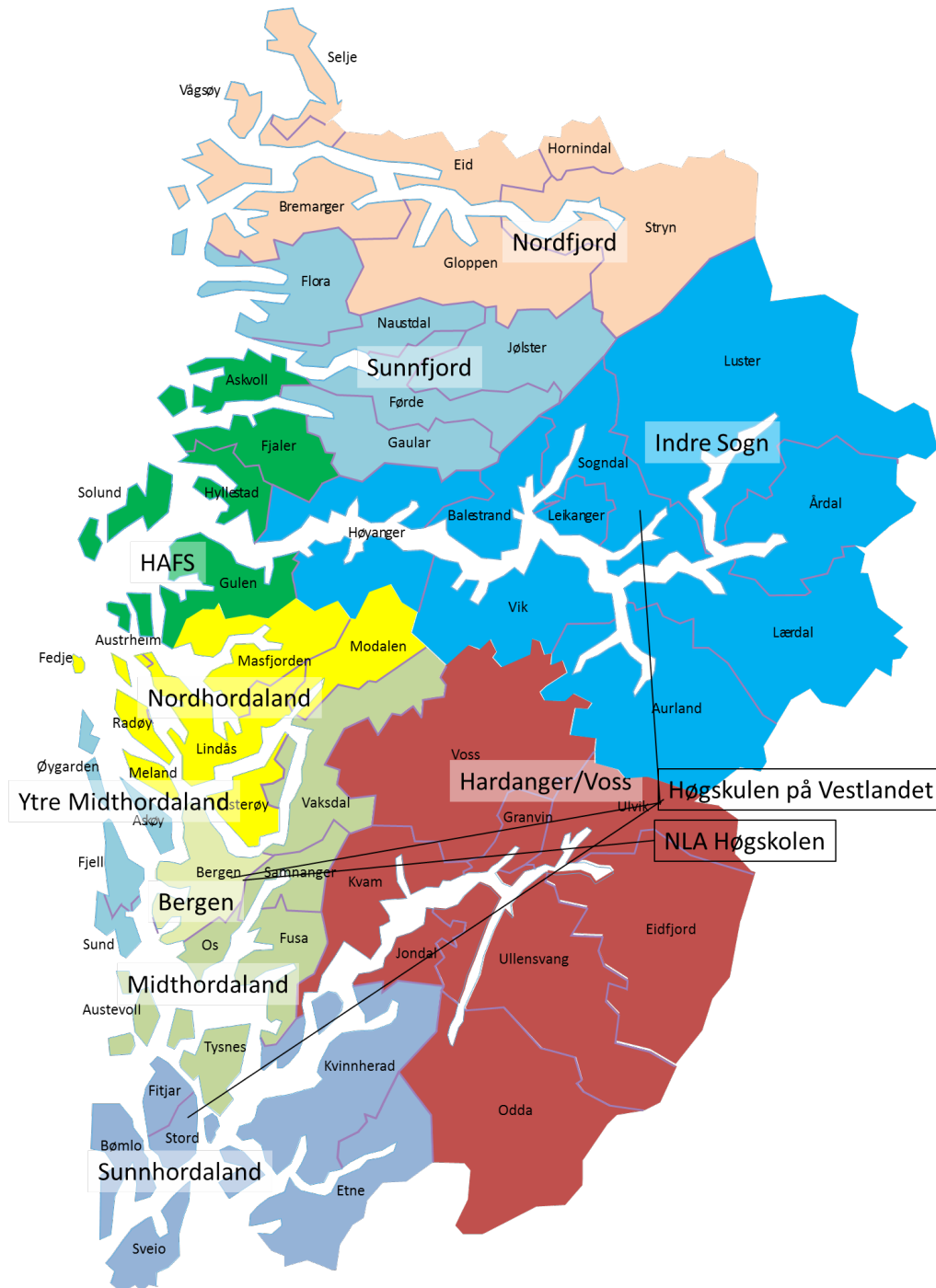


Figur 4-21: Rogaland, opprinnelige samarbeidsmåter og deltagere i regionalt samarbeidsforum

Informanter vi har vært i kontakt med kjenner lite til kompetansenettverkene og om det er utarbeidet mandat for disse. Det er ikke laget eget mandat for samarbeidsforum - her ligger brev fra Utdanningsdirektoratet datert 15. februar 2018 til grunn for etablering og organisering av forumet og for fordeling av midler.

Per mars 2019 var det avholdt ett møte i samarbeidsforum samt planlagt to møter før sommeren 2019. Forumet skal utarbeide en felles og langsiktig kompetanseutviklingsplan på bakgrunn av resultatene fra kartlegging og analyse utført av nettverkene.

#### 4.2.11 Vestland



Figur 4-22: Kartet viser nye Vestland med ti kompetanseregioner. Kartgrunnlag: GeoNorge.no

Vestland blir navnet på den nye fylkeskommunen når Hordaland og Sogn og Fjordane slås sammen 1. januar 2020 og vil ha 59 kommuner. Fylkesmannsembetene ble i de to nåværende fylkene slått sammen til Fylkesmannen i Vestland 1. januar 2019.

I dag har region Vestland totalt 662 barnehager hvorav 307 av disse er kommunale.<sup>24</sup> Hordaland har 519 barnehager hvor flesteparten (323) er private. Sogn og Fjordane har totalt 143 barnehager hvor majoriteten er av disse (112) er kommunale barnehager. Både Sogn og Fjordane og Hordaland hadde organisert arbeidet med regionale kompetanseordninger for barnehager, i henholdsvis fire og seks kompetanseregioner. Som en følge av sammenslåingen av Fylkesmannsembetene består regionen i dag av ti regionale kompetansenettverk, hvor alle er representert i samarbeidsforum. De fleste av innbyggerne i region Vestland vil være tilhørende i nåværende Hordaland (83 %).

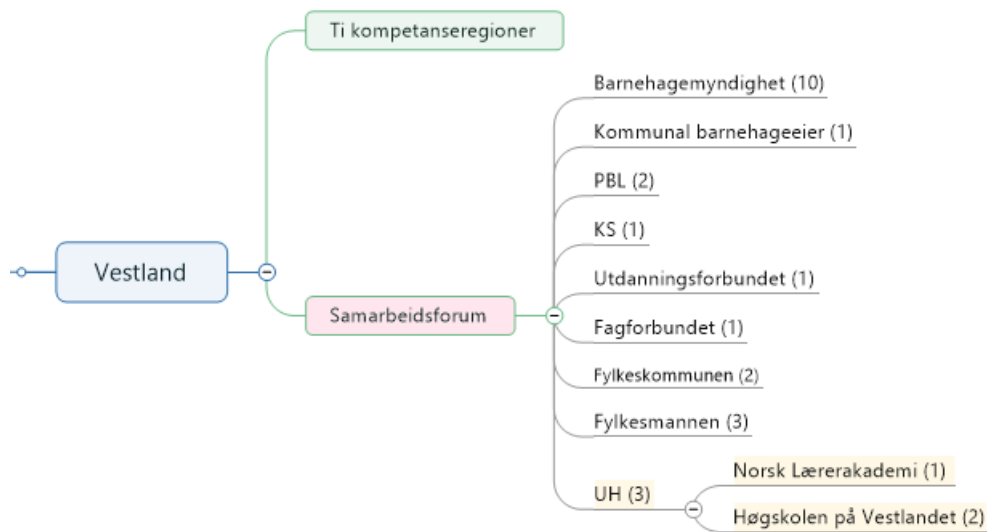
De to lokale UH-institusjonene i Regional ordning Vestland er Høgskolen på Vestlandet (HVL) og Norsk lærerakademi (NLA).

Det er den enkelte barnehageeier som har ansvaret for å kartlegge og synliggjøre kompetansebehovet til barnehagen gjennom blant annet å bruke kjente kartleggingsverktøy. Hver barnehage skal så melde fra til kommunen som barnehagemyndighet om hvorfor, og på hvilke områder de trenger kompetanseutvikling. Barnehagemyndighetene skal ha oversikten over hvordan tilstand og kompetansebehovene er hos barnehagene i den enkelte kommune, samt synliggjøre hvilke kartlegginger og vurderinger som legges til grunn for tilstandsbilde av barnehagene. Barnehagemyndighetene skal også informere barnehageeierne om ordningen. Videre skal de regionale kompetansenettverkene ha et overblikk over kompetansebehovene i hver kompetanseregion og samle seg om en lokal prioritering som legges frem i samarbeidsforum.

Siden over halvparten av barnehagene i region Vestland er private har det blitt lagt vekt på å organisere aktørene i Regional ordning på en måte som sikrer at de private eierne er godt representert. Figur 4-23 viser en opprinnelige samarbeidsmåter samt en oversikt over aktører og representanter i regionalt samarbeidsforum i region Vestland slik den ser ut i mars 2019:

---

<sup>24</sup> Tall hentet fra Barnehagefakta.no april 2019



Figur 4-23: Vestland, opprinnelige samarbeidsmåter og struktur på samarbeidsforum

Her kan det være at enkelte organisasjoner alternerer hvem som representerer. PBL har to representanter, en fra sentralt nivå og en fra lokalt nivå. Det har vært en løpende vurdering om en av de største kjedene for private barnehager som ikke har medlemskap i PBL bør inkluderes i samarbeidsforum, men det har foreløpig ikke blitt slik. Det arbeides med å få på plass en felles ordning, men Regional ordning-plan for Hordaland vil legges til grunn for Regional ordning Vestland.

Hver av partene i samarbeidsforum må bidra til å sikre involvering og forankring på alle nivå, fra den enkelte barnehage og helt til de barnehagene samarbeidsforum skal prioritere mellom. Regional ordning Vestland er i stor grad bygget på erfaringer fra arbeidet med Desentralisert ordning for skole, men de to ordningene har ikke felles møter eller planer.

Ut fra vilkårene i regional kompetanseordning for barnehager skal samarbeidsforum analysere og vurdere hvordan midlene skal prioriteres og brukes. Samarbeidsforum skal også utarbeide en langsiktig plan for kompetanseutvikling i barnehagene.

For 2019 har Fylkesmannen i Vestland fått tildelt nær 20 millioner kroner til ordningen, og midlene utdeles med utgangspunkt i antall ansatte som deltar i ordningen. I løpet av 2019 er det lagt opp til åtte møter i samarbeidsforum hvor fristen til å melde inn konkrete barnehager til Fylkesmannen var satt til 1. mars 2019. I april 2019 skal prosjektbarnehager være på plass og tidspunkt for utbetaling av midler er satt til juni 2019.

### **4.3 Oppsummering**

Medio mars 2019 er det etablert Regionale ordninger i samtlige fylker, og de regionale samarbeidsforumene har konstituert seg og hatt sine oppstartsmøter. Slik oversikten viser er det stor variasjon i hvordan fylkene har løst oppgaven. Etableringen sammenfaller også med sammenslåinger i kommuner, fylker og fusjoner i UH-sektor, som bidrar til ytterligere kompleksitet. I alt er det etablert 13 regionale samarbeidsforum. To av de nye fylkene som etableres fra 2020 (Troms og Finnmark og Innlandet) har valgt å etablere to parallelle ordninger innen samme fylke. Med unntak av Oslo og Viken, som har valgt tematiske understrukturer, bygger Regional ordning på geografiske underregioner i hvert fylke og representasjon til samarbeidsutvalget gjennom disse.



## 5. ETABLERING OG FORANKRING I CASEFYLKENE

I dette kapitlet beskriver vi arbeidet med å etablere Regional ordning i de fem casefylkene våre (Finnmark, Trøndelag, Hedmark, Viken og Vestland), med vekt på forholdet til eksisterende samarbeidsstrukturer i fylkene, Fylkesmannens arbeid med å forankre Regional ordning hos aktørene i sektoren og måten en har sikret representasjon av private barnehageeiere i samarbeidsforum. Kapitlet bygger på dokumenter fra Fylkesmannen og intervjudata fra både Fylkesmannen og deltakere i samarbeidsforumet.

### 5.1 Finnmark

#### 5.1.1 Bakgrunn og tidligere strukturer

Som nevnt tidligere blir fylkene Finnmark og Troms som følge av regionreformen slått sammen til det nye fylket Troms og Finnmark fra 1. januar 2020, og Fylkesmannsembetene ble slått sammen fra 1. januar 2019. En har likevel valgt å etablere Regional ordning for hvert av de to gamle fylkene, blant annet på grunn av de lange avstandene både Troms og Finnmark byr på.

Kommunene i Finnmark har lenge organisert samarbeidet seg imellom i tre samarbeidskonstellasjoner på skole- og barnehageområdet: Regionale samarbeidskontorer (RSK) i henholdsvis Vest-, Midt- og Øst-Finnmark.

*Arbeidet ved de regionale samarbeidskontorene (RSK) handler først og fremst om kompetanseutvikling for ansatte i barnehage og skole i de samarbeidende kommunene. Fylkesmannen samarbeider med kontorleder på RSK-kontorene. Noen kontorledere har kompetanse som lærer i skole, noen fra barnehage. (Fylkesmannen, januar 2019).*

Det statlige kompetansemidlene til barnehagene har i Finnmark vært tildelt ved at RSK-ene har laget samordnende kompetanseplaner for kommunene, og søkt om kompetansemidler med bakgrunn i disse planene.

Finnmark har også hatt et GLØD-nettverk<sup>25</sup>, med representanter for blant andre kommuner, skole, KS og høgskoler. Dette ble etter hvert erstattet av et kompetansenettverk, som ble utvidet til å favne både skole og barnehage. Dette kompetansenettverket har vært et utgangspunkt for etablering av samarbeidsforum i regional ordning for barnehage og desentralisert ordning for skole. Flere av de samme

---

<sup>25</sup> GLØD er et prosjekt i Kunnskapsdepartementet med mål om å øke rekrutteringen av personer med høy kompetanse til barnehagen og styrke kompetansen til dem som allerede er der. Et tilleggsmål er å øke statusen for arbeid i barnehagen. Regionale GLØD-nettverk ble startet for å støtte opp om rekruttering lokalt. (Kompetanse for fremtidens barnehage, Udir, 2013)

personene (som representanter for ulike aktører) har jobbet med kompetanseheving sammen over flere år.

Det er to lokale universitets- og høyskoleinstitusjoner i Finnmark: Samisk høyskole (Sámi allaskuvla) i Kautokeino og Norges arktiske universitet (UiT) som har barnehagelærerutdanning ved sitt studiested i Alta. Samisk høyskole er en liten, statlig utdannings- og forskningsinstitusjon som tar utgangspunkt i urfolk og det samiske. Høsten 2017 var det registrert 270 studenter ved høyskolen. Barnehagelærerutdanningen tar opp samisktalende studenter med relevant studiekompetanse, og det gjøres opptak annethvert år. I følge Database over høyere utdanning (DBH<sup>26</sup>) ble fem samiske barnehagelærere ferdig utdannet ved Samisk høyskole i henholdsvis 2016 og 2018. Det ble tatt opp henholdsvis fem og ti studenter ved den treårige barnehagelærerutdanningen i 2015 og 2017. Ti studenter følger dessuten samisk arbeidsplassbasert barnehagelærerutdanning (ABLU), som startet høsten 2015 (etter normen skal disse være ferdig i 2019). UiT – Norges arktiske universitet ble til da Universitetet i Tromsø fusjonerte med Høyskolen i Finnmark i 2013. Det er et flercampus- og breddeuniversitet med nesten 17.000 studenter og i alt sju studiesteder, i tillegg til desentraliserte tilbud. Universitetet tilbyr barnehagelærerutdanning i Alta som samlingsbasert studium, og i 2016-2018 ble det tatt opp 35-40 studenter årlig.

### 5.1.2 Forankring og etablering av samarbeidsforum

I Finnmark begynte Fylkesmannen arbeidet med å informere om Regional ordning før den reviderte kompetansestrategien ble offentliggjort. Fylkesmannen brukte fagsamlingene med eiere, barnehagemyndighet og barnehageledere til å bringe videre tidlig informasjon om ordningen som de hadde fått fra Utdanningsdirektoratet:

*Informasjonen i forkant gjorde at barnehageledere, styrere og eiere visste at de har et arbeid de må gjøre med kompetansekartlegging i egen barnehagen. Det handler også om å bli kjent med strategien, og vite hvilke tema kompetansestrategien og de statlige føringene skal knyttes opp mot. For barnehageledere, styrere og eiere er det også viktig at de får oversikt over de ulike kompetanse-tilbudene, alt fra barnehagebasert kompetanseutvikling til fagbrev, videreutdanning og masternivå. Informasjonen knyttes både til det som skjer på regionalt nivå og samarbeidsforumet, men også det som er på nasjonalt nivå som går gjennom søker-portalene til Udir. (Fylkesmannen, januar 2019).*

Fra Fylkesmannens side opplever man at selv om oppdraget med å etablere Regional ordning er «ganske styrt» og ikke gir mye handlingsrom, så har det også etter hvert vist seg å være rom for lokale tilpassinger. Blant annet ga oppdragsbrevet rom for å etablere to regionale ordninger i Troms og Finnmark, og en viss frihet i hvem som skal

---

<sup>26</sup> [https://dbh.nsd.uib.no/statistikk/kategori\\_studenter.action](https://dbh.nsd.uib.no/statistikk/kategori_studenter.action), lesedato 25. januar 2019.



inn i regionalt samarbeidsforum. Også en av samarbeidsforumrepresentantene fra et av RSK-ene opplever at det skapes handlingsrom etter hvert:

*Det som virket veldig «firkantet» i starten har de lempet en del på. At pengene bare skulle gå direkte til UH-sektor er tatt bort. (Representant for et RSK, mars 2019)*

I Finnmark har en i stor grad bygd videre på og tilpasset strukturer som allerede var innarbeidet før Regional ordning ble lansert. Dette gjelder:

- Det regionale samarbeidsforumet barnehagesektoren er det samme som skolesektorens forum for desentralisert kompetanseutvikling
- Dette felles forumet er etablert med utgangspunkt i et tidligere GLØD-nettverk/kompetansenettverk for skole og barnehage
- Strukturene som trengtes under det regionale samarbeidsforumet var i stor grad på plass gjennom tre regionale samarbeidskontorer på skole- og barnehagefeltet.

Begrunnelsen for å etablere et felles samarbeidsforum for skolens og barnehagens kompetanseordninger er at det i praksis dreier seg om de samme personene som skal møte:

*I Finnmark har vi valgt å ha et felles samarbeidsforum innenfor desentralisert kompetanseutvikling i skolen og regionale ordninger for kompetanseutvikling for barnehage, fordi det er de samme folkene i de samme kommunene som er kontaktpersoner som deltar. (Fylkesmannen, januar 2019)*

Det regionale samarbeidsforumet i Finnmark ble etablert i et konstituerende møte 23. oktober 2018, og en kunne i stor grad bygge både på samarbeidserfaringer og på organisering som eksisterte fra før. Det som startet som et GLØD-nettverk og senere ble erstattet av et kompetansenettverk for fylket kunne tilpasses Regional ordning og videreføres. Regionalt samarbeidsforum i Finnmark bygger derfor på dette kompetansenettverket, med tilnærmet de samme personene:

*Representanter fra UH-sektoren i GLØD-nettverket fortsatte inn i samarbeidsforumet. I tidligere nettverk har det vært etablerte grupper som har relasjoner med hverandre, og det er nesten de samme som nå er representanter i samarbeidsforumet. Det er noen utskiftninger, for eksempel når noen slutter i stillingene sine. Samarbeidsforumet bygger videre på erfaringene fra tidligere nettverksarbeid, men er nå etablert med de krav som oppdragsbrevet legger føringer for.*

Det som er helt nytt med regionalt samarbeidsforum slik det framstår i dag, er egne representanter fra private barnehager og representant for fylkeskommunen, samt at

forumet skal fordele de statlige kompetansemidlene basert på langsiktige, fylkesdekkende kompetanseplaner. Regionalt samarbeidsforum i Finnmark har ingen tidligere kompetanseplan å bygge videre på.

I samarbeidsforumet sitter to representanter for hvert regionalt samarbeidskontor (se kap. 5.1.3), representanter fra Samisk Høgskole og Norges arktiske universitet (UiT, Alta), en privat barnehageeier, PBL, KS, fylkeskommunen og representanter for både skole- og barnehagesiden hos Fylkesmannen. Fylkesmannen har inntil videre valgt å ikke ha med Utdannings- og fagforbundet i det regionale samarbeidsforumet, fordi de mener denne representasjonen heller bør være ute i regionene. Kompetansekartleggingen må ivaretas lokalt, og ikke på samarbeidsforums-nivå, og arbeidstakerorganisasjonene bør være på et nivå nært arbeidstakerne.

*Jeg vet ikke om Utdanningsforbundet har noen formell plass ved de regionale samarbeidskontorene, men dette skal blant annet drøftes på neste møte i forumet. (Fylkesmannen, januar 2019).*

Fylkesmannen har diskutert i samarbeidsforumet om Sametinget burde være representert, men valgt å ikke ta dem inn i forumet. Begrunnelsen for dette er at Sametinget er et politisk forvaltningsorgan, og en er redd for blanding av og forvirring om rollene.

*Sametinget er veldig opptatt av forvaltningen av det samiske språket. Den regionale ordningen for kompetanseutvikling i barnehagen handler om de fire tematiske områdene, som går ut over språk. (Fylkesmannen, januar 2019).*

Å ivareta de samiske barnas rettigheter er imidlertid svært viktig for Fylkesmannen, og det er lagt mye ressurser ned i å forsøke å etablere et aktivt samarbeid med Samisk høgskole. Fylket har stor mangel på samisktalende barnehagelærere. Forholdet til UH-institusjonene har vært utfordrende i Finnmark, delvis på grunn av tidligere erfaringer med samarbeidet, delvis fordi det har vært krevende å få institusjonene «koblet på» samarbeidsforumet. Regional ordning og forholdet til UH-institusjonene blir belyst med data fra flere fylker i kapittel sju.

Fylkesmannen arbeider per mars 2019 med å etablere en arbeidsgruppe innenfor regionalt samarbeidsforum. Samarbeidsforum skal beslutte hvordan den skal se ut, men Fylkesmannen foreslår at kontorlederne fra de regionale samarbeidskontorene, Fylkesmannen og UH-institusjonene skal sitte der. Grappa skal forberede saker for samarbeidsforum, og får en sentral rolle:

*For eksempel: Når alle planene kommer inn fra regionene, kan arbeidsgruppa ha et møte hvor de arbeider med kompetanseplanene og syr sammen en hel kompetanseplan som går videre til samarbeidsforumet. Dette blir en kjempeviktig gruppe. (Fylkesmannen, januar 2019).*

### 5.1.3 De regionale samarbeidskontorene (RSK)

I etableringen av Regional ordning for Finnmark har man tatt hensyn til at fylket er stort, med lange reiseveger, spredt bosetting og spredte barnehager, og en har sett det som viktig å ha god representasjon fra de ulike områdene i fylket. Dette er gjort gjennom å bygge på den etablerte samarbeidsstrukturen i RSK Vest-, Midt- og Øst-Finnmark. Disse regionale samarbeidskontorene eies av medlemskommunene, og kontoret ledes av et styre med en styreleder. I tillegg er det ansatt en kontorleder som tar seg av drifta av kontoret. Det er styreleder og kontorleder fra hvert av de tre RSK-ene som møter i regionalt samarbeidsforum i Finnmark. De som sitter i RSK-styrene representerer vanligvis kommunen både som barnehagemyndighet og som eier, i samme person.

**RSK Vest-Finnmark** er et samarbeid mellom sju kommuner. Styret i samarbeidsorganet er satt sammen av oppvekstledere, som er de skole- og barnehagefaglig ansvarlige i kommunene, samt representant fra Utdanningsforbundet. RSK Vest-Finnmark jobber som et nettverk på tvers av kommunegrensene, og bidrar med hverandres kompetanse. Styret fungerer som en felles styringsgruppe for både Regional ordning og Desentralisert ordning for skole. Det er nedsatt egne arbeidsgrupper for Regional ordning og Desentralisert ordning for skole, men de samarbeider seg imellom internt. Arbeidsgruppen for Regional ordning består av to barnehagefaglig ansvarlige, samt to fra UH-sektoren. Arbeidsgruppene har møter etter behov, mens styringsgruppa har fire møter i året og da er både Regional ordning og Desentralisert ordning for skole på sakslista. Et tett samarbeid med UH (UiT, Alta) er såpass ferskt og nytt at her er det behov for at partene blir bedre kjent og få avklart forventninger til hverandre.

**RSK Midt-Finnmark** består av fem kommuner, og skal være et bindeledd mellom berørte kommuner, oppvekst/utdanningsavdelingen, Fylkesmannen i Finnmark, UH-institusjoner og andre instanser når det gjelder etterutdanning og utviklingsarbeid i barnehage og skole. Tidligere har RSK Midt-Finnmark hatt relativt enhetlige satsningsområder, men nå har kommunene valgt ulike satsningsområder for årene fremover basert på tilstandsrapport i den enkelte kommune. RSK Midt-Finnmark samarbeider om Regional ordning og Desentralisert ordning for skole, men har en todelt strategiplan delt mellom skole og barnehage. Satsningsområdene i strategiplanen for barnehager er forankret i rammeplan og nasjonale strategier, men gir også rom for lokale kompetansebehov. 15 av 20 barnehager i regionen for RSK Midt-Finnmark er i samisk språkområde, og den nasjonale målsettingen om å «sikre alle barn et barnehagetilbud av høy kvalitet» blir trukket fram. Dette med tanke på å ivareta samisk innhold i rammeplanen og nødvendig kompetanse i samisk språk og kultur. Styret i RSK Midt-Finnmark består av kommunallederne i deltakende kommuner, samt en koordinator. Styret har minimum fire møter i året, hyppigere ved behov.

**RSK Øst-Finnmark** omfatter sju kommuner, men samarbeidskontoret har ikke vært i drift på noen år. Det arbeides med å få reetablert samarbeidskontoret i løpet av våren 2019, og planen er at det skal være opp å gå til neste skoleår (2019-20). Etter

reetableringen skal RSK Øst-Finnmark være et kompetansenettverk for skole- og barnehagesektoren i region Øst-Finnmark. Planen fremover er at det til sommeren/høsten skal foretas en kompetansekartlegging ved barnehagene. Informasjonen som samles inn under kartleggingen vil legges fram for regionalt samarbeidsforum, som deretter vil utarbeide en helhetlig plan for fylket samlet. I alle kommunene, bortsett fra i Båtsfjord, er skole- og barnehageeierne de samme (altså kommunale). Så langt er det sendt ut informasjon til barnehageeierne i kommunene, og de kommunale barnehageeierne har videreformidlet informasjonen til de private barnehagene.

I Finnmark skulle altså Regional ordning føyes inn i veletablerte samarbeidsinstitusjoner, noe som i starten ble møtt med litt skepsis: Var det nødvendig å endre på noe som fungerte så godt?

*Vi opplevde at RSK-styret har hatt et godt grep om kompetanseutviklingen i regionen i lang tid før den nye ordningen kom. Da den kom, ble vi kanskje litt frustrerte og lurte på hvordan vi skulle håndtere dette, vi syntes vi hadde god kontroll på det fra før. (Representant fra et RSK, mars 2019)*

Skepsisen fra dette RSK-et rettet seg ikke først og fremst mot samarbeidsforumet, men mot «tvungen bruk av» de lokale UH-institusjonene i stedet for at en kunne velge kunnskapspartnere fritt i hele landet.

*Plutselig så skulle midlene sendes til UH-sektoren, og andre aktører skulle inn, vi kunne ikke hente inn de folkene vi selv ønsket å hente inn. Vi opplevde det egentlig som et fordyrende og forlengende ledd, at vi skal gå via en annen for å hente inn de folkene vi ønsket. Vi så mye mer byråkrati og at ting tar mye lenger tid. (Representant fra RSK, mars 2019)*

Erfaringer fra en studietur til et annet fylke gjennom en ordning i skolesektoren bidro imidlertid til det informanten fra et av RSK-ene omtaler som «et lite gjennombrudd». Et av temaene på turen var hvordan man jobbet med kompetansemidlene i dette fylket. Etter denne studieturen valgte RSK-et å invitere lokale UH-institusjoner inn i arbeidsgruppene ved samarbeidskontoret, både for barnehage og skole.

*Vi gjør det på en annen måte enn tidligere. Etter at vi har kommet i gang med regional ordning og samarbeidsforum, så tenker jeg ut fra erfaringene fra skole at det kanskje ikke er så dumt. (Representant fra RSK, mars 2019).*

#### **5.1.4 Representasjon av private barnehageeiere**

Fram til etableringen av samarbeidsforumet, var private barnehager i Finnmark representert inn i kompetansenettverket i fylket gjennom kontorlederen ved RSK-en de hørte til. De private barnehagene deltok i kompetanseutviklingen som RSK la til rette for i kommunene, og de la også inn ressurser for å få delta i kompetanseutviklingen.

Bare en privat barnehage i fylket valgte å stå utenfor denne ordningen. RSK-ene representerer derfor fortsatt de private barnehagene i sine kommuner, fordi de er en del av kontorenes portefølje/medlemmer når det gjelder kompetanseutvikling.

I tillegg er det etablert representasjon av private barnehageeiere i regionalt samarbeidsforum gjennom at PBL deltar og representerer sine medlemmer, og at én privat barnehage som ikke er medlem i PBL er representert. Representanten for denne barnehagen er styrer i en barnehage som eies av en lokal stiftelse, og barnehagen er medlem i RSK i sin region. RSK-systemet utfordres noe av at det nå skal være egne representanter for private barnehager i samarbeidsforumet, og det kan oppleves uklart hvem de representerer og hva rollen deres skal være:

*De private har ikke valgt noen leder eller talsmann. Å sitte som en representant uten noe mandat kan bli en vanskelig rolle, som verken kan bringe inn så mye i samarbeidsforumet eller ut. Det kan bli et spørsmål om hvilken posisjon denne ene representanten har i samarbeidsforumet. Det kan oppleves litt rart at denne ene representanten fra en privat barnehage har samme posisjon i samarbeidsforum som representanter fra RSK-ene som representerer både kommuner og barnehager. (Representant for RSK, mars 2019).*

Fylkesmannen sendte brev til alle de private barnehagene i fylket, og ba dem komme med forslag til personer som kunne representere dem i regionalt samarbeidsforum. De fleste svarte at de ønsket av PBL skulle representere dem, men det kom også to forslag på lokale private eiere. PBLs representant kommer fra organisasjonens hovedkontor i Bodø, mens den andre representanten for private barnehageeiere lot seg verve av Fylkesmannen fordi hun opplevde rollen som interessant. Fordi hun er ny i rollen, har hun ikke full oversikt over hvilke barnehager hun representerer (februar 2019), men får hjelp av Fylkesmannen og PBL til å finne barnehager utenfor PBL-systemet. Det var lite respons fra disse barnehagene da Fylkesmannen sendte forespørselen, og informanten uttrykker at:

*Noen ganger kan man kanskje si at «den som tier samtykker», men jeg er ikke helt sikker på om dette blir det rette å si med tanke på å ha en demokratisk valgt representant i samarbeidsforumet (Representant for private barnehager (utenfor PBL) i samarbeidsforum, februar 2019).*

Siden private barnehager i Finnmark ikke har noe eget nettverk, uttrykker representanten for private barnehager utenfor PBL et representasjonsmessig dilemma: Hun deltar aktivt i arbeidet med kompetansekartlegging gjennom egen rolle i «sitt» RSK, men er usikker på om hun også burde deltatt i de to andre RSK-ene. Hun peker på at dette også blir et ressursmessig spørsmål, særlig i et langstrakt fylke som Finnmark. Det oppleves som vanskelig å gå inn i en rolle der forventningene ikke er helt kjent på forhånd, og veien blir til mens man går.

Fylkesmannen understreker at en synes det er en styrke å ha med også en privat eier utenfor PBL, selv om det også kan by på noen utfordringer:

*Noen ganger kan representasjonen av private barnehageeier være problematisk, fordi noe kan gjelde den enkelte barnehageeier, men representerer ikke alle eiere. Dette har vi snakket med representantene om, om hvem de representerer. (Fylkesmannen, januar 2019).*

### 5.1.5 Oppsummering

I Finnmark kunne Regional ordning i stor grad etableres med utgangspunkt i eksisterende strukturer: Regionale samarbeidskontorer med lang erfaring i samarbeid om kompetanseheving i oppvekstsektoren kunne utgjøre nivået mellom Fylkesmann og kommuner, og regionalt samarbeidsforum kunne stiftes «på tuftene av» et tidligere GLØD-nettverk i fylket. I tillegg valgte en å etablere et felles samarbeidsforum for skole og barnehage i Finnmark. Et av de tre regionale samarbeidskontorene måtte «restartes» våren 2019 etter å ha ligget nede en stund.

At strukturer og samarbeidsrutiner allerede var på plass internt i barnehagesektoren gjorde at en kom relativt fort i gang med å planlegge kompetansekartlegging og planer. Felles, langsiktige kompetanseplaner for fylket er et nytt element, og det samme er representasjon av private barnehageeiere ut over at de er med i/representeres av samarbeidskontorene. De private barnehagene representeres nå av PBL og én privat barnehageeier (ikke medlem i PBL) i regionalt samarbeidsforum.

I Finnmark har det å etablere et fungerende samarbeidsforhold til UH-institusjonene vært utfordrende.

## 5.2 Trøndelag

### 5.2.1 Bakgrunn og tidligere strukturer

I Trøndelag har arbeidet med regional ordning falt sammen i tid med etablering av Trøndelag som region og avvikling av Nord- og Sør-Trøndelag som fylker fra 1. januar 2018. De to tidligere fylkene hadde ulike strukturer for tildeling av kompetansemidler: I Sør-Trøndelag var det etablert kompetansenettverk av nærliggende kommuner som spilte en sentral rolle i Fylkesmannens tildeling av kompetansemidler, mens Fylkesmannen i Nord-Trøndelag hadde forholdt seg til hver enkelt kommune. Ifølge informanten hos Fylkesmannen så man tidlig at «*modellen i Sør-Trøndelag ligger nærmere det som er beskrevet i oppdragsbrevet*», og at det var behov for å etablere strukturer på nivået under Fylkesmannen som dekket hele den nye regionen. Videre er mange av de per i dag 48 trønderske kommunene berørt av kommunereformen, og er i ferd med å slå seg sammen til større enheter. Det var derfor behov for å gjøre visse justeringer og tilpasninger også på kompetansenettverkene i sørdelen av fylket.

De to universitets- og høgskoleinstitusjonene i fylket ligger i hvert sitt tidligere fylke. Dronning Mauds Minne Høgskolen (DMMH) er en privat høgskole med campus i Trondheim, med i alt 150 ansatte som spesialiserer seg på barnehagelærerutdanning. Samtlige studier hos DMMH er relatert til barnehagesektoren, og tilbudet spenner fra bachelorgrad og mastergrad for barnehagelærere, til et relativt bredt spekter av videreutdanninger. DMMH har en oppdragsavdeling med spesielt ansvar for eksternt finansiert virksomhet som kurs, veiledning og liknende. Høgskolen har lang tradisjon og erfaring som utviklingspartner for barnehager i store deler av landet. Nord universitet er et nylig fusjonert universitet<sup>27</sup> med i alt ni studiesteder i Nordland og Trøndelag. Nord har cirka 1200 årsverk og 12.000 studenter, og tilbyr utdanning innen et bredt spekter av fag og profesjoner. For studieåret 2019/2020 tilbys barnehagelærerutdanning i Levanger, Bodø og Nesna, samt som nett- og samlingsbasert studium. For Regional ordning Trøndelag er det barnehagelærerutdanningen i Levanger som er lokal samarbeidspartner. Her ble det i 2015 utdannet 50 kandidater<sup>28</sup>, og utdanningen er underlagt Fakultet for lærerutdanning og kunst- og kulturfag.

### 5.2.2 Forankringsprosess

To ansatte hos Fylkesmannen, en fra hvert av de tidligere embetene, har arbeidet med etablering av Regional ordning. Utgangspunktet for arbeidet har ifølge de to informantene vært at en kan ikke «ta blåkopi av» skolens desentraliserte ordning. Barnehagesektoren har en annen struktur enn skolesektoren, der både kommunale og private eiere samt den kommunale barnehagemyndigheten er sentrale aktører. Dette mener de må gjenspeiles i Regional ordning. En ønsket også å involvere alle aktørene i barnehagesektoren tidlig i prosessen med å utforme ordningen. Fylkesmannen så på en god, inkluderende etablerings- og forankringsprosess som vesentlig for å lykkes:

*Proessen fram til etableringen av REKOMP har vært veldig viktig, dermed har arbeidet også tatt lang tid. Vi har brukt mye tid og ressurser på å høre på de ulike aktørene, vi synes det er viktig (Fylkesmannen, august 2018).*

Forankringsprosessen i Trøndelag startet i realiteten noen måneder før Regional ordning var lansert i den reviderte kompetansestrategien. I april 2017 etablerte Fylkesmannen i Nord- og Sør-Trøndelag en referansegruppe i Trøndelag, for å forberede sammenslåingen av embetene. Gruppen hadde ikke noen beslutningsmyndighet, men skulle komme med innspill til en felles praksis på tvers av de tidligere fylkesgrensene:

---

<sup>27</sup> Høgskolen i Nord-Trøndelag, Høgskolen i Nesna og Universitetet i Nordland ble sammenslått til Nord universitet 1. januar 2016.

<sup>28</sup> Kilde: Database for høyere utdanning. 2015 er siste år med data for Levanger for seg, deretter rapporteres samlet antall kandidater for hele Nord.

*Vi vurderte at dette [sammenslåingen av fylkene/Fylkesmannsembetene] kunne bli noe utfordrende, da vi i de ulike fylkene hadde ulik praksis i fordelingen av de statlige kompetansemidlene. Vi ønsket å være proaktiv og inviterte private eiere, kommunale eiere, barnehagemyndigheter fra både stor og liten kommune, styrelere og pedagogiske ledere fra både kommunale og private barnehager. (Fylkesmannen, mars 2019).*

Gruppen besto av 14 personer likt fordelt fra de to fylkene. Referansegruppen var blant annet bedt om innspill til hvordan en best mulig kunne «treffe sektoren» med tildeling og bruk av kompetansemidler. Referansegruppen pekte på flere forutsetninger for å få arbeidet til å fungere godt: De ønsket ikke at regionene (kompetansenettverkene) som ble etablert skulle bli for store, og de var opptatt av å sikre at alle barnehagene i kommunene ble med og ble hørt. Gruppen ønsket en demokratisk grunntanke om at alle aktørene måtte settes i stand til å bli hørt, og pekte på det positive i styrer- og ledernettsverk som inkluderer og skaper fellesskap. Videre pekte de på at regionene måtte være representert oppover i systemet med barnehagefaglig kompetanse, og at et godt arbeid med Regional ordning forutsatte barnehagefaglig kompetanse i hver kommune. Medlemmene i gruppen var tydelig på at de ikke ønsket at barnehagens tema for utvikling skulle påtvinges dem av andre, og at man måtte ha nok midler til arbeidet slik at det ikke ble «barnehageutvikling på dugnad». Selv om referansegruppen egentlig ble etablert med et annet formål, dannet disse innspillene et godt utgangspunkt også for prosessen med å etablere Regional ordning i Trøndelag.

Våren 2018 ble det gjennomført møter med de mest sentrale aktørene i Regional ordning: Barnehagemyndigheten i kommunene, barnehageeierne og UH-institusjonene. Til dette møtet var også andre aktører som PBL, KS og fagorganisasjonene invitert. Tema for disse møtene var hvilken rolle de ulike aktørene skulle ha i Regional ordning, og hvordan de selv oppfattet og vurderte denne rollen. Fra Fylkesmannens side ønsket man at hele barnehagesektoren skulle ta eierskap til og bidra til utformingen:

*Det er ikke vi som skal ha alle svarene på hvordan f. eks de private barnehagene skal ivaretas i REKOMP, vi leter etter svar i sektoren. (Fylkesmannen, august 2018).*

Møtene med de ulike aktørene ga anledning til å informere om og drøfte hver enkelt aktør sin rolle i Regional ordning, og ga dessuten Fylkesmannen en innledende oversikt over hva som kunne komme av utfordringer videre i prosessen.

*Frem til nå har vi prioritert å informere godt, slik at alle aktørene vet hva dette betyr for dem (Fylkesmannen, august 2018)*

For barnehagemyndigheten ble temaet lagt inn som en del av en fagsamling i april, og her var etablering og organisering av ordningen i fokus. Fylkesmannen i Trøndelag var



i august 2018 tydelig på at den kommunale barnehagemyndigheten har en meget sentral rolle i regional ordning:

*Det er barnehagemyndigheten som skal utvikle kompetanseplaner som omfatter både egne og private barnehagers behov, og de skal analysere det samlede behovet for kompetanseutvikling i kommunen. Det er barnehagemyndigheten som har ansvaret for barnehagetilbudet til barn i kommunen. Det er veldig viktig at de kjenner og forstår rollen sin. Kommunal barnehagemyndighet lager viktig input til regional kompetanseplan. Vi må passe oss så vi ikke snakker ned denne viktige rollen! (Fylkesmannen, august 2018).*

Møtene med barnehageeierne ble holdt to steder i Trøndelag. I tillegg til generell informasjon om kompetansestrategien og Regional ordning, tok Fylkesmannen spesielt opp hvordan private barnehageeiere skal kobles på og delta i Regional ordning. Fylkesmannen opplevde «lunken til medium stor» interesse fra de private barnehageeierne for disse møtene, og hadde ønsket seg flere frammøtte. PBL og Utdanningsforbundet deltok og var på offensiven for å bidra til å forme ordningen.

Møtet med de to UH-institusjonene om deres rolle i, og planer for, arbeidet med Regional ordning avdekket visse forskjeller mellom institusjonene i hvor klare de er til å gå inn i dette arbeidet. Fylkesmannen understreker at man ønsker og har et ansvar for å få med begge aktørene. Nettopp den dimensjonen ved Regional ordning som «kobler sammen» barnehagesektoren og barnehagelærerutdanningen er ønsket og nødvendig:

*Noe av det beste med REKOMP er at universiteter og høyskoler skal knyttes tettere til praksisfeltet. De SKAL være med, og det er en stor fordel. Det jeg mener med dette er UH vil få en mer praksisnær kompetanse – noe som bl.a. kan være med på å videreutvikle barnehagelærerutdanningen. I tillegg vil barnehagene få utviklet sin praksis med grunnlag i barnehagebasert kunnskap/forskning. (Fylkesmannen, august 2018).*

En av UH-deltakerne i Regional ordning gir uttrykk for at det å bruke tid på forankringsprosessen fram til etableringen har vært et godt trekk, men at man etterhvert også må sørge for å komme videre:

*Jeg opplever at Fylkesmannen har jobbet veldig godt og prøvd å informert, både oss og andre som kommer til å være tilknyttet sektoren. Barnehagemyndighetene i hele fylket har de informert, eier.. de har prøvd å informere på alle plan, da. Selv om man kan si... informasjon... de har jo ikke fått noe mer enn Fylkesmannen selv har visst til enhver tid, for dette blir jo til mens Fylkesmannen bygger det sammen med de aktuelle aktørene. Det er en veldig inkluderende og åpen prosess de har satt i gang, da. De er lyttende, og de åpner opp for at aktørene, som har havnet i samarbeidsforum, får være med og medvirke. Så nå har det vært en prosess som*

*har vært åpen, og forholdsvis lang. Men det tar vel så lang tid for at de også skal få den informasjonen de trenger for å gå videre til oss. Men nå så føler jeg at vi må begynne å få litt form på det, for det blir litt stillestans i nivået under samarbeidsforumet også. (Representant for UH, januar 2019)*

### **Møtene i regionalt samarbeidsforum Trøndelag**

I november 2018 inviterte Fylkesmannen til en forberedende samling før etableringen av Trøndelags regionale samarbeidsforum. Her møtte barnehagemyndigheten, representanter fra de to UH-institusjonene samt øvrige Regional ordning-deltakere som var plukket ut på dette tidspunktet. Tema for samlingen var innholdet i regional ordning og arbeidet med kompetanseplanene. I desember fortsatte diskusjonene og meningsutvekslingen rundt disse temaene i et nytt forberedelsesmøte, og nå var de fleste av Regional ordning-representantene plukket ut og kunne inviteres. Formålet med denne samlingen var å bli kjent med hverandre, og få en oppstart på arbeidet med mandat og oppgavefordeling i regionalt samarbeidsforum.

Det første offisielle møtet i regionalt samarbeidsforum i Trøndelag ble holdt som en to-dagers samling i januar 2019, med blant annet arbeid med forumets mandat, faglig input og diskusjon rundt kompetansekartlegging og analyse. Det andre møtet i regionalt samarbeidsforum medio mars 2019 hadde følgende tema:

- gjennomgang av overordnet og langsiktig plan med mandat for samarbeidsforum
- kunnskap til bruk i kompetanseplaner, med bakgrunn i ulike kilder
- støtte til kompetansenettverkene
- bruk av kompetansemidler, 70 prosent til barnehagebasert kompetanseutvikling og 30 prosent til andre kompetansehevingsformål i henhold til strategien.

#### **5.2.3 Kompetansenettverkene**

Selv om de trønderske kommunene allerede hadde etablert kompetansenettverk på tvers av kommuner som en del av desentralisert ordning for skolen, så ble barnehagemyndigheten i kommunene i juni 2018 invitert til å melde hvilket kompetansenettverk de ville høre til. Basert på svarene som kom inn, endte en opp med de samme ti kommunekonstellasjonene i kompetansenettverkene i Regional ordning som i Desentralisert ordning for skole (disse er beskrevet/vist i kart i kapittel 4.2.3).

Nettverkene for Regional ordning/Desentralisert ordning for skole i sørdelen av fylket kunne bygge på allerede eksisterende kompetanseregioner. Det ble gjort noen grensejusteringer som følge av kommunesammenslåinger, og nettverkene ble supplert med deltakere for å fylle kravene som var satt til representasjon. I norddelen av Trøndelag måtte det etableres kompetansenettverk «fra bunnen av», og det varierer i hvor stor grad disse nettverkene i nord bygger på eksisterende strukturer eller

samarbeid ut over det relativt nyetablerte Desentralisert ordning for skole. I gruppeintervjuet peker barnehagemyndighetene på at de i realiteten ikke fikk noen valgmulighet med tanke på samarbeidspartnere, men at de forstår behovet for å ha de samme regionene i Regional ordning og Desentralisert ordning for skole:

*REKOMP-regionene er de samme som DEKOM, over hele fylket. Vi fikk i realiteten ikke mulighet til å finne oss andre partnere heller, da måtte det ha vært gjort på en annen måte. Det kom et brev fra Fylkesmannen, med en frist for å skrive hvem har vi blitt enig om å «forlove oss med»... og da tok vi noen som vi kjente fra før. (Barnehagemyndighet, januar 2019)*

*Noe annet ville vært unaturlig. Alle kommuner jobber mer med oppvekst-tenkning, og mindre og mindre med silo, selv om vi er der. Ellers ville vi gått på tvers av det vi ønsker. (Barnehagemyndighet, januar 2019)*

*Det er jeg helt enig i. Vi var jo i den posisjonen at vi tenkte en annen veg. I alle fall den kommunen jeg hører til. Det var mye som skjedde i kommunene, og det har vært litt sånn silotenkning. Og vi tenkte en periode på om det var tjenlig for oss å gå en annen veg. Men det ble ikke til at vi gjorde det, for vi har jo etablert et veldig godt samarbeid og har gjort mye bra i lag både på skole og barnehage. (Barnehagemyndighet, januar 2019)*

At de samme kommunene finner sammen i Regional ordning og Desentralisert ordning for skole-nettverk trenger ikke å bety at kompetansenettverkene for henholdsvis skole og barnehage skal bestå av de samme personene. Det viste seg imidlertid at en del av kommunene opprinnelig ønsket at samme person skulle være representant fra kompetansenettverket både i Desentralisert ordning for skole og Regional ordnings regionale samarbeidsforum. Dette ble begrunnet med at kommunene får skjønns-middelkompensasjon til koordinering av Desentralisert ordning-nettverket, og at en så det som kostnadseffektivt at personen som allerede fikk kompensasjon også deltok i Regional ordning-forumet. Fra Fylkesmannsembetet så man imidlertid en betenkelig bieffekt av dette:

*Men dette fører til at det blir skolefolk, ikke personer med barnehagefaglig kompetanse, som havner i det regionale samarbeidsforumet. (Fylkesmannen, november 2018).*

Fra Fylkesmannens side var man, i tråd med referansegruppens innspill, opptatt av å sikre barnehagefaglig kompetanse både i kompetansenettverkene og i det regionale samarbeidsforumet. Etter at kompetansenettverkene var etablert og hadde sendt inn en oversikt over medlemmene til Fylkesmannen, fikk kommunene et brev som blant annet inneholdt føringer for hvem som skulle sitte i kompetansenettverkene:

*I kompetansenettverkene må barnehagemyndighet, kommunal barnehageeier og privat barnehageeier være representert, og i tillegg kan det være andre som dere tenker kan være aktuelle deltakere. Det må sikres en god representasjon med barnehagefaglig kompetanse i kompetansenettverket. For å kunne stimulere til barnehagebasert kompetanseutvikling, styrke barnehagen som lærende organisasjon og barnehagens pedagogiske praksis sees det som nødvendig at deltakere i kompetansenettverkene innehar barnehagefaglig kompetanse (Fylkesmannen, brev til kommunene 5. november 2018).*

Innenfor disse føringene er det rom for en god del variasjon i sammensetning, størrelse og representasjon i kompetansenettverkene i Trøndelag. Det minste kompetansenettverket som forvalter 14 kommunale og to private barnehager har lange avstander, små kommuneadministrasjoner og organiserer samarbeid helt ned til pedagogiske ledere på tvers av kommunegrensene. Det største nettverket har 267 barnehager, mange private eiere, både storby og små kommuner og korte reiseavstander. I denne regionen arbeider en opp mot barnehagene gjennom ulike understrukturer, blant annet arbeidsgrupper for private barnehageeiere og styrernettverk i hver kommune.

I Trøndelag er det også stor variasjon i de ti kompetansenettverkernes erfaring med å arbeide som et interkommunalt nettverk med kompetanseutvikling for barnehage. Mens enkelte regioner etter mindre justeringer kunne fortsette å jobbe som før i veletablerte strukturer, måtte mange starte med relativt blanke ark. Følgende sitat fra det innledende møtet i Regional ordning Trøndelag illustrerer hvordan regional ordning oppleves som nytt, utfordrende og som en stor endring for enkelte aktører:

*Vi har jobbet helt annerledes enn dette i vår kommune. Hodet må snues, både på meg og på alle andre også, og det er jeg som skal være den som snur alle hodene! Jeg trenger praktisk kunnskap, praktisk hjelp til hvordan jeg skal gjøre dette. Et flytskjema eller noe, for hverdagen min er veldig hektisk. (Barnehagemyndighet og representant for et nyetablert kompetansenettverk, desember 2018).*

For andre kommuner er barnehagebasert kompetanseutvikling som arbeidsform velkjent, men man mangler erfaring med samarbeid på tvers av kommunegrensene. Noen uttrykker bekymring for at kompetansenettverkene bare skal tilføre «mer byråkrati» - et nytt «forvaltningsnivå» i tillegg til de har fra før. Barnehagemyndigheten i en kommune som sliter med å få i gang samarbeidet i kompetansenettverket sa det slik i et intervju:

*Vi er god på kompetanseheving i hver enkelt barnehage, arbeidsformen kan vi, så den har jeg tro på. Det er der det skjer, og at vi får det til! Men jeg kjente litt på det i dag, at må det bli så vanskelig da? Har jeg forstått dette riktig, for jeg synes det ble så tungt. Og jeg tenker, hvem skal gjøre jobben? Vi må ikke pulverisere hverandres roller, men samtidig må det være klart hvilken rolle den enkelte skal ha i kompetansenettverket. (Barnehagemyndighet, januar 2019).*

På den forberedende samlingen 12. desember 2018 ble representantene fra de regionale kompetansenettverkene informert om at Fylkesmannen i 2019 vil gi hvert kompetansenettverk veiledningsbistand fra en av UH-institusjonene, i størrelsesorden 50.000 kroner per nettverk. Dette er tenkt som støtte til prosessen med å få det regionale kompetansenettverket til å fungere, eller til å videreutvikle det dersom strukturen allerede er på plass. Fylkesmannen påpeker at risiko- og sårbarhetsanalyser viser at det å få arbeidet i kompetansenettverkene godt i gang over hele fylket er kritisk for en vellykket Regional ordning i Trøndelag.

### 5.2.4 Representasjon av private barnehageeiere

Hvert kompetansenettverk er pålagt å ivareta private barnehagers interesser ved å ha minst en representant for private eiere i forumet. Ansvar for å plukke ut de private eierne som skal delta ligger hos hver kommune ved barnehagemyndigheten. Ikke alle kommunene har private barnehager, men mange av nettverkene har tatt inn en representant for private barnehager i hver kommune. Noen av de litt større kommunene har etablert strukturer for representasjon av private eiere, i form av arbeidsutvalg, faste møtepunkter eller liknende med eierne. I disse tilfellene velges representanten for private eiere i dette forumet. Andre steder er representasjon fra private eiere ordnet gjennom informasjon til eierne direkte og gjennom styrernettsverk i kommunene, og i andre nettverk hadde en ikke rukket å få denne representasjonen klar til det første Regional ordning-møtet i januar.

I regionalt samarbeidsforum sitter en representant for private barnehageeiere, men systemet er også bygd på at representantene fra hvert kompetansenettverk også skal ivareta de private barnehagene i sitt nettverk sine interesser. Fylkesmannen ga én av kommunene, som de visste hadde strukturer for representasjon av private eiere, i oppgave å plukke ut en eierrepresentant som kunne sitte i regionalt samarbeidsforum. Vedkommende som ble pekt ut, en eierrepresentant for Studentsamskipnadens barnehager, beskriver seg selv som «*en veldig aktiv eier helt inn i barnehagene*» og har barnehagelærerutdanning og lang fartstid som styrer.

I tillegg har PBL en fast representant i regionalt samarbeidsforum, på lik linje med Utdanningsforbundet, Fagforbundet, Sametinget og KS. PBL sin rolle er å ivareta de private barnehagenes representasjon og interesser på et mer overordnet nivå. PBL uttrykker sterk skepsis til og er uenig i måten Trøndelags Regionale ordning er organisert på, fordi organisasjonen mener det undergraver de private barnehagenes representasjon. Representanten fra PBL slo på det første møtet i regionalt samarbeidsforum fast at:

*Vi er uenig i prinsippet med å legge 70 prosent av midlene i REKOMP til kompetansenettverkene, og mener at dette strider mot føringene i kompetansestrategien.*

I det samme møtet ble denne innvendingen møtt med argumenter (fra kompetansenettverkene) om at kommunale og private barnehager er i nettverk sammen, og at barnehagemyndigheten er vant til å representere både private og kommunale barnehager. Med unntak for representanten fra PBL blir det i lite grad uttrykt bekymring for de private barnehagenes representasjon i Regional ordning Trøndelag.

### **5.2.5 Oppsummering**

I Trøndelag har Fylkesmannen lagt stor vekt på å få til en god forankringsprosess for regional ordning i fylket, og det er brukt mye tid og ressurser på møter og dialog med de sentrale aktørene i ordningen før selve oppstarten. I realiteten utgjorde en referansegruppe som skulle forberede sammenslåingen av Fylkesmannsembetene starten på forankringsprosessen våren 2017, selv om dette var før Regional ordning ble lansert. Den lange forankringsprosessen ses av Fylkesmannen som en investering, der en bygger noe som skal vare og som ikke må komme skjevt ut i starten på grunn av hastverk.

Strukturene i fylket bygger både på veletablerte kompetansenettverk i sør og på nyetablerte nettverk i nord. I etableringen av kompetansenettverkene har Fylkesmannen lagt vekt på å sikre barnehagefaglig kompetanse både i nettverkene og i det regionale samarbeidsforumet. Barnehagemyndighetens rolle er også understreket som svært viktig i Regional ordning.

Kompetansenettverkernes form og arbeidsmåter er tilpasset den lokale konteksten, men mangfoldet og variasjonen må tas hensyn til i arbeidet med å få etablert regional ordning. Videre er det stor variasjon i hvor mye erfaring kommunene og kompetansenettverkene har med å jobbe på tvers av kommunegrensene, og med barnehagebasert kompetanseutvikling. De to UH-institusjonene som inngår i Regional ordning Trøndelag er også forskjellige, både i størrelse og organisering.

Private barnehageeieres representasjon er ivaretatt gjennom krav om at private eiere skal være med i kompetansenettverkene, gjennom at en privat eier er plukket ut av en av kommunene til regionalt samarbeidsforum samt gjennom PBL sin representasjon i samarbeidsforumet.

## **5.3 Hedmark**

### **5.3.1 Bakgrunn og tidligere strukturer**

Som nevnt tidligere er det etablert separate regionale ordninger i Hedmark og Oppland, til tross for at de blir til ett fylke (Innlandet) fra 2020. I Hedmark har regional ordning blitt integrert i et allerede eksisterende samarbeid på oppvekst- og utdanningsfeltet,

som blant annet arbeider med kompetanseheving i utdanningssektoren. Samhandlings- og utviklingsarbeidet heter *Kultur for læring*, og omfatter både etablering av nye arbeidsformer og et forsknings- og utviklingsprosjekt. Kultur for læring presenteres som «*en paraplytittel for det fylkesvise samarbeidet i oppvekst- og utdanningssektoren i Hedmark*». Det er et samarbeid som omfatter aktører som arbeider med oppvekst og utdanning i Hedmark fra regional til lokalt nivå – helt inn i den enkelte skole eller barnehage. Oppvekstforum er det organisatoriske forumet som utgjør navet i samarbeidet, og som også er styringsgruppe for «Kultur for læring». Det er Oppvekstforum som nå utgjør Hedmarks utgave av det regionale samarbeidsforumet i Regional ordning. Det er ikke etablert nye strukturer i Hedmark som følge av Regional ordning, bare gjort enkelte justeringer. Fylkesmannen oppsummerte det slik:

*Vi hadde bygd opp dette lenge før regional ordning og bestillingen kom, så det passet helt glimrende inn i vår arbeidsmåte. (Representant for fylkesmannen, desember 2018)*

Kultur for læring har røtter tilbake til 2009 og et fylkesvis GNIST/GLØD- samarbeid. Da dette arbeidet ble faset ut fordi den statlige finansieringen stoppet, ble Kultur for læring etablert i forlengelsen av dette.

*De tok det gode fra GNIST og GLØD-partnerskapet med seg i dette, de er forløperne for «Kultur for læring» [...] vi etablerte gode rutiner og samarbeid gjennom GNIST. (Deltaker Oppvekstforum, desember 2018)*

Flere av GNIST/GLØD-partnerne ble med videre inn i Kultur for læring, blant andre KS, Utdanningsforbundet og Høgskolene. Fylkesmannen tok en aktiv utviklingsrolle i forlengelsen av GNIST/GLØD og etablering av Kultur for læring.

Formålet med samhandlingsprosjektet er å bedre læringsresultatene for barn i fylket, gjennom å se sammenhenger i sektoren og koordinere innsatsen bedre. Man ønsker å koordinere og samordne innsatsen på oppvekstfeltet fra barnehage til videregående, og skape felles forståelse og et likt tilbud i hele fylket. Et eksempel som nevnes i den forbindelse er arbeidet med opplæringslovens § 9A (Elevenes skolemiljø). Her er Oppvekstforum i Kultur for læring blitt brukt som en felles arena for å diskutere hvordan en skal løse denne oppgaven. I fellesskap og gjennom felles lesing av forskningsartikler, faglige innspill fra høgskolen, diskusjoner, nettverksarbeid, foredrag og konferanser på flere nivå helt ut i klasserommet har man knyttet det til krav om inkludering. Videre er det et mål å heve kvaliteten i skoler og barnehager gjennom kompetansekartlegging og kompetanseheving. Navet i dette arbeidet ligger i et forskningsprosjekt, som beskrives nedenfor. Det er også et ønske om å koordinere for å kunne dra nytte av ressurser på en bedre måte:

*[Det var] et arbeid for å få alle ting på oppvekstsiden til å henge sammen. Det er mye som skjer, ikke bare kommer det noe fra Udir, det blir fort brokete og*

*enkelttilfeller og kanskje ikke så effektivt om man ikke får det til å henge sammen. (Representant for fylkesmannen, desember 2018)*

Bakteppet for etableringen av Kultur for læring var flere utfordringer i skolesektoren i Hedmark: Høyt frafall fra videregående skole, lave karakterer, relativt mager rekruttering til høyere utdanning og flere kommuner med små administrasjoner og fagmiljø. Fordi barnehagene var representert i GLØD-nettverket som ble videreført inn i Kultur for læring, har barnehagene vært med hele tiden. En bærende idé er tanken om tidlig innsats og at oppvekst omhandler hele utdanningsløpet fra barnehage til videregående:

*Målet er langt framme, det er å få barn og unge til å fullføre videregående skole og mestre arbeidslivet. Da må vi begynne allerede tidlig. Det fordrer en aktiv holdning fra alle parter som har med barn og unge å gjøre, for å samkjøre det. (Representant for Fylkesmannen, desember 2018)*

Oppvekstforum er den mest sentrale arenaen for samhandling og koordinering i Kultur for læring. Informantene beskriver Oppvekstforum som et beslutningsorgan for Kultur for læring, et utviklingsorgan for samarbeidet og «motoren» i arbeidet. Fylkesmannen koordinerer arbeidet i Oppvekstforum, og Høgskolen i Innlandet, Utdanningsforbundet, KS og representanter for fire regionnettverk (grupperinger av kommuner i Hedmark) har fast plass. De fire representantene for kommuneregionene er kommunalsjefer, og tre av dem har barnehage underlagt sin stilling. Deltakerne i faggruppen forklarer at andre aktører inviteres inn hvis de oppfattes som relevante for sakene som behandles.

### **5.3.2 Forankringsprosess**

Informantene beskriver et systematisk arbeid over flere år, ledet av Fylkesmannen, for å få til det dagens velfungerende samarbeid i Kultur for læring og Oppvekstforum. Fylkesmannen har reist mye rundt, organisert møter og etablert strukturer sammen med aktørene på oppvekstfeltet i Hedmark. Å etablere en felles forståelse av Kultur for lærings arbeid og prosjekt har vært en arbeidskrevende prosess.

Da oppdraget om å etablere Regional ordning kom til Hedmark, opplevde man ikke noe behov for en ny, gjennomgripende forankringsprosess: Man sluset regional ordning inn i Kultur for læring - en etablert, godt forankret struktur og arbeidsform som aktørene allerede hadde et eierforhold til. Det ble i intervjuene pekt på at nettopp den eksisterende strukturen var en stor fordel for Hedmark i realiseringen av regional ordning. Informantene beskriver at det har vært få diskusjoner om hvordan regional ordnings mandat skal forvaltes i Kultur for læring:

*Var det diskutert? Nei, vi var klar over at dette kom til å komme, Oppvekstforum var klar for det.*



*Det tilførte muligheter til å styrke det vi allerede gjorde. Det ble mulighet for kompetanseheving og midler til kommunene. Det er ikke sikkert vi hadde fått til så mye uten Regional ordning.*

Ser man på de tilsendte dokumentene fra 2018, så reflekterer de en tidslinje i arbeidet hvor oppmerksomheten er rettet mot hvordan kompetansekartleggingen i barnehagene skal gjennomføres. Vi finner få spor etter diskusjoner om mandatet til regional ordning. Data fra både informanter og dokumenter tyder også på at etableringen av regional ordning i liten grad endret arbeidsformen i Kultur for læring og Oppvekstforum, spesielt når det gjaldt kompetanseheving. Et eksempel på dette finnes i dette møttereferatet fra et faggruppemøte fra juni 2018:

*For å velge ut områder for kompetansepakke for barnehager foreslår FM å gjøre det samme som vi gjorde for skolene i 2017. FM utarbeider et refleksjonsnotat som sendes ut. Pengene gis til Høgskolen som utformer kompetansepakker etter at FM har bearbeidet innholdet i refleksjonsnotatene. (Referat fra møte i Oppvekstforums faggruppe og faggruppeutvalget for FoU-prosjektet (Faggruppemøte og faggruppeutvalgsmøte ble slått sammen denne dagen, 14. juni 2018.))*

Det er likevel gjennomført noen endringer i organiseringen. Sammensetningen av selve Oppvekstforum er uforandret, men i forsknings- og utviklingsprosjektet Kultur for læring er det opprettet en egen arbeidsgruppe for barnehagene. Mandatet for arbeidsgruppen er å utforme en kompetanse/prosjektplan for Hedmark samlet og for regionene. Arbeidsgruppen skal også forsterke forankringen i barnehagesektoren, og gi råd til Oppvekstforum i saker som omhandler barnehage. Gruppen ledes av en barnehagefaglig rådgiver fra Fylkesmannen, og består av barnehageansatte og tillitsvalgte fra Utdanningsforbundet, barnehagerådgivere fra de fire regionnettverkene og KS. Vi ser at denne arbeidsgruppen reflekterer representantene i Oppvekstforum, men har spesielt ansvar, kompetanse og kontakter innenfor barnehagesektoren. Faggruppen har tilgang til alle sakspapirer og møttereferat fra arbeidsgruppen.

### **5.3.3 Forskningsprosjektet i Kultur for læring**

Forskningsprosjektet i Kultur for læring handler om å heve kvaliteten i skolene og barnehagene gjennom systematisk kompetansekartlegging og kompetanseheving. Her spiller samarbeidet med Høgskolen Innlandet, gjennom Senter for praksisrettet utdanning (SePu), en helt sentral rolle. Dette forskningsprosjektet er navet i kompetansekartlegging og arbeid med kompetanseheving i sektoren. Prosjektet har aktørene i Kultur for læring og Høgskolen/SePu arbeidet fram sammen, og det er finansiert av Norges Forskningsråd. Prosjektet innebærer et tett samarbeid mellom Oppvekstforum og Høgskolen, der SePu har ansvar for faglig gjennomføring. Oppvekstforum er styringsgruppe for forskningsprosjektet og koordinerer og administrerer det:

*Det arbeidet som nå gjøres fordi man kobler på forskningsprosjektet, gjør at vi har en bred tilgang til informasjon fra barn, elever, foreldre, barnehageansatte. Vi får et stort materiale for å si noe om hva vi skal jobbe med. Det danner et fantastisk grunnlag for den regionale ordningen for kompetanseutvikling for barnehagen. (Representant for fylkesmannen, desember 2018)*

I forskningsprosjektet inngår en omfattende kompetansekartlegging. På barnehagefeltet spørres foreldrene, barna selv (4-5 åringer) og alle ansattgrupper i barnehagen. I analysen av det innsamlede materialet finner man så tema som skiller seg ut, og som barnehagene etterlyser kompetanseheving på. Tanken er at kompetansekartleggingen som vektlegges i Regional ordning realiseres ved at fylkets barnehager inkluderes i dette arbeidet. Det utarbeides kompetansepakker som skoler og barnehager får velge mellom, etter refleksjon rundt egne behov. Det lages også en katalog som sendes ut til alle barnehager og skoler, som blant annet viser hva den enkelte barnehage og kommune skal jobbe med.

Denne måten å jobbe på ble først utviklet for skolesektoren. På spørsmål om hvorfor man valgte samme løsning for barnehage og skole, svarer en av informantene at «*det var hensiktsmessig å gjøre det samme*». I Kultur for læring har en jobbet mye med kvalitetsheving og kompetanseheving i skolesektoren, fordi forskningsprosjektet har hatt hovedfokus på skolen. Barnehagene kom inn i prosjektet i 2016. Oppvekstforum har kanalisert penger slik at barnehagene får samme tilbud om kompetansekartlegging og kompetansepakker som skolen. Disse kompetansepakkene er tilpasset behovet til barnehagene, noe som reflekteres i de temaene som informantene trekker fram, som eksempelvis sosial kompetanse. Finansieringen av arbeidet er imidlertid ulik i skole og barnehage: Det er forskningsprosjektet som i stor grad finansierer arbeidet med kartlegging og kompetansepakker for skolesektoren. På barnehagefeltet er det de statlige kompetansemidlene som benyttes, selv om også kommunene kan bidra med penger. Midlene i forskningsprosjektet er øremerket bruk i skolen.

#### **5.3.4 Regionnettverkene**

I Oppvekstforum i Kultur for læring sitter fire kommunalsjefer, som representanter for hver sitt regionnettverk (grupperinger av kommuner i Hedmark) på oppvekstområdet. Disse faggruppe-representantene forankrer arbeidet i hvert regionnettverk, og formidler signaler begge veger mellom Oppvekstforum og kommunene i regionnettverket. Dette skjer gjennom møter i region-nettverket, for eksempel møtes representantene for ett av region-nettverkene en gang i måneden. Fylkesmannen deltar på møtene i alle de regionale nettverkene.

Kommunerepresentantene fra hver kommune i region-nettverket tar videre sakene «med hjem» til barnehagene i egen kommune. Dette skjer blant annet gjennom møter med eiere og styrere i private og kommunale barnehager. I disse møtene har barnehagene mulighet til å spille inn egne behov for kompetanseheving og gjennom

dette påvirke Kultur for læring. Oppvekstforum tar også opp saker som ikke nødvendigvis dreier seg om kompetansekartlegging og arbeid med kompetanseheving, og disse behandles i region-nettverkene på samme måte. Forumet fungerer dermed etter en tydelig nettverksstruktur: Representanter møtes, diskuterer saker og koordinerer og administrerer tiltak og beslutninger som fattes. I gjennomføringen av kompetansekartleggingen spiller arbeidet som gjøres i kommuner og regionnettverk en viktig rolle. Dette dreier seg for eksempel om å motivere styrere til å gjennomføre omfattende kartlegginger og analyser av situasjon i egen barnehage.

### 5.3.5 Representasjon av private barnehageeiere

Representanter for private aktører skal inkluderes i det regionale samarbeidsforumet i regional ordning. Ser vi på Oppvekstforum som utgjør regionalt samarbeidsforum i Hedmark, finner vi imidlertid ingen representanter for privat sektor. Samtidig pekes det på at for eksempel PBL kan inviteres inn hvis relevante saker for dem tas opp. Et referat fra møtet i Oppvekstforum i september 2018 viser at saken med representasjon har blitt behandlet. Det slås blant annet fast at PBL har vært i dialog med Fylkesmannen om deltakelse. Teksten viser også at Oppvekstforum posisjonerer seg slik at det er de som definerer hvilke saker det er "naturlig" å innlemme aktører som PBL:

*Det er flere som ønsker å bli med i Oppvekstforum i Hedmark. Følgende aktører har vært i dialog med FM: LO, Voksenopplæringen, fylkeskommunen, kulturskolerådet, Statped, PBL og skolelederforbundet. Fylkeskommunen ønskes inn i Oppvekstforum som fullverdig medlem. Andre aktører inviteres inn i saker/møter der det er naturlig. FM svarer ut forespørselene. Voksenopplæringen følges opp på egen måte. (Referat fra møte i Oppvekstforums faggruppe)*

Det er heller ingen representanter for private barnehager i regionnettverkene. Informantene presiserer likevel at de private barnehagene representeres gjennom de som er barnehagemyndigheten i hver enkelt kommune. Disse skal ivareta de private barnehagenes interesser, spesielt knyttet til kompetansehevingsarbeidet. Når kommunerepresentantene arbeider videre i sine respektive kommuner, inkluderes de private barnehagene i møter og kompetansehevingsarbeid (som f. eks analyse av data som samles inn fra kompetansekartleggingen). Her påpekes det også at private barnehager ikke kan tvinges til å delta, men at de alltid inviteres inn. De private barnehagene skal få mulighet til å spille inn tema de ønsker kompetanseheving på. En av informantene oppsummerer:

*Kommunalsjefene må ta ansvar for de private, de skal få tilbudet og de skal følges opp. De private er med som de kommunale, de er nesten alle med på FOU-prosjektet.*

### 5.3.6 Oppsummering

Regional ordning i Hedmark er i stor grad «sluset inn i» eksisterende samarbeidsstrukturer i samhandlings- og utviklingsarbeidet Kultur for læring. I dette samarbeidet er både den lokale høgskolen, Fylkesmannen, kommuner og skoler/barnehager samt andre sentrale aktører, og det er over tid etablert gode samarbeidsrelasjoner og felles mål. Styrings- og faggruppa Oppvekstforum for Kultur for læring utgjør det regionale samarbeidsforumet i Hedmark. Det oppleves ikke av informantene som et eget behov for en egen forankringsprosess for regional ordning, og en kom tidlig i gang med arbeidet med kompetansekartlegging og planlegging. Det eksisterte allerede fire regionnettverk i Hedmark, som benyttes til representasjon inn i Kultur for lærings Oppvekstforum/regionalt samarbeidsforum.

Kultur for læring hadde allerede etablert strukturer og arbeidsmåter for samhandling, analyser og planlegging av kompetansetiltak, som kunne benyttes i regional ordning. Et forskningsprosjekt i nært samarbeid med den lokale UH-institusjonen er navet i dette arbeidet. Forskningsprosjektet er styrket med en egen arbeidsgruppe for barnehage, med ansvar innen kompetansekartlegging og planlegging.

Private barnehageeiere er ikke direkte representert i Kultur for læring sitt Oppvekstforum/regionalt samarbeidsforum i Hedmark. Deres representasjon og stemme blir ivaretatt gjennom barnehagemyndigheten i hver kommune, via regionnettverkene og opp til regionalt samarbeidsforum. I tillegg inviteres PBL inn i forumet ved behov, selv om de ikke er fast medlem.

## 5.4 Viken

### 5.4.1 Bakgrunn og tidligere strukturer

Viken vil bestå av dagens tre fylker Akershus, Buskerud og Østfold, som slås sammen 01.01.2020. Dette innebærer at Viken blir Norges største region med i overkant av 1200 barnehager.

De tre UH-institusjonene i Viken med barnehagelærerutdanning er OsloMet, Universitetet i Sørøst-Norge (USN) og Høgskolen i Østfold (HiOF). OsloMet - Institutt for barnehagelærerutdanning (BLU) tilbyr bachelor i barnehagelærerutdanning, masterstudium i barnehagekunnskap og en rekke etter- og videreutdanninger og har campus i Oslo. Instituttet har ca 115 ansatte og 2000 studenter. Universitetet i Sørøst-Norge (USN) tilbyr barnehagelærerutdanning som treårig studium ved campus Drammen, campus Notodden, campus Porsgrunn, campus Vestfold. Barnehagelærerutdanning tilbys også som et fireårig samlings- og nettbasert studium ved campus Notodden og som fireårig deltidsstudium ved campus Vestfold. Ved USN er utdanningene organisert under Institutt for pedagogikk. Ved Høgskolen i Østfold (HiOF) tilbys barnehagelærerutdanningen ved campus Halden, og ligger i avdeling for lærerutdanning. HiOF tilbyr også et masterstudium på barnehagepedagogikk og

småbarnsvitenskap, i tillegg til etter- og videreutdanninger i Barnehage, skole og oppvekst.

Fylkesmannen i Oslo og Viken har valgt å utarbeide en helt ny modell for arbeidet med regional ordning, som ikke bygger på noen tidligere nettverk eller strukturer. Begrunnelsen for dette er å bygge opp noe man mener fungerer optimalt for formålet. Det tar mye tid å organisere et slikt arbeid, og dette blir ytterligere komplisert ved at regionen står midt i sammenslåingsprosesser som påvirker det meste av arbeid. En representant for Fylkesmannen forklarer:

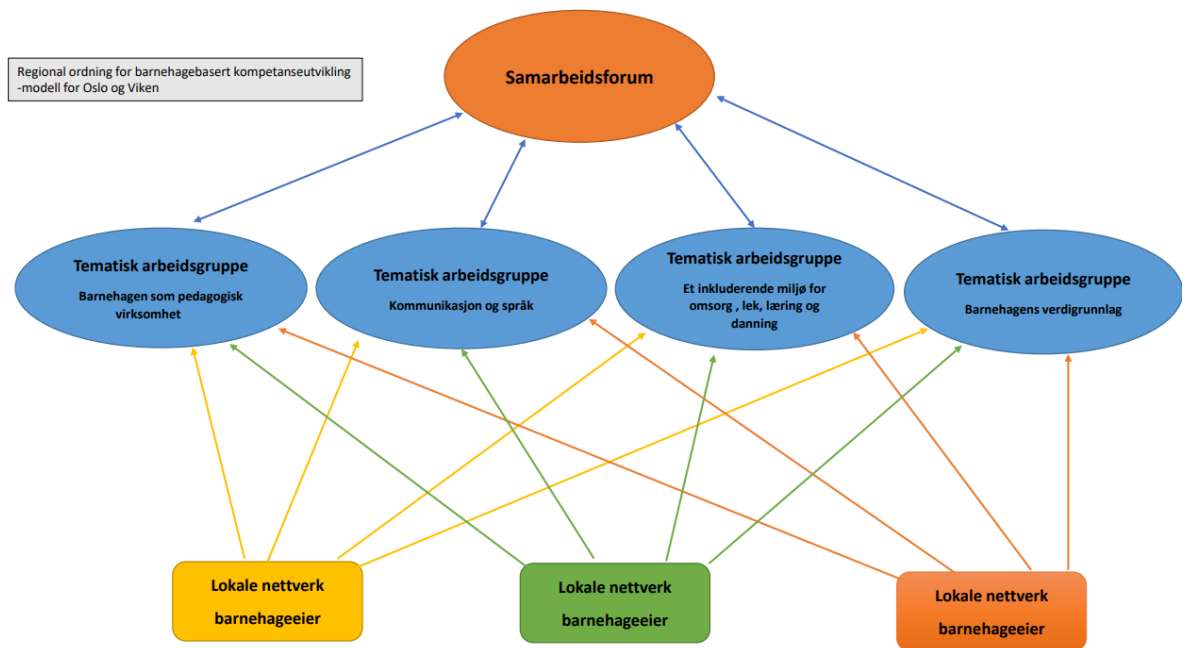
*Vi startet prosessen da vi fikk oppdraget fra Utdanningsdirektoratet for 2018, hvor det beskrives hvordan vi skal bruke midler til regional ordning for barnehagebasert kompetanseutvikling. Vi definerte 2018 som et overgangsår, så i 2018 brukte vi kompetansmidlene på samme måte som i 2017, mens vi hadde en parallell prosess med å få etablert eller kom i gang med å etablere den regionale ordningen.*

Det fantes allerede velfungerende nettverk i regionen, blant annet et GLØD-nettverk og en del mindre, lokale nettverk som var initiativer og samarbeidsformer, med 10-15 kommuner per nettverk. Flere av de gamle nettverkene har også fokusert på samarbeid mellom barnehage og skole, noe som ikke tas med videre inn i Oslo og Viken-modellen. En representant for Fylkesmannen forteller at man hadde diskusjoner i forkant om hvorvidt man skulle benytte seg av allerede eksisterende nettverk eller ikke. Men man kom fort frem til at man ville skape et nytt:

*Ja, vi starter jo opp helt på nytt. Vi bestemte at når det ble en ny regional ordning, og at når vi skulle slås sammen med flere fylker, så var vi tydelige på at nå var det viktig at vi startet litt på scratch og fikk bygget opp nytt for Viken.*

#### **5.4.2 Viken-modellen**

Fylkesmannen i Oslo og Viken utarbeidet «Oslo og Viken-modellen» for arbeidet med Regional ordning. Her har man valgt å opprette fire tematiske arbeidsgrupper knyttet til de tematiske satsningsområdene i strategien Kompetanse for framtidens barnehage (se kapittel 4.2.7 for en nærmere beskrivelse av strukturene i Viken). Fylkesmannen leder samarbeidsforumet, som i tillegg til representanter fra hvert av de tematiske nettverkene har medlemmer fra UH-sektoren, PBL, arbeidstakerorganisasjonene, Virke og KS. Samarbeidsforumet skal koordinere, legge til rette og samarbeide for å sikre barnehagebasert kompetanse utvikling i kommunale og private barnehager, og har som mandat å prioritere, innrette og dimensjonere kompetansetiltakene. Det har også som oppgave å utarbeide en langsiktig plan for kompetanseutvikling, som skal være med på å bidra til en felles retning, forutsigbarhet for alle aktører og kvalitetssikring av de barnehagebaserte kompetansetiltakene.



Figur 5-1: Oversikt over strukturene i Regional ordning i Viken. Kilde: Fylkesmannen i Oslo og Viken.

Totalt har Samarbeidsforumet 34 medlemmer, og de tematiske arbeidsgruppene til sammen 56 medlemmer. Under der igjen kommer de lokale, eksisterende nettverkene. Flere av våre informanter er spent på hvordan man i praksis skal få til å gjennomføre effektive prosesser når gruppene har så mange medlemmer. Flere påpeker likevel at de har forhåpninger om at dette skal fungere godt, og at man i utgangspunktet mener det er en bra modell som er tilpasset de rammefaktorene man finner i regionen.

Det tar tid å organisere dette i en såpass stor region som Viken, og man har gjennom hele prosessen sett at Viken-modellen blir en stor organisasjon. Man har også lagt merke til at det er få føringer for organisering av dette arbeidet fra Utdanningsdirektoratets side, noe som oppleves som både nyttig og kanskje en utfordring på sikt. Nyttig siden det da er muligheter for å tilpasse arbeidet til det enkelte fylke, en mulig utfordring fordi det da ikke finnes noen direktiver for hvor mange eller hvem som kan involveres eller ikke involveres. I Viken har dette ført til at man i utgangspunktet sitter med et stort antall deltakere både i samarbeidsforum og de tematiske arbeidsgruppene:

*Direktoratet legger jo opp til en ganske romslig tolkning for fylkene, og det er jo veldig bra i og med at fylkene da var veldig forskjellige. Men her skal det jo etableres fylkesvise forum med barnehagemyndigheter og barnehageeier, lokale utdanningsinstitusjoner og Fylkesmann og eventuelt invitere med andre relevante aktører. Og vi så jo at det kom til å bli et stort forum her, og at det her er det snakk om veldig mange både kommunale og private eiere. Så det er en stor eiergruppe. Og når det gjaldt utdanningsinstitusjoner i vår region så har vi jo tre. Så uansett*

*hvordan vi snudde og vendte på det her, så så vi at det her kom til å bli veldig, veldig stort. (Representant fra Fylkesmannen)*

### 5.4.3 Forankringsprosess

Viken har arbeidet mye med forankringsprosessen, først og fremst for å skape så bred forankring som mulig, og for å spre informasjon om den nye ordningen. Man valgte å begynne forankringsarbeidet før man hadde en fastlagt organisering på Regional ordning. Det var også derfor man ikke startet opp med Regional ordning før i 2019, man ville utvikle strukturen først og forankre arbeidet i sektoren.

*Og så har vi vært tydelige på at vi vil ha en igangsetting eller organisering av det her som er åpen og inkluderende for aktørene i sektoren. Og med aktørene så snakker jeg da om barnehagemyndigheter og kommunale og private barnehageeiere. Vi ønsket at det skulle være rom for flest mulig, og at sektoren skulle oppleve at vi inviterte åpent inn, at det var åpent for å være med å delta og å bidra i dette arbeidet. Så da startet vi med å invitere til informasjons- og dialogmøter...*

I hovedsak har dette forankringsarbeidet dreid seg om å inkludere kommunale og private barnehageeiere og barnehagemyndigheter inn i arbeidet, men man har også inkludert andre organisasjoner. Dette har resultert i at det per i dag sitter flere ulike organisasjoner i samarbeidsforum i Viken. Vår informant fra Fylkesmannen begrunnet inkluderingen av organisasjonene på følgende måte:

*Vi bestemte oss for å invitere inn andre aktører, fordi vi ser at hvis vi inviterer inn andre aktører som KS, PBL, Virke, Utdanningsforbund og Fagforbundet, så er vi flere viktige aktører som er med og kan trekke lasset sammen. Sånn at vi snakker litt om det samme ut til de som vi samarbeider med. Men at vi kan bruke litt ulike kanaler. Og det har blitt veldig godt mottatt av de organisasjonene som jeg nevnte.*

Forankringsprosessen i Viken har videre bestått av flere møter med praksisfeltet. Selve forankringsarbeidet ut i regionen startet høsten 2018 hvor Fylkesmannen kalte inn til et felles informasjons- og dialogmøte hvor man la fram forslag til modell for organisering av regional ordning i Viken. Dette er også modellen som til slutt ble innført i regionen. Invitasjon til dette dialogmøte ble sendt ut til samtlige barnehager og kommuner i regionen, i tillegg til andre aktører som KS og PBL. Det var et sted mellom 300 og 350 aktører som møtte opp på dette møtet.

Det kom ingen innvendinger på forslaget til organisering igjennom møtevirkosheten, og man landet til slutt på at man skulle holde på den modellen som ble presentert på dialogmøte. Deretter ble de aktørene som hadde møtt opp på dialogmøtet invitert til en samling hvor formålet var å opprette de ulike tematiske arbeidsgruppene og samarbeidsforum. Her hadde man lagt opp til en samling i et stort lokale, hvor samtlige av de oppmøtte selv skulle få bestemme hvilke grupper og tema de kunne tenke seg å

arbeide med. Man delte opp rommet i ulike soner etter tematiske områder, og aktørene etter fylker og roller. Deretter skulle de oppmøtte selv gå til de områdene hvor de helst ville ha en rolle. Fylkesmannen forklarer prosessen på følgende måte:

*Etter at vi har hatt de informasjons- og dialogmøtene, så inviterte vi inn til møter for å etablere tematiske arbeidsgrupper som er en del av vår organisasjon. Her er organiseringen av det her. Og her var det da fra de som da kom på møte for Viken, de måtte da sette, da organiserte de seg selv i ulike grupper som vi da delte inn etter tematiske satsingsområder i strategien. Og disse gruppene har så valgt ut hvem som skal representere dem inn i samarbeidsforum.*

Flere av våre informanter opplevde denne dagen som noe kaotisk, noe som en barnehageeier påpekte i intervjuet:

*Det var Fylkesmannen som organiserte samlingen, det var veldig mange som møtte opp på det møtet (samlingen) i Oslo, og vi ble delt inn i grupper... Eller, vi skulle skrive navnet på det gamle fylket, altså Akershus, Østfold eller Buskerud, på en lapp, og fargekoden på lappen avgjorde om vi representerte kommunaleier, privateier eller barnehagemyndighet. Også skulle vi da stille oss inn i den ønskede ringen, gruppene oss etter ønsket temabasert arbeidsgruppe. For vår temagruppe var det vel nokså greit. Der var vi likt med representanter. Vi har vel en privat eier mer, vi skal være ni representanter. Tre fra hver rolle. Vi er ti, men da den tiende som da er en ekstra, privat enkeltstående barnehageeier er vara til arbeidsgruppa. Men det er klart at det opplevdes nok som ganske kaotisk den fordelingen og organiseringen den dagen i Oslo, nok mer på andre grupper enn vår.*

Det positive med denne formen for inndeling var at samtlige som møtte opp selv fikk bestemme eller vurdere hvilke grupper de ville arbeide i. Her gikk man til det området som var merket med det ønskede temaet, så fant man sammen i gruppen ut hvem som skulle representere de ulike rollene inn i arbeidet. Det som kan være mer utfordrende er å sikre fordeling på samtlige tema, samt at alle roller blir representert i de ulike temaene. Det varierte hva våre informanter som var med i denne prosessen mente om organiseringen, dette illustreres i sitatene nedenfor:

*Jeg har ingen ide om hvordan det kunne ha vært gjort bedre, men det møtet som hvor vi møttes da alle vi som hadde meldt sin interesse og hvor man skulle danne de tematiske arbeidsgruppene og ikke minst plukke ut representanter derfra til samarbeidsforum, det var ganske ... Hva skal jeg si da. Jeg snakket jo med en del som syntes at det var ubehagelig. (Barnehageeier)*

*Faktisk ble jeg gledelig overrasket fordi det funket mye bedre enn jeg trudde det skulle gjøre. Jeg tenkte at det her blir jo vanvittig kaotisk og det var jo masse mennesker og i det hele tatt, men det ordnet seg forbausende lett syns jeg, i alle fall den gruppen som jeg satt i, så var det raskt gjort og vi ble enige. Og vi hadde jo en runde der vi snakket alle sammen om hvilken bakgrunn vi hadde og hvilke*



*interesser vi hadde av å sitte i for eksempel tematisk arbeidsgruppe og det var liksom, ja, det var kjempegreit. (barnehagestyrer)*

Forankring av et slikt system er ofte både komplekst, utfordrende og tidkrevende, og dette har de også erfart i Viken. Likevel har man gått for en så bred forankring som mulig, hvor de ulike aktørene har hatt mulighet til å påvirke både innhold og organisering av tiltaket. Ved å rekruttere de som i utgangspunktet også viser mest interesse for arbeidet til å sitte i de tematiske arbeidsgruppene, kan man anta at man sikrer seg en viss stabilitet og fremgang i arbeidet. Det å utvikle et helt nytt nettverk krever også kanskje en bredere forankringsprosess enn om man tar utgangspunkt i et som allerede eksisterer. Samtidig åpner man i Viken for at det kan være et alternativ å endre på strukturen om man ser at dette blir vanskelig og for omfattende, fra Fylkesmannens side kan man si at systemet de har satt opp med tematiske områder i hvert fylke er et utgangspunkt som man er villig til å endre på om man ser behovet:

*Vi har sagt at vi starter ut med det her, også vil vi hele tiden være åpen for å justere å endre på den (modellen). Hvis samarbeidsforum og tematiske arbeidsgrupper ser at dette ikke fungerer godt i praksis, og at vi igjennom de erfaringene vi gjør kommer fram til at det vil være andre modeller som fungerer bedre, så vil vi hele tiden være åpen for å legge til rette for det. For vårt mål er jo at det her skal være best mulig for flest mulig barnehager og barnehageeiere å være med i. (Representant for Fylkesmannen)*

#### **5.4.4 De tematiske arbeidsgruppene**

Som de eneste fylkene i landet har Oslo og Viken valgt å organisere arbeidet under regionalt samarbeidsforum i tematiske arbeidsgrupper heller enn regionale eller geografiske nettverk. Kompetansestrategien for fremtidens barnehage (2018-2022) ligger til grunn for de fire tematiske områdene ((1) Barnehagen som pedagogisk virksomhet, (2) Et inkluderende miljø for omsorg, lek, læring og danning, (3) Språk og kommunikasjon, (4) Barnehagens verdigrunnlag), og understreker at disse områdene også må ses i sammenheng med de pågående nasjonale satsningene og kompetanse om omsorgssvikt, vold og seksuelle overgrep mot barn. I mandatet til de tematiske arbeidsgruppene står det at disse satsningene vil kunne videreføres innenfor strategiens tematiske satsningsområder.

De tematiske arbeidsgruppenes oppgave er å sortere og samordne innmeldte kompetansebehov fra barnehageeiere og nettverk (se Figur 5-1). Behovene som meldes skal være innenfor de fire tematiske satsningsområdene og skal være grunnlaget for barnehagebasert kompetanseutvikling. Behovene skal meldes inn på bakgrunn av kompetansekartlegginger og analyser av disse. Innmeldte behov medfører at arbeidsgruppene kan identifisere og koble sammen eiere og/eller lokale nettverk med samme behov på tvers av kommunene i Viken. De tematiske arbeidsgruppene skal gjøre en prioritering av de innmeldte behovene og videreformidle dette til samarbeidsforumene.

Representantene i de tematiske arbeidsgruppene for Viken skal være fra ulike kommuner og er fordelt på kommunale og private barnehageeiere og barnehagemyndigheter. Det skal sikres en geografisk fordeling, og for Viken vil det i 2019 være like mange representanter fra hvert av de nåværende fylkene; Østfold, Buskerud og Akershus, som fordeles på de tematiske arbeidsgruppene. De tematiske arbeidsgruppene har i hovedsak fire ulike oppgaver:

- De skal innhente kvalitetssikrede behov for kompetanseutviklingstiltak fra barnehageeiere og de lokale nettverkene innen angitt frist.
- Deretter skal de prioritere og sammenstille innmeldte behov for kompetanseutvikling. I dette arbeidet skal det vises til kartleggingsverktøy/metode.
- Når dette er gjort skal arbeidsgruppene utarbeide en prioritert bestilling til samarbeidsforum i henhold til den nasjonale strategien.
- De har ansvar for å signere avtaler mellom UH-sektoren og barnehageeierne og lokale nettverk.

Fylkesmannen har ansvaret for koordineringen av samarbeidsforum, samt utbetaling av midler. Samarbeidsforum har det overordnede ansvaret for prioritering, innretting og dimensjonering av kompetansetiltakene i hver region. Forumet skal også utarbeide en langsiktig kompetanseplan og prioritere og fordele midler ut fra denne. For noen av våre informanter er det enda litt uklart hva mandatet og oppgavene til de tematiske arbeidsgruppene blir, noe som illustreres i følgende sitat *om hva som er mandatet til arbeidsgruppene og hva som er mandatet til samarbeidsforum*:

*Nei, Det er litt sånn med å holde disse to ballene, nei, det jeg vet i alle fall er at vi får det som Fylkesmannen definerer skal til vår tematiske gruppe, det får vi på en eller annen måte sendt til oss. Slik at vi som gruppe kan vurdere hvilke tiltak det gjelder og hvilke behov som vi mener skal prøve å ivaretas da. Også lage en prioritert rekkefølge på dette. Det er det jeg har forstått. (representant for privat barnehageeier)*

I og med at Viken har valgt en tematisk heller enn en regional inndeling, og siden Viken er i seg selv er en så stor region, er det flere av våre informanter som påpeker at barnehagesektoren i deres region er svært spent på konsekvensene av denne endringen. Spenningen knytter seg til hvorvidt denne ordningen evner å gripe fatt i behovene til enkeltstående private barnehager, samt om man under denne ordningen får med seg de barnehagene som har mest behov for kompetanseheving. En barnehageeier påpeker at barnehagene selv også har uttrykt bekymring for hvorvidt de får sine behov dekket i denne ordningen:

*Jeg ser responsen fra barnehagene her i vår kommune og de er veldig spent. Særlig de som er enkeltstående barnehager, er veldig spent på om de vil komme opp i prioritet for å bli valgt ut for å få noe kompetanse, eller om de nå vil bli*

*stående helt på egne bein da. I og med at ordningen blir annerledes. Det er nok noe med bakgrunnen i at vi med den tidligere ordningen så har det blitt søkt om midler fra kommunen, da har kommunen sendt inn søknad med bakgrunn i behov fra alle barnehagene i vår kommune. Med felles kompetanseplan og strategi på kvalitet, sammen med andre øvrige planer i vår kommune, også har vi fått midlene, og for å kunne få mest mulig kompetanse og best mulig.*

En annen informant som er deltaker i en av de tematiske arbeidsgruppene beskriver utfordringene i arbeidet med prioriteringer i de tematiske arbeidsgruppene, og lurer på hvordan de skal klare å prioritere på riktig måte i en region som har over 1200 barnehager:

*Ja, jeg er veldig spent på hvordan disse arbeidsgruppene skal greie å organisere arbeidet... og hvordan de skal få til gode grupper for kompetanseheving. Det skal jo opp til samarbeidsforum, det er jo de som skal ta den endelige avgjørelsen da, men er det tilfeldig om du som barnehage blir med på en gruppe eller ikke? Og er det da dermed tilfeldig om du får dekket dine behov eller ikke? Og hvordan skal man greie å på den ene siden lage behovsmeldinger med så lav terskel for analyser at du får med deg de som trenger det mest. Fordi de har kanskje ikke kompetanse til å gjøre det, eller til å vite hva de trenger en gang. Og hvordan skal vi fange de opp da?*

#### **5.4.5 Representasjon av private barnehageeiere**

Når det gjelder representasjon av private barnehageeiere, så er disse representert i samtlige tematiske arbeidsgrupper. I tillegg er PBL representert i samarbeidsforum sammen med fire representanter for private barnehageeiere. Slik sett kan man si at representasjonen inn i de ulike organisatoriske nivåene er god. De private eierne har på samme måte som resterende medlemmer i de tematiske arbeidsgruppene blitt valgt ut i løpet av den felles dagen i Oslo. Altså den samlingen hvor man bestemte sammensetning i de tematiske arbeidsgruppene ved at de oppmøtte delte seg inn etter interesser og måtte beskrive sin egen rolle. Dette vil si at man finner representanter både for små private barnehager og større kjeder i de tematiske arbeidsgruppene.

I våre intervjuer virker det som om at man ikke er bekymret for selve representasjonen inn i de ulike gruppene, men at man heller er bekymret for hvordan de små private barnehagene skal bli hørt og prioritert i denne store organisasjonen Regional ordning nå har blitt. Det våre informanter fra Viken tenker er utfordrende når det gjelder private barnehager er hvordan man skal gå frem for å få gjennomslag for sine behov, eller hvordan man skal sikre seg relevant kompetanseheving, når man nå «mister» det kommunale nivået som tidligere har bistått i søking om kompetansemidler.

Et annet moment som oppleves som noe utfordrende, og som kan bidra til ulike prioriteringer og behandlinger er hvordan den enkelte barnehage velger å kartlegge

behovene de har for kompetanseheving. Flere av våre informanter påpeker at de private barnehagene tidligere ofte har hatt egne verktøy for dette, og at man har hatt ulike praksiser i de ulike kjedene. Med den nye regionale ordningen så skal samtlige barnehager som søker kompetanseheving først kartlegge behovene, og det knyttes spenning til hvor ulike disse kartleggingen blir og hvilke konsekvenser dette kan få for den enkelte barnehage. En informant skisserer utfordringen på følgende måte:

*Om alle hadde tatt ståstedsanalysen, så hadde den kanskje dekket mer og favnet flere, og kanskje likestilt arbeidet mer. Vi har jo dessverre da ikke noen påleggsyndighet for å kreve at alle barnehagene skal ta i bruk det (kartleggings)programmet som vi bestemmer, så det blir jo en vurdering fra den enkelte eier. Så det kan jo bli en utfordring hvis en tenker at bare i Viken fylke så er 1200 barnehager... så i worst case skal 1200 barnehager ha hver sin måte å kartlegge kompetansebehov på, det kan bli kaotisk...*

#### 5.4.6 Oppsummering

Viken er den største regionen i Norge med i overkant av 1200 barnehager totalt. I Viken organiseres regional ordning med samarbeidsforum og tematiske arbeidsgrupper. Totalt har Samarbeidsforumet 34 medlemmer og de tematiske arbeidsgruppene til sammen 56 medlemmer. Under der igjen kommer de lokale nettverkene. De tre UH-institusjonene med barnehagelærerutdanning i Viken er OsloMet, Universitetet i Sørøst-Norge (USN) og Høgskolen i Østfold (HiOF).

Viken har valgt å utarbeide en helt ny modell for Regional ordning, som ikke bygger på noen tidligere nettverk eller strukturer. Begrunnelsen for dette har vært å bygge opp noe man mener fungerer optimalt for formålet. Det har tatt noe tid å få på plass den nye ordningen, og man kom ikke i mål til fordelingen i 2018.

I Viken har man valgt å opprette fire tematiske arbeidsgrupper knyttet til de tematiske satsingsområdene i strategien for Regional ordning. De fire tematiske satsingsområder gir overordnede føringer for kompetanseutviklingen i barnehagesektoren, og har følgende tema: (1) Barnehagen som pedagogisk virksomhet, (2) Et inkluderende miljø for omsorg, lek, læring og danning, (3) Språk og kommunikasjon, (4) Barnehagens verdigrunnlag.

Fylkesmannen har igjennom høsten 2018 arbeidet mye med utvikling og forankring av den nye organiseringen. Et resultat av dette arbeidet er at fylkesmannen har gått bredt ut, og invitert samtlige aktører i barnehagesektoren til å delta i utviklingen, både med å komme med innspill til løsninger, og til å bli med i de tematiske arbeidsgruppene.

I og med at Viken har valgt en tematisk inndeling heller enn en regional inndeling, og siden Viken er i seg selv er en så stor region, er det flere av våre informanter som påpeker at barnehagesektoren i deres region er svært spent på konsekvensene av

denne endringen. Spenningen knytter seg til hvorvidt denne ordningen evner å gripe fatt i de behovene til enkeltstående private barnehager, samt om man under denne ordninger får med seg de barnehagene med mest behov for kompetanseheving.

## **5.5 Vestland (Hordaland)**

### **5.5.1 Bakgrunn og tidligere strukturer**

1. januar 2020 blir fylkene Hordaland og Sogn og Fjordane slått sammen til det nye fylket Vestland. De to fylkene etablerte i starten hver sin Regionale ordning. Vi hadde i utgangspunktet plukket ut Hordaland som casefylke, og tar derfor utgangspunkt i Hordaland i beskrivelsen av hvordan arbeidet med Regional ordning startet. I Hordaland er det 33 kommuner fordelt på seks kompetanseregioner (regionale nettverk), med totalt 530 barnehager hvorav 324 er private. Cirka 200 private barnehageeiere er representert, og fylket har både store barnehagekjeder og et mangfold av små private eiere. Regional ordning erstatter et velfungerende GLØD-nettverk som har eksistert i Hordaland fra 2012-2018. GLØD-nettverket har vært basert på de samme regionene geografisk sett som regional ordning.

Fra januar 2019 ble Regional ordning i Hordaland og Regional ordning i Sogn og Fjordane slått sammen til en ordning - Regional ordning Vestland. Vestland har til sammen 673 barnehager. Etter sammenslåingen har man gått videre med modellen som ble utviklet for Regional ordning Hordaland, og inkludert Sogn og Fjordane i denne.

Det er to aktuelle universitets- og høyskolemiljø: NLA (Norsk lærerakademi) og Høgskolen på Vestlandet. Ved høyskolen på Vestlandet tilbys både barnehagelærerutdanning og master i barnehagekunnskap, i tillegg til en rekke andre barnehage-relevante linjer/fagenheter. Campus ligger i Bergen, Sogndal og på Stord, og det tilbys både heltids og deltidsutdanning. Ved NLA tilbys barnehagelærerutdanning i Bergen.

### **5.5.2 Forankringsprosess**

I Hordaland startet Fylkesmannen forberedelsene til etablering av regional ordning med å skissere et utkast, som ble forelagt Utdanningsdirektoratet medio november 2017. I dette første forslaget la en opp til at bred involvering og aktiv medvirkning fra alle parter, inkludert private barnehageeiere, skulle skje på kommunenivået. Samtidig foreslo man at det regionale samarbeidsforumet skulle bestå bare av barnehagemyndigheten, Universitets- og høyskolesektoren og Fylkesmannen. Denne modellen oppfylte i utgangspunktet ikke kravene til representasjon i det regionale samarbeidsforumet, fordi både kommunale og private eiere var utelatt. Argumentene for den foreslåtte modellen var at kommunene i Hordaland har lang erfaring i å følge opp kompetanseområdet for private barnehager. De kunne dermed høre alle partene i en kjent og inkluderende prosess, og barnehagemyndigheten kunne deretter

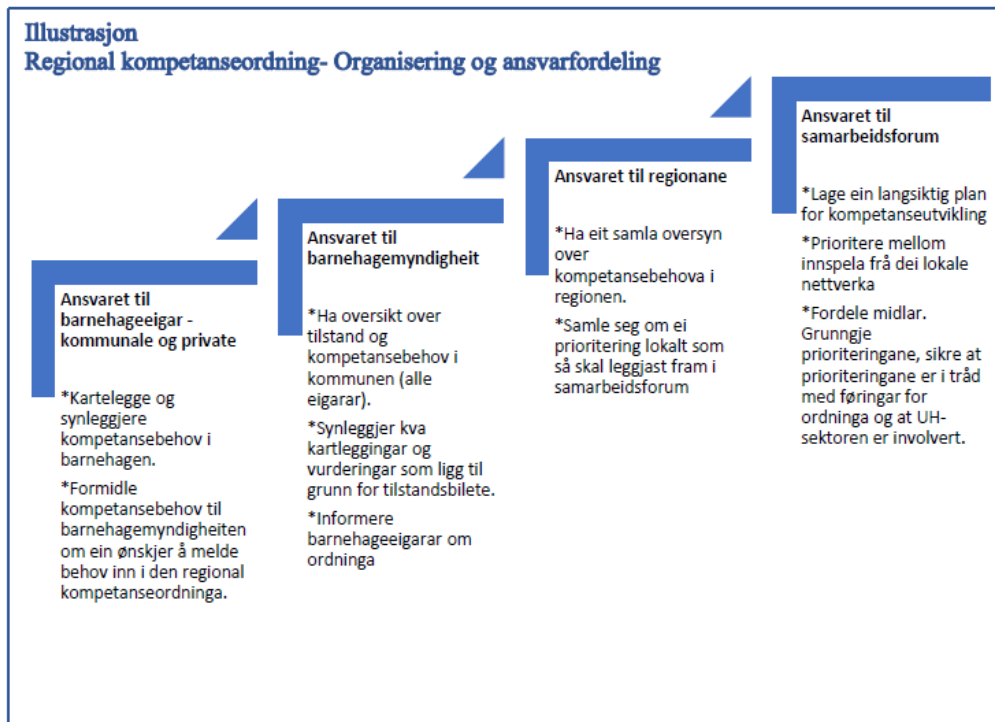
representere både kommunale og private barnehager og andre aktører. Kommunene ville få føringer fra Fylkesmannen om arbeidet med dialog og medvirkning fra alle relevante aktører. Fylkesmannen i Hordaland argumenterte for at dette ville sikre blant annet private eieres interesser bedre enn om disse skulle ivaretas av en aktør (f. eks PBL) i det regionale forumet. Et annet argument var behovet for å holde det regionale samarbeidsforumet i en håndterbar størrelse, med tanke på avgjørelsene og prioriteringene de skal ta. Dette forslaget ble imidlertid ikke godkjent av Utdanningsdirektoratet. Det ble henvist til at regional ordning er en ordning for barnehageeiere, og at disse da må være representert også i det regionale forumet.

*I etterkant ser vi jo at det er et godt poeng, spesielt fordi barnehagemyndigheten også i praksis representerer kommunale eiere. Det ville blitt veldig skjevt, hvis ikke private eiere også ble med i forumet. Men det er viktig å understreke at vi hele tiden har vært veldig opptatt av de private barnehagenes representasjon og stemme, at den skal høres og ivaretas. Vi foreslo å la kommunene få dette ansvaret, fordi vi mente det sikret best representasjon. (informant Fylkesmannen i Hordaland)*

Forslaget til struktur for Regional ordning i Hordaland ble presentert for interessentene i barnehagesektoren på et møte 6. mars 2018. Her var etatslederne i kommunene, høgskolene, PBL, Utdanningsforbundet, Fagforbundet og fylkeskommunen invitert. Modellen tok utgangspunkt i Desentralisert ordning i skolen, men med justeringer slik at den ble tilpasset barnehagen. Det er fire nivå i modellen:

1. Barnehager - både kommunale og private, ved barnehageeier
2. Kommuner - ved barnehagemyndigheten
3. Kompetanseregioner - (6, grupper av geografisk nærliggende kommuner)
4. Det regionale samarbeidsforumet, med representanter for hver kompetanseregion, kommunale og private eiere, høgskolene, fylkeskommunen, Fylkesmannen og organisasjonene KS, Utdanningsforbundet og Fagforbundet

Rollene til de ulike nivåene/aktørene beskrives i Figur 5-2, som også illustrerer det arbeidet som gjøres før det regionale samarbeidsforumet treffer sin beslutning om bruk av kompetansemidlene:



Figur 5-2: Oversikt over ansvar og oppgaver for de fire ulike nivåene i Regional ordning Vestland.

I november 2018 kom et første utkast til plan for Regional ordning i Hordaland, et dokument som både beskriver formål og intensjoner med ordningen, prosessen, etableringen og aktørene og prioriterte områder for 2019-2022. På dette tidspunktet ble det også kalt inn til et første møte i det regionale samarbeidsforumet. Møte skulle opprinnelig holdes i slutten av november, men prosessen ble forsinket grunnet sammenslåing av Regional ordning i Hordaland og Sogn og Fjordane.

### 5.5.3 Forståelse av oppdraget

Ved oppstartsmøtet i februar 2019 gikk man blant annet igjennom oppdrag og mandat, prissetting av utviklingsarbeid og fordeling av midler, bruk av de 30 prosent av kompetansemidlene som kan brukes til andre tiltak og årshjulet for Regional ordning i 2019. Når det gjelder samarbeidsforums oppdrag oppsummeres dette slik i referatet fra oppstartsmøtet:

*Vi gjennomgjekk gruppas oppdrag og målet med den regionale ordninga. Vi vil fordele midlar i tråd med vilkåra i oppdraget frå Utdanningsdirektoratet. Minst 70 prosent av kompetansemidlane skal nyttast til barnehagebaserte kompetanseutviklingstiltak. Barnehagebasert kompetanseutvikling betyr at alle tilsette deltar i ein utviklingsprosess på eigen arbeidsplass. Utviklingsarbeidet tar utgangspunkt i den einskilde eigar sine behov, og tiltaka skal rettast mot barnehageeigarar som ikkje klarar å levere den kvaliteten som rammeplanen krev. Denne ordninga er altså ikkje for å dekke alle barnehagar sine utviklingsbehov,*

*men for å heve kompetansen til dei barnehagane som treng det mest, innanfor bestemte områder. Ordninga er ikkje til hinder for at barnehagar som har eit identifisert behov kan samarbeide med kvarandre, etablerte nettverk og med UH-sektoren. Men det er den enkelte barnehages behov som skal utløyse kompetansemidlar. Inntil 30 prosent av kompetansemidlane kan nyttast til andre kompetansetiltak (sjå vedlegget til innkallinga). Dette skal være ein langsiktig ordning der ein målsetting er utvikling og kvalitetsheving over tid.*

Når det gjelder prissetting av utviklingsarbeid, og hvordan man har tenkt å fordele midlene mellom UH-sektoren og den aktuelle barnehagen, har representanter fra samarbeidsforum utviklet et system for tildeling av midler til UH-sektoren og til den enkelte barnehage. I denne modellen får hvert utviklingsprosjekt (hver barnehage) tildelt midler som kan benyttes til:

- Personalmøte, hvor det i hvert utviklingsprosjekt skal være midler til 6 personalmøter på 3 timer i løpet av prosjektperioden.
- Frikjøp av tid til arbeid i mellomperiodene
- Frikjøp av tid til prosjektgruppa
- Tid til å planlegge og samarbeide med UH-sektoren

I tillegg forventes det at barnehage som får tildelt midler benytter planleggingsdager i prosjektperioden til utviklingsprosjektet. En av våre informanter mener at Hordaland/Vestland nå kanskje har den forståelsen av oppdraget, og fordelingsnøkkelen, som er mest fordelaktig for barnehagene. At man i denne regionen har prioritert å sette av midler også til arbeid internt i barnehagene, heller enn å anta at utviklingsarbeid gjøres uavhengig av tildelte midler:

*I Hordaland sånn som jeg ser det, har tenkt å virkelig satse på hele barnehagen. Fordi at i modellen så er det med at du skal ha x antall kroner til å organisere, til å bruke i barnehagen på å frikjøpe ansatte til at hele barnehagen skal ha et møte og noen andre skal kunne være i barnehagen å ta seg av ungene. Sånn at man bruker en mye penger på en barnehage heller enn å spre det tynt ut over alle andre. Og da har man en sånn pott som vil brukes avhengig av størrelsen på barnehagen, som skal deles likt omtrent mellom UH og barnehagen.*

#### **5.5.4 Representasjon av private barnehageeiere**

Hordaland er en region med stor andel private barnehager, og ifølge PBL en region som har god tradisjon med å jobbe sammen med de private barnehagene og sikre representasjon også fra disse. Det virker som Hordaland (Vestland) også har sikret god representasjon i regionalt samarbeidsforum i Regional ordning. En representant påpeker dette på følgende måte:

*Hordaland har hatt et ønske om å øke representasjonen for private barnehager, så de hadde for eksempel en ekstra representant med i samarbeidsforumet selv*



*om vi allerede var inne i det, så ønsker de å ha en til med. Også er det da i de regionale nettverkene så er det nå en del plasser hvor de (private barnehager) har vært involvert.*

Også i den oppdaterte planen for Regional ordning Vestland fra 20. februar 2019 understrekes de private barnehagenes rolle i regionen, og Fylkesmannen skriver tydelig at PBL er en viktig aktør inn i arbeidet i samarbeidsforum:

*I Vestland er det 673 barnehagar, og av dei er over halvparten private. Det har vært viktig å organisere aktørane i ordninga på ein måte som sikrar at dei private eigarane er godt representert når planen for midlane og prioriteringa av tema skal leggjast. Fylkesmannen har difor vald å invitere PBL (Private Barnehagar sitt Landsforbund) til å stille med to representantar i samarbeidsforumet, ein frå sentralt nivå, og ein frå lokalt nivå.*

### **5.5.5 Oppsummering**

Hordaland/Vestland kom sent i gang med organiseringen av Regional ordning og regionalt samarbeidsforum på grunn av sammenslåingen med Sogn og Fjordane. Det første møte i samarbeidsforum ble avholdt i februar 2019, og det var også da det ble klart hvem som skulle representere de ulike aktørene inn i forumet.

I regionen har man arbeidet med forankring og representasjon hver for seg i de to fylkene frem til sammenslåingen. For Hordaland sin del så har man vært tydelig på PBL sin rolle inn i arbeidet og sørget for at disse er godt representert.

I Vestland har samarbeidsforum utviklet et system for tildeling av midler til UH-sektoren og til den enkelte barnehage. I denne modellen får hvert utviklingsprosjekt (hver barnehage) tildelt midler som kan benyttes til administrasjon og interne prosesser tilknyttet utviklingsarbeidet i den enkelte barnehage.



## 6. MANDAT, ROLLER OG OPPGAVER I CASEFYLKENE

I dette kapitlet beskriver og drøfter vi funn i datamateriale relatert til etableringen av Regional ordning som et styringsnettverk blant aktørene i barnehagens styringskjede. Datamaterialet kommer fra alle de fem casefylkene, men av hensyn til informantenes anonymitet har vi drøftet tematisk og ikke med utgangspunkt i hvert fylke. I tillegg trekker vi inn data fra de øvrige fylkene, i form av sitater og innspill som kom fram i cafedialogene på Utdanningsdirektoratets Fylkesmannssamling om regional ordning og desentralisert ordning for barnehage og skole i februar 2019. Der det er relevant, har vi også brukt data fra Spørsmål til Barnehage-Norge 2018 (Fagerholt et al. 2019) for å gi en bredere bakgrunn for funnene i dette prosjektet.

### 6.1 Både nye og gamle strukturer

Romslige og tolkbare føringer til Fylkesmennene om etableringen av Regional ordning har ført til en betydelig variasjon mellom fylkene i hvordan man har løst oppdraget.

#### 6.1.1 Romslige føringer til Fylkesmennene

Beskrivelsen av regionale ordninger for kompetanseutvikling i barnehagesektoren i Kompetanse for framtidens barnehage (s. 10) legger de overordnede føringene for Regional ordning. Fylkesmannen i hvert fylke har i tillegg fått flere detaljer fra Utdanningsdirektoratet i form av brevet *Bruk av midler til regional ordning for kompetanseutvikling for barnehage, prosjekt 21000* (datert 15. februar 2018). I kompetansestrategien legges det relativt stor vekt på kontinuitet i etableringen av ordningen, ved at det vises til Fylkesmannens erfaring med regionale kompetansenettverk og at disse nettverkene skal videreutvikles til samarbeidsfora. Føringer om samarbeidsforumets oppgaver og deltakere, koblingen til kompetansestrategien og bruk og fordeling av kompetansemidler i Kompetanse for fremtidens barnehage utdypes og får flere detaljer i brevet fra Utdanningsdirektoratet. Hensiktene med Regional ordning knyttes her til kvalitetsforskjeller og det å sikre alle barn et likeverdig barnehagetilbud av høy kvalitet, styrke samarbeidet om kompetanseutvikling, skape felles retning og forutsigbarhet for aktørene og sikre gjensidig kompetanseheving mellom UH-institusjonene og barnehagene. Føringer gir handlingsrom til Fylkesmannen i etableringen av Regional ordning på flere områder:

- Man kan etablere ett eller flere samarbeidsforum per fylke
- Man kan benytte samarbeidsstrukturer på nivået under regionalt samarbeidsforum for å sikre god involvering
- Man kan bygge på allerede etablerte nettverk og strukturer, eller etablere en ny struktur

- Private barnehageeiere skal være representert i samarbeidsforum, men Fylkesmannen oppfordres til å gjøre vurderinger rundt representasjonsmodellen basert på «aktørbildet med private og kommunale barnehageeiere i gjeldende fylke».

### 6.1.2 Variasjon i strukturer i casefylkene

I casefylkene våre har dette handlingsrommet bidratt til relativt store forskjeller mellom ordningene som er etablert. Dette påpekes også av flere av informantene fra Fylkesmannsembetene. Informanten fra PBL, som er en av relativt få som har innsideinnsikt i samarbeidsforumene på tvers av fylkesgrenser, mener også at Fylkesmennene tolker oppdraget sitt svært forskjellig og opplever stor frihet til å utforme Regional ordning. PBL ser dette som en utfordring, fordi forskjellene framstår som «skremmende store» fra fylke til fylke. I kapittel fire og fem trer dette mangfoldet fram. Under følger en kort oppsummering som illustrerer mangfoldet:

- I Finnmark (Troms og Finnmark fra 2020) har en «redesignet» eksisterende interkommunale samarbeidskontorer/nettverk og et tidligere GLØD-nettverk slik at disse strukturene nå fyller funksjonen som både Regional ordning og Desentralisert ordning for skolesektoren. Det er etablert separate Regionale ordninger for henholdsvis Troms og Finnmark.
- I Trøndelag (sammenslått fra 2018) lot en samarbeidsstruktur fra tidligere Sør-Trøndelag være «malen» for etablering av nye regionale kompetansenettverk i norddelen av fylket, og etablerte én Regional ordning. Mandat og fordeling av oppgaver i Regional ordning var gjenstand for en omfattende dialog og forankringsprosess blant aktørene. I Trøndelag skal de regionale kompetansenettverkene fordele kompetansemidlene til barnehagebasert kompetanseutvikling.
- I Hedmark (Innlandet fra 2020) fortolkes føringene for Regional ordning slik at ordningen kunne «sluses rett inn i» et eksisterende samhandlings- og utviklingsarbeid der skole-, barnehage- og UH-sektoren allerede er partnere. Bare mindre kursjusteringer ble gjort, og det var ikke nødvendig med noen ny forankringsprosess. Det er etablert separate Regionale ordninger i Hedmark og Oppland.
- I Akershus, Buskerud og Østfold (Viken fra 2020) har en valgt å legge eksisterende nettverk til side for å skape noe helt nytt, på tvers av tidligere fylkesgrenser. «Viken-modellen» har tematiske arbeidsgrupper der andre fylker har regionale nettverk, og de valgte å legge ned det eksisterende GLØD-nettverket og lage et helt nytt regionalt samarbeidsforum.
- I Hordaland (Vestland fra 2020) har en gjort bruk av eksisterende samarbeidsstrukturer (kompetanseregioner som også ble brukt i GLØD-nettverket), og utarbeidet mandat og ansvarsfordeling mellom barnehageeier, barnehagemyndighet, kompetanseregioner og samarbeidsforum. Sogn og Fjordane ble tatt inn i ordningen fra 2019, noe som

kompliserte forankringsprosessen noe. Det er utviklet en forutsigbar «stykkpris-ordning» for finansiering av barnehagebasert kompetanseutvikling, og støtten forbeholdes barnehagene som har størst behov.

## 6.2 Representasjon av private barnehageeiere

Regional ordning bringer private barnehageeiere inn som aktør i regionalt samarbeidsforum, og det er første gang denne gruppen er tildelt en formell rolle i fordelingen av statlige kompetansemidler til barnehagesektoren. I materialet vårt har vi funnet to ulike oppfatninger av hvor godt ivaretatt private barnehager har vært fram til nå. Privates representasjon har vært gjenstand for mange diskusjoner og vurderinger i casefylkene, og man har landet på ulike modeller for representasjon.

### 6.2.1 Delte meninger i private barnehager

Blant de private barnehageeierne i intervjumaterialet vårt finner vi to ganske ulike oppfatninger av hvor godt tildeling og bruk av statlige kompetansemidler har fungert for dem fram til Regional ordning trådte i kraft. Private barnehagers landsforbund (PBL) opplever ikke at de private barnehagenes interesser reelt sett har blitt ivaretatt av kommunene i den tidligere tildelingsordningen, der barnehagemyndigheten i kommunene disponerte pengene:

*Barnehagemyndighetene skal jo, ser mest på de private barnehagene som noe som de skal kontrollere og følge opp. Det er ikke sånn at de går inn i de private barnehagene og spør hva har dere behov for? Hvordan har dere ... Hva er det de pleier å si i kommuneadministrasjoner, de pleier ofte å si: «Men vi har alle barna i X's kommunes interesser, de er alle våre barn». Ja ... Men det betyr ikke at de egentlig har innsikt i hva slags behov det er i de private barnehagene. Og da er det en del ganger at vi har sett at de, tidligere så har kompetanseutviklingsmidlene blitt brukt på ting som de private barnehagene ikke har behov for, og man setter i gang tiltak eller kursing som man rett og slett ikke ønsker å delta i, selv om kommunen åpner opp for at man skal delta i det. Mens andre ganger så har det jo vært nyttige tiltak og man har deltatt i det.*

De private eierne som er inkludert i samarbeidsforumene utenfor PBL-systemet bringer inn et litt annet perspektiv på forholdet til kommunene enn PBL. De forteller om dialog og tett samarbeid om kompetanseutvikling på tvers av eierskap, i regi av kommunen eller av et interkommunalt arbeid. En privat eierrepresentant presiserer i intervjuet at hun er spesielt opptatt av å fremme interessene til de små, enkeltstående barnehagene, og hun tar til orde for styrker ved den tidligere ordningen i sin kommune:

*Jeg tenker på sånn som i vår kommune, så ser jeg dette, vi har jo brukt de midlene til å arrangere felles fagdager for både kommunale og private barnehager, altså alle. Og vi har også hatt egne fagdager for pedagoger, både private og kommunale*

*sammen, så du vet at nå blir alt dette plutselig bare woff, så er det borte, så jeg syns jo at, personlig så syns jeg at noe av det blir fragmentert på en måte, også er det det at istedenfor at det kobler det sammen på en måte så blir det, ja, man sitter på hver sin tue. (Privat eier)*

Den andre representanten beskriver hvordan hun er med i nettverk og deltar på faste styremøter i egen kommune, både på tvers av eierform og i egne møter for private barnehager. Hun beskriver disse nettverkene som velfungerende, og viser også til at de interkommunale samarbeidsorganene er interessert i å trekke inn alle barnehager, også de private. Private barnehager har imidlertid ingen egen representant i disse regionale strukturene. I kommunen til den tredje private barnehageeierrepresentanten er det bygd opp relativt omfattende strukturer for private barnehager/eiere og for deres samhandling med kommunen. Representanten utgår fra et eget arbeidsutvalg for private barnehager, som igjen representerer flere nettverk av private barnehager i kommunen:

*Arbeidsutvalget er valgt av ledermøtet for å representere private barnehager for å være i tett samspill med kommunen, vi jobber sammen med kommunen om hva som skal opp på ledermøtene, tema på disse, slik at de treffer hva privat sektor ønsker og trenger. Og at vi sikrer at kommunen forteller det de gjør i andre sammenhenger, vi prøver å sikre gode og effektive ledermøter. Vi er seks personer til sammen i arbeidsutvalget, det er de private deltakerne, så har kommunen en som vanligvis leder det eller med andre som representerer tema som skal opp. Hvis det er et prosjekt som går i kommunale barnehager som private kan være interessert i, så kan prosjektleder komme og informere om det og vi drøfter om dette kan være aktuelt for alle. Representantene i arbeidsutvalget velges på ledermøtet, da kommer nettverkene av private inn. Alle nettverkene skal helst være representert i arbeidsutvalget. Når jeg sitter der, sitter jeg som representant for [navn] nettverk og har i å være en connection mellom nettverket og arbeidsutvalget. Det kan være å viderebringe informasjon, og at nettverket brenner for saker de ønsker å bringe opp, det kan være at kommunen ønsker en refleksjonsrunde på noen spørsmål som da skal gå tilbake til dem. (Privat eier)*

Denne representanten har aldri opplevd konflikter mellom kommunen og private barnehager på området kompetanseutvikling, men hun ser likevel ikke bort fra at det kan oppstå siden det tross alt er fordeling av penger involvert.

Datamaterialet vårt antyder altså ulike meninger om hvorvidt de private barnehagene til nå er blitt ivaretatt på en god måte når det gjelder bruk av kompetansemidler. Materialet er ikke av en slik beskaffenhet at vi kan si noe om utbredelsen av de ulike oppfatningene. Private barnehageeiere er dessuten en mangfoldig gruppe med svært ulike behov. Måten en oppfatter og vurderer Regional ordning på kan imidlertid tenkes å farges av at man har varierende oppfatninger av samarbeidsklimaet og hvor godt de private barnehagenes interesser er blitt ivaretatt i kommunene.

## 6.2.2 Tre modeller for representasjon

I casefylkene våre finner vi tre modeller for representasjon av private barnehageeieres interesser i de regionale samarbeidsforumene, og i noen tilfeller eksisterer de parallelt i samme fylke.

### Representasjon gjennom Private barnehagers landsforbund (PBL)

PBL er invitert inn som deltaker i samarbeidsforum i Finnmark, Trøndelag, Viken og Vestland, og denne organisasjonen ser seg selv som en naturlig representant for de private barnehagenes interesser i Regional ordning. I Vestlands Regionale ordning har man valgt å la en lokal og en sentral representant for PBL ivareta de private barnehageeierne, siden det finnes en lokal organisasjon av PBL i regionen. I Finnmark, Trøndelag og Viken sitter representanter for PBLs sentraladministrasjon i samarbeidsforumet i tillegg til representanter fra lokale, private barnehageeiere. Utfordringen for PBL er at deres organisasjonsstruktur ikke er tilpasset denne typen regional representasjon:

*Så hvordan velger man ut hvem som skal representere PBL sine barnehager i et distrikt? Vi har ikke noen organisering på regionnivå. (...) Det er jo ikke ønskelig at det er PBL sentralt som skal reise rundt i alle samarbeidsforumene framover. Men hvordan skal en da peke ut en barnehage, eller en representant? (Representant for PBL)*

PBL er bekymret for kvaliteten på representasjonen til private barnehager i regionale kompetansenettverk og samarbeidsforum, og ser dette som den største svakheten med Regional ordning slik det framstår i fylkene i dag. Informanten fra PBL peker også på at private barnehager utenfor PBL ikke har ressurser og kapasitet til å koordinere synspunktene sine med andre private eiere/barnehager som de representerer. Derfor er PBL-informanten kritisk til bruken av slike «frittstående» representanter for de barnehagene som ikke er med i PBL.

### Representasjon ved private eiere utenfor PBL-systemet

I Finnmark og Trøndelag har Fylkesmannen valgt å inkludere representanter for barnehager som ikke er medlem i PBL, i samarbeidsforumet, i tillegg til representanten fra PBL. Dette er gjort ut fra en tanke om at barnehager utenfor PBL-systemet også bør være representert. Denne formen for dobbel representasjon ble også vurdert i Vestland, men til slutt valgt bort fordi en ikke fant noen god måte å gjøre det på med tanke på representasjon. I Viken er lokale private barnehageeiere representert via de tematiske arbeidsgruppene, uten at de nødvendigvis trenger å stå utenfor PBL.

Det er vanskelig for enkeltstående private eiere å kunne bygge opp arenaer for representasjon, de føler ikke at de har mandat til å gjøre noe slikt og det er heller ikke satt av midler til dette:

*Jeg har ikke fått noe beskjed om at jeg skulle ha arrangert et eller annet møte for min region eller om vi kunne snakke sammen der, om man hadde noen ting man lurte på eller noe. Det ligger jo ikke noe mandat for noe sånt samarbeid på en måte. (Privat eier)*

*Da jeg takket ja til oppdraget, visste jeg ikke hvor mye arbeid dette kom til å bli (Privat eier).*

I et av fylkene har man forsøkt å løse representasjonsproblemet ved å sørge for at representanten for lokale private barnehageeiere velges ut i en kommune der en har etablert en form for representasjonsstrukturer for private barnehager/barnehageeiere. Også de andre to representantene er forankret i lokale strukturer for private barnehager. På den måten har de en form for representasjonsstruktur å forholde seg til, men den er begrenset til en enkelt kommune eller region. Den omfatter ikke alle private barnehager i fylket, som er nedslagsfeltet til Regional ordning.

Med begrenset forankring i nettverk og organisasjoner blir det opp til den enkelte private eier hvilken vinkling han eller hun velger, noe en av dem illustrerer her:

*Ja, altså jeg er veldig glad for at det er jeg som er representant for en liten barnehage ble valgt inn, fordi at det blir lett de store kjedene som tar plassen. (...) Å prøve å få tak i da, de små enhetene som så klart er de mest, jeg mener ikke at de nødvendigvis behøver å være de dårligste, men det er i hvert fall de som er mest sårbare med tanke på at de har ikke så mange pedagoger og ikke noe nettverk rundt seg (Privat eier).*

### **Representasjon gjennom barnehagemyndigheten og interkommunale samarbeidsstrukturer:**

I Hedmarks Regionale ordning er representasjonen av private barnehageeiere ivaretatt gjennom at barnehagemyndigheten i hver kommune har ansvar for å bringe stemmene til både kommunale og private barnehager inn i regionnettverk og samarbeidsforum. Det er altså ikke valgt eller utpekt private barnehageeiere til noen av disse strukturene, men PBL vil bli invitert på møter der en opplever dette som relevant.

Selv om de andre casefylkene lar private barnehageeiere møte med egne representanter, så er dette en løsning vi finner spesielt blant kommunale representanter i de andre casefylkene. Da en begynte å jobbe med Regional ordning i Hordaland, gikk det første forslaget ut på en liknende representasjonsmodell der kommunene brakte både de private og kommunale «barnehagestemmene» inn. Fordeler og ulemper med ulike former for representasjon ble vurdert, og til slutt valgte man representasjon av private eiere via PBL i stedet.



Flere av informantene som representerer regionale nettverk i samarbeidsforumet er tydelig på at de kjenner et ansvar for å representere både private og kommunale barnehager i sin region:

*Om jeg skal representere min region, så må jeg vite at jeg har tilliten fra alle. Også fra de private. De som representerer regionene har med seg dette ansvaret, også for private eiere. Det er så mange eiere, og det er så komplisert, så dette må vi jobbe godt med i hver vår region, slik at vi får et godt klima. (Barnehagemyndighet, representant for et kompetansenettverk)*

I et annet fylke mente representanten for det regionale nettverket at Regional ordning «utfordret» det hun opplevde som godt fungerende måter å organisere kompetanseutviklingsarbeidet på, også når det gjaldt representasjon av private barnehager. Informanten viser til at alle private og barnehager etter invitasjon har valgt å delta i felles kompetanseutviklingsarbeid, til samarbeid og enighet på tvers av eierskap og til at private barnehager har vært representert av kommunens barnehageansvarlige inn i regionnettverket. Både PBLs og den enkeltstående private barnehageeierens rolle problematiseres av denne informanten: Den enkeltstående representantens rolle oppleves som «rar» fordi «en liten barnehage» blir tildelt like stor innflytelse i form av stemmer som hele det interkommunale nettverket, mens PBL agenda og lokale forankring trekkes i tvil:

*[Navn på regionalt nettverk] representerer mange personer og institusjoner, i motsetning til den ene representanten fra en privat barnehage. Derfor kan det oppleves litt rart at en representant fra en liten barnehage har samme rolle som [XXX] – som representerer mange flere. Men vi samarbeider godt med de private og er langt på veg enig i den utviklingen vi skal ha. Tror egentlig ikke dette blir noe stort problem. Da er jeg mer redd for PBL, som er en stor landsorganisasjon som representerer langt færre [lokale] barnehager enn [XXX] og også har noen egne agendaer. Vi står jo midt i det med tilskudd og tellinga av barn og mange ting, men det er ingenting som tilsier at vi skal bruke samarbeidsforumet til det, da. (Representant for regionalt nettverk).*

### **6.2.3 Private eiere – hvem er de?**

I de fem casefylkene vi har undersøkt, illustrerer de tre barnehageeierrepresentantene (utenom PBL) i regionale samarbeidsfora noe av mangfoldet i private eiere: En daglig leder i en foreldreid barnehage, en styrer i en barnehage eid av en stiftelse og en fagleder i en større organisasjon der barnehagedrift er en av virksomhetene.

En spørreundersøkelse til et representativt utvalg av barnehageeiere og barnehagemyndigheter gjennomført høsten 2018<sup>29</sup> gir oss et litt bredere bilde av hvordan private barnehageeiere integreres i kommunale nettverk. Svarene viser at i tre av fire tilfeller representerer barnehagestyrer den private barnehageeieren i nettverk som handler om kvalitet- og kompetanseutvikling. Privat eier møter selv i beskjedne åtte prosent av nettverkene. Også svarene fra de kommunale barnehagemyndighetene bekrefter dette bildet. I et av casefylkene våre ble akkurat dette problematisert i et møte vi deltok i. Fylkesmannen slo fast:

*Styrer har ikke noen rolle i Regional ordning; men det er gjerne styrer som møter når det diskuteres kompetanse. Eier kommer ved tilsyn, men sender styrer når det er kompetansespørsmål som er tema. Det er i alle fall vår erfaring hos Fylkesmannen.*

Senere i møtet var PBL sin representant tydelig på at Fylkesmannen ikke kan kreve at eier personlig deltar. Han viste til generell lovgiving om delegasjon og fullmakter, og til stor variasjon i hvem private eiere er og hvilke ressurser de har til rådighet. PBL var tydelig på at de ikke likte praksiser der barnehager i større konserner ble nektet adgang til møter «fordi de ikke har noen lokal eier». En av barnehagemyndighetene i samarbeidsforum støttet dette innspillet, men med utgangspunkt i de små, foreldreeide barnehagene:

*Enig! Mange private barnehager i vår region er stiftelser og foreldreeide. Eier er en flytende kategori. Den valgte styrelederen er ofte den som «ikke rakk å gjemme seg fort nok» da spørsmålet kom opp på et foreldremøte, og dette er krevende nok når det gjelder daglig drift. Det er styrerne som representerer eier i dialogmøtene. Om vi inviterer eier, så kommer de ikke. De gjør andre ting, f. eks har de full jobb i tillegg, og har full tiltro til styrer og gir dem fullmakt. Noen eiere er veldig engasjert, men ofte er det diffust. (Barnehagemyndighet)*

Det hører også med til dette bildet at noen av kommunene i casefylkene våre har etablert møteplasser og nettverk spesielt for barnehageeiere, selv om det også her kan være styrere som møter:

*Vi har de siste årene prøvd å bli mye tydeligere på... og det er også et ønske fra de private barnehagene, når vi har eiermøter og når vi har styremøter. Når vi har eiermøter, kommer noen eiere, men de fleste kommer fortsatt med styrere. Men da tenker vi jo at de har et mandat, til å ivareta eierrollen. (barnehagemyndighet).*

---

<sup>29</sup> Gjennomført som en del av Spørsmål til Barnehage-Norge 2018 (Fagerholt et al. 2019), for bruk i evaluering av kvalitetssystemet Kvalitet i barnehagen (KiB).

Data fra spørreundersøkelsen viser at 30 prosent av barnehagemyndighetene arrangerer nettverk for både barnehageeier og styrer, mens 60 prosent arrangerer nettverk kun for styrere. Ingen oppgir at de arrangerer nettverk kun for barnehageeiere.

Kort oppsummert er det i stor grad styrerne i de private barnehagene som inkluderes i lokale nettverk som handler om kompetanse- og kvalitetsutvikling. Et mindretall av eierne selv møter i slike nettverk, og i cirka en av tre kommuner arrangeres nettverkene både for styrer og eier.

## 6.3 Kompetansekartlegging, analyse og prioriteringer

I alle casefylkene er man opptatt av hvordan man skal løse oppgavene med kartlegging og analyse av kompetansebehovet i barnehagene, slik at en får laget gode planer for kompetanseutviklingen og fordelt kompetansemidler i henhold til disse planene. En av deltakerne i cafe-dialogen på Utdanningsdirektoratets Fylkesmannssamling summerte opp utfordringen ganske presist:

*Vi må forsikre oss om at det vi har blitt enig om er et korrekt bilde. Et av mandatene er jo å avgjøre hvem som faktisk skal få noe. Vi har ikke den statistikken i barnehagen som en har i skolen.*

### 6.3.1 Eiers oversikt over barnehagenes kompetansebehov

Kartleggingen Spørsmål til Barnehage-Norge 2018 viser at både styrere og eiere først og fremst ser behov for «kollektive tiltak for hele personalgruppen (barnehagebaserte kompetansetiltak)» for å oppfylle rammeplanen fra 2017 (Fagerholt et al. 2019). Bare en av fem eiere og styrere mener at det er større behov for individuelle tiltak for ulike ansattgrupper for å oppfylle rammeplanen. Dette viser både at den nye arbeidsformen er godt kjent blant barnehagene, og at arbeidet som skal gjøres gjennom Regional ordning med å få i gang og finansiere slike utviklingsprosjekter vil være svært viktig for barnehagene. Den samme undersøkelsen viser også at 65 prosent av barnehageeierne kjenner til regional ordning for kompetanseutvikling i barnehagesektoren.

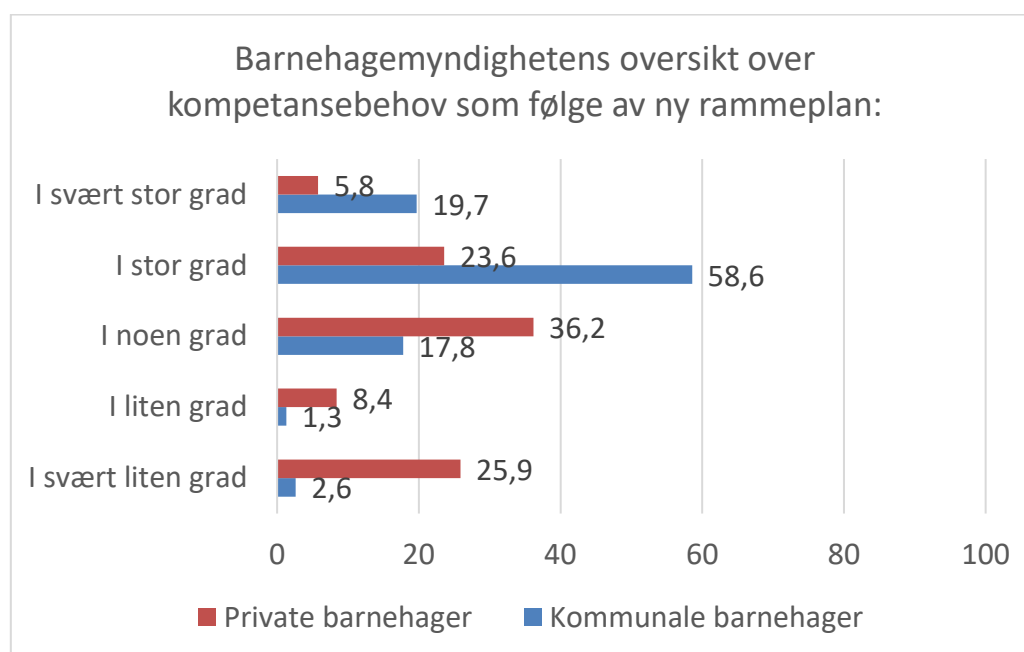
I de innledende møtene i et av de regionale samarbeidsforumene understreket Fylkesmannen tydelige forventninger til eier på dette området, og peker samtidig på eier som et sårbart ledd:

*Det er en selvfølge at eier har oversikt over barnehagens kompetansebehov. (...) For at REKOMP skal fungere, så MÅ eier være på. Det ønsker vi å synliggjøre, men vi kan jo ikke pålegge dem mer enn det er juridisk grunnlag for.*

Spørsmål til Barnehage-Norge 2018 viser at 72 prosent av eierne mener de har god eller svært god oversikt over kompetansebehovet i personalet som følge av ny rammeplan.

92 prosent av eierne har god eller svært god oversikt over den formelle kompetansen i personalet, mens 75 prosent har tilsvarende oversikt over personalets uformelle kompetanse. Undersøkelsen viser også at flertallet av barnehageeiere gjør seg kjent med kompetansebehovet i barnehagene gjennom medarbeider- og fagsamtaler, i møter og gjennom andre muntlige overleveringer. 40 prosent av eierne innhenter også informasjon skriftlig, og 20 prosent gjennomfører jevnlig kartlegginger. Det er viktig å ha i mente at de fleste barnehageeiere i Norge er små og eier en eller noen få barnehager, noe som sannsynligvis bidrar til at de er tett på egne barnehager og til at ansikt-til-ansikt informasjonsinnhenting dominerer. 72 prosent av barnehagemyndighetene svarer at de tror eierne selv har god oversikt over eget kompetansebehov.

Barnehagemyndighetene i kommunene har betydelig mindre oversikt over kompetansebehovet i private barnehager enn i kommunale: 78 prosent av barnehagemyndighetene mener de har stor eller svært stor grad av oversikt i kommunens egne barnehager, mens bare 29 prosent mener de har tilsvarende oversikt over private barnehagers kompetansebehov, se Figur 6-1. Det er verdt å legge merke til at det er stor variasjon mellom kommunene i hvor godt de kjenner de private barnehagene.



*Figur 6-1: Barnehagemyndighetens svar på hvor god oversikt de mener å ha over kompetansebehov i henholdsvis kommunale og private barnehager. Prosent. (N=309)*

Sitatet fra en av informantene i et av samarbeidsutvalgene illustrerer en av mekanismene bak disse forskjellene i oversikt:

*Kunnskapen vi har om barnehagene får vi fra styrene. Når kommunale barnehager har samtaler med direktør eller kommunalsjef, så er de opptatt av å vise at de får til ting. For de skal også måles den vegen. Og private barnehager har vi ikke den samme kunnskapen om via styrerne, så at dette kan bidra til at vi må samle inn kunnskap mer systematisk, og kanskje også at ansatte i større grad stiller krav om at de skal delta. Og der har vi Ståstedsanalysen og den type verktøy... jeg ser behovet for å få den typen jobbing inn i dette arbeidet. (Barnehagemyndighet, større kommune)*

### 6.3.2 Strategier for kompetansekartlegging

Casefylkene befinner seg på svært ulike steder i utviklingen av kartleggings- og analyserutiner i Regional ordning, og på det tidspunktet vi avsluttet datainnsamlingen var det to av dem som ikke hadde fattet noen endelig beslutning om dette. I et tredje kunne man fortsette en allerede etablert kartleggingspraksis i samarbeid med UH. Det fjerde fylket bestemte i samarbeidsforumet at Ståstedsanalysen skulle benyttes overalt, og tilbød så støtte overfor barnehager og kommuner i dette arbeidet. I det femte fylket valgte man bort felles kartleggingsverktøy til fordel for å bygge på de kommunale barnehagemyndighetenes kjennskap til sektoren. Kommunene kunne eventuelt selv velge å benytte det kartleggingsverktøyet de mente var best.

Dersom vi supplerer casefylkene med beskrivelse av de øvrige fylkene fra cafédialogene ved Utdanningsdirektoratets Fylkesmannssamling i februar 2019, utkrystalliserer det seg to dimensjoner for diskusjonene:

- Skal man velge et felles kartleggingsverktøy som alle barnehagene oppfordres til å bruke, eller skal man overlate dette til hver enkelt kommune og barnehageeier? (standardisering eller fleksibilitet)
- Skal kartleggingen baseres på kartlegging med et egnet verktøy (statistikk og tall), eller på barnehagemyndighetens kjennskap til barnehagene i sin kommune (skjønn og lokalkunnskap)?

De følgende sitatene fra cafédialogene illustrerer noen av avveiningene som gjøres i forbindelse med kartlegging av kompetansebehov:

*Vi stilte klare krav til barnehagene: de skal samarbeide med UH, og vi kjørte hardt på at de skal kartlegge kompetansen. De kan velge verktøy selv, i hver barnehage. Vi har også utarbeidet et eget verktøy i lag med eiere, kommuner og organisasjonene, med utgangspunkt i tema i strategien. Her skal de beskrive egen kompetanse, det er delt etter stillingskategorier, det er et spørreskjema. Fylkesmannen tapper data ut av dette, og fordeler tilbake til barnehagene.*

*Vi har diskutert felles kartleggingsverktøy, men lagt bort tanken. Vi ønsker heller å stole på barnehagemyndighetens vurderinger. (...) Vi må stole på at sektoren er*

*organisert på en hensiktsmessig måte. Systemet er slik at kommunene vet mye mer enn oss om egne barnehager.*

*Vi er i tvil om vi skal bruke kartleggings skjema. Å møtes i dialog treffer bedre. Vi har mye tall på formell utdanning som vi kan dele med regionene om de ikke har det selv.*

*I regionene baseres analysene på egenvurderinger, men det er et spørsmål om dette er godt nok? Men det ble så krevende diskusjoner rundt dette at vi la temaet bort. Regionene lager egne verktøy, de plukker fra Ståstedsanalysen, slik at det både blir grundig og formulert slik at barnehagene faktisk vil ta det i bruk.*

### **6.3.3 Prioritering av midler: Til alle, eller de som trenger det mest?**

De romslige føringene for Regional ordning har ført til ulike oppfatninger i fylkene av hvordan bruken av kompetansemidler skal innrettes. Målsetningen og føringen om at ordningen skal bidra til å «sikre alle barn et likeverdig barnehagetilbud av høy kvalitet» tolkes ulikt av Fylkesmennene. Noen mener dette er midler som skal løfte de svakeste barnehagene:

*Det er de svakeste barnehagene som skal inn i REKOMP, dette er ikke midler som skal fordeles jevnt utover (Fylkesmann i casefylke, på Fylkesmannssamlingen).*

I et av de andre casefylkene har man derimot understreket at dette er en ordning som retter seg mot alle barnehager, og man styrer ikke midlene utelukkende i retning av de som trenger det mest. Det betyr imidlertid ikke at en i dette fylket legger vekk ambisjonene om å sikre likeverdig kvalitet. I møter i samarbeidsutvalget har man diskutert hvordan dette skal fungere:

*Alle barnehager har et forbedringspotensial. De som er gode, trenger mindre hjelp for å bli litt bedre enn de som har kommet kortere. (Barnehagemyndighet)*

PBL har på sin side tatt til orde for en type mellomløsning:

*Om en barnehage har A på alle områder, skal vi da betale for at den kommer opp på A+ på et bestemt område, eller styre ressursene til barnehager som kanskje ligger på C? Man må finne en balanse her: Ikke bare at de som sliter får, men heller ikke at alle får det samme. (PBL sin representant, i møte i samarbeidsforum).*

I et tredje casefylke har en arbeidet ut fra prinsippet om «litt for alle – mer for utvalgte grupper», der en gjør bruk av nettressurser for tilby utvikling for alle og mer partnerskaps- og barnehagebasert støtte til utvalgte barnehager basert på deres egne behovsrapporteringer (denne modellen er nærmere beskrevet i kapittel sju).

Hvor mye ansvar man skal legge på den enkelte barnehage eller barnehageeier når det gjelder å faktisk ta i bruk mulighetene som ligger i Regional ordning? Hvordan skal

balansen være mellom det å «gjøre tilbud tilgjengelig» og å «sikre at tilbudet benyttes», gitt at barnehagebaserte utviklingsprosjekter er en viktig innsatsfaktor for å iverksette rammeplanen? Det er bred enighet på tvers av fylker om at små, enkeltstående barnehager med eiere som ikke har tilgang til store styringsressurser kan komme til å «velge bort» støtten som Regional ordning tilbyr, om de blir stående alene med ansvaret for å gjennomføre kompetanseutviklingsprosesser. Å basere seg på at den enkelte barnehage skal dokumentere behov og søke, sikrer ikke nødvendigvis utjevning:

*Vi må være forsiktige med skjevfordeling av midlene. Vi risikerer at det blir de som er gode til å skrive søknader som får, ikke de som trenger det mest. Hvordan skal vi ha innsikt i dette? Vi har ikke verktøy til dette, men vi må lage verktøy og bli enig i samarbeidsforum om vi tør å forfordle. Vi har prøvd å finne måter, men per i dag har vi dem ikke. (Fylkesmann på Fylkesmannssamlingen).*

*Men i utgangspunktet i strategien så står det at behovet skal komme frem med at barnehagene skal kartlegges. Men så er det jo det at de kan jo velge å ikke kartlegge. Og hvem er det som ikke blir å gjennomføre en kartlegging? Jo, det er de svakeste. Så det er jo noe i det, at det er jo som regel de flinkeste barnehagene som blir å flyte opp på toppen og ende som de som mottar penger. Så vi har bekymret oss for den siden av det, da. (PBL)*

Andre ting som bringes opp i tilknytning til denne diskusjonen er:

- Man har liten tradisjon for behovsretting og forskjellsbehandling mellom barnehager
- Det er fare for å stigmatisere og demotivere barnehager ved å definere dem som «svake»
- Det finnes ikke omforente, gode verktøy for å plukke ut de som trenger støtten mest

## 6.4 Aktørenes rolleforståelser

Aktørene i Regional ordning sin forståelse av egen rolle i samarbeidsforum og nettverk henger tett sammen med den generelle «rollefordelingen» i barnehagesektoren. Både rammeplanen fra 2017 og strategien Kompetanse for framtidens barnehage har som ambisjon å tydeliggjøre rollene til aktørene i styringskjeden, og spesielt er det lagt vekt på å tydeliggjøre barnehageeiers rolle og ansvar. I 2018 svarte 80 prosent av eierne og 63 prosent av barnehagemyndighetene at de opplevde at rollene deres i stor eller svært stor grad var blitt tydeliggjort gjennom rammeplanen (Fagerholt et al. 2019). Datamaterialet vårt antyder imidlertid at når det gjelder arbeid med kompetanseutvikling og kvalitet i barnehagen, så er ikke nødvendigvis rollene så klare som de fremstilles i lovverk og strategi. Dette får også følger for rolleforståelsen aktørene har i Regional ordning.

### 6.4.1 Fylkesmannen: Aktiv fortolkning og tilrettelegging

I casefylkene våre har Fylkesmannen gått aktivt inn i rollen som tilrettelegger og igangsetter av regionalt samarbeidsforum, og fortolket og «oversatt» det romslige mandatet for å etablere Regional ordning i fylket. PBL uttrykker overraskelse over hvor forskjellig det samme oppdraget er tolket hos Fylkesmannsembetene. PBL ser «*nesten skremmende store forskjeller*» når det gjelder hvordan tiltak skal settes i gang. Fylkesvise forskjeller i hvordan man forvalter og tildeler kompetansemidlene er imidlertid ikke noe nytt. Delrapport 2 i denne følgeevalueringen viser at fylkesmennene også har arbeidet ulikt med tildeling av midler til barnehagebasert kompetanseutvikling (Haugum et al. 2017, s 93.). Føringerne Fylkesmannen har fått åpner for lokal tilpassing både til eierstruktur og til eksisterende strukturer i fylkene. Det er et paradoks at ikke alle Fylkesmennene selv opplever at de har hatt stor frihet til å utforme Regional ordning:

*I utgangspunktet er oppdraget ganske styrt, og gir ikke så mye handlingsrom. (...). I tillegg har vi fått et eget spesifikt brev fra Udir som gir nøyaktige krav til Fylkesmannen, mandatet og oppgavene og krav som følger de statlige kompetansemidlene. (Fylkesmann i et av casefylkene).*

Som vi så i kapittel 5, har det samme oppdraget gitt svært forskjellige resultater i fylkene. Felles er imidlertid Fylkesmannens sentrale rolle i å legge de innledende premissene, koordinere, forankre og legge til rette for samarbeidet, og at Fylkesmannen aktivt leder arbeidet i samarbeidsforumet. I noen fylker har en aktivt benyttet arbeidet med Regional ordning til å «sy sammen» nylig eller planlagt sammenslåtte fylker: Enten som ledd i å harmonisere ulike praksiser i de gamle fylkene, eller som en anledning til å skape noe helt nytt, uavhengig av fylkenes tidligere strukturer.

Det ser ut som Fylkesmannen i mange av fylkene har hatt større utfordringer med å få til koblingen opp mot UH-sektoren, enn med å etablere Regional ordning -samarbeidet blant aktørene i barnehagesektorens egen styringskjede. Arbeidet opp mot UH oppleves som mer nytt og krevende, fordi UH-institusjonene ikke er under Fylkesmannens kontroll forvaltningsmessig sett, men styres direkte fra Kunnskapsdepartementet. Regional ordning og forholdet til UH-institusjonene er drøftet mer inngående i kapittel 7, men følgende sitater fra cafe-dialogen på Fylkesmannsamlingen illustrerer Fylkesmannens opplevde ansvar og utfordringer overfor UH-ene:

*Hva hvis det ene UH-miljøet vårt ikke greier å stable noe på beina? Hvordan skal vi da gripe det an? (...) Det ligger jo i oppdraget vårt å få dem med, men hvordan? Skal de få midler til oppstarten, men det kan jo også fort bli en sovepute. Veiledning og støtte, trenger de en sparringpartner? (...) Vi må ta et møte med*



*dem, på høyt ledernivå, for å få dem på banen... (Fylkesmann på Fylkesmannsamling).*

#### **6.4.2 Private eiere: Representasjonsutfordringer**

Både PBL og de lokale, private barnehageeierne som er medlem av samarbeidsforumene møter utfordringer når det gjelder egen rolle og hvem sin stemme de skal føre i Regional ordning. Som medlemsbasert interesseorganisasjon for private barnehager har PBL en stor, profesjonell organisasjon med mange ressurser i ryggen, og en naturlig legitimitet som representant for medlemmene sine. Både i møter i samarbeidsutvalget og i intervjuet ser vi at PBL sin representant bringer opp mangfoldet på eiersida, og trekker fram spesielle behov for både store barnehagekonsern og små, enkeltstående eiere. I casefylkene representerer de øvrige eierne enkeltstående barnehager, og det blir dermed PBL som må ivareta de større eieraktørens interesser.

Utfordringen er, som PBL også selv påpeker, at deres representasjon blir «på et mer overordnet nivå» i og med at PBL i de aller fleste fylker ikke har noe regionalt eller lokalt apparat. PBL har tidligere ikke hatt noen rolle i det regionale og lokale arbeidet med fordeling av statlige midler til kompetanseheving. De har liten oversikt over arbeidsmåter og lokale variasjonene, og opplever fra sitt ståsted at hele Regional ordning er tilpasset det offentlige med utgangspunkt i skolesektoren. Dette fører etter PBL sin mening til at Regional ordning følger gamle spor, og det gjør det vanskelig for PBL å finne sin plass og hevde private eieres synspunkter. Det er mindre takhøyde til å løfte fram interessekonflikter i et system som oppleves som basert på konsensus:

*Og da har jeg inntrykk av at de barnehagefaglige rådgiverne har en veldig sånn samarbeidsrolle overfor kommunene, hvor man liksom vil finne fram til løsninger som kommunene aksepterer. Og at noen sånne mekanismer hvor man har, ja, lang tids samarbeid og møter hverandre over tid osv, gjør at man ikke tør, eller ikke klarer eller ikke ser at det er behov for å ta styring over det her sånn at man får laget noe nytt. (...) Og jeg har jo litt sånn problemer når jeg sitter i samarbeidsforum at jeg er redd for å bli et gissel, omtrent, at... Man er nervøs for å virke for antagonistisk og være negativ til et system som i utgangspunktet er ment godt.*

For de lokale eierne i samarbeidsforumene er utfordringen nærmest motsatt av den PBL opplever: De er godt integrert i og kjenner det lokale arbeidet som kommunene og Fylkesmannen gjør med kompetanseutvikling og forvaltning av kompetansemidler. Men samtidig er de «løsrevet» fra formelle strukturer for representasjon, ut over egen kommune eller region. Med en samarbeidsorientert tilnærming blir ikke nødvendigvis «de privates interesser» det viktigste:

*Vi er jo opptatt av, da, ikke det at vi er private barnehager, men jeg er opptatt av de mindre enhetene, da. (privat barnehageeier).*

Utfordringene for disse private eierne er knyttet til hvor mye som skal kreves av dem for å etablere strukturer for demokratisk representasjon blant barnehagene i hele regionen. Utfordringen som én av de små private eierne i samarbeidsforum uttrykker, omhandler ressurser til å kunne representere hele fylket. Hun ser mørkt på å klare å representere og delta i kompetansekartlegging for alle regionene hun representerer og er redd det kan gå ut over heltidsjobben som styrer:

*Hvis det skal være lik deltakelse i alle regionene, må tenke jeg igjennom hva jeg kan bidra med. Hvis det kreves mye med å være representant for de private barnehagene i samarbeidsforumet, så må dette arbeidet vurderes opp mot min egen stilling. (privat eier)*

Denne representanten opplever at hennes rolle og representasjon i samarbeidsforumet er «nybrottsarbeid», at forventningene er uklare og at ingen synes å ha tenkt helt ut hva dette innebærer.

### **6.4.3 Kommunene: Eier- og myndighetsrollen flyter sammen**

I intervjuet påpeker informanten fra PBL at deres generelle erfaringer med kommunene på barnehagefeltet, så er det krevende å skille rollene som barnehagemyndighet og eier fra hverandre:

*Altså, det er ganske umulig å få til. Jeg ser ingen forskjell på en som er der i myndighetsrollen sin, eller om han er der i eierrollen sin. (PBL).*

Tall fra Spørsmål til Barnehage-Norge 2018 (Fagerholt et al. 2019) viser at i 58 prosent av kommunene er de fleste oppgavene som barnehageeier og myndighet lagt til samme person i kommuneadministrasjonen. Kommunene som lar samme person ivareta begge oppgaver er mindre (i innbyggertall) enn de som lar ulike personer bekle rollene. Det er nærliggende å tro at dette handler om små administrasjoner og at kommunalt ansatte generelt får flere «hatter» i småkommuner. Dette har vært problematisert spesielt på tilsynsområdet.

I forbindelse med Regional ordning er vi imidlertid interessert i kommunenes arbeid med kompetanseutvikling som pådriver for utvikling av god kvalitet i barnehagene. Utvikling av kompetanse, godt læringsklima og generell kvalitet i den enkelte barnehage er eiers ansvar. Samtidig har den kommunale barnehagemyndigheten et overordnet ansvar for kvaliteten på tjenesten som leveres til innbyggerne i alle barnehagene i kommunen, som skal dekkes gjennom tilsyn og veiledning. På kompetanseutviklingsområdet er det ikke uten videre klart om en opptreter som barnehageeier eller som barnehagemyndighet, selv i større kommuner som bevisst skiller rollene og har ulike personer i dem:

*Det at de statlige myndighetene gjennom lov og rammeverk har gitt mer tydelige føringer på skillet mellom myndighet og eierskap har utfordret oss i kommunene. Jeg tenker at det er veldig greit innenfor tilsyn, godkjenning og den typen oppgaver. Der er det ikke noen problemer med det, men når det gjelder kompetanseutvikling, så har ikke det vært enkelt. Fordi vi også har hatt en tradisjon på at det har ligget i det strategiske arbeidet til rådmannen, og så har vi organisert oss slik at vi har opprettet en egen enhet som er delegert myndigheten. Og det er noen ganger vanskelig å forstå, når det gjelder kompetanseutvikling, hvor går grensene der mellom det kommunale og bystyret og det strategiske og hva som er myndighet. Jeg synes ikke dette er greit, og det utfordrer oss, ja. (Barnehagemyndighet, stor kommune)*

En kommunal eierrepresentant som ikke har rollen som barnehagemyndighet kjenner på rolleforvirring i møte med Regional ordning. Vedkommende representerer sin kommune som eier inn i et underliggende nettverk til samarbeidsforumet, og er derfra plukket ut til å være en av nettverkets representanter inn i samarbeidsforum. For denne eieren er strukturene for representasjon i det regionale samarbeidsforumet forvirrende og uklare. Hun er usikker på hvem hun egentlig skal representere, og på om representasjonsmodellen greier å ivareta de barnehagene som trenger det mest. Det stilles spørsmål om de «svakeste» barnehagene ikke er representert:

*For når det kommer til stykket, så er jo ikke jeg som kommunal eier valgt inn her for å snakke de kommunale eiernes interesser egentlig. Og ikke de private heller. Men det ligger jo litt sånn under at man skal, man kan i alle fall spørre seg, ligger det under at du også er satt til å passe på at fordelingen blir representativ? Men det rimer jo ikke med at det som egentlig er sagt er at de barnehagene som har størst behov for kompetanseutvikling er de som skal få det. Og hva skal vi da med, er vi sikker på det at vi er representert fra eier og myndighet og privateier er den måten som sørger for at vi greier å plukke ut de som trenger det mest, det lurere jeg på. (Kommunal eier)*

Den tydelige omtanken for barnehager med utfordringer som informanten i sitatet over målbærer finner vi også hos en av barnehagemyndighetene som sitter i samme samarbeidsforum. Hun oppfatter dette som sitt myndighetsansvar, og har også en tydelig oppfatning av eiers rolle som bryter med informanten over:

*Jeg tenker at en kommunal eier eller en representant for en privat eier kan tenke at nå skal vi ha, nå er det min eier som er fokus her, og sikre mine barnehager. Men (min rolle) det er vel mer å sikre at vi får det helhetlige bildet og kompetanse ut til de barnehagene som virkelig har behov for det og trenger det, og får rett kompetanse ut. Og med bakgrunn i det så er mitt fokus da barnehagemyndighet, og sånn sett ganske overordnet tenker jeg da. (Barnehagemyndighet)*

## 6.5 Kommunene og Regional ordning som styringsverktøy

Nye ordninger innføres aldri i et vakuum, men farges i større eller mindre grad av det som eksisterer fra før. Før Regional ordning ble innført var det kommunene (som barnehagemyndighet) eller grupper av kommuner som søkte Fylkesmannen om kompetansemidler. Måten de fordelte midlene på i egen kommune varierte noe, men den vanligste modellen (70 prosent av kommunene, Naper et al. 2017) var at midlene ble brukt felles for alle barnehagene i kommunen. 44 prosent av kommunene oppga i 2016 at de aktivt gjorde egne prioriteringer i bruken av de statlige kompetansemidlene i egen kommune (Haugum et al. 2017). Barnehagemyndigheten i kommunene har fått sin egen rolle i arbeidet med kompetanseutvikling i barnehagesektoren endret og kanskje også utfordret gjennom Regional ordning, ved at prioriteringer og vurderinger skal gjøres i et mer helhetlig system. De statlige kompetansemidlene er styringsverktøy i barnehageforvaltningens portefølje, men med Regional ordning blir det i mindre grad et verktøy i kommunens styring med egen barnehagesektor. Dette er en side ved Regional ordning som ønskes velkommen av PBL:

*Vi er jo veldig glad for at man nå forsøker å involvere private barnehager i et opplegg som før har vært veldig kommune-sentrert, og på den måten så har ikke private barnehager fått lov til å være med og påvirke bruken av kompetansemidler. (PBL)*

Men bruken og prioriteringen av kompetansemidlene har tidligere gjerne blitt diskutert og forankret i styrernetttverk med kommunale og private styrere, og mange var svært bevisst på å bygge «vi-følelse» og på den måten forebygge konflikter mellom kommunale og private barnehager (Haugset et al. 2016). Et argument fra enkelte av Fylkesmennene mot omleggingen av modellen for tildeling av kompetansemidler via kommunene var at en fratok barnehagemyndigheten et viktig virkemiddel for å fylle ansvaret sitt på tvers av kommunale og private barnehager (Haugum et al. 2017). De kommunale informantene våre uttrykker nå bekymring for hva endringen vil gjøre med muligheten deres til å støtte opp under og bistå spesielt de små og enkeltstående barnehagene:

*Det er nok noe med bakgrunnen i at vi med den tidligere ordningen så har det blitt søkt om midler fra kommunen, jeg har jo da sendt inn søknad med bakgrunn i behov fra alle barnehagene i vår kommune. Med felles kompetanseplan og strategi på kvalitet, sammen med andre øvrige planer i vår kommune, også har vi fått midlene, og for å kunne få mest mulig kompetanse og best mulig kompetanse, har vi jo samarbeidet. Det har jo vært felles kompetansetiltak sånn i regi av meg ut til alle barnehagene. Så for en del barnehager nå så oppleves jo dette her (ny regional ordning) litt skummelt, og de har en, ja, hvordan skal jeg ordlegge meg ... De er spente på om de blir stående veldig alene. Ja. Og om konsekvensene er mindre kompetanseheving, eller ja ... (Barnehagemyndighet)*

Selv om det er store variasjoner mellom kommunene, har det mange steder vokst fram et samarbeids- og fellesskapsorientert klima mellom kommunen og de private barnehageeierne. Basert på tillit til de andre aktørene i nettverket har private barnehageeiere vært villig til å gi slipp på noe av sin frihet og rett til å velge hva slags kompetanseheving de vil ha. I bytte har de fått en stemme inn i drøftingen om hva barnehagene i kommunen kunne gjøre sammen, og samarbeid har gjort at en kunne få mer ut av kronene. Med bakgrunn i et slikt samarbeidsklima kan det være krevende for kommunene se noe konfliktpotensial i Regional ordning:

*Jeg er så enkel at jeg tenker at dersom vi sier at vi skal representere barna i vår region, alle barna, så legger vi unna mye av interessekonfliktene. (Kommunal barnehagemyndighet)*

Denne samarbeidsmodellen passer imidlertid ikke like godt for alle, og i enkelte fylker har den lenge blitt utfordret av faglig tunge, profesjonelle barnehageeiere (kjeder/konserner) som ønsket sin egen vri på bruken av kompetansemidlene (Haugum et al. 2017). Også informanten vår fra PBL peker på at enkelte eiere ønsker å kunne velge bort fellesprosjektene fordi disse ikke nødvendigvis harmonerer med egne, kjedespesifikke kompetansehevingsplaner- og tiltak:

*Du har små, enkeltstående barnehager som har stor frihet til å bestemme selv hva de skal ha for slags opplæring osv, mens konsernene har i ganske stor grad drevet felles undervisning og kompetanseutvikling gjennom alle sine barnehager. Og da vil du se at behovene som er lokalt, kan være ... De som for andre i en kommune eller en region virker som fine tiltak, kan gå på tvers av det som har vært kompetansestrategien i et konsern (PBL).*

I Regional ordning blir en nødt til å ivareta og balansere hensyn til sterke eieraktører med egne planer og omtanken for de små, sårbare barnehageeierne som har hatt stor fordel av å slutte seg til de kommunale fellesprosjektene. Dette må gjøres på en måte som oppleves som rettferdig og fornuftig av alle aktørene. Oppfatningen om at de gamle ordningene på området faktisk fungerte godt står sterkt blant flere av informantene våre i kommunene. En samarbeidsbasert lokal ordning oppfattes også som enklere og mindre byråkratisk enn Regional ordning:

*Sånn at når jeg, det gjør jo at hvordan den nye kompetansestrategien nå oppleves, det handler jo mye om hvordan det var før, men for oss da, i [navn] kommune, som har gjort, brukt, alle midlene som vi fikk overført fra Fylkesmannen, har vi brukt i fellesskap alle private og kommunale barnehager, og bruken har vært drøftet med alle. Så må jeg jo si at det at det nå er, med den nye ordningen så er jo sjansen for at våre barnehager får bidrag til kompetanseutvikling sterkt redusert, vil jeg si, og sterkt byråkratisert. (Kommunal eier)*

Informanter både i kommuner og hos Fylkesmannen peker på at den kommunale barnehagemyndigheten fortsatt får en nøkkelrolle i Regional ordning-arbeidet, selv om rollen må spilles på en annen måte enn tidligere. I et av fylkene ser barnehagemyndigheten et tydelig ansvar for å støtte og motivere barnehagene i kompetansekartlegging og søking, slik at de skal kunne sikre seg kompetansemidler:

*Ja, det blir jo i utgangspunktet som barnehagemyndighet min rolle å veilede barnehagene i denne kommunen da i hvert fall for å både gjøre en grundig kompetansekartlegging, følge med på informasjonen og melde inn behovskjema, og benytte den muligheten. Fordi det er klart at er det barnehager som ikke melder behovet inn, så vil de jo da i prinsippet da ikke få noen ting. Så det blir jo det viktigste, å sikre at alle i hvert fall får registrert noe inn og klarer å ... Jeg skal jo ikke fylle ut behovene for de, men i hvert fall være tilgjengelig for å prøve å veilede ut i fra, ja ... prøve å sortere det ut mot et tema for eksempel, for å sikre litt mer, eller ja, bistand til de som trenger det da. Som har kanskje ikke en administrasjon eller stor eier i ryggen som kan veilede og hjelpe til. (Barnehagemyndighet)*

## 6.6 Oppsummering

Føringene for Regional ordning var relativt romslige, og Fylkesmennene har brukt dette handlingsrommet aktivt. Blant de fem fylkene vi har studert nærmere er det stor variasjon i hvor tungt Regional ordning hviler på tidligere etablerte strukturer i fylket. I et fylke har en bevisst valgt å se bort fra eksisterende nettverk og starte med nye kort, mens et annet har sluset Regional ordning mer eller mindre direkte inn i et eksisterende samhandlings- og forskningsprosjekt. I fylkene der man har etablert nye strukturer er det brukt til dels mye tid ressurser på forankringsprosesser. Dette har også ført til forskjeller i hvor raskt ordningen kom på plass. Det er også variasjon i organisering av og arbeidsformer i kompetansenettverkene på nivået under samarbeidsforum. Et av fylkene ønsker å delegere fordelingen av statlige kompetansemidler til barnehagebasert kompetanseutvikling til de regionale nettverkene.

I et fylke har man valgt bort direkte representasjon av private barnehageeiere i regionalt samarbeidsforum, til fordel for en modell der de regionale representantene ivaretar både private og kommunale barnehagers interesser. I de øvrige casefylkene er private barnehageeiere representert gjennom PBL eller ved PBL og utplukkede lokale private eiere. Regional ordning med sine føringer om at private barnehageeiere skal være representert i samarbeidsforum møter en etablert praksis der barnehagemyndigheten i kommunene har ivaretatt både kommunale og private barnehager på kompetanseutviklingsområdet. Mange informanter understreker at dette er viktig spesielt for små, enkeltstående barnehageeiere. Det er både fordeler og utfordringer ved alle de tre modellene for representasjon av private eiere som benyttes:

- PBL representerer sine medlemmer, men mangler lokale strukturer for representasjon
- Private eiere utenfor PBL-systemet har lokal tilhørighet, men mangler representasjonsstrukturer, i alle fall ut over egen kommune eller kompetansenettverk
- Representasjon gjennom kommunene ivaretar også eiere med små ressurser, men gjør private eiere avhengig av kvaliteten på barnehagemyndighetens arbeid.

Fylkene har tolket føringen om at Regional ordning skal bidra til et likeverdig barnehagetilbud av høy kvalitet til alle barn ulikt. I noen fylker retter de innsatsen og kompetansemidlene mot de antatt svakeste og mest sårbare barnehagene, mens en i andre fylker åpner for at alle barnehager skal få noe av midlene for å forbedre seg. Det pekes på at det kan være nødvendig å gå aktivt inn og hjelpe, støtte og oppmuntre barnehageeiere til å søke kompetanseutvikling gjennom Regional ordning, fordi en antar at de svakeste barnehagene trenger dette. Fylkene har også forskjellig tilnærming til hvordan en skal kartlegge kompetansebehovene i barnehagene: Skal behovene dokumenteres ved hjelp av kartleggingsverktøy som gir sammenlignbare data, eller skal barnehagemyndigheten i hver kommune bruke sitt skjønn og kjennskap til sektoren? I hvor stor grad skal en oppfordre til bruk av felles verktøy på tvers av barnehager, kommuner og kompetansenettverk?

I kommunene er forholdet mellom rollen som barnehageeier og som kommunal barnehagemyndighet noe uklart når det gjelder arbeidet med kompetanseutvikling. Er man kommunal eier eller barnehagemyndighet når f. eks når man leder et styrernettverk på tvers av eierskap, og aktivt oppmuntrer barnehager som trenger det til å søke med kompetanse? Denne rolle-uklarheten tar kommunale representanter med seg også inn i Regional ordning, noe som bidrar til at det føles uklart hvem man egentlig representerer i samarbeidsforumet. Kommunene har tidligere forvaltet de statlige kompetansemidlene i egen kommune innenfor føringene fra Fylkesmannen. Noen av dem uttrykker at de mener dette var et godt system som Regional ordning nå utfordrer.





## 7. REGIONAL ORDNING OG UH-INSTITUSJONENE

Dette kapitlet tar for seg prosessen med å etablere gjensidig, langsiktig og forpliktende samarbeid mellom barnehagesektorens aktører og lokal UH. Lokal UH viser her til universiteter og lokale høyskoleinstitusjoner med barnehagelærerutdanning. Regional ordning legger vekt på at den lokale UH-sektoren skal spille en aktiv rolle i kompetanseutviklingsprosessene. Lokal UH skal delta i regionalt samarbeidsforum og bidra til mer langsiktige og forpliktende samarbeid mellom aktørene og barnehagelærerutdanningen. En grunn til at man ønsker lokal UH med i ordningen, er at de gjennom deltakelse skal utvikle en mer praksisrelevant undervisning og forskning ved barnehagelærerutdanningene. I våre casefylker er det mellom en og tre ulike UH-institusjoner involvert i hver region.

### 7.1 Samhandling med UH i casefylkene

I flere av casefylkene er samarbeidet med UH fortsatt i støpeskjeen, hvor f. eks Viken har etablert en helt ny struktur som ikke er utprøvd før. I andre fylker er en ikke helt i mål med å etablere kontakt og systematisk samhandling ennå. Lokal UH er deltakere i alle de studerte samarbeidsforumene, og dette ligger også i føringene fra Utdanningsdirektoratet. Det ser imidlertid ut til at de har ulik representasjon og rolle i de regionale/tematiske undergruppene til samarbeidsforum. Tabell 7-1 gir en oversikt over status i hvert av casefylkene.

I to av casefylkene har en kommet så langt at en har utviklet faste rammer rundt hvordan UH-institusjonene skal komme i inngrep med barnehager som har kompetansebehov, og prinsipper rundt hvordan kompetansemidlene skal forvaltes og brukes mellom barnehager og UH-institusjoner. I disse fylkene har Fylkesmannen opplevd samarbeidet med UH-institusjonene og samarbeidet dem imellom som stort sett uproblematisk. I et tredje fylke var samhandlingen allerede på plass i et forskningsprosjekt, fungerte godt og kunne videreføres som Regional ordning-arbeid. I de to siste fylkene har en opplevd ulike utfordringer i samarbeidet med UH-sektoren, og det er ikke lagt like tydelige rammer for samhandlingen som i de andre fylkene ennå.

Tabell 7-1: Oversikt over hovedtrekk i casefylkenes modeller for samarbeidet med UH-institusjonene i Regional ordning.

Fylke	Modell for samarbeid per 1. mars 2019:
<b>Finnmark</b> 2 lokale UH.	Utfordringer med å få kontakten og samarbeidet i gang, ingen samarbeidsmodell besluttet ennå.
<b>Trøndelag</b> 2 lokale UH.	Det er i utgangspunktet opp til hvert enkelt regionalt kompetansenettverk å etablere kontakt med en av de to UH-institusjonene i fylket, og fordele kompetansemidler til barnehagene. Samarbeidsforum har drøftet ulike prinsipper for å fordele aktiviteten mellom UH og over strategiperioden. Hver barnehage velger tema for utviklingsarbeidet.
<b>Hedmark</b> 1 lokal UH.	Integrert i eksisterende forsknings- og samhandlingsprosjekt for skole og barnehage, der UH-institusjonen leder arbeidet med kompetansekartlegging og tilrettelegger kompetansepakker på bakgrunn av kartleggingene. Regionalt samarbeidsforum (oppvekstforum) er styringsgruppe for forskningsprosjektet.
<b>Viken</b> 3 lokale UH.	Barnehager melder om eget behov via skjema. Samarbeidsforumet prioriterer hvilke kompetansebehov som det skal igangsettes tiltak for. UH-institusjonene mottar kompetansemidlene, og samarbeider om å fordele oppgavene seg imellom ut fra kapasitet. De tilbyr både nettressurser til alle og ulike barnehagebaserte tiltak til utvalgte barnehager.
<b>Vestland</b> 2 lokale UH.	Fast prissetting av hvert utviklingsarbeid, og en fordelingsnøkkel for midlene: En viss andel til UH, og tildeling til barnehagene basert på størrelse (antall ansatte/behov for vikarressurser). Barnehager dokumenterer behov, og samarbeidsforum velger ut hvem som skal få delta.

## 7.2 Det mest nyskapende i Regional ordning?

Det er en ganske utbredt oppfatning blant informantene våre at de opplever forholdet til UH-sektoren som det mest nyskapende i Regional ordning, og kanskje også det som er mest krevende å få til. Dette må sees i sammenheng med det som er påpekt i kapittel 6: at aktørene i barnehagens styringskjede er vant til å samhandle og samarbeide, også med de private barnehagene, og at mange har bygd videre på eksisterende samarbeidsstrukturer.

En av informantene går så langt som å si at Regional ordning synes å være et tiltak som først og fremst er satt i verk for å støtte UH-sektoren, og at denne sektoren er gitt mye makt i utformingen av ordningen. En annen peker på at det å gjøre barnehagelærerutdanningen mer praksisnær kanskje er den viktigste intensjonen med Regional ordning. Samtidig uttrykker den samme informanten usikkerhet rundt hva som faktisk blir resultatet:

*Så i så måte, hvis det blir resultatet, så har jo den regionale ordningen i hvert fall bidratt med noe positivt. Men om den ordningen bidrar til økning både i omfang og kvalitet når det gjelder barnehagebasert kompetanseutvikling for øvrig, det gjenstår å se.*

En barnehageeier peker på at Regional ordning vil gjøre det enklere for barnehager å komme seg i inngrep med UH-miljøene, og viser til at manglende nettverk har hindret dette i egen kommune. Samtidig mener vedkommende at UH-institusjonene (i dette fylket) har fått mye påvirkningskraft på hvordan midlene skal fordeles, og er bekymret for om en når de svakeste:

*Jeg tenker at det er jo høyskoler og universiteter som får disse midlene, og de vil jo kanskje ha sine ønsker om prioriteringer, ikke sant? På hvilke prosjekter de synes er enklest eller lettest eller mest interessant å få inn da, ikke sant? Kontra hva som kanskje hadde vært lurt for pengene fordi at de kanskje trenger det mer, en dårlig søknad burde kanskje vært den jeg burde prioritere..*

Også flere av informantene som selv hører til i UH-sektoren finner Regional ordning både nyskapende og krevende. UH-ene har i varierende grad jobbet med barnehagebaserte kompetanseutviklingsprosjekter. Selv om de har erfaring med å jobbe sammen med aktører i barnehagesektoren, finner vi at innføring av Regional ordning representerer noe nytt som UH-institusjonene må jobbe særskilt med innover i egen organisasjon og utover mot andre aktører, spesielt praksisfeltet. Tidligere samarbeidsrelasjoner må i varierende grad endres og videreutvikles:

*Tidligere samarbeid med regionen og fylket har vært på utdanning, ikke utvikling, og med barnehagene har det vært praksisplasser og etter- og videreutdanning.*

*Vi har jobbet mye barnehagerelatert, ja. Sånn sett så tenker vi at det ikke er helt nytt for oss. Men det er noe med at det føles litt... vi ser jo at det er flere aktører som er inne for å si noe om hva det skal bli.*

Flere av informantene våre hos Fylkesmannsembetene peker på at de synes at samhandlingen med UH var det mest krevende å håndtere i Regional ordning. Samarbeidet med UH-institusjonene var også tema i en av rundene med cafe-dialog under Utdanningsdirektoratets Fylkesmannssamling i februar. Forskjellig tolkning og praksis mellom fylkene førte her til diskusjoner blant annet om følgende forhold:

- Hvem skal motta og disponere kompetansemidlene, og hvordan skal UH sitt behov for en viss forutsigbarhet møtes? Skal UH-institusjonen få alle pengene på konto, eller skal det settes av en fast andel eller sum til UH per utviklingsprosjekt?
- Hvordan kan Fylkesmannen bidra til å «få i gang» UH-institusjoner som av ulike grunner blir sittende på gjerdet og ikke engasjerer seg i Regional ordning? Hvilken starthjelp kan man tilby, og hvor mye ansvar har Fylkesmannen når det gjelder å få i gang UH-institusjonene?
- Om man har flere enn en UH i sin region, kan Fylkesmannen da kreve at disse skal bli enig seg imellom om et samarbeid? Eller bør det styres?

- Hvordan løse kapasitets- og kompetanseutfordringer når lokal UH blir en flaskehals?

Dette er utfordringer vi også kjenner igjen fra flere av casefylkene. Fylkesmennene er usikre på hva rollen deres overfor den lokale UH-sektoren skal være: De har fått i oppdrag å sørge for at lokal UH inkluderes i samhandlingen, men har ingen instruksjonsmyndighet over dem og sliter i noen tilfeller med å etablere en god kontakt. I motsetning til fasilitator-rollen i nettverk og samhandling i barnehagens egen styringskjede, er dette en ny type styringsoppgave for embetet.

I et av fylkene skisseres en spenning mellom et av de regionale nettverkene og Fylkesmannen, der nettverket ønsker å få både kompetansekartlegging og barnehagebasert kompetanseutviklingstiltak fra en annen UH-institusjon enn den lokale. Fylkesmannen tolker oppdraget sitt dithen at nettverket ikke kan gjøre dette, de skal bruke lokal UH i utviklingsprosesser. Sterke, veletablerte «dyader» mellom andre kompetansemiljøer og det lokale nivået utfordrer Regional ordning-modellen, og spesielt vanskelig blir dette når samarbeidet med de lokale UH-ene heller ikke har vært optimalt over tid:

*De som har vært lojale mot strategien og brukt lokal UH har blitt straffet for det, med en lokal UH som ikke har gjort jobben sin.*

Her ser vi at Fylkesmannen tar ansvar for lokal UH i regionen, men problematiserer kompetansen i UH-miljøet. Samtidig sliter embetet med at de ikke greier å få brakt den ene UH-aktøren skikkelig på banen.

## **7.3 Regional ordning i møte med UH-sektorens virkemåter og logikker**

### **7.3.1 Utfordringer i UH-sektoren**

I datamaterialet vår finner vi svært stor variasjon blant UH-institusjonene i hvordan de tilnærmer seg Regional ordning, og i hvordan de oppfattes av de andre aktørene. I UH-sektoren møter Regional ordning andre utfordringer enn i barnehagesektoren.

På den første samlingen i nettverket for UH-institusjoner i Regional ordning ble deltakerne bedt om å fortelle hva de opplevde som utfordrende i møte med den nye ordningen. Oppsummeringen fra denne diskusjonen ble presentert av koordinatorene fra Høgskolen på Vestlandet på Fylkesmannssamlinga i februar 2019:

- Å sikre at det som skjer i barnehagene blir barnehagebasert
- Å frigjøre oss fra gamle samhandlingsmodeller med roller som «bestiller og utfører»
- Å gjøre barnehagebasert utvikling mer forskningsbasert

- Å bringe universiteter/høgskoler og barnehagelærerutdanningen nærmere barnehagen

Innad i organisasjonen må UH jobbe med å forankre arbeidsmåten i Regional ordning både hos ledelsen og hos egne fagansatte. Her pekes det blant annet på en utfordring ved at ordningen kan støte mot "tellekantsystemet" i sektoren. Ansatte i UH, spesielt i universitetene, møter krav om forskning og vitenskapelig publisering og måles i mindre grad på undervisning og deltakelse i kompetanseutviklingsprosjekt. Dette blir beskrevet som en mulig hemmer for å rekruttere ansatte i UH, spesielt fordi *"denne ordningen kommer på et tidspunkt hvor profesjonsutdanning presses inn i universitetsrammene"*. På denne måten støter forventningene fra Regional ordning mot de etablerte belønningssystemene i UH-sektoren, og møter hard konkurranse om tiden og oppmerksomheten til ansatte. Dersom institusjonen i tillegg sliter med å opprettholde de faglige kravene til å være universitet, forsterkes dette fokuset på andre ting enn praksisrelatert undervisning. Informanter peker på at UH-ansatte har fri forskningstid som det er vanskelig å styre direkte, slik at målet om å få til mer praksisrelevant forskning gjennom ordningen også støter mot organiseringen og det frie forskningsprinsippene i UH-sektoren. Her drives forskningen i stor grad ut fra de interesser den enkelte forsker har. Dette trenger ikke nødvendigvis harmonere med forskningsbehovene i sektoren. På den andre siden ser vi at andre igjen har utviklet forskningsprosjekt på grunnlag av kompetanseutviklingsprosjekt i praksisfeltet. Her har forskningsmiljø med særlig interesse for forskning på læring og utvikling brukt samarbeid med sektoren som en mulighet for å utvikle egen forskningskompetanse. Det kan likevel problematiseres hvorvidt et forskningsprosjekt bør være et nav i et slikt samarbeid, hvor forskning i seg selv ikke er del av regional ordning. Samtidig tilsier den forskningsfokuserede logikken i UH at mulighet for forskning vil kunne være et viktig incitament for UHs deltakelse i ordningen.

Flere UH-aktører befinner seg i sammenslåingsprosesser, noe som gjør at oppmerksomheten i organisasjonene rettes mot interne prosesser heller enn samarbeid om kompetanseheving i barnehagesektoren. En av koordinatorene for UH-nettverket pekte på at flere av UH-ene *«er på en måte stengt for ombygging for tida»*, fordi fusjonsprosessene i egen organisasjon tar så mye av kapasiteten. Samtidig pekes det på at lokal UH generelt har begrensede ressurser, som må prioriteres på de oppgavene som forstås som mest sentrale. Enkelte informanter antyder at arbeidet med Regional ordning ikke står øverst på denne prioriteringslista. Dette kan forklare hvorfor noen UH-institusjoner beskrives av andre deltakere i samarbeidsforum som passive og lite tilstedeværende i samarbeidet.

Vi ser at også organisasjonens generelle kompleksitet og størrelse spiller inn på hvor lett det er for dem å «rigge seg» for deltakelse i Regional ordning. Brede institusjoner med mange fagfelt å dele oppmerksomheten på, har andre forutsetninger for forankring av arbeidet med Regional ordning enn institusjoner som konsentrerer seg

kun om barnehagelærerutdanning. Koordinatorerne for UH-nettverket påpeker at for dem er det en utfordring at en UH-institusjon «*ikke er én kropp*» - og at en ikke kan forutsette god informasjonsflyt og hensiktsmessig forankring internt. I en kompleks organisasjon er forankring hardt arbeid, men samtidig helt nødvendig siden Regional ordning-arbeidet nødvendigvis innebærer noe økonomisk risiko for UH-ene. En av UH-representantene sa det slik:

*Min leder har brukt en del krefter på å forankre REKOMP i strukturene og fakultetsledelsen på lærerutdanningen, sånn at fakultetsledelsen er godt kjent med kompetanseløftet i barnehagen. Som i så mange andre sammenhenger, så kommer barnehage etter skole, og internt på fakultetet så vet «alle» hva DEKOM er, men det er ikke gitt at REKOMP er like kjent. Det blir viktig for min leder å sørge for at kunnskapen om REKOMP er veldig godt forankret i ledelsen vår, for å forberede grunnen for å få tatt avgjørelser om stillinger og sånt.*

Små UH-institusjoner er kanskje mindre komplekse og mer oversiktlige, men kan derimot være sårbare hvis mange ressurser bindes opp i store, gjennomgripende prosesser. En liten institusjon har kanskje ikke kapasitet til å kjøre flere slike prosesser parallelt, fordi det blir «*de samme personene som skal gjøre alt*», som en av informantene våre formulerte det. Denne informanten beskriver egen UH som full av god vilje og med ønske om å bidra, men med kapasitetsutfordringer som gjør at de ikke kommer seg på banen.

### 7.3.2 Nye roller og fordeling av risiko

Regional ordning representerer en annen modell for samarbeid enn forskningsprosjekter og utdanningstilbud. En av Fylkesmennene pekte på nettopp dette, og understreker at UH nå skal være mer behovsorientert:

*Og det er klart at det er en overgang fra å sitte og si at sektoren har behov for den typen kompetanse og den type utvikling, og nå setter vi i gang et utviklings- eller forskningsprosjekt som skal gi ny kunnskap som barnehagesektoren trenger... til å skulle sitte og faktisk ta imot helt konkrete bestillinger fra sektoren ut fra de kompetansebehovene som sektoren selv definerer at de har.*

En har også vært opptatt av at Regional ordning representerer noe annet enn en ren bestiller-utførermodell, noe følgende sitat fra en UH-representant illustrerer:

*Vi må omstille tankegangen vår, fra at vi skal velge, bestille og hente inn, dette er noe annet, dette er ikke oppdragsvirksomhet, det er et samarbeid!*

Fra kommuner og høyskoler som har erfaring med samarbeid som likner på det Regional ordning legger opp til, pekes det på behovet for uforpliktende møter innledningsvis, uten at «*UH-taksameteret begynner å gå*». Her kan en snakke sammen om hva utfordringene og behovet i barnehagen eller kommunen er uten å binde seg

økonomisk. Betydningen av fleksibilitet og løpende, uformell kontakt underveis trekkes også fram. Møtet mellom UHs analytiske tilnærming og den travle kommunale hverdagen er krevende. Ofte er man «*nødt til å snakke sammen ei stund for å forstå hva hverandre sier*», som en av UH-representantene uttrykte det.

For de lokale UH-ene blir dette fort til et spørsmål om hvem som skal betale, eller mer presist hvem som skal bære den økonomiske risikoen et slikt partnerskap innebærer. Å ikke ha oversikt i god tid over omfang eller innhold i tilbudet en skal gi er krevende i UH-systemet. Dette har også vært et av temaene UH-ene selv har brakt opp og diskutert i UH-nettverket:

*En del er usikre på ordningen, usikre på hvordan de skal møte den og føler ikke at ordningen bidrar til større forutsigbarhet. Hvor mye penger er det egentlig snakk om, hvor mye arbeid blir det? Og man har ulik måte å møte denne usikkerheten på: Noen hopper ut i det ukjente og satser på at det går bra, andre er usikre og sitter på gjerdet. Og den usikkerheten tror jeg vi skal ta litt på alvor. (koordinator i UH-nettverk)*

Ansettelsesprosesser i UH-sektoren er relativt langvarige prosesser, og kompetansebehovet i barnehagene kan endre seg raskere enn kompetansemiljøene kan følge med på. Når en må utlyse stillinger et helt år før den ansatte skal være på plass, og lenge før en vet omfanget av «inntjeningen», oppleves risikoen som høy:

*Det er tøffe tider økonomisk for fakultetet, og generelt for universitetet, og det handler om hvor risikovillig en er når en gjør slike tilsetninger. (UH)*

Fra UH-nettverket pekes det på at kapasiteten i UH må økes, og at private aktører som nå i utgangspunktet er utelukket fra ordningen kan mobilisere kapasitet raskere enn hva UH kan. Hvis både lokal UH og UH-institusjoner ellers i landet må melde pass på grunn av kapasitetsutfordringer, er det anledning til å benytte andre tilbydere inn i de barnehagebaserte kompetanseutviklingstiltakene. Men ved bruk av private tilbydere mister en muligheten til å utvikle UH lokalt.

I flere av casefylkene har en jobbet fram samhandlingsmodeller mellom UH og barnehagene som bidrar til å redusere usikkerheten og øke forutsigbarheten for de lokale UH-institusjonene. Samtidig kan dette bli en avveining opp mot fleksibiliteten i ordningen og behovene som hver enkelt barnehage har. Full skreddersøm basert på UHs kontakt med hver enkelt barnehage gir kanskje det mest fleksible og behovsrettede tilbudet, men også en lite forutsigbar situasjon for UH. Et standardisert opplegg der behovs- og kompetansekartlegginger resulterer i en «smørbrødtype» av tilbudte tiltak vil på sin side miste både treffsikkerhet og fleksibilitet overfor barnehagene. En UH-representant formulerte det slik:

*Og det blir jo selvfølgelig en utfordring for oss i UH, altså hvordan vi får til, at jo mer fleksibelt det skal være, jo mer ressurser krever det. Jo flere standardiseringer, jo mindre ressurser. (UH)*

Modeller med fast «prising» av utviklingssamarbeid («stykkpris») og fast fordeling mellom UH og barnehagen reduserer den økonomiske usikkerheten, samtidig som fleksibiliteten til å tilpasse tema for tiltaket etter behov ivaretas. Denne modellen tar på sin side ikke høyde for at barnehager har ulikt utgangspunkt, og at noens behov koster mer enn andres. Den passer derfor best sammen med en tydelig innretting mot «de som trenger det mest», og mindre godt når en tenker at alle skal få kompetansemidler. For UH-institusjonene, som møtes i nettverk for å dele erfaringer og lære av hverandre i forbindelse med Regional ordning, er det en utfordring at ordningen tolkes og utformes så ulikt fra fylke til fylke.

*UH opplever at Fylkesmennene forstår oppdraget ulikt, noe som gjør det utfordrende for lokal UH å vite hvordan man skal forholde seg. I ordningen ligger det en åpenhet og frihet, en mangel på sentrale føringer, for eksempel om en sammenligner med Ungdomstrinn i utvikling (UH-nettverket).*

### **7.3.3 Kompetanseflyten begge veier**

For at forventningene til Regional ordning skal innfris, må barnehagelærerutdanningene ved de lokale UH-ene kunne levere den etterspurte kompetansen til barnehagene samtidig som man sikrer at erfaring og kompetanse fra praksisfeltet tilflytter grunnutdanningen. De fleste UH-ene har startet med å ta tak i den første av disse forutsetningene, og arbeider med å få på plass kapasitet og kompetanse for å møte behovet. Det er stor variasjon mellom UH-ene når det gjelder hvor mye erfaring de har og hvor godt rustet de er for denne jobben. En av informantene våre i UH fortalte om lang erfaring både med arbeidsformen, med å sikre at en har de riktige folkene på plass og med systemer som håndterer usikkerheten i samarbeidsprosjekter som ikke er klare på forhånd. I et casefylke beskrives derimot en praksis hvor lokal UH ofte leier inn kompetanse på midlertidig basis for å møte behovet i sektoren, slik at kompetanseflyten tilbake til UH ikke finner sted.

Kompetansen som etterspørres i Regional ordning handler både om barnehagefaglige tema og om prosesslederkompetanse. UH-nettverkets koordinatorene har høsten 2018 og våren 2019 reist rundt til UH-institusjonene som er inkludert i Regional ordning, blant annet for å diskutere deres vurdering av kapasitet og kompetanse til å bidra inn i ordningen. Basert på besøkene som var gjennomført fram til februar 2019 kunne nettverks-koordinatorene slå fast at ansatte ved barnehagelærerutdanningen følte seg kompetente til å bidra i prosjekter langs hele den tematiske bredden i barnehagelærerutdanningen:



*Men det positive er at de som vi har besøkt, de kan levere alt. Vi spør dem om spisskompetanse, og det... først ble jeg litt overrasket, men så kom jeg på at slik er det jo! Det er jo ikke så greit for en barnehagelærerinstusjon å si hva de har spisskompetanse på, for det går imot kulturen i barnehagelærerutdanninga! For det rette svaret på «hva er dere god på?» er jo at «vi er barnehagelærerutdanninga – vi kan alt. Vi er god på bredde, og på helheten i utdanninga!».*

Arbeidet med barnehagebasert kompetanseutvikling fordrer imidlertid også at barnehagelærerutdannerne har kompetanse til å drive utviklingsprosesser. Arbeidsmåter og tilnærminger når en skal ut og veilede et kollegium med ulikt utdanningsnivå og ulike roller i en barnehage, kan være ganske ulikt det en gjør med studenter i en grunnutdanning. Det er ikke alle informantene våre som føler seg sikker på at denne kompetansen finnes i UH-ene:

*Og jeg er spent på hvordan de skal rigge seg for å få dette til, fordi sånn som jeg kjenner dem så har de jo i liten grad vært og hatt som oppgave å være prosessveiledere for enten enkeltbarnehagers utviklingsarbeid eller grupper av barnehagers utviklingsarbeid. Og den rollen må de jo få mer av nå. Enten de nå skal være tett på eller om de bare skal supplere og støtte der hvor, støtte de lokale ressursene da, så jeg tenker at det må de, de blir nødt til å rekruttere noen som er gode på det.*

Noe som oppleves som en ny utfordring også for de som har erfaring med arbeidsplassbasert veiledning, er at de skal dokumentere at UH-institusjonen også lærer noe av samarbeidet:

*Det som er nytt, da, eller i hvert fall det nyeste i det, er dette med at vi må finne en måte å dokumentere påvirkningen inn i egen utdanning.*

På dette området har de færreste av UH-institusjonene løsningen klar ennå, men mange har likevel gjort seg tanker om det. En måte å tenke kompetanseflyt på er at de samme jobber både med utdanning og utviklingsprosjekter. Flere av UH-representantene peker imidlertid på at det ikke nødvendigvis blir de samme ansatte som underviser eller forsker mye, som skal ut og drive barnehagebasert kompetanseutvikling. Dette kan være ansatte som arbeider på egne oppdragsenheter i UH-sektoren. En av UH-representantene forteller at de har tenkt å bruke de ansatte som allerede har erfaring fra slik type arbeid, og at disse kan dra med seg flere kollegaer etter hvert:

*Vi valgte på en måte personer som tidligere har vært ute i feltet og så nytten av dette praksissamarbeidet, og som har dratt det inn i eget arbeid, så det er liksom startet med en, går det an å si en sånn stamme av folk med perspektiv som er ok. Også tenker vi at det er viktig for å dra med seg andre, eller flere etter hvert.*

Ved en annen UH ønsker man at alle som jobber med Regional ordning også skal ha en fot i grunnutdanningen for barnehagelærere, for å ivareta kompetanseflyten til utdanningen. Argumentasjonen er at ikke alt man lærer lar seg overføre til andre:

*Det er viktig at ting skal henge sammen, vi erfarer at faglige møteplasser fungerer best dersom man har noen «overgangsskikkelser» som står med en fot i hver leir. (...) Det er klart at noen av de erfaringene som en gjør i praksisfeltet kan gi artikkelpublisering, som gjør at vi rent formelt sett kan si at se her, her har vi hentet noe av REKOMP til barnehagelærerutdanningen. Men praksiserfaringer er så varierte og så rike, og kanskje også litt tause. Så vi må sikre oss at dette rike spekteret kommer barnehagelærerutdanningen til gode, og da tror jeg det er viktig at noen av disse erfaringene også følger folket.*

## 7.4 Oppsummering

Det er stor variasjon mellom casefylkene både i hvor utviklet modellene for samarbeid med de lokale UH-institusjonene er, og hvordan disse modellene ser ut. Hvor god og tett samhandlingen mellom lokal UH og barnehagesektoren i fylkene var i utgangspunktet varierer også. I et fylke drar en med seg tidligere samarbeidsproblemer inn i Regional ordning. I andre fylker drar man nytte av svært gode relasjoner. Samarbeidet med UH oppleves som nyskapende og krevende, både av UH-sektoren selv og blant aktører i barnehagesektoren. Det forstås som en justering av kursen bort fra både bestilte utviklingsoppdrag og fra utdanninger og UH-initierte FoU-prosjekter.

Regional ordning forutsetter at lokal UH har relevant kompetanse, kapasitet og risikovilje, og er en aktiv part i samarbeidet om å utvikle kompetansetiltak. Det trengs kompetanse både på prosessveiledning og barnehagefaglige tema. Noen av informantene våre stiller spørsmålstegn ved «sine» UH-institusjoners prosessuelle kompetanse, og enkelte har dårlig erfaring med samarbeidet. Fra UH-institusjonenes side er det et viktig poeng å sikre samhandlingsmodeller som hjelper dem å planlegge og reduserer risikoen de må ta for komme i posisjon til å bidra i Regional ordning.

Datamaterialet vårt viser at det ikke er sikkert at de samme personene i UH skal jobbe med kompetanseheving i barnehagene og undervise studenter på barnehagelærerutdanningen. Modellene for overføring av kompetanse om praksisfeltet inn til barnehagelærerutdanningen er i liten grad utviklet ennå.

## 8. NOEN SENTRALE SPØRSMÅL OM REGIONAL ORDNING

I dette kapitlet trekker vi fram noen spørsmål og betraktninger som vi på bakgrunn av datamaterialet som er samlet inn i denne delen av oppdraget oppfatter som sentrale å ta stilling til i det videre arbeidet med å utvikle Regional ordning.

### 8.1 Fylkesvise forskjeller - problem eller ressurs?

Etableringen av Regional ordning i casefylkene kan oppsummeres i to ord: Stor variasjon. Det romslige mandatet og muligheten for å bygge videre på eksisterende samarbeidsstrukturer i fylkene har gitt relativt stor ulikhet langs flere dimensjoner i de fem fylkene. Både regionale nettverksstrukturer og arbeidsmåter i forbindelse med tildeling av statlige kompetansemidler har vært ulike i fylkene også tidligere. I noen case-fylker har man lagt Regional ordning som et nytt lag oppå allerede eksisterende ordninger. Dette har gitt mulighet til å etablere ordningen relativt raskt, men vi har også eksempler på at man drar med seg dårlige samarbeidsrelasjoner inn og gjennom det får startvansker. Regional ordning er en ordning som hviler på en forutsetning om konsensus og enighet, den er derfor sårbar for dårlige relasjoner og konflikter.

Når et godt innarbeidet system etablert i en annen kontekst og med et annet formål skal få «enda et lag» i form av Regional ordning, får de eksisterende strukturene stor innflytelse på hvordan Regional ordning fortolkes og realiseres. I et av fylkene ser vi dette i møtet mellom Regional ordning og et prosjekt med tydelig fokus på oppvekst og tanken om et helhetlig utdanningsløp. I denne settingen kan den enkelte barnehages behov og særpreg risikere å overskygges av en stor oppmerksomhet mot helheten. Samtidig ser vi at informantene våre legger stor vekt på mulighetene for sammenheng mellom barnehage og skole som disse strukturene gir, spesielt for barna. I andre fylker har en, blant annet på grunn av fylkessammenslåinger, valgt å etablere nye strukturer eller i det minste utvide/forlenge eksisterende strukturer for å dekke hele det nye området. Til dels har en hatt svært ulike måter å arbeide på i de tidligere fylkene, og i slike tilfeller tar forankringsprosessen naturlig nok lenger tid og krever mer ressurser. En fordel med slikt nybrottsarbeid er at strukturene skreddersys Regional ordning.

Både når det er snakk om applikasjon på noe som fungerte fint og innføring av et helt nytt system så finner vi eksempler på at det i de veletablerte strukturene skapes en motstand mot ordningen. Regional ordning kan bli noe som forpurrer og «byråkratiserer» arbeidsprosesser og samarbeid som oppleves som velfungerende. Kommuner og regioner som har lagt stor vekt på å bygge tillit og samarbeid i nettverk på tvers av barnehagens eierskap, og brukt kompetansemidlene på fellestiltak etter drøfting av behov, er urolig for samarbeidet. Flere ytrer bekymring for at små, enkeltstående, kanskje foreldreeide barnehager skal bli stående alene, uten ressurser til å «hekte seg på» ordningen.

Den store variasjonen er en utfordring for aktører som møter Regional ordning i flere fylker. Fra UH-nettverkets side pekes det på at erfaringsdeling mellom fylker vanskeligjøres av svært forskjellige systemer. Lokal tilpasning kan likevel være en styrke som gir forankring, effektivitet og treffsikkerhet. Forskjelligheten i organisering og arbeidsmåter må imidlertid ikke bidra til å svekke arbeidet med «et likeverdig tilbud av høy kvalitet» til alle barn. I så måte kan det være betenkelig at noen fylker forbeholder kompetansemidlene kun for barnehagene som kan dokumentere størst behov, mens andre åpner for at alle kan tildeles midler. Men også i fylker som lar alle barnehager som ønsker det få delta, har en tanker om at ordningen skal bidra til å utjevne kvaliteten gjennom at en åpner for å tildele ulike summer og bruke ulike tilnæringsmåter til utviklingsarbeidet. Et argument for denne tilnærmingen er at man ikke har målemetoder eller kartleggingsverktøy som kan gi en type sammenlignbare data man kan basere kvalitetsutjevningen på. Ulikhet i metoder for utjevning mellom fylkene trenger ikke nødvendigvis å gi ulikhet i utjevningseffekter, og kanskje er det flere veier til Rom.

Et annet forhold som kan tenkes å utfordre Regional ordning som kvalitetsutjevningsverktøy er dersom det legges omfattende eller kompliserte dokumentasjons- eller kartleggingskrav på hver enkelt barnehageeier. Selv om de fleste eiere oppgir å ha god oversikt over kompetansestatus og behov i egen barnehage (Fagerholt et al. 2019), så peker informantene på at de som trenger utviklingsprosjekter mest kan være de dårligste til å skrive søknader. Dette kan handle både om evnen til å se egne svakheter, og om ressurser til å designe prosjekter en kan søke om midler til. Blant informantene våre finner vi stor oppmerksomhet rundt dette spesielt i kommunene, som ser det å motivere og «pushe» sårbare barnehager til å søke som en av sine viktigste oppgaver i Regional ordning.

Hvordan dette vil fungere i praksis er det for tidlig å si noe om nå, men slik vi ser det er dette viktige områder å følge med på etter hvert som arbeidet med Regional ordning kommer skikkelig i gang.

## 8.2 Hvordan sikre god, privat representasjon?

Som pekt på i kapittel 6, så er det krevende å finne en god modell for representasjon av private barnehageeiere i regionale samarbeidsfora. Det er en premiss i ordningen at private barnehageeiere skal være representert i samarbeidsforum, selv om ett av casefylkene har valgt en modell der kommuner og regioner ivaretar «sine» private barnehagers stemme i forumet. Denne direkte representasjonen er krevende å flette inn i et system som fra før er basert på representasjon via barnehagemyndigheten i kommunene, og på at de private barnehagene er en del av et lokalt nettverksfellesskap. Dette handler ikke bare om representasjonsutfordringene påpekt i kapittel 6, men også om hva en ønsker med å inkludere private barnehageeiere i forumet: Skal en bygge videre på lokale relasjoner med utgangspunkt i en samarbeidskultur, eller er det et

poeng å slippe nye stemmer til som også kan utfordre dette fellesprosjektet? Vi har sett at kommunenes forvaltning og prioritering av kompetansemidlene med utgangspunkt i felles beste på tvers av barnehagers eierskap ble oppfattet på flere måter: Både som raus og inkluderende støtte og som en form for kooptering der private barnehager «må delta» hvis de ville ha del i kompetansemidlene.

Representasjonsutfordringene til PBL kan løses ved at organisasjonen sørger for å opprette regionale strukturer av medlemmer som kan ivareta representasjonen i de regionale samarbeidsforumene. Skal en i stedet eller i tillegg basere seg på at private barnehageeiere utenfor PBL skal være representert, er det behov for å se på rammebetingelsen disse har for å ivareta denne representasjonen. De kan komme til å opptre som løsrevne «Johan uten land»-representanter med liten kjennskap både til barnehagesektoren generelt og andre private eieres behov spesielt, med kun egen barnehage eller lokale nettverk i ryggen. De har begrenset med ressurser til selv å etablere fylkesvise nettverk. Utvelgelsen er basert på hvilke eiere som melder seg frivillig. I dette ligger en kime til «skinn-representasjon» av private barnehager i nettverkene, ved at representanter ikke har en struktur for å komme i tale med de barnehagene de er satt til å representere.

### 8.3 En forutsetning at lokal UH makter oppgaven?

Casestudiene våre viser at modellen for Regional ordning hviler på en forutsetning om at den eller de lokale UH-institusjonene i fylket er i stand til å håndtere oppdraget Regional ordning gir dem. Lokal UH er gitt en så sentral rolle i ordningen at manglende forpliktelse og deltakelse fra UH kan true hele Regional ordning-arbeidet i fylket. Det er flere sårbare punkter i samhandlingen mellom UH og barnehagesektoren:

- Det kan være vanskelig for Fylkesmannen å få lokal UH-ene «på banen» og til å forplikte seg.
- Det kan være store forskjeller i engasjement, respons, risikovilje og kapasitet mellom UH-ene, også innad i samme fylke, som gjør samarbeid dem i mellom krevende.
- Det kan ligge tidligere samarbeidsproblemer til grunn, der lokal UH ikke er barnehagenes eller kommunenes foretrukne samarbeidspartner
- Selv om lokal UH vanligvis vil være kompetent på hele bredden av barnehagefaglige tema, varierer prosesslederkompetansen og erfaringen med konkrete utviklingsarbeider i barnehager
- Prosess- og endringskapasiteten i lokal UH kan være rettet mot andre, tunge prosesser (fusjoner, akkrediteringer etc.), slik at en har mindre kapasitet til å arbeide med Regional ordning

Det ligger en sårbarhet i denne styringsformen når manglende evne eller vilje til å gå inn i aktivt partnerskap hos UH-aktøren kan utfordre hele Regional ordning-modellen.

Det stiller store krav til Fylkesmannen som nettverkskoordinator, og oppleves som krevende i de fylkene en ikke har fått samhandlingen helt på plass. UH-nettverket som er opprettet og drives av Høgskolen på Vestlandet er fortsatt i støpeskjeen, men kan bli en viktig støttespiller også i å sikre at en «får i gang» alle lokale UH-er som skal inn i Regional ordning.

Samtidig ser vi også eksempler på at lokal UH får en svært sterk posisjon i Regional ordning, som ikke nødvendigvis er heldig for variasjon og tematikk i kompetanseutviklingstiltakene. Disse vil kunne tilpasses UHs prioriteringer, faglige blikk og kompetanse. Det kan bli en veldig sterk kobling mellom hva denne UH-en tilbyr og innholdet i tiltakene.

UH-sektoren er utenfor styringskjeden til barnehageforvaltningen, og har i mindre grad enn barnehageeiere, styrere og barnehagemyndighet vært integrert i lokale og regionale nettverk rundt kompetanseutvikling. I en del fylker har en ikke etablerte arenaer for regelmessig kontakt mellom Fylkesmannen og UH, og rollene oppleves som uklare i forhold til hverandre. Spesielt store universitetsorganisasjoner kan være «løst koblede systemer», der møter på ett nivå ikke sikrer verken forankring eller aktivitet på et annet nivå. Også Fylkesmannsembetene kan derfor ha behov for en type støtte inn i arbeidet med å sikre god kontakt og gode samhandlingsmodeller mot lokal UH.

## 8.4 Hvem blir «innenfor og utenfor»?

Det siste spørsmålet er relatert til noe som i prinsippet ligger utenfor oppdraget vårt, men som kom fram i kontakten vår med informantene. Den er derfor ikke behandlet i drøftingene i kapittel 6 og 7. Vi finner det likevel verdt å påpeke at enkelte aktører føler at de ekskluderes fra samarbeidet i Regional ordning, og viser til to eksempler fra datagrunnlaget vårt.

I Regional ordning har det vært lagt klare føringer på hvilke aktører som skal inn i de regionale samarbeidsforumene på fylkesnivå, og i første rekke dreier det seg om Fylkesmannen, barnehagemyndigheten, barnehageeiere (kommunale og private) og lokal UH. Det er lokal UH som i utgangspunktet skal bidra med å sikre kompetanse og dekning av tematiske områder som eiere kartlegger behov for, men der UH ikke har nødvendig kompetanse kan andre miljøer trekkes inn. I tillegg kan Fylkesmannen velge å invitere andre relevante aktører inn i samarbeidsforum. I casefylkene ser vi at arbeidstakerne i barnehagesektorens organisasjoner (Utdanningsforbundet og Fagforbundet), KS og PBL går igjen i mange regionale samarbeidsforum, mens Sametinget, Virke, Skolelederforbundet og Fylkeskommunen er representert i ett eller noen få samarbeidsforum.

Det kan virke som om man i utviklingen av disse samarbeidsforumene har tenkt at representasjon fra arbeidslivets partsorganisasjoner vil styrke arbeidet, både med tanke på nytte og forankring. Dette kan skyldes flere ting, som blant annet tidligere

samarbeidsrelasjoner etablert i GLØD-nettverk. En antakelse kan være at det i utviklingen av disse forumene i hovedsak har blitt fokusert på representasjon og forankring ned i praksisfeltet, og kanskje mindre på sikre kompetanse og dekning på sentrale tematiske områder. På grunn av strukturen med underliggende kompetansenettverk og representasjon gjennom disse, har også samarbeidsforum blitt relativt store organer i noen av fylkene. Å inkludere flere «andre relevante aktører» ville nødvendigvis gjort forumet enda større, noe som kan være til ulempe for effektivt arbeid. Åpningen som gis lokal UH til å leie inn eller skaffe til veie spesialkompetanse de ikke har selv gir i prinsippet tilgang til et bredt spekter av kompetanse i alle fylkene.

Vi vil likevel peke på at i en ordning der det i utgangspunktet defineres ganske klart hvem som er inkludert, blir også noen ekskludert. For å illustrere dette vil vi ta utgangspunkt i to aktører som få eller ingen fylker har ansett som relevante aktører i Regional ordning: Sametinget og Statped. Disse to er tatt med som eksempler vi har funnet i datamaterialet vårt (det er i tillegg foretatt et intervju med Statped), og utgjør på ingen måte noen komplett liste over mulig «utelatte» aktører. De gir oss imidlertid et utgangspunkt for å reise en problemstilling om hvorvidt Regional ordning-strukturen bidrar til å ekskludere sentrale tema og kompetansefelt.

#### **8.4.1 Sametinget**

Sametinget er inkludert i Regionalt samarbeidsforum i Trøndelag, og er dessuten med i en utvidet gruppe som kalles inn ved behov i Troms. Sametinget er en politisk organisasjon som arbeider for at samene skal få sikret og utviklet sine språk, sin kultur og sitt samfunnsliv. Sametinget har en egen seksjon som jobber med barnehagesaker, primært rettet mot å ivareta samiske barns rettigheter. I rammeplanen fra 2017 (Utdanningsdirektoratet 2017) er de samiske barnas rett til et barnehagetilbud som ivaretar deres samiske kultur og bakgrunn løftet fram og tydeliggjort.

Representanten for Sametinget i Regional ordning Trøndelag er glad for å ha blitt invitert inn som fast medlem i samarbeidsforum, i alle fall i ett av fylkene som har egne samiske barnehager og samiske forvaltningskommuner. Hun skulle imidlertid gjerne ha sett at flere fylker inviterte Sametinget inn i Regional ordning. På oppstartsamlingen i samarbeidsforum påpekte hun at det er viktig for Sametinget å slippe til i organer som legger premisser og strukturer for arbeidet, fordi «*det er så lett å glemme de samiske barna*». I intervjuet utdyper hun dette, og framhever at man må ha kunnskap om samiske barnehager for å kunne støtte dem i kompetanseutviklingsarbeidet:

*Kompetansemidlene skal tildeles så dette blir rettferdig, også for de samiske barna. (...) Hvordan skal man tilrettelegge kompetanseheving for samiske barnehager, når man selv har liten kompetanse på samisk språk, kultur og barnehage? Hvordan skal man da gjøre kompetansehevingen relevant for de som skal få den? Dette er den overordnede rollen min, å peke på dette både i Regional*

*ordning Trøndelag og overfor Utdanningsdirektoratet og Kunnskapsdepartementet. Det er derfor jeg sitter i Regional ordning Trøndelag også, og bruker hver anledning til å snakke om det samiske verdigrunnlaget og de samiske barnas rettigheter. Om vi ikke takker ja til slike invitasjoner, så vil de samiske barna nedprioriteres. (representant for Sametinget)*

Som observatør på oppstartsamlingen så vi som forskere at Sametingets representant aktivt bidro til å «flytte det samiske perspektivet opp» på dagsorden, gjennom spørsmål, refleksjoner og kommentarer til andres innlegg undervegs.

## **8.4.2 Statped**

Statped er en aktør som ingen av fylkene har invitert til å sitte i regionalt samarbeidsforum i Regional ordning, til tross for at de har gjort henvendelser om å få delta.

Statped er den statlige spesialpedagogiske tjenesten for kommuner og fylkeskommuner i Norge. Statpeds samfunnsmandat er å bidra til at barn, unge og voksne med særskilte opplæringsbehov kan være aktive deltakere i utdanning, arbeid og samfunnsliv på lik linje med andre. Tjenestene til barn og elever har bakgrunn i barnehagelova og opplæringslova. Statped er representert i hele landet, og er organisatorisk inndelt i 4 regioner.

Statped deler sine tjenester inn i systembaserte tjenester og individbaserte tjenester. Politiske myndigheter har over flere år hatt forventninger om Statped skal arbeide mer systemrettet, og Statped blir slik sett en viktig kompetansepartner også for barnehagesektoren når det gjelder spesialpedagogikk, inkludering og tidlig innsats. Statpeds involvering i kompetansearbeid og -strategier i barnehagesektoren har variert fra region til region, men har ofte inkludert tette nettverk og samarbeid både med fylkesmannen og kommunene på ulike nivå. Når det regionale kompetanseordningen nå har tredd i kraft, erfarer Statped at de har enda mindre oversikt og mulighet for å forfekte det spesialpedagogiske behovet enn tidligere. Statped er videre bekymret for at gjennom fokuset på Regional ordning, kan det være en fare for at det blir mindre tid og ressurser til å fortsette nettverkssamarbeid med Statped knyttet til spesialpedagogiske problemstillinger.

Statped er bekymret for hvordan det spesialpedagogiske fokuset vil ivaretas i den nye Regionale ordningen, og om endringene kan føre til at det spesialpedagogiske perspektivet blir mer utydelig og mindre prioritert når det gjelder kompetanseutvikling i sektoren. Det vil være mange sentrale tema som skal dekkes gjennom Regional ordning. Dersom det lokalt i barnehager og skoler i liten grad er særskilt oppmerksomhet på spesialpedagogiske tema, så vil barnehagene heller ikke komme til å prioritere spesialpedagogisk arbeid fremover når de søker om kompetansemidler. Om ingen søker om dette, finnes det heller ingen med det spesialpedagogiske



perspektivet i samarbeidsforumene som vil sikre prioritering. Vår informant fra Statped er tydelig på at de som organisasjon gjerne vil inkluderes i arbeidet:

*Ja, vi vil sitte i det forumet hvor Fylkesmennene og UH sektoren er representert ...  
Vi vil sikre at man får med det spesialpedagogiske perspektivet. Vi har nok prøvd  
å få oss inn i flere fylker, men uten hell.*

Det at Statped med sin spesialpedagogiske kompetanse ikke inkluderes i arbeidet med kompetanseutvikling kan være spesielt utfordrende i barnehagesektoren, hvor man tradisjonelt har mindre spesialpedagogisk kompetanse enn i skolesektoren.

Felles for Sametinget og Statped er at de representerer spesialkompetanse på bestemte områder som ikke nødvendigvis dekkes godt nok av barnehagelærerutdanningen ved lokal UH, men som er godt forankret i sentrale styringsdokumenter i barnehagesektoren. De baserer argumentasjonen sin på at man vanskelig kan legge til rette for kompetanseutvikling på områder der man kanskje ikke selv har nok kompetanse til å vite hva som trengs – man må vite nok til å vite at man trenger mer kunnskap. Nå frykter de at henholdsvis samiske barnehagebarn og barn med særskilte opplæringsbehov skal «glemmes» i kompetanseutviklingen i sektoren.

## LITTERATURLISTE

- Atkinson, P. og Coffey, A. (2011). Analyzing Documentary Realities. I D. Silverman (red.) *Qualitative Research*. (3 utg.) London: Sage
- Fagerholt, R. A., Myhr, A., Stene, M., Haugset, A. S., Sivertsen, H., Carlsson, E. og Nilsen, B. (2019). Spørsmål til Barnehage-Norge 2018. TFoU-rapport 2019:2. Steinkjer: Trøndelag Forskning og Utvikling
- Haugset, A.S., Osmundsen, T., Caspersen, J., Haugum, M. og Ljunggren, B. (2016). Følgeevaluering av strategien Kompetanse for framtidens barnehage. Delrapport 1: Implementering av strategien. TFoU-rapport 2016:9. Steinkjer: Trøndelag Forskning og Utvikling
- Haugum, M., Ljunggren, B., Osmundsen, T., Caspersen, J., Franck, K., Lorentzen, R. og Ljunggren, B. (2017). Følgeevaluering av strategien Kompetanse for framtidens barnehage. Delrapport 2. TFoU-rapport 2017:9. Steinkjer: Trøndelag Forskning og Utvikling.
- Kunnskapsdepartementet (2017a). Rammeplan for barnehagen. Innhold og oppgaver. Hentet fra: <https://www.udir.no/rammeplan>
- Kunnskapsdepartementet (2017b): *Kompetanse for fremtidens barnehage. Revidert strategi for kompetanse og rekruttering 2018-2022*. Hentet fra: [https://www.regjeringen.no/contentassets/7e72a90a6b884d0399d9537cce8b801e/kompetansestrategi-for-barnehage-2018\\_2022.pdf](https://www.regjeringen.no/contentassets/7e72a90a6b884d0399d9537cce8b801e/kompetansestrategi-for-barnehage-2018_2022.pdf)
- Meld. St. 21 (2016-2017): *Lærelyst – tidlig innsats og kvalitet i skolen*. Oslo: Kunnskapsdepartementet. Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-21-20162017/id2544344/sec1>
- Naper, L. R., Caspersen, J., Franck, K., Haugset, A. S., Ljunggren, B., Lorentzen, R., Osmundsen, T. (2018): «Følgeevaluering av Kompetanse for fremtidens barnehage. Delrapport 3». TFoU-rapport 2018:11. Steinkjer: Trøndelag Forskning og Utvikling
- Rapley, T. (2011). Some Pragmatics of Qualitative Data Analysis. I: Silverman, D. (red.) *Qualitative Research*. (3 utg.) London: Sage
- Stiberg- Jamt R, Staunæs D, Knudsen H, Jensen B, Vestergaard M(2014): *Gode resultater er blitt bedre? : Evaluering av nasjonalt utdanningstilbud i ledelse for styrere i barnehager. Sluttrapport* Oxford Research, Kristiansand

Utdanningsdirektoratet 2017. *Rammeplan for barnehagen. Innhold og oppgaver*. Oslo: Utdanningsdirektoratet.

Utdanningsdirektoratet (2018a): «Regional ordning for kompetanseutvikling i barnehage» Hentet fra: <https://www.udir.no/kvalitet-og-kompetanse/kompetanseutvikling-i-barnehage-og-regional-ordning/> (lesedato 16. august 2018)

Utdanningsdirektoratet (2018b): «Bruk av midler til regional ordning for kompetanseutvikling for barnehage, prosjekt 21000.» Brev til Fylkesmennene av 15. februar 2018.

Utdanningsdirektoratet (2018c): «Desentralisert ordning – lokal kompetanseutvikling» Hentet fra: <https://www.udir.no/kvalitet-og-kompetanse/nasjonale-satsinger/ny-modell-for-kompetanseutvikling-i-skole/desentralisert-ordning/desentralisert-ordning/> (lesedato 21. mars 2019)