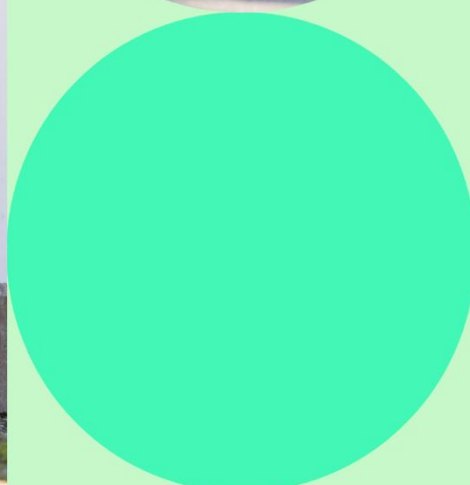




Oslo

Områdesatsingene i Oslo



Evaluering av Barnehageprogrammet 2019-2023



Delprogram oppvekst og utdanning 2024



Departementene

Innhold

1	Oppsummering.....	3
2	Tilrådninger.....	6
3	Om rapporten	8
4	Om barnehageprogrammet 2019-2023	9
4.1	Barnehageprogrammets mål	9
4.2	Organisering	10
4.2.1	Styringsgruppen.....	11
4.2.2	Kompetansegruppen	11
4.3	Aktivitets- og innsatsindikatorer i Barnehageprogrammet.....	12
5	Evaluering	15
5.1	Hva har Barnehageprogrammet lyktes med?	15
5.1.1	Hva kunne Barnehageprogrammet lyktes mer med?	19
5.1.2	Suksesskriterier på programnivå	23
6	Hindringer	24
6.1	Lokale hindringer	24
6.2	Strukturelle hindringer	26
7	Analyser og tilrådninger.....	29
7.1	Måloppnåelse.....	29
7.2	Tilrådninger om videre arbeid.....	29
8	Avslutning	34
9	Vedlegg	34

Foto forside: Ellen Jarli

1 Oppsummering

Barnehagene har en viktig rolle tidlig i barnas liv, og gode barnehager er en sentral arena for å sikre sosial utjevning. Allerede fra starten av områdesatsingene, i 2017, pekte bydelene på barnehagefeltet som et satsingsområde. På bakgrunn av dette ble Barnehageprogrammet opprettet, et underprogram i delprogram oppvekst og utdanning, som varte fra 2019 til 2023.

Barnehageprogrammet var både en samarbeids- og utviklingsarena og en portefølje av prosjekter. Utviklingsarbeidet skulle gi ny innsikt, være kunnskapsbasert, og bidra til utvikling av ny praksis som skulle kunne skaleres opp og bidra til varige endringer i barnehagene. Til sammen gjennomførte de seks bydelene og pedagogisk-psykologisk tjeneste (PPT) 20 prosjekter og seks kartlegginger. Arbeidet tok utgangspunkt i sektorens egne definerte utfordringer, og har gitt betydelig læring og verdifulle erfaringer for det videre arbeidet med å heve barnehagekvaliteten i levekårsutsatte områder, både i Oslo kommune og andre steder.

For å få råd og innspill fra forsknings- og utredningsmiljøer relevant for utvikling av kvalitet i barnehager i levekårsutsatte områder, ble kompetansegruppen opprettet. Den bestod av representanter fra universitets- og høyskolesektoren (UH-sektoren) på barnehagefeltet, inkludert Institutt for pedagogikk ved Universitetet i Oslo, OsloMet og forskningsmiljøet ved Folkehelseinstituttet. Fra Oslo kommune har barnehagesjefene, Utdanningsetaten og PPT deltatt. Dette viste seg som et godt grep som bidro til å belyse problemstillinger fra ulike vinkler gjennom å skape rom for også uenighet mellom medlemmene. Kunnskapshevingen har gått begge veier; mens praksisfeltet har lært fra forskningen, har forskerne lært fra praksisfeltet.

Overordnet har Barnehageprogrammet avdekket mangler i den faglige verktøykassa. “Den norske barnehagen” drives i stor grad likt uavhengig av områdenes karakter og de særskilte behovene i barnegruppen. Informantene trekker særlig fram at de har fått større innsikt i forskningen på barnehagekvalitet og økt forståelse for hva kvalitet i barnehage betyr i områder med store levekårsutfordringer og stort kulturelt og språklig mangfold.

Kvaliteten i barnehagene blir i liten grad monitorert, og sektoren mangler mål på resultat-kvalitet. For store barnehageeiere er det krevende å overvåke kvaliteten. Flere av prosjektene i Barnehageprogrammet har avdekket at Oslostandardene ikke følges, og at ansvaret for implementering og kontroll ikke er avklart.

PPT, som skal gi pedagogisk støtte og veiledning til barnehagene, framhever at rådgiverne i PPT har lært mye om egne veiledningsferdigheter gjennom deltakelse i samarbeidsprosjekter i Barnehageprogrammet.

Barnehageprogrammet har bidratt til kompetanseheving i utviklingsarbeid som har bidratt til bedre struktur og økt systematikk i barnehagene. Tilgang på finansiering og utviklingskompetanse har gitt barnehageeierne i bydelene og styrerne mulighet til å prøve og feile og teste ut ulike ideer. I en hektisk hverdag må driften av barnehagene prioriteres, og det går utover muligheten til å holde seg faglig oppdatert og drive forbedringsarbeid. Ansatte med ulike roller trekker fram stor arbeidsmengde knyttet til administrasjon (bl.a. til oppfølging av sykefravær og rekruttering) som et hinder for å drive systematisk utviklingsarbeid innenfor ordinære rammer.

Utviklingsarbeidet i Barnehageprogrammet har vektlagt arbeid innenfor de eksisterende rammene, og i liten grad utfordret strukturene, f.eks. i avtaleverket, som tidlig ble identifisert som en strukturell hindring. Foreldre-hjem-samarbeid har vært et viktig utviklingsområde, men som delmål snarere enn hovedmål. Samarbeid barnehage-skole ble pekt ut som et prioritert innsatsområde for Barnehageprogrammet, men målt i antall prosjekter har det vært et lite tema i porteføljen. Samtidig vet vi at disse prosjektene er implementert og har ført til varige forbedrede rutiner i overgangen mellom barnehage og skole.

Oppsummert har Barnehageprogrammet bidratt til å:

- Utvikle en portefølje av prosjekter med gode resultater som nå er implementert
- Øke kunnskapen om hva som kjennetegner god kvalitet i barnehager med barnegrupper med store levekårsutfordringer og kulturelt og språklig mangfold
- Fylle et kommunalt tomrom gjennom å etablere samarbeidsarena på tvers av likeartede bydeler for drøfting og erfaringsutveksling om felles problemstillinger i levekårsutsatte områder, også med pedagogisk-psykologisk tjeneste (PPT)
- Styrke kunnskapsbasert utviklingsarbeid gjennom å koble praksis- og forskningsfeltet sammen
- Gjennomføre relevante prosjekter med potensial for oppskalering og spredning
- Utvikle barnehageeierrollen på bydelsnivå
- Utvikle profesjonsfellesskapet i barnehagene som har deltatt i utviklingsarbeidet
- Styrke barnehagesektorens kompetanse på systematisk utviklingsarbeid basert på behovsanalyser, utvikling av løsningsalternativer og uttesting av en eller flere løsninger
- Synliggjøre og påpeke behov, lokale og strukturelle hindringer og kvalitetsutfordringer i barnehager i levekårsutsatte områder

Samtlige barnehagesjefer mener at de har fått økt kompetanse på utviklingsarbeid i barnehage, men flere nevner at de gjerne skulle hatt mer kompetanse om implementering, samt bedre planer og rammer for denne fasen av arbeidet.

Implementeringsgraden har da også vært økende over tid. Det har imidlertid vært lite styrt skalering av ferdig prøvde modeller eller arbeidsmåter, men barnehager har lært av hverandre. Avstanden til øverste administrative og politiske ledelse oppleves som lang.

I vurderingen av Barnehageprogrammets portefølje, vurderer flere at noen av prosjektene var for like. Enkelte ser også i etterkant at det ble for lite kritiske diskusjoner ved behandlingen av enkelte søknader. Stort utviklingstrykk har gitt prosjekttretthet i virksomhetene og begrenset prosjekteiers mulighet til å følge opp enkeltprosjekter. Generelt vurderer prosjektlederne at det er klav prosjektkompetanse i virksomhetene, og de trekker fram viktigheten av prosjektstøtte fra andre med prosjektfaglig kompetanse.

Denne rapporten er en oppsummerende evalueringsrapport for erfaringene fra Barnehageprogrammet og inneholder tilrådninger fra medlemmer i barnehageprogrammets styringsgruppe om:

- ▶ Hvilke aktiviteter igangsatt gjennom programmet som bør videreføres.
- ▶ Videre arbeid for å bedre barnehagekvaliteten i de mest levekårsutsatte områdene i Oslo kommune.



2 Tilrådninger

I rapporten skiller vi mellom tilrådninger til kommunalt nivå (virksomhet/bydel og byrådsavdeling) og statlig nivå. Rapporten angir både funn fra det faglige utviklingsarbeidet, men også erfaringer med nye former for samarbeid på tvers av virksomhetsgrenser og ulike sektorer.

Basert på intervjuene og den samlede dokumentasjonen fra Barnehageprogrammet, gjennomgått og sammenstilt våren 2022 av delprogrammets utviklerteam og programkontor, kommer styringsgruppen med en rekke anbefalinger. Disse er oppsummert under.

Aktiviteter som anbefales videreført

- Samarbeidsarenaen til barnehagesjefer og PPT bør videreføres for bydelene med størst levekårsutfordringer
- Denne samarbeidsarenaens møtepunkt med representanter fra forskningsfeltet bør videreføres for å:
 - Videreutvikle kunnskapen om gode barnehager i levekårsutsatte områder
 - Overføre ny kunnskap fra forskning til praksis
 - Fortsatt styrke kapasitetsbyggingen på ledernivå
- Begge møtearenaer bør tilføres støtte til saksforberedelser og gjennomføring

Anbefalinger til Oslo kommune

- Fortsette å tilføre barnehager i levekårsutsatte områder kompetanse og ressurser til arbeid med kvalitetsutvikling
- Samarbeide med ansattorganisasjonene om tilpasninger i avtaleverket, for å sikre at de ansatte i barnehagen er til stede på viktige tidspunkter i barnehagehverdagen og har tilstrekkelig fellestid til kvalitetsutvikling
- Fortsette arbeidet med kvalitetsutvikling som fremmer:
 - Inkluderende praksis
 - Samarbeidet med hjemmene
- Vurdere bruken av Oslostandarder som virkemiddel for kvalitetsutvikling, og behovet for kunnskap om bruken av standardene i politikkutformingen
- Opprettholde overføring av læring fra praksisfeltet til byrådsavdelingen som grunnlag for politikkutvikling
- Nye utviklingsområder på barnehagefeltet bør bygge på nærmere undersøkelser av:

- Strukturkvaliteten i barnehagene og vurdere sammenhengen med viktige hindre for kvalitetsutvikling, herunder vanskelige rekrutteringsforhold, høyt sykefravær, høy turnover og lite fellestid
- Innholdet i og utøvelsen av de ulike rollene i styringskjeden i barnehagene

Anbefalinger til stat



- Gi rom for lokale tilpasninger for å muliggjøre et likeverdig barnehagetilbud
- Videreutvikle og samordne profesjonsutdanningen slik at grunnkompetansen dekker behovene i levekårsutsatte områder med stort mangfold
- Vurdere tilpasninger i pedagognormen for å ivareta barnehagenes behov for kompetanse i et arbeidsmarked hvor det er mangel på barnehagelærere, og hvor andre yrkesgrupper kan ha tilsvarende verdifull kompetanse
- Bidra til mer kunnskap om barnehageeierrollens betydning for kvaliteten i barnehagetilbudet

3 Om rapporten

Denne rapporten oppsummerer erfaringer fra Barnehageprogrammet, som pågikk i perioden 2019-2023. Rapporten bygger på funn fra evalueringsrapport fra de to første årene, nye intervjuer gjennomført våren 2024 med de mest sentrale interessentene og aktørene, samt gjennomgang av dokumentasjon av vurderinger og tilbakemeldinger om programmets funksjoner og resultater. Rapporten gir en samlet oversikt over erfaringer og læring fra programmet og angir noen områder hvor det fortsatt er kunnskaps- og utviklingsbehov for å heve kvaliteten på barnehagetilbudet i levekårsutsatte områder.

Barnehageprogrammet var både en samarbeids- og utviklingsarena og en portefølje av prosjekter i barnehagesektoren. Prosjektene følger ordinær rapportering til delprogram oppvekst og utdanning, og sluttrapporter for avsluttede prosjekter ligger på delprogrammets nettsider. Denne rapporten er avgrenset til vurderinger av aktiviteter på programnivå og erfaringer på tvers av enkeltprosjekter.

Rapporten er utarbeidet av utviklere og programkontoret i delprogram oppvekst og utdanning på bakgrunn av dokumentgjennomgang og intervjuer våren 2024.

4 Om barnehageprogrammet 2019-2023

Barnehagene har en viktig rolle tidlig i barnas liv, og gode barnehager er en sentral arena for å sikre sosial utjevning. Allerede fra starten i 2017 pekte bydelene på barnehagefeltet seg ut som et satsingsområde. Dette korresponderte med vurderinger fra nasjonale myndigheter og OECD-rapporten Early Childhood Education and Care Policy Review NORWAY fra 2015.

Barnehagene ble vurdert som en arena med et komplekst utfordringsbilde, men også med et stort potensial for å bidra til å oppnå målsettingen om at flere skal fullføre og bestå. Delprogrammets kartlegging av barnehagekvaliteten i Groruddalen, «Fra beste til neste praksis»¹, viste at det var store kvalitetsforskjeller mellom barnehagene, og at barnehagenes tilbud i liten grad var tilpasset barnegrupper med stort språklig og kulturelt mangfold og levekårsutfordringer². Kunnskapen om barnehagenes betydning for barns utvikling generelt, og for barn i levekårsutsatte familier spesielt, gjorde at bydelene ønsket å samarbeide om en felles innsats for å heve kvaliteten.

Arbeidet med kvalitetsutvikling i barnehagene ble samlet i et underprogram til delprogram oppvekst og utdanning. Barnehageprogrammet ble opprettet i mars 2019 med funksjonstid til mars 2021, som senere ble forlenget til utgangen av 2023. Barnehageprogrammet ble i første omgang opprettet som en toårig satsing, for å sikre helhetlig og spisset utviklingsarbeid innen barnehageutvikling.

I denne perioden hadde Barnehageprogrammet en 100% prosjektlederressurs som blant annet koordinerte og ledet felles møtearenaer for programmet. Styringsgruppen, bestående av barnehagesjefene og representant fra PPT, hadde delegerte fullmakter til å innstille støtte til prosjektsøknader innen barnehageutvikling. Denne delen av Barnehageprogrammet blir heretter omtalt som fase 1. Fra 2022 fortsatte Barnehageprogrammet ett år til, i en nedskalert versjon, med bidrag fra en ressurs i 50% stilling. Dette blir omtalt som fase 2.

Evaluerings av fase 1 av Barnehageprogrammet forelå i februar 2022 (se vedlegg 1). Hensikten med evalueringen var å dokumentere læring og resultater fra arbeidet og vurdere behov for justeringer av fase 2.

4.1 Barnehageprogrammets mål

Barnehageprogrammets overordnede mål var å bidra til utvikling av høykvalitetsbarnehager i levekårsutsatte områder, gjennom å forbedre og utjevne kvaliteten i og mellom barnehager. På denne måten skulle Barnehageprogrammet bidra til at flere skolestartere i levekårsutsatte områder kan følge ordinær

¹ Oxford Research (2018) *Fra beste til neste praksis. Kartlegging av språkarbeidet i barnehager i Groruddalen*. Oslo: delprogram oppvekst og utdanning

² En tilsvarende kartlegging, «Forstudie om barnehagekvalitet» (Oxford Research 2020), ble gjort i bydel Søndre Nordstrand i 2019. Funnene i kartleggingen er overlappende med «Fra beste til neste praksis».

undervisning uten behov for særskilte tiltak. Systematisk arbeid med å styrke barns norskspråklige ferdigheter har vært et sentralt innsatsområde.

Porteføljen skulle bestå av både virksomhetsinterne og sektorovergripende innsatser. Utviklingsarbeidet skulle gi ny innsikt, være kunnskapsbasert, og bidra til utvikling av ny praksis som skulle kunne skaleres opp og bidra til varige endringer i barnehagene.

Overordnet skulle arbeidet gi svar på *hva som kjennetegner en høykvalitetsbarnehage i de levekårsutsatte områdene i Oslo.*

4.2 Organisering

Barnehageprogrammet har bestått av en styringsgruppe med barnehagesjefer fra de seks bydelene i Områdesatsingene, en representant fra Utdanningsetaten og leder for barnehageenheten ved pedagogisk-psykologisk tjeneste (PPT). De seks bydelene som har vært med er:

- Bydel Alna
- Bydel Bjerke
- Bydel Gamle Oslo
- Bydel Grorud
- Bydel Stovner
- Bydel Søndre Nordstrand

Fra 2020 hadde Barnehageprogrammet en samarbeidsarena for praksisfeltet og forskningsfeltet, kalt kompetansegruppen, som bestod av styringsgruppen, PPT og representanter fra forskningsfeltet. Kompetansegruppen ble ledet av programleder for delprogram oppvekst og utdanning.

Barnehageprogrammet ble ledet av en prosjektleder i 100 % stilling fra 2019-2021. I 2022-2023 ble prosjektlederressursen halvert og siden ytterligere redusert mens oppgavene gradvis ble overført til barnehagesjefene. Medlemmene i styringsgruppen møtes fremdeles nå etter Barnehageprogrammets slutt, men vi kan konstatere at det er ikke kapasitet til forberedelser til faglig fordypning og felles innsatser slik som i programmets periode.

Under gjør vi nærmere rede for hvilke oppgaver og funksjoner som lå til styringsgruppen og kompetansegruppen.

4.2.1 Styringsgruppen

I den første fasen av Barnehageprogrammet ble Styringsgruppens mandat definert og formalisert (se vedlegg 1). Underveis i programperioden ble mandatet spisset og utdypet.

Oppgavene til styringsgruppen i Barnehageprogrammet var å:

- Sikre at alle prosjektene følger programmets overordnede målsetting
- Sikre representasjon fra og forankring i bydelene
- Sikre at alle oppstartede prosjekt identifiserer gevinster og utarbeider tilhørende gevinstrealiseringsplan
- Utarbeide interessentanalyse og kommunikasjonsplan tilknyttet programmet
- Bidra til at riktige prosjekter gjennomføres ved å gjøre en overordnet kvalitetssikring og kartlegging av pågående utviklingsarbeid, både internt i bydelene og i nasjonal sammenheng

I den første fasen hadde styringsgruppen, i samråd med programstyreleder, fullmakt til å innstille støtte til prosjekter på inntil 2 millioner kr. I den andre fasen ble prosjektsøknader behandlet i operativt styre, i likhet med øvrige søknader i delprogram oppvekst og utdanning. Med søknadene fulgte en tilrådning fra styringsgruppen til operativt styre. Endringen ble gjort for å sikre at prosjektene ble godt forankret i virksomhetsledelsen og muliggjøre porteføljestyring over alle delprogrammets prosjekter.

Styringsgruppen besluttet seks fokusområder for utviklingsarbeidet i den første fasen av Barnehageprogrammet, som den andre fasen bygget videre på:

- Samarbeid barnehage-skole
- Systematikk
- Lederkompetanse
- Organisering
- Kompetanseheving hos alle ansatte
- Foreldre/hjem-samarbeid

4.2.2 Kompetansegruppen

For å få råd og innspill fra forsknings- og utredningsmiljøer relevant for utvikling av kvalitet i barnehager i levekårsutsatte områder, ble det ved inngangen til 2020 opprettet en kompetansegruppe i tilknytning til Barnehageprogrammet. Kompetansegruppen har bestått av representanter fra universitets- og høyskolesektoren (UH-sektoren) på barnehagefeltet, inkludert Institutt for

pedagogikk ved Universitetet i Oslo, OsloMet og forskningsmiljøet ved Folkehelseinstituttet. Fra Oslo kommune har barnehagesjefene, Utdanningsetaten og PPT deltatt.

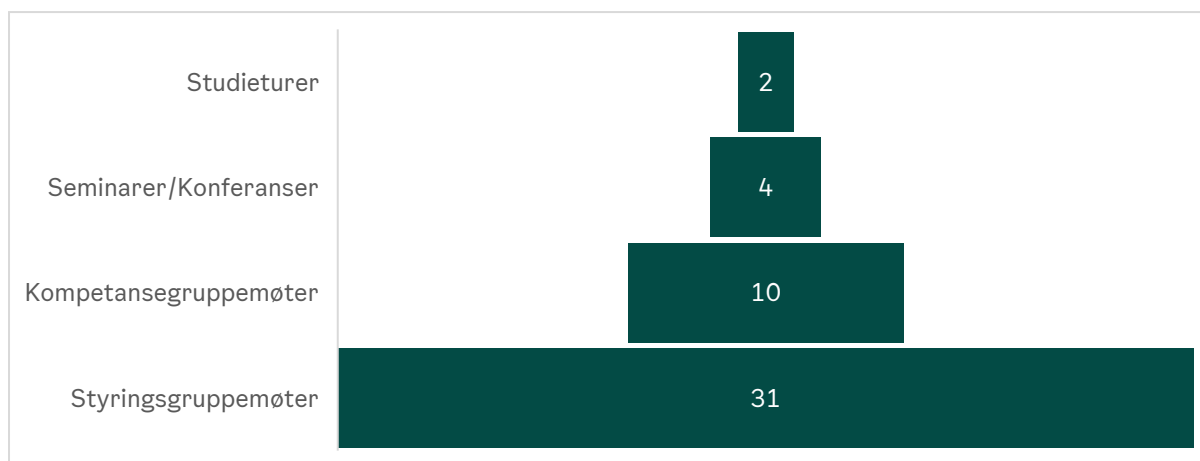
Kompetansegruppen ble opprettet i etterkant av en dialogkonferanse arrangert av delprogram oppvekst og utdanning høsten 2019. Denne mobiliseringen av ulike forsknings- og utviklingsmiljøer ble gjort i form av en innovativ anskaffelse for å sikre faglig bredde og ulike innganger til utviklingsarbeidet i Barnehageprogrammet. Dialogkonferansen ga flere gode prosjektinitiativ og nytt samarbeid, og partene var enige om å etablere en felles drøftingsarena for å kunne bidra til økt forskningsbasert kunnskap i arbeidet med å utvikle høykvalitetsbarnehager i levekårsutsatte områder.

Hensikten med kompetansegruppen var å samle aktører på tvers av forskningsmiljøer for å få tilbakemeldinger på programmet som helhet, konkrete prosjektideer, aktuell forskning og drøfte relevante utfordringer. Opprettelsen av kompetansegruppen viste seg å være et godt grep som bidro til å belyse problemstillinger fra ulike vinkler gjennom å skape rom for uenighet mellom medlemmene. Drøftingen av et kartleggingsverktøy for vurdering av barnets språkutvikling og barnehagenes kvalitet i dette arbeidet, var kanskje den største og mest avgjørende diskusjonen, der barnehagesjefene i Groruddalen etter hvert endret syn på hensiktsmessigheten når det gjaldt et slikt verktøy.

4.3 Aktivitets- og innsatsindikatorer i Barnehageprogrammet

Aktivitetene i Barnehageprogrammet foregikk dels på programnivå gjennom samarbeid på møtearenaene i styrings- og kompetansegruppen, og dels gjennom prosjektutvikling og gjennomføring. Relevante aktivitetsindikatorer er derfor både gjennomførte møter på samarbeidsarenaene og omfanget av prosjektarbeid. Deltakelsen på samarbeidsarenaene og prosjektarbeidet er også å anse som indikatorer på hvilken innsats de deltakende virksomhetene har lagt ned i Barnehageprogrammet.

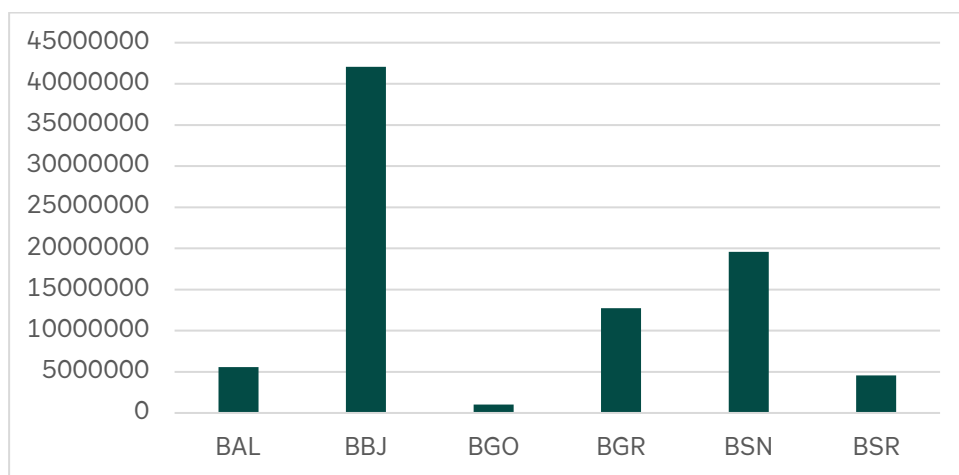
Figuren under viser at det har vært gjennomført flest møter i styringsgruppen, men at også kompetansegruppen har hatt høy aktivitet. Mens deltakelsen i styringsgruppen har ligget fast på stillingsnivå (det har vært noe utskifting i stillingene og dermed i styringsgruppen), har deltakelsen på møtene i kompetansegruppen variert noe mer, spesielt for representantene fra universitets- og høyskolesektoren (UH-sektoren). Barnehageprogrammet har arrangert to studieturer til henholdsvis London og Sandnes med presentasjon av forskning og eksempler på god praksis, som både barnehagesjefer og oppvekstsjefer har vært tydelige på at har gitt viktig faglig påfyll. Vi ser at dette også gjenspeiles i utviklingsarbeidet.



Figur 1 Aktivitetsindikator for programnivået i Barnehageprogrammet

Barnehageprogrammet hadde ved avslutningen en samlet portefølje på 28 tildelinger på til sammen 88 millioner kroner. Av disse er 6 kartlegginger, inkludert kartleggingen som ledet til opprettelsen av Barnehageprogrammet («Fra beste til neste praksis»). Alle kartleggingene har ført til videre utviklingsarbeid både gjennom prosjekter i Barnehageprogrammet og internt i virksomhetene³.

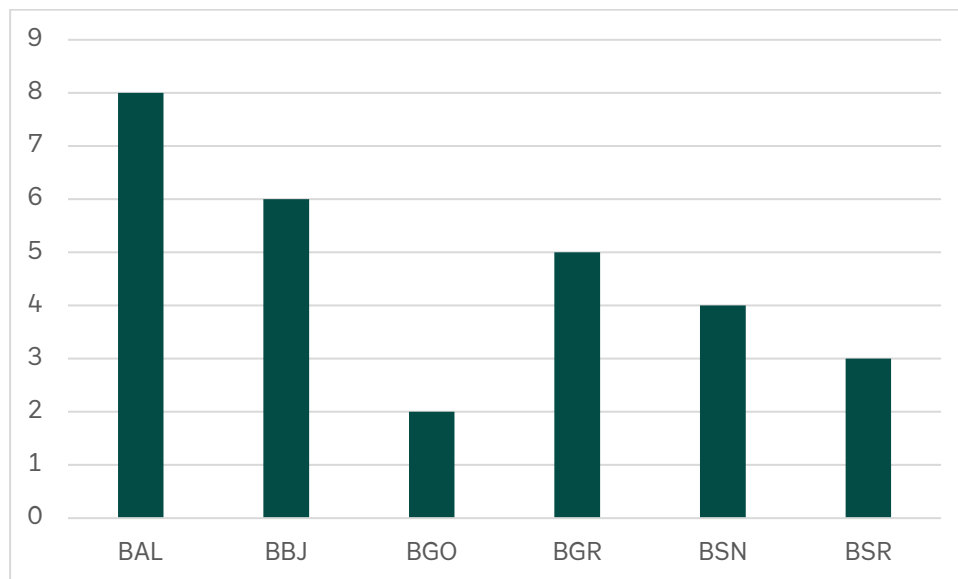
Figuren under viser prosjektaktiviteten målt i budsjett fordelt på virksomhetene (etter A-eier). Store samarbeidsprosjekter gir store utslag. Språksterk 1-6 bidrar til at Bydel Bjerke ligger langt høyere enn øvrige bydeler.



Figur 2 Tildelinger per bydel (etter A-eierskap)

³ Dette framgår av Delprogrammets gjennomgang av avsluttede tildelinger gjennomført våren 2022

Figuren under, som viser antall prosjekter framfor budsjett, gir et mer balansert bilde av utviklingsaktivitetene i bydelene.



Figur 3 Prosjekter i Barnehageprogrammet fordelt etter A-eier

Prosjekter i Barnehageprogrammet

Pedagogisk støttesystem i barnehagen
 Ambulant team
 Robotstøttet opplæring
 Motorikk-app
 Økt strukturkvalitet og systemforståelse 1
 Bærekraftig fellesskap
 Veiledningsgrupper og observasjon i barnehagen
 Fysisk aktivitet 0-6 år
 Foreldreveiledning
 Fra barnehagehverdag til skolehverdag

Felles plattform for økt inkludering
 Språk i familien
 Romsåsmodellen
 En mer inkluderende barnehage
 Økt strukturkvalitet og systemforståelse 2
 Språksterk 1-6
 Godt språk
 Barne- og familiehagen
 Digitalt barnehageløft
 Mangfoldskompetanse

Kartlegginger i Barnehageprogrammet

- Fra beste til neste praksis (Oxford Research 2018)
- Forstudie av kvalitet i fire utvalgte barnehager i Bydel Søndre Nordstrand (Oxford Research 2020)
- Rekruttering av barnehagelærere til levekårsutsatte områder (Oxford Research 2020)
- Helhetlig og likeverdig pedagogisk tilbud – behovsanalyse i de seks bydelene (Rambøll og Comte 2022)
- Helhetlig og likeverdig pedagogisk tilbud – kvantitativ analyse (NTNU Samfunnsforskning 2022)
- Kartlegging av fravær i barnehagen, Bydel Bjerke og Bydel Gamle Oslo (Utviklingsavdelingen Bydel Bjerke 2022)

5 Evaluering

Evalueringen er gjennomført av prosjektutviklere og programkontoret i Delprogram oppvekst og utdanning gjennom ulike metoder for datainnsamling i perioden februar til april 2024.

I februar 2024 ble det gjennomført en workshop med styringsgruppen av Barnehageprogrammet ledet av prosjektutviklere og programleder i delprogram oppvekst og utdanning. Fire barnehagesjefer og leder i PPT deltok. Temaene i workshopen var:

- Hva har Barnehageprogrammet bidratt til
- Hva har Barnehageprogrammet ikke fått til
- Suksesskriterier
- Hva har vært vanskelig
- Strukturelle hindringer

I perioden februar til mars 2024 ble det gjennomført individuelle intervjuer med ti prosjektledere i prosjekter i Barnehageprogrammets portefølje. Spørsmålene som ble stilt var:

- Hva har vært de viktigste resultatene i prosjektet så langt?
- Hva har vært suksesskriteriene for å oppnå disse resultatene?
- Hva har vært hindringer for å skape endring?
- Hva har du som prosjektleder lært? Ville du ha gjort noe annerledes hvis du skulle starte nå?

Det har også blitt gjennomført individuelle intervjuer med styringsgruppens representant fra PPT og medlemmer i kompetansegruppen.

Ettersom resultater fra prosjektene rapporteres både i årsrapporter og i prosjektenes sluttrapporter, er hovedfokus i denne rapporten resultater av Barnehageprogrammet som organisatorisk grep. Opprettelsen av Barnehageprogrammet skulle bidra til merverdi ut over finansiering av enkeltstående prosjekter: Styrke endringskapasitet og -kompetanse for ledere og deres ansatte, samt styrke fagkompetanse på feltet.

5.1 Hva har Barnehageprogrammet lyktes med?

I tillegg til gjennomføring av en rekke prosjekter med gode resultater som nå er implementert, framhever informantene fem forhold som de mener Barnehageprogrammet har lyktes med eller bidratt til:

- Mer kunnskap om hva som kjennetegner barnehagekvalitet i områder som kjennetegnes av store levekårsutfordringer og kulturelt og språklig mangfold, både i og utenfor deltakende virksomheter
- Økt kompetanse hos de ansatte
- Verdifulle samarbeidsarenaer på tvers av bydeler og med PPT og universitets- og høyskolesektoren (UH-sektoren)
- Utvikling av barnehageeierrollen
- Utvikling av profesjonsfellesskapet i barnehagene

Kunnskap om barnehagekvalitet i levekårsutsatte områder



Overordnet har Barnehageprogrammet avdekket mangler i den faglige “verktøykassa”. “Den norske barnehagen” drives i stor grad likt uavhengig av områdenes karakter og de særskilte behovene i barnegruppen. Informantene trekker særlig fram at de har fått større innsikt i forskningen på barnehagekvalitet, og økt forståelse kjennetegn på god kvalitet i barnehager i områder med store levekårsutfordringer og stort kulturelt og språklig mangfold.

Før opprettelsen av Barnehageprogrammet, var det lite oppmerksomhet rundt behov og utfordringer i barnehager med stort kulturelt og språklig mangfold samt levekårsutfordringer. Dette er det nå klare tegn til at er endret. I 2023 la Byrådsavdelingen for utdanning (UTD) frem en strategi for 2023-2030 med formål om å sikre høy kvalitet i alle kommunale barnehager. Veivalgene i strategien bygger blant annet på innsikt fra Barnehageprogrammet. Nylig gjennomførte også samme byrådsavdeling en byomfattende kartlegging av tilbudet til barn med særskilte behov, som bygger på en tilsvarende kartlegging i Barnehageprogrammet for bydelene som deltar i områdesatsingene⁴.

PPT, som er en støttefunksjon for barnehagene, har fått større kunnskap om behovene sett fra bydelenes og barnehagenes ståsted. Det bidrar til å øke kvaliteten i PPTs arbeid med kompetanseheving og organisasjonsutvikling i barnehagene. Det kommer blant annet til syne i prosjektene *En mer inkluderende barnehage* (implementert) og *Ambulant tem* (pågår).

Deltakelsen har ført til større forståelse for områdenes særlige behov og utfordringer også i forskningsmiljøene. En av representantene fra UH-sektoren trekker fram to eksempler på konkrete endringer som deltakelsen i kompetansegruppen har ført til:

⁴ Rambøll og Comte Bureau (2023) *Helhetlig og likeverdig pedagogisk tilbud*. Oslo: Delprogram oppvekst og utdanning

1. Bevissthet rundt skjevhet i rekrutteringen til profesjonsutdanningene og nye strategier for rekruttering
2. Levekårsproblematikk er tatt inn som et tema i barnehagelærerutdanningen

Samarbeidet i kompetansegruppen har ført til prosjekter der forskningsmiljøer og praksisfeltet samarbeider om å heve kvaliteten i barnehagene. Utover verdien dette medfører fra det enkelte prosjekt, påpeker flere av de intervjuede det positive i at det forskes på «våre» barnehager for å øke kunnskapen om kjennetegn på god barnehagekvalitet i levekårsutsatte områder.

Økt kompetanse hos de ansatte

Samtlige prosjektledere forteller at kompetanseheving har vært et sentralt og viktig resultat fra prosjektene. Det nevnes at prosjektene har ført til økt kompetanse om blant annet flerspråklighet, familiers behov og digital kompetanse hos ansatte i barnehagene, men også på tvers av tjenester.

Prosjektledere nevner at det i en travel barnehagehverdag vanligvis er manglende kapasitet til å tenke på endring og utvikling, men at prosjektet har gitt muligheten til å fokusere på kompetanseheving. Det nevnes også at deltakelse i prosjekt har bidratt til å løfte ansatte med lavest kompetanse.

PPT framhever at rådgiverne i PPT har lært mye om egne veiledningsferdigheter gjennom deltakelse i samarbeidsprosjekter i Barnehageprogrammet.

Deltakelse i Barnehageprogrammet har også bidratt til kompetanseheving i utviklingsarbeid som har bidratt til bedre struktur og økt systematikk i barnehagene. Barnehageprogrammet har gitt rom og økonomi til å prøve og feile og teste ut ulike ideer. Med prosjektfinansiering fra barnehageprogrammet har barnehagesjefene kunnet legge til rette for kulturendringer i barnehagene ved å involvere ansatte i endringsprosessene og drive lavrisiko uttesting av ideer utviklet i profesjonsfellesskapet. Bruk av prosjektmetodikk har bidratt til å strukturere utviklingsarbeidet, blant annet ved å mer systematisk identifisere behov og mulige løsninger.

Verdifulle samarbeidsarenaer

Møtearenaene i Barnehageprogrammet vurderes av respondentene å ha stor nytteverdi for deltakerne og direkte relevans for utviklingsarbeidet i barnehagene. Barnehagesjefene og PPT har møttes i styringsgruppen hvor de har “knadd” prosjektideer

i fellesskap. De har hatt en arena for faglige diskusjoner der deltakerne har en felles forståelse av de særlige utfordringene det innebærer å drive gode barnehager i områder med store levekårsutfordringer, og der det har vært rom for å være uenige.

Kompetansegruppen har vært en viktig arena for å øke kunnskapen om hva som kjennetegner høykvalitetsbarnehager i områder med store levekårsutfordringer og stort språklig og kulturelt mangfold. Kunnskapshevingen har gått begge veier; mens praksisfeltet har lært fra forskningen, har forskerne lært fra praksisfeltet. Dette siste forholdet var et mer overraskende funn, men har entydig blitt trukket frem som en kvalitet fra deltagerne fra FOU-sektoren. Evalueringen viser at deltakerne er enige om at barnehagene i disse områdene, med sitt særlige kompetansebehov, trenger en samarbeidsarena med forsknings- og utdanningssektoren. Forskerne kan bidra med kompetanseheving basert på tilgjengelig kunnskap, samt innhente mer kunnskap gjennom nye forskningsprosjekter. Som utdanningsinstitusjoner kan de også bidra til å gjøre utdanningene mer relevante for dem som senere skal arbeide i levekårsutsatte områder.

Med kompetansegruppen har Barnehageprogrammet etablert en arena for samarbeid mellom bydelene, PPT og UH-sektoren. Informantene opplever at tverrfagligheten i gruppen var nyttig, og at det var en likeverdig arena preget av åpenhet og nysgjerrighet, hvor det ble drøftet problemstillinger fra mange ulike perspektiver. Forskerne erfarer å ha bidratt til å heve kompetansen hos barnehageeierne innenfor de temaene som ble løftet inn i gruppen, herunder språkutvikling hos barn, kvalitetsutvikling, observasjonsverktøy og CLASS, innovasjon og implementering, og barnehagen som en institusjon. Dette bekreftes av barnehagesjefene. Forskerne opplevde også å lære mye fra øvrige deltakere, og at det var særlig nyttig å lære om hvordan det jobbes i praksisfeltet.

Gjennom deltakelse i kompetansegruppen fikk forskerne større forståelse for hva praktikerne vet om forskningsfeltet, og kunnskap om behovet for informasjon fra forskningen ut i disse bydelene spesielt, og barnehagene generelt. Deltakelsen i kompetansegruppen synliggjorde potensialet for at ulike forskningsmiljøer og praksisfeltet kan dra gjensidig nytte av hverandre, og på den måten bidra til å heve kvaliteten både på forskningen og barnehagetilbudet.

Alle forskerne som er intervjuet, mener at bydelene i Områdesatsingene har behov for en arena der de kan trekke veksler på forskningsmiljøene med utgangspunkt i de særlige behovene i disse bydelene. Også de øvrige bydelene i Oslo kunne hatt nytte av å være med i et slikt forum, men det er hensiktsmessig å skille ut disse bydelene særskilt da forskjellene er så store. Foreldregruppen og barna har andre behov, og det er derfor nødvendig og en viktig investering i tidlig innsats. Å ha en egen gruppe er også viktig for å skape mer politisk oppmerksomhet.

Representanter både fra PPT og bydel trekker fram at samarbeidet har ført til at PPT som tjeneste har kommet tettere på bydelen, og at dette har vært særlig viktig og nyttig, siden PPT er organisert i Utdanningsetaten.

Utvikling av barnehageeierrollen



Barnehageprogrammet har bidratt til økt kompetanse og økt erfaring med utviklingsarbeid både for barnehagene og barnehageeierne i bydelene. Dette har fått ringvirkninger også utover prosjektene. Deltakelse i Barnehageprogrammet har bidratt til å rette fokus mot kvaliteten i barnehagetilbudet, og satt i gang refleksjoner rundt hva kvalitet kan være og barnehageeiers rolle i denne kvalitetsutviklingen. Barnehageeierne og barnehagene har både hver for seg og sammen drøftet problemstillinger, og fått prøve og feile i uttesting av ulike ideer. PPT trekker fram at Barnehageprogrammet har bidratt til et skifte hos barnehageeierne der kvaliteten på det allmennpedagogiske tilbudet står mer i sentrum, og en forståelse for at gode barnehager for alle barn best oppnås ved å heve kvaliteten på det allmennpedagogiske arbeidet framfor å utvikle særtilbud.

Utvikling av profesjonsfellesskapene



Deltakelse på møtearenaene i Barnehageprogrammet har bidratt til å etablere et profesjonsfellesskap for barnehageeiere. Også i barnehagene, både enkeltvis og på tvers av bydelene, har programmet bidratt til utvikling av profesjonsfellesskapene. I prosjektene får barnehagene mulighet til å teste nye tiltak med lav risiko, og får oppfølging og støtte gjennom bruk av prosjektmetodikk og tilgang på prosjektlederkompetanse. Det har bidratt til å ufarliggjøre endringsarbeidet og skape en kultur for forbedringsarbeid blant de ansatte.

Flere prosjektledere opplever også at arbeidet med implementering av vellykkede tiltak har gitt viktig læring. Det trekkes frem at elementer fra prosjektene er blitt videreført, og at barnehagene gjennom deltakelse i prosjektene er blitt mer opptatt av å oppnå varige endringer. Det har med andre ord skjedd en profesjonalisering av utviklingsarbeidet som barnehagene har tatt med videre inn i nytt utviklingsarbeid.

5.1.1 Hva kunne Barnehageprogrammet lykkes mer med?

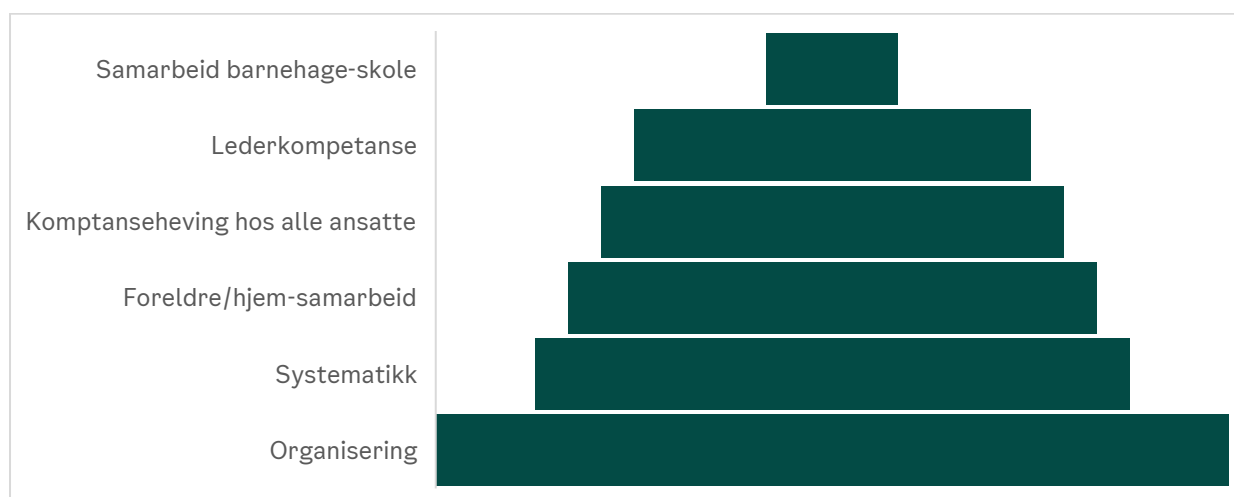
Informantene mener at Barnehageprogrammet kunne ha:

- Innfridd ambisjonene for flere av fokusområdene
- Lykkes bedre med implementering og skalering i den tidlige fasen av programmet

- Utfordret virksomhetene på å tenke mer innovativt rundt eksisterende strukturer på barnehagefeltet
- Samarbeidet enda tettere og med flere forskningsmiljøer
- Bidratt mer til tettere samarbeid i styringsstrukturen i kommunen

Resultater på fokusområdene

Av de seks fokusområdene, som ble besluttet i styringsgruppen, er det noen Barnehageprogrammet har jobbet mer med enn andre. Figuren under viser prosjektene kategorisert etter fokusområde.



Figur 4 Prosjektene kategorisert etter fokusområdene besluttet i styringsgruppen. Majoriteten av prosjektene har aktiviteter som hører inn under flere fokusområder og hvert prosjekt kan derfor være kategorisert under flere av fokusområdene

Barnehagesjefene framhever at ambisjonene under fokusområdet *organisering* om å utfordre strukturene i avtaleverket (turnus, vaktplaner) i barnehagene ikke ble innfridd. Organisering er likevel det fokusområdet det er jobbet mest med, men innenfor eksisterende rammer. Noen informanter mener det burde vært jobbet mer med foreldre-/hjemssamarbeid. Som figuren viser er dette fokusområdet berørt i mange av prosjektene, men bedre samarbeid med hjemmene har vært delmål snarere enn hovedmål. Det er også noen som trekker fram at det i mindre grad har vært jobbet med samarbeid mellom barnehage og skole. Det samsvarer med figuren over.

Implementering og skalering

Samtlige barnehagesjefer mener at de har fått økt kompetanse på utviklingsarbeid i barnehage, men flere nevner at de gjerne skulle hatt mer kompetanse om implementering, samt bedre planer og rammer for denne fasen av arbeidet. På dette området har utviklingen i Barnehageprogrammet fulgt utviklingen til «moderprogrammet» delprogram oppvekst og utdanning. Også der er erfaringen at flere av de tidligste prosjektene fikk vanskeligheter i overgangen til drift. På begge arenaene har disse erfaringene ført til læring, og blant de nyere prosjektene i Barnehageprogrammets portefølje er det jobbet med implementeringsplaner fra tidlig fase. Disse prosjektene ligger også an til betydelig høyere implementeringsgrad enn de tidlige prosjektene.

Barnehagesjefene og PPT mener også at Barnehageprogrammet ikke har lykket godt nok med skalering og spredning av avsluttede prosjekter. Det har vært fokus på å dele resultater og læring, og flere nye prosjekter har bygget på erfaring fra andre, men flere påpeker at det har skjedd lite skalering av ferdig prøvde modeller eller arbeidsmåter. Samtidig forteller andre informanter at prosjekter i én barnehage har fått ringvirkninger også i andre barnehager. Det kan skyldes at andre barnehager «shopper» fra prosjektene basert på egne behov framfor å «kopiere» hele modellen eller arbeidsmåten.

Flere av prosjektene i Barnehageprogrammets portefølje pågår fortsatt, og læring fra de tidlige prosjektene har ført til at det er gjort et større arbeid for å tilrettelegge for skalering og spredning i disse prosjektene. Språksterk 1-6 er eksempelvis nå etter en første fase med uttesting i 56 barnehager, blitt implementert i de fire Groruddalsbydelene.

Innovasjon



Sett samlet bidro Barnehageprogrammet til et faglig løft og at virksomhetene fikk innhentet ny kunnskap og testet ut nye modeller som det ellers hadde vært vanskelig å få til. Flere påpeker samtidig at noen av prosjektene var for like. Enkelte ser også i etterkant at det ble for lite kritiske diskusjoner ved behandlingen av enkelte søknader. Samtidig blir det framhevet at deltakelse i mindre innovative prosjekter kan bane vei for større endringer på sikt. Prosjektdeltakelse kan dermed ha to ulike funksjoner samtidig:

1. Uttesting av nye arbeidsmåter og tiltak
2. Organisasjonsutvikling og kulturbygging for å tilrettelegge for framtidig endringsarbeid

Potensial for enda mer samarbeid



I styringsgruppen er det flere som framhever at det hadde vært ønskelig med et enda bredere kontaktnett mot forskningsmiljøene for enda større bredde i samarbeidet mellom praksisfeltet og forskningen. Det er også et ubenyttet potensial i å samarbeid med forskermiljøene om evaluering i flere av prosjektene.

Lignende vurderinger kommer fra informanter blant forskerne. Gjennom deltakelse i kompetansegruppen har de erfart nytten ved å sparre på tvers av fagmiljøer, og de påpeker at det er et potensial for tettere samarbeid mellom forskningsinstitusjonene.

Tettere samarbeid i styringsstrukturen



I styringsgruppen forteller flere at avstanden til øverste administrative og politiske ledelse oppleves som lang. Byrådsavdeling for utdanning har blitt holdt informert om aktiviteter og læring i Barnehageprogrammet underveis, og Delprogram oppvekst og utdanning har bidratt til byrådsavdelingens arbeid med kvalitetsutvikling i barnehage gjennom blant annet fasilitering av workshop for barnehagesjefene og kobling mot forskningsfeltet. Byrådsavdelingene har også brukt arbeidet i Barnehageprogrammet i politikkutvikling. Barnehagesjefene etterlyser imidlertid endringer i styringsdialogen som gjenspeiler erfaringene fra programmet. De erfarer også at opparbeidet læring og erfaring i en viss grad «nulles ut» ved skifte av politisk flertall.

5.1.2 Suksesskriterier på programnivå

Samarbeid og relasjoner

Arbeidet har ført til at gode relasjoner har fått utvikle seg. Dette gjelder i Barnehageprogrammet, i prosjektene og mellom barnehagesjefene/PPT og UH-sektoren. Vi har bygget et nettverk, og samarbeidet på tvers. Barnehageprogrammet har lagt til rette for et fellesskap med kolleger som har samme funksjon i en annen virksomhet. Barnehagesjefene har fått sparringspartnere, og dette har gitt en trygghet, også i møte med byrådsavdelingen.

Oppstart og innsikt

Tidspunktet for oppstarten trekkes fram som viktig. Det var mye fokus på barnehagekvalitet både faglig og politisk, så timingen var god. Oppstarten, med en analytisk og strukturert tilnærming, er også et viktig suksesskriterium. Det ble gjennomført kartlegginger først, bygget eierskap og forankring, før vi satte i gang med prosjektutviklingen. Det har sikret at vi har jobbet kunnskapsbasert. Dialogmøtet, med ulike forskningsmiljøer, som ble utgangspunktet for kompetansegruppen, er helt sentralt.

Forankring og motivasjon

At barnehagesjefene og PPT forpliktet seg til å prioritere dette arbeidet var viktig, sammen med engasjerte barnehagestyrere og ansatte som har vært åpne for endringsarbeid, vist engasjement og vært motiverte.

Prosess-støtte og prosjektmidler

Det var et suksesskriterium at det gjennom delprogrammet ble ansatt en prosjektleder for Barnehageprogrammet som holdt i alle trådene, ledet prosesser og var en «kritisk venn». De økonomiske ressursene til prosjektene er selvsagt også et viktig suksesskriterium.

Rom for endring og utforskning

Åpenheten og mulighetsrommet som ble skapt, gjorde det mulig å diskutere ideer, justere og prøve ut noen av dem i prosjekter. Det har vært en åpenhet på hvor ting butter imot og om hva som ikke fungerer, noe som har bidratt til læring.

6 Hindringer

Informantene trekker fram flere hindringer for endringsarbeidet i barnehagene. I rapporten skiller vi mellom lokale hindringer som virksomhetene selv kan påvirke og strukturelle hindringer som krever aktiviteter på kommunalt eller statlig nivå.

6.1 Lokale hindringer

Informantene forteller om flere hindringer som virksomhetene i hvert fall delvis kan påvirke selv:

- Manglende kapasitet til endring
- Manglende prosjektmodenhet og prosjektkompetanse i virksomhetene
- Kunnskap om og tilgang til ulike systemer i barnehagene
- Utviklingsarbeid i en driftsorganisasjon
- Mangel på prosjektstøtte

Kapasitet til endring



Det er særlig tre forhold som påvirker barnehagenes kapasitet til å drive endringsarbeid:

- Sykefravær og turnover
- Mye tid brukt på administrative oppgaver
- Lite fellestid

Høyt sykefravær (også korona-relatert) og høy turnover begrenser mange barnehagers kapasitet til å drive endringsarbeid. Situasjonen medfører at det stadig er nye ansatte og vikarer som skal læres opp, og utviklingsarbeidet som gjøres mister kontinuitet når ansatte blir syke eller slutter.

Stor arbeidsmengde knyttet til administrasjon (bl.a. til oppfølging av sykefravær og rekruttering) tar mye tid, både for barnehageeier i bydel og den enkelte styrer. Det betyr at det er lite kapasitet til ledelse av utviklingsarbeid. I en hektisk hverdag må driften av barnehagen prioriteres, og det går utover muligheten til å holde seg faglig oppdatert og drive forbedringsarbeid. Mange opplever også at det er vanskelig å lede utviklingsprosesser fordi det krever tid, stort faglig engasjement og kompetanse på prosjektstyring.

De ansatte i barnehagene har lite fellestid, og det gjør det vanskelig å få tid til å forankre utviklingsarbeidet og motivere de ansatte for endring. Mange ansatte er engasjerte og motiverte, men det kan være vanskelig å få alle med på laget i endringsprosesser. Barnehagesjefene tror mer fellestid hadde gjort det mulig å involvere

de ansatte i større grad helt fra oppstarten, i prosessene med å identifisere behov og utvikle løsninger. Noen mener imidlertid at dagens tilgjengelige fellestid kunne vært brukt til dette, og at utfordringen dels handler om å tørre å revurdere hvordan personalmøter og fagdager brukes, og dels om å våge å involvere de ansatte i endringsprosessene.

Manglende prosjektmodenhet og -kompetanse



Flere prosjektledere trekker fram manglende prosjektmodenhet og prosjektkompetanse i virksomhetene som hindringer for å skape endringer. Noen opplever at det har vært mange prosjekter på gang, og at det er en prosjekttretthet i virksomhetene, som gjør det vanskelig å få med alle på et nytt prosjekt. At det er mange innsatser pågående samtidig, trekkes frem av en annen prosjektleder som en hindring i seg selv, da det oppleves utfordrende å skape sammenheng i innsatsene. Flere prosjektledere forteller at det også kan handle om at prosjekteier ikke har kapasitet til å følge opp prosjektet, og at det generelt er lav prosjektkompetanse i virksomhetene. Det handler ikke om ønske eller vilje, men kunnskapen om prosjektarbeid. En prosjektleder forteller at det har tatt lang tid for de involverte fra virksomhetene å forstå sin rolle i prosjektet. En tydelig beskrivelse av hva prosjekteierrollen innebærer er viktig.

Kunnskap om og tilgang til systemer



Prosjektlederne trekker også frem utfordringer knyttet til kunnskap om og tilgang på ulike systemer. Ulike systemer mellom bydelene og PPT/Utdanningsetaten gjør det blant annet tidkrevende å planlegge møter på tvers av virksomhetene. Det trekkes også frem at det er flere verktøy i Teams som ikke er blitt tilgjengeliggjort for ansatte i Oslo kommune. Det er heller ikke noen opplæring i prosessverktøy, og bruken av slike verktøy avhenger av den enkelte prosjektleder og dennes kjennskap og ferdigheter.

Utviklingsarbeid i driftsorganisasjoner



Prosjektutvikling i en driftsorganisasjon er krevende. Flere prosjektledere har trukket frem manglende tid til utviklingsarbeid i barnehagene som en vesentlig hindring. Barnehagehverdagen handler mye om oppgaver her og nå, som gjør det krevende å jobbe med ansattes perspektiver på endringer og langsiktig endringsarbeid.

Mangel på prosjektstøtte



Flere prosjektledere trakk frem viktigheten av prosjektstøtte for at prosjektet skal lykkes. Endringsarbeid er tungt, og prosjektledere trenger støtte fra prosjekteier og andre med prosjektfaglig kompetanse. Dette henger også tett sammen med forankring, som også ble trukket frem som en viktig suksessfaktor. Når det mangler forankring på ledelsesnivå og blant medarbeiderne er det en stor hindring for endring.

6.2 Strukturelle hindringer

Delprogram oppvekst og utdanning har i sitt mandat en føring om å dokumentere strukturelle hindringer. Vi forstår dette som hindringer som virksomhetene ikke råder over selv, men som involverer kommunalt og/eller statlig nivå. Etter evalueringen av Barnehageprogrammets første fase, ble det meldt tre strukturelle hindringer til eiergruppen i Områdesatsingene i delprogrammets årsrapport for 2022. Tabellen under gjengir innholdet derfra.

Hindring	Oppfølging
Mangel på barnehagefaglig utviklingsarena: Kompetansegruppen i Barnehageprogrammet har vist seg å dekke et behov for en faglig møteplass for bydeler i levekårsutsatte områder, PPT og FOU-miljøer for kompetanseutveksling og støtte til kvalitetsutvikling.	<i>Evalueringsrapport for Barnehageprogrammets to første år oversendes Byrådsavdeling for oppvekst og kunnskap med tilrådning om at det utredes hvordan de vellykkede elementene i programmet kan implementeres i en permanent form.</i>
Rekruttering av barnehageansatte: De seks bydelene har større vanskeligheter med å rekruttere, og lavere pedagogtetthet enn Oslos øvrige bydeler og landet ellers, og det er for få utdannede barnehagelærere til å innfri pedagognormen.	<i>Barnehageprogrammets rapport legges fram for Byrådsavdeling for oppvekst og kunnskap med tilrådning om at å utrede muligheter for å teste ut ulike modeller for å møte det lovfestede kompetansekravet i barnehagene.</i>
Samarbeidet mellom bydelene og Utdanningsetatene om overgangen fra barnehage til skole vanskeliggjøres av ulik organisering og mandat hos bl.a. styrere og rektorer.	<i>Barnehageprogrammets rapport legges fram for Byrådsavdeling for oppvekst og kunnskap med tilrådning om å vurdere samarbeidsstrukturen mellom bydelene og Utdanningsetaten.</i>

I intervjuene med medlemmer i styringsgruppen for Barnehageprogrammet og prosjektlederne framkommer det ytterligere fire strukturelle hindringer:

- Omfanget av føringer og strategier for barnehagesektoren
- Lovverk, rammer og organisering
- Tilgang på kompetanse
- Rammer for områdesatsingene

Omfanget av føringer og strategier for barnehagesektoren

Barnehagene får føringer fra flere hold. Noen er nasjonale, andre er kommunale og noen er bydelsspesifikke. Samtidig er barnehagene, også innad i den enkelte bydel, forskjellige og har forskjellige utviklingsbehov. Det er nødvendig, men utfordrende, for barnehageeier i bydel å sy føringer og strategier sammen slik at det blir en rød tråd for barnehagene. Det er også nødvendig å prioritere med utgangspunkt i behovet i den enkelte barnehage. Det er derfor et spenningsfelt mellom de lokale behovene og de kommunale og nasjonale føringene.

Lovverk, rammer og organisering

Barnehagesjefene forteller at de opplever strukturene som stramme, og at det er svært vanskelig å løfte noe «utradisjonelt» og innovativt inn i et trepartsmøte. Hver bydel er som en selvstendig kommune med sitt eget tillitsvalgapparat, og dermed er det også vanskelig å få til endringer og å utfordre strukturene og rammene på tvers av bydeler. Ubunden arbeidstid som arbeidsgiver har lite styringsrett over, det sterke ansattvernet i Oslo kommune, og spørsmålet om hvilke faggrupper vi bør ha i barnehagen, er spørsmål barnehagesjefene opplever som særlig utfordrende. I Oslo er barnehageeierrollen fordelt på flere nivåer. I likhet med andre kommuner er det en politisk barnehageeier, mens den administrative barnehageeierrollen er fordelt på to nivåer: Byrådsavdeling for utdanning og bydelene. Grenseoppgangen mellom de administrative barnehageeierrollene er uklar, og «barnehageeierskapet» utøves ulikt i bydelene.

PPT trekker fram organisering som en strukturell hindring. Som tjeneste har de ansvar for barnehagefeltet, men er organisert i UDE.

Blant prosjektlederne er det flere som trekker fram personvern og ulike lovverk i ulike tjenester, som en strukturell hindring for samarbeid mellom tjenester.

Tilgang på kompetanse

Profesjonskravene i pedagognormen er strenge, og det er vanskelig å rekruttere ansatte som oppfyller kravene. Rekrutteringsvanskene er større i bydelene i Områdesatsingene, men de gjenspeiler en generell mangel på personell med «rett» kompetanse. Barnehagesjefene erfarer dessuten at lave opptakskrav til barnehagelærerutdanningen påvirker kompetansenivået til de som utdannes, og at innholdet i barnehagelærerutdanningene er lite tilpasset barnehagehverdagen i levekårsutsatte områder. De ansatte i disse barnehagene skal bl.a. skape gode språkmiljøer for barnegrupper med mange ulike morsmål, og samarbeide med hjem på tvers av språklige og kulturelle barrierer. Det krever en annen kompetanse enn i en gjennomsnittlig norsk barnehage.

Barnehagesjefene ønsker handlingsrom til å stille andre kompetansekrav i rekrutteringen som de mener kunne hevet kvaliteten i tilbudet. De påpeker dessuten at mange som jobber i barnehagene har lite formell kompetanse, og framhever at «vi har de ansatte vi har» og at ansattvernet er sterkt. Det gir seg for eksempel utslag i at barnehagene har ansatte som har jobbet der lenge, men som ikke har tilfredsstillende språkferdigheter til å kunne bidra til et godt språkmiljø for barna. Kvalitetsheving gjennom til dels urealistiske krav ved nyansettelser er derfor et lite effektivt virkemiddel.

Rammer for områdesatsingene



Oppdelingen av områdesatsingene i tre geografiske områder med tilhørende økonomiske rammer nevnes av noen som en hindring i utviklingsarbeidet, fordi dette har påvirket prosjektutviklingen og samhandlingen på tvers av bydelene. Det er negativt fordi det er store likheter i barnegruppene og tjenestene på tvers av bydelene og mye å vinne på å samarbeide på tvers av bydelsgrensene.

7 Analyser og tilrådninger

I dette kapittelet sammenstiller vi funnene fra evalueringen i kapittel 4 med dokumentasjon fra det øvrige arbeidet i Barnehageprogrammet, og gir våre vurderinger av måloppnåelse og videre utviklingsbehov.

7.1 Måloppnåelse

Barnehageprogrammets overordnede mål var å bidra til utvikling av høykvalitetsbarnehager i levekårsutsatte områder gjennom å forbedre og utjevne kvaliteten i og mellom barnehager. Dette er vanskelig å måle siden Barnehageprogrammets bidrag kommer i tillegg til andre nasjonale, kommunale og lokale innsatser.

Basert på den samlede dokumentasjon fra Barnehageprogrammet, kan vi fastslå at Barnehageprogrammets bidrag har bestått i å:

- Styrke kapasiteten til utviklings- og endringsarbeid
- Styrke kompetansen på systematisk utviklingsarbeid basert på behovsanalyser, utvikling av løsningsalternativer og uttesting av en eller flere løsninger
- Synliggjøre behov og kvalitetsutfordringer i barnehager i levekårsutsatte områder
- Teste ut en struktur for samarbeid mellom praksis- og forskningsfeltet
- Fylle et kommunalt tomrom: bydelsovergripende arena for drøfting og erfaringsutveksling om felles problemstillinger i levekårsutsatte områder
- Etablere en felles møteplass for barnehagene og PPT
- Gjennomføre relevante prosjekter med potensial for oppskalering og spredning
- Synliggjøre og påpeke lokale og strukturelle hindringer for å drive høykvalitetsbarnehager i levekårsutsatte områder

7.2 Tilrådninger om videre arbeid

Avslutningen av Barnehageprogrammet innebærer at Delprogram oppvekst og utdanning ikke drifter samarbeidsarenaene gjennom å bidra til praktisk organisering og saksforberedelser. Prosjektene i Barnehageprogrammets portefølje inngår i delprogrammets samlede portefølje, og de pågående prosjektene vil få oppfølging og støtte på lik linje med andre pågående prosjekter i porteføljen.

Basert på det samlede arbeidet i Barnehageprogrammet, har styringsgruppen og deler av kompetansegruppen gitt sine individuelle synspunkter på hva som gjenstår i arbeidet

med å skape høykvalitetsbarnehager i levekårsutsatte områder⁵. Svarene kan oppsummeres i seks hovedområder:

- Inkluderende praksis
- Rammebetingelser
- Bemanning
- Medvirkning
- Samarbeid
- Kompetanse

I punktene under beskriver vi innholdet i styringsgruppens tilrådninger om videre utviklingsarbeid.

Inkluderende praksis



Underveis i Barnehageprogrammet ble det tydelig at barnehagene hadde behov for mer kompetanse på inkluderende praksis. Kartlegginger gjennomført i Barnehageprogrammet viste at omfanget av barn med særskilte behov var økende og betydelig større i disse bydelene sammenlignet med resten av Oslo.

Situasjonen er utfordrende av flere årsaker:

- Kapasiteten til støtteressursene i PPT og fagsenter eller tilsvarende på bydelsnivå holder ikke tritt med den økte forekomsten
- Denne barnegruppen trenger et godt barnehagetilbud for å forhindre skjevutvikling
- Nasjonalt utarbeidede kunnskapsgrunnlag og stortingsmeldinger peker på at barnas behov i størst mulig grad skal ivaretas innenfor det ordinære tilbudet fordi dette gir best resultat for barna

I Barnehageprogrammets portefølje er det flere prosjekter som prøver ut nye måter å organisere støtteressursene på, og tiltak for å heve kompetansen hos ansatte i barnehagene. Det er likevel mye som gjenstår før utfordringene er løst, og arbeidet med å styrke det ordinære barnehagetilbudet bør fortsette med stor kraft også i årene framover.

Styringsgruppen vurderer det som svært positivt at arbeidet som ble påbegynt med kartlegginger i bydelene omfattet av Områdesatsingene er tatt videre til kommunalt nivå, og at Byrådsavdeling for utdanning nylig har mottatt en rapport som kartlegger situasjonen for hele kommunen. I kommunens videre oppfølging er det likevel viktig å

⁵ Til avslutningsmarkeringen av Barnehageprogrammet i november 2023

merke seg at omfanget av barn med særskilte behov i stor grad følger omfanget av levekårsutfordringer. Et stort omfang barn med særskilte behov, sammen med språklig og kulturelt mangfold, gir en kompleksitet som gjør at situasjonen i våre bydeler trolig er mer utfordrende og alvorlig enn i øvrige bydeler.

Rammebetingelser og kontroll

Styringsgruppen etterlyser større forståelse hos politisk og administrativ ledelse på kommunalt og nasjonalt nivå for behovene til barn og familier i våre områder, og økonomiske rammer som gjør det mulig å ivareta dem. Tidlig innsats mot risikofaktorer begynner i barnehagen, og barnehagene i våre områder har et stort omfang av risikofaktorer i barnegruppene.

Rammer og innhold for barnehagene tilpasset den norske «gjennomsnittsbarnehagen», er ikke tilstrekkelige hvis målet er gode barnehager for alle barn, uavhengig av bosted og sosioøkonomi. Behovene i barnehagene i våre områder kan avvike stort fra gjennomsnittet, og styringsgruppen mener det er behov for å vurdere om felles føringer for hele barnehagefeltet i form av rammeplaner og oslostandarder er egnet for å heve kvaliteten i disse barnehagene.

Barnehageprogrammet ble opprettet fordi virksomhetene erkjente at gode barnehager kan være av stor betydning for livsutfallene for barn som vokser opp med levekårsutfordringer. Kartlegginger viste store kvalitetsforskjeller, både mellom barnehager og innad i den enkelte barnehage. Barnehagene er i liten grad underlagt kvalitetskontroll, og mangler tilgjengelige mål på resultatkvalitet. For store barnehageeiere er det krevende å overvåke kvaliteten. Flere av prosjektene i Barnehageprogrammet har avdekket at Oslostandardene ikke følges, og at ansvaret for implementering og kontroll ikke er avklart.

Barnehageeierrollen har få ressurser i kommunen, og bydelene må prioritere hvilke barnehager som skal følges tett opp. Barnehagesjefene ønsker en dialog med nasjonale og kommunale myndigheter om spenningsfeltet mellom å prioritere de svakeste barnehagene versus å drive utviklingsarbeid for alle barnehager. Velger man det siste, er erfaringen at barnehagene med lavest kvalitet ikke klarer å nyttiggjøre seg av utviklingsarbeidet og at kvalitetsforskjellene består eller øker.

Bemanning og bruk av personalressurser

Mangfoldige barnegrupper krever større voksentetthet, og styringsgruppen tilrår at Oslo kommune vurderer å permanent øke grunnbemanningen i barnehagene i de mest levekårsutsatte områdene.

Styringsgruppen tilrår også at kommunen går i dialog med ansattorganisasjonene, med sikte på å justere avtaleverket slik at det i større grad bidrar til økt tilstedeværelse på avdelingene når ansattbehovet er størst og gir tilstrekkelig fellestid for kvalitetsutvikling i profesjonsfellesskapet.

Rekruttering til barnehagene generelt og av barnehagelærere spesielt, er krevende for alle bydelene som har deltatt i Barnehageprogrammet. Høyt sykefravær og høy turnover binder opp lederressurser til administrative oppgaver og reduserer kvaliteten i barnehage tilbudet, fordi det går utover relasjonene mellom barn og voksne, og kontinuiteten og kapasiteten for utviklingsarbeid. Styringsgruppen mener det er behov for å undersøke årsakene nærmere, og vurdere tiltak på tvers av bydelene basert på denne innsikten.

Medvirkning

Styringsgruppen tilrår at kommunen i større grad sikrer medvirkning fra barna og hjemmene i utviklingen av barnehage tilbudet, for å sikre et tilbud som er tilpasset innbyggerne i våre områder.

Erfaringene fra prosjektarbeidet i Barnehageprogrammet viser at kvalitetsutvikling i barnehagene lykkes best der identifisering av behov og utvikling og utprøving av løsninger har skjedd i tett samarbeid med de ansatte i barnehagene. Styringsgruppen tilrår derfor at utvikling i barnehagene skjer nedenfra og opp, framfor ovenfra og ned.

Samarbeid

Samarbeid med hjemmene og mellom barnehage og skole var to av fokusområdene som styringsgruppen vedtok for Barnehageprogrammet.

Styringsgruppen vurderer at kvaliteten på foreldresamarbeidet i barnehagen er mindre synlig enn i skolen, fordi det er få formelle krav til foreldresamarbeid i barnehagene. Samarbeid med hjemmene skjer i stor grad uformelt gjennom samtaler i leverings- og hentesituasjoner, og kartleggingene har avdekket en systematisk skjevhet i samarbeidet mellom barnehager og hjem der barnehagene samarbeider tettest med de foresatte som har størst kjennskap til og føler seg mest hjemme på barnehagearenaen.

Som en universell tjeneste har barnehagens samarbeid med hjemmene også betydning for foreldrenes generelle oppfatning og tillit til oppveksttjenestene. Flere av barnehagesjefene uttrykker også at det er behov for et tettere samarbeid mellom barnehagene og helsestasjonen.

Styringsgruppen tilrår at samarbeidsarenaen for barnehagesjefene og PPT videreføres og tilføres ressurser for å opprettholde kvaliteten fra Barnehageprogrammet. Inntil videre har medlemmene i styringsgruppen avtalt å møtes fem ganger årlig for å dele status fra prosjekter og drøfte behov for prosjektutvikling og prinsipielle saker som er aktuelle for barnehagesektoren. Dette er nå under utprøving, men gruppen har til nå ikke klart å opprettholde ønsket møtefrekvens.

Tilgang på kompetanse



Både barnehagesjefene og PPT erfarer å ha fått stort utbytte av samarbeidet med UH-sektoren i kompetansegruppen og i enkeltprosjekter. Også forskerne i kompetansegruppen uttrykker at det er behov for å videreføre en arena som gir barnehagene i disse områdene tilgang på kompetanse fra universitets- og høyskolesektoren. UH-sektoren trenger samtidig på sin side å være tett på utviklingsarbeidet i barnehagene. Styringsgruppen tilrår derfor å videreføre en arena etter modell fra kompetansegruppen, men har også noen forslag til videreutvikling for å oppnå enda større effekter av samarbeidet.

Barnehagene har også behov for større tilgang på kompetanse blant de ansatte i barnehagene. Styringsgruppen tilrår at kompetansekravene i pedagognormen vurderes opp mot rekrutteringsutfordringene og kompetansebehovene i barnehager i levekårsutsatte områder. Det er også behov for å undersøke tiltak som kan heve kompetansen hos dem som allerede er ansatt og/eller virkemidler for å overføre ansatte som mangler tilstrekkelig kompetanse til andre kommunale tjenester.

Kompetanse er også viktig på styrernivå. Det er en felles tilbakemelding at administrasjon tar svært mye av styrernes tid, og at det er lite tid til å lede faglig utvikling i barnehagene. Innholdet i styrerrollen har endret seg over tid i takt med en profesjonalisering av barnehagesektoren, og utviklingsarbeid i barnehager i områder med store levekårsutfordringer er særlig krevende. Det stiller høye krav til kompetanse hos styrerne. Styringsgruppen tilrår en kartlegging av kompetansebehov hos styrerne, og utvikling av rekrutteringsstrategier, enten lokale eller kommunale, for å sikre god rekruttering til stillingene. Det er også behov for å undersøke hvordan barnehageeier bør følge opp den enkelte styrer for å best understøtte utviklingen av høykvalitetsbarnehager.

8 Avslutning

Gode barnehager er en sentral arena for å sikre sosial utjevning, og har derfor vært et satsingsområde for Delprogram oppvekst og utdanning. Gjennom prosjektene i Barnehageprogrammet har det blitt avdekket et utviklingsbehov i barnehagetilbudet i de mest levekårsutsatte områdene i Oslo kommune. Barnehageprogrammet har bidratt til ny innsikt og et styrket barnehagetilbud.

Både barnehageeiere, PPT og de ansatte i barnehagene må ha kjennskap til de særlige behovene i disse barnehagene, og det må foregå kontinuerlig kompetanseheving. Det trengs en arena og ressurser for å gi rom for et slikt arbeide. Utveksling av erfaring og læring, både i kommunal sektor og mellom praksis og forskningsfeltet er viktig for å oppnå disse målene. Det anbefales derfor å videreføre samarbeidsarenaene som Barnehageprogrammet har skapt.

9 Vedlegg

- Regnskap
- Barnehageprogrammets mandat
- Porteføljebeskrivelse
- Kartleggingene
- Barnehageprogrammet - sluttrapport fase 1