

Strategi for rekruttering

av førskolelærere

til barnehagen 2007-2011



KUNNSKAPSDEPARTEMENTET

Forord

Regjeringen har ambisiøse mål for barnehagene. Alle skal få plass innen rimelig tid, prisen skal være lav og kvaliteten høy. For å sikre kvaliteten på det pedagogiske tilbudet er det i barnehageloven fastsatt utdanningskrav for pedagogisk ledere og styrere. Førskolelærere har kunnskap om barns utvikling og læring, og deres kompetanse er viktig for å sikre et barnehagetilbud av høy kvalitet.

I Soria Moria-erklæringen sier regjeringspartiene at ”regjeringen vil ha en tiltaksplan for å øke antall førskolelærere i barnehagene, og opprettholde kravet om pedagogisk kompetanse blant ledelse og ansatte i barnehagene.”

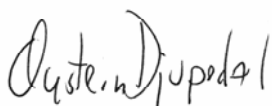
De siste årene har det vært en stor økning i antall barnehageplasser. I denne utbyggingsfasen er det en utfordring å skaffe nok førskolelærere til barnehagene. Denne strategien skal bidra til at mangelen på førskolelærere reduseres og at det vil bli lettere å rekruttere og beholde førskolelærere til barnehagen.

Forskrift for pedagogisk bemanning skal sikre barnehagen som pedagogisk virksomhet. Denne planen skal bidra til at normen overholdes og tallet på dispensasjoner bli så lavt som mulig. Normen stiller minimumskrav. Barnehager kan velge å ansette flere førskolelærere enn normen tilsier, og mange har erfaringer for at det gjør arbeidet med rekruttering av fagfolk lettere og bidrar til et godt faglig miljø.

I Kunnskapsdepartementets strategi for kompetanseutvikling 2007-2010 har vi lagt noen klare prioriteringer for kompetansetiltak som gjelder alle de ansatte, ikke bare førskolelærerne. Barnehagens personale består av flere yrkesgrupper – styrere, assistenter og førskolelærere. Alle trengs for å gi barna et godt pedagogisk tilbud, gi omsorg og trygghet og skape gode rammer for lek og utfoldelse.

Mange forhold har betydning for å rekruttere og beholde førskolelærere i barnehagen. Lønn og arbeidsmiljø er åpenbart viktige faktorer. Ansvar for dette ligger hos partene i arbeidslivet, og det viktigste arbeidet for å lykkes med rekrutteringen må gjøres lokalt.

I førskolealderen legges fundamentet for livslang læring. Barnehagene er derfor en sentral samfunnsinstitusjon, og de som arbeider der fortjener stor anerkjennelse for den jobben som gjøres. Å bidra til å skaffe kvalifisert personale til å ta vare på barna våre og ta deres nysgjerrighet og muligheter på alvor er en svært viktig oppgave. Jeg er derfor glad for at vi nå kan legge fram en strategi, og er sikker på at vi her tar nødvendige skritt for å løse problemet vi i dag har med å skaffe nok førskolelærere til barnehagene. Det vil være behov for å fylle på med nye tiltak i årene som kommer, og det vil være behov for et tett samarbeid og godt samspill mellom de ulike aktørene som deler ansvaret for barnehagene.



Kunnskapsminister

Innhold

Forord	1
Innhold	2
1. Innledning.....	3
1.1. Bakgrunn	3
1.2. Mål og målgruppe	5
2. Kunnskapsgrunnlag, status og utfordringer	6
2.1. Regionale forskjeller i tilgangen på kvalifisert personale.....	6
2.2. Framskriving av behovet for førskolelærere	7
2.3. Førskolelærerutdanningen.....	9
2.3.1. Kvalitet i førskolelærerutdanningen.....	9
2.3.2. Utdanningskapasitet og utdanningsvalg.....	10
2.2. Førskolelærernes yrkesaktivitet.....	12
2.3. Lønns- og arbeidsforhold for førskolelærere	14
2.3.1. Lønnsforhold	14
2.3.2. Arbeidsforhold	15
3. Valg av satsingsområder	17
3.1. Statlig innsats	17
3.2. Lokal og regional innsats i sektoren.....	19
4. Hovedaktører.....	21
5. Oppfølging av strategien	24
Referanser.....	25

1. Innledning

Gode barnehager er viktig for å sikre barn gode og trygge oppvekstvilkår. Regjeringen ønsker å medvirke til større helhet og sammenheng i utdanningssystemet. Regjeringen Stoltenberg II sine hovedmål for *Barnehageløftet* er full barnehagedekning, høy kvalitet og lav pris.

Lov 17. juni 2005 om barnehager (barnehageloven) og forskrift om rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver (rammeplanen), fastsatt 1. mars 2006, skal sikre at alle barn får et likeverdig barnehagetilbud av høy kvalitet. Personale med tilstrekkelig og oppdatert kunnskap om barn, barndom og barnehager, er en nødvendig forutsetning for å drive barnehager i tråd med føringer gitt i barnehageloven og rammeplanen.

Høsten 2006 varslet regjeringen i St.prp. nr. 1 (2006-2007) at man ville skaffe seg et bedre kunnskapsgrunnlag om rekruttering til og frafall fra førskolelæreryrket i barnehagene, samt behovet for førskolelærere i en full utbygd sektor. På grunnlag av denne kunnskapen er det nå utarbeidet en strategi for rekruttering av førskolelærere for 2007-2011.

Den sterke barnehageutbyggingen de siste årene, økt andel barn under tre år, lengre oppholdstid for barna og utvikling av innholdet i barnehagen har utløst et behov for et stort antall nye førskolelærere og annet kvalifisert personale i barnehagene.

Det er barnehageeier som har ansvaret for rekruttering, gode arbeidsvilkår og kompetanseutvikling. Staten har et overordnet sektoransvar og ansvar for dimensjonering av førskolelærerutdanningen. På bakgrunn av barnehagesektorens sterke vekst de siste årene, er det behov for særskilte tiltak for å rekruttere og beholde kompetent personale i barnehagene. Strategi for rekruttering av førskolelærere i barnehagen 2007–2011 er utarbeidet for å bidra til dette arbeidet. På bakgrunn av strategien og oppdatert kunnskap om utviklingen i sektoren, vil det fra departementet bli utarbeidet årlige tiltaksplaner.

1.1. Bakgrunn

I desember 2006 la Kunnskapsdepartementet fram St.meld. nr. 16 (2006-2007) ... *og ingen sto igjen. Tidlig innsats for livslang læring*. Stortingsmeldingen har spesielt fokus på betydningen av tidlig innsats for å utvikle et sosialt utjevnnende utdannings- og kompetansesystem til det beste for den enkelte og for samfunnet. Et godt barnehagetilbud har avgjørende betydning og er særlig fordelaktig for barn som har en forhøyet risiko for å oppleve mestringsproblemer i skolen. Barnehagen er en viktig arena for barns språkutvikling og for utvikling av sosial kompetanse. Personalets kompetanse er en av de viktigste faktorene for å kunne gi et barnehagetilbud med høy kvalitet.

Kunnskapsdepartementet har innhentet oppdatert kunnskap om rekrutteringen til og frafallet fra førskolelæreryrket til barnehagene og behovet for førskolelærere i en fullt utbygd sektor. Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring (NOVA) ved Lars Guldbrandsen har etter oppdrag fra departementet utarbeidet rapporten *Full dekning, også av førskolelærere?* (NOVA, 2007). Rapporten tar utgangspunkt i en database som omfatter alle førskolelærere og inneholder blant annet analyser om alderssammensetningen til førskolelærerne, overgang fra studier til yrkesdeltakelse, yrkesstabilitet, arbeidsmarkedet for førskolelærere og regionale forskjeller i tilgangen på førskolelærere. I tillegg har SSB på oppdrag fra Kunnskapsdepartementet gjennomført en oppdatert framskriving av behovet for førskolelærere fram til 2020 med framskrivingsmodellen LÆRERMOD, blant annet basert på rapporten fra NOVA.

Bestemmelser om barnehagens bemanning er gitt i barnehageloven og forskrift om pedagogisk bemanning av 16. desember 2005. Tidligere var det kun førskolelærere som kunne inneha stilling som styrer eller pedagogisk leder. Som det framgår av faktaboksen under, åpner dagens lov for at også andre med pedagogisk utdanning kan kvalifisere for arbeid som styrer i barnehagen. For stilling som pedagogisk leder kreves i tillegg videreutdanning i barnehagepedagogikk.

Lov 17. juni 2005 nr. 64 om barnehager

Kapittel V. Personalet

§ 17. Styrer

Barnehagen skal ha en forsvarlig pedagogisk og administrativ ledelse.

Barnehagen skal ha en daglig leder som har utdanning som førskolelærer eller annen høgskoleutdanning som gir barnefaglig og pedagogisk kompetanse.

Kommunen kan innvilge dispensasjon fra utdanningskravet etter andre ledd. Kommunens vedtak kan påklages til fylkesmannen.

Departementet gir nærmere forskrifter om dispensasjon fra utdanningskravet og om godkjenning av utenlandske utdanninger.

Merknader til andre ledd:

Det stilles krav om førskolelærerutdanning for styrer. I tillegg åpnes det for at også andre med høgskoleutdanning som gir barnefaglig og pedagogisk utdanning kan tilsettes som styrer. Av de utdanninger som i dag tilbys, er følgende utdanninger relevante for styrerstillingen:

Utdanning som allmennlærer

Utdanning som faglærer (fireårig faglærerutdanning i praktiske og estetiske fag og treårig faglærerutdanning som gir kompetanse for tilsetting fra 1. klassesetrinn)

Personer med annen treårig pedagogisk utdanning på høgskolenivå som har tatt videreutdanning i barnehagepedagogikk, og som dermed kan bli pedagogiske ledere etter § 18, bør også kunne bli styrere.

§ 18. Barnehagens øvrige personale

Pedagogiske ledere må ha utdanning som førskolelærer.

Likeverdig med førskolelærerutdanning er annen treårig pedagogisk utdanning på høgskolenivå med videreutdanning i barnehagepedagogikk.

Kommunen kan gi dispensasjon fra utdanningskravet i første ledd. Kommunens vedtak kan påklages til fylkesmannen.

Departementet gir forskrifter om dispensasjon, om godkjenning av utenlandske utdanninger og om unntak fra utdanningskravet for personale som arbeider i barnehagen på nattid.

Bemanningen må være tilstrekkelig til at personalet kan drive en tilfredsstillende pedagogisk virksomhet.

Departementet gir utfyllende forskrifter om pedagogisk bemanning.

Merknader til andre ledd:

Bestemmelsen likestiller annen treårig pedagogisk utdanning på høgskolenivå med videreutdanning i barnehagepedagogikk med førskolelærerutdanning. Av de utdanninger som i dag tilbys, er følgende utdanninger med tilleggsutdanning i barnehagepedagogikk relevante for stilling som pedagogisk leder:

Utdanning som allmennlærer

Utdanning som faglærer (fireårig faglærerutdanning i praktiske og estetiske fag og treårig faglærerutdanning som gir kompetanse for tilsetting fra 1. klassesetrinn)

Utdanning som spesialpedagog

Utdanning som barnevernspedagog

Person med en av ovennevnte utdanninger som har hovedfag/mastergrad i barnehagepedagogikk eller førskolepedagogikk, kan få stilling som pedagogisk leder uten tilleggsutdanning i barnehagepedagogikk.

Forskrift om pedagogisk bemanning av 16. desember 2005

§ 1. Norm for pedagogisk bemanning

Det skal være minimum én pedagogisk leder per 14-18 barn når barna er over tre år og én pedagogisk leder per 7-9 barn når barna er under tre år og barnas daglige oppholdstid er over seks timer. I barnehager der barna har kortere oppholdstid per dag, kan barnetallet økes noe per pedagogisk leder.

1.2. Mål og målgruppe

Formålet med strategien er å bidra til å sikre et likeverdig barnehagetilbud av god kvalitet.

Hovedmålene i strategien er å:

- sikre rekruttering av førskolelærere/pedagoger i henhold til pedagognormen
- bidra til at dagens førskolelærere/pedagoger blir værende i barnehagene
- bidra til å få førskolelærere som arbeider i andre sektorer til barnehagene.

Målgruppene er ungdom som skal velge utdanning, studenter som har begynt på førskolelærerutdanning, førskolelærere og andre med pedagogisk utdanning som jobber i barnehage og førskolelærere som har valgt å gå over i andre yrker. Innenfor disse målgruppene fokuseres det særskilt på rekruttering og stabilitet for menn, minoritetsspråklige og seniorer. I barnehager med samiske barn er det behov for personale med samiskspråklig kompetanse.

2. Kunnskapsgrunnlag, status og utfordringer

2.1. Regionale forskjeller i tilgangen på kvalifisert personale

Barnehagesektoren har de siste årene vært i sterk vekst. Tall fra KOSTRA viser at det ved utgangen av 2006 var om lag 235 000 barn som hadde tilbud om en plass i ordinær barnehage eller familiebarnehage. Siden barnehageforliket ble inngått i 2003, har 30 000¹ flere barn fått barnehageplass. Nesten 70 pst. av de nye barna som fikk barnehageplass i denne perioden var under tre år, og det har vært stor overgang fra deltidsplasser til heltidsplasser i samme periode. Den sterke veksten i antall plasser og disse strukturelle endringene har ført til et økt behov for førskolelærere i barnehagesektoren.

Ved utgangen av 2006 var det om lag 70 000 ansatte som utførte i underkant av 54 900 årsverk i barnehagesektoren. Av disse har om lag 25 000 utdanning som førskolelærer eller annen pedagogisk utdanning. Om lag 6 200 ansatte har barne- og ungdomsarbeiderfag. Siden barnehageforliket ble inngått i 2003, har sektoren hatt en vekst på over 11 000 ansatte. Av disse var om lag 4 200 styrere eller pedagogiske ledere. Dette utgjør 22 pst. av den totale veksten.

Andelen av de ansatte med førskolelærerutdanning har holdt seg stabil på om lag 33 pst. de siste årene. OECD peker i rapporten *Starting Strong II - Early Childhood Education and Care (2006)* på at denne andelen er relativt lav sammenlignet med enkelte av våre nærmeste naboland. I Sverige er andelen pedagoger i barnehagene på 51 pst., og i Danmark er andelen på 60 pst. Disse to landene har høyest pedagogtetthet i Europa. Finland er på om lag samme nivå som Norge, med ca. 30 pst. pedagoger i barnehagene.

Tabell 1. Antall ansatte i barnehagene 2003 til 2006

	2003	2004	2005	2006
Ansatte i alt	58 422	60 470	64 728	69 655
Styrere	5 768	5 871	5 934	6 179
Pedagogiske ledere	12 320	13 193	14 715	16 155
Assistenter	28 889	30 427	32 676	35 911
Tospråklige assistenter	1 231	878	1 015	911
Annet personale	5 218	5 363	5 639	5 620
Annet lønnet hjelp (vaktmestere, rengjøring osv.)	4 996	4 738	4 749	4 882
Andel pedagogiske ledere og styrere uten godkjent utdanning	8,9 %	10,7 %	10,9 %	13,1 %

Kilde: Barnehagestatistikk fra Statistisk Sentralbyrå.

Det har vært en økning i andelen styrere og pedagogiske ledere som arbeider i barnehager uten godkjent utdanning, fra 10,9 pst. i 2005 til 13,1 pst. i 2006. Det er en økning fra 2 244 personer i 2005 til 2 932 personer i 2006. I forhold til den forventede utbyggingstakten, vil mangelen på pedagogiske ledere og styrere trolig øke i løpet av 2007.

¹ Dersom måltallet i budsjettet for 2007 nås, vil 52 900 flere barn ha fått plass i ordinær barnehage eller familiebarnehage siden barnehageforliket ble inngått i 2003.

Det er store regionale forskjeller bak de nasjonale tallene. I fylker som Sogn og Fjordane, Hedmark og Nord-Trøndelag har det vært en nedgang i andelen styrere og pedagogiske ledere uten godkjent utdanning det siste året. I Oslo og Akershus er det imidlertid store problemer med å rekruttere nok førskolelærere til barnehagene. Her steg andelen styrere og pedagogiske ledere uten godkjent utdanning fra henholdsvis 18 og 17 pst. i 2005 til henholdsvis 21,8 og 22,1 pst. i 2006. I tillegg er det her behov for en ytterligere utbygging av barnehageplasser for å nå regjeringens mål om full barnehagedekning. I rapporten fra NOVA (2007) pekes det på at Oslo-regionen står overfor en mangel på førskolelærere som neppe kan løses på kort sikt. I følge rapporten har det i Oslo og Akershus i tidsrommet mellom 2000 og 2005, vært en nettoovergang av førskolelærere fra andre yrker til barnehager. Men verken dette eller økt rekruttering av nyutdannede til barnehagene ser ut til å kunne løse førskolelærermangelen på kort sikt i hovedstadsområdet.

Agderforskning gjennomfører på oppdrag fra Kunnskapsdepartementet en kartlegging av styrere og pedagogiske ledere i barnehagen uten godkjent utdanning. Undersøkelsen vil bygge videre på undersøkelsen fra 2002 *Dispensasjoner i barnehager – problem eller løsning?* som Agderforskning gjorde på oppdrag fra BFD og KS. Resultatene fra undersøkelsen vil foreligge i august.

Oppsummering

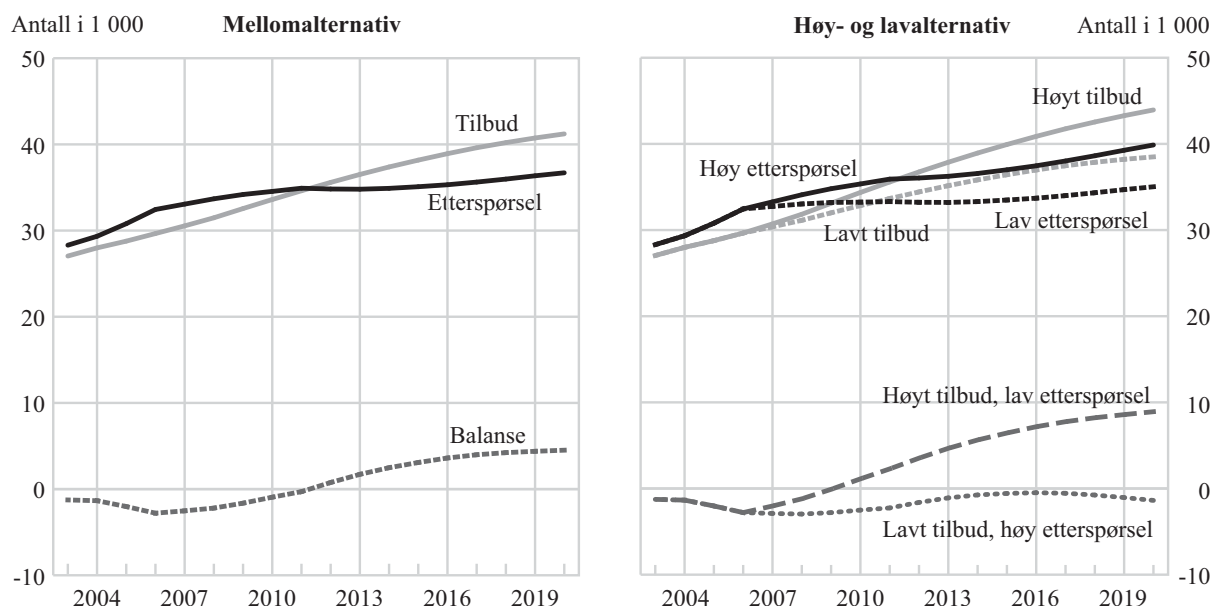
Den rekordstore veksten i antall barnehageplasser, særlig for barn under tre år, gjør at behovet for førskolelærere har økt svært raskt de siste årene. Den forventede utbyggingstakten medfører at mangelen på førskolelærere vil øke ytterligere fram til full barnehagedekning er nådd. De regionale forskjellene er forsterket i løpet av utbyggingsperioden etter 2003. Strategien skal imøtekomme de nasjonale rekrutteringsutfordringene samtidig som det er behov for et særskilt fokus på pressområdene. Departementet vil følge utviklingen nøye og iverksette særskilte tiltak rettet mot områder hvor mangelen på førskolelærere er størst.

2.2. Framskriving av behovet for førskolelærere

På oppdrag fra Kunnskapsdepartementet har SSB gjennomført nye beregninger av behovet for førskolelærere fram til 2020. SSB har brukt framskrivingsmodellen LÆRERMOD. Framskrivingene må ikke tolkes som *prognoser* for framtidig dekning av førskolelærere, men en illustrasjon på hva som kan skje i arbeidsmarkedet under gitte forutsetninger. SSB skisserer tre alternativer hvor det er lagt til grunn ulike forutsetninger som påvirker tilbud og etterspørsel etter førskolelærere. For nærmere informasjon om grunnlaget for framskrivingene vises det til rapporten fra SSB som er tilgjengelig på Kunnskapsdepartementet sider på regjering.no.

De tre alternativene er illustrert som mellom-, høy- og lavalternativet i figur 1.

Figur 1. Tilbud, etterspørsel og balanse for førskolelærere framskrevet for perioden 2003-2020, ifølge nye sett av forutsetninger fra og med 2007 og kalibrert for historisk utvikling 2003-2006



Mellomalternativet

Med de forutsetningene som legges til grunn for mellomalternativet vil det være balanse mellom tilbud og etterspørsel i 2011 og et overskudd på om lag 4 500 årsverk i 2020.² Disse beregningene bygger på forutsetninger om at tilstrømningen til studiet og opptakskapasiteten fortsetter som i 2006, at gjennomføringen ligger på et gjennomsnitt for de siste 10-15 årene og at frafallet fra studiet til yrket også er relativt beskjedent. Det forutsettes videre at dekningsgraden for barn med barnehageplass øker til 86 pst.

Høy- og lavalternativet

Med de forutsetningene som legges til grunn for høyalternativet vil dagens mangel på førskolelærere dekkes i 2009, og det vil bli et overskudd på nesten 9 000 årsverk i 2020.³ Disse beregningene er basert på forutsetninger om høyt tilbud av førskolelærere og lav etterspørsel. Det forutsettes at tilstrømningen til studiet og opptakskapasiteten fortsetter som i 2006, at gjennomføringen på førskolelærerstudiet ligger på et høyere nivå enn de siste 10-15 årene og et svært begrenset frafall i overgangen fra førskolelærerstudiet til yrket. Samlet forutsettes det at antall kandidater til førskolelærermarkedet ligger på 75 pst. av studentopptaket. Lav etterspørsel betyr her at dekningsgraden for barn med barnehageplass forutsettes å være på samme nivå som i 2006, det vil si om lag 80 pst..

Med de forutsetningene som legges til grunn for lavalternativet er ikke tilbudet av førskolelærere høyt nok til å komme i balanse i framskrivingsperioden.⁴ Mangelen på førskolelærere holdes imidlertid på lavere nivå enn i dag. Disse beregningene er basert på forutsetninger om lavt tilbud av førskolelærere kombinert med høy etterspørsel. Det forutsettes at bare 55 pst. av studentopptaket på 2006-nivå begynner i barnehagen og blir der. Samtidig legges det til grunn at det er høy etterspørsel etter førskolelærere fordi det forutsettes at barnehagedekningen vil stige til 89 pst i perioden 2006-2011. Videre forutsettes det at

² Jf. venstre diagram i figur 1.

³ Jf. kurvene for høyt tilbud og lav etterspørsel (høyre diagram i figur 1).

⁴ Jf. kurvene for lavt tilbud og høy etterspørsel (høyre diagram i figur 1).

veksten i etterspørselen etter førskolelærere vil fortsette i perioden 2011-2020, det er derfor lagt inn en forventning om 1 pst. økning i andelen førskolelærere i barnehagen per år.

Oppsummering

Tidligere beregninger med LÆRERMOD har konkludert med at utdanningskapasiteten har vært tilstrekkelig høy til å gi et overskudd av førskolelærere på nasjonalt nivå innen få år. Dette bildet er ikke like entydig nå, selv om to av kombinasjonene av forutsetninger gir en balanse etter noen år og overskudd ved slutten av framskrivingsperioden. Den minst optimistiske beregningen gir en moderat underdekning av førskolelærere, også på lang sikt.

Det er ikke mulig å fastslå sikkert hvilke forutsetninger som er mest sannsynlige. Det er mange variabler som påvirker tilbud og etterspørsel på arbeidsmarkedet og det vil alltid være vanskelig å forutse menneskers framtidige valg.

Et viktig moment som modellen ikke tar hensyn til, er immobilitet i arbeidsstyrken. Selv om det tilsynelatende er nok førskolelærere til å dekke etterspørselen om fem år, betyr ikke dette nødvendigvis at førskolelærerne ønsker å flytte til de stedene hvor behovet er størst. Det er derfor ikke mulig å utelukke at de store regionale forskjellene når det gjelder førskolelærerdekning vil vedvare. Enkelte kommuner kan dermed velge å ha flere pedagoger enn minimumsnormen tilsier, mens andre kommuner fortsatt vil ha problemer med å oppfylle normen.

Strategien og de årlige tiltaksplanene skal bidra til at utviklingen går i retning av at behovet for førskolelærere dekkes. En eventuell økning av utdanningskapasiteten i førskolelærerutdanningen vil være et tiltak som kan bedre situasjonen på lang sikt. Med utgangspunkt i SSBs oppdaterte beregninger i LÆRERMOD, vil en eventuell økning i studiekapasitet utover dagens nivå på sikt kunne bidra til å øke andelen førskolelærere utover dagens norm.

2.3. Førskolelærerutdanningen

2.3.1. Kvalitet i førskolelærerutdanningen

Institusjonene som tilbyr førskolelærerutdanning skal gi undervising og veiledning av tilfredsstillende kvalitet og sikre studentgjennomstrømning. Førskolelærerutdanningen er en profesjonsutdanning, og det er viktig at studiet oppleves som relevant i forhold til arbeidet i barnehagen.

De siste årene har det skjedd store endringer i barnehagesektoren som følge av ny barnehagelov, ny rammeplan, økt utbygging og store omlegginger av høyere utdanning som følge av kvalitetsreformen. Dette har også innvirkning på førskolelærerutdanningen. Denne utdanningen er i dag treårig og har en rammeplan som gir overordnede føringer for innholdet i utdanningen. Rammeplan for førskolelærerutdanning ble revidert i 2003 og ga universitet og høyskoler større frihet til å velge vektingen mellom fagene og organisering av utdanningen. Det kan derfor være store forskjeller på førskolelærerutdanningen ved de ulike institusjonene.

Samsvar mellom utdanning og yrke er en viktig faktor for å rekruttere førskolelærerne til å jobbe i barnehagen. Norgesnettrådets evaluering av førskole-, allmennlærer- og praktisk-pedagogisk utdanning fra 2002 viste at det er store utfordringer i forholdet mellom den praktiske og den teoretiske delen av utdanningen. I departementets retningslinjer for avtalen

om praksisopplæring (øvingslæreravtalen) vektlegges det at studentene må få innblikk i og ta del i arbeidet med å virkeliggjøre lærerplanens intensjoner i barnehage- og skolehverdagen. Hele institusjonen skal framstå som øvingsarena for studentene og sørge for at studentene får en realistisk oppfatning av dagens barnehage og skole.

Både kvaliteten i utdanningen og samsvaret mellom utdanningen og yrket er av stor betydning for rekruttering av førskolelærere til barnehagene. På bakgrunn av dette og endringene i sektoren nevnt ovenfor, har Kunnskapsdepartementet besluttet å gjennomføre en evaluering av førskolelærerutdanningen i 2008. Evalueringen vil kunne avdekke om de ulike modellene for førskolelærerutdanning både oppfyller de faglige kravene og den yrkesnærheten som er nødvendig og ønskelig. Kunnskapsdepartementet har også satt ut et oppdrag hvor man skal kartlegge praksisopplæringen i lærerutdanningene og belyse hvordan praksisopplæringen i førskolelærerutdanning gjennomføres og hvordan øvingslæreravtalen fungerer.

2.3.2. Utdanningskapasitet og utdanningsvalg

Utdanningskapasitet for førskolelærerutdanningen har variert de siste 15 årene. Tabell 2 viser opptak til og gjennomføring av førskolelærerstudiet i denne perioden. Tabellen er basert på en tidsserie for uteksaminerte kandidater fra førskolelærerstudiet (NOVA 2007).

Tabell 2. Registrert studentopptak, uteksaminerte kandidater og fullføringsandeler for studentkullene som startet utdanningen i 1992-2006

År for opptak	Registrerte studenter	Antall kandidater 3 år etter	Andel fullført
1992	1891	1358	0,72
1993	2310	1805	0,78
1994	2248	2065	0,92
1995	2710	2038	0,75
1996	3045	2364	0,78
1997	3198	2489	0,78
1998	3038	2079	0,68
1999	2099	1476	0,70
2000	1829	1282	0,70
2001	1887	1300	0,69
2002	1658	1229	0,74
2003	1915	1279	0,67
2004	1943		
2005	2091		
2006	2361		

Kilder: SSB, DBH og NOVA (2007)

Tabellen viser at studentopptaket mot slutten av 1990-tallet lå på et høyere nivå enn i dag. Dette henger blant annet sammen med behovet for flere førskolelærere i oppfølgingen av Reform 97. Fra 1997 og til 2002 gikk søkingen til studiet ned. Som følge av dette, var det også en nedgang i opptakstallene. Siden 2002 har denne nedgangen snudd, og tall fra Samordna opptak viser at søkingen til førskolelærerutdanningen fortsetter å øke. Fra 2004 til 2005 gikk tallet på søkere opp med 32,1 pst. Fra 2005 til 2006 har søkingen økt med ytterligere 6,8 pst. Samtidig har antallet registrerte studenter som har møtt til studiet, steget fra 1 943 studenter i 2004 til 2 361 i 2006. I 2006 ble det totalt tatt opp 126 flere studenter enn antall utlyste studieplasser på førskolelærerutdanningen. Denne økningen skyldes blant annet

at noen universitet og høyskoler har valgt å omdisponere studieplasser til førskolelærerutdanningen innenfor eksisterende rammer. I tillegg ble det opprettet 80 nye studieplasser i 2006. Disse er videreført i 2007. Samlet vil dette sannsynligvis medføre at antallet uteksaminerte førskolelærere øker de nærmeste årene.

Kunnskapsdepartementet gikk bort fra å stille aktivitetskrav til førskolelærer- og allmennlærerutdanningen i 2004. Kunnskapsdepartementet har imidlertid i styringsdokumentene til universitet og høyskoler forutsatt at opptakskapasiteten til lærerutdanningene samlet skal holdes på samme nivå som tidligere.

Det ble i 2006 etablert en ettårig nettbasert videreutdanning i barnehagepedagogikk for personer med annen treårig pedagogisk utdanning som ønsker kompetanse som pedagogisk leder i barnehage. Det ble opprettet totalt 80 studieplasser til dette ved Universitetet i Stavanger og ved Høgskolen i Telemark. Høgskolen i Oslo har startet opp tilsvarende utdanning med 35 studenter i 2007 og tar sikte på ytterligere kull med oppstart høsten 2007. Utdanningen er på 60 studiepoeng og er basert på et deltids nettstudium kombinert med samlinger. Det er lagt opp til to atskilte studieenheter i småbarnspedagogikk (30 studiepoeng) og et nytt tilrettelagt studium i barnehagepedagogikk (30 studiepoeng). Det siste tilbudet vil først komme i gang i studieåret 2007-08. Universiteter og høyskoler har gitt tilbakemelding om at det er stor etterspørsel etter det nye studietilbudet. Søknadsmengden er langt større enn det institusjonene har kapasitet til å ta inn, selv om tilbudet allerede er utvidet ut over det planlagte opptaket. Det er om lag 2 000 personer som har annen pedagogisk utdanning enn førskolelærerutdanning på tre år eller mer som i dag arbeider i barnehagesektoren.

Assistenten og barne- og ungdomsarbeidere er en viktig målgruppe for å rekruttere til førskolelærerutdanningen. Assistenten som begynner på førskolelærerutdanningen er ofte svært motiverte, og gjennomfører studiet med gode resultater. Over 40 pst. av de som arbeider som førskolelærere eller styrer uten godkjent utdanning, kunne tenke seg å ta førskolelærerutdanning dersom studietilbudene ble tilrettelagt for det (Halvorsen og Magnussen 2002). Det kreves normalt generell studiekompetanse for å bli tatt opp på førskolelærerutdanningen. Universitets- og høyskoleloven gir også mulighet til å ta opp studenter på bakgrunn av vurdering av realkompetanse.

Samisk høgskole i Kautokeino er den eneste høgskolen som utdanner førskolelærere med samiskspråklig kompetanse. Samisk høgskole har enkelte år ikke hatt stort nok søkergrunnlag til å igangsette førskolelærerstudiet. En av årsakene er mangel på studiekompetanse hos søkerne. Samisk høgskole arbeider med ulike strategier for å møte behovet om generell studiekompetanse, og i tillegg vurderes ulike modeller for desentraliserte opplegg for førskolelærerutdanning og ulike etterutdanningstilbud.

I rapporten fra NOVA (2007) trekkes det fram at drøyt halvparten av førskolelærerne er registrert med en eller annen form for tilleggsutdanning. Førskolelærere som videreutdanner seg, tar først og fremst tilleggsutdanning på det samme nivå som de allerede befinner seg. Bare 1,5 pst. har tatt utdanning på master- eller hovedfagsnivå. Den utdanningstype som dominerer, er det som kalles uspesifisert videreutdanning for lærere og førskolelærere, mens spesialpedagogikk er den nest største enkeltutdanning. Særlig de som utdannet seg som førskolelærere på 1970- og 1980-tallet har vært aktive med å skaffe seg tilleggsutdanning.

Oppsummering

Veksten i antallet styrere og pedagogiske ledere som arbeider uten godkjent utdanning gir grunnlag for å vurdere om utdanningskapasiteten er høy nok for å imøtekomme behovene for nye førskolelærere. I vurdering av utdanningskapasiteten må det tas med i betraktning at det ordinære profesjonsstudiet tar minimum tre år. En utvidelse av studiekapasiteten vil dermed ikke ha innvirkning på rekrutteringssituasjonen på kort sikt. Personer med treårig pedagogisk utdanning som tar videreutdanning i barnehagepedagogikk, vil være formelt kvalifisert til stilling som pedagogisk leder i løpet av ett års studium.

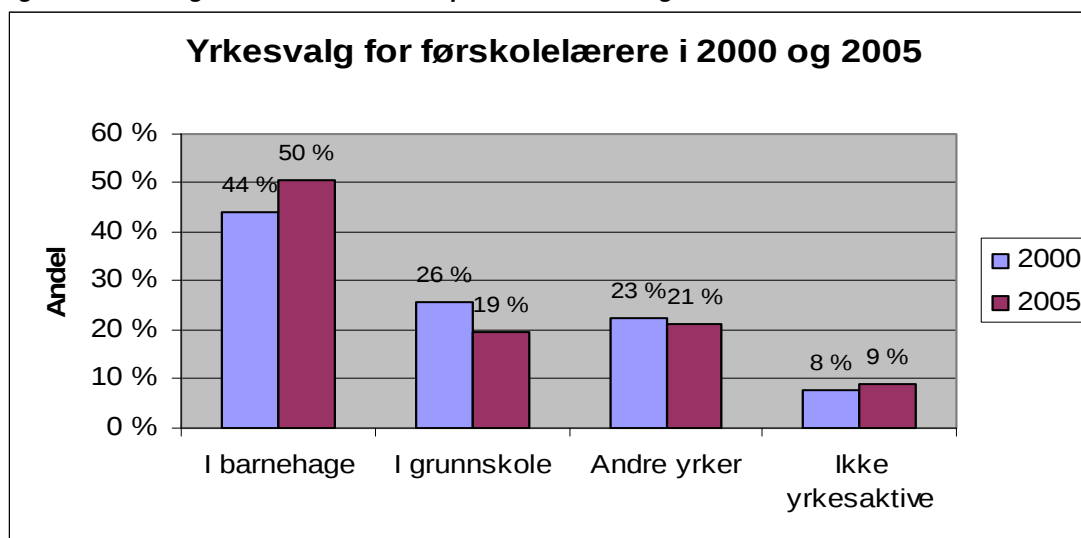
Evalueringen av førskolelærerutdanningen vil kunne vise mulige årsaker til at gjennomføringsgraden på førskolelærerutdanningen har gått ned de siste årene. I forberedelse til evalueringen bør høgskolene gjennomføre en kartlegging av årsakene til frafall blant studentene. På bakgrunn av dette, vil det vurderes hvordan gjennomføringsgraden kan økes og frafallet fra førskolelærerstudiet minimeres.

2.2. Førskolelærernes yrkesaktivitet

I rapporten fra NOVA (2007) framkommer det at veksten i antall førskolelærere i sektoren har vært på nesten 10 000 personer fra 2000 til 2005. Totalt var det i 2005 vel 37 000 personer i yrkesaktiv alder med utdannelse som førskolelærer. Av disse arbeidet om lag 18 700 i barnehage. Storparten av førskolelærerne som ikke arbeider i barnehage, er ansatt i undervisningssektoren, helse- og omsorgssektoren eller i administrasjon av slik tjenesteyting. Om lag 7 200 førskolelærere arbeidet i grunnskolen.

Veksten av førskolelærere i perioden 2000 til 2005 har i stor grad blitt kanalisert inn i barnehagene. Andelen førskolelærere som arbeider i barnehagene steg med 6 prosentpoeng fra 2000 til 2005. I samme periode begynte nesten 70 pst. av de nyutdannede førskolelærerne å arbeide i barnehage, mens kun 7 pst. begynte å arbeide i grunnskolen. Grunnskolen har dermed tiltrukket seg en betydelig mindre andel av de nyutdannede enn tidligere, mens barnehagene har kunnet dra nytte av en stadig økende andel av de nye førskolelærerne. Det er tidligere pekt på at utdanningskapasiteten har gått ned etter år 2000, uten at dette har medført en tilsvarende reduksjon i antall nye førskolelærere i barnehagene.

Figur 2. Yrkesvalg for førskolelærerne i prosent for 2000 og 2005

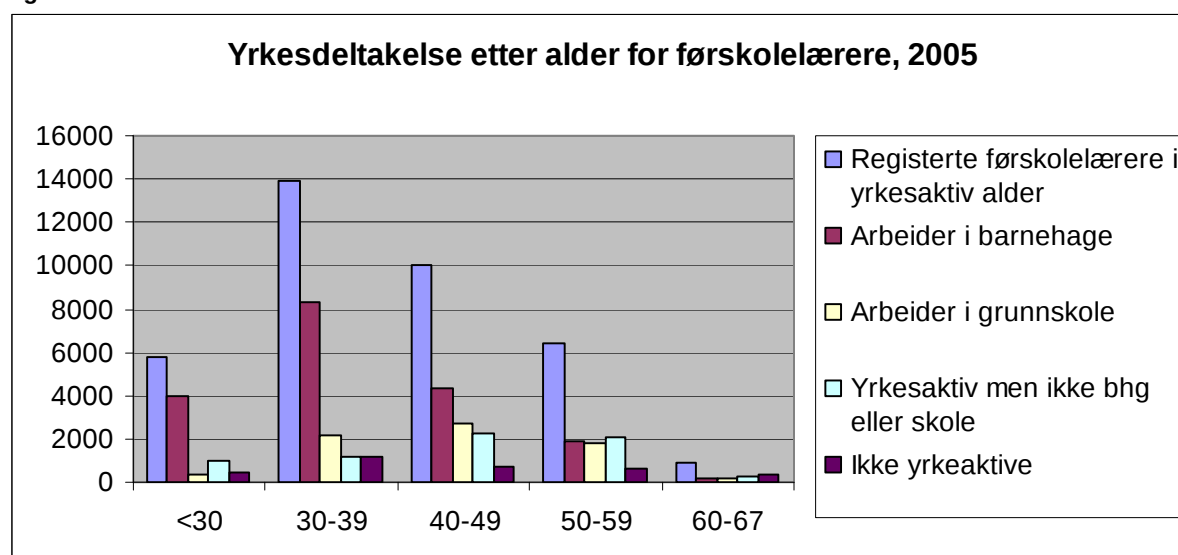


Kilde: NOVA 2007

Som vist i figur 2, gikk andelen førskolelærere som jobber i barnehage opp fra 44 pst. i 2000 til 50 pst. i 2005, samtidig som andelen førskolelærere som arbeider i grunnskolen gikk ned fra 26 pst. til 19 pst.. Det kan dermed synes som om grunnskolen ikke lenger er en like aktuell karrieremulighet for nyutdannede førskolelærere. Figuren viser også at det til sammen er 30 pst. av førskolelærerne som i 2006 enten er i andre yrker enn barnehage og grunnskole eller som ikke er yrkesaktive.

I følge NOVA (2007) har førskolelærere som jobber i barnehage blitt en mer stabil arbeidskraft, selv om det fortsatt er et betydelig frafall fra yrket. Det er bare om lag 50 pst. av alle yrkesaktive førskolelærere som arbeider i barnehagene. I figur 3, som viser alderssammensetningen på førskolelærerne, kommer det fram at frafallet tydelig har sammenheng med alder. Frafallet fra yrket øker betraktelig etter at arbeidstakerne har passert 40 år. Denne tendensen forsterkes ytterligere for aldersgruppen fra 50 år og oppover.

Figur 3. Yrkesdeltakelse etter alder for førskolelærere i 2005



Kilde: NOVA 2007

Tidligere studier (Gulbrandsen 2005) har pekt på at førskolelærerne er en svært ung yrkesgruppe. Fortsatt er det slik at førskolelærere som jobber i barnehage er relativt unge. Figur 3 viser at en stor andel av de yrkesaktive førskolelærerne befinner seg i aldersgruppen 30-39 og 40-49 år. Nesten to av tre førskolelærere som jobbet i barnehagen i 2005, var under 40 år. Bare en av ti var over 50 år, og kun 166 førskolelærere mellom 60 og 67 år jobber i barnehage. Først når yrkesgruppene som i dag er 49 år og yngre nærmer seg pensjonsalderen, kan avgang for oppnådd aldersgrense bli en utfordring for barnehagesektoren. Frafall på grunn av pensjonsavgang vil derfor ikke være en utfordring for sektoren de nærmeste 10 årene (NOVA 2007). I det kommende tiåret vil det særlig være viktig å holde lenger på de store kullene med førskolelærere i aldersgruppene 30-49 år.

Tidligere undersøkelser fra Gulbrandsen (2005) viser at av de som begynte på tilleggsutdanning før høsten 1996, arbeider nå flere i grunnskolen enn i barnehagen. Av de som har tatt tilleggsutdanning etter dette, er det klart flere som arbeider i barnehage enn i grunnskolen. I denne gruppen er det likevel færre som arbeider i barnehage enn blant førskolelærere uten tilleggsutdanning.

Rapporten fra NOVA (2007) peker på at barnehagene, grunnskolene og andre yrker har hentet ny arbeidskraft i 2005 fra gruppen førskolelærerne som ikke var yrkesaktive i 2000. Denne tilveksten har særlig vært sterk blant førskolelærere som er bosatt utenfor Oslo og Akershus.

Oppsummering

NOVAs rapport (2007) dokumenterer en positiv utvikling når det gjelder andelen førskolelærere i yrkesaktiv alder som jobber i barnehage. Det er klare tendenser til at flere nyutdannede førskolelærere begynner i barnehagen og færre starter i grunnskolen. Dette kan tyde på at det har blitt mer attraktivt å arbeide i barnehagen, og at denne utviklingen har dempet veksten i andelen styrere og pedagogiske ledere uten godkjent utdanning. Utviklingen må ses i sammenheng med økt fokus på barnehager, samtidig som det også har blitt vanskeligere å få jobb i grunnskolen.

Karriereveiene for førskolelærere i barnehagene er korte. Mange nyutdannede går rett inn i stilling som pedagogisk leder, og veien til stilling som styrer er også relativt kort. Samtidig er det økende frafall fra yrket blant arbeidstakere over 40 år. I lys av dette, er det behov for å ha fokus på faglige utviklingsmuligheter for å bevare stabiliteten til de store gruppene av yngre førskolelærere som nå arbeider i barnehagen.

Bare halvparten av de yrkesaktive førskolelærerne arbeider i barnehage. Det er et stort potensial for rekruttering blant disse. Arbeidsgivere må være oppmerksom på at rekrutteringsarbeidet kan rettes både mot yrkesaktive og yrkespassive førskolelærere i tillegg til nye studentkull. Det er det positivt at mange yrkespassive førskolelærere går tilbake til arbeidslivet etter litt tid.

2.3. Lønns- og arbeidsforhold for førskolelærere

2.3.1. Lønnsforhold

Arbeidsgiver har et ansvar for å tilrettelegge for et godt og stimulerende arbeidsmiljø. Det er også arbeidsgivers ansvar å tilby en konkurransedyktig lønn. Dette er grunnleggende forutsetninger for at man skal kunne gjøre noe med det vedvarende underskuddet på førskolelærere i barnehagen.

Tall fra Det tekniske beregnings- og statistikkutvalget for kommunesektoren viser at gjennomsnittlig årslønn for en pedagogisk leder i kommunesektoren er på om lag 316 000 kroner. For stillingskategorien førskolelærer ligger den på om lag 310 000 kroner. Dette er på omtrent samme nivå som grunnlønn for fysioterapeuter og sykepleiere, som også er treårige profesjonsutdanninger på høyskolenivå. Sammenlignet med ansatte i grunnskolen, er førskolelærernes gjennomsnittsinntekt mellom 30 000 til 40 000 kroner lavere enn tilsvarende grunnlønn for lærere og adjunkter. Lønnsstatistikk basert på et utvalg av ansatte blant Private Barnehages Landsforbunds (PBL) medlemmer, tyder på at førskolelærere i ikke-kommunale barnehager har en noe lavere årssinntekt enn de i kommunesektoren.

Tabell 3.
Gjennomsnittlig årslønn 2006 for noen utvalgte yrkesgrupper i KS-området

Stillingsbetegnelse	Gjennomsnittlig årslønn	Grunnlønnsvekst 2005-2006 i pst.
Fysioterapeut	307 488	7,2
Førskolelærer	310 032	8,7
Sykepleier	315 792	8,5
Pedagogisk leder	316 332	8,4
Lærer	343 440	2,9
Adjunkt	349 188	2,8
Adjunkt m/tillegg	364 788	2,9
Rektor/leder	446 784	4,7

Kilde: Det tekniske beregnings- og statistikkutvalget for kommunesektoren (TBSK)

Tabell 4
Gjennomsnittlig årslønn for ansatte (organisert i PBL) i private barnehager i 2006

Stillingsbetegnelse	Gjennomsnittlig årslønn	Grunnlønnsvekst 2005-2006 i pst.
Førskolelærere, pedagoger	291 592	6,7
Pedagogiske ledere	309 468	5,6

Kilde: PBL — Utarbeidet på grunnlag av et utvalg, varierende svarprosent for 2005 og 2006

Når en ser på lønnsveksten for 2006, kommer førskolelærerne godt ut. Innen KS-området hadde førskolelærerne den sterkeste gjennomsnittlige årslønnsveksten fra 2005 til 2006 med 8,7 pst. For et utvalg av ansatte i PBLs medlemsbarnehager var denne veksten på 6,7 pst. Årslønnsveksten i kommunesektoren for øvrig var på om lag 4 pst. i 2006, noe som er på linje med gjennomsnittet for lønnstagere for landet som helhet.

Oppsummering

Lønnen til førskolelærerne er et forhold mellom partene i arbeidslivet. Dette følges derfor ikke opp i strategien og i de årlige tiltaksplanene. Fra ulikt hold understrekes imidlertid lønn som en av de viktigste påvirkningsfaktorene for rekrutteringen til barnehagene og som en forklaring på at kun halvparten av norske førskolelærere i yrkesaktiv alder jobber i barnehage.

Det finnes flere eksempler på at både kommunale og ikke-kommunale barnehageeiere bruker høyere lønn for å trekke til seg kvalifisert arbeidskraft. I enkelte pressområder kan dette føre til konkurranse om arbeidskraften mellom kommuner eller mellom kommunale og ikke-kommunale barnehager. Andelen ansatte med førskolelærerutdanning har de siste årene holdt seg stabilt på om lag. 33 pst. både i kommunale og ikke-kommunale barnehager. Foreløpig er det lite som tyder på at kommunale eller ikke-kommunale barnehager konkurrerer hverandre ut med henblikk på arbeidskraft. Departementet vil imidlertid følge utviklingen og vurdere eventuelle tiltak.

2.3.2. Arbeidsforhold

Det er begrenset forskning om barnehageansattes arbeidsforhold. Det er gjennomført noen studier av dette på midten av 1990-tallet (Holte, Grimsmo 2006).

Utdanningsforbundet la i mai 2007 fram en undersøkelse om hvordan 3 000 av deres medlemmer opplever arbeidsmiljøet i norske barnehager. Resultatene fra denne undersøkelsen viser at nesten 90 pst. oppgir at de trives i jobben. Like mange opplever et godt samarbeidsklima mellom de ansatte. I undersøkelsen kommer det fram at 76 pst. av respondentene har fått tilbud om kompetanseutviklingskurs i forbindelse med ny barnehagelov. Blant styrerne har 93 pst. fått et slikt tilbud, mens tilsvarende tall for pedagogiske ledere er 74 pst.

Undersøkelsen viser også at mange barnehager har utfordringer når det gjelder det fysiske arbeidsmiljøet, for eksempel manglende personalrom og garderobefasiliteter, mye støy og dårlig inneklima. I følge undersøkelsen er det signifikante sammenhenger mellom variabler som støy, tid, samarbeidsklima og sykefravær. Undersøkelsen viser at det er de kommunale barnehagene i pressområdene som har de største utfordringene i forhold til dette. Det pekes videre på at kommunale barnehager venter lenger enn ikke-kommunale barnehager med å sette inn vikarer ved sykefravær, og at det dermed kan virke som om mange offentlige barnehageeiere bevisst sparer penger ved å vente eller avstå fra å sette inn vikarer. Dette har blant annet betydning for personaltettheten, for kontinuiteten i arbeidet og for de ansattes tid til arbeidsoppgavene sine.

Oppsummering

Ansvar for et godt arbeidsmiljø i den enkelte barnehage ligger hos arbeidsgiver og barnehageeier. For å avdekke utfordringer på dette området, bør kunnskapen om arbeidsforholdene utbedres. Undersøkelsen fra Utdanningsforbundet er ikke dekkende for alle grupper ansatte i sektoren. Den gir likevel en indikasjon på relevante utfordringer for målgruppen, og understreker at problemene ofte er størst i pressområdene. Med dette som utgangspunkt, bør det gjennomføres lokale arbeidsmiljøundersøkelser som grunnlag for tiltak.

3. Valg av satsingsområder

Statusgjennomgangen tydeliggjør et behov for flere førskolelærere i barnehagesektoren, men avdekker også svært positive utviklingstrekk når det gjelder rekrutteringen av førskolelærere til barnehagene. Andelen nyutdannede førskolelærere som begynner i barnehagen har vært økende de siste årene, det påvises større grad av yrkesstabilitet og det er langt færre førskolelærere som begynner i grunnskolen. Det er også tendenser til at førskolelærere kommer tilbake til barnehagen fra andre yrker eller etter å ha stått utenfor arbeidslivet. Det er trolig mange årsaker til dette. Blant annet har det de siste årene vært en relativt positiv lønnsutvikling, og det er sterkt fokus på barnehagesektoren og barnehagens innhold i media og offentlig debatt.

Behovet for flere førskolelærere gjelder både ut i fra dagens situasjon med økende andel styrere og pedagogiske ledere uten godkjent utdanning og ut i fra at det fortsatt forventes vekst i sektoren. Arbeidsgiverne har derfor utfordringer i forhold til å rekruttere kvalifisert arbeidskraft og å skape gode arbeidsvilkår slik at de ansatte blir værende i barnehagesektoren. Samtidig er det nasjonale utfordringer når det gjelder å vurdere dimensjoneringen av førskolelærerutdanningen.

Det kreves både kortsiktige og langsiktige tiltak for å møte utfordringene knyttet til det å rekruttere førskolelærere til barnehagesektoren. Tiltakene må settes inn på flere områder:

- rekruttering til førskolelærerstudiet
- gjøre utdanningen attraktiv og hindre studiefrafall
- rekruttering fra førskolelærerstudiet til barnehagesektoren
- bidra til at førskolelærere blir værende i barnehagesektoren
- få førskolelærere som arbeider i andre sektorer tilbake i barnehagene.

3.1. Statlig innsats

Kunnskapsdepartementet har ansvaret for rammebetingelsene i barnehagesektoren i form av lov, forskrift og finansiering, samt overordnede føringer for rekrutteringsarbeidet og riktig dimensjonering av utdanningskapasiteten. Regjeringen betrakter barnehagen som en frivillig del av utdanningsløpet. Barnehagen er en viktig pedagogisk samfunnsinstitusjon som har stor betydning for utviklingen til de barna som går i barnehagen.

For å styrke kvaliteten i barnehagene, la Kunnskapsdepartementet 20. mars i år fram *Kompetanse i barnehagen - Strategi for kompetanseutvikling i barnehagesektoren (2007 - 2010)*. Hensikten med strategien er å styrke de ansattes kompetanse innenfor det mandatet loven og rammeplanen gir og innenfor prioriterte satsingsområder. Videre er det et mål å styrke barnehageeiers og kommunene som barnehagemyndighet sin rolle i arbeidet med kompetanseutvikling, og at det utvikles praksisrettet og forskningsbasert kunnskap om barnehagen i et samarbeid mellom barnehager og relevante forskningsmiljø. Fokus på kompetanseheving kan bidra til at barnehagesektoren i større grad blir en attraktiv arbeidsplass. Strategien for rekruttering av førskolelærere og strategien for kompetanseutvikling i barnehagesektoren må derfor ses i sammenheng.

Arbeidet med likestilling og rekruttering av flere menn til barnehagen er fulgt opp gjennom Handlingsplan for likestilling i barnehagen 2004-2007. Dette arbeidet vil bli videreført

gjennom en felles strategi for likestilling i barnehage og grunnsopplæringen for perioden 2007-2011 som vil bli lagt frem høsten 2007.

Kunnskapsdepartementet la i februar 2007 fram *Likeverdig opplæring i praksis! Strategi for bedre læring og større deltagelse av språklige minoriteter i barnehage, skole og utdanning 2007-2009*. Strategien er i tråd med rammeplanen som vektlegger at barnehagen må støtte opp om at minoritetsspråklige barn bruker morsmålet, samtidig som det må arbeides aktivt for at de utvikler det norske språket. Tilrettelagte språkstimuleringstiltak for barna krever god flerkulturell forståelse og tospråklig opplæring blant de ansatte i barnehagen. Det er viktig å tilrettelegge for at denne gruppen i større grad tar førskolelærerutdanning og begynner å arbeide i barnehagen.

Det er arbeidsgiver og barnehageeier som har ansvar for et godt og stimulerende arbeidsmiljø. Kunnskapsdepartementet vil likevel vurdere behovet for mer kunnskap på områder hvor det er særlige utfordringer.

Det tas et særskilt nasjonalt ansvar for enkelte prioriterte områder:

- øke innsatsen i pressområdene
- øke rekrutteringen til og styrke kvaliteten på førskolelærerutdanningen

Øke innsatsen i pressområdene

Den tydeligste utfordringen for rekruttering av førskolelærere er knyttet til de store regionale forskjellene. Mangelen på førskolelærere i pressområdene, spesielt i Oslo og Akershus, krever særskilte tiltak. Rapporten fra NOVA (2007) viser at Oslo og Akershus har grunnleggende og langsiktige problemer. Om lag 56 pst. av alle dispensasjoner fra utdanningskravet gis i disse fylkene. Levekostnadene i dette området er høyere enn i resten av landet, og tilstrømmingen av nyutdannede førskolelærere til barnehagene er mindre enn det utdanningskapasiteten i området skulle tilsi. Arbeidsmiljøundersøkelsen fra Utdanningsforbundet tyder på at det i Oslo er større arbeidsmiljømessige utfordringer og høyere sykefravær enn andre områder av landet. Rogaland har den sterkeste veksten i styrere og pedagogiske ledere uten godkjent utdanning etter Oslo. I tillegg er dette et område med stor befolkningstetthet hvor det fortsatt forventes betydelig utbygging av nye barnehageplasser.

På bakgrunn av dette, vil Kunnskapsdepartementet særlig prioritere tiltak i Oslo og Akershus og i Rogaland. Kunnskapsdepartementet vil følge utviklingen i andre pressområder og vurdere særskilte tiltak også her.

Arbeidsrettet førskolelærerutdanning for assistenter

Assistenter, inkludert barne- og ungdomsarbeidere, utgjør en viktig målgruppe for rekruttering til førskolelærerutdanningen. Assistenter som begynner på førskolelærerutdanningen, er ofte svært motiverte og målrettede. Flere førskolelærerutdanninger har etterspurt økt kapasitet i deltidsutdanningen og en mer arbeidsplassrelatert utdanning. Det er spesielt viktig at slike tilbud utvikles og tilbys i pressområdene hvor det også er størst grunnlag for og etterspørsel etter studiet. Flere høyskoler og universitet har fått henvendelser fra enkeltkommuner som ønsker å delfinansiere førskolelærerutdanning for assistenter. Kunnskapsdepartementet vil bidra med finansiering av arbeidsrettet førskolelærerutdanning ved utvalgte lærerutdanningsinstitusjoner.

Øke rekrutteringen til og hindre frafall fra førskolelærerutdanningen

Det er viktig at høyskolene og universitetene som tilbyr førskolelærerutdanning arbeider aktivt for å sikre rekruttering til førskolelærerutdanningen. Høyskoler og universiteter har mulighet innen egne rammer til å omprioritere studieplasser i forhold til behov og etterspørsel. Dette er særlig aktuelt innen ulike lærerutdanninger.

Kunnskapsdepartementet har i styringsdokumentene til høyskolene og universitetene forutsatt at opptakskapasiteten til lærerutdanningene samlet skal holdes på samme nivå som tidligere. Det har vært påpekt at for institusjoner som over lengre tid ikke rekrutterer studenter til grunnutdanningene av lærere på linje med opptakskapasiteten, vil departementet vurdere å flytte kapasitet og budsjettmidler til institusjoner med god rekruttering. Gjennomgang av opptaksdata til førskolelærerutdanningen ved universiteter og høyskoler kan tyde på at enkelte institusjoner har omdisponert studieplasser til andre studieretninger enn allmennlærer-, førskolelærerutdanningen eller faglærerutdanning. Kunnskapsdepartementet forventer at institusjonene disponerer studieplassene etter hensikten og vil vurdere tiltak i løpet av strategiperioden.

Gjennomføringsgraden i førskolelærerstudiet har gått ned siden midten av 1990 tallet. Samtidig har det vært et økende behov for nye førskolelærere. Det er viktig at høyskolene og universitetene som tilbyr førskolelærerutdanning arbeider for å hindre frafall fra studiet og øke gjennomstrømningen og gjennomføringsgraden.

SSBs framskriving gjennom LÆRERMOD antyder mulighetene for både en positiv utvikling når det gjelder tilbud og etterspørsel av førskolelærere i barnehagen og for en varig underdekning av førskolelærere. Departementet vil derfor følge utviklingen og vurdere behovet for å øke utdanningskapasiteten ved førskolelærerutdanningen i forbindelse med de årlige statsbudsjett.

Det arbeider flere personer i norske barnehager med utenlandsk utdanning som tilsvarer pedagogisk utdanning og førskolelærerutdanning fra Norge. Gjennom EØS-avtalen er Norge forpliktet til å implementere EUs direktiv for gjensidig godkjenning av yrkeskvalifikasjoner. Dette regelverket krever at Norge har en ordning for godkjenning av utenlandsk utdanning for arbeid som styrer og pedagogisk leder i barnehagen. Kunnskapsdepartementet arbeider med en forskrift som vil implementere dette direktivet.

3.2. Lokal og regional innsats i sektoren

Barnehageeiere, barnehagemyndighet, fylkesmenn og universitet og høyskoler som tilbyr førskolelærerutdanning, har ansvar for å bidra til å oppnå målsettingene i denne strategien. Barnehageeier har ansvar for arbeidsforholdene og miljøet på arbeidsplassen. Gode arbeidsforhold og konkurransedyktige lønnsbetingelser er viktig både for å beholde førskolelærerne i yrket og for å rekruttere førskolelærere som ikke arbeider i barnehagen i dag. Det finnes et stort lokalt og regionalt spillerom i forhold til å ivareta dette ansvaret. I lys av de store regionale forskjellene i behovet for å rekruttere flere førskolelærere, er det viktig at tiltakene som iverksettes er i tråd med det lokale og regionale rekrutteringsbehovet.

Rekrutteringsutfordringene i pressområdene er ofte for store til at enkeltbarnehager klarer å møte disse. Kommunale rekrutteringsplaner og kommunalt engasjement i arbeid med kvalitetsutvikling, herunder lokale nettverk og veiledning for nyansatte, kan hjelpe barnehager som har særlig store problemer med å rekruttere og beholde kvalifisert personale.

Det bør i strategiperioden fokuseres på å:

- øke innsatsen for å få førskolelærere som arbeider i andre sektorer tilbake i barnehagene
- øke innsatsen for å få førskolelærere til å bli værende i barnehagene.

Rekruttere førskolelærere som arbeider i andre sektorer til barnehagene

For å gjøre barnehagen mer attraktiv for førskolelærere som ikke jobber der i dag, må det iverksettes tiltak som retter seg mot flere sider ved barnehagens virksomhet. Tiltak kan rettes både generelt og mot særskilte grupper. Det bør særlig vurderes tiltak rettet mot eldre arbeidstakere. Rapporten fra NOVA (2007) viser at frafallet fra yrket øker betraktelig etter at arbeidstakerne har passert 40 år. To av tre yrkesaktive i aldersgruppen 50–59 år arbeider andre steder enn i barnehagen (jf. figur 3, s. 14). Potensialet for å rekruttere førskolelærere fra andre yrker tilbake til barnehagen er dermed størst blant disse gruppene. Bedre tilrettelagte arbeidsforhold kan bidra til at denne gruppen i større grad vender tilbake til arbeid i barnehagen.

Hvordan barnehagesektoren og barnehagen som arbeidsplass oppfattes i offentligheten, kan ha stor indirekte betydning for rekrutteringsarbeidet. Det er mange positive forhold og viktige sider ved barnehagene som må løftes fram. Arbeidsmiljøundersøkelsen fra Utdanningsforbundet (2007) viser at førskolelærerne i all hovedsak trives i jobben og opplever at det er et godt samarbeidsklima. Hvordan barnehageyrket framstilles, er viktig for å rekruttere førskolelærere til barnehagen. Dette er et ansvar for alle som arbeider med barnehager, men er kanskje spesielt viktig for sentrale organisasjoner på barnehagefeltet, ledere i barnehagene og offentlige myndigheter.

Øke innsatsen for å få førskolelærere til å bli værende i barnehagene

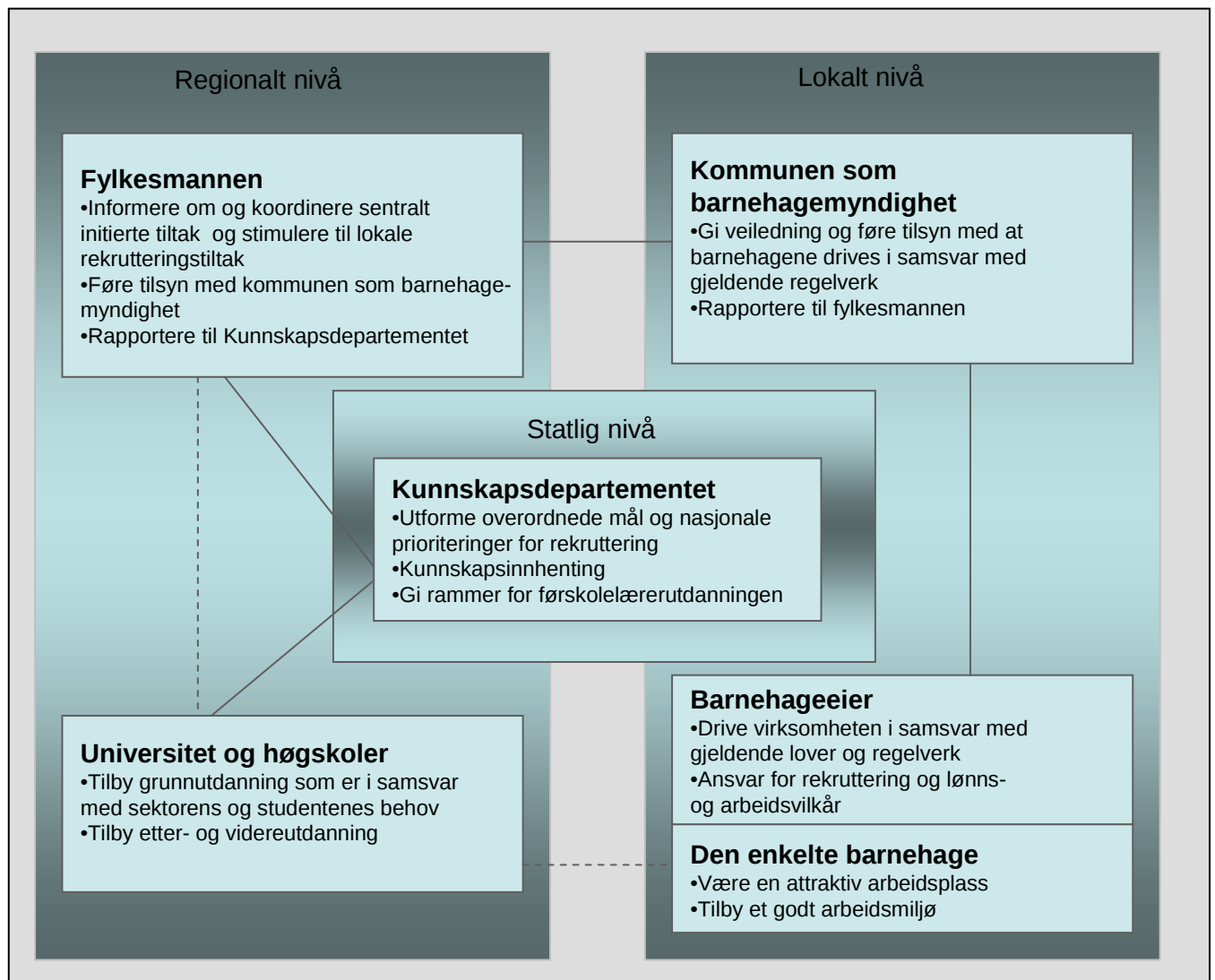
Rapporten fra NOVA (2007) viser at hovedtyngden av de ansatte førskolelærerne er under 40 år (jf. figur 3, s. 14). Det vil være særlig viktig for arbeidsgiverne å beholde arbeidstakerne i denne aldersgruppen i barnehagesektoren. Å utdanne nye førskolelærere, vil ikke alene kunne bidra til å løse rekrutteringsproblemene. Det må derfor satses på de førskolelærerne som allerede arbeider i barnehagene for å skape stabilitet. Større grad av yrkesstabilitet vil på sikt også bidra til å øke andelen pedagoger i barnehagesektoren. Innsatsområdene som skisseres for å trekke førskolelærere tilbake til arbeid i barnehage, er også aktuelle for å bedre stabiliteten blant førskolelærere i barnehagen.

Barnehageeier har et ansvar for å gi en god veiledning til alle nytilsatte i barnehagen. De har et særlig ansvar for at nyutdannede førskolelærere får den veiledning som er ønskelig i overgangen mellom studier og yrkesliv. Gode erfaringer det første året har mye å si for motivasjon for å fortsette i yrket (SINTEF 2006). Barnehagene bør se på seg selv som en videre kvalifiseringsarena for de ansatte. Kunnskapsdepartementet bidrar med midler til universitet og høyskoler for at de skal kunne bistå skole- og barnehageeiere i arbeidet med oppfølging av nyutdannede lærere. Veiledningsansvaret skal fordeles mellom arbeidsgiver og en lærerutdanningsinstitusjon, og arbeidet skal også forankres i den enkelte barnehage. Universitetene og høyskolenes oppgave er å samarbeide med kommunene om tilrettelegging, gi opplæring til lokale veiledere og veilede nyutdannede førskolelærere. Målet med tiltaket er blant annet å bedre og utvikle samhandlingen mellom yrkesfeltet og utdanningsinstitusjonene, og å bidra til kvalitetsutvikling av og relevans i lærerutdanningene.

4. Hovedaktører

Det forutsettes at alle nivåer i barnehagesektoren tar ansvar for å nå målet om å sikre nok kvalifiserte pedagogiske ledere og styrere i en fullt utbygd barnehagesektor. Videre forutsettes det at ansvar og roller er hensiktsmessig fordelt mellom partene. Som illustrert i figur 4 vil det være behov for å koordinere innsatsen hos de ulike aktørene, slik at gjennomføringen av tiltakene støtter opp om hverandre og trekker i samme retning. Det er inngått en avtale mellom regjeringen og Kommunenes sentralforbund (KS) om Barnehageløftet. En av KS' forpliktelser i avtalen er å bistå kommunene med å iverksette tiltak for å bedre kompetansen og oppnå kvalitetsutvikling i hele barnehagesektoren.

Figur 4: Hovedaktørene i strategien



Barnehagen

Barnehagen har ansvar for å tilby barn under opplæringspliktig alder et omsorgs- og læringsmiljø til barns beste. Den skal både være både en pedagogisk virksomhet og et velferdstilbud for småbarnsforeldre. Barnehagen skal bygge på den beste tilgjengelige kunnskapen om barns utvikling og behov. Den skal sikre individuell oppfølging, støtte og

stimulering av det enkelte barn, samtidig som hensynet til fellesskapet ivaretas. Ivaretagelse av dette krever at barnehagen har sammensatt kompetanse, utvikles som lærende organisasjon og jobber for et godt og engasjerende arbeidsmiljø.

Barnehageeiere

Den enkelte barnehageeier er ansvarlig for at virksomheten drives i samsvar med gjeldende lover og regelverk, jf. barnehageloven §7. Blant annet må forskrift om pedagogisk bemanning følges. Barnehageeier har ansvar for å rekruttere tilstrekkelig og kvalifisert personale til sin virksomhet. Hver barnehage har stor faglig frihet til valg av innhold og metoder tilpasset lokale forhold og barna i barnehagen. Barnehageeier må sikre at barnehagen har et personale som arbeider bevisst og systematisk med barnehagens innhold. Den enkelte barnehageeier er ansvarlig for de ansattes kompetanseutvikling, for å ha permisjonsordninger ved utdanning, å tilby førskolelærere muligheter til etterutdanning og eventuelt lønn for videreutdanning/lønnskompensasjon ved utdanning.

Kommunene

Kommunen er lokal barnehagemyndighet og skal sikre et helhetlig barnehagetilbud som er av god kvalitet og tilpasset lokale behov. Kommunene skal gi veiledning og påse at barnehagene drives i samsvar med gjeldende regelverk, jf. barnehageloven §8. De bør utarbeide kortsiktige og langsiktige planer for organisasjonsutvikling og kompetanseutvikling hos personalet i barnehagene, jf. strategi for kompetanseutvikling i barnehagesektoren. Det forutsettes at både kommunale og ikke-kommunale barnehager ivaretas i dette arbeidet, slik at hele barnehagesektoren settes i stand til å ivareta lovens og rammeplanens krav.

Fylkesmannen

Fylkesmannen er et regionalt bindeledd mellom statlig og lokalt nivå og skal blant annet gi veiledning, utføre tilsyn og kontrolloppgaver, følge opp kommunen som barnehagemyndighet, rapportere resultater og gi faglige innspill til Kunnskapsdepartementet, forvalte statlige midler til kompetanseutvikling og medvirke til tverrfaglig samarbeid. Fylkesmannen skal medvirke til å realisere nasjonale mål for barnehagepolitikken. Fylkesmannen gir generell informasjon og koordinerer sentralinitierte tiltak.

Universiteter og høyskoler

Universiteter og høyskoler har selv ansvar for å informere om og rekruttere til egne studier. De har også utstrakt myndighet til selv å opprette eller legge ned studier og utvikle etter- og videreutdanningstilbud. Dette innebærer å tilby grunnutdanning som er i samsvar med hva studentene og deres yrkesutøvelse har bruk for, og å utvikle relevante etter- og videreutdanningstilbud rettet mot arbeid i barnehagen. Universiteter og høyskoler har videre ansvar for å samarbeide med Kunnskapsdepartementet, fylkesmannen, kommunene og barnehageeiere og å bidra til økt samhandling med praksisfeltet på grunnlag av forskningsbasert kunnskap.

Førskolelærerutdanningen skal, som annen høyere utdanning, bygge på forskningsbasert kunnskap. Dette forutsetter at det blir drevet pedagogisk orientert forskning og utviklingsarbeid ved universitet og høyskoler som har førskolelærerutdanning. Universitet og høyskoler har et særlig ansvar for dette innenfor praksisområdet i sine yrkesrettede utdanninger.

Kunnskapsdepartementet

Kunnskapsdepartementet utformer gjeldende regelverk og fastsetter overordnede mål og prioriteringer for rekruttering og kompetanseutvikling i barnehagesektoren. Departementet iverksetter utdanningspolitikken via styring av høyskoler og universiteter, fylkesmennene og andre operative instanser.

5. Oppfølging av strategien

Strategi for rekruttering av førskolelærere 2007-2011 skal gjelde fra høsten 2007 og avsluttes ved utgangen av 2011. Strategien vil bli vurdert underveis og i avslutningsåret 2011. På bakgrunn av dette, vil departementet utarbeide årlige tiltaksplaner.

Måloppnåelsen av strategien og tiltaksplanen vil vurderes i løpet av strategiperioden. Vurderingen vil bygge på KOSTRA-rapportering og rapportering fra fylkesmennene. Det viktigste enkeltparameter for måloppnåelsen er andelen styrere og pedagogiske ledere uten godkjent utdanning. Andre viktige parametere er antall uteksaminerte førskolelærere, andelen nyutdannede førskolelærere som begynner i barnehagen og antall førskolelærere som kommer tilbake fra andre yrker.

Kunnskapsdepartementet vil sette ned en arbeidsgruppe med representanter fra sentrale organisasjoner og viktige aktører i barnehagesektoren. Hensikten med en slik gruppe er å sikre et forpliktende samarbeid om tiltakene i strategien. Gruppen vil også få i oppdrag å gi innspill til vurderingen av måloppnåelsen underveis i strategiperioden og til de årlige tiltaksplanene.

Midler til rekrutteringstiltak som skal følge strategien vil bli fastsatt i de årlige statsbudsjettene og vil framkomme i de årlige tiltaksplanene i strategiperioden.

Referanser

- Agderforskning (2002): Dispensasjoner i barnehager – problem eller løsning? Prosjektrapport nr. 8/2002
- Barne- og familiedepartementet: Den gode barnehagen er en likestilt barnehage, Handlingsplan for likestilling i barnehagen 2004-2007.
- Barne- og familiedepartementet (2000): Rekruttering til og stabilitet i førskolelæreryrket, rapport fra en administrativ arbeidsgruppe, av Norsk Lærerlag, Kommunenes Sentralforbund, Kirke – utdannings- og forskningsdepartementet, Barne og familiedepartementet
- Holte, Hilde H. og Grimsmo, Asbjørn (2006): Arbeidsmiljø i skole og barnehage, en bibliografi for perioden 1995-2006. Arbeidsforskningsinstituttet
- Gulbrandsen, Lars (2005): Mangel på førskolelærere – et evig tilbakevendende problem. I søkelys på arbeidsmarkedet 1/2005, årgang 22, 11-18, ISSN 0800-6199
- Kunnskapsdepartementet, Lov 1. april 2005 om Universitet og høyskoler
- Kunnskapsdepartementet, Lov 17. juni 2005 nr 64 om barnehager (barnehageloven) med forskrifter og departementets merknader til bestemmelsene, rundskriv F-08/2006
- Kunnskapsdepartementet (2007): Kompetanse i barnehagen Strategi for kompetanseutvikling i barnehagesektoren 2007-2010
- Kunnskapsdepartementet (2007): St.meld. nr. 16 (2006-2007) ... og ingen sto igjen. Tidlig innsats for livslang læring.
- Kunnskapsdepartementet (2006): St.prp. nr. 1 (2006-2007) for budsjettåret 2007
- Kunnskapsdepartementet (2006): Rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver
- Kunnskapsdepartementet (2007): Likeverdig opplæring i praksis! - Strategi for bedre læring og større deltakelse av språklige minoriteter i barnehage, skole og utdanning 2007-2009, revidert utgave februar 2007
- NOVA (2007): Full dekning også av førskolelærere? Rapport fra NOVA til Kunnskapsdepartementet (vil bli publisert)
- Norgesnettrådet (2002): Evaluering av førskolelærerutdanningen ved fem institusjoner. Rapport fra ekstern komité. Oslo, Norgesnettrådet.
- OECD (2006) : Starting Strong II, Early childhood education and care
- Statistisk Sentralbyrå(2007): Vil etterspørselen etter førskolelærere dekkes om få år? En beskrivelse av beregninger med framskrivingsmodellen LÆRERMOD.
- Utdanningsforbundet (2007): Arbeidsmiljøet i barnehagene – en undersøkelse om førskolelærernes arbeidsmiljø:, Rapport 2007/01
- Øvingslæreravtalen, Rundskriv F-04-05

Nettreferanser

- <http://dbh.nsd.uib.no/dbhvev/>
- <http://www.regjeringen.no/nb/dep/krd/dep/443466/Teknisk-beregningsutvalg-for-kommunal-og.html?id=449207>
- <http://www.ssb.no/kostra/>