

**«Hvordan opplever et utvalg pedagoger i kommunene  
Bjerkreim, Gjesdal og Eigersund kvalitetsutviklingen  
i barnehagene etter skjerpet pedagognorm?»»**

**«Hva hemmer eller fremmer videre kvalitetsutvikling i  
barnehagene?»»**

INGER JOHANNE ODLAND

VEILEDER

Morten Øgård

**Universitetet i Agder, 2022**

Fakultet for Samfunnsvitenskap

Institutt for Statsvitenskap og ledelsesfag

## **Forord:**

Denne masteroppgaven markerer slutten på deltidsstudiet i erfaringsbasert ledelse ved Universitetet i Agder. Studiet har gitt meg nyttig kunnskap på mange områder som er direkte overførbart til mitt yrke som leder i kommunal sektor.

Bjerkreim kommune har som visjon «Vi skaper rom for mer.» Dette viser igjen ved god tilretteleggelse for mitt deltidsstudier ved siden av jobb. Takk til for muligheten.

Tusen takk til mine respondenter til empiri i denne oppgaven. Takk at dere tok dere tid i en travel hverdag til å møte og snakke med meg. Uten dere hadde det ikke blitt noen oppgave.

Takk til Morten Øgård som har vært min veileder. Du har hatt stor tålmodighet og veiledet på en konstruktiv og kyndig måte.

Bjerkreim, 10.12.23

Inger Johanne Odland

## **Sammendrag.**

Barnehagefeltet har de siste årene vært gjennom flere normendringer med tanke på kvalitet. I denne oppgaven er utgangspunktet hvorvidt regjeringens skjerpet pedagognorm, som trådte i kraft august 2018, har gitt et tilbud av bedre kvalitet i barnehagen.

I oppgaven vil det redegjøres for svarene som kommer frem under intervju med seks pedagoger i disse kommunene.

Teorigrunnlaget tar utgangspunkt i organisasjonsteorien til Bolman og Deal (2018) fra boka «Nytt syn på organisasjon og ledelse». Med utgangspunkt i teorien, ble det utarbeidet fire hypoteser. Det ble benyttet kvalitativ metode for å samle inn data, og det ble gjennomført seks enkelt intervjuer av pedagoger i Bjerkreim, Gjesdal og Eigersund kommune. Intervjuene ble gjennomført høsten 2023. I etterkant av disse intervjuene ble det utarbeidet en kvalitativ tabell med en oppsummering av svarene som kom frem fra respondentene.

Helt til slutt i oppgaven vil jeg komme med noen tanker om hvorfor svarene ser ut som de gjør og hva, som etter min mening hemmer eller fremmer videre kvalitetsutvikling i barnehagene.

## Innhold

Forord .....	2
Sammendrag .....	3
1.0 Tema og problemstilling.....	5
1.1 Tema .....	5
1.2 Problemstilling.....	6
1.3 Relevans.....	6
2.0 Historisk tilbakeblikk på utviklingen i politikkområdet barnehage.....	8
2.1 Historisk gjennomgang.....	7
2.2 Hvordan står det da til med iverksettingen av pedagognormen? .....	12
3.0 Teoretisk tilnærming.....	13
3.1 Den strukturelle rammen.....	13
3.2 HR-rammen.....	16
3.3 Den politiske fortolkningsrammen.....	18
3.4 Den symbolske rammen.....	20
4.0 Metode.....	24
4.1 Avgrensning.....	27
5.0 Presentasjon av empirisk materiale.....	28
6.0 Hvordan opplever et utvalg pedagoger i kommunene Bjerkreim, Gjesdal og Eigersund kvalitetsutviklingen i barnehagene etter skjerpet pedagognorm?.....	36
7.0 Hva hemmer eller fremmer videre kvalitetsutvikling i barnehagene?.....	44
8.0 Avslutning og veien videre.....	47
9.0 Litteraturliste.....	48

## 1.Tema og problemstilling.

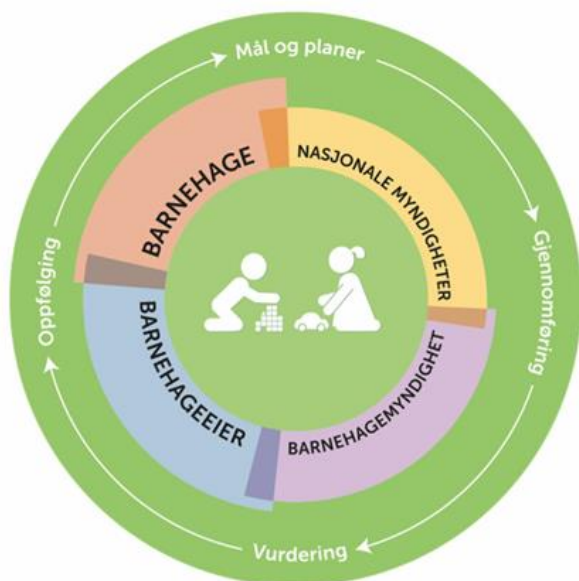
### 1.1 Tema.

Tema for denne oppgaven er kvalitetsutviklingen i barnehagen.

Barnehage Norge har over tid blitt utsatt for et stort antall reformer med henblikk på endring og utvikling. I motsetning til tidligere tider da sektoren nesten sto uendret. Først i 1975 ble den første barnehageloven vedtatt. Allerede da ble det vedtatt i loven, at barnehage skulle handle om læring som kunne oppnås gjennom lek. Videre formål med loven var å sikre barna gode utviklings- og aktivitetsmuligheter. Loven satte også et kompetansekrav til styrere og avdelingsledere. De måtte ha førskolelærerutdanning.

I 1995 kom den første revideringen av barnehageloven. Denne revideringen understreker at barnehagen skal være en pedagogisk virksomhet, og at det skal utarbeides planer for innhold og oppgaver. Dette førte til at den første rammeplanen for barnehager ble utarbeidet i 1996. Det kommer politiske føringer og politisk vilje til å gjøre mer for barnehagefeltet. Gjennom Barnehageforliket i 2003 plikter kommunene å tilby barnehageplass til alle som ønsker det, og det innføres makspris på foreldrebetalingen. Bygging av nye barnehager eskalerer. I 2009 ble det lovfestet rett til barnehageplass for alle som ønsket det. Frem til nå har regjeringens fokus vært på kvantitet og det å bygge nok barnehager, slik at alle som ønsker det får barnehage tilbud. I 2009 kommer stortingsmelding 41 som handler om kvalitet i barnehagen. Det kommer ny revidert rammeplan i 2011, revidert på ny i 2014. Kvalitet blir et tema som dukker opp. Det kommer forskrifter om pedagognorm og bemanningsnorm. I den senere tid har finansiering av barnehager vært debattert. Senest august 2023, ble maksprisen redusert og dersom en familie har flere barn i barnehage, vil barn nummer tre og påfølgende barn ha fullfinansiert plass.

Figuren under viser hvordan barnehagen og nasjonale retningslinjer er bundet sammen og påvirkes av hverandre.



**Figur 1.0** Retningslinjer og praksis. (Figuren er hentet fra UdiR sine sider.)

Som et ledd i denne fokuseringen kom regjeringen med ny norm som sier noe om hvilke yrkesgrupper som skal jobbe i barnehagen og utøve arbeidet med barna. Fra august 2018 ble det innført en skjerpet pedagognorm. Hoved essensen i normen er; å minske sosiale forskjeller allerede fra barnehagealder. Dette ønsker regjeringen å løse ved å få flere utdannede pedagoger i hver barnehage, og at hver pedagog har færre barn han/hun kan ha hovedansvaret for. Jeg er i denne oppgaven interessert i å studere skjerpet pedagognorm med tanke på kvaliteten av tilbudet til barna nærmere.

## 1.2 Problemstilling

Ut fra dette har jeg utformet problemstillingen som følger:

**«Hvordan opplever et utvalg av pedagoger i kommunene Bjerkreim, Gjesdal og Eigersund kvalitetsutviklingen i barnehagene etter skjerpet pedagognorm?»**

**«Hva hemmer eller fremmer videre kvalitetsutvikling i barnehagene?»**

## 1.3 Relevans.

Det har vist seg at det er noen utfordringer knyttet til reformen om skjerpet pedagogtettethet. Det har vært problematisk for flere kommuner å oppfylle normen. Når kommunene ikke

klarer å oppfylle normen, fører den da til bedre kvalitet? Gitt disse spørsmålene er det da relevant å stille disse spørsmålene. Skjerpet pedagognorm har skapt en debatt og vi må få svar.

## 2.0 Historisk tilbakeblikk på utviklingen i politikkområdet barnehage med fokus på kvalitet.

### 2.1 Historisk gjennomgang.

Barnehagene har siden oppstart av daginstitusjoner i etterkrigstiden og frem til dagens barnehager vært i en massiv utvikling. Kravet til kvalitet er økende.

I 1975 kom den første barnehageloven. Her beskrives det at den som skal lede barnehagen, må ha godkjent førskolelærerutdanning. Fra 1945 og frem til barnehageloven kom i 1975, la barnevernloven føringer for barnehager/ daginstitusjoner. Neste store endring i barnehagefeltet kom i 1995. Det ble gjort en bestemmelse at barnehagene skulle ha egen rammeplan. Denne planen skulle legge føringer for barnehagens innhold. Denne ble gjeldende fra 1.januar 1996. Etter 1975 og frem til 2004, lå barnehager inn under Barne- og familiedepartementet. I 2005 ble ansvaret flyttet over til Kunnskapsdepartementet.

I 2003 lanseres barnehageforliket fra regjeringen (bestående av KrF, H og V)

Barnehageforliket har som mål å oppnå full barnehagedekning i Norge i løpet av 2005. For å klare dette må det bygges 12000 nye barnehageplasser både i 2003 og 2004. Med dette forliket får den enkelte kommune lovfestet plikt til å tilby barnehageplass, og til likebehandling av kommunale og private barnehager når det gjelder økonomisk tilskudd. Offentlig tilskudd økes fra 2004, og det skal innføres makspris på barnehagetilbudet. Dette forliket setter full fart i utbyggingen av private barnehager.

Frem mot 2007 var regjeringens mål å utjevne sosiale forskjeller gjennom å tilby barnehageplass til alle som ønsket det. I OECD-rapporten *Equity In Education, Thematic Review Norway*, fra januar 2006 anbefales det at den grunnleggende strukturen i utdanningssystemet videreføres. Der understrekes det også at systemet har en god utjevningsprofil i finansiering og deltakelse. De sosiale forskjellene i tilgang til utdanningssystemet er redusert gjennom utbygging av barnehager, satsing på en tiårig skole for alle og rett til videregående opplæring. OECD pekte imidlertid på at noen deler av utdanningssystemet ikke er godt nok utbygd og tilgjengelig for alle, særlig gjelder dette barnehagetilbudet. OECD har i forbindelse med en gjennomgang av barnehagetilbudet i flere land, *Thematic Review of Early Childhood Education and Care Policy*, rost Norge for barnehagenes helhetlige tilnærming til omsorg og læring. (Stortingsmelding 16 (2006-2007) kap. 1.2) Tall viser at det fremdeles er barn av høyt utdannede foreldre som er mest i



barnehagen. Foreldre med lav eller ingen utdanning eller med minoritetsbakgrunn, har større andel barn som ikke går i barnehagen. Spesielt før de fyller 4 år.

Regjeringen har i stortingsmelding 16 «...og ingen sto igjen- Tidlig innsats for livslang læring.» (2006 – 2007) lagt til rette for å nå målet om full barnehagedekning, og vil bygge videre på den grunnleggende, gode strukturen i utdanningssystemet. For å få til sosial utjevning og unngå fattigdom og marginalisering må alle inkluderes i gode læringsfellesskap.

I førskolealderen bidrar manglende systematikk i arbeidet med språkvurdering ved helsestasjonene, manglende helhetlig tilnærming i oppfølgingen av barn som har behov for språkstimulering, mangel på barnehageplasser og variasjon i kompetansen og kvaliteten i barnehagene, til at barn møter skolen med svært ulikt utgangspunkt. Tall fra 20. september 2006, viser at samlet dekningsgrad på barnehageplass for hele landet er 78%. Regjeringen selv mener at målet om full barnehagedekning ble oppnådd innen utgangen av 2007.

Stortingsmelding nr 41 (2008-2009) «Kvalitet i barnehagen» sier: «for å kunne videreutvikle barnehagen som en lærende organisasjon og oppfylle krav til utdanning i barnehageloven, må barnehagen få flere personer med pedagogisk kompetanse» NOU 2009:10 Fordelingsutvalget sier «Økt fokus på læring og flere pedagoger vil kunne øke kvaliteten på barnehagetilbudet. ...., vil sikre at barn får likere læringsutbytte av barnehagens pedagogiske tilbud, samt redusere kvalitetsforskjeller mellom barnehager.» (Gotvassli,2013: 25 og s31)

Som et ledd i kvalitetsutviklingen kom det i august 2018 en ny pedagognorm til barnehagene som spesifiserer antall personell med barnehagelærerutdanning som skal være i den enkelte barnehage. Det foreligger nå en ny NOU 2022:13 som beskriver ønsket vei videre. Her beskrives det at et statlig ønske er 60% pedagogiske ledere og 25% fagarbeidere innen 2030. Det er også, ifølge NOU et ønske om at flere av pedagogisk personell i barnehagen tar en mastergrad innen pedagogikk.

Før 1.august 2018 sa forskriftene at minimumskravet til pedagogtetthet var 9 barn under 3 år og 18 barn over 3 år per pedagog. Etter 1.august 2018, ble normen skjerpet til 7 barn under 3 år og 14 barn over 3 år per pedagog. (Forskrift om pedagogisk bemanning og dispensasjon i barnehager§1)

Pedagognormen sier også at barn nr 8 og barn nr 15 utløser 100% ekstra pedagog. Barna regnes ikke som 3 åringer før august det året de fyller 3 år. Tidligere ble barna regnet som 3 åring fra januar det året de fylte 3 år.

Denne endringen i lovverket, gir endringer i personalgruppen i en barnehage ved at en større andel av de ansatte har høyere utdanning. Har dette i så fall noe innvirkning på kvaliteten på tilbudet som tilbys barn og foreldre?

Reformen er arbeidet frem fra regjeringshold, og opplevdes av flere i barnehagefeltet som om det ble tredd nedover hodet på dem, uten at de hadde noen form for påvirkning. Reformen om full barnehagedekning og redusert makspris på brukerbetaling fra 2005-2006, ble så å si oppnådd i løpet av 2007. Denne reformen kom også med en økonomisk «hjelp» fra regjeringen ved at staten skulle subsidiere 80% av kostnaden for en barnehageplass. Dette skulle også gjelde for de private barnehagene.

Reformen om pedagognormen i 2018 kom uten noen form for pengestøtte til barnehagene. Kommunene og barnehagene selv var ansvarlige for å finansiere dette.

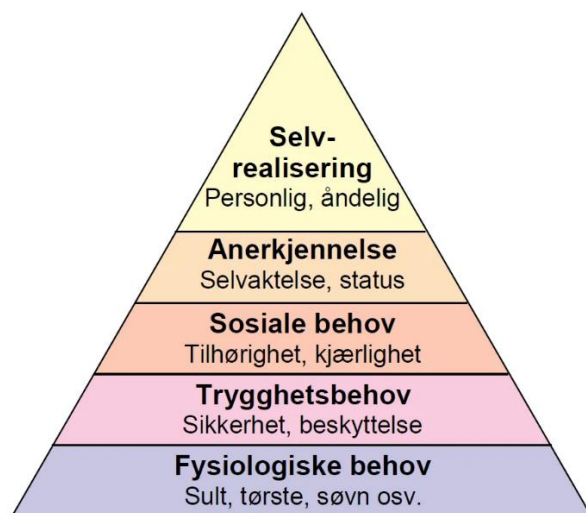
Samfunnet har fra etterkrigstiden og frem til i dag vært gjennom store endringer i måten samfunnet styres på, og hvor stor innvirkning arbeidere har på egen arbeidssituasjon.

Endringene har gått fra full kontroll og styring fra ledelse til mer og mer påvirkningsmuligheter fra arbeiderne selv. De ulike reformene som har vært i barnehagefeltet gjennom tidene viser også en samfunnsendring med tanke på fokus som går fra barneasyll, der målet mer eller mindre var å fylle barnas grunnleggende behov for mat og stell, til dagens barnehage med fokus på pedagogikk og kvalitet fremfor kvantitet. Begrepet kvalitet blir av det store norske leksikon beskrevet slik: *«Kvalitet er tings måte å være på, tingenes beskaffenhet. .... for en gjenstand eller tjeneste kan man enkelt si at kvalitet er evnen til å tilfredsstille brukerens krav og forventninger.»* (D. Gundersen og L. Halbo 28.05.2018 Store norske leksikon.no)

I barnehagesammenheng deles kvalitet inn i to grupper: strukturkvalitet og prosesskvalitet. Strukturkvalitet omhandler blant annet bemanning, organisering og personalets formelle utdanning. Prosesskvalitet omhandler samhandling, relasjoner og utviklingsarbeid i barnehagen. Fra 2018 har det politisk vært stort fokus på kvalitetsutviklingen i barnehagen. Blant annet gjennom ny rammeplan som kom i 2017. Rammeplanen for barnehager er forpliktende for alle barnehager i Norge å forholde seg til. Den legger føringer for utviklings- og kvalitetsarbeid. Kvaliteten i de ulike barnehager måles gjennom barnas trivsel og utvikling. For eksempel gjennom foreldreundersøkelser fra Utdanningsdirektoratet. Flere forskninger på barnehagefeltet (blant annet «Trygg før tre») har vist at det er kvalitetsforskjeller i norske barnehager. Gode barnehager har positiv innvirkning

på barnas språklige, kognitive og sosiale utvikling. Denne positive innvirkningen er særlig gjeldende for barn som kommer fra lavinntektsfamilier. Målet om barnehageplass til alle, for å utjevne sosiale forskjeller, kan sies å være oppnådd fra 2017. Selv om målet om full barnehagedekning er oppnådd, er ikke de sosiale forskjellene blitt mindre. De har heller økt. Viktigheten av kvaliteten på barnehagetilbudet er blitt mer og mer relevant. Det er ikke nok å bare tilby en barnehageplass for å klare dette. Det må også være en viss kvalitet på tilbudet for at det skal ha en innvirkning.

I dag ligger fokuset i barnehagene lenger oppe i Maslows behovspyramide. Vi kan si at barnehagene fokuserer mer og mer på at barna skal få realisere seg selv. I dagens Norge får de aller fleste dekket sine fysiologiske behov enten de går i barnehage eller ikke. Barnehagen er med og supplerer en stor del av barnas behov for trygghet og sosiale behov. Barnas behov for anerkjennelse og selvrealisering er med tiden blitt mer og mer vektlagt. Det kan vi se igjen i endringer av fokuset i de ulike reformene. Den siste reformen, om pedagogtettethet går, etter min mening, direkte inn i de øverste behovene i Maslows behovspyramide. Da blir kvaliteten på arbeidet og tiden som blir brukt sammen med barna mer essensiell.



**Figur 2.0** Maslows behovspyramide. (Figuren er hentet fra [estudie.no](http://estudie.no))

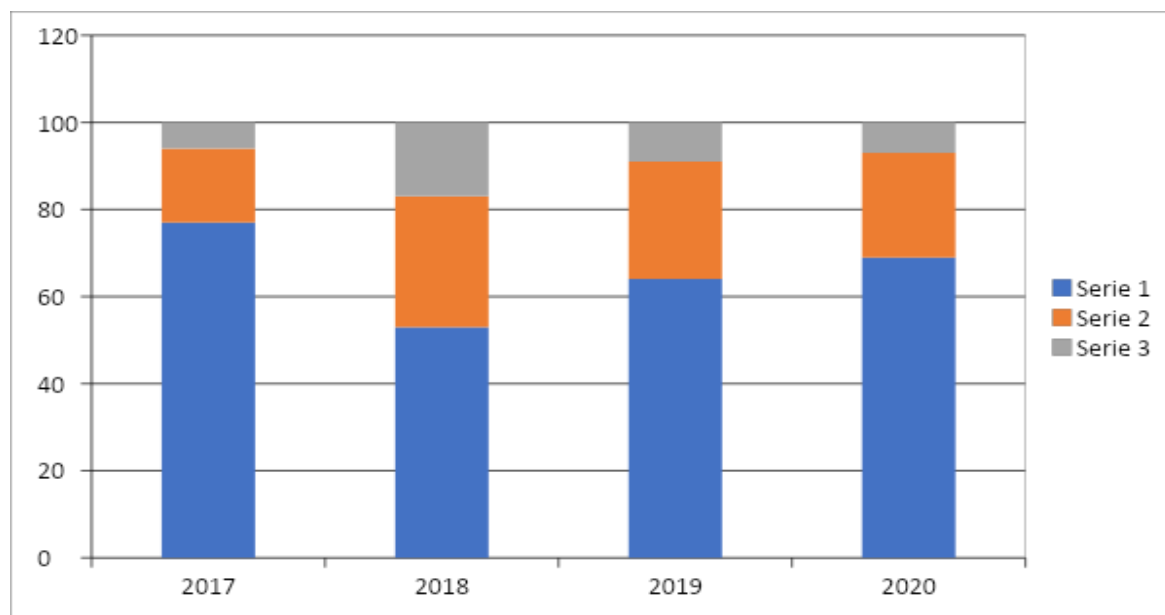
Jeg ønsker å gå i dybden på denne endringen i følgende tre kommuner, Bjerkreim, Gjesdal og Eigersund. Har barnehagefeltet i disse kommunen klart å oppfylle pedagognormen fra 2018, og økt kvaliteten på tilbudet ut til brukerne?




## 2.2 Hvordan står det da til med iverksettingen av pedagognormen?

Statistikken viser at andelen barnehager som klarer å oppfylle pedagognormen har økt fra 2018-2020, men den viser også at det fremdeles er 31% av landets barnehager som ikke oppfyller kravet om pedagoger i pedagogisk leder stillinger. Selv om det er stor andel som fyller normen, viser andre tall fra Udir.no at Rogaland (som kommunene jeg kommer til å intervju tilhører), bare har 52% oppfyllelse av pedagognormen i 2018. I 2020 lå den på rett under 70%. Dette kan få noe å si for mine resultater og min innsamling av data. Flere pedagoger i hver barnehage vil ikke automatisk gi mer pedagoger i avdelingene. Pedagogene skal ha planleggingstid hver uke. Flere pedagoger på hver avdeling vil bety flere timer med planleggingstid, der personalet er borte fra avdelingen og voksentettheten synker.

Ut fra figuren under ser vi at andelen barnehager som oppfyller pedagognormen synker betraktelig fra 2017 og til 2018. (Dette kan tenkes henger sammen med skjerpet pedagognorm som ble gjeldende august 2018) Fra 2018 og mot 2020 ser vi en moderat økning av pedagoger igjen. Andelen konstituerte pedagoger holder seg nokså jevnt. Andelen av barnehager som ikke fyller normen, selv ved hjelp av konstituering, er synkende, noe som illustreres med figuren under.

**Tabell 2.0** Oppfylling av pedagognormen. (Tabellen er gjengitt fra Udir.no sine sider.)



-  Oppfyller pedagognormen.
-  Oppfyller normen med dispensasjon fra utdanningskravet.
-  Oppfyller ikke normen.

### 3.0 Teoretisk tilnærming.

Teoretisk forankring i denne oppgaven er organisasjonsteori, nærmere bestemt Bolman og Deal (2018) sine fire fortolkningsrammer knyttet til å forstå atferd i organisasjoner.

Bolman og Deal trekker opp fire rammer. Den strukturelle rammen, Human Resource rammen (HR-rammen), den politiske rammen og den symbolske rammen. Perspektivene er utviklet for å gi oss ulike briller for å tenke og forstå det vi observerer i organisasjoner. Det gir oss også innblikk i at en situasjon kan tolkes ulike alt etter hvilken «ramme» vi ser situasjonen ut fra. Organisasjoner i mitt tilfelle vil være barnehager. De barnehagene som er respondenter i denne oppgaven har blitt pålagt, fra regjeringshold, en pedagognorm som er forventet å gi økt kvalitet på barnehagetilbudet. Målsetningen er ikke å måle kvalitet, men å bruke rammen til Bolman og Deal for mulig å finne svaret på hvorfor denne pedagognormen så langt ikke synes å gi den tenkte effekten på kvalitetsutviklingen. Utdanningsforbundet og Utdanningsdirektoratet sine (Udir) nettsider er også benyttet i oppgaven.

#### 3.1 Den strukturelle rammen

Struktur sier noe om hvordan ting; her organisasjonen, er bygget opp og sammensatt. Barnehagen som organisasjon fungerer fordi strukturen er kjent for alle, og innad i organisasjonen er det en kjent arbeidsfordeling. De ulike yrkesgruppene har sine faste roller og oppgaver. Regjeringens strategi om styrket pedagognorm for å utjevne sosiale forskjeller rokker ved denne strukturen. Ansvarsfordeling og fordeling av makt og myndighet innad i den enkelte barnehage rokkes når noen i arbeidsstokken må slutte til fordel for flere pedagoger. Bolman og Deal sier i sin bok at:

*«strukturen må utformes med henblikk på strategi, på hvilke omgivelser organisasjonen skal fungere i, på kvalifikasjonene hos medarbeiderne og tilgjengelige ressurser.»* (Bolman og Deal 2018:91)

For å få flere pedagoger inn i barnehagen, må andre yrkesgrupper vike plassen. Eksempelvis vernepleiere, sykepleiere og kokkestillinger. Dette begrunnes med at pedagognormen ikke kommer med tilstrekkelige økonomiske midler til barnehagene for ansettelse av flere pedagoger. Disse stillingene, som nå blir overtallige, har hatt sine ansvarsområder i barnehagen. Når de nå forsvinner, må andre ansatte i barnehagen tre inn og overta disse oppgavene. Noe som igjen gjør at deres oppgaver må overtas av noen andre.

Bolmann og Deal lister opp 6 grunnantakelser som ligger under den strukturelle rammen:

1. *Organisasjoner eksisterer for å nå fastsatte mål og utforme strategier med sikte på å nå disse målene.*
2. *Organisasjoner øker sin effektivitet og sin yteevne gjennom spesialisering og en hensiktsmessig arbeidsdeling.*
3. *Hensiktsmessige former for samordning og kontroll sikrer at enkeltpersoner og ulike enheter fungerer godt sammen.*
4. *Organisasjoner fungerer best når personlige preferanser og press utenfra holdes under kontroll ved rasjonell styring.*
5. *Strukturer er effektive når de passer til de forhold organisasjonen til enhver tid fungerer under (deriblant strategi, teknologi, arbeidsstyrke og miljø.)*
6. *Når yteevnen svekkes av strukturelle svakheter, er botemiddelet problemløsning og omstrukturering.*

(Bolmann og Deal 2018:76)

Max Weber har hatt stor påvirkning av det byråkratiet vi har i dag. Blant annet en fastlagt arbeidsdeling, hierarki i stillinger og faglige kvalifikasjoner som grunnlag for ansettelser. Før Max Weber kom med sin nye strukturmodell, var det Fredrick W. Taylor sine tanker og ideer om oppbygningen av organisasjoner som regjerte. Han mente at arbeidere skulle spesialisere seg på en enkelt oppgave i bedriften og at dette var det som ga maksimal utnyttelse og effektivitet.

Legger vi stortingsmelding nr 16 (2006-2007) « .... og ingen sto igjen -Tidlig innsats for livslang læring.» som en bakgrunn for pedagognormen, kan vi se dette fra det strukturelle rammeverket og Bolemann og Deal sitt første punkt om at *organisasjoner eksisterer for å nå fastsatte mål.....*og Weber sitt punkt om *faglige kvalifikasjoner som grunnlag for stilling*. Spørsmålet om kvalitet i barnehagen er en agenda på regjeringsnivå. Lovbestemmelsen om grunnbemanning og pedagognorm, ble først foreslått i NOU 2012:1 «Til barnas beste. Ny lovgivning for barnehagene» (2011-2012) For at organisasjonen barnehage skal oppnå denne kvaliteten som regjeringen vil ha, trenger vi personell med riktig fagkompetanse for å ha større sannsynlighet for å oppnå målsetningen.

Regjeringens barnehagestrategi om å minske sosiale forskjeller gjennom økt kvalitet i barnehagen, og fokus på tidlig innsats er jo hele bærebjelken i den økte pedagognormen.

Regjeringen legger også press på kommunen og private aktører om å jobbe sammen mot dette målet. Det gjøres for eksempel gjennom endringer og revideringer i lovverket. (Normen er påbudt ved endring i barnehageloven) Denne endring til mer kvalifisert personell, gjør at kommunene må legge en strategi på å klare å oppfylle dette i sin utviklingsplan. Her kommer utfordringen at det ikke utdannes nok pedagoger hvert år. Mange pedagoger velger også å slutte i yrket og finne annet arbeid. *Fra 2011 til 2021, har 1/3 av barnehagelærerne under 55 år forlatt yrket. 15 prosent av de som har forlatt yrket, jobber i andre næringer enn undervisning. Hos de i alderen 50-55 år er hele 40 prosent ikke lenger i yrket.* (barnehage.no 21.04.23)

En risiko om vi bare ser ut fra det strukturelle rammeverket, er at en kan overse menneskelige, politiske og kulturelle variabler. Det at flere pedagoger skal inn i barnehagen, (men ikke nødvendigvis flere ansatte) vil bety at andre yrkesgrupper må vike til fordel for nye pedagoger. Dette med utskifting av personale, som bestemmes «ovenfra» og ikke av arbeidstakere selv, kan få store konsekvenser for kulturen og samholdet på arbeidsplassen. Det kan være utfordrende for nye pedagoger å komme inn og kreve sin plass, når ansatte mener de har tatt arbeidet fra tidligere kollegaer. En annen utfordring vi kan komme ut for er at flere pedagoger vil si flere med formell høyskoleutdanning og flere med lederstillinger. Noen avdelinger vil få to pedagoger som må kunne samarbeide. Her kan det bli utfordrende med hierarki som allerede finnes på en arbeidsplass. Noen må gi fra seg noe ansvar og kontroll, for at andre skal overta. En arbeidsplass kan også måtte «gi fra seg» ansatte med lang ansiennitet i barnehagen til fordel for pedagoger med mindre arbeidserfaring. Alle pedagoger i barnehagen har rett på fire timer planleggingstid pr. uke ved 100% stilling. Dette gjelder også om det er to pedagoger på en avdeling. Dette vil da utgjøre at de med høyest utdanning er borte fra barna åtte timer hver uke. Dette kommer i tillegg til møter som pedagoger skal delta på. Det er ikke noen norm som omtaler at denne tiden skal dekkes opp av annet personell, så barnegruppa vil være underbemannet denne tiden. Barnehagen kan da oppleves å gå fra «et velsmurt maskineri» til en barnehage/organisasjon som oppleves å ikke fungere optimalt.

Med utgangspunkt i den strukturelle rammen, og det tall og forskning (som presentert tidligere i oppgaven) viser, har jeg satt opp følgende hypotese:

Hypotese 1: Manglende ledelse og strategi i enkelte kommuner, fører til at en ikke har klart å oppnå bedre kvalitet i barnehagen gjennom skjerpet pedagognorm.

## 3.2 HR-rammen

Ser vi innføringen av skjerpet pedagognorm ut fra Human Resource-rammen (HR-rammen), kan situasjonen og begrunnelsene bak se annerledes ut. Denne rammen legger hovedfokuset sitt på mellommenneskelige relasjoner. HR-rammen setter søkelys på menneskene og relasjonene. I denne sammenheng betrakter man bedriften som en utvidet familie. Man fokuserer på individet, følelser og tilhørighet. I en etablert organisasjon har de ansatte gjerne «opparbeidet» seg ulike roller. Ved en slik endring som skjerpet pedagognorm, vil disse rollene rokkes ved når det blir endringer i personalgruppen.

HR-rammen kommer som et mot punkt til tidligere meninger om at arbeidstaker har plikt til å arbeide hardt og adlyde ordre, og eneste rettighet er å få lønn i henhold til arbeidet.

Grunnantakelser i det mer moderne HR-rammen er:

- 1. Organisasjonen eksisterer for å oppfylle menneskelige behov- ikke omvendt.*
- 2. Enkeltmennesker og organisasjoner trenger hverandre. Organisasjoner trenger ideer, energi og talenter, mens mennesker trenger karrieremuligheter, lønninger og framtidsutsikter.*
- 3. Når den enkelte og systemet er dårlig tilpasset hverandre, vil den ene eller begge parter lide under det. Den enkelte blir utnyttet eller vil selv prøve å utnytte organisasjonen- eller det går utover begge parter.*
- 4. En god tilpasning er til gagn for begge parter. Den enkelte finner et meningsfylt og tilfredsstillende arbeid, og organisasjonen får det menneskelige talentet og den energien den har brukt for.*

(Bolmann og Deal 2018:153)

Med hovedfokuset på HR-rammen kan en tenke at skjerpet pedagognorm trer frem for å kunne gi pedagogene som allerede er i arbeid mer utfordringer og et bredere pedagogisk fellesskap på den enkelte arbeidsplass. At denne normen vil være med og utvikle kvaliteten på tjenesten som blir levert ut til barn og foresatte. Ansatte blir gjerne værende på en arbeidsplass der de får utfolde og utfordre seg og sitt fag, og der arbeidsgiver klarer å oppfylle den enkeltes økonomiske behov.

Utdanningsforbundet har over lengre tid kjempet for økt pedagogtettethet, og har som mål at 50% av barnehagepersonalet skal være barnehagelærere, for å tilfredsstillende stadig økende krav



om kvalitet på barnehagefeltet. Politikerne har da, gjennom skjerpet pedagognorm, hørt på «folket», og ønsker å forstå ledere i barnehagen sitt behov for mer personale med høyere pedagogisk utdanning. Dette gjenspeiles i regjeringens uttalte mål, ved kunnskapsminister Brenna og statsminister Støre, om 60% pedagogbemanning i barnehagen frem mot 2030.

*«Å si at målet er 60 prosent, er en viktig symbolikk. 50 prosent er halvparten av de ansatte. 60 prosent er å si at vi skal strekke oss, fordi resultatet av den kvaliteten flere barnehagelærere medfører, er så viktig.»*

(J.G.Støre i barnehage.no 18.01.23)

Regjeringens uttalelser viser at de ønsker å satse på høyere utdanning i arbeidsstokken, da de mener det vil øke kvaliteten som leveres ut til brukerne av barnehage tilbudet.

Dette vil for bedriftene føre til en økt lønnskostnad når ufaglærte eller personer med fagbrev skal erstattes av personell med høyere utdanning. De barnehagene som har klart denne endringen, har en mer fleksibel løsning med hensyn til opptak av barn etter ny pedagognorm. Vi ser også en stadig synkende fødselstrend, og det blir mer «kamp» om barna hos ulike barnehager. Klarer en ikke å oppfylle den utvidede pedagognormen, er det ikke mulig å ta inn flere barn i barnehagen gjennom året. Et barn over «grensen» utløser som nevnt en hel 100% stilling som pedagog. Det blir derfor også en økonomisk avveining om en skal ta inn flere barn.

Når det gjelder barnehagenes finansiering ved ansettelse av flere pedagoger, mener Kunnskapsdepartementet (KD) at de midlene som ble tildelt høsten 2017 dekker dette. Det ble da delt ut 172 millioner kroner for å kunne øke andelen barnehagelærere. Det er regnet ut at helårseffekten av dette tilsvarer 413 millioner kroner. I 2022 ble det også bevilget 35.mill. kroner til økt pedagogtetthet i levekårsutsatte områder. I statsbudsjettet for 2023 ble dette økt ytterligere til 80. millioner kroner totalt.

KD legger til grunn at assistentstillinger skal «konverteres» til pedagogstillinger. Pengene som er satt av skal dekke denne endringen på nasjonalt nivå, men KD ser også at enkelte kommuner vil få større endringer og utgifter enn andre kommuner.

At noen kommuner og barnehager får økte utgifter på grunn av nye regler om bemanning og antall barnehagelærere, skyldes blant annet at bemanning og kompetanse tidligere ikke har vært tilstrekkelig prioritert av kommunene. Enkelte områder i landet og enkelte barnehager

har store utfordringer med å oppfylle kravet om nok pedagoger til og med fra «gammel» pedagognorm. Det kan bli en negativ spiral ved at nyutdannede pedagoger, eller pedagoger som ser etter nye utfordringer ikke ønsker å søke seg til en barnehage der det er et begrenset og minimalt pedagogisk miljø. Det er ikke rimelig at staten fullt ut skal kompensere enkeltkommuner for at de over tid har prioritert barnehager for lavt.

Et annet punkt er hvordan de enkelte kommunene/kjedene klarer å beholde de pedagogene de allerede har. Noen kommuner har mulighet til å gi pedagoger tillegg for å jobbe hos dem. Dette legges på toppen av lønn. Andre kan tilby faste stillinger fremfor vikariat eller å ha noe overbelegg med pedagoger for å kunne ta inn nye barn som søker barnehageplass gjennom året. Disse faktorene kan ha stor betydning for å beholde personell. Både pedagoger, som allerede jobber i barnehagen, og de nyutdannede opplever at jobben og utdannelsen de besitter, er av betydning, og at de får de midlene de trenger for å gjøre en god jobb.

Både bemanningsnorm og skjerpet pedagognorm har vært varslet siden 2012. Kommuner med lav bemanning eller få barnehagelærere har hatt relativt lang tid til å forberede seg på de nye kravene. Her ser vi at selv om rammene er ulike, går de likevel inn i hverandre og påvirker hverandre. Kommuner som har denne utfordringen, har kanskje heller ikke et bevisst strategisk mål bilde om hvordan de skal beholde og rekruttere nok pedagoger.

Hypotese 2: Pedagognormen har på grunn av for liten involvering av de ansatte, og store personalmessige endringer ikke ført til endring i kvaliteten på barnehagetilbudet.

### 3.3 Den politiske fortolkningsrammen.

Den politiske fortolkningsrammen vektlegger kampen om tilmålte ressurser og hvem som sitter med makten. Hver kommune eller private organisasjon har tilmålte midler som skal fordeles ut der behovet er størst. Det vil da være viktig for en organisasjon å ha bevist forhold til egne behov for organisasjonen. Til syvende og sist vil de som er mest synlig med sine behov oppleve å sitte igjen med større andel av midlene. Mange vil nok mene at «barnehagefolket» ikke har vært nok frempå for å sikre midler til skjerpet pedagognorm. Regjeringen på sin side mener normen er finansiert med midler som allerede er tildelt.

Grunnlaget for den politiske fortolkningsrammen er:

- 1. Organisasjoner er koalisjoner av forskjellige individer og forskjellige interessegrupper.*
- 2. Det er varige motsetninger mellom koalisjonsmedlemmene når det gjelder verdier, interesser og virkelighetsoppfatning.*
- 3. De fleste beslutninger angår fordeling av knappe ressurser- avgjørelser om hvem som skal få.*
- 4. Ressursknapphet og varige motsetninger gjør konflikter sentrale i organisasjoners daglige liv og gjør makt til den viktigste ressursen.*
- 5. Mål og beslutninger vokser frem gjennom kjøpslåing og forhandlinger mellom ulike interessegrupper som alle kjemper for sine egne interesser.*

(Bolman og Deal 2018: 226)

**«Fred finnes bare i privatlivet.**

**I næringslivet er det krig hele tiden.»** (George Eastman, grunnlegger av Eastman Kodak)

I en regjerings «liv» vil de prøve å tilfredsstille flest mulig velgere slik at de får ny sjanse ved neste valg. Det er derfor av stor betydning hvilke saker de velger å fronte. Dette gjelder også i den enkelte kommune. Ut fra den politiske fortolkningsrammen velger jeg å konsentrere meg om punkt 3 og 4 som først og fremst omhandler ressurser og forhandlinger. Et budsjett (både nasjonalt og kommunalt) har sine begrensninger når det kommer til ressurser og ressursbruk. Ulike grupper vil alltid «knive» om ressurser til egne organisasjoner. De som besitter formell makt i situasjonen som skal fordele ressursene, (regjering først, så kommunalt hold med kommunestyret), har kontroll over disse viktige ressursene. Hvordan midlene fordeles kan i noen tilfeller også føre til konflikter også i en organisasjon. I saken om styrket pedagognorm har det i enkelte kommuner vært konflikt mellom ulike fagorganisasjoner og kommunen. Spesielt fagorganisasjoner som representerer fagarbeidere. Dette har gjerne vært en kompetansegruppe som har måttet vike plass til fordel for flere pedagoger. Regjeringen har uttalt at de ser det som viktig å ruste opp barnehagefeltet for et langsiktig mål om å endre de sosiale forskjellene i landet.

«De siste ti årene har det i Norge vært en økning i gapet i skoleprestasjoner der sosial og økonomisk ulikhet er årsaken. Ifølge OECD er Norge verken blant landene som lykkes best eller dårligst med å motvirke ulikhet gjennom utdanningssystemet.

– Små forskjeller er det som gjør Norge til et godt samfunn med høy tillit og like muligheter. Dessverre går utviklingen feil vei. Ulikhetene øker, og foreldrenes bakgrunn har altfor ofte for mye å si for hvordan det går med barna, sier kunnskapsminister Tonje Brenna (Ap).

– Flere vokser opp i fattige familier. Flere unge blir uføre, og for mange faller fortsatt fra i videregående. Denne utviklingen skal vi snu. Mye av løsningen ligger i barnehager, skoler, og SFO, sier Brenna.»

(Fra Regjeringen.no. 17.01.2023)

Når pedagognormen blir skjerpet må dette settes på kommunal agenda. Det må bevilges økonomiske midler for å beholde, og ikke minst rekruttere nye pedagoger. Ekstra bevilgninger til barnehagefeltet vil gå på bekostning av bevilgninger til andre instanser i kommunen. Dette kan føre til uenighet innad i kommunen og i kommunepolitikken. En utfordring med å kun ta utgangspunkt i den politiske fortolkningsrammen kan være en opplevelse av mindre fleksibilitet og frihet til å tilpasse seg lokale forhold. Denne endringen kan innebære større krav til standardisert pedagogisk praksis og begrensninger på antall barn per ansatte. Dette kan være problematisk for små barnehager i distriktene eller for barnehager som har en spesiell profil. Eksempelvis kulturbarnehager, naturbarnehager eller livsytbarnehager. Disse barnehagene kan oppleve at den kompetansen de faktisk trenger besittes av personale uten den formelle pedagogiske kompetansen som normen legger opp til. Ut fra en politisk ramme vil jeg komme med en hypotese:

Hypotese 3: Økonomiske utfordringer gjør at barnehagene ikke klarer å oppfylle stadig skjerpet pedagognorm.

### 3.4 Den symbolske rammen.

Den siste av de fire fortolkningsrammene, er den symbolske rammen. Denne kan best forklares ved flatere struktur enn de andre rammene. Det viktigste sett fra denne rammen er ikke hva som skjer konkret, men hva det betyr. Den skjerpede pedagognormen i seg selv er ikke det viktigste, men heller hvilke virkninger dette får for menneskene i barnehageyrket.

Går vi videre over til den siste av de fire fortolkningsrammene; den symbolske fortolkningsrammen beskriver Bolman og Deal disse fem grunnsetningene:

1. *Det viktigste er ikke hva som skjer, men hva det betyr.*
2. *Aktivitet og mening er bare løst forbundet; en og samme begivenhet og handling kan tolkes på mange forskjellige måter fordi mennesker opplever situasjonen forskjellig.*
3. *Når vi står overfor usikkerhet og flertydighet, dukker symboler opp for å hjelpe folk med å fjerne forvirringen, finne retning og forankre våre forhåpninger med vår tro.*
4. *Hendelser og prosesser er ofte viktigere på grunn av det de uttrykker eller signaliserer, enn på grunn av deres formål eller resultater. Med sin emballistiske form danner de en vev av sekulære myter, helter og heltinner, ritualer, seremonier og beretninger som hjelper oss til å finne mening og lidenskap i livet.*
5. *Kulturen er det superlimet som binder en organisasjon sammen, forener mennesker og hjelper en virksomhet til å nå sine mål.*

(Bolman og Deal 2018: 291)

Endringer i barnehagen som følge av skjerpet pedagognorm får følger for kulturen innad i barnehagen. Barnehagen får færre ulike yrkesgrupper inn i de ulike barnehagene. Ansatte fra andre yrkesgrupper, eksempelvis kokk, vernepleier og sykepleier, må vike plassen for pedagoger. Flerfagligheten til barnehagene vil lide under dette.

Pedagognormen er noe som kommer utenfra, uten at de ansatte og lederne selv har hatt noen påvirkning. Flere ansatte som er pedagoger, vil også utløse mer planleggingstid. Normen sier ingenting om at denne planleggingstiden, som er borte fra barna og avdelingen, skal dekkes opp av annet personell. Det fører til at det er flere voksne som oftere er borte fra barna. Vil da flere pedagoger, men oftere færre voksne på avdelingen føre til bedre kvalitet i barnehagen og hjelpe til med å minske sosiale forskjeller?

Som en følge av endringer i personalet vil det også bli endringer i kulturen i den enkelte barnehage. Noen kan mene at pedagognormen bryter med etablert norm hva som er god barnehage. Flerfagligheten med blant annet kokk/ kjøkkenpersonell, vernepleiere, miljøterapeuter og sykepleiere vil lide under denne normen. Disse stillingene og den rollen/ plassen disse har i personalgruppen vil bli endret.

Skjerpet pedagognorm, med utgangspunkt i den symbolske fortolkningsrammen, kan vi se i lys av den endringen som har vært på barnehagefeltet de siste ti årene. For eksempel sorteres barnehagefeltet nå under Kunnskapsdepartementet og ikke lenger under barne- og familiedepartementet. Barnehage som institusjon er blitt en mer tydelig del av det ordinære utdanningsløpet for norske barn. Tall fra 2020 sier at 85,4% av 1-2 åringer i Norge går i barnehage og om lag 97,3% av 3-5 åringer i Norge går i barnehage. Regjeringen har som nevnt tidligere i oppgaven et stort søkelys på utjevning av sosiale forskjeller. Blant annet gjennom økt fokus på fullføring av videregående opplæring. De har, som nevnt, uttalt at denne endringen må skje allerede i barnehagen. Dermed er det å øke kompetansen på barnehagepersonell en viktig brikke i dette forløpet.

Ut fra den symbolske rammen vil jeg komme med en hypotese:

Hypotese 4: Skjerpet pedagognorm har rokket med kulturen og identiteten i den enkelte barnehage, og av den grunn ikke ført til økt kvalitet.

For å kunne bygge en god organisasjonskultur som gjør at organisasjonen klarer å høyne kvaliteten, trenger organisasjonen god og tydelig ledelse. I denne sammenheng ledelse inn på den enkelte avdeling i barnehagen. Noen avdelinger kan nå oppleve å ha flere pedagogiske ledere på avdelingen enn øvrig personale. Eksempelvis kan en avdeling, med 18 barn, oppleve å ha to pedagogiske ledere og en fagarbeider/ assistent.

Barnehagen har både uformell organisasjonskultur og formelle regler og lovverk å forholde seg til. Faste skriftlige rutiner som for eksempel nyansatte og vikarer kan få utdelt for å få informasjon om «at slik er reglene hos oss», eller nedskrevne regler og arbeidsfordeling. Disse reglene/rutinene er synlige og kjent for alle. Når det gjelder uformell organisasjonsstruktur, handler det om kulturen som er i organisasjonen. Det som «sitter i veggene.» Hvordan arbeidsmiljøet på en arbeidsplass oppfattes er et godt bilde på gjeldende kultur. Er det en arbeidsplass der humor og godt humør sitter løst, eller er det en arbeidsplass preget av uenighet og uro blant de ansatte? Slik det har vært frem til skjerpet pedagognorm, har det gjerne vært en pedagogisk leder på hver avdeling. Denne pedagogen har hatt formelle rammer å holde seg innenfor, men har likevel hatt stor autonomi på hvordan akkurat «sin» avdeling skal styres ut fra gitte rammer. Med normen om flere pedagoger inn i barnehagen, vil det naturligvis bli flere avdelinger der det blir to pedagoger som skal dele på dette

ansvaret. Det at maktbalansen endrer seg på en avdeling kan ha mye å si for miljøet og klimaet.

Barnehager er organisasjoner som har faste mål som skal nås og har et sett av faste gitte føringer som må følges. For eksempel så sier Rammeplanen for barnehagen at *«barnehagens samfunnsmandat er, i samarbeid og forståelse med hjemmet, å ivareta barns behov for omsorg og lek og fremme læring og danning som grunnlag for allsidig utvikling.»* (Rammeplan for barnehage 2017:7)

For å bygge en organisasjon (her barnehage) er kultur aspektet viktig å ta med i betraktningen. Å bygge kultur i en barnehage er en kontinuerlig prosess, som krever innsats og engasjement fra hele personalet. Gjennom kulturbygging får barnehagen identifisert sine verdier og hva som er viktig for barnehagen. For eksempel samarbeid, mål og respekt. En pedagogisk leder må selv gå frem som et godt eksempel på avdelingen på hvordan «vi vil ha det på denne avdelingen», samtidig som alle bør få komme med innspill til de verdiene en skal samarbeide om, slik at den ansatte kan få et eierskap til disse og en forpliktelse til å etterleve dem. Endringer i personalgruppen vil medføre at dette arbeidet (kulturbygging/utforming av verdier) må starte på ny, og ved nyansettelser vil ikke den nyansatte nødvendigvis kjenne på samme eierskap og forpliktelse til barnehagens/avdelingens verdier som de som utformet dem i utgangspunktet

## 4.0 Metode

Gitt min problemstilling: «Hvordan opplever et utvalg av pedagoger i kommunene Bjerkreim, Gjesdal og Eigersund kvalitetsutviklingen i barnehagene etter skjerpet pedagognorm?»

«Hva hemmer eller fremmer videre kvalitetsutvikling i barnehagene?» har jeg valgt å benytte meg av kvalitativ metode for å samle inn data.

Kvalitativ metode er å samle inn data basert på ord. *“Målet er å få den undersøktes oppfatning, formidlet gjennom egne ord.”* (Jacobsen 2022: 141)

Det er ulike metoder for innsamling av kvalitative data. Blant annet deltakende observasjon og ulike type intervjuer. I denne oppgaven er det valgt individuelle intervjuer der intervjuene ble foretatt ansikt til ansikt med respondentene. Dette valgte jeg på grunn av ønsket om å få en bedre kontakt med respondentene enn det som ville vært mulig gjennom intervjuer på for eksempel teams. Det at jeg kommer rundt til barnehagene gjør også at trengs pedagogen på avdelingen, er muligheten til stede for at respondenten kan gå inn, og jeg som intervjuer får heller vente litt.

I denne prosessen har jeg ulike forskningsetiske hensyn jeg må forholde meg til. Dag Ingvar Jacobsen nevner i sin bok «Hvordan gjennomføre undersøkelser?» blant annet viktigheten av taushetsplikten og personvernet. Med små forhold, er det viktig at jeg er oppmerksom på utfordringene når det gjelder anonymitet og konfidensialitet. «Anonymitet innebærer at det er helt umulig å identifisere noen fra data som er samlet inn,....» (Jacobsen, 2022:50) Det innebærer at jeg som forsker, så langt det lar seg gjøre, behandler opplysningene som kommer inn på en slik måte at personopplysninger ikke kommer på avveie. For å klare å ivareta dette er det avgjørende med gode rutiner for innhenting av opplysninger og senere oppbevaring av disse. Det avklares i forkant med respondentene om det er greit med opptak av intervjuet, da det gjør etterarbeidet enklere og mer presist. Alle data som hentes ut er anonymisert og vil kun være del av en statistikk. Enkelte anonymiserte sitater fra respondentene vil bli benyttet videre i oppgaven. Opptakene vil slettes når intervjuene er ferdig transkribert. Intervjuobjektene vil også få tilbud om å lese gjennom utskriften og eventuelt komme med kommentarer, eller trekke seg fra prosessen. I forkant av intervjuene har jeg søkt til «Sikt» mai 23 om godkjenning av mitt forskningsprosjekt.



Jacobsen (2015) sier det kan være utfordrende å studere egen organisasjon. Da det kan være vanskelig å holde seg objektiv. «Det være vanskelig å se skogen for bare trær.» Jacobsen legger vekt på at det kan være utfordrende å «holde nok avstand» til det man skal studere. Av enkelte kan en også oppfattes som partisk om en undersøker i egen organisasjon, og det kan være lett å «se det en forventer å finne.» Jeg må være oppmerksom på å stille spørsmålene på en så åpen måte at respondentene kan svare fritt, og ikke lede mot det jeg eventuelt forventer å finne. Dette er noe jeg må ta med meg gjennom mine videre undersøkelser. Jacobsen nevner også noen fordeler ved å forske i egen organisasjon. Blant annet at det kan være lettere å få tilgang til informasjon ved at en kjenner personene i organisasjonen, og at en kjenner organisasjonens historie og da kan plassere hendelser i en historisk sammenheng. Jeg velger å benytte meg av kvalitative intervjuer fordi jeg da kommer tettere på intervjuobjektene og kan få svar som kan utdype og bekrefte eller avkrefte min problemstilling. Gjennom min problemstilling ønsker jeg å få gå i dybden ved å få gode utvidede intervju med en liten gruppe.

En styrke ved bruk av kvalitativ metode er at jeg gjennom intervjuet kan stille oppfølgingsspørsmål og tilleggsspørsmål for å avklare eventuelle uklarheter i svarene. I min oppgave ønsker jeg å høre pedagogenes egne tanker og meninger om pedagognormen, og hvorvidt de mener den har gitt bedre kvalitet på arbeidet. Og hva som eventuelt kan ligge til grunn for manglende kvalitets økning. Jeg har også mulighet for tilgang til de enkelte kommuners faktiske tall gjennom tidligere forskning på feltet og innrapporteringer fra enhetene selv. Ved å bruke kvalitative intervju vil jeg kunne få pedagogenes egne betraktninger og synspunkter på hvorfor tallene er som de er.

En utfordring med kvalitative intervju er at dette er en tidkrevende prosess. Som forsker må jeg flytte meg rundt mellom intervjukandidatene siden det er valgt personlig oppmøte. Tider må avklares i forkant og det tar gjerne fra en til en og en halv time per intervju. Det kan også være utfordrende å få kandidater til å stille på denne type intervju. Nettopp fordi det er tidkrevende også for dem, og det kan oppleves veldig personlig. Når en er ferdig med de ulike intervjuene, skal alt materialet behandles og transkriberes for å kunne plukke ut de data en spør etter. Dette tar også tid. Svarene fra denne type intervju gir personlig svar og kan ikke klassifiseres som at «pedagog gruppa i disse kommunene mener at ...» Ved kvalitative studier sitter en igjen med mye skriftlig materiale. Jeg må da kunne lese ut det som er relevant for min problemstilling og jobbe videre med dette.

Jeg har valgt å intervjuere pedagoger og styrere i egen kommune, samt et utvalg av pedagoger og styrere i nabokommunene. Kriteriet for de jeg ønsker å intervjuere, er at de har vært i yrket som pedagog/styrer siden før pedagognormen trådte i kraft august 2018.

Noe jeg også må ta høyde for når det gjelder kvalitative intervjuer; «Har jeg fått de riktige kildene? Gir kildene riktig informasjon? Når i undersøkelsen blir data samlet inn? Og hvordan kommer informasjonen frem?» (Jacobsen 2022; s 240-243) Med dette forstår jeg at det er viktig å tenke godt gjennom hvem som skal intervjues. Er det personer som har direkte kunnskap til det jeg ønsker å finne svar på? Kan jeg vite at kildene kommer med riktig informasjon? Har de relevant kunnskap om det jeg lurer på, og ønsker de å gi meg relevant og riktig informasjon? Dette kan igjen påvirke svarene.

Når det skal drives kvalitative intervjuer er det viktig å avklarer med intervjukandidatene i forkant hva jeg er ute etter og at vi setter opp en samtykkeerklæring. I min forskning vil jeg ikke kunne garantere anonymitet for intervju kandidatene, men å snakke om konfidensialitet. Dette gjør jeg ved å være bevisst på å ikke bruke navn, verken på kommune, barnehage eller respondenten i direkte sitater. Det viktigste for min forskning er å få gode svar på hva pedagogene selv tror kan være årsaken/ årsakene til at kvaliteten har økt, eventuelt ikke økt etter skjerpet pedagognorm.

Jeg hadde få utfordringer med å få i stand intervjuer. Styrer i den enkelte barnehage ble kontaktet, og mitt “oppdrag” ble lagt frem. Dette ble først gjort i mai 2023. Jeg ønsket å være ut i god tid dersom det ble utfordrende å finne kandidater som ville stille til denne type intervjuer. August 2023 ble kontakten tatt opp igjen og det ble fremlagt forslag om datoer der vi kunne få til intervjuene. De som ble kontaktet var positive og skulle finne aktuelle kandidater i egen barnehage. Tidspunkt for intervjuer ble avklart med styrer iden enkelte barnehage. Styrerne sa det hadde vært noe utfordrende å finne pedagoger som ønsket å stille til intervju, men når intervjuene skulle foretas, var alle kandidatene klar og villige til lydopptak av intervjuet. Jeg ønsket også å intervjuere styrerne i de aktuelle barnehagene. Noe som lot seg gjøre. Det var satt av tid og rom for at intervjuene kunne finne sted uten avbrytelser. Intervjumalen var sendt ut i forkant så de hadde hatt mulighet til å forberede seg noe. I ettertid kan en undre om svarene hadde sett annerledes ut om det ikke var noen styrere med som respondenter. Pedagogene og styrerne jeg intervjuet hadde i gjennomsnitt vært i yrket i 10 år. Kanskje svarene hadde vist andre tendenser om de jeg intervjuet hadde vært lenger i yrket. De svarene som kom frem under intervjuene anser jeg likevel som reliable og valide siden alle respondentene kom med gjennomtenkte og utfyllende svar på spørsmålene.

De barnehagene som ble valgt ut, ble valgt på bakgrunn av tilsvarende lik størrelse og at de enkelt kunne nåes geografisk fra der jeg bor og de tidsressursene som er tilgjengelig.

Styrken i denne tilnærmingen er at jeg kommer direkte i kontakt med respondentene og har mulighet til å stille oppfølgingsspørsmål og utvidende spørsmål om jeg ikke får helt svar på spørsmålet eller det kommer opp interessante svar jeg ikke hadde tatt høyde for. En svakhet med kvalitativ metode med så få respondenter er at resultatene gir et bilde av situasjonen i akkurat de barnehagene jeg har vært i

#### 4.1 Avgrensning.

Min oppgave viser til enkelte kommunale og private barnehager i Bjerkreim kommune, Gjesdal kommune og Eigersund kommune. Utvalget når det gjelder respondenter er hentet fra private og kommunale barnehager i tre nabokommuner. De ligger geografisk sett samlet og kan nås greit. Det ble intervjuet både pedagogiske ledere og styrere i de ulike barnehagene. . Med et så snevert utvalg av respondenter, kan jeg ikke si at resultatene jeg får er valide på hele barnehagefeltet, men de kan gi en pekepinn. Få respondenter gjør at en ikke kan generalisere, men en kan gå i dybden for å finne svarene.

## 5.0 Presentasjon av empirisk materiale.

I dette kapitlet skal jeg presentere resultatene fra min empiriske undersøkelse. Jeg vil presentere spørsmål for spørsmål og trekke frem noen sitater fra respondentenes svar.

I mine intervjuer har jeg stilt følgende spørsmål:

- 1. Hvilken strategi har kommunen valgt for å oppnå full pedagogdekning etter ny pedagognorm? I hvilken grad mener du det har vært tilstrekkelig nok?*
- 2. Har ny pedagognorm ført til personmessige endringer i din barnehage? Evt hvilke?*
- 3. Regjeringen har mål om 60% pedagogdekning innen 2030. Hva tenker du om dette?*
- 4. I hvilken grad mener du at innføringen av ny pedagognorm har ført til at det har oppstått uro/ konflikt mellom ulike grupper av ansatte i barnehagen?*
- 5. I hvilken grad mener du ansatte har fått god nok mulighet til å påvirke avgjørelser knyttet til personalets sammensetning/ personmessige endringer som følge av ny pedagognorm?*
- 6. Har ny pedagognorm ført til at kulturen og identiteten til de ansatte har endret seg?*
- 7. Hva må til for at flere barnehager klarer å oppnå full pedagogdekning?*
- 8. Opplever du at barnehagen samlet sett klarer å gi et tilbud av bedre kvalitet etter innføring av skjerpet pedagognorm?*

Spørsmål 1: «Hvilken strategi har kommunen valgt for å oppnå full pedagogdekning etter ny pedagognorm? I hvilken grad mener du det har vært tilstrekkelig nok?»

Mitt første spørsmål handler om strategi for å nå pedagognormen. Teorien sier at «Strategi og mål former strukturen, men prosessen er ofte kompleks og flertydig.» (Bolman og Deal 2018:99) Fire av mine kandidater sier at de ikke kjenner til noen spesifikk strategi fra kommunens side for å skaffe nok pedagoger. To av mine respondenter er kjent med at kommunen har en klar strategi for å oppnå full pedagogdekning. Respondentene sier at aktuelle kommuner har valgt å fokusere på å videreutdanne egne fagarbeidere og tilby

pedagoger faste stillinger fremfor vikariat. Alle pedagoger blir avlønnet som pedagogiskleder.

*“Jeg tenker at kommunen har valgt å være i forkant, noe som gjør at det nå er tilstrekkelig.”*

(Sitat fra respondent)

*«Kommunen her har laget et kommunestyrevedtak at vi skal ligge over minstekravet til bemanning og pedagoger for å kunne ha løpende opptak av barn gjennom året. Dette har gjort at vi kan tilby flere faste stillinger og ikke vikariater.»*

(Sitat fra respondent)

På spørsmål 2: «Har ny pedagognorm ført til personalmessige endringer i din barnehage? Evt hvilke?»

Dette spørsmålet omhandler personalmessige endringer som følge av pedagognormen. Her var det litt usikkerhet hos flere av mine respondenter. De endringene personalet merker best er at det å ha flere pedagoger på avdelingen medfører mer planleggingstid. Det er utfordrende å få vaktplaner til å gå opp når det ikke blir satt av midler for å dekke opp ekstra planleggingstid. Respondent fem mente at det kom noen positive personalmessige endringer ut av normen. Det at de nå kan dele på det pedagogiske ansvaret og diskutere faglig innhold, oppleves som positivt. Når det gjelder endringer om kravene i arbeidslivet skriver Boleman og Deal «Resultatet er en vanskelig kløft: organisasjonen strever med å finne folk med de egenskapene og den kompetansen som trengs, mens den enkelte ansatte med gårldagens kompetanse står overfor dystre utsikter på arbeidsmarkedet.» (Bolman og Deal 2018:165) Når jeg utvidet spørsmålet og spurte om de personalmessige endringene hadde ført til at noen av personalet måtte slutte i barnehagen til fordel for nye pedagoger, var ikke dette aktuelt i noen av barnehagene der jeg intervjuet. Der det hadde vært personalendringer, skyldtes det naturlige årsaker for eksempel alderspensjon, permisjon, eller ønske om nye utfordringer.

*«Fagarbeidere som har sluttet av ulike årsaker har heller blitt erstattet med nye pedagoger.»*

(Sitat fra respondent)

*«Vi er to pedagoger på hver avdeling så det blir jo 8 timer plantid som skal tas ut, og en opplever jo at vi pedagoger får mindre tid sammen med barna.»*

(Sitat fra respondent)

På spørsmål 3: «Regjeringen har mål om 60% pedagogdekning innen 2030. Hva tenker du om dette?»

Spørsmål 3 tar utgangspunkt i J.G. Støres utsagn fra 18.01.23 (tidligere sitert i kap.3.2) der han sier:

*«Å si at målet er 60 prosent, er en viktig symbolikk. 50 prosent er halvparten av de ansatte. 60% er å si at vi skal strekke oss, fordi resultatet av den kvaliteten flere barnehagelærere medfører, er så viktig.»*

På dette spørsmålet var alle mine seks respondenter engasjerte og mente at dette var et mål som høres flott ut. De stiller seg likevel undrende til hvordan regjeringen og den enkelte kommune har tenkt at dette skal la seg gjøre med tanke på økonomiske midler for å oppnå dette. «Organisasjoner er koalisjoner av forskjellige individer og forskjellige interessegrupper.» (Bolman og Deal 2018: 226)

Alle mine respondenter hevder at målet om 60% pedagogdekning må gå hånd i hånd med økt grunnbemanning. Respondent to og tre nevner at det vil trenge ressurser for å dekke opp den økte planleggingstiden dette medfører. Respondent fire og seks stiller seg undrende til strategi for innføring av 60% pedagogdekning i barnehagene da det for tiden er et lavere antall søkere til barnehagelærerutdanningen enn for noen år siden. Da tenker de både nasjonalt og kommunalt. De mener en først må se på hvordan en kan øke interessen for barnehagelærerutdanningen og klare å beholde de pedagogene som allerede er i yrket.

*“Det tenker jeg er en bra ting. Jeg tenker at det er bra for å øke kvaliteten i barnehagen, men jeg tenker også at i tillegg til det målet så bør det også være et mål å heve grunnbemanningen. At det ikke er det ene eller det andre, men begge deler.”*

(Sitat fra respondent)

*«Jeg synes jo det er fint, forstår at det er gode tanker de har, men sånn som det er i dag, lurer jeg bare på hvordan vi skal få det til?»*

(Sitat fra respondent)

Spørsmål 4: «I hvilken grad mener du at innføringen av ny pedagognorm har ført til at det har oppstått uro/ konflikt mellom ulike grupper av ansatte i barnehagen?»

På dette spørsmålet har mine respondenter litt ulik erfaring. To av mine respondenter mener pedagognormen har ført til en viss uro/ konflikt mellom ulike grupper av ansatte i barnehagen. Igjen kommer tema planleggingstid opp som en utfordring. En respondent opplever at det skaper irritasjon hos de som er igjen på avdelingen når planleggingstiden skal tas ut. En respondent nevner det kan komme en og annen slengbemerkning, men at det ikke er noe som har skapt uro/ konflikt. En respondent nevner det oppleves som uro i personalet når noen er redd for å bli overtallige i sin jobb.

Siste respondenten sier det ikke har vært uro i personalgruppen på grunn av skjerpet pedagognorm. Hun har merket en positiv endring i personalgruppen. En økende stolthet og status over yrket.

*“Jeg tror ikke helt vi så den komme, og jeg tror flere fagarbeidere lurer på hva gjør vi nå, skal vi bli helt overtallige. Alle som kjenner på frykt for å bli overtallige skaper en viss uro, men her hos oss har de ikke stått uten jobb. De har fått jobb andre steder i kommunen. I andre barnehager eller i skolen.”*

(Sitat fra respondent)

*«Vi har en tydelig leder som er tydelig til de ulike faggruppene og setter ord på det, og det blir ikke en ullen ting som ligger der som vi ikke kan snakke om.»*

(Sitat fra respondentene)

Spørsmål 5: «I hvilken grad mener du ansatte har fått god nok mulighet til å påvirke avgjørelser knyttet til personalets sammensetning/ personalmessige endringer som følge av ny pedagognorm?»

Fem av mine respondenter er samstemte i at de har hatt god mulighet til å være med og påvirke avgjørelser knyttet til personalets sammensetning eller personalmessige endringer som følge av ny pedagognorm. Respondentene mener de internt i egen barnehage har gode rutiner for å få påvirke og si sin mening om dette. En av respondentene kom med et eksempel fra forrige barnehageår. Da hadde de flere pedagoger enn normen krever, og de ble da tre pedagoger på en avdeling. Dette var først til diskusjon i ledergruppa, der alle fikk komme med sitt syn på saken. Pedagog tre ble satt inn på den avdelingen i barnehagen der de sammen kom frem til at behovet var størst. De hadde da mulighet til å komme med ulike løsninger for å klare å gjennomføre planleggingstiden. En respondent sier også at det i deres barnehage alltid har vært kultur for å få si sin mening. Alle har lov å komme med innspill og ideer. Så er det til syvende og sist styrer som sorterer ideer og innspill og har siste ord.

En av respondentene sier hun ikke opplever at pedagogen har påvirkningskraft på personalsammensetningen. Dette er noe som styres av styrergruppa i kommunen. De kommer frem til behov i den enkelte barnehage og finner løsninger ut fra hvilket personell som er i kommunen.

*“Det tenker jeg. Alle blir hørt i medarbeidersamtalene, hvordan vi har det og ønsker. Så har jo vi pedagoger blitt tatt med og tatt valg på personsammensetninger, så det tenker jeg vi har god påvirkning på.”*

(Sitat fra respondent)

*“Hos oss har de hatt mulighet til å påvirke. Jeg har hatt samtale med de ansatte om hvordan det ser ut for neste barnehageår, og om det eventuelt er noen som kan tenke seg å overflytte til ny jobb. Heldigvis har det de fleste ganger vært noen som kan overflyttes av ulike grunner. Kortere reisevei til jobb, skole eller lignende.”*

(Sitat fra respondent)

Spørsmål 6: «Har ny pedagognorm ført til at kulturen og identiteten til de ansatte har endret seg?»

Her svarer fire av mine respondenter bekreftende på spørsmålet. De sier at følelsen de sitter med er at pedagognormen har vært med å vise at utdanning er viktig. Det er ikke lenger slik



at «alle kan passe barn og jobbe i barnehage.» Stoltheten i yrket er på vei opp. De mener det er mer gehør for at kunnskap og kompetanse er viktig og verdsatt. Det bekreftes av en respondent at hun opplever at det nå er mer snakk om viktigheten av gode barnehager. To av respondentene mener at pedagognormen ikke har hatt noen innvirkning på kulturen og identiteten i barnehagen.

*“Den er i endring ved at en ser på at de som jobber i barnehage må ha kompetanse. Det er ikke hvem som helst som kan jobbe i barnehage lenger, så den kulturen er i endring synes jeg.”*

(Sitat fra respondent)

*«Nei jeg kan ikke spesifikt si det kommer etter ny pedagognorm, men stoltheten mot yrket er på vei opp. Nå sier ansatte at de jobber i barnehage mot at de tidligere «bare» jobbet i barnehage.»*

(Sitat fra respondent)

Spørsmål 7: «Hva må til for at flere barnehager klarer å oppnå full pedagogdekning?»

Mine respondenter hadde forskjellige forslag til hva som kunne føre til at flere barnehager kunne klare å oppnå full pedagogdekning. Forslagene som ble nevnt av flere av respondentene var økt lønn og økt grunnbemanning. Fire av respondentene nevner også at for å klare dette må vi satse på de unge. Vi må få flere unge til å velge barnehagelærerutdannelsen. Vi må legge til rette for gode desentraliserte og fleksible utdanninger også i distriktene. En må i tillegg ha en strategi om å videreutdanne fra egne rekker. To av respondentene nevner at trivsel på jobb er grunn til å fortsette i yrket. Økt grunnbemanning kan være med å bidra til dette. Det vil bli mindre travelt i hverdagen og en har følelsen av å ha gjort en god jobb når en går hjem.

Bolman og Deal sier også noen om dette med rekruttering. «... hvor godt organisasjonen svarer til den enkeltes ønske om nyttig arbeid, hvor godt arbeidet lar den enkelte få utfolde sin dyktighet og selvfølelse, og i hvor stor grad arbeidet oppfyller den enkeltes økonomiske behov og livsstils behov.» (Cable og DeRue 2002 i Bolman og Deal 2018: 153)

*«Fremsnakke yrket til de unge, slik at de også ser alle de gode siden ved jobben. Det har vært mye fokus på utfordringene i det siste. De er viktige de også, men ikke bare de.»*

(Sitat fra respondent)

*«Det tenker jeg er økonomi. Utdanne nok pedagoger, tilby gode nok lønninger til de pedagogene vi har og tilby gode arbeidsforhold for å beholde de vi har i barnehagen så de ikke går over i skolen eller andre yrker.»*

(Sitat fra respondent)

Spørsmål 8: «Opplever du at barnehagen samlet sett klarer å gi et tilbud av bedre kvalitet etter innføring av skjerpet pedagognorm?»

Her var alle respondentene enige om at pedagognormen har ført til et bedre kvalitativt barnehagetilbud. De nevner at økt kompetanse og økt fagfellesskap gir bedre kvalitet på barnehagetilbudet. En respondent sier at det nå er mulig å fordype seg i det en har best kompetanse på, og at pedagogene utfyller hverandre faglig.

*«Både lovverket og foreldrene har høyere krav til barnehageansatte nå enn tidligere. Vi må satse på almennpedagogikken. Alle må med for å få best mulig kvalitet ut til brukerne.»*

(Sitat respondent)

*«Også er det jo også at du har et faglig miljø på ledermøtene. Med flere pedagoger vil det jo heve kompetansen.»*

(Sitat respondent)

**Tabell 5.0** Analysematrise som viser kortfattet oppsummering av respondentenes svar på spørsmålene.

	Respondent 1	Respondent 2	Respondent 3	Respondent 4	Respondent 5	Respondent 6
Sp. 1	Ikke kjent med noen strategi	Ikke kjent med noen strategi	Ikke kjent med noen strategi	Tydelig på strategi	Tydelig på strategi	Ikke kjent med noen strategi
Sp. 2	Merker at flere pedagoger gjør at personalet er mer borte fra avdelingen	Ja vi har jo flere pedagoger, men det har vært naturlig skifte	Ja vi har hatt noen endringer. Flere som skal ha plantid og er borte fra barna.	Ja vi har merket noen endringer	Noen positive endringer.	Ikke endringer grunnet normen
Sp. 3	Det er bra, men bør gå hånd i hånd med mer bemanning	Synes det er flott, men det må inn mer ressurser for å dekke opp om mer plantid.	Tenker det er bra, men det skal være gjennomførbart på avdelingene også.	God tanke, men vi må da fokusere på mer studenter til utdanningen.	Positivt, men i tillegg må en heve grunnbemanningen.	Positiv tanke, men lurert på strategi for å få det til?
Sp. 4	Mer plantid gir jo litt irritasjon hos de som blir igjen på avdelingen.	Ja en endring av statusen på yrket. Identiteten er litt i endring.	Ikke skapt noen uro eller konflikt	Frykt for å bli overtallig skaper jo en viss uro.	Nei, jeg har ikke opplevd noe. En tydelig leder som er god å sett ord på det vi lurert på.	Ikke tilført uro eller konflikt.
Sp. 5	Ja vi blir tatt med i diskusjoner internt på dette	Ikke selve normen, men internt i egen barnehage	Det er ledelsen som styrer dette	De ansatte har vært med og fått påvirke.	Vi har hatt god mulighet til å påvirke innad i barnehagen.	Det har alltid vært lov å si sin mening. Alle har lov å komme med innspill og ideer.
Sp. 6	Ja det signaliseres at utdanning og kunnskap er viktig.	Ja jeg mener det er endring. Kompetanse er mer verdsatt.	Vi er jo stolte av yrket vårt, men vet ikke om det skjedde akkurat da, eller om det bare er mer snakk om det.	Nei ikke spesifikt etter normen, men stoltheten i yrket er generelt på vei opp.	Nei føler ikke det har endret noe.	Nei det føler jeg egentlig ikke.
Sp. 7	For å få yrket mer attraktivt må en øke lønn og øke bemanning.	Mer grunnbemanning. Lokale desentraliserte utdanninger og høyere lønn. Mer ressurser.	Øke lønna og at en trives i jobben. Mer ferie.	Strategi på å utdanne fra egne rekker. Tilføre kommunale midler for å klare dette	Penger. Utdanne flere pedagoger og øke lønningene. Mer grunnbemanning for å øke trivselen.	Satse på de unge. Gi en forståelse av hvor viktig yrket er.
Sp. 8	Ja økt kompetanse gir økt kvalitet.	Både kravene og kvaliteten har økt. Pedagognormen har tilført mer faglig kunnskap inn i barnehagene	Ja absolutt. Fordele arbeid bedre, større fagmiljø.	Ja blant annet pedagognormen, men også bemanningsnormen. Øke kompetansen innad i egne rekker	Økt kompetanse i personalet gir økt kvalitet ut til barna.	Vanskelig å spesifisere, vi er kontinuerlig i utvikling, men kvalitet og resurser henger sammen.

## **6.0 Hvordan opplever utvalgte pedagoger i kommunene Bjerkreim, Gjesdal og Eigersund kvalitetsutviklingen i barnehagene etter skjerpet pedagognorm?**

I dette kapitlet vil jeg ta utgangspunkt i Bolman og Deal sin teori og mine respondenters svar og har utarbeidet følgende 4 hypoteser:

- *«Manglende ledelse og strategi i enkelte kommuner, fører til at en ikke har klart å oppnå bedre kvalitet i barnehagen som følge av pedagognormen.»*
- *«Pedagognormen har på grunn av for liten involvering av de ansatte, og store personalmessige endringer ikke ført til endring i kvaliteten på barnehagetilbudet.»*
- *«Økonomiske utfordringer gjør at barnehagene ikke klarer å oppfylle stadig skjerpet pedagognorm.»*
- *«Skjerpet pedagognorm har rokket med kulturen og identiteten i den enkelte barnehage. Og av den grunn ikke ført til økt kvalitet.»*

Hypotese 1:

Manglende ledelse og strategi i enkelte kommuner, fører til at en ikke har klart å oppnå bedre kvalitet i barnehagen.

Ser vi på tabell 5.0 finner vi at mine respondenter er delt i sine svar som gjelder kommunens strategi for å oppfylle skjerpet pedagognorm. To av seks respondenter sier de er kjent med at kommunen har en strategi for å oppfylle pedagognormen. En kommune satser på å videreutdanne egne fagarbeidere. En kommune tilbyr ansettelse i faste stillinger fremfor vikariat, og bevisst å ha en pedagogtetthet høyere enn minstekravet.

Ser vi til teorien jeg har benyttet tidligere i oppgaven sier Bolman og Deal «Strategiske beslutninger er orientert mot framtiden og dreier seg om organisasjonens langsiktige kurs.» (Bolman og Deal 2018: 98) Jeg har også sett gjennom de tre aktuelle kommunenes egne hjemmesider og dokumenter angående barnehagefeltet. Kommunene selv mener at de har en god strategi, men dette har ikke kommet tydelig ut til de som jobber i feltet utfra svarene i mine intervjuer.

*«Kom du får barnehageplass med en gang! Satsing på kvalitetsbarnehage- samtlige ansatte involvert i utviklingsarbeidet.» (Fra kommunaldirektørens budsjettpresentasjon 2022-2025.Gjesdal)*

*«Nasjonalt krav til minimum grunnbemanning i barnehagene oppfylles i framlagte budsjett. Regjeringen har varslet at andelen pedagoger i barnehagen skal øke til 50% av bemanningen. Per i dag har Gjesdal en andel på 41%. Barnehagene i Gjesdal har over tid manglet minst en pedagog per barnehage. Det er pedagogene som er faglig ansvarlig for tilbudet til barna og for oppfølging av resten av personalet på egen avdeling. Vi må sikre at vi har kvalifisert personale. Vi vil i 2023 ha tre ansatte som tar utdanning som barnehagelærere. Det vil være et viktig bidrag for å rekruttere pedagoger. Samtidig er det viktig at vi sikrer oss at erfarne pedagogiske ledere blir i stillingene sine.» (Gjesdal kommune sin egen nettsider.)*

*«LEV- 044/21 Vedtak: Nye vedtekter for Røysekatten barnehage blir godkjent med følgende endringer: Andre setning i punkt 3.4: "Deretter praktiseres løpende opptak." Ordet supplerende rettes til løpende i starten av siste setning. Nytt punkt 3.10: "Ved barnehageårets start i august 2022 skal det være en høyere andel av kvalifisert personell utover regjeringens minstekrav for pedagognorm og bemanningsnorm." 14.12.2021 Kommunestyret Levekårsutvalget sitt vedtak i sak 044/21 ble enstemmig vedtatt.» (Bjerkreim kommune sine sider egne nettsider)*

På Eigersund kommune sine sider klarte jeg ikke finne noe konkret som gjaldt tydelig strategi, men de har likevel valgt å lage en felles kommunalplan for kvalitet og kompetanse som gjelder for alle kommunens barnehager.

*«Kvalitets- kompetanseplan for barnehagene.*

*Med planen ønsker vi å bidra til kontinuerlige utviklingsprosesser og kompetanseløft i barnehagene. En god og fremtidsrettet barnehage må hele tiden være villig til å sette søkelys på egen praksis, samt justere praksis når dette er nødvendig.» (Eigersund kommune sine nettsider)*

Disse sitatene fra kommunene sine hjemmesider viser at, jo det finnes en bevisst tanke for å skape gode kvalitetssterke barnehager i kommunene. Utfordringen er at dette ikke kommer

tydelig nok ut til de som faktisk arbeider i feltet. Jeg mener at en felles kommunal strategi alene ikke er nok. Styreren i den enkelte barnehage må ha en bevisst tanke og strategi for hvordan de tenker å løse utfordringen. Dette kan vi også se igjen i følgende sitat: «Når yteevnen svekkes av strukturelle svakheter, er botemiddelet problemløsning og omstrukturering.» (Bolman og Deal 2018: 76)

På den andre siden er fire av seks respondenter usikre eller uvitende til en kommunal strategi for å oppnå skjerpet pedagognorm. Det at majoriteten av mine respondenter ikke er kjent med kommunens strategi, bør ut fra teorien si at en ikke har klart å oppnå bedre kvalitet i barnehagene. Bolman og Deal sier «En rekke mål er innebygd i organisasjonens strategi.» (2018:98) De henviser videre til Chandler (1962:13) i sin bok «Nytt perspektiv på organisasjon og ledelse» (2018: 98) der han sier «... fastlegge foretakets langsiktige mål og sette inn de tiltakene og resursfordelingen som er nødvendig for at disse målene skal nås.» Dette tolker jeg dithen at de som er ansatt i organisasjonen, her kommunen/ barnehagen, må være informert om kommunens strategi for å kunne øke kvaliteten.

Barnehagene til de pedagogene jeg intervjuet hadde likevel oppfylt pedagognormen. Dette tilsier at de aktuelle kommunene har en strategi med tanke på å øke kvaliteten på barnehagetilbudet. Pedagogene nevner også at flere pedagoger på hver avdeling, fører til mer planleggingstid. I planleggingstiden er pedagogene borte fra barna og avdelingen og personaltettheten synker. Pedagogene opplever likevel at økt planleggingstid, gir bedre kvalitetsmessig tilbud til barna. De ser også mulighet til å dele på det pedagogiske ansvaret og utnytte hverandre sine sterke sider. Respondentene ser positivt på regjeringens mål om 60% pedagogtetthet. Samtidig mener de at den generelle grunnbemanningen i barnehagene må økes for å ivareta det øvrige personalet. Et sitat som underbygger dette, er fra Boleman og Deal sin HR-ramme. «En god tilpasning er til gangs for begge parter. Den enkelte finner et meningsfylt og tilfredsstillende arbeid, og organisasjonen får det menneskelige talentet og den energien den har brukt for.» (Bolman og Deal 2018:153)

Resultatene fra mine intervjuer tilsier at min første hypotese er svekket da samtlige av mine respondenter mente kvaliteten på tilbudet var bedre etter skjerpet pedagognorm.

Hypotese nummer 2:

Pedagognormen har på grunn av for liten involvering av de ansatte, og store personalmessige endringer ikke ført til endring i kvaliteten på barnehagetilbudet.

Teorien sier for å få endringer må de ansatte involveres. Morten Emil Berg sier noe om fallgruver for at vi ikke lykkes med endring i sin bok «Ledelse. Verktøy og virkemidler» (2017:270) «Skal medarbeiderne forstå og føle seg forpliktet av visjonen., må det gjøres betydelig salgsarbeid. Ledere og andre medlemmer av alliansegruppen må benytte enhver anledning til å markedsføre visjonen og fordelene ved den.» Han sier også videre på s. 275 i samme bok at «Medarbeiderne må føle et eierskap til endringsprosessene. La medarbeiderne komme med forslag til forbedringer og diskutere forslagene.»

Svarene fra mine respondenter viser at selve bestemmelsen om skjerpet pedagognorm har de ansatte ikke hatt noen innvirkning på. Det at normen er bestemt uten at de ansatte har fått medbestemmelse, skulle da, utfra teorien tilsi at kvaliteten i barnehagene ikke har økt. De ansatte kjenner ikke på eierskap til avgjørelsen og kvaliteten øker ikke. Når det kommer til hver enkelt barnehage, mener fem av seks kandidater de har hatt god mulighet til å påvirke og si sin mening. I de aktuelle barnehagene der jeg hadde mine intervjuer, var det heller ikke store personalmessige endringer som følge av pedagognormen. Ingen av barnehagene hadde måttet si opp ansatte for å erstatte de med pedagoger. De personalmessige endringene som har vært, var naturlige, ved at vikariater ikke ble forlenget eller ansatte gikk av med pensjon. Det som kommer tydelig frem i mine intervjuer er at flere pedagoger fører til mer planleggingstid. I planleggingstiden er pedagogen borte fra avdelingen. Det som før var fire timer pedagogisk planlegging i uken, er nå doblet til åtte timer. I de aller fleste barnehagene, blir det ikke satt inn vikarer for å dekke opp denne planleggingstiden. Det vil da si at åtte timer i uken er den/ de personene med mest formell utdanning borte fra avdelingen. Mine respondenter sier de har fått komme med meninger og vært med på å diskutere frem best mulig løsning for å klare å gjennomføre planleggingstiden. Ved ansettelse av flere pedagoger i barnehagen, har nivået på kunnskap steget. Slik jeg tolker dette er hypotese to delt. Respondentene har ikke hatt innvirkning på selve normen. Dette styrker første del av hypotesen. Respondentene sier det ikke har vært store personalmessige endringer på grunn av pedagognormen. De mener kvaliteten på barnehagetilbudet har økt. Dette svekker siste del av hypotesen.

Hypotese nummer 3:

Økonomiske utfordringer gjør at barnehagene ikke klarer å oppfylle stadig skjerpet pedagognorm.

I svarene fra mine respondenter var det tema økonomi som ble nevnt i flest sammenhenger. Det som til stadighet ble nevnt var mer økonomiske midler og mer grunnbemanning i barnehagen.

Ser vi tilbake på den politiske fortolkningsrammen til Bolman og Deal fra kapittel 3.3 leser vi «De fleste viktige beslutninger angår fordeling av knappe ressurser- avgjørelser hvem som skal få hva.» (Bolman og Deal 2018:226) Alle intervjuobjektene mine svarte at økonomi har betydning, og at det ikke har vært nok midler tilført for å kunne ansette flere, eventuelt beholde pedagoger i barnehagene. Selv om KD mener at midler som er tildelt gjennom årene er med å dekke dette. (172 millioner i 2017, 35 millioner i 2022 og 80 millioner i statsbudsjettet 2023)

I de barnehagene intervjuene ble foretatt var pedagognormen oppfylt for dette barnehageåret. De hadde likevel kjent på utfordringene med å få økonomien til «å gå opp.» Bedre økonomi og økt lønn blir også nevnt av kandidatene som en løsning på utfordringene med å klare å ansette nok pedagoger i barnehagene, og beholde kvalifisert personell som allerede er i yrket. Dersom kommunen satser på økt bemanning i barnehagen, og velger å øke grunnbemanning eller, sette inn personale i planleggingstid, tror jeg en sparer økonomisk i lengden. Både på sykefravær, stabilitet og renommé. Skal vi høste godene, må vi også våge å satse.

*"Politikere kommunalt eller alle tjenester kommunalt må kjempe om de pengene mye mer enn vi måtte gjøre før."*

(sitat fra respondent)

*"Jeg mener også at det må inn midler og penger til kommunen for å kunne gjennomføre disse tilbudene."*

(siterer fra respondenter)

Ser vi på Utdanningsforbundet sitt barnehagefokus nå, har de kommet med en modell for å klare å nå regjeringens mål om ikke bare 50% barnehagelærere, men 60% innen 2030. Denne



modellen er estimert til en prislapp på 5.3 milliarder kroner og gi 10700 flere årsverk inn i barnehagen.



**Figur 6.0** Slik får vi flere barnehagelærere. (Figuren er hentet fra Utdanningsforbundet.no 19.09.2023)

Ut fra mine intervjuer vil jeg hevde at hypotese 3 er styrket.

Hypotese nummer 4:

Skjerpet pedagognorm har rokket med kulturen og identiteten i den enkelte barnehage. Og av den grunn ikke ført til økt kvalitet.

Intervjukandidatene mine mente generelt sett at identiteten og kulturen er i en endringsprosess. De opplever at kvaliteten på tilbudet har økt etter skjerpet pedagognorm.

*«Ja, jeg synes det er en kultur i endring. Det er i endring med at en ser på at de som skal jobbe i barnehage må ha kompetanse. Det er ikke hvem som helst som kan jobbe i barnehage lenger, så den kulturen er i endring synes jeg.»*

(sitat fra en respondent.)

Kandidatene sier de nå har et bedre kvalitativt tilbud enn for noen år tilbake. Dette kan i hovedsak skyldes at det nå er flere ansatte i barnehagen med pedagogisk utdanning. Deres kunnskap blir formidlet inn på avdelingene. Det er stadig økende krav om kvalitet i barnehagene, både fra regjering og fra foresatte. Dette er også med på å gjøre de ansatte mer bevisste sin rolle.

Ser vi tilbake på tabell 5.0 ser vi at økt pedagognorm ikke har ført til store personalmessige endringer i de barnehagene intervjuene ble foretatt. Endringen som ble nevnt av fire av respondentene er statusen til selve barnehageyrket. De nevner at utdanning og kompetanse er mer verdsatt enn tidligere. Selve stoltheten til yrket er generelt på vei opp. Om dette er en direkte følge av pedagognormen, er de usikre på, men normen har i alle fall ført til at barnehagefeltet er mer fremme i media enn tidligere.

At det er nå er mulighet for å være to pedagoger på en avdeling, sammen med en fagarbeider, tilsier at det faglige innholdet har økt. Pedagogene har en som de kan diskutere pedagogiske utfordringer med. De er to som sammen har ansvaret for det pedagogiske innholdet på avdelingen. I et endring- og utviklingsarbeid er de to som sammen skal lede avdelingen videre. Dette kan være med å lette på det pedagogiske ansvaret og klare å oppfylle de økende kravene til dokumentasjon og rapportering. På den andre siden kan det bli en utfordring med flere pedagoger på samme avdeling. Pedagoger er vant med å drive sin avdeling med

hovedansvaret alene. Nå må de sammen komme frem til den beste løsningen og de beste planene.

Dersom to pedagoger klarer å samarbeide, mener jeg at en får en mer bevisst pedagoggruppe. Dette fordi en nå må tenke mer over og forsvare de valgene en tar. Dette vil føre til et mer bevisst og kan gi barna et bedre tilbud. Dersom samarbeidet ikke fungerer kan det føre til et dårlig arbeidsmiljø, som på sikt kan gi barna et dårligere pedagogisk tilbud.

*«....det skal være et faglig innhold, det skal være noe mer forberedt i forkant. Det skal være praksisfortellinger og case. Det skal være noe vi diskuterer. Ikke bar hvordan vi gjør det på frokosten i morgen eller på nissefesten.»*

(Sitat respondent)

*«Det har jo også vært slik tidligere at folk har måttet gå fordi barnehagen har blitt mindre. Også blir den større igjen.»*

(Sitat respondent)

## 7.0 Hva hemmer eller fremmer videre kvalitetsutvikling i barnehagene?

Det har vært en del diskusjon rundt pedagognormen siden den trådte i kraft august 2018. Har den fått den virkningen som var intendert? Ut fra min studie peker funnene i retning av at respondentene sier kvaliteten er styrket som følge av normen.

Hva hemmer eller fremmer videre kvalitetsutvikling i barnehagene? Ser vi videre frem mot 2030 og regjeringens mål om 60% pedagogdekning, må det, etter de svarene jeg har fått, bevilges mer økonomiske midler øremerket barnehage. Kommunene må bli enda tydeligere på sin strategi om økt pedagogtetthet, og implementere denne bedre i barnehagesektoren i kommunen. Av respondentene, var det bare to som kjente til en kommunal strategi for å øke pedagogtettheten. Ser vi på landsoversikten viser den mangel på pedagoger i barnehagene. Av landets kommuner er det i dag 8,1% som ikke oppfølger dages krav om pedagogdekning, uten dispensasjoner. Legger vi til de som oppfyller med dispensasjon fra utdanningskravet tilsvarer det 24,6%. Flere kommuner bør endre sin strategi for å nå målet om 60% pedagogdekning. Etter min mening tilsier det at strategien som er brukt til nå, ikke vil nå regjeringens mål innen 2030. Det trengs også en ny strategi fra regjeringens side for hvordan en skal klare å snu trenden med synkende søkertall til utdanningen og en økende flukt fra yrket. Mine respondenter kommer tilbake til økonomi og bemanning som årsaker til at de som allerede er i yrket velger å finne andre arbeidsplasser. Dersom økonomien ikke strekker til for å kunne gi et godt lønnstilbud, orker ikke de ansatte å stå i jobben. Som det kommer frem i mange debatter i media, ønsker ansatte i barnehagene å bli verdsatt for den jobben de gjør.

Et stort arbeidspress i det daglige gjør at ansatte opplever de ikke får gjort en så god jobb som de ønsker. Mine respondenter svarte at trivsel og det å føle at du har gjort en god jobb når du går hjem, er medvirkende til om du velger å bli i yrket. Som en av mine respondenter sier er det utfordrende å holde opp god kvalitet i barnehagene når 1/3 slutter i yrket. Det er gjerne de som har lang erfaring og har opparbeidet seg god kompetanse som velger å gå inn i andre yrker. Det savnes en bedre strategi for å klare å utdanne flere barnehagelærere og faktisk få de som har lang erfaring til å bli værende i yrket.

*«Vi har ikke nok insentiver til å lokke de og holde de over lenger tid i barnehagesektoren. Vi vil jo gjerne klare å rekruttere til en viss grad, men vi vil miste. Vi klarer ikke beholde fordi de blir attraktive i andre sektorer.»*

(Sitat fra respondent)

Ut fra svarene jeg har fått tolker jeg at manglende ledelse og strategi ikke er et problem som er gjeldende i seg selv. Det oppleves som den enkelte barnehage synes det er god intern ledelse. To av mine respondenter nevnte at selve pedagognormen er jo ikke noe vi har kunnet påvirke.

*«Ikke i forhold til pedagognormen for den har vært sentralt styrt, så der føler jeg ikke det har vært noe sånn (mulighet for påvirkning) som jeg husker. Det har ikke vært noen høring eller noe i forkant, men internt har vi jo medbestemmelsesmøte.»*

(Sitat fra respondent)

Bare to av mine seks respondenter er klar over, og kan forklare noe om kommunens strategi og satsning for pedagogene. Dette tolker jeg dithen at strategien ikke er tydelig nok, når til og med fagfolk innen barnehagefeltet ikke er kjent med den. Dette kan hemme videre kvalitetsutvikling i barnehagen.

Selv om de ikke er klar over en tydelig og kjent kommunal strategi mener mine respondenter likevel at de har fått mulighet til å påvirke innad i egen barnehage for hvordan bemanning skal organiseres. De viser til tydelige og klare ledere internt i barnehagen. Tydelig ledelse er medvirkende årsak til å fremme videre kvalitetsutvikling i barnehagen. Resultatet av en utydelig ledelse derimot, hemmer kvalitetsutviklingen.

Gjennom mine intervjuer ble styrket økonomi nevnt flere ganger som en løsning på utfordringen om flere pedagoger. Vi trenger å tilføre økonomiske ressurser for å nå gjeldende og kommende mål. De tre jeg har intervjuet ligger i mindre by og bygder. Disse barnehagene klarer å ha full pedagogdekning, to av de også med god margin. Som vi ser av landsoversikten og kommuneoversikten har Egersund kommune 7.7% av barnehagene som mangler å oppfylle pedagognormen. For Gjesdal kommune er tallet 9.1%. Bjerkreim kommune klarer å oppfylle pedagognormen. (tallene hentet fra U.dir. sine rapporter pr.

15.12.22) Jeg mener jeg noe av svaret ligger i personalets mulighet til å påvirke i egen barnehage. Dette sammen med positive foreldreundersøkelser som igjen vil gi godt renommé til barnehagene og tilfører kvalifiserte søkere til ledige pedagog stillinger. Disse tre kommunen konkurrerer om de samme pedagogene og det vil presse lønningene opp. En kan da konkurrere om de samme personen som er, eller en kan begynne å samarbeide på tvers av tre kommuner. En interkommunal pedagogpool der pedagoger sirkulerer mellom kommuner etter behov fra barnehageår til barnehageår. Kommunene bør ha en bevisst strategi til å videreutdanne dyktig personale de allerede har i barnehagen. Flere faglærte og pedagoger kan fremme videre kvalitetsutvikling i barnehagene. Barnehagene har ikke økonomiske midler for å konkurrere om pedagogene, da må de heller satse på kapasitetsbygging og utvikle de som allerede er der.

I to av mine intervjuer ble det nevnt at endringer som kom som følge av pedagognormen hadde ført til endringer innad i barnehagens kultur. Alle mine seks kandidater opplevde at de nå leverte et bedre tilbud ut til barna enn for noen år tilbake. Det nevnes at flere faglærte inn i personalgruppa fremmer kvaliteten på barnehagetilbudet, men at for eksempel mer planleggingstid og pedagoger borte fra avdelingen kan hemme kvaliteten dersom det ikke settes inn personale for å dekke opp dette.

## 8.0 Avslutning og veien videre.

I min oppgave har jeg vært interessert i å finne ut hvordan skjerpet pedagognorm, som ble gjeldende fra august 2018, har påvirket kvaliteten i utvalgte barnehager i tre forskjellige kommuner. Jeg har arbeidet ut fra følgende problemstilling: «Hvordan opplever et utvalg av pedagoger i Bjerkreim, Gjesdal og Eigersund kommune kvalitetsutviklingen i barnehagene etter skjerpet pedagognorm?» Til slutt i oppgaven har jeg også sett på følgende underpunkt: «Hva hemmer eller fremmer videre kvalitetsutvikling i barnehagene?»

Det korte svaret mitt er at pedagognormen har hatt en positiv effekt på kvaliteten i de aktuelle barnehagene.

For å komme til dette svaret har jeg benyttet meg av kvalitative intervjuer av seks pedagoger fordelt på tre ulike barnehager. Videre utarbeidet jeg fire hypoteser som jeg ville bekrefte eller avkrefte. Implikasjonene av mine funn er at tre av mine hypoteser er avkrefter og en av mine hypoteser er styrket. Hypotesen som er styrket er hypotese nummer 3: «*Økonomiske utfordringer gjør at barnehagene ikke klarer å oppfylle stadig skjerpet pedagognorm.*»

Samtlige av mine respondenter er enige i at økonomi er en vesentlig faktor når det gjelder å oppfylle skjerpet pedagognorm og øke kvaliteten i barnehagen. Dette blir bekreftet av teorien som det henvises til i oppgaven. For at vi skal klare å få enda mer kvalitet i barnehagen, må regjeringen øke grunnbemanningen samtidig som de arbeider mot målet om 60% pedagogtetthet. Det trengs flere vokse i barnehagene. Kommunene må bevilge mer penger til barnehagene for å realisere målet om 60% pedagogtetthet. I tillegg må det bevilges økonomiske ressurser til å dekke lønn for ekstra personale i planleggingstiden til pedagogene. Kommuner og barnehager må samarbeide mer på tvers av kommunegrenser for å dele på de pedagogene som er tilgjengelig, mer enn å konkurrere om de samme personene.

## 9.0 Litteraturliste

Berg M.E «Ledelse. Verktøy og virkemidler» (2017)

Bjerkreim kommune.no

[https://innsyn.onacos.no/bjerkreim/wfdocument.ashx?journalpostid=2021013655&versjon\\_1&variant=A&ct=RA-PDF](https://innsyn.onacos.no/bjerkreim/wfdocument.ashx?journalpostid=2021013655&versjon_1&variant=A&ct=RA-PDF)

Bolman L.G og Deal T. «Nytt perspektiv på organisasjon og ledelse» (2018)

Eigersund kommune.no

<https://www.eigersund.kommune.no/kvalitets-kompetanseplan-for-barnehagene.6167307-586366.html>

Gjesdal kommune.no

[https://www.gjesdal.kommune.no\\_f/p21/i9c42b55c-9827-4d63-8e65-56768a4c7ce6/kommunedirektorens-budsjettpresentasjon-2022-2025.pdf](https://www.gjesdal.kommune.no_f/p21/i9c42b55c-9827-4d63-8e65-56768a4c7ce6/kommunedirektorens-budsjettpresentasjon-2022-2025.pdf)

Gotvassli K.Å «Boka om ledelse i barnehagen» (2013)

Gundersen D. og Halbo L (2018,28.mai) «Kvalitet»

<https://snl.no/kvalitet>

Høgskulen på Vestland Barnehagen fra 1800 til i dag - Høgskulen på Vestlandet (hvl.no)

Jacobsen D.I «Hvordan gjennomføre undersøkelser? Innføring i samfunnsvitenskaplige metoder.» (2022)

Rammeplan for barnehagen (2017)

Regjeringen.no (2023,17.januar) «Vil få ned sosiale forskjeller mellom barn.»

<https://www.regjeringen.no/no/aktuelt/vil-få-ned-sosiale-forskjeller-mellom-barn/id2959444/>

Rognerød E.Tangen (2022,03.oktober) «En av tre barnehagelærere slutter i løpet av ti år.»

<http://www.utdanningsforbundet.no/nyheter/2022/en-av-tre-barnehagelarere-har-forlatt-yrket/>

Utdanningsdirektoratet.(2023,15.februar) «Fakta om barnehager 2022»

<https://www.udir.no/tall-og-forskning/statistikk/statistikk-barnehage/analyser/fakta-om-barnehager-2022/status-normer/#det-er-i-snitt-133-barn-per-barnehagelarer>





