

**Pedagognorm i barnehagen:
Viktig faktor for kvalitet, men en utfordring for
ledere som skal organisere?**

VEILEDER

Are Vegard Haug

Universitetet i Agder 2023/2024

Fakultet for samfunnsvitenskap

Institutt for statsvitenskap og ledelsesfag

Silje Håvarstein

Forord

Arbeidet med denne masteroppgaven markerer slutten på deltidsstudiet i erfaringsbasert ledelse ved Universitetet i Agder. Studiet har pågått siden høsten 2017, med pauser i enkelte semestre de perioder det har vært for hektisk å balansere både arbeid og studier.

Det har vært en spennende og lærerik prosess som har gitt gode verktøy i det praktiske arbeids-
-virke. Selv om det mot slutten av perioden har vært hektisk å få til både arbeid og studie, er jeg helt overbevist om at den kunnskap som er opparbeidet i denne prosessen også har vært bra for min arbeidsplass, takk til gode kolleger for støtte og forståelse.

Jeg er klokere på mange vis, samtidig som videreutdanningen gir perspektiver på at en aldri blir utlært.

En stor takk til min veileder Are Vegard Haug, som har bidratt til å holde fast i fremdriften, gi profesjonelle perspektiver og trygghet på at jeg skulle komme i mål. Hver veiledning har gitt det ekstra puffet jeg har trengt.

Takk til mine dyktige familiemedlemmer som har bidratt med språkvask og korrekturlesing. Det er nydelig å være i mål.

Stavanger 9.6.2024.

Silje Håvarstein

Sammendrag

Forskningens mål:

Som tittelen indikerer er hensikten med oppgaven å finne hvorvidt kvalitet har økt etter innføring av pedagognorm i barnehagen og samtidig undersøke hvordan ledere strukturerer og organiserer de rammer som er satt for pedagog- og bemanningsnorm.

Problemstilling er delt i tre forskningsspørsmål:

- a) Hvordan opplever ledere kvalitet etter innføring av pedagognorm?
- b) Hvordan organiserer og strukturerer ledere sine barnehagelærere/pedagogiske ledere for å benytte pedagogressursen best mulig?
- c) Hvilken betydning har planleggingstiden til barnehagelærerne/pedagogiske ledere for kvalitet i arbeidet?

Metode og kilder:

Det er hentet teori og forskning som oppleves relevant for å finne svar på forskningsspørsmålene, og disse har tre perspektiver: Iverksettingsteori, mellomlederens rolle og teori om kvalitet. Dette er en kvalitativ studie, med en hermeneutisk tilnærming i tolkningen av den informasjon som er innhentet. Respondentutvalget består av syv barnehageledere, fordelt mellom tre ulike eierformer: to private konsern, to private enkeltstående og tre kommunalt eide barnehager.

Hovedkonklusjon:

En vellykket implementering av pedagog- og bemanningsnormen krever samspill mellom politiske pålegg, lokal ledelse og de som skal iverksette regelverket. Studien bekrefter at økt barnehagelærertetthet bidrar til bedre kvalitet. Det avdekkes at måten pedagog- og bemanningsnorm er formulert i lovverket (Barnehageloven 2005, Forskrift om pedagognorm og dispensasjoner 2017) gir utfordringer i hvordan barnehagene skal organisere og strukturere sine ansatte. Det kommer frem ved at respondentene formidler, seks år etter ikrafttredelse av pedagognorm, at de fortsatt er i en utprøvningsfase på hvordan de skal fordele sine barnehagelærere mellom avdelinger og barnegrupper. Barnehagelæreres nødvendige planleggingstid fører til at det er færre ansatte sammen med barna, og gir ledere utfordringer i hvordan de skal tilrettelegge for å imøtekomme begge behovene: Tilstedeværelsen i det direkte arbeidet med barna, samt planlegging og dokumentasjon av det pedagogiske arbeidet.

Innholdsfortegnelse

Forord	1
Sammendrag	2
1 Innledning	5
1.1 Problemstilling	5
1.2 Tema og relevans	5
1.3 Studiens teoretiske utgangspunkt	8
1.4 Design og metode	8
1.5 Avgrensning og oppgavens videre struktur	9
2 Bemanning og finansiering av barnehager	10
2.1 Rammer for barnehagesektoren	10
2.2 Pedagog- og bemanningsnorm	12
2.3 Private og kommunale barnehager, finansiering	16
3 Teori	18
3.1 Iverksettingsteori	18
3.1.1 Ovenfra-og-ned-tilnærmingen	19
3.1.2 Nedenfra-og-opp-tilnærmingen	20
3.2 Mellomlederen i offentlig sektor	21
3.3 Kvalitet i barnehagen	22
3.4 Offentlig sektors innramming av barnehage	27
3.5 Sammenfatning	29
4 Forskningsdesign og metode	31
4.1 Valg av metode	31
4.2 Utvalg	32
4.3 Avgrensning og intervju	34
4.4 Styrker og svakheter	35
4.5 Validitet og reliabilitet	37
5 Resultater	38
5.1 Introduksjon	38
5.2 Meninger om pedagognorm	41
5.3 Organisering av bemanningen	42
5.4 Mulighet til å organisere bemanning i egen barnehage	43
5.5 Strategiske valg for utnyttelse av pedagognorm	44
5.6 Pedagognormens bidrag til kvalitet	45

5.7	Hvordan leder jobber for å bygge kvalitet	46
5.8	Opplevd handlingsrom for organisasjonskultur og faglig samarbeid	47
5.9	Erfaringer fra at kompetanse bygger kvalitet	48
5.10	Planleggingstid for barnehagelærere	49
5.11	Økonomiske konsekvenser av pedagognorm	50
5.12	Oppsummering av hovedfunn	51
6	Drøfting	53
6.1	Hypoteser og validering av disse	53
6.2	Opplevd kvalitet etter innføring av pedagognorm	60
6.3	Utnyttelse av pedagognorm i den enkelte barnehage	63
6.3.1	Det opplevde handlingsrommet	65
6.4	Barnehagelæreres planleggingstids betydning for kvalitet	67
6.4.1	De økonomiske utfordringene	70
7	Konklusjon	72
7.1	Viktige funn	72
7.2	Teoretiske og metodiske implikasjoner	75
7.3	Hovedkonklusjon og veien videre	77
8	Litteraturliste	79
9	Vedlegg	82
9.1	Vedlegg 1: Informasjonsbrev til respondenter	82
9.2	Vedlegg 2: intervjuguide	85
9.3	Vedlegg 3: skjema for utfylling av bemanning i respondentenes organisasjoner	86

Oversikt på oppgavens tabeller og figurer

Tabell 1, Oversikt på fordeling av barn og ansatte i egen organisasjon	15
Tabell 2, Bemanning og organisering i respondentenes barnehager	40
Tabell 3, Validering av hypoteser	60
Tabell 4, Tenkt eksempel, bemanningsrealitet i barnehagen	69
Figur 1, Aktørenes roller og ansvar	10
Figur 2, Andel barnehager som oppfyller pedagognorm i perioden 2015-2019	13
Figur 3, Kvalitet i barnehagen	28
Figur 4, semistrukturert undersøkelsesmetode	31

1 Innledning

Tema for denne oppgaven er å finne hvorvidt innføring av pedagog- og bemanningsnorm har gitt positive resultater for barnehagens kvalitet og innhold. Pedagognormen ble innført i 2017 og skal bidra til at kvaliteten heves i barnehagene ved at en har flere utdannede lærere i arbeidet med barn i alderen 1-6 år. Det settes et tak på antall barn pr barnehagelærer og antall barn pr. ansatt, men utover det kan den enkelte barnehage organisere rammene sine ganske fritt. Jeg skal se på hva dette innebærer, om det er ulike måter å håndtere organiseringen på mellom eiere av barnehager og hvilken betydning pedagognorm har for kvalitet i barnehagesektoren.

1.1 Problemstilling

Jeg ønsker et bedre innblikk i hvordan pedagognormen utøves i praksis og hvordan denne påvirker eller bidrar til endring i kvalitet. Det har ført til følgende forskningsspørsmål:

- d) Hvordan opplever ledere kvalitet etter innføring av pedagognorm?
- e) Hvordan organiserer og strukturerer ledere sine barnehagelærere/pedagogiske ledere for å benytte pedagogressursen best mulig?
- f) Hvilken betydning har planleggingstiden til barnehagelærerne/pedagogiske ledere for kvalitet i arbeidet?

1.2 Tema og relevans

Barnehagens rolle i samfunnet har hatt stor utvikling de siste årene. Spesielt etter at full barnehagedekning var et faktum, er det blitt en betydelig dreining mot kvalitet i barnehagetilbudet. Det stilles mer krav til å se barnehagen i et større samfunnsperspektiv og barnehage blir sett på som første ledd i utdanningsløpet. Innføring av pedagognorm i 2017 (Forskrift om pedagogisk bemanning og dispensasjoner, 2017, §1) var et viktig ledd i kvalitetssatsingen og Kunnskapsdepartementet viste i revidert strategiplan «Kompetanse for fremtidens barnehage» (2023-2025, s.7) til delmål om minst 50 % barnehagelærere og flere styrere og barnehagelærere med mastergrad. Barnehagebasert kompetanseutvikling skal også være et virkemiddel som bidrar til økt kvalitet. Det legges opp til at barn skal oppleve likeverdig barnehagetilbud med høy kvalitet. Dette bidrar til høye mål for bransjen vår og er særdeles viktig for å skape jevnere kvalitet i landets barnehager.

Disse målene innebærer en nasjonal innsats der det er tydelig ansvarsforhold og det må utøves samarbeid på alle nivå. Dette forutsetter at det er avklarte ansvarsforhold mellom alle aktører både lokalt, regionalt og på nasjonalt nivå. Det er en strategi som skal lede til økt kompetanse hos alle de ulike ansattgrupper, uavhengig av formell kompetanse. Alle som jobber i barnehage må ha felles innsats for å nå krav og mål i Rammeplan for barnehager (2017), samtidig som det er tydelig og god ledelse.

Barnehagen forvalter de viktige rammene som bidrar til å avgjøre hvordan barn kan komme til å fungere senere, både i skolegang og som virksomme samfunnsborgere i sitt voksne liv. Kravet til pedagognorm (Forskrift om pedagogisk bemanning og dispensasjoner, 2017, §1) og bemanningsnorm (Barnehageloven 2005, §26) skal bidra til å øke kvalitet i tilbudet. Dette lovverket legger føringer for at det skal være minimum syv barn under 3 år og minimum fjorten barn over 3 år pr. barnehagelærer, samtidig skal det være minimum tre barn pr ansatt under 3 år og minimum seks barn pr ansatt over 3 år. Det er en standard som ikke er optimal når grupper skal settes sammen, og den er ikke sammenfallende med tradisjonell gruppeinndeling barnehager har praktisert. Det skaper utfordringer med hvordan en skal sette sammen barnegrupper og få til lik bemanning og fordeling av lærerkompetansen. Det blir heller ikke tatt hensyn til at de fleste barnehager har en åpningstid på ca. 9 til 10 timer, mens ansatte jobber 7,5 timer pr dag. Foreldre kan levere og hente etter eget ønske innenfor åpningstid, mens ansatte skal strekke sin arbeidstid slik at det blir best mulig bemanning gjennom hele dagen. Det økonomiske perspektivet gjør at en ønsker å ha flest mulig barn i barnehagen for å klare en sunn økonomi, samtidig som det pedagogiske og kvalitative hensynet gjør at en ikke vil ha for store barnegrupper.

Det går ca. 268 700 barn i barnehage i dag (Barnehagemonitor 2023). Antall barn i private og kommunale barnehager varierer mellom ulike kommuner, men på landsbasis er det omtrent likt fordelt. Etter barnehageforliket i 2003 var det mest det private som stod for utbygging av flere barnehager, for å nå full barnehagedekning (Barnehagemonitor 2023). Barnehage er en del av velferdstjenestesektoren og kommunen har ansvar for barnehagetilbudet, også finansiering av private barnehager. Offentlige tilskudd til private barnehager utgjør omtrent 21. mrd. kroner (NOU 2020:13, s.162).

Jeg jobber som daglig leder i en privat, enkeltstående barnehage og innførte flere år før lovkravet kom, to barnehagelærere pr. avdeling som et ledd i kvalitetssatsning. Vi har jobbet systematisk med en gruppestørrelse pr avdeling på 12 småbarn og 20 store barn, der

bemanning er to barnehagelærere og to barne- og ungdomsarbeidere (BUA)/assistenter (ufaglærte) pr avdeling. I tillegg har vi en ekstra fast ansatt som bidrar der behovet er, ved sykefravær, plantid, etc. Da vi innførte dette i 2015 tok det kort tid før sykefravær gikk drastisk ned, egenmeldinger har siden da ligget på ca.1,0 – 1,9 % og vi har ikke hatt utgifter til vikar ved kortidssykdom fordi ekstra ansatt bidrar til å utjevne dette. Lavt sykefravær gir en betydelig økonomisk gevinst og ikke minst styrker det kvalitet i tilbudet. I dag er en slik drift mer utfordrende, da tilskuddsordningene gradvis innstrammes. Det har ført til at vi tvinges til å øke gruppestørrelser. Balansen mellom økonomi og kvalitet er i ferd med å bli utfordrende når hovedmålet hele tiden er best mulig kvalitet for barn. Mine egne erfaringer ligger til grunn når jeg skal undersøke hvordan ulike barnehager med ulike eiere velger å organisere tilbudet sitt på bakgrunn av pedagog- (og bemannings) normen og jeg må derfor være bevisst på at egen erfaring ikke får for stor plass i min forskning.

Kvalitet i barnehagetilbudet gir positive virkninger for hele samfunnet. Det bidrar til samfunnsborgere som har sosial kompetanse, selvregulering og et godt utgangspunkt for å bidra til sine omgivelser senere i livet. Alvestad et al. (2019, s.72) har i sin rapport om kvalitet, funnet at en avdeling med to barnehagelærere som har avklarte arbeidsoppgaver, har avgjørende betydning for kvaliteten. Funnene fra denne undersøkelsen viser at det var barnehagelærerne som hadde mest utforskende og utdypende samtaler med barn og deltok mest i lek. Dette kommer jeg nærmere inn på i teoridelen, kapittel.3. Gotvassli og Vannebo (2016, s.15) hevder at det er viktig å arbeide med strategisk ledelse i sammenheng med at fremtidens barnehage vil oppleve utfordringer med både rekruttering, kompetanseutvikling og finansiering. Den utfordringen kan vi med sikkerhet si at vi står midt i og det vil utdypes i teoridelen, kapittel 3. Jeg skal se på hvilken betydning pedagognormen har for kvalitetsløftet og hva som må til for å utvikle det videre. Flere barnehager benytter i dag muligheten til videreutdanning og kursing, og mestrer godt å realisere rammeplanens intensjoner og krav. Men alle barnehager er ikke der, samtidig skaper strammere økonomi utfordringer på hva en kan få til. Det gjenstår en jobb for å jevne ut store kvalitetsforskjeller i bransjen.

1.3 Studiens teoretiske utgangspunkt

For å besvare problemstillingen vektlegges det følgende teoretiske perspektiv:

Iverksettingsteori (Offerdal 2014, s.219) handler om å gi de politiske beslutninger innhold og utforming. Barnehagesektoren er sterkt påvirket av politiske beslutninger og må tilpasse sin drift både organisatorisk og faglig etter hva som til enhver tid fremkommer av gjeldende regelverk fra sentrale myndigheter. I min studie skal jeg sette søkelyset på hva som har skjedd etter at vedtak om pedagognorm er fattet og det er lagt et premiss på bemanningsrammer i barnehagesektoren. Da blir iverksettingsteorien sentral. Videre skal jeg se på mellomlederens rolle og hvilke handlingsrom denne rollen innehar. En mellomleder har ansvar for å lede medarbeidere slik at mål og rammer som er fastsatt av overordnede i organisasjonen kan realiseres (Baldersheim et al. 2021, s.43). Mellomlederen blir bindeleddet mellom den strategiske ledelse og den del av organisasjonen som skal utøve de mål som er satt. Kvalitet er også en forutsetning for at samfunnsoppdraget skal oppfylles og blir viktig å underbygge i teoridelen, kapittel 3. Kvalitet kan beskrives ulikt i den praksisrettede og den teoretiske diskusjonen. Kvalitet er et vidt begrep som kan tolkes på flere måter, derfor har det vært nødvendig å begrense teorien innenfor dette. Alle involverte parter i utdanningsinstitusjoner er på ulikt sett opptatt av kvaliteten (Lekhal et al., 2016, s.58). Jeg kommer også inn på betydningen av strategi, som er til hjelp for å gi sammenheng, peke ut en retning, gi energi til arbeidet og peke på hva som er viktig arbeid i barnehagen (Gotvassli og Vannebo 2016, s. 155-157). I den sammenheng vil strategien være viktig for å få ønsket effekt av pedagognorm og hele tiden være i utvikling med kvalitet i arbeidet som et viktig mål.

1.4 Design og metode

Oppgaven bygger på et kvalitativt, komparativt design og skal undersøke hvorvidt ledere opplever økt kvalitet etter at ny pedagognorm ble innført. En kvalitativ undersøkelse handler om å samle inn data hos et utvalg respondenter ved hjelp av individuelle intervjuer, fokusgruppeintervju, observasjon eller dokumentundersøkelse. En kvalitativ studie struktureres ved at en setter rammer og begrensinger innenfor det en er interessert i å undersøke. Det er det som kommer frem i mangfold av detaljer i samtaler og som gjøres om til tekst, som skal bidra til å finne mening og svar (Jacobsen 2015, s. 200). Komparativt design handler om å sammenligne studieobjekter og relatere de til hverandre. Denne metoden

er naturlig å bruke når en skal lete etter likheter og ulikheter, og på den måten forklare endringer eller kontinuitet i studieobjektet.

1.5 Avgrensning og oppgavens videre struktur

Problemstillingen skal bidra til å avdekke hvorvidt innføringen av pedagog- og bemanningsnorm er iverksatt og har virkning. Det handler om det fungerer etter intensjonen og derfor vil det vies plass til iverksettingsteori i teorikapitlet. Samtidig er det viktig å se på om kvalitet har endret seg etter innføringen av pedagognorm og hvordan ledere bruker sin strategi for å oppnå kvalitet. Kvalitetsbegrepet skal også utdypes for å gi mulighet til å hente teoriforankring for det som kommer frem fra respondenter. Målet har vært å innhente respondenter fra private konsern- og enkeltstående barnehager, samt kommunale barnehager. Dette gir muligheten til å vurdere om det er store ulikheter mellom eiere, selv om det ikke er den mest sentrale delen av forskningen. Ledere i barnehage kan ha flere formelle titler, alt etter eierstruktur og organisering, f.eks. styrer, daglig leder, enhetsleder og avdelingsleder. I dagligtale brukes tittelen styrer mest, og derfor vil det i denne oppgaven være slik lederrollen tituleres.

Basert på egen erfaring med utnyttelse av pedagognorm ønsker jeg å belyse om det kan være noen forskjeller på hvordan pedagognorm praktiseres i private og kommunale barnehager. Kan det være at det gjøres ulike strategiske valg alt etter hvilke muligheter og begrensninger som ligger i det å lede en privat eller kommunal barnehage? Det vil være interessant å se på handlingsrommet ledere har innenfor bruk av midler, praktisk organisering av grupper/avdelinger og utøvelse av kvalitet og pedagogisk praksis. I teoridelen, kapittel 3, vil jeg derfor også komme inn på mellomlederen i offentlig sektor.

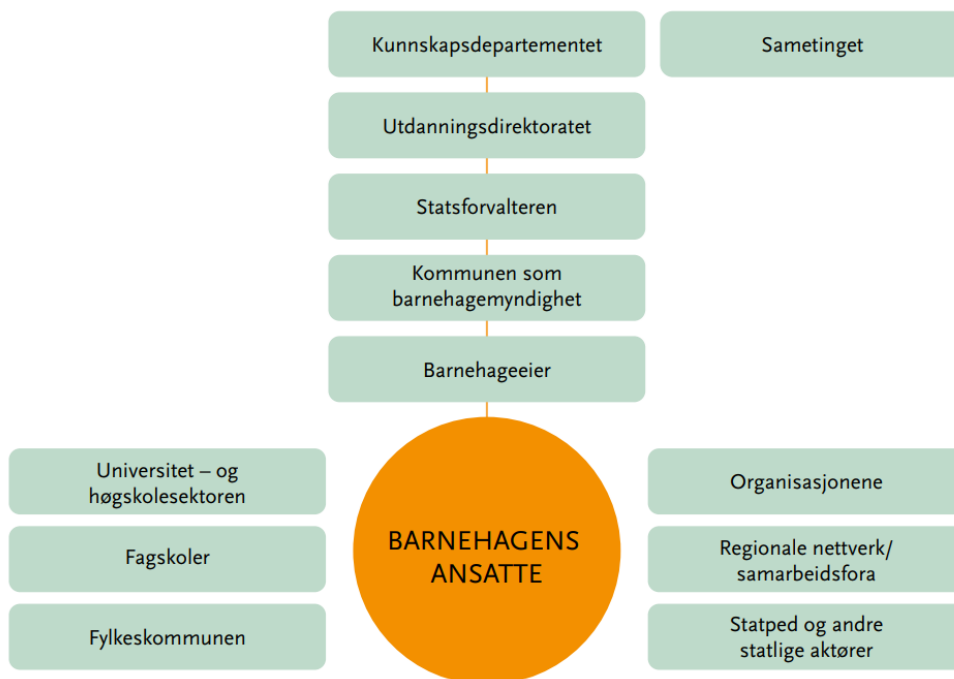
Rammebetingelser for barnehagesektoren blir et viktig bakteppe for å vise de faktagrunnlag som er til stede for barnehagedrift i dag. Kapittel 2 er derfor viet en forklaring på hva pedagog- og bemanningsnorm er, hvilke pålegg som gis av Kunnskapsdepartementet og hvordan tilskuddsordninger til private barnehager er pr 2024. Kapittel 3 presenterer og peker ut tre ulike teoriperspektiver og kapittel 4 gir en oversikt på forskningsdesign og metode. Videre er resultatet fra intervjuene lagt til kapittel 5, der hver respondent blir presentert, samt en redegjørelse av sitater og de viktigste funn fra intervjuene. Kapittel 6 tar for seg drøfting av resultatene og knytter den til teori som er presentert i kapittel 3. Til slutt gir kapittel 7 en oppsummering og konklusjon av resultater fra denne forskningen.

2 Bemanning og finansiering av barnehager

I denne delen redegjøres det for de rammer sentrale myndigheter legger for barnehagesektoren. Hva pedagognorm og bemanningsnorm er, og hva den innebærer for sektoren. Videre kommer jeg inn på hva som ligger til grunn for innføring av normen om bemanning i barnehagene og ser på hvordan sektoren har utviklet seg når det gjelder finansiering og generelle rammebetingelser for private og kommunale barnehager.

2.1 Rammer for barnehagesektoren

Det er flere aktører i barnehagesektoren, med ulike roller og ulikt ansvar som er viktige for at målet om kvalitetsløftet nås. I «Kompetanse for fremtidens barnehage» (Kunnskapsdepartementet 2022, s.9) illustreres det godt med denne figuren:



Figur 1, Aktørenes roller og ansvar

Figuren gir en god pekepinn på alle som er involvert for å oppfylle mål og krav.

1. Kunnskapsdepartementet og utdanningsdirektoratet jobber frem føringer for innhold, organiserer ulike studietilbud og bidrar til et regionalt samarbeid ved bl.a. statlige ressurser.
2. Statsforvalter skal bistå lokale myndigheter med informasjon, veiledning og bistå rundt regelverk og tilskuddsordninger. De har også ansvar for lokal

kompetanseutvikling og formidle foringer for denne ordningen. Statsforvalteren fører også tilsyn med kommunen.

3. Kommunen som barnehagemyndighet skal påse at både kommunale og private barnehager drifter i samsvar med gjeldende lovverk. De skal bidra i kompetanseutvikling.
4. Barnehageeier har ansvar for kompetansebehov og kompetanseutvikling, sørge for at ansatte har riktig kompetanse, at både likestilling og mangfolds-perspektivet tas ved ansettelse og sørge for at alle ansatte er kjent med rammeplanens tydelige oppgaver. Samtidig har barnehageeier ansvar for at barns rettigheter ivaretas og at kompetansetiltak forankres i det som er det lokale behovet.
5. Barnehagens ansatte, med styrer og pedagogiske ledere i spissen har hovedansvar for å iverksette og lede faglig arbeid i barnehagen. Styrer skal se til at barnehagen jobber med kvalitetsutvikling og involvere de ansatte i arbeidet. Pedagogiske ledere skal med sin profesjon veilede sine ansatte og se til at barna opplever kvalitet og trygghet i tilbudet.
6. Universiteter, høyskoler, fagskoler og fylkeskommunen tilbyr utdannelser rettet mot barnehagesektor og skal bidra til å videreutvikle det barnehagefaglige. Det skal være et samarbeid med både utdanningsdirektoratet og barnehageeiere. Utdanningsinstitusjonene skal bidra til barnehagebasert kompetanseutvikling som forankres i lokale behov. De har også ansvar for forskning og utvikling gjennom dette.
7. Organisasjonene og alle samarbeidsparter/regionale nettverk/statlige aktører skal være kjent med strategien for å bidra til kompetanseutvikling i sektoren.
8. Samiske barns rettigheter ivaretas særskilt gjennom sametinget som er et folkevalgt organ for alle samer i Norge. Sametinget samarbeider med statsforvalter og utdanningsdirektoratet for å sikre samiskspråklige barnehageansatte der det er behov.

Ledere har en viktig oppgave med å bidra til at fagkompetansen blir værende i barnehagen og da må pedagogiske ledere ha oppgaver og ansvar som oppleves meningsfulle og gjennomførbare. Det trengs en kapasitet som er god nok i hver organisasjon, og som bidrar til at vi faktisk kan drifte med god kvalitet. Det faktiske handlingsrommet for ledere er også av betydning og dette vil jeg komme nærmere inn på i teoridel, kapittel 3.

Kvalitet, pedagogikk og «pengesekk» passer ikke alltid sammen, det er ikke nødvendigvis enkelt å se hvordan barnehagene skal ha de menneskelige og økonomiske ressursene til å

oppnå dette. Barnehage er ikke en profittvirksomhet (selv om det i seg selv er en stor debatt som ikke skal tas her).

2.2 Pedagog- og bemanningsnorm.

Det stilles krav til grunnbemanning i barnehager og dette deles mellom pedagognorm og bemanningsnorm.

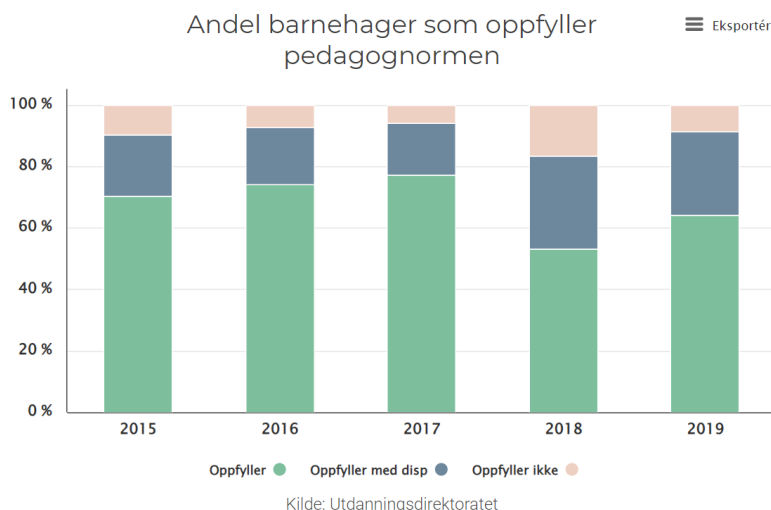
Pedagognormen er stadfestet i nasjonal Forskrift om pedagogisk bemanning og dispensasjoner (2017, §1) og sier noe om antall fagpersoner som skal være i barnehagen, de to første avsnittene lyder:

«Barnehagen skal ha en forsvarlig pedagogisk bemanning. Barnehagen skal ha minst én pedagogisk leder per syv barn under tre år og én pedagogisk leder per 14 barn over tre år. Ett barn til utløser krav om en ny fulltidsstilling som pedagogisk leder. Barn regnes for å være over tre år fra og med august det året de fyller tre år.»

Forskriften trådte i kraft 1.8.2017 og ga barnehagene ett år til å innfri den nye normen. Opptakten til å fastsette en pedagognorm kom i Stortingsmelding nr. 41 (2008-2009) «Kvalitet i barnehagen». Der ble det påpekt behovet for godt utdanna personalet for å skape kvalitet i barnehagene. Dette ble videreført i Stortingsmelding nr. 24 (2012-2013) «Fremtidens barnehage». Denne meldingen viser til at regjeringens mål handler om at barnehagetilbudet skal bidra til sosial utjevning og i den anledning er kompetanse hos personalet en viktig faktor.

§2 i Barnehageloven (2005) stadfester at pedagognormen skal bidra til at det er tilstrekkelige utdannede barnehagelærere som skal sikre sosial tilhørighet, utviklingsstøtte, omsorg, lek og læring for alle barn og § 25 påpeker kravet til barnehagelærerutdanning.

Etter at forskriften ble innført har det ført til større andel barnehagelærere i landets barnehager, som denne grafen fra Utdanningsdirektoratet (Udir.) (2020) viser:



Figur 2, Andel barnehager som oppfyller pedagognorm i perioden 2015-2019

Udir (2020) viser til at det i 2019 var 64 % av barnehagene som oppfylte pedagognormen uten at det ble gitt dispensasjon. Dette var en økning fra 54 % i 2018, det året pedagognorm skulle være innfridd. Det mangler flere barnehagelærere for at alle barnehager skal kunne oppfylle pedagognorm uten dispensasjon. Vi har altså fortsatt et stykke igjen før forskriftens målsetting innfris. Det fører til at flere barnehager søker dispensasjon fra utdanningskravet. §2 og §3 i Forskrift om pedagogisk bemanning og dispensasjoner (2017) viser til at det er mulig å søke om dispensasjon både fra utdanningskrav og fra pedagognorm. Det er mest vanlig å søke dispensasjon fra førstnevnte. I merknader til forskriftens §2 (2017) er det satt strengere krav til søknad om dispensasjon fra pedagognorm enn for utdanningskrav, og det poengteres at adgangen til å søke om dispensasjon fra pedagognorm kun skal brukes unntaksvis. KS (2024) påpeker videre at det barnehagens samarbeidsutvalg skal uttale seg, samt at det skal være konkrete vurderinger av helheten for barnegruppen, det fysiske miljø og totalbemanningen i barnehagen. KS (2024) mener videre at det ikke kan innvilges dispensasjon fra norm gjentakende fra år til år uten ny og grundig vurdering.

Bemanningsnorm er fastsatt i barnehageloven (2005, § 26), paragrafen påpeker at grunnbemanning skal være minst en ansatt pr barn under 3 år og minst en ansatt pr barn over 3 år. Videre redegjøres det for at barn regnes som over 3 år fra august måned samme år de fyller 3 år. Normen ble innført 1.8.2018 og det ble gitt ett års frist for at barnehagene skulle innfri kravet. Barn som er under 3 år telles som to for å kunne justere ulike gruppesammensettinger som organiseres i barnehagene. Udir. (2020) viser til at det i 2019 var 94 % av barnehagene som oppfylte bemanningsnormen, en betydelig bedring fra 2018. Det er

spesielt de private barnehagene som har bedret bemanningstetthet, da kommunale barnehager generelt har hatt tettere bemanning over tid.

Pedagog- og bemanningsnorm har, som vist her, tydelige krav til antall barn pr. ansatt. Men det at delingen (antall barn pr.) er ulik for pedagoger og for bemanning generelt gjør at det kan være utfordrende for barnehagene å organisere gruppene slik at barna får samme type kvalitet i tilbudet. Det er enkelt å forholde seg til på papiret, men er en utfordring å gjennomføre i praksis. Det kommer også frem i denne undersøkelsen, der to av respondentene som jobber i kommunale barnehager forklarer at de har en utvidet bemanning i sine barnehager. Det begrunnes, ifølge respondentene, med to faktorer: små barnehager er mer sårbare og får derfor utvidet bemanning, og områder med levekårsutfordringer får utvidet pedagognorm for å imøtekomme gjeldende behov.

Alle barnehagelærere har rett på planleggingstid for å kunne forberede pedagogisk opplegg, dokumentere faglig arbeid og ha mulighet til å følge opp enkeltbarn og barnegruppen. I dag er denne tiden på 4 timer pr uke. Det vil si at barnehagelærere har 37,5 timers arbeidsuke, der 4 av disse timene skal brukes til administrativt arbeid (Utdanningsforbundet 2022, pkt. 3.2).

Kunnskapsdepartementet (2023, s. 32) har flere mål i sin rapport «Barnehagen for en ny tid» der det legges en strategi for sektoren frem mot 2030. Her er det blant annet et klart mål om at kompetanse i barnehagene skal heves ytterligere, med 60 % barnehagelærere, flere barnehagelærere med mastergrad og minst 25 % barne- og ungdomsarbeidere. Det legges føringer for at barnehageeier skal sørge for tilstrekkelig bemanning for en tilfredsstillende pedagogisk virksomhet. Da skal eier sørge for at det er nok ansatte på jobb til at barna får tilbud i tråd med rammeplanen. Det poengteres at dette skal være oppfylt i hele barnehagens åpningstid, også dersom det er fravær. Det åpnes for at barnehageeier må vurdere åpningstiden i forhold til antall ansatte. Det legges føringer for at regjeringen vil bedre bemanningen ved å blant annet stille krav til vikarbruk og stedlig leder, samtidig som det skal være en gjennomgang av oppgaver som tar ansatte bort fra barna. Disse punktene kan skape store utfordringer for den enkelte barnehager dersom det ikke følger midler med kravene. Her blir det interessant å se hvordan iverksetting skal gjøres. Som beskrevet over er det ikke mulig å oppfylle pedagog- og bemanningsnorm i hele barnehagens åpningstid så lenge barn har lengre oppholdstid en ansattes arbeidstid, samtidig som ansatte skal strekke sin arbeidstid over 9 til 10 timers åpningstid.

Struktur og organisering av pedagognormen kan også ha utslag i den effekten det gir for kvalitet. Karlsen og Rasmussen (2021, s.80) gikk i sin forskning gjennom to ulike måter å organisere ressursene på og fant at ny pedagognorm har hatt betydning for arbeidsdeling og rolleutforming i barnehagene. De så i sitt arbeid på to ulike måter å organisere barnehagelærere på: likestilte ledelse for alle utdannede barnehagelærere og hierarkisk ledelse, med deling i en pedagogisk leder og en barnehagelærer pr avdeling. De fant hos alle sine respondenter at økt antall barnehagelærere gir positiv effekt på kvaliteten og at det fører til at flere barnehagelærere er i direkte deltagende lek og aktivitet sammen med barna. Samtidig stilles det spørsmål rundt tidsbruken til barnehagelærerne, effektivitet og hvilket utbytte ulike avdelinger i samme barnehage kan ha av et samarbeid. De fant at den organisasjonen som hadde likestilte barnehagelærere hadde størst endring av ny pedagognorm. Disse hadde også gjort et bevisst valg på at det skulle være likestilte barnehagelærere begrunnet i erfaring med at den barnehagelæreren som ikke hadde lederansvar og dermed ikke hadde særlig mye ansvar utover de pedagogiske aktivitetene med barna, oftere sluttet i stillingene sine. De ønsket større stabilitet i personalet.

Lovverket legger rammer for en pedagog- og bemanningsnorm som helt tydelig vil være utfordrende å utøve i praksis. Dersom det skal være to barnehagelærere på en gruppe kan en ha 28 barn over 3 år i den gruppen. Det krever 4,6 ansatte for at det skal være maks 6 barn pr ansatt. Gruppen blir for stor i forhold til hva som anbefales er god kvalitet, ref. Alvestad et al. (2019, s.73) som viser til at små grupper er viktige for kvalitet. Da kan en også få utfordring med å vurdere når og hvordan 0.6 ansatt skal være på jobb. Det blir ikke jevn fordeling av ressurser og en kan stille spørsmålene: Hva er ideell gruppestørrelse? Hvordan få balanse i de to ulike regelverkene for bemanning og pedagoger? Her bruker jeg min egen organisasjon som eksempel:

Beskrivelse av egen organisasjon:	Antall barn og ansatte:
Antall avdelinger i egen barnehage	4
Antall barn over 3 år på avdeling	21
Antall barn under 3 år på avdeling	12 (24 enheter)
Antall enheter totalt (barn under 3 år teller som to enheter)	90 enheter
Krav til antall barnehagelærere etter lovverket	7 (6,4 men lovkrav om å runde opp til hele stillinger)
Krav til antall øvrige ansatte etter lovverket (BUA og assistenter)	8
Faktisk ansatte barnehagelærere	8
Faktisk ansatte øvrige ansatte (BUA, assistenter)	8

Tabell 1, Oversikt på fordeling av barn og ansatte i egen organisasjon

Forklaring til tabell over:

Vi har 16 ansatte på 4 avdelinger. 2 barnehagelærere og 2 BUA/assistenter pr avdeling. Det skaper like vilkår for alle og gjør at vi kan tilby lik bemanning og lik kvalitet. Alvestad et al. (2019, s.70) viser bl.a. til kompetente ansatte som viktig faktor for kvalitet, dette blir utdypet i teoridelen, kapittel 3. Slik bemanning gir en ekstra barnehagelærerstilling sammenlignet med kravet, det koster mer og krever tilskuddsordning som dekker kostnader. Konkret konsekvens i min organisasjon hvis vi følger lovverkets bestemmelser for pedagog og bemanningsnorm, er at en avdeling mister en ansatt. Det kan gi økonomisk gevinst, men det kan også føre til lavere kvalitet. Hvilke barn skal få lavere pedagogdekking?

Bygget er utformet for 4 avdelinger, tradisjonelt jobbes det med gruppestørrelser fra 9 til 12 barn i småbarnsavdelinger og fra 18 til 24 barn på storbarnsavdelinger. Uansett hvordan du deler det opp, gir det ikke logikk i fordeling av ansatte dersom en følger lovpålagt bemanning, den er for knapp. Det finnes alternative måter, f.eks. lage store basegrupper som igjen deles inn i smågrupper med faste ansatte. Ikke alle barnehager er utformet for å organisere dette. Det kan også tas inn i kvalitetsdebatten hva som er god organisering. Det blir viktig å finne en organisering som oppleves logisk og god for ansatte og som gir mulighet til å skape stabilitet og likt tilbud til alle barna i samme organisasjon. Når rammene ikke oppleves logiske for hvordan grupper og avdelinger organiseres i en barnehage, må ansatte rullere mellom avdelinger, for å skape like rammer for alle - og alle vil få arbeidsdager de går med mindre bemanning. Det skaper utrygghet i team som skal fokusere på å jobbe sammen, skape struktur, trygghet og godt samarbeid på egen avdeling.

På toppen av dette skal hver barnehagelærer ha 4 timer planleggingstid pr uke. Det vil si at det er enda flere timer i løpet av barnehagedagen det er færre ansatte med barna. Skal vi i tillegg ta med at barnehagene ofte holder åpent fra 9 til 10 timer pr dag, mens de ansatte jobber 7,5 timer får vi enda større utfordring. Lovverkets bestemmelse gir ikke noe logisk ramme for antall pedagoger og antall ansatte generelt når det gjelder det som er innarbeidede gruppestørrelser i barnehagesektoren. Utfordringen blir å finne en god nok måte å organisere gruppestrukturer med likeverdig bemanning. Det kan gå på bekostning av forutsigbarhet og kvalitet.

2.3 Private og kommunale barnehager, finansiering

Den første forskriften om daginstitusjoner for barn kom i 1954, og var første gang barnehager ble regulert. Det var regulert i datidens barnevernlov, den første barnehageloven kom ikke før

i 1975 (NOU 2020:13, s.226). Det var også da det ble bestemt at all pedagogisk virksomhet for barn i førskolealder skulle omtales som barnehager. Barnehagesektoren utviklet seg raskt i perioden frem til 1990 tallet og når skolealder i 1997 ble endret fra 7 til 6 år endret det rammebetingelsene for barnehagene stort. Allerede i st.meld.nr 8 (1987- 88, s.4) «Barnehager mot år 2000», ble det av regjeringen fokusert på at det var behov for en ny retning i barnehagepolitikken og det ble siktet mot full barnehagedekning. Barnehagene skulle utvikle faglig innhold og det skulle være en høy utbyggingstakt. I denne stortingsmeldingen fastslås det at det er kommunalt ansvar å bygge ut barnehagetilbudet, den private sektoren skulle kun være et supplement.

I 2003 kom stortingets barnehageforlik, der målet var at alle familier som ønsket det skulle få en barnehageplass. Målet var å få en lovfestet rett til barnehageplass og at det skulle være en makspris på foreldrebetalingen. Dette førte til et behov for rask utbygging av barnehager og det ble opprettet støtteordninger som skulle stimulere til å bygge og drive private barnehager. Samtidig vedtok stortinget en likeverdig behandling av private barnehager. De skulle ha samme muligheter som kommunale barnehager (NOU 2020:13, s. 226).

Videre ble makspris innført i 2004, noe som førte til større etterspørsel av barnehageplasser. Kommunene ble også pålagt finansieringsansvar for private barnehager, dette ble løst ved statlige øremerkede tilskudd. Det ble innført en lovfestet rett til barnehageplass i 2009 (Barnehageloven 2005, §12). I forbindelse med lovfestet rett til barnehageplass ble det også bestemt at kommunene fra 2011 overtok hele finansieringsansvaret for barnehagesektoren. Kommunene skulle finansiere barnehagene via rammetilskuddene. Det ble opprettholdt at private barnehager skulle likebehandles (NOU 2020:13, s.227). Dette kommer også frem barnehageloven (2005) i §11, og §19 sier noe om at kommunen skal gi tilskudd til private barnehager, mens kap. V stiller krav til bruk av tilskudd og foreldrebetaling.

Alt dette førte til en større andel private barnehager i landet enn det som var forespeilet i St.meld. nr. 8 (1987-88, s.4), der det ble poengtert at det var et kommunalt ansvar å bygge ut barnehagetilbudet. De nasjonale kvalitetskravene om form og innhold er like for både kommunale- og private barnehager og dette reguleres i Barnehageloven (2005) §§1 og 2. Samtidig som §11 i samme lov stiller krav til at kommunen skal likebehandle alle barnehager. Når dette er rammene for alle barnehager, uavhengig av om de er kommunale eller private, vil det bli interessant å se på om pedagognorm organiseres og utøves ulikt i privat sektor kontra kommunal sektor.

3 Teori

Overfor er studien introdusert, og pedagognorm er presentert. Spørsmålet i dette kapitlet er hvordan vi skal forstå pedagognormen mer teoretisk og for å nærme meg dette setter jeg søkelys på tre ulike teoretiske perspektiv: iverksettingsteori, mellomlederens handlingsrom og kvalitet. Det handler om hvordan politiske beslutninger får konsekvens for den praktiske hverdagen i vår sektor og i den enkelte organisasjon, samt om betydningen av kvalitet, hva kvalitet er og hva som ligger til grunn for fokuset på kvalitet. I tillegg har offentlig sektors innramming av barnehagefeltet stor betydning for praksisutøvelse.

3.1 Iverksettingsteori

Barnehagesektoren er påvirket av politiske beslutninger og må tilpasse sin drift både organisatorisk og faglig etter hva som til enhver tid gjøres av gjeldende regelverk fra sentrale myndigheter. Kommunene skal iverksette, og se til at lovverk og rammer til enhver tid følges. Iverksettingen handler om å gi politikken innhold og utforming. I min studie skal jeg blant annet se på hvordan pedagog- og bemanningsnorm utøves i praksis. Jeg skal sette søkelyset på hva som har skjedd etter at vedtak er fattet og det er lagt et premiss på bemanningsrammer i barnehagesektoren.

Det kommunale forvaltningsapparatet har vært gjennom stor vekst og profesjonalisering siden 1960 tallet, samtidig som antall folkevalgte er redusert i de fleste kommuner. Det betyr at det er flere profesjonelle funksjonærer som skal iverksette det noen få folkevalgte har besluttet. Det kan føre til at det blir utfordrende både for de folkevalgte politikerne og samfunnsborgere generelt å få oversikten på hvordan den vedtatte politikken utføres i de ulike forvaltningsorganisasjonene. For å finne ut av resultatet av besluttet politikk, må det ofte systematiske undersøkelser til (Offerdal 2014, s.221).

Det finnes ifølge Offerdal (2014, s.221) et ideal som poengterer at det bør være klare skiller mellom de folkevalgtes rolle og forvaltningens rolle i kommunen, der politikere skal ha fokus på langsiktige strategier for kommunens utvikling, mens administrasjonen skal iverksette og realisere den planlagte strategien. Det kan igjen føre til at de folkevalgte får mindre detaljinformasjon om hvordan administrasjonen utøver politikken i praksis. Det at den kommunale sektoren utvikler seg i slik retning har ført til større behov for iverksetting- og

evalueringsundersøkelser. Det betyr at det ikke tas for gitt at offentlig politikk iverksettes uten utfordringer.

Van Meter og Van Horn (1975, s.471) hevder at det er tre elementer som kan påvirke vilje og evne til å sette i gang iverksetting av pålagte vedtak. Det handler først om to faktorer: Forståelse av vedtak og holdning til vedtak, og det tredje elementet er intensiteten mellom disse. Holdningen til vedtak handler om hvorvidt det aksepteres, avvises eller om de er nøytrale i forhold til bestemmelsen. Videre fremhever de viktigheten av at iverksettere forstår hvordan iverksettingsprosesser skal utføres og at det kartlegges hva en skal benytte seg av for å kunne gjennomføre og skape en fremdrift som bidrar til at det blir vellykket. Dersom det jobbes med iverksetting selv om utøvere ikke mener målene er forenelige med selve prosessen, kan det være til skade for implementeringen og føre til at iverksettere blir negative og avvisende til det de er pålagt å gjennomføre (Van Meter og Van Horn 1975, s.472).

Det finnes ulike modeller som forklarer hvordan offentlig politikk skal utøves i praksis. Forskningsfeltet kan virke uoversiktlig og det er mange ulike forklaringsvariabler. Det er likevel noen hovedtilnærminger på iverksettingsprosesser og de som brukes mest er «ovenfra-og-ned-tilnærmingen» og «nedenfra-og-opp-tilnærmingen» (Offerdal 2014, s.220). Disse to tilnærmingene har ulike kriterier for en vellykket iverksetting og jeg vil her gi en kort redegjørelse.

3.1.1 Ovenfra-og-ned-tilnærmingen

Denne tilnærmingen tar utgangspunkt i målsettinger satt i de ulike politiske vedtak og skal vurdere hvorvidt målsettingene har virkning nedover og utover i de aktuelle organisasjoner. For å finne ut om iverksettingen er vellykket vurderer en i hvor stor grad målsetting faktisk utøves i organisasjonen. Denne tilnærmingen handler i stor grad om at styrende organer (politikkerne) bruker de iverksettende organisasjoner som et instrument for å gjennomføre sine mål. Det er de folkevalgte som skal styre og forvaltningen skal utføre de oppgaver som er gitt på nøytralt grunnlag, uten å påvirke innholdet. Det er formelle relasjoner og tydelige strukturer med fokus på direkte påvirkning/påbud og tydelig regelstyrt. Lederen skal ha oversikt og kontroll (Offerdal 2014, s.223-229).

3.1.2 Nedenfra-og-opp-tilnærmingen.

Denne tilnærmingen springer ut av styringsfokuset i den foregående tilnærmingen og handler om hvorvidt de politiske vedtak løser samfunnsproblemer. Det legges vekt på å ha en metode som kartlegger iverksettingsinstruksjoner der målet er å ha en politikk som utføres slik at effekten blir som ønsket. Det skal være samsvar mellom det som er den ønskede endringen og det som blir de faktiske resultatene i utøvende organisasjon. Ansatte i forvaltningen skal være i samspill med andre interessenter i iverksettingsprosesser, der nettverk med likeverdige aktører er sentralt og samarbeidet går i mer uformelle strukturer. Det handler om å bygge nettverk, kompromisse og tilpasse seg gjennom forhandlinger og lederrollen skal være tjenesteytende (Offerdal 2014, s. 229).

Forskning påpeker samtidig at det å iverksette politiske vedtak krever både ovenfra-og-ned og nedenfra-og-opp prosesser for å være mulig å gjennomføre (Offerdal 2014, s.230-231). Iverksettingen handler om å ha utvikling i samspillet mellom intensjonen og realitetene. Gjennom selve iverksettingen vises de konkrete handlingene og det kan fort føre til at et problem som skal løses ikke forstås fullt ut før det er løst. Det foregår en forhandling mellom de ulike aktørene om hvordan innholdet i politikken tolkes, hvilken situasjon iverksetting foregår i og hvorvidt resultatene blir vellykket.

«Iverksetting dreier seg om å etterspore samsvar eller mangel på samsvar mellom et politiske vedtak og de handlingen vedtaket pålegger de ulike leddene i en offentlig forvaltning å gjennomføre, og kunne forklare eventuelle avvik. Andre fenomener bør kunnes studeres under andre merkelapper.»

(Offerdal 2014, s. 235)

Innføring av pedagog- og bemanningsnorm i barnehagen er en klassisk ovenfra-og-ned strategi. Det er et pålegg fra politikere om hvordan bemanning skal være i barnehagene. Samtidig skal det utøves med en nedenfra-og-opp strategi, der den som er leder i barnehagen skal se til at den innførte lovgivning gjennomføres. Denne oppgaven handler blant annet om å finne ut hvorvidt det har vært en vellykket strategi å innføre pedagog- og bemanningsnorm i barnehagesektoren. Det har en klar ramme som skal innføres uten at det gir valgmulighet. Av dette kan jeg ha en forventning av følgende hypotese:

- 1) *Politisk beslutning om pedagog- og bemanningsnorm har en direkte konsekvens for barnehagedrift, både økonomisk og faglig.*

3.2 Mellomlederen i offentlig sektor

En mellomleder defineres her som ansatte med ansvar for å utøve de tjenestene som er pålagt i de virksomhetene innbyggere i en kommune møter i det daglige. Det handler om kommunens oppgaver som skole, barnehage, renovasjon, veg og infrastruktur, mm. Mellomlederen har ansvaret for å lede sine medarbeidere slik at de mål og rammer som er fastsatt av overordnede i organisasjonen kan realiseres (Baldersheim et al., 2021, s.43). På den måten kan vi si at mellomlederen er bindeleddet mellom den strategiske ledelse og den del av organisasjonen som skal utøve de mål som er satt. Mellomlederen skal se til at øvrige ansatte bidrar til å nå målene.

Mellomlederen inngår i en kjede av samarbeid og står mellom ledelse i administrasjon, pålegg fra politikere og medarbeidere i egen avdeling. Rammene er strukturert ovenfra-og-ned og en kan si at mellomlederen blir en «krumtapp» i det kommunale apparatet og styres i spenningen mellom samarbeidets logikk og styringskonserns logikk (Baldersheim et al., 2021, s.13-15).

Når en skal se på grunnlaget for ledergjerningen til en mellomleder, skiller en mellom autoritetsgrunnlag enten ut fra faglig kompetanse eller hierarkisk kompetanse. En kan også se på disse i et blandingsforhold, alt etter hvilken type stilling en innehar i organisasjonen. Jeg tar kun for meg mellomlederen som en faglig kompetent leder, som betyr at grunnlaget for å inneha stillingen kommer fra relevant faglig kompetanse. Den rollen er mest relevant i barnehagesektoren. Styrerstilling i barnehage krever at en har barnehagelærerutdannelse eller annen tilsvarende barnefaglig og pedagogisk kompetanse (Barnehageloven §24).

Det reelle handlingsrommet i denne rollen er viktig og skal beskrives ut fra hvilket formelt handlingsgrunnlag en er tildelt, og i hvor stor grad overordnede organ styrer og kontrollerer hva som gjøres. Dersom lederen av en enhet skal være reelt ansvarlig, må mellomlederen ha en viss innflytelse på arbeidsprosessene og de økonomiske disposisjoner (Baldersheim et al., 2021, s.46). Handlingsrommet preges også av organisasjonsklima. Det handler om hvor mye støtte en mellomleder får fra sine overordnede og hvor stor forutsigbarhet det er i arbeidssituasjonen. Et positivt klima kan bidra til at en organisasjon når sine mål og at mellomleder opplever mer mestring (Baldersheim et al., 2021, s.53-54). Det er en viss ulikhet mellom lederrollen for en styrer i konsernbarnehage og kommunal barnehage og en daglig leder/styrer i enkeltstående privat barnehage. Det handler om eierform, størrelse på

organisasjon og hvor mange ledere en har over seg. Dette vil diskuteres i sammenheng med de fakta som kommer frem i intervjuer. Ut fra dette kan jeg trekke følgende hypotese:

2) Daglig leder/styrer i en privat, enkeltstående barnehage har større handlingsrom enn styrer i konsern- og kommunal barnehage.

Organisasjonsklima er også viktig for det opplevde handlingsrommet. Det dreier seg om iverksetting av mål og hvordan det påvirkes av de opplevde kollegiale forhold, tillit/mistillit, opplevd klarhet i målene, og den indre og ytre turbulens i organisasjonen. Baldersheim et al. (2021, s.63) finner i sin forskning at mellomlederens stilling ikke så enkelt kan beskrives entydig og at den lokale konteksten har stor påvirkningskraft på kommuners organisering og virkemåter. Praksis spriker mellom store krav til resultatrapportering og få fullmakter, til selvstyrte ledere med store fullmakter, men lite krav til rapportering. I spennet mellom velstrukturerte arbeidssituasjoner med god strategi og virkemidler som var godt gjennomprøvde, til arbeidssituasjoner preget av å være komplekse, uklare med usikre virkemidler og med tvetydig forventinger, finner Baldersheim et al. (2021, s. 64) i sin forskning at de fleste ser ut til å være nærmest den komplekse og uklare. Det kan tyde på at slike rammer er veldig vanlige for kommuner. Funnene deres viser også at det ofte er et organisasjonsklima med lite støttende samhandling, høyt stressnivå og lavt samarbeidsklima. Et harmonisk klima var det nest hyppigste. Pettersvold og Østrem (2018, s.15-16) ser på lignende forhold og problematiserer at for mye detaljstyring av barnehagelærere kan føre til uro. Begrensning av rammene en skal jobbe etter kan svekke demokrati, ytringsfrihet og tillit til profesjonen. Dette kan igjen føre til flukt fra yrket.

Alle disse forhold påvirker mellomlederens handlekraft. Det samsvarer også med det Gotvassli og Vannebo (2016, s. 99) påpeker om god strategi for å oppnå kvalitet i arbeidet. Dette kommer jeg mer inn på i neste delkapittel.

3.3 Kvalitet i barnehagen

Kvalitet som begrep kan være utfordrende å forholde seg til. Det er sammensatt og kan beskrives ulikt både nasjonalt og internasjonalt. Jeg vil hevde at høy kvalitet i barnehagen er en forutsetning for å følge opp samfunnsoppdraget, men det kan beskrives ulikt i den praksisrettede og den akademiske diskusjonen, samtidig som kunnskap er en nøkkelfaktor (Lekhal et al. 2016, s. 59). Alle som er involvert i barnehagen: ansatte, barn, foreldre, utdanningsinstitusjoner, forskere og politikere er på ulike måter opptatt av kvaliteten, og

trenger ikke ha samme oppfatning av kvalitetsbegrepet. Lekhal et al (2016, s.36) viser til en oppsummering av i hovedsak amerikansk forskning om betydningen av strukturkvalitet og prosesskvalitet. Der hevdes det at det er det barna opplever i barnehagen (prosesskvaliteten) som er av betydning for barnas utvikling. Samtidig har strukturkvaliteten (hvordan barnehagen organiseres og reguleres) betydning for prosesskvaliteten.

For å legge til grunn en felles oppfatning av kvalitet i barnehagesektoren, kan vi bruke Søbstad (2002, s.17) sin definisjon:

«Med barnehagekvalitet menes barnas, foreldrenes og de ansattes oppfatninger av og erfaringer med barnehagen og i hvilken grad barnehagen oppfyller faglige og samfunnsmessige kriterier på hva en god barnehage er.»

Teorien skal brukes til å definere og forstå den empiri som hentes inn. Jeg skal ha fokus på kvalitet i barnehagen og hvorvidt pedagognorm som ble vedtatt i 2017 har hatt positiv effekt i så måte. De føringer som er kommet med revidering av Rammeplan for barnehager i 2017 og revidering av barnehageloven (2005) i 2021, samt flere publikasjoner fra Kunnskapsdepartementet gir tydelig sentrale føringer på at det satses på kvalitet.

Det er derfor naturlig å bruke barnehageloven (2005) som gir føringer for barnehagebransjen, og de rammer som utdanningsdirektoratet og Kunnskapsdepartementet har lagt som grunnleggende føringer for kvalitet i barnehagen: «Kompetanse for fremtidens barnehage» (2022), «Barnehagen for en ny tid, nasjonal barnehagestrategi mot 2030» (2023) og «Et jevnere utdanningsløp. Barnehage og skole/SFO som innsats mot ulikheter blant barn» (2024).

Det er en viktig lederoppgave å få til kompetanseutvikling og Kunnskapsdepartementet (2022, s.6-7) påpeker i sin rapport at det gjennom målrettet kompetanseutvikling av de ansatte vil bidra til at alle barn får et barnehagetilbud av høy kvalitet.

Videre mener jeg at strategi blir viktig for at barnehagene skal mestre jevn kvalitet og utnytte den ressurs det er å øke den formelle kompetansen i bransjen. Barnehagen er, uavhengig av eierform, den offentlige organisasjonen som utfører samfunnsoppgaven myndighetene har vedtatt. Barnehagen skal balansere mellom det å forholde seg til ulike ytre krav og samtidig mestre å samspille dette med de forutsetninger og handlingsmåter som ligger i egen organisasjon. Strategi skal være til hjelp for å gi sammenheng, peke ut en retning, gi energi til

arbeidet og peke på hva som er viktig arbeid i barnehagen (Gotvassli og Vannebo 2016, s.155-156). I den sammenheng vil strategien være viktig for å få ønsket effekt av pedagognorm og hele tiden være i utvikling med kvalitet i arbeidet som et viktig mål.

Høyem (2021, s. 70) finner i sin forskning at pedagognorm har hatt positiv påvirkning på kvalitet, men at det også har en økt kostnad. Det er etablert sterkere fagmiljøer og det er fokus på godt samarbeid. Samtidig er det behov for å se på hvordan ressursene organiseres, og det er behov for tydelige rolleavklaringer. Det kommer frem at noen opplever at det blir for mange ledere. Videre finner hun at planleggingstiden til barnehagelærere er en utfordring fordi flere barnehagelærere pr. avdeling utløser mer planleggingstid. Det går utover både barna og fagarbeidere/assistenter som har lederne sin mindre til stede. Da kan spørsmålet være om planleggingstid kommer barna til gode. Den økte kostnaden skaper også mindre handlingsrom for barnehagene. Funnene viser likevel at barnehagene er blitt mer faglige og mer profesjonelle. Videre har Odland (2022, s. 47) forsket på om skjerpet pedagognorm har påvirket kvaliteten i utvalgte barnehager og hun finner at økonomiske utfordringer gjør det utfordrende å fylle pedagognormen. Videre finner hun at kvaliteten har økt i kraft av at det er flere barnehagelærere, selv om det også fører til mer planleggingstid som gjør at barnehagelærere har flere timer borte fra avdelingen. I hennes forskning kommer det også tydelig frem at det trengs flere ansatte, altså mer bemanning generelt, for å øke kvalitet i barnehagene. Av dette kan vi trekke følgende hypoteser:

3) Pedagognormen fører til økte kostnader for barnehagene og kan ha en direkte konsekvens for driftsrammer.

4) Barnehagelæreres rett til planleggingstid kan skape utfordringer for bemanning og direkte tilstedeværelse med barna,

5) Generell bemanningstetthet er viktig for kvalitet.

Alvestad et al. (2019, s.70) sin rapport viser at god kvalitet kjennetegnes av blant annet høy kompetanse hos ansatte, felles mål og retning for det pedagogiske arbeidet, klar ledelse av personalgruppe og barn, samt godt samarbeidsklima. Barnehagene har et utviklingspotensial med tanke på hvordan en gjennomfører det planarbeid som er lagt slik at alle ansatte involveres. I rapporten fremheves det følgende:

«... høy kompetanse, stabilitet i personalet og felles målsettinger, samt en klar ledelse av både personal- og barnegrupper har betydning for den pedagogiske kvaliteten.»

(Alvestad et al., 2019, s.71)

Videre fremhever Alvestad et al. (2019, s.59) at både styrere og pedagogiske ledere/ barnehagelærere trekker frem at barnet blir sett som en viktig faktor for kvalitet. Det handler om å gi fysisk og psykisk nærhet, møte barnet og inngi trygghet. Barnet skal få mulighet til medvirkning i eget liv, få mulighet til fri lek, bygge vennskap, oppleve mestring og bli sett av de ansatte. Styrere på sin side trakk frem at personalet må ha høy faglig bevissthet og være trygge på seg selv for at kvaliteten skal være god.

I forskningen til Karlsen og Rasmussen (2021, s.80) er det sett på to ulike måter å organisere barnehagelærere: Enten likestilt ledelse for alle utdannede barnehagelærere eller en hierarkisk ledelse, med deling i en pedagogisk leder og en barnehagelærer pr avdeling. De fant at de som organiserte i likestilte barnehagelærere hadde størst endring av pedagognormen.

Forskningen til Alvestad et al. (2019, s.61) fant at det var barnehagelærere som involverte seg mest med barna. Det kom frem gjennom grad av involvering direkte med barn i forhold til hvordan de inviterte til utdypende samtaler, var utforskende, bidro til å finne erfaringer, ideer og filosofere sammen. De fant også at barnehagelærere stilte mer åpne spørsmål i samværet med barn og på den måten oppfordret til barns medvirkning og refleksjon. Rapporten fremhever følgende (Alvestad et al., 2019 s.74):

«Når det var to barnehagelærere i barnegruppen, var de veldig godt fornøyd med denne ordningen. Våre observasjoner viser som nevnt at det var barnehagelærerne som deltok mest i lek og utdypende og utforskende samtaler med barna. Vi fant at to barnehagelærere, med avklarte arbeidsoppgaver, er viktig for kvaliteten. Vi ser det som viktig at myndighetene tar konsekvensene av at to barnehagelærere per barnegruppe har stor betydning for den pedagogiske kvaliteten, og at pedagogiske medarbeidere med fagarbeiderutdanning også bidrar til økt kvalitet.»

Basert på dette kan jeg ha en forventning på funn i egen undersøkelse og vil trekke ut følgende hypotese:

6) *Høy kompetanse hos de ansatte er viktig for kvalitet.*

Kvistad og Søbstad (2005, s 29-30) fremhever at kvalitet kan være vanskelig å måle og legger vekt på at det er ansatte, foreldre og barn som kan si noe om kvaliteten de subjektivt sett opplever, samtidig som faglige, sosiale og kulturelle aspekt spiller inn. Det vil si at det blir en blanding mellom subjektivt opplevd kvalitet for de som bruker og jobber i barnehagen, og kriterier som samfunnet ellers mener er viktig. Da skal en balansere aktørenes opplevde kvalitet med faglige og samfunnsmessige krav til kvalitet. Denne defineringen av kvalitet sier ganske mye om at det er diffust og utfordrende å ramme inn kvaliteten, fordi det handler om verdier som kan oppfattes ulikt av ulike mennesker, kulturer og samfunn. Samtidig setter lovverket noen tydelige rammer og forventinger til kvalitet og innhold. Det at det kan oppleves sammensatt og kanskje litt uklart gjør at jeg har tatt noen bevisste valg av teori som avgrenser tydelig innenfor det denne forskningen skal dreie seg om. Kvalitetsmåling blir subjektivt og er avhengig av de menneskelige ressursene. For at kvalitet skal være tilstede i barnehagen er de dynamiske prosessene viktige. Ansatte må se på arbeidet som utfordrende og spennende slik at de har motivasjonen til å være i bevegelse – alltid! (Kvistad og Søbstad 2005, s. 207)

Bemanningstetthet i barnehagen har også betydning for kvaliteten og i rapporten; «Et jevnere utdanningsløp. Barnehage og skole/SFO som innsats mot ulikheter blant barn» (Kunnskapsdepartementet 2024, s.139-141), fremheves blant annet økt bemanning i barnehage som et tiltak. Det påpekes at det er dyrt, det anslås at en barnehagelærer koster ca. 30 % mer pr. årsverk enn ufaglærte, men at det vil være et godt tiltak for å øke kvaliteten i barnehagesektoren.

Bemanning er regulert gjennom pedagog- og bemanningsnorm som redegjort for i kapittel 2. Gruppestørrelser er ikke regulert, samtidig er det lange tradisjoner på hvordan gruppeinndeling praktiseres i barnehagesektoren. Det kommer frem gjennom norsk forskning at barnehagekvaliteten er lavere enn forventet (Kunnskapsdepartementet 2024, s. 101) og det er store ulikheter mellom barnehager. Selv om rapporten fra Kunnskapsdepartementet (2024) handler om å bruke barnehage og skole til å utjevne sosiale ulikheter i samfunnet vårt, og i hovedsak skape bedre vilkår for barn, vil forslaget om å øke bemanningen i barnehager ha stor betydning for arbeidsvilkår for ansatte. Spesielt dersom det som antydes kan bli en realitet: å øke bemanning i hele barnehagens åpningstid.

3.4 Offentlig sektors innramming av barnehage

Det er ifølge Gotvassli (2020, s.18) to stortingsmeldinger som legger det første grunnlaget for fokuset på kvalitet i barnehagesektoren. St.meld. nr.8 (1987-1988) «Barnehager mot år 2000» og St.meld.nr. 27 (1999-2000) «Barnehager til beste for barn og foreldre». Disse to, sammen med den store revisjonen av barnehageloven som ble gjeldende fra 1.jan. 1996 har lagt grunnlaget og bidratt til at politikere stiller krav til kvalitet i barnehagen.

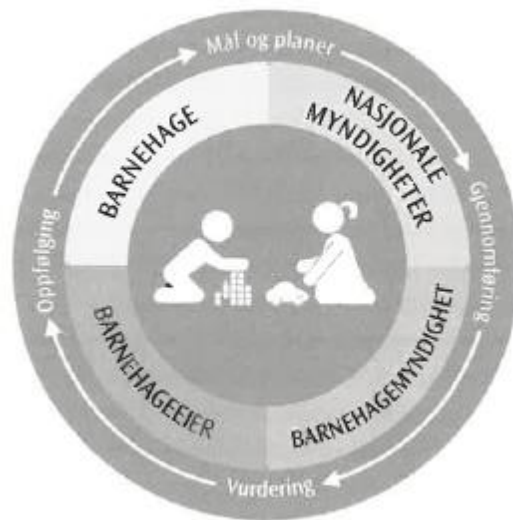
I St.meld. nr. 27 (1999-2000, s.13-14), ble det fremhevet tre hovedtema for at kvalitet skulle være i fremdrift: a) En barnehage for alle barn der en sikret at alle barn utviklet en basiskompetanse, b) Brukertilpassede barnehager som fulgte opp barn og foreldres behov, og sikret at barnehagene var fleksible, varierte og brukervennlige, c) Kompetente ansatte og mulighet til å innhente kunnskap og kompetanse for å møte nye utfordringer og sikre en god kvalitet.

Det var først i St.meld.nr. 41 (2008-2009, s.5) «Kvalitet i barnehagen», at det ble tydelig avklart at regjeringen ville satse på kvalitet. Da var det var tilnærmet full barnehagedekning og alt lå til rette for å bruke tid på at barnehagen skulle vise kvalitet i sitt samfunnsmandat. Her blir det også poengtert at kvalitet er et begrep som ikke så lett kan fremstilles med enkel definisjon. Derfor satte regjeringen i St. meld. nr. 41 (2008-2009) opp tre hovedmål for kvalitet, som er utdypet i meldingens del I, «Sikre likeverdig og høy kvalitet i alle barnehager», II, «Styrke barnehagen som læringsarena» og III, «alle barn skal få delta aktivt i et inkluderende fellesskap».

Dette viser at det er lenge siden det ble startet en faglig debatt om kvalitet i barnehagen og det er tydelige statlige føringer på hvordan det skal skapes kvalitet. Kunnskapsdepartementet og utdanningsdirektoratet har utarbeidet store nettbaserte ressurser som kan brukes som ledd i sikring av kvalitet i barnehagen. I tillegg finnes det flere ulike utarbeidede kommersielle programmer og kartleggingsverktøy som kan benyttes. Her ligger mange muligheter for barnehagene til å ta i bruk ferdige opplegg for å heve kompetanse hos ansatte og jobbe strukturert og målrettet for å innfri det regjeringen legger av føringer. Så kan det være en egen diskusjon om hvor stor råderett hver enkelt eier skal ha til å utforme sin pedagogiske virksomhet. Pettersvold og Østrem (2018, s.11) utfordrer og problematiserer at barnehageeiere kan pålegge sine barnehagelærere å bruke slike ferdig programmer og at det

begrenser barnehagelærere i sin utøvelse av pedagogiske aktiviteter. Dette blir drøftet i kapittel 6 i forbindelse med lederes handlingsrom.

Kvalitet i barnehagen (KiB) kan illustreres på en veldig visuelt god måte slik som Gotvassli (2020, s.23) gjør med figur nr. 3. Den gir en god oversikt på hvordan mål og planer skal bidra til kvalitet i gjennomføringen, som må vurderes og følges opp slik at en hele tiden sikrer kvalitet. Både barnehage, barnehageeier, barnehagemyndighet (kommunen) og nasjonale myndigheter påvirker hvordan dette arbeidet skal gjøres.



(Gotvassli 2020 s. 23)

Figur 3, Kvalitet i barnehagen

Det er ingen tvil om at kvalitet i barnehagesektoren har vært på kartet lenge. Også internasjonalt forskes det mye på dette. I rapporten til Manning et al. (2017, s 56-57) ble det undersøkt hvorvidt kvalifikasjoner hos lærere hadde direkte betydning for kvalitet. Det ble gjennomgått ulike studier fra ulike nasjoner og det er en klar konklusjon at utdanningsnivået til de som jobber med barna har stor betydning for læringsmiljøet barna opplever i barnehagen. De fant en positiv sammenheng mellom lærerkvalifikasjoner og den generelle ECEC-kvaliteten (Early Childhood, Education and Care) Følgende 7 punkter fremheves:

1. Læreres strukturering av arbeidet, relaterer til evnen til å planlegge, gi barn mulighet for fri lek, gruppetid og bidra positivt til barn med nedsatt funksjonsevne.
2. Tilrettelegging for ulike aktiviteter som finmotorikk, kunst, dans, drama, musikk, bevegelse, natur, vitenskap, matte, tall, bruk av digitale teknologier og aksept for mangfold.

3. Språklig bevissthet, definert som formell og uformell bruk av språket, det å bidra til at barn utvikler gode evner til å resonnere og kommunisere, oppmuntre barn til å bruke språket for å utvikle sine ferdigheter og mestre uformell bruk av språk.
4. Lærerkvalifikasjoner påvirker i betydelig grad tilbudet til foreldre, rammer og oppfølging for personalets personlige og faglige behov, medarbeidersamhandling, samarbeid, tilsyn og evaluering av personalet.
5. Generelt tilsyn med barn, grensesetting, interaksjoner og relasjoner mellom lærer og barn og det å gi bidrag til at barna mestrer samhandling med hverandre.
6. Fysiske omgivelser, som innredning og tilrettelegging inne og ute. Dette funnet var ikke signifikant knyttet til lærerkvalifikasjon.
7. Individuell omsorg, hygiene, sikkerhet og bidrag til barns selvhjelpsferdigheter. Dette funnet var ikke signifikant knyttet til lærerkvalifikasjon.

Det viser at i fem av de syv nevnte punkter i denne målingen har kvalifikasjoner til lærer betydning for kvaliteten.

Dette underbygger det jeg skal undersøke i min oppgave og det blir spennende å få innsyn i hvordan ledere i dagens barnehager opplever at de får utnyttet kvaliteten som større pedagogtetthet skal føre til. Basert på studiene til Manning et al (2017) kan jeg ha en forventning om følgende hypotese:

7) Styrere opplever pedagognormen som positiv for kvalitetsnivå i barnehage.

3.5 Sammenfatning

I dette teorikapitlet har jeg redegjort for iverksettingsteori og sett på det i lys av innføring av pedagog- og bemanningsnorm i barnehagesektoren. Jeg har utdypet viktigheten av at det må være samsvar mellom vedtak som gjøres i politikken og at det faktisk iverksettes i den offentlige forvaltningen, eller at en kan forklare hvorfor det eventuelt ikke er mulig å gjennomføre. Mellomlederens rolle er presentert og det settes søkelys på at det reelle handlingsrommet i denne rollen er viktig for å kunne utøve politiske pålegg.

Jeg har sett på tidligere forskning som er gjennomført om pedagognormen og har noe av denne forskningen med når min egen undersøkelse gjennomføres.

Jeg har også tatt for meg kvalitetsbegrepet og presentert noen rammer for hva kvalitet er og at god kvalitet er avhengig av ansatte med formell kompetanse. Samtidig har jeg vist til at

strategi er en viktig komponent for kvalitet. Det legges et viktig grunnlag i barnehagen for at barn skal mestre skolegang og voksenlivet og det finnes mer og mer forskning som viser betydningen kvalifiserte barnehagelærere har for kvaliteten, studien til Manning et al. (2017 s.56) er et eksempel på dette.

Dette teorigrunnlaget blir et viktig bakteppe når jeg gjør min kvalitative undersøkelse, og funn herfra presenteres i kapittel 5.

4 Forskningsdesign og metode

I dette kapitlet vil jeg forklare forskningsdesign som er valgt for å finne svar på problemstilling. Her presenteres valg av metode, utvalg av respondenter, intervju, reliabilitet og validitet.

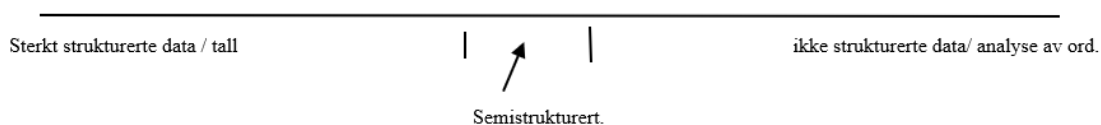
4.1 Valg av metode

Min undersøkelse skal avdekke hvorvidt ledere opplever økt kvalitet etter at ny pedagognorm ble innført i 2017 og hvordan de jobber med strategi, kvalitet og rammer for å realisere pedagognorm best mulig. Pedagognorm er iverksatt og realisert, samtidig som det kan se ut til at utnyttelse av pedagognormen har noen utfordringer.

Gitt problemstilling og de samlede rammene for oppgaven er det vurdert som mest hensiktsmessig å foreta en kvalitativ undersøkelse. Da har jeg mulighet til å få detaljert kunnskap, selv om det ikke blir fra veldig mange respondenter.

Jeg bruker begrepet respondent om alle intervjukandidater. Ifølge Jacobsen (2015, s.178) betyr ikke informant og respondent det samme, selv om vi ofte bruker begrepene om hverandre. En respondent representerer en gruppe som er aktuell å undersøke ved at de har direkte kjennskap til et fenomen, mens en informant ikke representerer det tema/den gruppen en ønsker å undersøke, men kan ha god kunnskap om tema. Mine respondenter har en utdanning og en arbeidssituasjon som gjør at de sitter med førstehåndskunnskap rundt aktuelt tema.

En kvalitativ undersøkelse handler om å samle inn data hos et utvalg respondenter ved hjelp av individuelle intervjuer, fokusgruppeintervju, observasjon eller dokumentundersøkelse (Jacobsen 2015, s. 150). Den kvalitative undersøkelsesmetoden er ikke så ulik den kvantitative, men det som skiller de to er strukturen. Den kan illustreres med følgende skala:



Figur 4, semistrukturert undersøkelsesmetode

I denne skalaen kan en si at jo mer til venstre en befinner seg, jo mer kvantitativ undersøkelse pågår, og motsatt – mer kvalitativ mot høyre. En kvalitativ undersøkelse befinner seg som

regel mer i midten og kalles semistrukturert. En kvalitativ studie struktureres ved at en setter rammer og begrensinger innenfor det en er interessert i å undersøke. En kvalitativ undersøkelse gir ikke faste svar og kan ikke standardiseres. Det er det som kommer frem i mangfold av detaljer i samtaler og som gjøres om til tekst, som skal bidra til å finne mening og svar. De sentrale detaljene skal trekkes frem, slik at en kan få ny innsikt i en situasjon, analyse i et kvalitativt perspektiv blir da en veksling mellom detaljer og helhet (Jacobsen 2015, s.197). Individuelle intervjuer egner seg best når det er relativt få enheter som skal undersøkes, fordi det er tidkrevende både å møtes, avholde intervju og ikke minst transkribere de data som kommer frem. For å ha personlige intervjuer er det også viktig at en er interessert i å få med seg det enkelte individ formidler og være observant på hvordan intervjuobjektene fortolker og ser mening i det fenomenet som skal undersøkes (Jacobsen 2015, s. 178).

Denne forskningen har en hermeneutisk tilnærming. Det handler om at empirien tolkes og settes i en større ramme for å prøve å forstå hvordan respondentene oppfatter og tolker sin virkelighet. Hermeneutikk handler om hvordan forskeren fordyper seg i, og tolker de empiriske data som kommer frem. Dette innebærer å analysere og fortolke data innenfor konteksten for å avdekke mening og sammenhenger (Jacobsen 2015, s.28). Da utvikler en kunnskap gjennom flere ulike fortolkningsprosesser. Som forsker skal en anerkjenne egen forforståelse og inngå i en dialog med materialet, justere og vurdere for å oppnå en dypere innsikt.

Jeg har valgt dybdeintervjuer med et utvalg av respondenter til en kvalitativ studie. Det innebærer at jeg må ha en åpen tilnærming og ha forståelse for at mennesker fortolker og legger egne meninger i ulike sosiale fenomen. Det betyr at en som forsker må være empatisk og ha evne til å sette seg inn i intervjuobjektets situasjon. Det blir en holistisk tilnærming der en skal mestre å ha overblikket på det komplekse samspillet mennesker har seg imellom (Jacobsen 2015, s. 29).

4.2 Utvalg

Det blir viktig å avgrense rammene i min forskning og ha et bevisst forhold til personlig erfaring og de samarbeidsparter jeg har i egen kommune, som jeg kjenner godt. Derfor har jeg valgt å hente inn respondenter utenfor egen kommune. Jeg kan fort bli farget av den erfaringen jeg har hatt over flere år og det kan gjøre at jeg registrerer det jeg forventer å se.

(Jacobsen 2015, s.33). Derfor blir det viktig å ha mulighet til å se noe utenfra og ikke intervju personer jeg kjenner godt, slik at min forskning ikke skal bære for mye preg av egen erfaring. Respondentene er hentet inn mer eller mindre tilfeldig, der jeg har tatt kontakt pr. telefon for å presentere min oppgave og spør om de var villige til å delta i min forskning. Det var på forhånd en utfordring å velge ut respondenter. Jeg vurderte grundig hvordan utvalget skulle gjøres. Utvalget skal være formålsstyrt fordi jeg har valgt kvalitativ metode og bør ifølge Jacobsen (2015, s.180) være tett knyttet til problemstilling. Jeg hadde på forhånd bestemt meg for å ha mellom 6 og 8 respondenter, kun styrere som ledet en barnehage. For at problemstilling skal kunne besvares, var det viktig å snakke med ledere av organisasjoner. Jeg ønsket lik fordeling mellom privat og kommunal fordi jeg også ville ha mulighet til å vurdere om det var ulikheter mellom organisering.

Det finnes flere ulike utvalgskriterier og Jacobsen (2015, s.181) beskriver syv ulike: a) tilfeldig utvalg, handler om å trekke noen få utvalgte fra en tilfeldig liste b) bredde og variasjon, handler om å kategorisere i undergrupper og så gjøre tilfeldig utvalg c) informasjon, handler om å velge ut personer som vi vet har kunnskap eller er dyktige innenfor sitt fagområde d) det typiske, handler om å hente personer vi tenker er gjennomsnittet og gir et godt bilde på det område vi ønsker å se nærmere på, e) det ekstreme, handler om finne personer som er mer ekstrem i meningen sin innenfor fenomenet vi skal se på. f) snøballmetoden, handler om å begynne med en respondent og få tips og ideer som gir grunnlag for andre som kan være av interesse, g) kombinasjon av ulike metoder, gir 4 tydelige kriterier som av Jacobsen (2015, s.183) trekkes frem som den beste måten å hente respondenter på: 1. Velg antall respondenter, 2. Gjør et tilfeldig utvalg av det antall du har bestemt deg for, 3. Vær kritisk til det utvalg du har gjort og se over om du har mange nok og om variasjonen er god nok, 4. Hold igjen noen intervjuavtaler, slik at du har mulighet til å justere når intervjuene er i gang.

Jeg har brukt en kombinasjon av de nevnte utvalgsmetoder. Jeg begynte intervjuer før jeg hadde et komplett utvalg. Det er løpende vurdert hvor mange respondenter som var aktuelle å ha med og jeg har fått den variasjonen som var ønsket i utgangspunktet.

Utvalgte respondenter består av til sammen 7 styrere: 2 private styrere som driver enkeltstående barnehager, 2 private styrere som driver barnehage innenfor konsern (ikke samme konsern) og 3 styrere i kommunalt eide barnehager. Det komparative designet gjør at jeg kan få et lite blikk inn i om det er ulike tankemåter og ulike rammebetingelser etter hvem

som er eier. Både kommunale og private barnehager kan driftes ulikt. De kommunale barnehagene jeg har hatt kontakt med driftes som virksomheter. Det vil si at de har en virksomhetsleder med ansvar for 4 til 8 bygg, samtidig som hvert bygg har sin leder. Det er dermed bygget opp hierarkisk og jeg har valgt ut den lederen som sitter med ansvar for ett bygg som min respondent. De private barnehagene som er enkeltstående har i praksis stor makt, uten ledelse over seg, mens konsernbarnehagene i utgangspunktet kan sammenlignes med kommunen, siden de har en konsernledelse som legger føringer for drift i sine barnehager. I denne undersøkelsen kommer det overraskende frem at sistnevnte har større opplevd handlingsrom enn forventet.

Det var helt fra starten av en bevisst strategi å ringe aktuelle respondenter på forhånd. Erfaringsmessig vet jeg at en e-post fort kan drukne i mye annen informasjon og det er lettere å overse et slikt kontaktforsøk. De private styrerne har jeg valgt ganske tilfeldig der jeg hentet digital liste via kommunal oversikt på alle barnehager i nabokommune og ringte for å presentere min agenda. Det var likevel bevisst utvalg å finne to fra konsern og to fra enkeltstående barnehager. Jeg ringte til sammen seks private styrere, to takket nei. De tre første takket ja pr telefon i første samtale, de to neste takket nei og den siste jeg ringte sa ja selv om vedkommende var litt tvilende. Når jeg skulle ha tak i kommunale styrere fikk jeg tilbud fra en kommunal styrer jeg kjenner, som sendte meg syv aktuelle respondenter spredt over hele kommunen, hun hadde på forhånd snakket med disse og fortalt litt om agenda for min oppgave. Jeg fikk kontaktinformasjon og ringte til tre tilfeldig utvalgte fra listen. Alle disse takket også ja pr telefon i første samtale.

4.3 Avgrensning og intervju

Omfanget av studie og utvalgs-kriterier legger selvsagt begrensinger på studiens generaliserbarhet, men gir samtidig viktig innblikk i ulike typer barnehagers erfaring med pedagognormen. Som nevnt over valgte jeg ut respondenter slik at jeg dekket både kommunal sektor, privat enkeltstående- og private konsernbarnehager. Det var mitt ønske fordi jeg ville ha innblikk i hvorvidt eierskap har betydning for synet på pedagognorm, praktisering av pedagognormen og om ulike eiere organiserer ulikt.

Vi avtalte intervjutidspunkt i forkant pr. telefon, og under selve intervjuet kom jeg til hver av respondentene på deres arbeidsplass. De fikk tilsendt informasjon på forhånd (vedlegg, kap.9.1), men ikke selve intervjuguiden (vedlegg, kap. 9.2). Alle intervju er tatt opp via

«Nettskjema» og transkribert. Jeg gjennomførte syv individuelle intervjusituasjoner og alle ble strukturert gjennom intervjuguiden (vedlegg, kap.9.1). Selve intervjuet startet ved at jeg presenterte meg selv og bakgrunn for tema og problemstilling. Jeg gikk rett i gang med et spørsmål om hva respondent mener om pedagognorm på generelt grunnlag. Jeg ønsket å komme i gang med det faglige, få tydelige meninger «på bordet» og spare faktaopplysninger om respondent helt til slutt. Intervjuguiden hadde 10 spørsmål + et siste spørsmål som avklarte erfaring og bakgrunn for den enkelte. Alle spørsmål var ganske åpne, og tema gled litt over i hverandre. Det var jeg klar over, men hensikten med spørsmålene var å få respondent til å fortelle mest mulig om egen organisering av faglig arbeid og hvordan de opplever kvalitet etter pedagognorm ble innført. Min opplevelse er at rammene fungerte godt. Det å spare avklaringer om respondent til slutt gikk helt greit, men mye var kommet frem underveis og det førte til at det bare ble en kort oppsummering for å få bekreftet ansiennitet, eventuell videreutdanning, om de jobbet som leder når pedagognorm ble innført og hvor lenge de hadde jobbet i sin nåværende stilling.

I forkant av intervjuene hadde jeg et pilotintervju med en styrerkollega i eget nettverk. Det var veldig nyttig og ga perspektiv på at det var viktig å stille åpne og tydelige spørsmål. Intervjuguiden ble litt endret etter pilotintervjuet. Den viktigste lærdommen fra dette intervjuet var hvordan jeg selv skulle opptre. I pilotintervjuet involverte jeg meg for mye i samtalen, det førte til at respondenten ble avbrutt, noe som igjen kunne føre til at viktig informasjon uteble. Transkriberingen ble også utfordrende fordi mine egne innspill fikk for mye plass. Jeg trakk lærdom av at det er viktig å la respondent snakke ut og at jeg i størst mulig grad skal holde meg til de spørsmål som er i intervjuguide. Det vil også hindre at vi kommer utenfor tema. Jeg informerte hver av respondentene at min hensikt var å få mest mulig informasjon fra dem og at jeg derfor ikke kom til å gå i diskusjon. Intervjuene varte fra 35 til 55 minutter. Det var ganske stor forskjell på hvordan jeg fikk svar. Noen snakket mye og brukte mange eksempler, andre var korte og presise i sine svar. Det vil jeg anta er helt naturlig og det oppleves som at jeg har fått respons etter det som var målet.

4.4 Styrker og svakheter

Et åpent individuelt intervju defineres av Jacobsen (2015, s.146) som at data samles inn ved en åpen dialog ansikt til ansikt, eller digitalt via telefon/internett. Det settes ikke store begrensinger på hva respondenten kan si, og undersøkeren sitter igjen med en mengde notater og/eller lydopptak som skal brukes til videre analysering. En slik type intervju egner seg best

når: a) det er få enheter som skal undersøkes, fordi det er tidkrevende å ha individuelle intervjuer, b) når det er interessant å vite hva enkelte individer mener, fordi vi ønsker å få frem holdninger og oppfatninger fra den enkelte og sammenligne et gitt antall individuelle synspunkter, c) når det har betydning å se på hvordan den enkelte fortolker og har meninger om spesielle fenomen, da avklarer vi den enkeltes forståelse og får frem fortolkninger som kan ha betydning for det vi forsker på (Jacobsen 2015, s.147).

Min forskning henter data ved å ha individuelle intervjuer med respondenter på deres arbeidsplass. Tanken bak var at respondenten sparer tid ved at jeg oppsøker dem og de er på sin egen hjemmebane, noe som etablerer større trygghet. Et fysisk møte skaper større flyt i samtalen og det er satt av tid på forhånd slik at en unngår distraksjoner. Som intervjuer kan jeg observere og ha kontroll over situasjonen.

Svakheter ved å ha individuelle intervju handler om at det kan være vanskelige å få tak i respondenter, det er tidkrevende ved at den som undersøker må være tilstede hele tiden og det kan være enkelte som kvier seg for å delta. I min forskning har ikke det vært et stort problem, som nevnt tidligere var det forholdsvis enkelt å få tak i respondenter, selv om jeg fikk to som sa nei. De som takket ja viste stort engasjement for tema når jeg presenterte det første gang og de ga inntrykk av at de ønsket å diskutere tema fordi det er aktuelt og utfordrende. Det kan likevel være en svakhet at jeg har hentet respondenter fra private barnehager mer eller mindre tilfeldig fra en liste over de private barnehagene i kommunen, samtidig som jeg har fått hjelp til å finne informanter i de kommunale barnehagene. Det er tilfeldig at de kommunale lederne har forholdsvis kort fartstid som ledere, mens de fra private barnehager har vært i samme organisasjon mange år. Det kan være en svakhet, fordi erfaring også farger tanker om pedagognormen og påvirker nok også utøvende lederpraksis. Ingen av de fra kommunale barnehager var i sine nåværende stillinger når pedagognorm ble innført, altså har de ikke vært direkte involvert som leder i selve overgangen, selv om to av dem var i rolle som pedagogisk leder. Det at alle de private styrerne var i samme rolle i overgang til pedagognorm, kan gjøre at funn som skal sammenligne kommunal og privat kan være farget av dette faktum.

I etterkant av intervjuene opplever jeg at alle respondentene har vært engasjert i tema, og jeg ser ingen umiddelbare feil i måten jeg har hentet disse på. I analyse og drøfting vil jeg ta med meg disse aspektene.

4.5 Validitet og reliabilitet

Å forske har ingen perfekt oppskrift og det er viktig å redegjøre for mulige svakheter som kan knyttes til den konkrete undersøkelsen. Jeg undersøker syv barnehager med ulike eiere, men innenfor en stor kommune. Det er viktig at min undersøkelse er til å stole på. Jacobsen (2015, s.16-17) peker på to krav som må være til stede: 1) En empiri som er valid, det vil si gyldig og relevant. 2) En empiri som er reliabel, det vil si pålitelig og troverdig.

En valid undersøkelse handler om at jeg får svar på det jeg etterspør og at de slutninger jeg trekker har dekning i de data jeg har samlet inn. Da oppnår jeg en intern gyldighet for min empiri. Hvorvidt jeg har ekstern gyldighet i min empiri handler om de data jeg sitter på kan ha overførbarhet eller generaliseres til andre sammenhenger enn bare min problemstilling. Jeg har en liten, kvalitativ undersøkelse som ser på både private og kommunale ledere i relativt små organisasjoner. Det er mulig at noe kan være overførbart, men en skal være forsiktig med å trekke bastante konklusjoner. Jeg vil komme mer inn på dette i drøftingskapitlet. En reliabel undersøkelse handler om at den er troverdig og pålitelig. Undersøkelsen må gjennomføres på en troverdig måte og det er ikke rom for feil som gjør at resultatene ikke er til å stole på (Jacobsen 2015, s.17). Jeg gjennomførte et pilotintervju for å sjekke ut at intervjuguide og plan for intervjuene ga mening i forhold til problemstilling og var lagt opp slik at jeg fikk svar i forhold til problemstilling, samt at det ga en mulighet for meg å sjekke at respondenten i pilotintervjuet opplevde at spørsmålene var stilt slik at de ble forstått og var relevante.

Det blir viktig å ha åpenhet rundt metode og rammer for hvordan empiri er samlet inn, da kan en skape tillit slik at de involverte stoler på metoden som er benyttet (Jacobsen 2015, s.247). Troverdigheten er viktig for kvaliteten og det gir mulighet for at forskningsprosjektet mitt kan inngå i en større sammenheng dersom det skulle bli aktuelt.

5 Resultater

I dette kapitlet vil jeg presentere funn fra intervjuene. Først presenteres respondentene, videre vil hvert underkapittel ta for seg redegjørelse fra spørsmålene i intervjuene. I dette kapitlet er det gjort et bevisst valg å bruke flere sitater, fordi det i seg selv utdypes funnene på en god måte. Drøfting kommer i kapittel 6.

5.1 Introduksjon

Respondentene fikk et informasjonsskriv i forkant der jeg presenterte meg selv og oppgaven, de fikk ikke utdelt spørsmål på forhånd, men fikk følgende punkter som ramme for tema:

- Hvordan du som leder organiserer og strukturerer barnehagelærere/pedagogiske ledere i din organisasjon.
- Hvordan du opplever kvalitet etter innføring av pedagognorm.
- Hvordan du organiserer planleggingstiden til barnehagelærerne/pedagogiske ledere.

Jeg har hatt 7 informanter, alle benevnes her som styrere, selv om den formelle tittelen kan være både avdelingsleder/daglig leder/styrer.

Tre respondenter er styrere fra kommunale barnehager. Som tidligere forklart leder disse hvert sitt barnehagebygg, samtidig som de er en del av en virksomhet, der 4 til 8 barnehager driftes sammen med en virksomhetsleder som øverste sjef.

Respondent 1: Kommunal styrer. Har vært styrer i 4 år i samme organisasjon, jobbet før det utenfor barnehagesektor, men har jobbet over 20 år i barnehage som pedagogisk leder før den tid. Har videreutdanning, og er midt i Udir. sin styrerutdanning.

Respondent 2: Kommunal styrer. Har vært styrer i nesten 2 år i samme organisasjon, jobbet før det som pedagogisk leder i privat barnehage. Har annen utdanning fra før barnehagelærerutdanning og er nå midt i Udir. sin styrerutdanning.

Respondent 3: Kommunal styrer. Har vært styrer i 2 år i samme organisasjon, jobbet før det som pedagogisk leder i privat barnehage. Har videreutdanning i veiledning og er nå midt i Udir. sin styrerutdanning.

De tre kommunale respondentene er like på to områder, de har relativt kort fartstid som ledere og ingen av dem jobbet i nåværende stilling i overgang til ny pedagognorm. Alle tre går også

på Udir sin styrerutdannelse, noe som ble avklart under selve intervjuene og ikke noe jeg bevisst var på jakt etter.

De fire private respondentene er som forklart tidligere hentet tilfeldig fra oversiktsliste i kommunen. Her har jeg bevisst vært på jakt etter styrere både i konsern og privat enkeltstående, utover det har utvalget foregått helt tilfeldig.

Respondent 4: Privat styrer i konsern. Har vært styrer i 18 år og hele tiden jobbet i samme organisasjon. Har tidligere tatt Udir styrerutdannelse.

Respondent 5: Privat styrer i konsern. Har vært styrer i 21 år i samme organisasjon. Har ingen videreutdannelse.

Respondent 6: Privat styrer i enkeltstående barnehage. Har vært styrer i over 25 år, hele tiden i samme organisasjon. Har annen utdannelse fra før barnehagelærerutdannelsen, men ingen videreutdannelse innenfor barnehagesektoren.

Respondent 7: Privat styrer i enkeltstående barnehage. Har vært styrer i 14 år, før det pedagogisk leder i samme organisasjon. Har tidligere tatt Udir styrerutdannelsen.

De fire private respondentene er like på det område at de alle har lang fartstid i samme organisasjon og de jobbet som ledere i overgangen til pedagognorm. De er ulike på mengde videreutdannelse, to har ingen videreutdannelse, to har styrerutdannelsen til Udir.

Likheter og ulikheter blir viktig å ha med seg videre i oversikt på resultater og i drøfting.

Under intervjuene fylte respondentene ut et skjema som viser reell bemanning i egen organisasjon, dette er interessant for å kunne sammenligne pedagog- og bemanningsnorm og finne de faktiske rammene hver barnehage har å forholde seg til. Dette vil bli videre drøftet i kapittel 6.4, der konsekvens av barnehagelæreres planleggingstid blir mer utdypet.

Antall ansatte og hvordan barnehagene organiserer seg, er etter min mening en viktig faktor for å finne om pedagognormen bidrar til kvalitet. Det var derfor avgjørende å få en oversikt på de faktiske rammene styrere leder ut fra.

Følgende tabell gir oversikt på antall barn pr. ansatt og pr. barnehagelærer hos respondentene, hvordan de har bemanning etter lovkravet og hvorvidt det er ulikheter mellom ulike eiere. Det er viktig å belyse for å forstå hva styrere/ledere må navigere i når de skal strukturere arbeidet

både med kvalitet og strategi. Samtidig skal de klare å balansere grupper med varierende antall barn og ansatte (både med og uten utdanning).

Tabell 2. Oversikt over bemanningen og organiseringen i de utvalgte barnehagene.

	Respondent 1 kommunal	Respondent 2 kommunal	Respondent 3 kommunal	Respondent 4 priv.konsern	Respondent 5 priv.konsern	Respondent 6 privat enkelstående	Respondent 7 privat enkelstående
antall avdelinger	4	4	4	6	4	4	4
antall enheter i barnehagen <small>(barn under 3 år teller to enheter)</small>	70	98	98	132	96	82	84
antall ansatte totalt	12,7	18,5	16,8	22,2	23	14,5	14,6
krav til antall ansatte totalt ihht lovverk	11,6	16,3	16,3	22,2	16	13,6	14
antall barnehagelærere/ ped.ledere	4	8	7	10,2	7	5,8	7
barnehagelærer på disp. <small>(medregnet i kolonne over)</small>	0 (men burde hatt)	0	1	1	2	0	0
deletall barn pr barnehagelærer	17,5	12,3	14,0	12,9	13,7	13,9	12,0
Krav til barnehagelærere ihht. lovverk	5	7	7	10	7	6	6
antall BUA/ass.	7,4	10,5	9,3	12	16	8,7	7,6
deletall, barn pr ansatt:	5,5	5,3	5,8	5,9	4,2	5,7	5,8
Øvrige ansatte <small>(kjøkken, lærling, etc. som ikke tas med i deletall)</small>	0	1,0 lærling 1,0 utfører	0,5 vikar	2,2 utførere	0	0,6 kjøkken	0,5 kjøkken 0,4 kontor
Bemanning etter lovkrav (Lovdata, lov om barnehager §§ 25,26):							
14 enheter pr. barnehagelærer, ett ekstra barn utløser hel stilling. 6 enheter pr ansatt.							
Barn under 3 år teller 2 enheter, dvs.: 14 store /7 små pr barnehagelærer 6 store/3 små pr. ansatt.							

Tabell 2, Bemanning og organisering i respondentenes barnehager

Tabellen viser at det ikke er markante forskjeller mellom private og kommunale barnehager. Det er dispensasjoner fra barnehagelærerkravet i kommunale- og konsernbarnehagene, ikke i de enkeltstående private barnehagene. Det er stor variasjon på pedagognorm, men de to enkeltstående private barnehagene utmerker seg med at de ikke har dispensasjoner. Det er en kommunal barnehage som ikke har noen på dispensasjon. En av de enkeltstående private barnehagene kommer har kun 12 barn pr barnehagelærer, ingen med dispensasjon. Det vil si at de har to færre barn pr. barnehagelærer enn pedagognorm krever. Den kommunale barnehagen som ikke har søkt dispensasjon, innfrir ikke kravet til pedagognorm og har 17 barn pr barnehagelærer.

Det er bare en av barnehagene, en konsernbarnehage, som har bemanning akkurat på norm. Alle de andre barnehagene, uavhengig av eierform har i liten eller større grad ansatte utover bemanningsnorm. Det er ulike forklaringer til dette. Noen av de kommunale barnehagene kommer, ifølge respondentene, inn under satsning på ekstra bemanning på grunn av levekårsutfordringer i område og på grunn av styrking av de minste barnehagene, ref. kommentar i kapittel 2.

Konsernbarnehagene blir, ifølge aktuelle respondenter, styrt sentralt fra sine eiere, mens det kan se ut til at de enkeltstående barnehagene bemanner ut fra hva de har økonomisk mulighet til.

Alle respondenter problematiserer sykefraværet og fremhever at kart og terreng ikke stemmer helt. Her er det ikke forskjeller mellom ulike eierformer, sykefravær er en utfordring hos alle. Mangel på barnehagelærere er også en faktor som de fleste fremhever.

5.2 Meninger om pedagognorm

Spørsmål som ble stilt: Hva er din mening om pedagognorm?

Respondentene viser stor enighet om at pedagognormen er bra og vil bidra til å skape bedre kvalitet, men alle peker på utfordringen med hvordan det skal organiseres og at det er vanskelig å få tak i nok barnehagelærere. Mangel på barnehagelærere fører til at flere må ansette på dispensasjon fra pedagognorm, og det er krevende å følge opp og gir ikke samme kvalitet. Som respondent 5 sier:

«Jeg synes det er bra med pedagognormen for å sikre fagligheten i barnehagen. Men utfordringen er jo dette med å få tak i pedagoger. Pedagognormen sier jo noe om det, men vi ser at det er utfordringer og å få tak i faglige pedagoger og at de forsvinner fra barnehagen.»

Arbeidsmengde for ledere når en må ansette ufaglærte på dispensasjon fremheves også, og respondent 1 sier:

«Så skal jeg allikevel måtte rote rundt i hele barnehagen for å finne en assistent, eller en barne- og ungdomsarbeider som kan gjøre en strålende jobb som det, men som da skal gå inn og få en dispensasjon fra utdanningskravet for å få mer lønn, være en dyrere ansatt. Jeg skal bruke masse tid på å veilede, jeg skal skrive søknader opp og ned og i mente for å dokumentere hvordan jeg skal gjøre dette. Og det skaper bare frustrasjon og irritasjon. Så jeg tenker at en dispensasjon for utdanningskravet må være på sin plass når det ikke er en leder

på avdelingen. Men så lenge det er en leder på hver avdeling, så kunne en fått søkt om dispensasjon fra normen i stedet, i den perioden en har det.»

Respondent 5 sier det slik:

«Fordi at de har ikke utdanningen. De har bare et papir der det står at de er på dispensasjon. Enormt tidskrevende, synes jeg. Å ha på dispensasjon. Det krever mye av den pedagogen som en er med også. For hva kan den forvente? Her har vi jo plukket ut våre «dugenes» fagarbeidere, eller ansatte i mange, mange år. Men det er en helt annen rolle. Du har en annen forventning til en barnehagelærer som har studert i tre år på universitetet, enn om du har jobbet i fem-sju år.»

To av respondentene påpeker også at pedagognormen kom brått på, det fulgte ikke økonomisk støtte med de nye rammene og det er merkelig at bemannings- og pedagognorm ikke oppleves å være i samsvar. En av respondentene opplevde at det ikke var tydelige rammer rundt tenkt arbeidsmengde når det skulle bli flere barnehagelærere.

5.3 Organisering av bemanningen

Spørsmål som ble stilt: Kan du beskrive hvordan barnehagelærere er organisert i din barnehage? (mellom avdelinger/grupper)

Organisering av bemanningen mellom avdelinger blir etter min mening et sentralt spørsmål fordi pedagognormen utfordrer tradisjonell gruppeinndeling i barnehagesektoren.

Pedagognormen krever ikke nok barnehagelærere til at det blir likt antall på alle avdelinger, og da får arbeidsfordeling og organisering av ressursene viktig betydning. Her kommer det frem ulikheter mellom alle barnehager jeg har vært i kontakt med. Flere har prøvd ulike måter å organisere seg på, som respondent 6 sier:

«Ja det har faktisk endra seg. Til å begynne med var jeg nok mer opptatt av at den ekstra pedagogen eller ekstra pedagogressursen skal deles på avdelingene, så da var det et system med at den som var på to avdelinger (..) skulle ha arbeidstid på begge avdelingene. Ja og så, men hadde base på en avdeling, skulle ha litt tid på den andre, og så måtte en av den faste personalet gå inn på xx sant... så måtte en gå over igjen på xx avdeling, men ja, og det ble jo et rot uten like. Nå har jeg fått testa ut det, det fungerte ikke så godt. Så har jeg nok falt mer til ro med det at det gjelder pedagoger på hele huset. Ja, og at barnehagelæreren må inn i grunnbemanningen på en avdeling, og så teller den som en av dem, det passer til bemanningsnormen.»

Det varierer med antall ansatte pr. avdeling, noen har fire ansatte og noen har tre ansatte, alt etter størrelse på barnegrupper. En barnehage har fire ansatte pr avdeling, der det er to likestilte barnehagelærere og to assistenter/BUA. En barnehage har fire avdelinger og kun fire pedagogiske ledere og har for tiden ingen på dispensasjon, selv om det er krav til den femte barnehagelæreren. De andre barnehagene har ikke likestilte barnehagelærere, men skiller mellom pedagogisk leder og barnehagelærer og de har ulike ressurser mellom avdelinger.

Respondent 5 sier:

«Vi har egne kontrakter for pedagogisk leder og for barnehagelærer. Så der står det jo arbeidsoppgaver. Men frem til nå står de veldig fritt til å løse dette selv. Og det er det vi vil jobbe med. For vi skal slutte med det. Vi skal ha det mer i orden for barnehagelærerne, sånn at de skal få videreutvikle seg og bruke faget sitt.»

Alle påpeker at det er utfordrende å bruke ressursene riktig og godt slik at alle barna i egen organisasjon nyter godt av det. Flere har prøvd likestilte barnehagelærere, men har gått bort fra det. Nesten alle sier de er i prosesser på hvordan de skal jobbe bedre for å utnytte økt barnehagelærerressurs. Respondent 4 sier:

«Men vi jobber nå med å finne en bedre løsning på hvordan vi kan fordele den pedagogressursen på begge avdelingene. For vi ser at det er mye på den ene pedagogen. Så det, akkurat det er vi faktisk i en prosess med hvordan vi skal kunne avlaste hverandre. Og hva vi kan gjøre sammen for at det blir litt mer likt.»

5.4 Mulighet til å organisere bemanning i egen barnehage

Spørsmål som ble stilt: Hvilken myndighet har du til å velge hvordan bemanningen skal organiseres i din barnehage?

Her er det tydelige ulikheter mellom kommunale og private barnehager. De tre kommunale barnehagene viser til at det er i samarbeid med virksomheten det legges rammer for hvordan ansatte skal organiseres. En virksomhet vil i denne kommunen si 4-8 barnehager som samarbeider og som har en virksomhetsleder som alle styrere må forholde seg til. Alle mine respondenter jobber i samme kommune. Respondent 2 sier:

«Det er, der er vi en del av en virksomhet. Så vi jobber veldig mye på virksomhetsnivå, sånn at det skal være likt mellom barnehagene våre. Så likt som mulig. Men nå holder vi på å se litt på organiseringen av pedagogene våre. Noe av det er behovsprøvd fordi vi mangler

pedagoger. Vi trenger flere. Så da er spørsmålet litt sånn, hvordan kan vi utnytte de vi har på en best mulig måte?»

Alle de fire private barnehagene gir tilbakemelding om at de styrer selv hvordan de ønsker å legge rammer for grupper og ansatte i sin egen organisasjon, og de bruker sine pedagogiske ledere i planlegging av dette arbeidet. Det kommer ikke frem noen særlige ulikheter mellom konsern og enkeltstående barnehager. Konsernbarnehagene sier de har stor råderett i egen barnehage når det gjelder hvordan de skal fordele personalressurser og sette sammen gruppestrukturer. Det samme gjelder enkeltstående, respondent 6, sier:

«All – all makt. Men selvfølgelig så er det jo i samarbeid med personalet forøvrig, først og fremst ledergruppen.»

Og respondent 7, også fra enkeltstående barnehage sier:

«Jeg har full råderett. Jeg kan jo gjøre, altså så lenge jeg holder meg innenfor lovverket, så gjør jeg jo egentlig, står jo ganske fritt til å organisere sånn som vi vil. Men vi legger oss jo på en måte, veldig tett opp til, altså bemanningsnormen holder vi jo på hver avdeling. Pedagognormen, der veksler vi.»

Dette viser at skillet er størst mellom privat og kommunal. Det er som forventet, siden kommuner ofte legger felles strategi- og kvalitetsplaner for alle sine barnehager. Dette blir drøftet mer i kapittel 6.

5.5 Strategiske valg for utnyttelse av pedagognorm

Spørsmål som ble stilt: Hvilke strategiske valg gjør du for å utnytte pedagognormen best mulig?

Jeg er litt i tvil om spørsmålet er stilt på riktig måte, svarene som kommer frem er ikke helt i tråd hva jeg så for meg. Min intensjon med spørsmålet var å få frem hvordan ledere tenker strategi for å utnytte faglige ressurser, hvordan de jobber med fag og progresjon i arbeidet med barna. Respondentene setter mer ord på hvordan de organiserer seg i forbindelse med planleggingstid, møtevirksomhet og informasjonsflyt. Strategi i et mer overordnede perspektiv kommer ikke frem i stor grad. Jeg etterspør ikke strategi rundt f.eks. plantid, men får likevel tilbakemeldinger som fra respondent 2:

«Jeg tenker at nei, jeg har ikke en godt nok gjennomtenkt strategi for hvordan en organiserer plantiden. Det handler vel så mye om, sånn som det er nå, å få det til å passe inn. Få det til å bli gjennomførbart. For jeg ser jo ofte, jeg jobber jo ofte direkte med pedagogene for å få det

til å bli gjennomførbart. Og det er ofte veldig, veldig mange ting som skal inn i den ukeplanen.»

Her har jeg muligens ikke gjort godt nok arbeid med oppfølgingsspørsmål for å komme inn på hva jeg tenkte. Samtidig viser svarene også at det er organisering av rammene som er hovedfokus for lederne og det største behovet i hverdagen deres.

5.6 Pedagognormens bidrag til kvalitet

Spørsmål som ble stilt: Det kan være delte meninger om pedagognormen har økt kvaliteten, hvilke tanker har du om hvordan pedagognorm bidrar til kvalitet?

Det ser faktisk ut til at det er delte meningen om pedagognormen bidrar til kvalitet. Det er etter min mening litt overraskende. Respondent 5 sier det slik:

«Nei, det tror jeg ikke. Så kan jeg si nei og så kan jeg også si ja. Hadde jeg vært uten disse dispensasjonene så, så jeg, at da glir vi jo på en helt annen måte.»

Respondentene reflekterer rundt hva som skal til for økt kvalitet og hvordan det kan måles.

Respondent 4 sier:

«Vet ikke. For det er så vondt å svare på. For det første er det utrolig vanskelig for oss å måle kvaliteten. Å sirkle det inn på bare den ene biten. (...) Men hvis jeg skulle se litt på kvaliteten generelt i barnehagen. Så har jeg vært gjennom klimaundersøkelser, foreldreundersøkelser, medarbeidersamtaler osv. og ser at det er i hvert fall opplevd en kvalitetsøkning. Men om det er pedagognormen eller om det er det fokus vi har på å jobbe med fag med alle på huset. Det er nesten helt umulig å si noe om.»

Respondent 2 påpeker:

«Jeg tror at økt pedagognorm gir økt kvalitet i barnehagen hvis de er mest mulig med barna. Da gir det en økt kvalitet. Men nå så fører det jo en del til at de andre ansatte i barnehagen blir satt i litt mer krevende situasjoner. Fordi pedagogen er vekke. Litt oftere enn jeg strengt synes at de burde. Og så er det klart og at det er jo veldig mange krav på pedagogene.»

Det er likevel enighet om at flere barnehagelærere skaper et større fagmiljø og at flere barnehagelærere bidrar til at de har støttespillere i hverandres kompetanse. Da sikrer en at barnehagefaglighet blir tydeligere.

5.7 Hvordan leder jobber for å bygge kvalitet

Spørsmål som ble stilt: Hvordan jobber du som leder for å bygge kvalitet i egen organisasjon?

Mitt inntrykk er at alle respondentene er opptatt av kvalitet. Det ser likevel ut til at det er ulikheter mellom de ulike eierformene og hvordan det jobbes med planer og strukturert, langsiktig arbeid. I de kommunale barnehagene vises det til langsiktig kommunal strategiplan, lærende nettverk og kommunens ressursteam. Det er et overordnede rammeverk som hver virksomhet og barnehage bruker som grunnlag for sitt arbeid. Respondent 2, fra kommunal barnehage uttrykker det slik:

«Når det gjelder utvikling av personalet, både pedagoger og assistenter og barne- og ungdomsarbeidere, så skjer det først og fremst gjennom lærende nettverk. Det opplever jeg fungerer veldig bra. Det har vi en god struktur på. Det har de ansatte satt ord på også. Og så er det en måte å sikre at alle får det samme. Der utnytter vi også den annen type kompetanse vi har i virksomheten vår, og med spesialpedagoger kanskje særlig, som bidrar inn. Pedagogene får jo også en del ekstra gjennom ressurs-teamet, hvor vi har ulike temaer som ofte er kommet fra pedagogene våre, i forhold til faglig utvikling. Så der synes jeg vi er gode, og det er med på å styrke virksomhetsfølelsen. At pedagogene får møtes på tvers mellom byggene, utveksle erfaring.»

I de private barnehagene fremstår det for meg som at de som er knyttet til en kjede har en slags «bank» og et rammeverk der de kan hente ut faglige artikler, foredrag, tips og ideer som kan brukes alt etter eget behov og ståsted. Respondent 5 sier:

«Vi har ekstremt mye bra å hente ut fra den kjeden som vi er med i. Mye fag, mye dyktige folk som kan spille på. Så har vi hatt nettverk sammen med en del av de andre barnehagene.»

De som er enkeltstående private barnehager, uttaler at de ikke har en tydelig ramme for hvordan de bygger kvaliteten. Samtidig kommer det frem at de jobber med kvalitet.

Respondent 7 sier:

«Jeg vil nok si at jeg kunne nok blitt bedre å lage en god plan for kompetanseutviklingen. Nå snakker vi mye om barnehagebasert kompetanseutvikling. Nå har jeg akkurat foretatt ny kompetansekartlegging av alle ansatte for å på en måte for å få et bilde av hva de har både av videreutdanninger og sånn, fordi at jeg har hatt litt turnover. Og hva de trenger de mer kompetanse på, både i forhold til rammeplan og i forhold til områder som jeg tenker er viktig. Vi har snakket litt i ped.leder-gruppen om hvilke områder, og vi kjenner det kommer krav fra alle veier, så er det bare sånn, hvor mye kan dere?»

Alle jobber med kvalitet på ulike nivå og det kommer tydelig frem at det er ulikheter på hvordan de gjør det og at det avhenger av eierform. Kommunale barnehager jobber, som ventet, etter en egen kommunal strategiplan. De barnehagene som er del av et konsern har større frihet i sin enhet enn jeg først trodde, mens de enkeltstående barnehagene står veldig fritt til hvordan de vil jobbe med kvalitetsutvikling. Dette vil diskuteres mer i kapittel 6.

5.8 Opplevd handlingsrom for organisasjonskultur og faglig samarbeid

Spørsmål som ble stilt: Kan du beskrive hvordan du opplever ditt handlingsrom når du skal bygge organisasjonskultur og godt samarbeid for best mulig faglighet og god kapasitet i din barnehage?

Også under dette spørsmålet er det naturlig at det blir ulikheter alt etter eierform. Det handler om at jo flere ledd som skal være med i avgjørelser, jo vanskeligere kan det bli å få gjennomført ønsket strategi eller plan. Samtidig ser det ut til at de kommunale respondentene opplever dette litt ulikt. Respondent 1 uttrykker det slik:

«Jeg kjenner jo at handlingsrommet er, altså jeg har selvfølgelig mulighet for å påvirke, og jeg kjenner jo at jeg jobber veldig for å prøve å påvirke i den grad jeg har behov for det. Men jeg synes det er jo ganske vanskelig å komme igjennom veldig ofte. Fordi at for det første så har vi en heftig agenda, vi har med hva vi skal gjøre, vi har en veldig ambisiøs leder. Men samtidig så er det jo det med sju bygg som skal gjøre veldig mye likt. Vi skal hele tiden tenke et likeverdig barnehagetilbud til alle, sånn at jeg sitter jo av og til og kjenner at det hadde vært, på en måte så hadde det vært veldig deilig og hatt regien 100% selv i eget bygg.»

Samtidig viser en annen kommunal respondent, nr. 3, som jobber etter samme struktur, i samme kommune et litt annet perspektiv:

«I utgangspunktet tenker jeg jo at det å være i et lederteam krever jo også at du kjenner ditt eget bygg. Du kan snakke for ditt eget bygg og være litt tydelig på hva du trenger for å få den stemmen inn i beslutningene som blir tatt i ledergruppen. Så den rollen der tenker jeg er enormt viktig for velger du kanskje å ikke ta din plass der, så vil kanskje også beslutningene ikke treffe hele bygget ditt. Så jeg opplever nok at jeg har ganske stort handlingsrom. (...) Så det med et lederteam er for meg noe som jeg tenker er bra. Det skaper litt større bilder av beslutningene du tar. Du sitter bare ikke her og jobber, men du løfter litt lenger opp og får satt litt andre perspektiver på ting.»

De private barnehagene ser ut til å ha ganske lik oppfatning av et stort handlingsrom, selv om eierform er ulik. Respondent 5, fra konsernbarnehage uttrykker:

«Jeg føler jo ikke at jeg er så styrt av konsernet. Det handler om at vi er veldig opptatt av å være denne barnehagen. Hvem er vi? Hvem er det vi vil være? Hvem er vi som jobber her?»

Respondent 7, fra enkeltstående barnehage sier det slik:

«Ja, jeg vil jo si at jeg er ganske frittstående. Jeg er ganske fri. Jeg har veldig stort handlingsrom. Jeg har det handlingsrommet som loven gir meg, på en måte. Jeg må jo følge lovverket. Men ellers er det jo, på godt og vondt, at det jeg som styrer skuten til fordel og ulempe. For det ligger jo mye ansvar da. For det er ingen som styrer meg.»

Her ser det ut til at de som er styrere i kommunal barnehage har ulik oppfatning av sitt handlingsrom, det vil drøftes mer i kapittel 6, der jeg vil komme inn på hvordan en definerer sitt eget handlingsrom. Blant de private barnehagene er det overraskende at de som er i konsern opplever sitt handlingsrom stort, nesten på linje med dem som driver enkeltstående barnehager, alt dette vil jeg komme mer inn på i kapittel 6.

5.9 Erfaringer fra at kompetanse bygger kvalitet

Spørsmål som ble stilt: Høy kompetanse hos ansatte kan påstås å være viktig for kvalitet. Hvilke erfaringer har du fra egen organisasjon?

Her ser det ut til at svarene spriker. En litt overraskende blandet tilbakemelding, der eierform på barnehage ikke ser ut til å ha betydning for hvordan det oppfattes. Det blir påpekt at kvalitet også kan komme av at det jobbes mer med barnehagebasert kompetanseutvikling nå, som bidrar til at ufaglærte og fagarbeidere innlemmes mer i kompetansehevingen. Det er også en respondent (nr.4) som kommenterer at kvaliteten ikke var dårlig når det kun var en pedagogisk leder pr avdelingen:

«Ja, men samtidig så vet jeg ikke om jeg tør å si at pedagognormen er det som har... at jeg har merket at det har skjedd en kvalitetsendring på avdelingene etter vi fikk inn en ekstra. For den var jo ikke dårlig den kvaliteten som var før det heller.»

Samtidig er det flere som setter ord på at det er viktig at det er kompetanse i det direkte arbeidet med barna og at det kan være vanskelig å balansere dette samtidig som det er mange oppgaver en barnehagelærer skal gjøre. Så lenge barna ofte har lenger «arbeidsdag» i barnehagen enn de ansatte, må alt arbeid gjøres mens barna er i barnehagen. Respondent 3 mener:

«Det er en mer robust gruppe som du får jobbe med, som kanskje har den kompetansen inne, og kan være med og jobbe på golvet. Så jeg tenker som leder er det kanskje lettere å få jobbe

med de gode endringene, når du har flere pedagoger som har vært gjennom en utdanning og har en annen dypere forståelse (...) Men å være der, altså vi sitter jo med ungene hver dag. Så jeg synes det er litt vanskelig. Det henger ikke helt sammen med strukturen og rammene våre, kontra de krav og forventningene. Så egentlig bør det være en fredag i måneden at en går 12 til 15, og hadde barnehagen vært stengt da, hadde du jobbet med, med fag i det tidsrommet.»

Respondent 2 sier:

«Av og til så tenker jeg litt sånn til skolen. Hvordan læreren har organisert sin tid. Og jeg tenker vel av og til at det kanskje er noe som barnehagen må nærme seg og. At pedagogene har en viss tid på avdelingen hver dag, og så har de en viss tid til kontortid hver dag. Men det er en virkelighet som ikke, den er etablert i skolen, men den er ikke etablert her. Så det vil være en enorm omstilling for mange assistenter og barne- og ungdomsarbeidere.»

Her skisserer to av respondentene noen konkrete forslag til løsninger for å gjøre det enklere å balansere de to hovedkravene som ligger på barnehagelærerrollen: tilstedeværelse med barna og krav til dokumentasjon/administrativt arbeid. De uttrykker tydelig behovet for at noe må gjøres.

5.10 Planleggingstid for barnehagelærere

Spørsmål som ble stilt: Flere barnehagelærere utløser mer planleggingstid for en avdeling. Kan du beskrive hvordan det organiseres og hvorvidt det har konsekvens for avdelingen/barna?

Dette er et tema som engasjerer og frustrerer hos alle respondentene. Det kommer frem tanker rundt dette tema under nesten alle spørsmål i intervjuguiden, alle opplever at barnehagelæreres planleggingstid er en utfordring å få til. Den organiseres ulikt, noen har bundet planleggingstid i arbeidstiden og noen har ubunden tid. Ubunden tid vil si at de fire timene pr uke som hver barnehagelærer har til planleggingstid tas ut i kortere vakter – over hver dag eller enkelt dager, slik at arbeidet som skal gjøre blir gjort utenfor organisasjonen, de går hjem. Det er tariffstyrt hvordan planleggingstid skal tas ut for barnehagelærere, men det ser ut til at det er de fysiske arbeidsforholdene som avgjør hvordan barnehagene praktiserer det. De barnehagene som ikke har arbeidsrom tilgjengelig for sine barnehagelærere har ikke annet valg enn å ha ubunden tid. Det kommer også mest frem i respondentenes svar at dette går ut over de øvrige ansatte, og at de må forklares at planleggingstid har sin hensikt.

Respondent 5 sier:

«Men det blir enormt fokus på det, på morgenmøter og på alt. Der er det plantid, det er plantid. Jeg tror assistentene opplever at det er ufattelig mye plantid. Og da skal de overbevises til at denne tiden blir brukt godt. Og det er litt varierende. Pedagogsledere bruker tiden veldig godt. De er kjempedyktige, og barnehagelærer er det litt mer både og...»

Respondent 3 påpeker:

«Jeg tenker at plantid, hvis du tenker kortsiktig, vil det få en konsekvens for det er mindre voksne der. Men i det lange løpet med å ha plantid og få brukt den godt, vil igjen skape økt kvalitet på avdelingen.»

Dette tema vil drøftes mer i kapittel 6, det er ikke noen tvil om at planleggingstiden til barnehagelærere skaper hodebry for styrere. De opplever det krevende på mange nivå: Hvordan de skal få til den praktiske gjennomføringen av dette, hvordan de skal møte det resterende personalet på at det går ut over deres arbeidstid og sin egen rolle i veiledning og oppfølging, spesielt når de må ha ansatte på dispensasjon.

5.11 Økonomiske konsekvenser av pedagognorm

Spørsmål som ble stilt: Hvordan kan du relatere til at pedagognormen har hatt en direkte konsekvens for driftsrammer/økonomi i barnehagen?

Her ser det ut til å være tydelige forskjeller mellom kommunale og private barnehager. De styrere som jobber i kommunal sektor forholder seg ikke til økonomi i stor grad, kun økonomiske rammer for eget barnehagebygg når det gjelder innkjøp av diverse, samtidig har de merkantil ansatt som er til hjelp. I de private barnehagene er det også forskjeller mellom de som er knyttet til konsern og de som er enkeltstående. Konsernbarnehagene har eget budsjett, men er styrt av felles rammer innad i konsernet når det gjelder eventuelle overskudd. De to enkeltstående private barnehagene gir ulikt svar på den økonomiske konsekvensen.

Respondent 6 uttrykker at de har relativt god økonomi og ikke merket økte kostnader med pedagognormen og sier:

«Ikke så veldig faktisk nå, fordi at vi har hatt god økonomi. Vi har jo og brorparten i personalet er jo opp på ansiennitet. Så det å få inn en nyutdannet barnehagelærer. Det er ikke så stor forskjell. Fra en maks ansiennitet fagarbeider og opp til nyutdanna barnehagelærer da, men vi økte jo bemanningen litt.»

Samtidig sier respondent 7, fra enkeltstående barnehagen at de kjente på dette:

«Ja, jeg må bare tenke hva vi gjorde. Ja, på et vis, fordi vi har jo redusert antall barn i barnegruppen. For før hadde vi den såkalte solgårdsmodellen med 14 barn på liten avdeling. Så når den kom, så kuttet vi ut to småbarnsplasser, med det økonomiske tapet det medførte.»

Det kommer samtidig frem at nærmest alle barnehagene har strukturert gruppene slik at de er tettest mulig opp mot pedagog- og bemanningsnorm etter at regelverket kom, noe som gir best mulig ressursutnyttelse.

Det er et paradoks at det ikke er større frustrasjon rundt økonomiske utfordringer, ingen av respondentene snakker om ekstrakostnadene som oppstår ved å ha flere barnehagelærere i grunnbemanningen. I kapittel 6 vil jeg drøfte nærmere hvorvidt styrere kan være mer opptatt av å oppfylle de umiddelbare krav og forventninger pedagognormen fører med seg, uten at de vurderer de langsiktige økonomiske konsekvensene.

5.12 Oppsummering av hovedfunn

De viktigste funnene fra respondentenes tilbakemelding:

- Pedagognormen er viktig og skaper større faglighet, men det er en utfordring at det ikke er nok barnehagelærere og en strever med dispensasjoner og alt merarbeidet det medfører.
- Organisering av flere barnehagelærere etter at pedagognorm ble innført skaper noen utfordringer fordi det ikke er sammenfallende med tradisjonell inndeling i avdelinger og størrelse på barnegrupper. Det betyr at barnehagene ikke alltid klarer å bemanne avdelinger med likt antall barnehagelærere, noe som kan gi ulik kvalitet og innhold innad i egen organisasjon.
- Det er ingen av de aktuelle organisasjonene som har utarbeidet en tydelig og god strategi på hvordan pedagognorm kan utnyttes best mulig, de fleste respondentene er fortsatt i en utprøvningsfase. Det praktiseres også ulikt mellom ulike eiere, der det ser ut til at den største forskjellen er at særlig kommunalt eide barnehager har mer fokus på strategi.
- Det er delte meninger om innføringen av pedagognorm har hatt en positiv effekt på kvaliteten og hvorvidt kompetanse hos de ansatte er avgjørende for kvalitet. Det blir fremhevet av alle respondenter at generell bemanning også har betydning, ikke bare de formelle kvalifikasjonene.
- Eierform har betydning for hvordan det jobbes med å bygge kvalitet i egen organisasjon. Det ser ut til at de kommunale barnehagene følger en stram strategi som er felles for alle,

mens både konsern- og enkeltstående private barnehager jobber godt med kvalitet, men har en mer tilfeldig tilnærming til hva som skal være retning og fokus.

- Eierform har betydning for opplevd handlingsrom i egen organisasjon. Her kommer det frem at de kommunale barnehagene har litt sprikende tilbakemelding og knytter handlingsrommet til hvor mye tillit de opplever fra leder, mens både konsern- og enkeltstående private barnehager opplever stort handlingsrom.
- Planleggingstid for barnehagelærere er en stor utfordring og skaper dilemma i hverdagen. Pedagogiske ledere står i en dragkamp mellom å bruke tiden i det direkte arbeidet sammen med barna og bruke tid på administrasjonsoppgaver som de er pålagt. Styrere opplever at dette har blitt mer utfordrende etter at det ble flere barnehagelærere i organisasjonen.
- Eierform har betydning for hvorvidt en er opptatt av de økonomiske konsekvensene pedagognorm har ført til. De enkeltstående private barnehager påpeker det mest, men samtidig er det overraskende nok, ingen som legger stor vekt på økonomisk konsekvens.

6 Drøfting

I dette kapitlet vil jeg først ha en kort drøfting av hypoteser og deretter drøfte mer inngående de tre forskningsspørsmålene som utgjør hoved-essensen i oppgavens problemstilling.

6.1 Hypoteser og validering av disse

I teoridelen, kapittel 3, har jeg lagt opp til syv hypoteser som dannet grunnlaget for intervjuguiden. Jeg vil her gå i gjennom og kort drøfte hypotesene og se de i sammenheng med respondentenes svar og belyse om det er store forskjeller knyttet til eierform. Delkapitlet avsluttes med en tabell som gir oversikt på hvorvidt hypotesene blir bekreftet og som viser eventuelle variabler mellom de tre ulike eierformene.

1) Politiske beslutninger:

Hypotese: *Politisk beslutning om pedagog- og bemanningsnorm har en direkte konsekvens for barnehagedrift, både økonomisk og faglig.*

Pedagognormen er et tydelig politisk pålegg som skal iverksettes av alle ledere i sektoren. Flere av respondentene fremhever at det er utfordrende fordi det mangler barnehagelærere. Det handler om flere aspekt, og de uttaler at både rammer for pedagognorm er for rigide og det er ikke tatt hensyn til planleggingstiden som alle barnehagelærere både har behov for og rett på. Alle respondentene problematiserer dette i større eller mindre grad gjennom hele intervjuet. Dette viser utfordringene som kan oppstå i iverksetting av politiske vedtak og det kan knyttes til Offerdal (2014, s.235) som påpeker iverksettingsteoriens ovenfra-og-ned tilnærming, der politikere bruker de iverksettende organisasjoner, i dette tilfelle barnehagene, som et instrument for å gjennomføre sine mål. Alle styrere var samstemte i at det har en direkte konsekvens for drift, selv om det ikke uttales direkte, kommer det frem gjennom de ulike spørsmål som blir stilt. Blant annet ved tilbakemelding fra respondent 2:

«Ja, men det er litt sånn, myndighetene prakker på oss masse ting, du skal jobbe med profesjonelle lærende fellesskap, men hvis du skal gjøre det, så må du ha rom for å være sammen og ha tid.»

På den ene siden fremheves det at flere barnehagelærere er positivt for kvalitet, det vil si at det politiske pålegget har en positiv konsekvens. På den andre siden viser respondentene frustrasjonen ved å påpeke, som i sitatet over, at rammene ikke er tilrettelagt for å kunne utøve arbeidet godt nok. Det at det ikke oppleves som «rom nok» til å jobbe for å utvikle

kvalitet, handler blant annet om at økonomien ikke er god nok – tid til både å være med barna og jobbe med kvalitetsutvikling er ikke praktisk mulig å løse slik rammene er pr. i dag.

I denne undersøkelsen kommer det frem at det ikke er en sømløs øvelse å utvikle dette fra en intensjon til realitet. Samtidig kan en tydelig si at hypotesen støttes, selv om konsekvensene både er positive og negative.

2) Handlingsrom er ulikt mellom ulike eiere:

Hypotese: *Daglig leder/styrer i en privat, enkeltstående barnehage har større handlingsrom enn styrer i kommunal sektor.*

Det kommer ganske tydelig frem at det er variabler knyttet til eierform når det gjelder handlingsrom. En privat, enkeltstående barnehage har større beslutningsmyndighet i de administrative prosessene. Den største grunnen til det er sannsynligvis at de har færre hierarkiske lag å forholde seg til sammenlignet med større organisasjonsstrukturer som man finner i kommunale eller konsern-eide barnehager. En slik økt autonomi gir naturlig et større handlingsrom slik at en lettere kan tilpasse drift og pedagogisk tilbud etter lokale forhold og behov. I de konsern- og kommunaleide barnehagene er det muligens mer standardiserte prosesser og retningslinjer å forholde seg til. Men til tross for det uttaler respondentene fra konsernbarnehagene at de opplever eget handlingsrom som veldig stort. De kommer fra ulike konsern, men begge formidler at de har stor frihet til hvordan de skal bruke det fagstoff som er tilgjengelig i ulike digitale plattformer, og selv om det finnes felles mål og rammer innad i konsernet, oppleves handlingsrommet likevel stort. Det er dermed kun de kommunale barnehagene som uttaler at de har innskrenket handlingsrom, og respondent 1 sier:

«Jeg tenker at jeg har på en måte et visst handlingsrom innenfor noen gitte rammer. Hvis jeg kan si det sånn. For jeg tenker jo at jeg, jeg blir litt usikker på hvor mye jeg skal si, men jeg tenker jo at jeg har jo lært etter å ha vært her i noen år at det er ikke alt jeg trenger å spørre om alltid.»

Her blir satt ord på litt frustrasjon rundt at det er lite handlingsrom i kommunal sektor.

Lignende kommer frem fra respondent 2, som også representerer kommunen og som uttaler:

«Jeg opplever jo, ... at denne avdelingslederstillingen oppleves nok i større grad som en mellomlederstilling enn det jeg kanskje hadde sett for meg. (...) Det er liksom en stor grad av psykologisk trygghet, men jeg er ganske rammet inn, så handlingsrommet mitt i det daglige er ganske innskrenket, sånn sett.»

Det vil si at teorien om mellomlederens rolle bekreftes og det oppleves at eierform har en direkte konsekvens, som Baldersheim et al (2021, s.13-15) sier. Det handler om mellomlederens rolle i offentlig sektor som skal utføre de politiske pålegg og som havner mellom dette og sine medarbeidere i egen organisasjon.

Det er et overraskende moment at styrere i konsernbarnehager opplever stort handlingsrom. Dette vil diskuteres mer i delkapittel 6.3.1. Pr. nå kan vi si at det i mine funn gis støtte til hypotesen.

3) Økt kostnad med pedagognorm:

Hypotese: *Pedagognormen fører til økte kostnader for barnehagene og kan ha en direkte konsekvens for driftsrammer.*

Det er naturlig at styrer i enkeltstående barnehager opplever en tydeligere endring i økonomi enn de som drifter innenfor kommune og konsern. I privat, enkeltstående barnehage har styrer ansvar for de økonomiske rammene og drift, og får en større frihet til å disponere midler og ressurser etter eget skjønn. Det kan være både en fordel og en ulempe, men gir mulighet for mer fleksibel bruk av ressursene, samtidig er det også et større ansvar for å sikre at driften er effektiv og at en opprettholder en sunn, økonomisk bærekraft. Mine respondenter problematiserer dette i liten grad, også de som drifter enkeltstående barnehager, noe som er litt overraskende. Respondent 6 sier:

«Ikke så veldig faktisk nå, fordi at vi har hatt god økonomi. Vi har jo og ... brorparten i personalet er jo på opp ansiennitet. Så det å få inn en nyutdannet barnehagelærer, det er ikke så stor forskjell.»

Her kan vi trekke inn at ulike kommuner gir ulikt tilskudd til de private barnehagene, ref. redegjørelse i kapittel 2. Det kan være store forskjeller mellom kommuner og den aktuelle kommunen disse barnehagene ligger i har flere år tilbake i tid gitt romslige tilskudd, sammenlignet med f.eks. nabokommuner, noe jeg har personlig erfaring med, siden egen barnehage ligger i nabokommune. Dette kan være noe av årsaken til at de ikke har kjent på økonomiske utfordringer i stor grad. Betydningen av ulik finansiering er et aspekt som jeg kommer tilbake til i kapittel 7, i konklusjon og veien videre.

Styrere i kommunale- og konsernbarnehager ser ut til å ha lite ansvar for det store økonomiske bilde, som kanskje er naturlig gitt måten de er organisert på. Respondent 5 fra konsernbarnehage påpeker at pedagognorm ble innført raskt og uten økonomisk

kompensasjon og at det førte til at hen var skeptisk til normen. Det er likevel et paradoks at det ikke er større opplevelse av at pedagognorm har hatt økonomiske konsekvenser. Som vist til i kapittel 3, har både Høyem (2021, s.70) og Odland (2022, s.47) forsket på dette og kommet frem til at pedagognorm fører til økte kostnader og økonomiske utfordringer. Tilbakemeldinger i mine respondenters uttalelser ligger litt «mellom lagene», svært få uttaler direkte frustrasjon rundt den økonomiske konsekvensen. Det vil si at det ikke er en entydig bekreftelse av hypotesen. Det kan være at dette ikke har vært hovedfokus i mine spørsmål, vinklingen har vært mer på kvalitet og organisering. Men dette henger nøye sammen, det at det f.eks. ikke har fulgt midler med for å dekke opp at mer planleggingstid fører til at barnehagelærere er mer borte fra det direkte arbeidet med barna og at barnehagene ikke har midler til å dekke dette. Dette blir utdypet i neste avsnitt og diskutert i delkapittel. 6.4.

4) Planleggingstid skaper utfordringer:

Hypotese: Barnehagelæreres rett til planleggingstid kan skape utfordringer for bemanning og direkte tilstedeværelse med barna.

Alle respondenter problematiserer planleggingstiden til barnehagelærere. Det får konsekvenser for øvrige ansatte, for barna og det skaper hodebry for ledere rundt hvordan de skal organisere rammer for dette. Styrere står i en skvis når de skal tilrettelegge, fordi barnehagelærere skal være mest mulig sammen med barna, samtidig som de har rett på og trenger, sin planleggingstid for å utøve et godt faglig arbeid. Dette kan knyttes til det Gotvassli og Vannebo (2016, s.156) fremhever om behovet for strategi for å gi sammenheng og peke ut retningen i arbeidet. Strategi blir viktig for å være i utvikling i kvalitetsarbeidet og få effekt av pedagognormen. Det er derfor litt overraskende at respondentene ikke ser ut til å ha tydelig strategi for hvordan de vil jobbe målrettet og fremtidsrettet med ressursene flere barnehagelærere fører med seg. I kapittel 5.5 er det redegjort for respondentenes tanker om strategi. Gotvassli og Vannebo (2016, s.15) fremhever nettopp viktigheten av strategisk ledelse i barnehagen for blant annet å håndtere utfordringer med organiseringsformer, rekruttering og kompetanseutvikling. Det har ikke kommet frem i denne undersøkelsen at strategi vektlegges, og det kan være årsak til at det fortsatt, 6 år etter innføring av pedagognorm, prøves ut ulike måter å organisere rammene for barnehagelærere. Samtidig uttrykkes det i min forskning at dette ikke alltid er like enkelt når rammene ikke er godt tilrettelagt. Respondent 2 uttaler ganske konkret frustrasjon på gjennomføring av planleggingstid for barnehagelærerne:

«Av og til er det jeg som sliter med å legge til rette for at de skal kunne gjøre det. Av og til er det de selv som sliter med å gå vekk når de egentlig faktisk må. Så jeg tror pedagogen har følt seg mye i en skvis. Og jeg også, for så vidt, kjenner meg litt i en skvis i forhold til det. Hvor mye må jeg presse de til å gjøre det de faktisk skal, selv om de kan synes at det er ubehagelig.»

Både Høyem (2021, s. 56) og Odland (2022, s.29) har i sin forskning kommet frem til at planleggingstiden til barnehagelærere skaper utfordringer med at både barn og øvrige ansatte har sine ledere mindre tilstede. Her blir hypotesen tydelig bekreftet og dette drøftes mer i kapittel 6.3.

5) Generell bemanningstetthet og kvalitet:

Hypotese: *Generell bemanningstetthet er viktig for kvalitet.*

Det er ganske unison enighet fra respondentene at bemanningstettheten er viktig. Noen sier også at det er viktigere enn flere barnehagelærere, noe som er litt overraskende, men samtidig forståelig. Det er ganske naturlig at alle legger vekt på betydningen av bemanning.

Tilstrekkelig bemanning i barnehagen er viktig for kvaliteten på flere områder og gjelder både individuell oppfølging, sikkerhet, pedagogisk kvalitet, kvalitet i relasjoner og arbeidsmiljø for personalet. Det har også betydning for at en kan tilrettelegge for en trygg, stimulerende og omsorgsfull barnehagehverdag som fremmer barnas trivsel, læring og utvikling. Så kan en også si at utdannet personal er viktig for å få dette til, det drøftes nærmere i delkapittel 6.2.

Bemanningstetthetens betydning fremheves i rapporten fra Kunnskapsdepartementet (2024, s.133) «Et jevnere utdanningsløp», der et tiltak som blir foreslått er å øke generell bemanning i barnehagen og utvide bemanning i hele barnehagens åpningstid. Dette er i tråd med respondentenes tilbakemelding og en kan si at hypotesen blir bekreftet.

6) Kompetansens betydning for kvalitet.

Hypotese: *Høy kompetanse er viktig for kvalitet.*

Respondentene er enige om at kompetansen er viktig for kvalitet, samtidig som det også settes noen spørsmål rundt hvorvidt det kan måles slik. To av respondentene er i tvil om det er økt pedagogtetthet som bidrar til bedre kvalitet og sier at det er vanskelig å måle. De mener at det også kan handle om at barnehagene i dag jobber mer målrettet med barnehagebasert kompetanseutvikling, der hele personalet involveres for å bedre kapasitet og kunnskap hos

alle, uavhengig av formell utdanning, ref. kapittel 5.6. Men det er likevel viktig å påpeke at barnehagelærere har kunnskap om pedagogiske metoder og tilnærminger som kan bidra til å stimulere barnas læring på en god måte. Dette finner vi støtte i hos Alvestad et al. (2019, s.74) som i sin undersøkelse fant at to barnehagelærere pr avdeling hadde stor betydning for kvaliteten. Barnehagelærere har kunnskap om barn i alderen 1-6 år og utviklingsnivå innenfor blant annet språk, motorikk og sosial og emosjonell utvikling. Høy kompetanse blant personalet kan bidra til å støtte barns utvikling på en positiv måte og bidra til å skape et inkluderende og trygt miljø hvor barna føler seg sett, hørt og respektert. Kvistad og Søbstad (2005, s.207) påpeker at de dynamiske prosessene er viktige for å få til kvalitet og at det er viktig med motiverte og fremoverlente ansatte. Kvaliteten er avhengig av de menneskelige ressursene og ansatte må se på arbeidet som utfordrende og spennende slik at de alltid har motivasjonen til å være i bevegelse. For at det skal være mulig er det avgjørende å investere i rekruttering og kompetanseutvikling. Hypotesen blir bekreftet, selv om noen setter spørsmålstegn rundt hvorvidt det kun er pedagognormen som bidrar til dette.

7) Styrerens opplevelse av pedagognormens betydning.

Hypotese: *Styrere opplever pedagognormen som positiv for kvalitetsnivå i barnehage.*

Her er det stor enighet blant respondentene om at pedagognorm er positiv for kvalitet, det kommer frem gjennom de fleste spørsmål. Men det kommer også frem at rammene ikke er gunstige, og det diskuteres mer i de neste delkapitlene. Likevel kan en si at flere pedagoger gjør at styrere kan dra nytte av en økt kompetanse i personalet. Det kan bidra til et mer utviklingsorientert arbeidsmiljø, hvor personalet kan utveksle erfaringer, utfordre hverandre faglig og lære av hverandre for å forbedre kvaliteten i barnehagen. Økt pedagogisk bemanning kan bidra til bedre kvalitetssikring av det pedagogiske tilbudet. Dette sammenfaller med det Gotvassli (2020, s.23) påpeker er viktig: at mål og planer bidrar til kvalitet i gjennomføring av arbeidet og at både barnehage, eier, barnehagemyndighet og nasjonale myndigheter påvirker gjennomføringen av arbeidet.

Styrere kan lettere følge opp og veilede personalet i arbeidet med å iverksette pedagogiske metoder og tilnærminger som er i tråd med barnehagens målsettinger og pedagogiske planer når det er flere barnehagelærere i personalgruppen. En barnehage som oppfyller pedagognormen og har tilstrekkelig pedagogisk bemanning kan styrke sitt omdømme og tillit blant foreldre. Dette kan være en viktig faktor for å tiltrekke seg nye barn og foreldre, samt beholde eksisterende familier i barnehagen. Respondent 6 sier:

«Ja det kjenner jeg jo og at det bruker jeg ganske aktivt. Både innad og utad – her har vi pedagoger, her har vi fagarbeidere, her er folk med lang ansiennitet mm. Og det og, å spille på det utad, som at personalgruppen er styrket på grunn av dette.»

De fleste prøver fortsatt ut ulike måter å organisere seg på, flere år etter innføring av pedagognorm, og enkelte fremhever at det er utfordrende å finne en balanse på hvordan rollefordeling skal være, arbeidsoppgaver til en pedagogisk leder kontra en barnehagelærer. Hypotesen bekreftes ved at respondentene sier at flere barnehagelærere er viktig for kvaliteten, samtidig som de problematiserer at det er utfordrende å organisere det på en god måte.

De 7 hypotesene er diskutert over og er videre samlet i følgende tabell, oppsummert etter eierform og hvorvidt hypotesene støttes:

Tabell 3: Validering av hypoteser.

	Hypotese	Kommunale barnehager	Privat konsern barnehager	Privat enkeltstående barnehager	Støttes hypotesen?
1)	Politisk beslutning om pedagog- og bemanningsnorm har en direkte konsekvens for barnehagedrift, både økonomisk og faglig.	Ja	Ja	Ja	Ja
2)	Daglig leder/styrer privat enkeltstående barnehager har større handlingsrom enn styrer i konsern- og kommunale barnehager <i>(spørsmål er stilt mer konkret rundt eget opplevd handlingsrom, det er ikke etterspurt hvordan de opplever ulikheter mellom egen rolle og andre eiere)</i>	Ja, det kommer frem gjennom svar på opplevd eget handlingsrom.	Delvis, det kommer frem opplevd stort handlingsrom innenfor pedagogisk drift, ikke like mye innenfor økonomisk drift.	Ja	Delvis, konsernbarnehager opplever større handlingsrom enn forventet. Kommunale styrere linker handlingsrom til tillit fra leder.
3)	Pedagognormen fører til økte kostnader for barnehagene og kan ha en direkte konsekvens for driftsrammer.	Leder forholder seg ikke mye til økonomi	Ja, men har felles økonomi med sitt konsern og derfor ikke stort fokus på de økonomiske konsekvensene.	Delt, en opplever ikke stor økonomisk utfordring, mens en annen mener det ble merkbart etter pedagognorm kom.	Delvis, men ingen av respondentene problematiserer dette i stor grad.
4)	Barnehagelæreres rett til planleggingstid kan skape utfordringer for bemanning og direkte tilstedeværelse med barna.	Ja	Ja	Ja	Ja

5)	Generell bemanningstetthet er viktig for kvalitet.	Ja	Ja	Ja	Ja
6)	Høy kompetanse hos de ansatte er viktig for kvalitet	Ja	Ja, litt delte meninger om det kun er pedagognorm som har bidratt til økt kvalitet	Ja, litt delte meninger om det kun er pedagognorm som har bidratt til økt kvalitet	Ja, men generell bemanning trekkes frem som en viktig faktor i tillegg til formell kompetanse.
7)	Styrere opplever pedagognormen som positiv for kvalitetsnivå i barnehage.	Ja	Ja, men har litt delte meninger	Ja, men har litt delte meninger	Ja, men litt samme tilbakemeldinger som i pkt. f)

Tabell 3, Validering av hypoteser

Jeg har nå diskutert hypotesene i lys av teori og hovedinntrykket er at 3 av 7 fikk entydig støtte, de øvrige 4 støttes også, men med litt sprikende tilbakemeldinger.

Sentrale funn er: a) opplevd handlingsrom er større enn forventet, spesielt i konsernbarnehagene og det at kommunale styrere knytter dette til opplevd tillit fra leder er interessant, b) respondentene legger ikke stor vekt på økonomiske konsekvenser av pedagognormen, c) det er stor enighet om at barnehagelæreres planleggingstid skaper utfordringer for organisasjonen, d) det er delte meninger om hvorvidt det kun er pedagognorm som har betydning for kvaliteten.

I de neste tre avsnittene drøftes disse funnene i lys av studiens tre overordnede forskningsspørsmål.

6.2 Opplevd kvalitet etter innføring av pedagognorm

Forskningsspørsmål nr. 1:

Hvordan opplever ledere kvalitet etter innføring av pedagognorm?

Det kommer frem at respondentene opplever pedagognormen som udelt positivt og noe som vil føre til et mer variert og stimulerende pedagogisk tilbud. Det vil si at flere pedagoger til stede med barna, kan bidra til å styrke barnas utvikling på ulike områder, som språk, selvregulering og sosiale ferdigheter. I tillegg gis det også signaler fra respondentene at flere pedagoger kan bidra til et bedre faglig samarbeid og større kvalitet i arbeidsmiljø blant personalet, noe som også kan komme barna til gode, respondent 1 uttaler:

«Da tenker jeg jo at, for det første, det vil jo gi en økt kvalitet, det vil jo bli et mye større fagmiljø. Da vil det jo bli på en måte flere å spille ball med som du er på samme nivå med i forhold til fag. Det vil bli lettere å være faglig, tenker jeg, og fag-legge jobben sin.»

Dette sammenfaller med teorien til Lekhal et al (2016, s.36) som viser til amerikansk forskning og den sammenhengende betydning av strukturkvaliteten (hvordan barnehagen organiseres og reguleres), og prosesskvaliteten (hvordan barna opplever barnehagehverdagen), har for at det skal være kvalitet i tilbudet. Jeg mener at en kan påstå at formell kompetanse hos de ansatte er viktig for å få dette til. Det krever kompetanse og lederferdigheter for at strukturkvaliteten skal bidra til at de ansatte gir best mulig kvalitet i barnas barnehagehverdag.

Som vist til i sitater fra delkapittel 5.2, har respondentene litt ulike signaler på hva som gir økt kvalitet, samtidig som det er stor enighet om at flere barnehagelærere bidrar til å øke den. Det sammenfaller med Alvestad et al. (2019, s.70) som fremhever at høy kompetanse hos ansatte er kjennetegn på kvalitet og bidrar til tydelig ledelse, felles mål og retning for det faglige arbeidet. Dette kan knyttes opp til hva respondent 3 uttaler:

«Jeg tenker kvaliteten økes med pedagognormen. I forhold til at når du har fire ansatte på avdelingen og to av dem er pedagoger. Så ser du jo at påvirkningskraften blir større og du har noen å lene deg på. Beslutningene blir mer robuste.»

Det bekreftes da både i teorien og hos ledere som opplever at kompetansen hos de ansatte har betydning for kvaliteten.

Det kommer også frem at innføringen av pedagognormen har ført til utfordringer, spesielt knyttet til rekruttering og bemanning i barnehagesektoren. Å sikre tilstrekkelig antall kvalifiserte pedagoger viser seg å være utfordrende. Respondent 4 mener:

«Jeg synes det er bra med pedagognormen for å sikre fagligheten i barnehagen. Men utfordringen er jo dette med å få tak i pedagoger. Pedagognormen sier jo noe om det, men vi ser at det er utfordringer å få tak i faglige pedagoger og at de forsvinner fra barnehagen.»

Det resonnementet kan vi knytte til iverksettingsteoriens utfordringer, som i denne sammenhengende handler om ovenfra og ned tilnærmingen. Ledere er iverksettere og skal ha kontroll på at plan og mål faktisk blir gjennomført slik som styrende organer har bestemt (Offerdal 2014 s.223-229). Da kan en si at selv om innføringen av pedagog- og bemanningsnormen fort oppfattes som en klassisk ovenfra-og-ned strategi, er det nødvendig å utøve den med en nedenfra-og-opp tilnærming for å sikre en effektiv og tilpasset gjennomføring i praksis. Iverksettingen kan likevel bli vanskelig å gjennomføre når det ikke er nok barnehagelærere i markedet til å dekke behovet. Flere barnehager sliter med å fylle pedagognormen og tilbakemeldingene fra respondentene viser at dette fører til stor frustrasjon. Som leder i en barnehage har man ansvaret for å iverksette og gjennomføre den

innførte lovgivningen på en måte som er tilpasset barnehagens konkrete behov. Det innebærer at en skal sikre tilstrekkelig antall barnehagelærere, men når det ikke utdannes nok barnehagelærere blir det vanskelig å oppfylle kravet. En vellykket implementering av pedagog- og bemanningsnormen krever samspill mellom politiske pålegg, lokal ledelse og de som skal iverksette regelverket. Dette sammenfaller med Van Meter og Van Horn (1975, s.472) som påpeker at det kan skape utfordringer dersom målene for iverksettingen ikke er forenelig med selve prosessen og det kan føre til at iverksettere blir negative til det de er pålagt å gjennomføre. Politikerne setter rammer og retningslinjer, men det er lederne i barnehagene som må sørge for at disse gjennomføres på en måte som er tilpasset det utgangspunktet organisasjonen har. Det er en stor utfordring at det ikke er utdannet nok barnehagelærere, noe som også respondentene påpeker. Det er en diskusjon som det ikke er rom for å diskutere i denne oppgaven, men både mangel på barnehagelærere og at søkertall til utdannelsen minker for hvert år er utfordrende for barnehagesektoren. Det medfører også at barnehagene må søke om dispensasjon fra pedagognorm og ansette andre medarbeidere til å utøve arbeidet som er tiltenkt barnehagelærere. Respondentene gir tilbakemelding om at dette er krevende og det oppleves ikke som bidrag til å øke kvalitet. Snarere tvert imot, fører situasjonen til merarbeid for styrere, og det kan skape spenninger i arbeidsmiljøet i jakten på hvem av de ufaglærte eller barne- og ungdomsarbeidere som skal få denne rollen.

Enkelte av respondentene har også refleksjoner rundt hvorvidt det bare er pedagognorm som fører til endring i kvalitet og respondent 5 sier:

«Men jeg vet ikke om kvaliteten har, jeg vet ikke om jeg heiser flagget over det. Nei. Og jeg tenker, hva er det ungene har behov for? Har de behov for ... Hva tider det er full bemanning i en barnehage? De har behov for tettere bemanning. Men det har Per som jobber der også. Du går hjem med mye lavere skuldre som barn, som voksen, som alle i en barnehage hvis, hvis det har vært mindre brannslukking.»

Denne uttalelsen samsvarer ikke helt med teorien, men påpeker en liten motsetning om at antall ansatte sammen med barna gjennom dagen er en viktig faktor for at barnehagene skal klare å opprettholde kvalitet i tilbudet. Forskningen til Manning et al. (2017, s. 56-57) viser det motsatte, etter at de hadde gått gjennom ulike studier fra ulike nasjoner fant de at utdanningsnivået til de som jobber med barn har stor betydning for læringsmiljøet barna opplever. Respondentenes refleksjoner om at likestilte barnehagelærere ikke er enkelt å forholde seg til (redegjort for i kapittel 5) samsvarer ikke med funnene til Karlsen og Rasmussen (2021, s.80). De sammenlignet to ulike måter å organisere barnehagelærere på og

fant at de barnehagene som hadde likestilt sine barnehagelærere hadde størst effekt av pedagognormen, samtidig som de også fant at økt antall barnehagelærere hadde positiv effekt på kvalitet hos alle respondenter.

Kvalitet kan ifølge Kvistad og Søbstad (2005, s 29-30) være vanskelig å måle og de viser blant annet til at faglige, sosiale og kulturelle aspekt spiller inn. Kvalitet blir avhengig av de menneskelige ressursene og dette stemmer godt med respondentenes tilbakemeldinger. De fleste fremhever betydningen av de ansattes kompetanse, innstilling og engasjement i jobben sin, samtidig som de fremhever behovet for nok ansatte. For at det skal være mulig å tilrettelegge godt og utnytte ressursene på en god måte er det avgjørende med ansatte som har formell kompetanse. Det må være et visst utdanningsnivå hos de ansatte for å fylle kravene som stilles av sentrale myndigheter. Samtidig handler kvalitet om ansatte som hele tiden er motivert og alltid vil jobbe for å være i utvikling (Kvistad og Søbstad 2005, s.207).

Vi kan altså slå fast at kvalitet kan være vanskelig å måle, men vi må ha søkelys på de menneskelige egenskapene, det er der den viktigste kvalitetsindikatoren ligger, selv om det kan være vanskelig å måle barns trivsel, den pedagogiske tilnærmingen ansatte utøver og kvalitet i samspillet mellom barn og ansatte. Det trenger ikke være en motsetning. Begge deler er viktig, vi må ha både nok ansatte og god nok kompetanse hos de som jobber direkte med barna. Tilbakemeldingene fra respondentene er jo i stor grad at de ønsker flere barnehagelærere, samtidig som mange uttrykker at det også er behov for flere ansatte totalt sammen med barna.

6.3 Utnyttelse av pedagognorm i den enkelte barnehage

Forskningsspørsmål nr. 2:

Hvordan organiserer og strukturerer ledere sine barnehagelærere/pedagogiske ledere for å benytte pedagogressursen best mulig?

Som skissert i kapittel 2, fører pedagog- og bemanningsnormen til at det kan være utfordrende å organisere fordi antall barn pr barnehagelærer og øvrige ansatte ikke samsvarer med hverandre (deletallet 14/7 og 6/3) og det samsvarer ikke med de tradisjonelle gruppeinndelingene i barnehager. Det er mulig å få til med f.eks. 24 barn på såkalt stor avdeling. Da kan en ha bemanning akkurat på norm med 24 barn, to barnehagelærere og to BUA/assistenter. Videre kan vi da diskutere størrelse på barnegruppene. 24 barn i alderen 3-6

år er mye. Alvestad et al. (2019, s.73) viser til at gruppestørrelse har betydning for kvaliteten og at små grupper øker kvaliteten. Det vises i hovedsak til at barna må deles i mindre grupper gjennom dagen, men da må en være bevisst på at oppdeling i mindre grupper ikke er mulig gjennom en hel barnehagedag fordi den faktiske bemanningen ikke er fulltallig hele åpningstiden. Derfor vil det være utfordrende å ha store barnegrupper i en avdeling som igjen skal deles i mindre grupper, det lar seg gjøre kun noen få timer pr. dag.

Dersom en barnehage har 4 avdelinger og må ha 7 barnehagelærere for å fylle pedagognormen, og alle skal være en del av grunnbemanningen, skaper det utfordringer på hvordan det skal organiseres likt mellom avdelinger. Da kan en komme i dilemma rundt hvilken avdeling som skal ha mindre fagressurs og det kan bli utfordrende å forsvare, både til ansatte og til foreldre. Det at flere også har ansatte på dispensasjon gjør det ikke mindre komplisert. Respondentene i denne undersøkelsen har prøvd mye ulikt, og flere er fortsatt i utprøvningsfaser, selv 6 år etter at pedagognorm trådte i kraft. Respondent 7, som har fire avdelinger i sin barnehage sier:

«Vi har en pedagogisk leder pr. avdeling, og så har tre avdelinger en barnehagelærer i tillegg. Og de organiserer seg slik at det er pedagogiske leder som er på ledermøtene, som har hovedansvar og som jeg kontakter når det er noe. Men innad på avdelingen så jobber de litt ulikt fra avdeling til avdeling (...) de som har to pedagoger, de jobber med oppgaver som kommer begge avdelingene til gode.»

Det kommer frem at det ikke er lagt noen føringer på hvordan pedagognorm skal løses. Her har hver barnehage prøvd ut på egen hånd, uten at det følger praktiske verktøy med den lovpålagte endringen av antall barnehagelærere. Det kan se ut til at de fleste respondentene opplever det utfordrende, særlig siden flere er i en utprøvningsfase fortsatt. Respondent 3, fra kommunal barnehage med 4 avdelinger sier:

«Pedagognormen min tilsvarer syv pedagoger for de antall barn og voksne (...) jeg skulle gjerne hatt åtte for at det ble mer fair. Men det har jeg jo ikke råd til siden pedagognormen er sånn som den er. Så det er jo litt av den fordelingen, da blir det jo litt skjevt.»

Slik pedagognorm er rammet inn nå, vil det oppstå en ujevn fordeling av ressurser. Det kan føre til utfordringer i organisering og til og med skape misnøye blant personalet. Når barnehagelærertallet er ujevnt mellom avdelinger, kan det være vanskelig å opprettholde effektivt samarbeid og koordinering blant personalet. Noen avdelinger kan oppleve større utfordringer med å samarbeide og dele ansvar sammenlignet med andre avdelinger. I en barnehage er det viktig å kunne tilpasse seg barnas behov og personalets tilgjengelighet og

ulik barnehagelærerdekning mellom avdeling kan gjøre det vanskelig å tilpasse seg slike endringer. Da blir det viktig å ha en god strategi for arbeidet, slik det er skissert i drøfting av hypotese nr. 4, barnehagene trenger hjelp til å bygge god strategi for å håndtere ulike utfordringer i sektoren vår (Gotvassli og Vannebo 2016, s.15). Det kan også skape kvalitetsulikheter mellom avdelinger. Vi burde sikre en mer balansert fordeling av ressurser, men det krever en annen måte å tenke på eller lovkravet til pedagog- og bemanningsnorm må forbedres. Her er det lagt noen anbefalinger i Kunnskapsdepartementets rapport (2024, s.139-140) om å bidra til et jevnere utdanningsløp, der blant annet økt bemanning i barnehagen er et forslag til tiltak.

6.3.1 Det opplevde handlingsrommet

Hypotese 2, om handlingsrom, som er drøftet i delkapittel 6.1 gir et entydig svar på at de private enkeltstående barnehagene har et større handlingsrom enn kommunale. Det kom samtidig frem noen interessante perspektiver som jeg vil drøfte her: Styrere i konsernbarnehage hadde større opplevd handlingsrom enn forventet, og de kommunale barnehagene hadde ulikt opplevd handlingsrom. På den bakgrunn har jeg valgt å drøfte dette litt mer inngående:

Når de private konsernbarnehager opplever et stort handlingsrom kan det komme av at de har en mer desentralisert beslutningsstruktur sammenlignet med kommunale barnehager. Konsernbarnehager er spredt over større geografiske områder, noen over hele landet, og dermed kan det føre til at det er behov for en autonomi til å ta beslutninger lokalt i egen organisasjon. Slikt sett er det forskjeller mellom konsernbarnehager og de kommunale barnehagene, fordi kommunale barnehager innenfor sitt begrensede geografiske område skal opptre så likt som mulig for at foreldre og barn skal ha samme opplevde kvalitet i tilbudet. Det kan også være at de private barnehagene har større fokus på å tilpasse seg foreldres behov og markedskrav fordi det handler mer om inntjening og det å hele tiden fylle all ledig kapasitet. Da vil det kunne gi styrere i disse barnehagene et større ansvar og et stort opplevd handlingsrom. En mulighet er at det kunne ha motsatt resultat og at geografisk avstand fører til at konsernledelse har større behov for kontroll av hver enkelt barnehage, fordi den fysiske nærheten mangler, men det ser ikke ut til det i dette tilfelle. Mine respondenter i konsernbarnehagene har gitt tilbakemelding om stort opplevd handlingsrom innenfor den pedagogiske driften og eget driftsbudsjett, samtidig som de er styrt fra konsernledelse på overordnede økonomiske rammer og felles overordnede pedagogiske mål. Dette er i tråd med

Baldersheim et.al (2021, s.46) som fremhever at en mellomleder må ha en viss innflytelse på arbeidsprosessene og økonomiske disposisjoner for å kunne utøve sin rolle på en god måte. Samtidig uttrykker respondentene fra konsernbarnehager at de har press på de økonomiske rammene og at det f.eks. ikke er mulig å ansette barnehagelærere utover pedagognorm. De private enkeltstående barnehagene har begge et større handlingsrom her, der den ene enkeltstående barnehagen også har barnehagelærerdekning utover norm.

I de kommunale barnehagene kom det frem et begrenset handlingsrom, men også litt sprikende tilbakemelding. De kommunale respondentene ga ulike tilbakemeldinger, der en opplevde et godt handlingsrom, mens de andre to ikke gjorde det. Handlingsrommet ble beskrevet ut fra opplevd støtte eller tillit fra leder, der respondent 3 sier:

«Og her i gruppa som jeg samarbeider med, så er vi på nett. At jeg har en virksomhetsleder som også gir meg det handlingsrommet. For det tenker jeg også kan være litt ulikt. Hvem leder har du på toppen? Så jeg opplever jo da at jeg har en leder som gir meg tillit og rom for å ta gode beslutninger, og stoler på at jeg gjør den jobben innenfor de rammene. Så det er nok derfor jeg kjenner at jeg har handlingsrom».

Dette sammenfaller godt med teorien, der Baldersheim et.al (2021, s. 53-54) viser til betydningen av støtte fra overordnede og det generelle organisasjonsklima. Har bedriften et positivt klima, med tillitt og støtte bidrar det til et opplevd handlingsrom som gir bedre mulighet til å nå sine mål. I motsatt fall, som respondent 1 uttrykker og som er sitert i delkapittel 5.8, er handlingsrommet innskrenket når det ikke oppleves at leder imøtekommer og viser tillit, eller som respondenten kaller det: «Jeg har en ambisiøs leder», der undertonen som kommer frem er at respondenten ikke opplever å bli hørt. Det er en tydelig frustrasjon som kommer frem og som gjør at mye energi brukes på feil måte.

Kommunale barnehager kan ha en mer omfattende byråkratisk ramme fordi de skal utøve det som ligger av kommunale strategier (Baldersheim et al. 2021, s.45) og det kan begrense styrernes handlingsrom. Fleksibilitet kan bli redusert ved at beslutningsprosesser kan gå tregt og godkjenninger må muligens gjennom flere administrative nivåer. Dersom øverste ledelse (Pettersvold og Østrem, 2018, s.18) legger for mange pålegg på barnehagelærere kan det oppstå et spenningsfelt mellom profesjon og forvaltning, noe som kan ha feil påvirkning på handlingsrommet og engasjement hos utøverne. Samtidig gir kommunen en større trygghet og stabilitet i rammeverket som kan gjøre at styrere opplever et godt handlingsrom, de kan fokusere mer på faglig utvikling, og ikke fokusere så mye på økonomi. Det viser også igjen i de kommunale respondentenes tilbakemeldinger, økonomiske utfordringer er ikke det sentrale

de tenker på. Det kommer også frem at det er et stort støtteapparat i de kommunale barnehagene, de har faglige nettverk, ledernettverk, merkantilt ansatte som hjelper med økonomi og andre ressurspersoner som bidrar til å skape helhet i tilbudet, samtidig som det kan bli mange å forholde seg til.

Det kommer i min undersøkelse frem at konsernbarnehagene opplever et større handlingsrom enn kommunale barnehager, med flere interessante perspektiver. For konsernbarnehagene kan det komme av en desentralisert beslutningsstruktur fordi de geografisk er mer spredt og at det er mer fokus på økonomisk lønnsomhet fra sentral ledelse. Dette gir større ansvar og opplevd handlingsrom, spesielt innen pedagogisk drift. I kommunale barnehager varierer det opplevde handlingsrommet mer, og det er tydelig av respondentenes tilbakemeldinger at det handler om støtte og tillit fra overordnede. Kommunale barnehager kan være mer byråkratiske, men gir også større trygghet og stabilitet, samt tilgang til godt støtteapparat som kan fremme faglig utvikling.

6.4 Barnehagelæreres planleggingstids betydning for kvalitet

Forskningsspørsmål nr. 3:

Hvilken betydning har administrasjonstiden til barnehagelærerne/pedagogiske ledere for kvalitet i arbeidet?

Å ha flere kvalifiserte barnehagelærere i barnehagen skaper økt kvalitet, men er ressurskrevende, både økonomisk og praktisk. Respondentene gir blandede tilbakemeldinger. Et paradoks er at det ikke stilles noe krav til at den økte planleggingstiden som kommer ved flere barnehagelærere, skal dekkes opp med å ha flere ansatte. Respondent 5 sier:

«Altså jeg forstår det jo. Jeg har jo ikke problemer med å forstå at de som står igjen på avdelingen og kjenner at dette er en belastning. For det er jo det når de er en del av grunnbemanningen. Hadde de vært på topp, så hadde det jo ikke vært et problem.»

Barnehagene har ikke økonomi til å dekke opp barnehagelæreres planleggingstid når det ikke bevilges midler til dette. Det er etter min mening et problem. De kommunale respondentene gir tilbakemelding om at de ikke forholder seg så mye til økonomi og begrunner det i at andre i organisasjonen har hovedansvar for det.

De private enkeltstående barnehagene er mer opptatt av de økonomiske konsekvensene, noe som er naturlig gitt at de er små organisasjoner som er mer sårbare når det er svingninger i de

økonomiske rammene. Likevel er det ingen som fremhever innføring av pedagognorm som en stor ekstra utgiftspost. Dette samsvarer ikke helt med det Høyem (2021, s.70) fant i sin forskning, der det ble påpekt at det hadde økonomisk konsekvens for barnehagene med innføring av pedagognorm. Dette er jo påvist før, og det kan være min måte å stille spørsmål på, eller at respondentene ikke var like opptatt av dette som gjorde at jeg fikk litt vage svar. De koblet utfordringer med planleggingstid direkte til bemanningen, men kommenterte i liten grad økonomien i det.

Så lenge det ikke er økonomiske rammer for å dekke opp med ekstra ansatte når barnehagelærere skal ha planleggingstid, betyr det i praksis at jo flere barnehagelærere en har, jo mindre ansatte er det sammen med barna gjennom dagen. Med tanke på innholdet i «Barnehagen for en ny tid. Nasjonal barnehagestrategi mot 2030» (Kunnskapsdepartementet 2023, s.32) der målet er 60 % barnehagelærere innen 2030 er det mange utfordringer det ikke tas høyde for, ref. redegjørelse i kapittel 2. Planleggingstiden er en av dem, den er tariffestet og ikke enkelt å endre veldig raskt. Respondentene har også skissert egen bemanning i barnehagen og dette er redegjort for i kapittel 5.1, tabell A, side 39. Der kommer det frem at det ikke er store ulikheter mellom barnehagene, privat enkeltstående utmerker seg ved at de ikke har noen dispensasjoner fra normkrav til antall barnehagelærere. Det er kun en barnehage som ikke har generell bemanning utover norm, det vil si at nesten alle har ekstra bemanning i forhold til norm for å få hverdagen til å fungere. Det er interessant å se at realiteten faktisk ofte er mer bemanning enn lovkravet tilsier (Barnehageloven 2005) og det gir et tydelig hint til at bemanningen i barnehagen ikke er god nok.

For å illustrere bemanningsrealiteten i en barnehage vil jeg her skissere et tenkt eksempel som gir et bilde av hvordan bemanning er gjennom en dag:

Barnehage A
Har åpent 9,5 timer til dagen, fra kl.07.00 til 16.30. 80 % av barna er i barnehagen ca. 8,5 til 9 timer pr. dag, la oss si fra kl.07.15 - 16.00 Hver avdeling har fire ansatte, to barnehagelærere og to BUA/assistenter. Ansattes arbeidstid er 7,5 timer pr dag og de er organisert i vaktsystem innenfor åpningstid. Det vil si at bare åpningstid og ansattes arbeidstid gjør at en avdeling kun er fullt bemannet mellom kl.09.00 og 14.30. Før og etter denne tiden opprettholder ikke barnehagen verken pedagog- eller bemanningsnorm.

I kjernetiden mellom kl.09.00 og 14.30 (5,5 timer) skal det i løpet av en uke avholdes avdelingsmøter og møter for ledergruppen, møter med eksterne samarbeidsparter (PPT, BV, etc.) og i tillegg skal to barnehagelærere pr avdeling ha til sammen 8 timers planleggingstid. Vi kan anslå at barnehagelærere er ca. 2,5 timer i uken på møter i tillegg til 4 timer planleggingstid, da vil det si at det i kjernetiden brukes 10,5 timer pr uke på arbeid som ikke er sammen med barna. I snitt pr dag er det 2,3 timer.

Tar vi i tillegg med at alle ansatte har 30 minutters pause hver dag (som gjennomføres innenfor en time) føyer det seg inn og fører til enda mer fratrukk i kjernetiden.

Konklusjonen i dette eksempelet blir:

En avdeling er fullt bemannet etter pedagog- og bemanningsnorm kun 2,2 timer pr dag.

I dette eksempelet kommer ikke sykefravær med, men vi vet at fraværsprosenten i barnehagene er høy.

Tabell 4, Tenkt eksempel, bemanningsrealitet i barnehagen

Dette eksempelet viser snitt-tiden pr dag. Barnehager løser både møtetid og planleggingstiden innenfor mange ulike variabler. Men det gir likevel et bilde på hvor få timer pr dag en barnehage er innenfor lovkravets pedagog- og bemanningsnorm.

Respondentene er i stor grad enige om at planleggingstiden er viktig og riktig, selv om alle formidler at det er utfordrende å få til i praksis, respondent 7 uttaler:

«Det er ingen tvil om at de trenger plantid. Den arbeidsmengden som pedagogene har i dag, er jo helt hinsides. Så det er ingen tvil om at de trenger den tiden. Og de skulle gjerne hatt mer, men da er vi nødt til å ha mer folk i grunnbemanning. For plantid går ut over unger, og det går ut over de andre ansatte».

Respondent 5 setter det nok kanskje på spissen, men det viser likevel frustrasjonen rundt hvilke utfordringer de strever med:

«Men det hjelper jo ikke med masse pedagoger som har masse plantid og så er det ingen til å få det ut i livet fordi alle sitter og planlegger.»

Disse funnene er i tråd med det Høyem (2021, s.56) fant: den økte planleggingstiden når det er flere barnehagelærere pr avdeling går ut over både barna og andre ansatte fordi de er mindre til stede. Odland (2022, s.47) sine funn føyer seg også inn i det samme, det trengs flere ansatte generelt for å øke kvaliteten i barnehagen.

6.4.1 De økonomiske utfordringene

Hypotese 3, som er drøftet i delkapittel 6.1 omhandler økonomisk konsekvens av pedagognorm og her kommer det ikke frem bekymring for økonomi. Som skissert i delkapittel 5.11 er det et paradoks at respondentene ikke uttrykker mer frustrasjon rundt økonomiske utfordringer og disse perspektivene drøftes mer inngående her:

Det er ingen tvil om at flere barnehagelærere fører til økte lønnskostnader og at det har betydning for barnehagene. Kunnskapsdepartementet viser til sin rapport (2024, s.140) at det vil være omtrent 30 % høyere kostnad for en barnehagelærer enn en assistent pr. årsverk. Når det i vår sektor er økt med flere barnehagelærere gir det en betydelig økt kostnad. Det ser ut til at styrere er opptatt av krav og forventninger til å oppfylle pedagognorm, uten å problematisere den økonomiske konsekvensen. Dette kan komme av at økonomi bare er en liten del av denne oppgaven og fokuset er mer på kvalitet, derfor er også spørsmålene vinklet mest på dette. Samtidig har økonomi betydning for kvaliteten, og derfor velger jeg å vie litt plass til de fakta som kommer frem.

Respondentene påpeker merkostnader, blant annet sier respondent 4:

«Men i og med at denne normen kom uten økonomisk støtte for de timene som går ut, så var jeg vel ganske skeptisk».

Kommentaren «timene som går ut» handler om at flere barnehagelærere generer mer planleggingstid, som gjør at 4 timer i uken er barnehagelærer borte fra avdelingen, dette er drøftet over. Her påpekes altså en økonomisk konsekvens, uten at det blir videre utdypet. De kommunale respondentene viser til at de ikke har stort handlingsrom innenfor økonomien, og derfor ikke forholder seg mye til det. De private enkeltstående har sprikende svar på opplevd økonomisk konsekvens, og som nevnt tidligere kan det handle om tilskuddsrammer fra den enkelte kommune.

Men det må slås fast at implementering av flere barnehagelærere i grunnbemanningen innebærer betydelige ekstrakostnader for barnehageeiere og kommuner.

En mulig forklaring på hvorfor dette ikke problematiseres kan være hvordan finansieringen av barnehagesektoren er strukturert. Det ble i 2011 bestemt at kommunene skulle ta over finansieringsansvaret for barnehagene og at private og kommunale barnehager skulle likebehandles (NOU 2020:13, s.227). Dette er redegjort for i kapittel 2.3. Barnehagebransjen er altså sterkt subsidiert av staten, noe som kan dempe den opplevde økonomiske belastningen

for barnehageeiere, spesielt for styrere i kommunale- og konsernbarnehager. Det er mulig at dette reduserer følelsen av et økonomisk press, selv om de totale kostnadene øker. Samtidig er det kvaliteten flere barnehagelærere bringer med seg som debatteres mest både politisk, i samfunnet generelt og i det barnehagefaglige miljøet, mulig det tar fokuset bort fra økonomi. Tradisjonelt sett kan en påstå at det ikke er økonomi som er hovedfokuset til styrere i barnehage. I en mellomlederrolle i barnehagestrukturen er autoritetsgrunnlaget å være en fagleder (Baldersheim et al. 2021, s.13-15), altså barnehagelærer. Det er ingen krav til formell økonomisk kompetanse. Det kan være en medvirkende årsak til mindre søkelys på økonomi.

7 Konklusjon

I dette kapitlet fremheves de relevante funn i forhold til problemstilling. Utgangspunkt for oppgaven er tredelt og handler om hvordan ledere opplever kvalitet etter innføring av pedagognorm, hvordan de organiserer og strukturer sine barnehagelærere og hvilken betydning planleggingstiden har for kvaliteten i arbeidet. I sum kan en si at innføringen av pedagognormen ha hatt positiv effekt på kvaliteten i barnehagen ved å sikre bedre faglig kompetanse, samtidig har det kommet frem interessante funn som oppsummeres under.

7.1 Viktige funn

Første forskningsspørsmål, drøftet i kapittel 6.2:

Hvordan opplever ledere kvalitet etter innføring av pedagognorm?

Respondentene opplever innføringen av pedagognormen som positiv. De mener at flere pedagoger i barnehagen fører til et mer variert og stimulerende pedagogisk tilbud. Flere pedagoger bidrar også til bedre faglig samarbeid og et høyere kvalitetsnivå i arbeidsmiljøet, noe som gagnar barna.

Det understrekes at høy kompetanse hos ansatte er viktig for kvaliteten i barnehagetilbudet. Respondentene og teorien (Manning et al., 2017 s.53-54) er enige om at formell kompetanse er nødvendige for å oppnå høy kvalitet. Pedagognormen bidrar til større fagmiljø som gir mulighet for mer robuste beslutninger og dermed bedre kvalitet. Det er også rimelig i tråd med hypotese nr. 6, som omhandler betydningen av høy kompetanse hos ansatte, selv om det også blir påpekt fra noen respondenter at andre faktorer, som bl.a. barnehagebasert kompetanseutvikling, også påvirker kvaliteten positivt.

En stor utfordring med innføringen av pedagognormen er å sikre tilstrekkelig antall kvalifiserte pedagoger. Flere barnehager sliter med å fylle kravene på grunn av mangel på utdannede barnehagelærere. Dette skaper frustrasjon blant ledere som må balansere politiske krav med praktiske realiteter i barnehagene. Dette er helt i tråd med hypotese nr. 1, der alle respondenter gir tilbakemelding om at de politiske beslutningene får direkte konsekvens for drift, både positivt og negativt. Skal implementering bli vellykket krever det et samarbeid mellom politiske retningslinjer og lokal ledelse, samtidig er vi avhengig av nok kvalifiserte barnehagelærere i markedet. Det er muligens en ambivalens i behovet mellom

mellomlederens ønske om frihet i sin pedagogiske utøvelse og behovet for struktur i sentral og lokal ledelse.

Det problematiseres at mangelen på barnehagelærere fører til dispensasjoner fra norm, noe som er krevende for ledere og ikke fører til opplevd økt kvalitet. Det er mulig å søke dispensasjoner for begge (Forskrift om pedagogisk bemanning og dispensasjoner. 2017, §§ 2,3), samtidig ser det ut til at søknad om dispensasjon fra utdanningskravet er det mest vanlige, det er også mer skjerpet ramme for å søke dispensasjon fra pedagognormen (KS, 2024) Det hadde vært spennende å forske på hvorvidt det leder til ulik kvalitet. Er det forskjell på kvalitet i en barnehage som setter en ufaglært på dispensasjon som barnehagelærer i forhold til å søke dispensasjon fra normen? Hvilke ulike utfordringer gir det? Vi vet at det ikke er nok barnehagelærere til å fylle alle stillingene som trengs, det vil også bli en utfordring i fremtiden. Føringsene som ligger sier at det skal bli flere barnehagelærere i barnehagene, samtidig er utfordringen at det ikke er nok barnehagelærere til å oppfylle dagens regelverk.

Andre forskningsspørsmål, drøftet i kapittel 6.3:

Hvordan organiserer og strukturerer ledere sine barnehagelærere/pedagogiske ledere for å benytte pedagogressursen best mulig?

Pedagog- og bemanningsnorm samsvarer ikke med de tradisjonelle gruppeinndelingene i barnehagesektoren og respondentene gir tilbakemelding om at det er utfordrende å organisere bemanningen effektivt. Flere er fortsatt i ulike utprøvningsfaser, 6 år etter at normen ble innført. Det er et behov for mer praktisk veiledning og sentrale verktøy for å støtte barnehagene i denne prosessen.

Gjennom en barnehagedag er det full bemanning bare noen få timer hver dag, slikt sett har ikke pedagog- og bemanningsnormen noen reel effekt i forhold til hensikten. Dette er et stort problem som får ringvirkninger både for ansatte og barna. Barnehagene organiserer sine pedagogressurser ulikt på bakgrunn av pedagognormen. Ledere strever med å finne gode løsninger som gir likt tilbud til alle barna. Dette viser mangelen på standardiserte retningslinjer for hvordan pedagognormen skal implementeres og skaper vansker for ledere når de skal legge strategi for sin organisasjon.

Private konsernbarnehager opplever større handlingsrom enn kommunale barnehager, muligens mest på grunn av at de gis større lokal autonomi. Kommunale barnehager opplever

mer varierende handlingsrom, og det kan se ut til at det er påvirket av graden av støtte og tillit fra overordnede. Samtidig kan det være at de byråkratiske rammene begrenser kommunale barnehager mer. Private enkeltstående barnehager opplever stort handlingsrom, noe som er naturlig gitt at de er enkeltstående enheter uten øvrig ledelse eller byråkrati å forholde seg til. Dette er ikke helt i tråd med hypotese nr. 2, der antagelsen var at konsern- og kommunale barnehager hadde lite handlingsrom i forhold til privat enkeltstående barnehager. Styrere i konsernbarnehager opplever eget handlingsrom større enn forventet, og har stor frihet innenfor pedagogisk drift av egen barnehage.

Tredje forskningsspørsmål, drøftet i kapittel 6.4:

Hvilken betydning har administrasjonstiden til barnehagelærerne/pedagogiske ledere for kvalitet i arbeidet?

Økningen i antall barnehagelærere fører til mer planleggingstid, noe som betyr at fagpersonene tilbringer mindre tid sammen med barna. Dette skaper også praktiske utfordringer, da barnehagene ofte ikke har økonomi til å dekke opp med flere ansatte for å opprettholde bemanningen når planleggingstid gjennomføres.

Respondentene uttrykker både forståelse for behovet for planleggingstid, og frustrasjon over hvordan dette påvirker bemanningen i praksis. Selv om planleggingstiden er nødvendig for kvaliteten på arbeidet, fører den til belastning på de som blir igjen i avdelingen, noe som kan gå ut over barna og de andre ansatte. Dette er helt i tråd med hypotese nr. 4, der alle respondenter er tydelig i sin tilbakemelding om at barnehagelæreres planleggingstid skaper utfordring for bemanning og mer tilstedeværelse med barn.

Det er et paradoks at respondentene ikke fremhever de økonomiske utfordringene ved innføringen av flere barnehagelærere, selv om dette har betydelige kostnader. Dette kan skyldes at økonomi ikke er hovedfokuset for barnehagestyrere, som ofte er mer opptatt av å oppfylle pedagognormene og heve kvaliteten. Hypotese nr. 3, omhandler at pedagognorm fører til økte kostnader og kan ha direkte konsekvens for driftsrammer. Dette støttes bare delvis av respondentene. Konsern- og kommunale barnehager forholder seg mest til eget driftsbudsjett og har ikke ansvar for det overordnede bilde. Selv om enkeltstående barnehager har hele det overordnede ansvaret, uttrykkes det ikke stor bekymring. Respondentene viser dermed lite frustrasjon over de økonomiske utfordringene forbundet med å ansette flere barnehagelærere, til tross for betydelige økte lønnskostnader. I oversikt på reell bemanning i

de ulike barnehagene, presentert i kapittel 5.1 kommer det likevel frem at det kun er en av barnehagene som har bemanning akkurat på norm, alle de andre har ansatte utover bemanningsnormen. Det kunne vært spennende å finne mer ut av hvorfor det er slik, da det indikerer at den lovpålagte bemanningsnormen er for lav og fører til at det ansettes flere enn det barnehagene er pålagt å gjøre for å få logistikken til å fungere bedre.

Flere aspekt kunne vært spennende å utdype mer ut fra det respondentene uttrykker: Kommuners mulighet til å velge mellom statlig tilskuddssats eller regne ut tilskudd til private barnehager basert på forbruk i egne barnehager, kan føre til store ulikheter i tilskudd til private barnehager, også mellom nærliggende kommuner og gjør at det fort kan oppstå ulike økonomiske muskler i de private barnehagene. Dersom det stemmer at det ikke oppleves at lønnsforskjellen er stor mellom fagarbeidere på høy ansiennitet og nyutdannede barnehagelærere sier det kanskje noe om hvorfor det er vanskelig å rekruttere til yrket og det kan være en årsak til at færre vil utdanne seg til barnehagelærere, og det kunne vært interessant å undersøke nærmere. Det kommer også frem at strategisk planlegging for å ramme inn den pedagogiske bemanningen ikke vektlegges i stor grad og hvorfor dette ikke har mer fokus kunne vært spennende å se nærmere på. Dette er store spørsmål, som det ikke har vært mulig å diskutere innenfor rammen av denne oppgaven. Men jeg anser mitt bidrag som et godt grunnlag for å gå nærmere inn på interessante spørsmål som disse.

Det skal også tas hensyn til at økonomi ikke har vært et hovedfokus i denne oppgaven og dermed ikke blitt utypet utover et spørsmål i intervjuet. Det kan også skyldes flere faktorer: økonomi utgjør en liten del av deres fokus sammenlignet med kvalitetskrav, barnehagesektoren er sterkt subsidiert av staten og styrere har begrenset formell økonomisk kompetanse. Dermed er fokuset primært på å oppfylle pedagognormen og heve kvaliteten, mens de økonomiske konsekvensene får mindre oppmerksomhet.

7.2 Teoretiske og metodiske implikasjoner

Intervjuguide fungerte som ønsket og oppfylte sine formål, det oppleves som at intervjuene var effektive og strukturerte slik at nødvendig informasjon ble innhentet. Intervjuguiden var til god hjelp for å samle data som bekreftet helt eller delvis de hypotesene som ble utarbeidet i teorikapitlet.

Teorien har fungert etter formålet, jeg har benyttet iverksettingsteori (Offerdal 2017, Van Meter og Van Horn 1975) og teori om mellomlederrollen (Baldersheim et al., 2021), samt teori om kvalitet (Alvestad et al., 2019, Gotvassli 2020, Kvistad og Søbstad 2005).

Når det gjelder iverksettingsteorien har det fungert godt for å forstå ovenfra- og ned tilnærmingen som Offerdal identifiserer (2014, s.13-15) og betydningen av dynamikk mellom den vedtatte politikken og den lokale iverksettingen. Det handler om at iverksettingen kan føre til friksjoner når dialogen i de ulike ledd ikke er god. Samtidig, har teorien Van Meter og Van Horn (1975, s.472) presenterer vært til hjelp for å belyse hvorfor respondentene ikke bare er positive til pedagognormen, det kan handle om at de opplever at prosessen de står i ikke er forenelig med mål, siden det er stor mangel på barnehagelærere.

Det er også gjort noen observasjoner under arbeidet med denne oppgaven som viser at teori og større forståelse for handlingsrommet i mellomlederrollen (Baldersheim et al., 2021) kan suppleres, spesielt med tanke på betydningen av lederstil. Det kommer frem fra respondentene at lederstil har betydning for det opplevde handlingsrommet, som drøftet i kapittel 6.3.1. Her er det muligheter for mer utvidelse og dybdeforståelse ved en annen anledning.

Kvalitetsbegrepet er godt belyst, samtidig som det kan bekreftes at det lett kan bli en subjektiv oppfattelse av hva som er kvalitet (Kvistad og Søbstad 2005, s.29-30) og at de faglige, sosiale og kulturelle aspekt har betydning, samt de menneskelige ressurser. Dette er drøftet i kapittel 6.2. Flere respondenter påpeker, i tillegg til behovet for kvalifiserte ansatte, at det også har stor betydning med tilstrekkelig ansatte for å styrke kvalitet.

Tema som er undersøkt i denne oppgaven er politisk aktuelt og i endring og utvikling akkurat nå, det er blant annet nylig lagt frem en rapport fra Kunnskapsdepartementet (2024, s.139-141): «Et jevnere utdanningsløp», som omhandler hva som skal til for å bedre ressursene i barnehage, skole og SFO. Der er det bl.a. foreslått økning av bemanning i barnehage.

Pedagognorm er viktig, men det bør legges noen sentrale føringer på hvordan det kan organiseres og disse bør tilpasses hva teorien sier om kvalitet, gruppestørrelse osv. Antall barn pr. barnehagelærer bør også tilpasses gruppestørrelse og gi mulighet for lik faglig bemanning i alle avdelinger i en barnehage.

Planleggingstid skaper mye hodebry og fører i praksis til at det er færre ansatte sammen med barna. Flere barnehagelærere inn i barnehagene med samme lovfestet rett til planleggingstid

vil bli mer utfordrende når det ikke gis økonomisk mulighet til å dekke dette med flere ansatte. Det kan også stilles spørsmål rundt hvorvidt alle barnehagelærere skal ha likt antall timer planleggingstid. Hvis vi når 60 % barnehagelærere (Kunnskapsdepartementet 2023, s.32), som er et politisk mål, blir det et viktig aspekt å se på planleggingstiden til barnehagelærere og hvorvidt den skal være lik for alle som har denne utdannelsen.

Dispensasjon fra utdanningskravet er strevsomt og lite hensiktsmessig ifølge mine respondenter. Forskrift om pedagogisk bemanning og dispensasjoner (2017 §§2,3) gir mulighet til å søke dispensasjon fra både utdanningskravet og pedagognorm, samtidig ser det ut til at søknad om dispensasjon fra utdanningskravet er det mest vanlige, og forskriften (2017) har også merknader til paragrafene, som skjerper rammen for å søke dispensasjon fra pedagognormen. For å lette det administrative arbeidet for mellomlederen hadde det i noen tilfeller vært bedre for alle parter å få dispensasjon fra pedagognorm i stedet for dispensasjon fra utdanningskravet. Det hadde lettet arbeidet for styrere og gitt et mer realistisk bilde av den faktiske situasjonen flere barnehager står i: de klarer ikke oppfylle pedagognorm fordi det ikke er nok barnehagelærere i markedet. Dersom de føringer som ligger fra Kunnskapsdepartementet med å øke til 60 % barnehagelærere, vil dette gapet bare tilta i styrke.

7.3 Hovedkonklusjon og veien videre

Hovedkonklusjon er at større andel barnehagelærere øker kvaliteten i barnehagen. Det er samtidig viktig å peke på følgende områder for å bygge god kapasitet og kvalitet for fremtidens barnehage:

Pedagognorm øker kvaliteten for sektoren, men det må stilles økonomiske og menneskelige ressurser til disposisjon. Barn har lang daglig oppholdstid og bemanningen i barnehage gjenspeiler ikke dette. Barnehagene må bemannes mer reelt etter barnas oppholdstid og gjenspeile åpningstiden.

Denne undersøkelsen viser at flere fortsatt er i utprøvningsfaser på hvordan barnehagelærere skal utøve sin rolle og fordele oppgaver, noe som viser et behov for tydelig struktur og forventning etter hvert som andelen fagpersoner øker. Det mangler barnehagelærere til å fylle dagens behov, og det trengs bedre vilkår for å beholde både de som allerede er i yrket og de som er under utdanning. Mellomledere i barnehagesektoren trenger frihet og handlingsrom til

å drifte gode faglige barnehager, men sliter samtidig med rekruttering og manglende bemanning gjennom hele barnehagens åpningstid. Det er behov for mer dialog mellom det sentrale og det lokale.

Planleggingstid for alle barnehagelærere, fører til at det er færre ansatte til stede i det direkte arbeidet med barna. Det er et dilemma, fordi vi ønsker større barnehagelærertetthet, samtidig som dagens system skaper utfordringer. Sentrale føringer på planleggingstiden burde komme på plass, der det blir tatt hensyn til at kravet til planlegging og dokumentasjon av det pedagogiske arbeidet gjør at det er behov for administrasjonstid. En ide er å dele opp barnehagetilbudet, der en del av åpningstiden (f.eks. 6 timer, kl. 9-15) er et faglig, pedagogisk tilbud og resterende timer er generelt barnepass. På den måten kan vi sikre at barnehagelærere har planleggingstiden sin uten at de står i krysspress mellom opplevelsen av at de burde være i det direkte samværet med barna, samtidig som administrasjonsoppgavene også krever tid.

Konklusjonen blir, som tittelen på denne oppgaven antyder: Pedagognorm er en viktig faktor for kvalitet i barnehagene. Samtidig er det en utfordring, fordi ledere har knappe ressurser, både økonomisk og menneskelig, til å finne en god struktur for den praktiske organiseringen. Det er også mangel på barnehagelærere i markedet, noe som fører til at flere ikke klarer å oppfylle pedagognormen.

8 Litteraturliste

- Alvestad, M., Gjems, L., Myrvang, E., Storli, J.B., Tunglund, I.B.E., Velde, K.L., Bjørnstad E., (2019) *Kvalitet i barnehagen. Rapport 85*. UiS.
- Baldersheim, H., Haug, A.V., Hye, L., Øgård, M. (2021) *Den kommunale mellomlederen – selvstendig lagspiller*. Bergen, Fagbokforlaget.
- Barnehageloven. (2005). *Lov om barnehager*. (LOV-2005-06-17-64). Lovdata.
[Lov om barnehager \(barnehageloven\) - Lovdata](#)
- Barnehagemonitor. (2024, 27.februar). *Fakta om norske barnehager*.
<https://www.barnehagemonitor.no/>
- Forskrift om pedagogisk bemanning og dispensasjoner i barnehagen (2017). (FOR-2023-06-27-1131).
[Forskrift om pedagogisk bemanning og dispensasjon i barnehager - Lovdata](#)
- Gotvassli, K-Å. (2020) *Kvalitetsutvikling i barnehagen. Fra vurdering til ny pedagogisk praksis*. Oslo. Universitetsforlaget.
- Gotvassli K-Å, Vannebo, B.I. (2016) *Strategisk ledelse i barnehagen*. Oslo. Cappelen Damm akademisk.
- Høyem, B.H.S. (2020) *Effekter av den nye pedagog- og bemanningsnormen i barnehagene*. (Masteroppgave) UiA.
- Jacobsen, D. I. (2015). *Hvordan gjennomføre undersøkelser?: Innføring i samfunnsvitenskapelig metode*. Oslo, Cappelen Damm akademisk.
- Karlsen, M., Rasmussen H. (2021) *Arbeidsdeling og arbeidsmåter i barnehagen*. (Masteroppgave) NHH.
- Kommunenes sentralforbund, KS (2024, 4.april) *Normer og dispensasjoner i barnehagesektoren*.
[Normer og dispensasjoner i barnehagesektoren - KS](#)
- Kunnskapsdepartementet. (2017). *Rammeplan for barnehagen - Forskrift om rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver*. Udir.
[Rammeplan for barnehagen \(udir.no\)](#)
- Kunnskapsdepartementet. (2022). *Kompetanse for fremtidens barnehage. Revidert strategi for kompetanse og rekruttering 2023-2025*.
[Kompetanse for fremtidens barnehage \(regjeringen.no\)](#)

- Kunnskapsdepartementet. (2023) *Barnehagen for en ny tid. Nasjonal barnehagestrategi mot 2030.*
[Barnehagen for en ny tid - regjeringen.no](https://www.regjeringen.no)
- Kunnskapsdepartementet. (2024). *Et jevnere utdanningsløp. Barnehage og skole/SFO som innsats mot ulikheter blant barn.*
[et-jevnere-utdanningslop.pdf \(regjeringen.no\)](#)
[Kompetanse for fremtidens barnehage - regjeringen.no](#)
- Kvistad, K. Søbstad, F. (2005) *Kvalitetsarbeid i barnehagen.* Oslo, Cappelen Damm AS.
- Lekhal, R. Zachrisson, H.D. Solheim, E. Moser, T. Drugli, M.B. (2016). *Detta vet vi om barnehagen: Betydning av kvalitet i barnehagen.* Oslo, Gyldendal Norsk Forlag.
- Meld. St. 24 (2012-2013). *Framtidens barnehage.* Kunnskapsdepartementet.
[Meld. St. 24 \(2012–2013\) - regjeringen.no](#)
- Manning, M., Garvos, S., Fleming, C., Wong, G.T.W. (2017). The relationship between teacher qualification and the quality of the early childhood education and care environment. *Campbell Systematic Reviews* (2017:1)
- NOU 2020:13 (2020). *Private aktører i velferdsstaten. Velferdstjenesteutvalgets delutredning I og II om offentlig finansierte velferdstjenester.* Nærings- og fiskeridepartementet
<https://www.regjeringen.no/contentassets/92c603f025264ef4a83390b51dd2ec2f/no/pdfs/nou202020200013000dddpdfs.pdf>
- Odland, I.H (2022) *Hvordan opplever et utvalg pedagoger i kommunene Bjerkreim, Gjesdal og Eigersund kvalitetsutviklingen i barnehagene etter skjerpet pedagognorm?* (Masteroppgave) UiA
- Offerdal A., (2014) Iverksettingsteori. I Baldersheim, H.& Lawrence, E.R. (Red), *Det kommunale laboratorium. Teoretisk perspektiv på lokal politikk og organisering.* (3.utg., s.219-239) Bergen, Fagbokforlaget.
- Pettersvold, M., og Østrem, S. (2018). *Profesjonell uro, barnehagelæreres ansvar, integritet og motstand.* Bergen. Fagbokforlaget.
- Regjeringen (2020). Kvalitet i barnehagen. (20.05.2020).
<https://www.regjeringen.no/no/tema/familie-og-barn/barnehager/artikler/kvalitet-i-barnehagen/id2612951/>

St.meld. nr. 8 (1987-1988). *Barnehager mot år 2000*. Forbruker- og administrasjonsdepartementet.

https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Stortingsforhandlinger/Lesevisning/?p=1987-88&paid=3&wid=a&psid=DIVL1968&pgid=a_0851

St. meld. nr. 27 (1999-2000). *Barnehage til beste for barn og foreldre*. Kunnskapsdepartementet.

[St.meld. nr. 27 \(1999-2000\) - regjeringen.no](#)

St. meld. nr. 41 (2008-2009). *Kvalitet i barnehagen*. Kunnskapsdepartementet.

[St.meld. nr. 41 \(2008-2009\) - regjeringen.no](#)

Søbstad, F. (2002) *Jaktstart på kjennetegn ved den gode barnehagen. Første rapport fra prosjektet «Den norske barnehagekvaliteten*. Trondheim: DMMH, publikasjonsserie 02/02.

Utdanningsdirektoratet (2020, 25. februar). *Status for bemanningsnorm og pedagognorm i barnehage*.

<https://www.udir.no/tall-og-forskning/statistikk/statistikk-barnehage/analyser/nye-bemanningsnormer--hva-er-status/>

Utdanningsforbundet (2022), SFS 2201 *Arbeidstid barnehage*.

[SFS 2201 Arbeidstid barnehage \(utdanningsforbundet.no\)](#)
[sfs-2201-protokoll-og-avtale-2022.pdf \(utdanningsforbundet.no\)](#)

Van Meter, D.S., Van Horn, C.E., (1975). *The policy Implementation Process: A Conceptual Framework*. *Administration & Society* 1975 (6:445): 455-483.

9 Vedlegg

I dette kapitlet følger tre vedlegg som viser informasjon sendt til respondenter, inkludert samtykkeerklæring, intervjuguide og skjema til kartlegging av reell bemanning hos respondentene.

9.1 Vedlegg 1: Informasjonsbrev til respondenter

Til aktuelle respondenter

**Vil du delta i forskningsprosjektet:
*Innføring av pedagognorm i barnehagene
og dens betydning for kvalitet.***

Hei! Har du lyst å være med i et forskningsprosjekt?

Jeg skriver en masteroppgave og forsker på hvordan styrere/avdelingsledere/ daglige ledere organiserer bemanningen og hvordan ledere opplever endring i kvalitet etter lovkravet om pedagog- og bemanningsnorm ble innført.

Formål

Jeg studerer ved Universitetet i Agder, en praksisrelatert masteroppgave, ledelse i offentlig sektor.

Jeg trenger flere frivillige til å delta i forskningsprosjektet der formålet er å få innblikk i om styrere opplever endring i kvalitet etter at pedagog- og bemanningsnorm ble innført i 2017. I tillegg ønsker jeg å belyse hvordan styrere organiserer sine ansatte mellom avdelinger. Det har gått en tid siden pedagog- og bemanningsnormen ble vedtatt, og jeg er ute etter å belyse erfaringer du som leder sitter med. Jeg trenger ca. 4 styrere/daglig ledere i private barnehager og 4 styrere/avdelingsledere i kommunale barnehager. Hensikten er å finne ut om bemanning organiseres ulikt mellom ulike eiere.

Spørsmålene vil handle blant annet handle om:

- Hvordan du som leder organiserer og strukturerer barnehagelærerne/pedagogiske ledere i din organisasjon.
- Hvordan du opplever kvalitet etter innføring av pedagognorm.
- Hvordan du organiserer administrasjonstiden til barnehagelærerne/pedagogiske ledere.

Hvorfor får du spørsmål om å delta?

Du blir spurt om å delta fordi du leder en kommunal eller privat barnehage. Jeg ønsker å intervju styrere/daglige ledere/avdelingsledere som har jobbet i stillingen før og etter innføring av pedagog- og bemanningsnorm, men det er ikke avgjørende for prosjektet.

Hva innebærer din deltakelse?

I dette prosjektet vil det benyttes kvalitative intervjuer som metode for datainnsamlingen. Dersom du takker ja til å delta i prosjektet vil jeg avtale tid og sted for intervju.

Intervjuet vil bli tatt opp på lydbånd og transkriberes i ettertid. Du vil bli helt anonymisert i bearbeiding av materialet.



Intervjuet vil ta fra 45 til 60 minutt.

Intervjuene ønskes gjennomført mellom 20 februar og 20 mars. Jeg kan komme til din arbeidsplass, eller vi kan avklare dette når vi avtaler intervjutidspunkt.

Det er frivillig å delta i prosjektet og hvis du sier ja kan du når som helst trekke ditt samtykke tilbake, uten å oppgi grunn. Alle personopplysninger vil da bli slettet umiddelbart.

Samtykkeerklæring er lagt nederst i dette dokumentet og du signerer når vi møtes.

Hvis du synes det er greit, ønsker jeg også at du fyller ut et skjema som dokumenterer antall ansatte du har totalt, med ulik kompetanse og hvor mange barn dere har i barnehagen.

Hensikten med dette skjema er å finne ut om barnehagene følger lovkravet til pedagog- og bemanningsnorm, eller om barnehagene har mer bemanning enn det lovkravet tilsier for å få hverdagen til å henge sammen.

Hvordan blir dine opplysninger brukt og oppbevart

De opplysninger som kommer frem skal kun brukes til formålet, slik det er opplyst om i dette skrivet. Alt skal behandles konfidensielt i samsvar med personvernregelverket. Det vil ikke bli mulig å gjenkjenne deg som person eller den arbeidsplassen du er knyttet til.

Merk at det ikke skal innhentes informasjon om tredjepart, jeg er kun opptatt av dine erfaringer med pedagognorm, hvordan du organiserer arbeidet og din opplevelse av kvalitet i den anledning.

Det er kun meg som masterstudent som har tilgang til informasjon du deler. For å sikre dette vil navn og kontaktopplysninger erstattes med kode som lagres atskilt fra øvrige data. Alle opplysninger er underlagt taushetsplikten og lydopptak vil lagres på sikkert område.

Hva skjer med dine opplysninger etter endt forskningsprosjekt?

I den ferdige oppgaven er alle opplysninger anonymisert slik at det er umulig å kjenne igjen personer. Studiet skal etter planen avsluttes 15.6.2024. Ved publisering av masteroppgaven skal alle data slettes. Dersom arbeidet blir forsinket vil det legges opp til forlengelse av prosjektet, da vil du få en melding i god tid hvis det blir aktuelt.

Rettigheter som deltager

Som deltager har du rett til innsyn i de opplysninger som registreres om deg. Du kan be om sletting, retting og du kan få utlevert kopi av alt som er lagret om deg.

Jeg bruker dine opplysninger kun om du gir meg ditt samtykke. Har du flere spørsmål kan du ta kontakt med:

Silje Håvarstein mobil:

e-post:

Med vennlig hilsen

Silje Håvarstein

Student ved UiA – master i ledelse.

Samtykkeerklæring

Jeg har lest informasjonsskrivet, og ønsker å delta som informant. Jeg samtykker derfor til at Silje Håvarstein kan bruke mitt intervju i sitt masterprosjekt våren 2024.

Jeg deltar frivillig, og jeg er informert om at alle opplysninger vil bli behandlet konfidensielt. Jeg er også informert at dersom jeg velger å trekke meg fra prosjektet, vil alt av data knyttet til meg bli slettet umiddelbart.

Jeg samtykker til at mine opplysninger behandles frem til prosjektet er avsluttet.

(Signert av prosjektdeltaker, dato og navn)

9.2 Vedlegg 2: intervjuguide

Intervjuguide

Til styрere/avdelingsledere/daglige ledere i kommunal og privat barnehage.

Innledning

I 2017 ble det innført ny pedagognorm der hensikten var å øke kvalitet i barnehagesektoren. I dag stilles det viktige krav til å se barnehagen i et større samfunnsperspektiv og barnehage blir sett på som første ledd i utdanningsløpet. Det legges opp til at barn skal oppleve likeverdig barnehagetilbud med høy kvalitet. Denne undersøkelsen tar for seg hvordan styрere (avdelingsledere/daglige ledere) er en viktig del av iverksettingen av det politiske pålegget om pedagog- og bemanningsnorm og skal se på mulighet til å ta strategiske valg i egen organisasjon, faktisk antall ansatte i aktuell organisasjon, hvorvidt det oppleves økt kvalitet og hvilke tiltak som gjøres for å organisere pedagognormen.

Spørsmål

- 1) Hva er din mening om pedagognormen?
- 2) Kan du beskrive hvordan barnehagelærere er organisert i din barnehage? (mellom avdelinger/grupper)
- 3) Hvilken myndighet har du til å velge hvordan bemanningen skal organiseres i din barnehage?
- 4) Hvilke strategiske valg gjør du for å utnytte pedagognormen best mulig?
- 5) Det kan være delte meninger om pedagognormen har økt kvaliteten, hvilke tanker har du om hvordan pedagognorm bidrar til kvalitet?
- 6) Hvordan jobber du som leder for å bygge kvalitet i egen organisasjon?
- 7) Kan du beskrive hvordan du opplever ditt handlingsrom når du skal bygge organisasjonskultur og godt samarbeid for å best mulig faglighet og god kapasitet i din barnehage?
- 8) Høy kompetanse hos ansatte er viktig for kvalitet. Hvilke erfaringer har du fra egen organisasjon?
- 9) Flere barnehagelærere utløser mer administrasjonstid for en avdeling. Kan du beskrive hvordan det organiseres og hvorvidt det har konsekvens for avdelingen/barna?
- 10) Hvordan kan du relatere til at pedagognormen har hatt en direkte konsekvens for driftsrammer/økonomi i barnehagen?
- 11) Oppsummerende avklaringer:
 - a. Hvor lenge har du jobbet som styrer?
 - b. Hvor lenge har du jobbet i denne organisasjonen?
 - c. Jobbet du som leder i overgangen til ny pedagognorm og var det i så fall i denne organisasjonen?
 - d. Har du formell kompetanse utover barnehagelærerutdanning?

9.3 Vedlegg 3: skjema for utfylling av bemanning i respondentenes organisasjoner

Skjema for å avdekke om barnehagen følger pedagog- og bemanningsnorm eller om det avviker med flere/færre barnehagelærere/øvrige ansatte.

Skriv inn fordeling av barn og ansatte i egen organisasjon:

Beskrivelse	antall
Antall avdelinger i egen barnehage	
Antall barn over 3 år på avdeling/gruppe	
Antall barn under 3 år på avdeling/gruppe	
Antall enheter totalt i barnehagen din (barn under 3 år teller som to enheter)	
Antall ansatte barnehagelærere (skriv både heltid og deltidsstillinger)	
Eventuelt ansatte i barnehagelærerstilling på dispensasjon (skriv både heltid og deltidsstillinger)	
Antall øvrige fast ansatte, BUA og assistenter, evt. annen bakgrunn. (skriv både heltid og deltidsstillinger eks. 5,8/Fem ansatte i 100% og en i 80% stilling)	
Andre faste stillinger i din organisasjon (f.eks. vikarer for planleggingstid, kjøkkenpersonell, lærlinger, vikarer som fyller ut evt. behov)	
Beskriv kort hvordan pedagogressurs og øvrig bemanning er fordelt mellom avdelinger/ grupper / etc.	

Fylles ut av intervjuer:

Krav til antall barnehagelærere etter lovverket med dette barnetallet	
Krav til antall øvrige ansatte etter lovverket (BUA og assistenter) med dette barnetallet	