



Høgskulen
på Vestlandet

MASTEROPPGAVE

Iverksetting av forbedringsområder i barnehagen –
personalets erfaringer

Implementation of improvement areas in kindergarten –
staff experience

Åshild Grønhaug Livsey

Masterstudium i organisasjon og leiing, helse- og velferdsleiing og
utdanningsleiing.

Fakultet for økonomi og samfunnsvitenskap. Institutt for samfunnsvitenskap

15.juni 2018

Jeg bekrefter at arbeidet er selvstendig utarbeidet, og at referanser/kildehenvisninger til alle
kilder som er brukt i arbeidet er oppgitt, jf. Forskrift om studium og eksamen ved Høgskulen
på Vestlandet, § 10.

Tittel og sammendrag:

«Iverksetting av forbedringsområder i barnehagen – personalets erfaringer»

Bergen kommune startet i 2011 med kvalitetsoppfølging av alle de kommunale barnehagene, og fulgte opp med en kvalitetsutviklingsplan: Sammen for kvalitet – barnehage 2013-2016. Fagoppfølgere fra kommunens fagavdeling hadde dialogmøte med hver enkelt barnehages lederteam, som resulterte i en vurderingskonklusjon, med utvalgte områder til forbedring. Hvordan har disse forbedringstiltakene blitt gjennomført i barnehagene? Hvordan har barnehagene blitt fulgt opp av fagavdeling og områdeleder? Hvordan opplever personalgruppen at de blir informert og involvert i kvalitetsoppfølging og dialogmøter? Jeg har intervjuet ansatte på alle nivåer i to barnehager, en områdeleder, og en ansatt fra fagavdelingen. Funnene viser at det krever en svært systematisk tilnærming fra lederteamet i barnehagen for å holde fokus på forbedringsområdene over lengre tid, og at barnehagene opplever liten oppfølging utenfra i forhold til forbedringsområdene. Funnene viser også at det er utfordrende for barnehagens lederteam å involvere det øvrige personalet i kvalitetsutviklingsarbeid – og at fagarbeidere og assistenter opplever at de har liten påvirkningskraft i forhold til hva forbedringsområdene skal være.

Title and Abstract:**"Implementation of improvement areas in kindergarten - staff experience"**

The municipality of Bergen started their quality control of all the municipal kindergartens in 2011, and in 2013 their quality development plan: Together for quality - kindergarten 2013-2016 was presented. Subjects from the municipality's academic department had a dialogue meeting with each kindergarten management team, which resulted in an assessment conclusion, with selected areas for improvement. How have these improvement areas been implemented in kindergarten? How were the kindergartens followed up by the faculty and area leader? In what way does the staff group experience that they are informed and involved regarding the quality follow-up and dialogue meetings? I have interviewed employees at all levels in two kindergartens, one district manager, and one employee from the department. My findings show that it requires a very systematic approach from the management team in the kindergarten to focus on improvement areas over a long period, and that kindergartens experience little follow-up in relation to improvement areas. The findings also show that it is a challenge for the kindergarten management team to involve the rest of the staff in quality development work - and that staff outside the management

team in the kindergarten experience little to none influence regarding what the improvement areas should be.

«Kvalitet i barnehagen er først og fremst avhengig av de menneskelige ressursene»

(Kunnskapsdepartementet 2008-2009 s. 21)

Forord

Først, og aller mest vil jeg takke alle informantene som stilte opp – uten deres engasjement og ærlighet hadde dette prosjektet ikke blitt til – så jeg svært ydmyk og takknemlig for innsatsen deres som har gitt meg en god innsikt i hvordan iverksetting av forbedringsområder i praksis kan oppleves. Det har vært en svært spennende og lærerik opplevelse for meg.

Stor takk også til min veileder Øyvind Glosvik for mange gode og konstruktive tilbakemeldinger, det har vært en svært god hjelp for meg i skriveprosessen.

Jeg vil også takke arbeidsgivere som har oppmuntret og lagt til rette for at jeg har kunnet gå på samlinger, og innhente data, de har også gjort det mulig for meg å gjennomføre dette – tusen takk for god tilrettelegging.

Sist men ikke minst, så takker jeg verdens beste familie for god oppmuntring og støtte gjennom fire år med studier og fulltidsjobb – det har til tider vært krevende, og det skal bli godt å få fritiden tilbake.

Bergen 10. juni 2017

Åshild Grønhaug Livsey

Innholdsfortegnelse

1. Innledning	9
2. Problemstilling og avgrensning	11
2.1 Problemstilling	11
2.2 Avgrensning	12
3. Bakgrunn for problemstilling	13
3.1 Innledning	13
3.2 Utviklingstrekk i barnehagens historikk	13
3.2.1 Fra å være ”et hjem borte fra hjemmet” til å bli en del av utdanningsløpet	13
3.2.2 Kvalitetskravet	14
3.2.3 Fra mangfold til standardisering	15
3.3 Bergen kommunes kvalitetsutviklingsplan	15
3.4 Dialogmøter og vurderingskonklusjon	16
4. Status og forskning	19
4.1 Innledning	19
4.2 Status – ulike former for kvalitetsvurdering	19
4.2.1 Hva gjør de forskjellige kommunene?	19
4.2.2 Tilsyn	20
4.2.3 Krav fra myndighetene	22
4.3 Forskning som er relevant for problemstillingen	23
4.3.1 Forskning på kvalitet i barnehagen	23
4.3.2 Kvalitetsvurdering i skolen	24
4.3.3 Kvalitetsvurdering i andre omsorgssektorer	25
5. Teoretisk forståelsesramme	27
5.1 Innledning	27
5.2 Syklus og ramme rundt politiske vedtak	27
5.3 Iverksetting av offentlig politikk – ovenfra – og –ned / nedenfra – og – opp	29
5.4 Tvetydighet – konflikt modellen i politisk iverksetting	32
5.5 Løse koblinger	36
5.6 Å måle omsorgskvalitet - Donabedian	38
5.7 Oppsummering	40
6. Design og metodevalg	41
6.1 Innledning	41
6.2 Valg av metode - kvalitativ eller kvantitativ?	41
6.3 Hermeneutikk og tolkning av data	42
6.4 Utvalg	43
6.5 Datainnsamling	44
6.5.1 Intervjuguide	44
6.5.2 Etisk perspektiv	45
6.6 Analyse av data	46
7. Funn	49
7.1 Innledning	49
7.2 Funn fra barnehagene, områdeleder og fagavdeling	50
7.2.1 Funn informasjon	50
7.2.2 Funn kvalitetsbegrepet/samtaler rundt kvalitet	54
7.2.3 Funn eierskap til og bevissthet rundt forbedringsområdene	58
7.2.4 Funn tanker rundt kvalitetsoppfølging	61
7.3 Oppsummering av funn i lys av forskningsspørsmål	63
8. Drøfting og analyse	65
8.1 Innledning	65
8.2 Implementering av kvalitetsutvikling – personalets opplevelser	65

8.2.1 Ovenfra og ned eller ned i fra og opp, tvetydighet eller konflikt?	65
8.2.2 Løse koblinger	70
8.3 <i>Vurdering av kvalitet i barnehagen – omsorgskvalitet og innholdskvalitet</i>	72
8.4 <i>Oppsummering drøfting</i>	76
9 Avslutning	79
9.1 <i>Hva skjer når område til forbedring skal igangsettes i barnehagen?</i>	79
9.2 <i>Hvordan følges en barnehage opp etter dialogmøtet?</i>	79
9.3 <i>Refleksjoner rundt valg av teorier og metode</i>	79
9.4 <i>Muligheter videre</i>	80

Figurer og vedlegg

Figur 5.1: De fem stadiene i politikksyklusen ut i fra Howlett, Ramesh og Perl 2009

Figur 5.2: “Politikksyklus – Aktørtimeglass” ut i fra Howlett, Ramesh og Perl 2009

Figur 5.3: Tvetydighet konflikt matrise – ut i fra Matland 1995

Vedlegg 1: Godkjenning fra NSD

Vedlegg 2: Invitasjon og informasjon om deltakelse i forskningsprosjekt

Vedlegg 3: Intervjuguide assistent/fagarbeider

Vedlegg 4: Intervjuguide pedagogisk leder

Vedlegg 5: Intervjuguide styrer

Vedlegg 6: Intervjuguide områdeleder

Vedlegg 7: Intervjuguide fagavdeling

1. Innledning

I 2009 la Stortinget frem St. Meld. Nr. 41(2008-2009) *Kvalitet i barnehagen*. Her understrekes det hvor viktig det er at alle barn i Norge får et likeverdig tilbud i barnehagene, av høy kvalitet. I meldingens del 1 fremheves barnehageeierens ansvar for at denne høye kvaliteten skal oppnås, og hvor viktig det er at tilsynet med barnehagene utføres jevnlig, og på en god og riktig måte. I meldingen trekkes det også frem at selv om svært mange barnehager i 2008 sendte inn sin årsplan til kommunene (85%), så var det bare 1/3 som fikk tilbakemelding av kommunen på denne årsplanen (i følge NOVA sine tall).

«God styring av barnehagesektoren kan etter departementets syn bidra til å redusere kvalitetsforskjellene mellom barnehagene i Norge» (Kunnskapsdepartementet 2008, s 52)

Kvalitet og innhold i barnehagene har etter hvert blitt et viktig tema i utdanningspolitikken. I St.meld. nr. 41 (2008-2009) *Kvalitet i barnehagen* er budskapet at målet er et barnehagetilbud av høy kvalitet til alle barn. Her er det mye det å sikre nok barnehageplasser og den riktige bemanningen som står i fokus. I årene etterpå har det vært stadig flere aktører som mener mye om innhold og kvalitet i barnehagen, men veien mot den økte kvaliteten er fremdeles ikke helt åpenbar. Meld. St. 19 (2015–2016) *Tid for lek og læring – Bedre innhold i barnehagen*, fortsetter med kvaliteten i fokus, og retter i større grad også fokuset mot innholdet i barnehagen – og i planen står det at:

” Utdanningsdirektoratet er i gang med å utvikle et system for å følge med på kvaliteten i barnehagesektoren, som etter planen skal være ferdigstilt og implementert innen utgangen av 2017[...]” (Kunnskapsdepartementet 2015, s 78).

I barnehageåret 2011-2012 gjennomførte Bergen kommune kvalitetsoppfølging med dialogmøte i alle de kommunale barnehagene. Våren 2013 la Bergen kommune frem *Kvalitetsutviklingsplan for barnehagene i Bergen 2013 – 2016 ”Sammen for kvalitet – Barnehage”*, med et ønske om utvikling av mer likhet og høyere kvalitet i de kommunale barnehagene. Årsplaner i de kommunale barnehagene fikk en mal de skulle utformes etter, alle pedagogiske ledere skulle gjennom lederopplæring, og alle barnehagene skulle kvalitetsoppfølges, et helhetlig system for kvalitetsutvikling for alle de kommunale barnehagene var målet.

Tidligere har jeg selv arbeidet i kommunale barnehager, som pedagogisk leder, og har vært med på tre kvalitetsoppfølginger og dialogmøter. Dermed har jeg også selv vært med på å finne disse områdene til forbedring, som lederteamet i barnehagen mente var både nyttige og gjennomførbare i forhold til å arbeide med kvalitetsutvikling. Erfaringene mine fra dette er at disse tiltakene ikke alltid blir gjennomført. Samtidig oppfatter jeg, uten at dette på noen måte er dokumentert, at det kanskje er slik i flere av barnehagene som har vært med på de samme kvalitetsoppfølgingene og dialogmøtene. Dette fikk meg til å ville undersøke hva som skjer i barnehagene etter at forbedringstiltakene er skrevet ned.

2. Problemstilling og avgrensning

2.1 Problemstilling

Ut i fra Kvalitetsutviklingsplanen Bergen kommune la frem i 2013, skulle alle de kommunale barnehagene i Bergen ha sin egen kvalitetsoppfølging fra fagavdelingen. Dette skulle foregå ved at barnehagene selv vurderte sitt ståsted i forhold til satsningsområdene «Språk som basiskompetanse», «Pedagogisk relasjonskompetanse» og «Matematisk kompetanse». Fagavdelingen skulle ha utgangspunkt i blant annet barnehagenes årsplaner og foreldreundersøkelser (Sammen for kvalitet – barnehage 2013-2016, s 2). Etter at både barnehagene og fagavdelingen hadde forberedt seg, kom så fagavdelingen til barnehagene på et dialogmøte. Her gikk man igjennom alt som var forberedt, og så satt så sammen opp *områder med behov for endring og utvikling*, som barnehagene skulle arbeide videre med. Disse områdene ble satt opp i en *vurderingskonklusjon*, som alle barnehagene har fått tilsendt fra Fagavdelingen i etterkant av møtene.

Det jeg ønsker å se på er hvorvidt *områdene med behov for endring og utvikling*– heretter kalt *forbedringsområder*, som er satt opp i vurderingskonklusjonen til hver enkelt barnehage, blir gjennomført i barnehagen, skjer det forbedringstiltak/endringsarbeid med utgangspunkt i dette? Opplever barnehagene at kvaliteten i tilbudet deres blir bedre? I tillegg ønsker jeg å se på hvordan Fagavdelingen i Bergen kommune følger opp disse forbedringsområdene og de forbedringstiltakene barnehagene skal gjøre. Dermed blir problemstillingen formulert slik:

“Hvordan blir forbedringstiltak fra vurderingskonklusjoner etter kvalitetsoppfølging i den enkelte barnehage gjennomført, og hvilken oppfølging gjør fagavdelingen i forhold til hver enkelt barnehage, for å sikre at forbedringstiltakene faktisk blir gjennomført?”

Underpunkter til problemstillingen:

I barnehagene:

- På hvilke måter kan lederteamet prøve å sikre at alle i barnehagen er informert om forbedringsområdene i vurderingskonklusjonen?
- Hva må ligge til rette for at barnehagene klarer å arbeide videre med, og implementere disse forbedringsområdene?

- Hva må til for å gi alle ansatte mulighet til å få et eierforhold til forbedringsområdene?

Hos fagavdelingen og områdeleder:

- Hvilke muligheter har fagavdelingen til å se at forbedringstiltak barnehagene er blitt enige om blir iverksatt i den enkelte barnehage?
- Finnes det noen måte fagavdeling/områdeleder kan gi alle ansatte i barnehagene kjennskap til kvalitetsoppfølgingen
- Hvilke muligheter har fagavdeling/områdeleder til å fange opp hva som er den faktiske praksisen i barnehagene?

2.2 Avgrensning

I *Kvalitetsutviklingsplan for barnehagene i Bergen 2013 – 2016* "Sammen for kvalitet – Barnehage" står det mye om lederopplæring i forhold til de pedagogiske lederne i barnehagen, og at det er satt i gang et program for dette. De pedagogiske lederne står jo i en nøkkelposisjon i forhold til å få iverksatt forbedringstiltak ut i fra områdene til forbedring, og det er selvsagt relevant å tenke at denne lederopplæringen er med og påvirker hvordan de pedagogiske lederne er med og iverksetter forbedringstiltak. Dette blir det ikke fokus på i denne oppgaven. Fokuset er hva fagavdeling, områdeleder, styrer og pedagogisk leder har gjort i etterkant av forrige kvalitetsoppfølging, og hvorvidt fagarbeidere og assistenter er klar over hva kvalitetsoppfølgingen handler om, hva de vet om forbedringsområdene og hvordan det snakkes om kvalitet i barnehagene med alle de ansatte.

3. Bakgrunn for problemstilling

3.1 Innledning

Det er etter hvert mange aktører som mener noe om hva innholdet i barnehagene skal være, og at mulighetene for å påvirke barnas utvikling er stor her i Norge, i og med at så godt som alle barn mellom 3 og 6 år går i barnehage. Endringene i barnehagene har vært store de siste 10-15 årene, og intensjonene fra politisk hold er å skape sammenheng for å sikre at det blir en kontinuitet og helhet fra barnehage til skole. OECD anbefalte i sin rapport *Starting Strong* i 2001 å flytte barnehagene til samme departement som skolene, og dette skjedde i 2005 (Thoresen 2015, s. 46). Det kan se ut til at målrettet læringsarbeid er ønsket som en del av barnehagens pedagogiske grunnlag. Dette er ikke helt i tråd med det som har vært den gjeldende, og tradisjonelle måten å drive barnehager på i Norge, hvor lekens egenverdi og barnets egen utfoldelse og uttrykk har vært i fokus, og mange barnehageansatte ønsker å forsvare dette perspektivet – ikke innføre innlæringsfokuset fra skolen også til barnehagen. Det å bli resultatmålt er noe som nok fremdeles oppleves som ganske fremmed for barnehagene, samtidig som det å kunne dokumentere og vise frem arbeidet barnehagene gjør, er noe mange barnehageansatte sannsynligvis gjerne vil gjøre enda mer av, for å kunne vise til at de utfører et viktig og meningsfylt arbeid.

3.2 Utviklingstrekk i barnehagens historikk

3.2.1 Fra å være ”et hjem borte fra hjemmet” til å bli en del av utdanningsløpet

De første barneasylene og daghjemmene, så langt tilbake som i 1837, skulle være en støtte til barn under vanskelige oppvekstvilkår. Det kom flere private aktører på banen, som for eksempel Husmødrenes barnehager, og etter hvert som kvinner i stadig større grad skulle arbeide utenfor hjemmet, ble det et økende behov for barnehager. Det ble lagt vekt på gode kvaliteter i utstyret, som leker og møbler, og samspillet mellom barna og de som hadde ansvaret for dem, var ikke et stort fokus, barnas medvirkning i sin egen barnehagehverdag var ikke noe som ble stilt noe krav til, alt dette var opp til den enkelte barnehage. Staten hadde heller ikke noe ansvar, verken for innholdet, eller det finansielle, i starten av barnehagens

historie i Norge, men etter hvert, i 1954, kom det forskrifter både i forhold til personalets utdanning, arealer, gruppestørrelse, fysisk miljø, kosthold og helse (Kunnskapsdepartementet 2008, s.12)). Etersom stadig flere barn nå går i barnehage i Norge, har det vært mye diskusjonen rundt hvorvidt barnehagen skal ha et skoleforberedende fokus, eller ha fokus på å være barnas egen arena for lek og utfoldelse. Meld. St. 19 (2015–2016) - *Tid for lek og læring – Bedre innhold i barnehagen* sier at det her skal være plass til begge deler i barnehagen – både barnas egen lek, og medbestemmelse i sin egen hverdag, og samtidig fokus på læring i leken, og overgangen til skole (Kunnskapsdepartementet 2015, s 61).

3.2.2 Kvalitetskravet

Når Bergen kommune laget en kvalitetsutviklingsplan for barnehagene, var dette i tråd med føringer fra sentralt hold. Frem til den første rammeplanen for barnehagen kom i 1996, kunne den enkelte barnehage selv bestemme innholdet og arbeidsmetodene. Fremover mot 2009 var målsetningen først og fremst å skaffe nok barnehageplasser. At kvaliteten i barnehagene etterhvert fikk så stort fokus, og kom på dagsorden, hang sannsynligvis sammen med at barnehagene i 2005 ble flyttet fra Barne – og familiedepartementet, til Kunnskapsdepartementet.

«Kvalitet er helheten av egenskaper en barnehage har, som vedrører barnehagens evne til å tilfredsstille barnas, foreldres og samfunnets uttalte og underforståtte behov» (NOU 2012:1, s 56)

Selv om definisjonen av kvalitet i barnehagen varierer, er det enighet om at visse faktorer er sentrale når det gjelder å sikre kvalitet i barnehagen. European Commission oppsummerer disse slik i NOU 2012:1 *Til barnas beste*: god opplæring av personalet, gode arbeidsforhold, og støtten personalet får, inkluderende arbeidsliv, respekt for annerledeshet og ulike personligheter, forutsetninger som barnegruppens størrelse, antall barn per voksen, engasjement og involvering fra foreldre og samfunnet for øvrig, samt nødvendig oppfølging fra myndigheter i forhold til at både gode strukturer og kvaliteter er på plass (NOU 2012:1, s 56).

I Kvalitetsutviklingsplanen til Bergen kommune blir kvalitetsbegrepet hentet fra Sheridan og Samuelssons tanker rundt hva som skaper kvalitet i de skandinaviske barnehagene:

«Pedagogisk kvalitet finnes ikke i seg selv, men skapes og utvikles i møtet mellom pedagoger og barn, og mellom barn og omgivelser. Det pedagogiske perspektivet bygges av verdier, kunnskaper og forestillinger om hvordan barnehagens arbeid skal gjennomføres i praksis, samt pedagogens, barnas og foreldrenes subjektive opplevelse av hva som er høy kvalitet» (Sammen for kvalitet – barnehage 2013, s 7).

Her sier man altså at den pedagogiske kvaliteten i barnehagen i seg selv verken kan sees eller måles, kun indirekte gjennom subjektive oppfatninger og opplevelser fra de ulike aktørene.

3.2.3 Fra mangfold til standardisering

Oecd hevder i sin rapport *Quality matters in early childhood education and care*, at Norge har en del å hente på å forbedre barnehagenes innhold og metoder. OECD skriver i rapporten at Rammeplanen har barns utvikling og lek i fokus, i tillegg til at barnas egen medvirkning, foreldrenes meninger og grad av innflytelse, og det å ha toleranse og gjensidig respekt for forskjeller i fokus. Dette, sier OECD rapporten, er veldig bra, men i tillegg kan innhold og metoder forbedres gjennom å kartlegge barnas behov ved å komplementere Rammeplanen med for eksempel refleksjonsspørsmål, øke fokuset på blant annet helse og velvære, og styrke personalets kommunikasjonsferdigheter, for på den måten å styrke kvaliteten på innhold og metoder, og bedre få implementert disse, og bedre kunne legge til rette for at barna får en best mulig utvikling så tidlig som mulig (Taguma, Litjens & Makowiecki, 2013, s 8). Ut i fra det OECD her sier, så vil dette kunne kreve at mye av barnehagens innhold standardiseres, slik at alle barna har likest mulig forutsetninger for en best mulig utvikling, uavhengig av hvilken barnehage de går i.

3.3 Bergen kommunes kvalitetsutviklingsplan

Kvalitetsutviklingsplan for barnehagene i Bergen 2013 – 2016 "Sammen for kvalitet – Barnehage" kom våren 2013, og etter hvert ble den forlenget til å gjelde frem til høsten 2017. Grunnen til det var at det var forventet ny rammeplan for barnehagene i 2017. I planen er hovedtrekkene endrede og økte krav til kompetanse og utdanning og å sette barnehagens

satsningsområder i sammenheng med skolens satsningsområder. Med planen ønsket kommunen å gi et tydelig styringssignal. Konkrete tiltak i planen for å oppnå en kvalitetsutvikling i barnehagene, var blant annet økt fokus på pedagogisk ledelse gjennom et ledeutviklingsprosjekt. I tillegg kom felles maler for barnehagenes årsplaner, kompetansekartlegging hos de ansatte, og kvalitetsoppfølging i barnehagene som skulle være basert på rammeplanens krav. I denne kvalitetsoppfølgingen var dialogmøter, hvor fagavdelingen skulle møte lederteamet i hver kommunale barnehage, måten dette skulle gjennomføres på.

«Kvalitetsoppfølgingen tar utgangspunkt i Rammeplanen for barnehagens innhold og oppgaver, og de valgte områder for oppfølging er språk som basiskompetanse og pedagogisk relasjonskompetanse. Det er utarbeidet standarder som indikerer ønsket kvalitet på områdene» (Sammen for kvalitet – barnehage 2013-2016).

Etter hvert kom matematikk til som et ekstra område for oppfølging. Per mai 2018 har alle de kommunale barnehagene hatt tre dialogmøter siden dette startet opp.

3.4 Dialogmøter og vurderingskonklusjon

Etter dialogmøtet skrives det en vurderingskonklusjon, som er en oppsummering av hvor barnehagen kvalitetsmessig på områdene som vektlegges, og hva som skal være *områder til utvikling*, heretter kalt forbedringsområder. I konklusjonen beskrives det hva barnehagen, i samråd med fagoppfølgerne, tenker er realistiske tiltak for å arbeide videre med kvalitetsutvikling av forbedringsområdene. Vurderingskonklusjonen kan kalles en oppsummering av hvor barnehagen står kvalitetsmessig her og nå, og hvilke tiltak barnehagen må gjøre for å utvikle kvaliteten i forhold til forbedringsområdene.

Hva gjøres i barnehagene i etterkant av dialogmøtene? Hvordan involveres de ansatte utenfor lederteamet i forbedringstiltakene? Jeg vet ikke så mye om hvordan lederteamet involverer de ansatte utenfor lederteamet i forbedringstiltakene, og heller ikke hvordan fagavdelingen følger opp den enkelte barnehage etter dialogmøtene, utenom mine egne yrkeserfaringer som pedagogisk leder.

Det er nærliggende å tenke at Bergen kommune har brukt store ressurser på å gjennomføre dialogmøtene i barnehagene. De ansatte i Fagavdeling barnehage og skole skal før hver kvalitetsoppfølging på forhånd sette seg grundig inn i hver enkelt barnehages planverk og resultater fra bruker-undersøkelse, og så reise rundt i de 73 kommunale barnehagene i Bergen for å ha dialogmøtene. Lederteamet i barnehagene, som består av styrer og pedagogiske ledere, skal også bruke tid på å forberede disse møtene. Formålet med alt dette er at kvaliteten i hver enkelt barnehage skal utvikles til det bedre. I selve Kvalitetsutviklingsplanen står det at barnehagene rapporterer om stor læringseffekt av dialogmøtene (Sammen for kvalitet – barnehage, 2013, s 21), men noe mer konkret i forhold til hvorvidt ansatte, (og barn og foreldre) i barnehagene opplever at dialogmøtene har ført til økt kvalitet i barnehagetilbudet har jeg ikke funnet. Derfor kan det være relevant å finne ut om tiltakene barnehagene selv har satt opp, blir gjennomført, og om personalet i barnehagene opplever at dialogmøtene har hatt betydning for arbeidet de gjør. Det kan også være interessant å undersøke hva Bergen kommune gjør for å hjelpe barnehagens lederteam med iverksettingen av forbedringstiltakene.

4. Status og forskning

4.1 Innledning

Deler av dette kapitlet er hentet fra mine eksamensoppgaver i kurs ME6-500 Forskningsstrategiar og metode høsten 2016, som var forberedende arbeid til metodedelen i masteroppgave i organisasjon og ledelse, og kurs OR6-502 Styring, omstilling og leiing i offentlege organisasjoner våren 2017, som var forberedende arbeid til teoridelen i masteroppgave i organisasjon og ledelse. Dette gjelder s 19-22, s 24-26

Barnehagene har tradisjonelt sett vært lite «sett» i resten av samfunnet, og har av den grunn tidligere heller ikke vært særlig mye forsket på. Etter hvert som man har kunnet se og forstå at det som skjer tidlig i barndommen, også vil påvirke hvordan den videre utviklingen hos barna blir, har dette endret seg, og både internasjonalt og her i Norge, pågår det nå flere forskningsprosjekter i barnehagene, for å se hvordan kvaliteten er, både i forhold til omsorg, innhold og samspillet mellom barna og personalet. I Norge har det nå pågått, og pågår fortsatt et stort forskningsprosjekt – GoBaN (Gode barnehager for barn i Norge), og dette er et av de største prosjektene av denne typen noensinne, hvor man følger 1200 barn i 90 ulike barnehager i Norge (Kunnskapsdepartementet 2015, s 13).

4.2 Status – ulike former for kvalitetsvurdering

4.2.1 Hva gjør de forskjellige kommunene?

Det finnes flere kommuner som har kvalitetsutviklingsplaner som er felles for barnehagene i kommunen, for eksempel Alta kommune som har presentert sin kvalitetsutviklingsplan ” *Sammen om det viktigste* ” som gjelder 2016 – 2020, og Kongsberg kommune som har sin *Kvalitetsutviklingsplan for Kongsberg kommune 2015-2025*. Begge legger vekt på flere områder barnehagene skal utvikle felles praksis på. Det er allikevel gjennomgående at alt som

er satsningsområder for kvalitetsutvikling skal skje internt i barnehagene, det står lite om systematisk oppfølging i hver enkelt barnehage fra barnehageeier, slik det gjør i Bergen kommune sin kvalitetsutviklingsplan:

«Målet med kvalitetsoppfølgingen er å bidra til å gjøre barnehagene bedre i stand til å vurdere egen kvalitet og til å iverksette tiltak for kvalitetsutvikling. Systemet gir også barnehageeier informasjon om barnehagens tilbud er i tråd med nasjonale og lokale føringer for kvalitet» (Sammen for kvalitet – Barnehage 2013, s 21).

Bergen kommune har hatt dialogmøter med skolene en del år lenger enn i barnehagene, og skolenes vurderingskonklusjoner kan leses på skolenes hjemmesider. Ingen av barnehagenes vurderingskonklusjoner ligger på hjemmesidene – de er ikke offentlig tilgjengelig. Jeg har, muntlig, fått vite at det ikke er noen spesiell grunn til dette, det har ikke vært et tema i det hele tatt. Tradisjonelt sett har ikke barnehagene vært særlig vant med å bli fulgt tett opp i forhold til hvordan de utvikler seg og fremstår rent kvalitetsmessig, men etter at barnehagen ble flyttet til Kunnskapsdepartementet i 2005, har fokuset på innhold og læring vært økende, og barnehagen blir etter hvert sett på som en del av det helhetlige utdanningsløpet.

4.2.2 Tilsyn

Regulation inside Government, og Lokal og regional styring

Regulation inside Government, som første gang kom ut i 1999, diskuteres det på hvilken måte det offentlige – forvaltningen – styrer og regulerer seg selv, i Storbritannia. Den er basert mye på intervjuer med både de som overvåker og har tilsyn med forskjellige offentlige tjenester, kalt ”regulatorer” (Hood, Scott, James, Jones & Travers 1999, s 7), og de som blir utsatt for denne overvåkingen og tilsynet, kalt ”de regulerte” (Hood m.fl. 1999, s 21).

Denne boken ser på hvordan Storbritannia har gått fra å være en offentlig – byråkratisk stat, til å bli en styrende og regulerende stat. Ordet «regulation» blir omtalt som et upresist, men mye brukt ord:

”broadly denoting the use of public authority (often in the hand of specialized agencies) to set and apply rules and standards” (Hood m.fl 1999 s 4)

I Norge kan vi si at utviklingen fra en byråkratisk til en regulerende og styrende stat i hovedtrekk har vært ganske lik som i Storbritannia: Kommunene i Norge fikk fra 1986 rammeoverføringer til hver sektor, i stedet for øremerkede midler. Tanken med det var at pengebruken i kommunene skulle gå ned, og at man skulle bort fra detaljstyring, og heller bruke målstyring. (Bukve 2012 s 26). Den nye kommuneloven, gjeldende fra 1993, skulle gi kommunene større frihet til å velge hvilke virkemidler de ville ta i bruk for å nå sine (lovpålagte) mål.

Både i Storbritannia og Norge var det New Public Management som var idealet fra starten/midten av 1980 tallet – offentlig sektor skulle i størst mulig grad være inspirert av privat sektor, og bruke markedskreftene for å ”få mest mulig for pengene”. Etter hvert som målstyring har blitt den foretrukne metoden i offentlig sektor (i stedet for regelstyring), har metodene for å kontrollere de som utfører tjenester forskjellige sektorene også måttet endre seg. I Norge har det (særlig siden 2000) blitt brukt stadig mer ressurser på tilsyn og rapportering i forholdet mellom stat og kommunene, som f.eks KOSTRA i 2001, i tillegg til dialog og konsultasjonsordninger (Bukve 2012 s 27).

En konsekvens av det å bruke målstyring som styringsform, er at de som styrer er avhengig av tilbakemeldinger for å se at målene blir nådd, og for om nødvendig kunne endre kurs underveis. Dette betyr da at noe/noen må sørge for å skaffe disse tilbakemeldingene – og hvordan gjøres dette? I forhold til de kommunale barnehagene, så er det Fagavdelingen som blir de som skal følge opp barnehagene, sammen med områdelederen, og se til at de oppnår gode resultater, for eksempel på brukerundersøkelsen, at sykefraværet ikke blir for høyt, at økonomistyringen er under god kontroll. I Bergen kommune blir Balansert målstyring (BMS) brukt som et redskap hvor styrere i barnehagene rapporterer tilbake til kommunen om den til enhver tid gjeldende tilstand når det gjelder økonomi, sykefravær og hvordan det arbeides med avtalte målsetninger f.eks i forhold til kvalitetsutvikling (Sammen for kvalitet – barnehage 2013-2016 s 22).

Hood m.fl beskriver hvordan det at alle offentlige sektorer skal følges opp er blitt en slags egen virksomhet i det offentlige (Hood m.fl. 1999 s 21), fordi så mange aktører – *regulatorer* er involvert i det å ha tilsyn med de forskjellige sektorene, og de bruker forskjellige metoder for å få de som arbeider i sektorene – de regulerte, til å gjennomføre oppgavene på en tilfredsstillende måte.

Regulation inside government beskriver videre at de som styrer og er *regulatorer* har roller som: *retningsgivere*, dvs å sette standard, *informasjonshentere*, dvs å innhente informasjon gjennom inspeksjoner, revisjoner også videre, og *igangsettere*, dvs få tjenesteyterne til å gjennomføre i henhold til gjeldende standard (Hood m.fl. 1999, s 45-46).

Alt dette gjør Fagavdelingen i forhold til barnehagene, de setter standard, innhenter informasjon gjennom BMS og kvalitetsoppfølging, områdeleder har to årlige samtaler med styrer, og de igangsetter gjennom kvalitetsoppfølgingens vurderingskonklusjon, hvor barnehagene får forbedringsområder som de skal iverksette.

4.2.3 Krav fra myndighetene

Kvalitet og kvalitetsforskjeller i barnehagene i Norge har vært et viktig tema, særlig siden 2009, da Stortinget la frem St. Meld. Nr. 41 (2008-2009) *Kvalitet i barnehagen*. I meldingen ble det påpekt det at nå når alle barn hadde fått rett til barnehageplass, og det hadde forgått en storstilt utbygging av barnehager i hele landet for å sikre nettopp dette, var det tid for å ha fokus på kvalitet – å sikre at alle barn skulle få en høy kvalitet i sitt barnehagetilbud. I meldingen ble det presentert en del kvalitetsindikatorer som skulle vise om de tre hovedmålene, *1. sikre likeverdig og høy kvalitet i alle barnehager, 2. styrke barnehagen som læringsarena, og 3. alle barn skal få delta aktivt i et inkluderende fellesskap*, ble nådd. Disse indikatorene skulle innhentes gjennom for eksempel kartlegging, statistikk og undersøkelser (Kunnskapsdepartementet 2008, s 9).

Bergen kommune la så i 2013 frem sin kvalitetsutviklingsplan for barnehagene, og i planen kommer det frem at den bygger på sentrale føringer, i tillegg til nyere forskning og kommunale vedtak.

4.3 Forskning som er relevant for problemstillingen

4.3.1 Forskning på kvalitet i barnehagen

Historisk sett er barnehagene i Norge en ganske ny institusjon, som har gått fra å være et tilbud for ganske få barn, til å være et tilbud for alle barn mellom 1 og 6 år, i tillegg til at barnehagen nå regnes som en del av utdanningsløpet. Selv om det ikke er obligatorisk å gå i barnehage, går omtrent alle barn mellom 3 og 6 år nå i barnehage i Norge, blant 1 -3 åringene går ca. 80 %. Barnehagen regnes som en svært viktig læringsarena, som er viktig for barnas sosiale utvikling, språkutvikling, dannelse, og ikke minst, svært viktig for utviklingen til utsatte barn som av ulike grunner står i fare for å utvikle sosiale vansker, læringsvansker og utenfor skap. Det finnes ikke veldig mye ferdig konkludert forskning på hvordan kvalitetsforskjeller slår ut på barns utvikling, men det pågår mange langsiktige studier og undersøkelser. Blant annet har det vært en langsiktig studie i Australia hvor man ser at når personale gir høy grad av kvalitet i omsorg til barn mellom to og tre år, scorer barnet høyere på ordforråd, lesing, matematiske evner, og har færre utfordringer i forhold til å tilpasse seg og uttrykke seg. Effekten viste seg fremdeles i seks til syvårsalder (Gialamas, Mittinty, Sawyer, Zubrick & Lynch 2013, s 977) Det har også de siste årene blitt forsket på barnehager i Norge, spesielt i forhold til de aller minste barna, og denne forskningen påpeker at kvaliteten i omsorgen, og kvaliteten i tilknytningen de minste barna får til personalet, er svært viktig og avgjørende for om barnet har utbytte av barnehagetilbudet, men at dette må forskes mer på (Klette, Drugli & Aandahl, 2016, s 387).

I 2014 kom rapporten *Forskningskortlægning og forskervurdering af skandinavisk forskning i året 2012 i institutioner for de 0 – 6 årige*. I denne rapporten tas det utgangspunkt i 67 studier/publikasjoner om barnehager fra Norge, Danmark og Sverige som undersøker 1. de yngste barna, 2. språkutvikling, 3. dagtilbudets strukturelle og fysiske rammer som læringsmiljø, 4. utvikling av dagtilbud og 5. dagtilbudets betydning. I rapporten viser de til, at fra de startet å kartlegge og undersøke forskning på det skandinaviske dagtilbudet for 0 – 6 åringene, har forskning som belyser *innholdet* i dagtilbudet økt mye, fra 25 % i 2006, til 63 % i 2012, mens forskning som belyser *vurdering, evaluering, kvalitetssikring og – utvikling* har gått fra 44 % i 2006 til 16 % i 2012 (Nielsen m.fl 2014 s 104). Rapporten viser også til at dagtilbudenes samfunnsmessige betingelser i stadig større grad får oppmerksomhet, noe

forfatterne av rapporten ser som et positiv uttrykk for utvidet forskerinteresse (Nielsen m.fl 2014 s 107).

Gulbrandsen og Eliassen sier i rapporten *Kvalitet i barnehager – Rapport fra en undersøkelse av strukturell kvalitet høsten 2012*, hvor det er strukturkvaliteten som er i fokus, men det:

”vil i den forbindelse mer dreie seg om å kartlegge nødvendige forutsetninger for kvalitet enn å måle kvaliteten som sådan” (Gulbrandsen og Eliassen 2012 s 16).

I denne rapporten nevnes barnehageeier som en viktig aktør, og det er styrer som gir informasjon ut fra barnehagen, til barnehageeier. I rapporten påpekes det også at tilsyn fra kommunen på landsbasis har gått ned, men at tilbud om opplæringstiltak for de ansatte har økt (Gulbrandsen og Eliassen 2012). Bergen kommune startet sitt kvalitetsutviklingsprosjekt i 2013, etter at denne rapporten ble publisert.

«Gode barnehager for barn i Norge (GoBan)» har fulgt/følger 1200 barn i fire år, fra de er 2 til de er 6 år. De første resultatene fra dette prosjektet har begynt å bli publisert. Et av dem viser at barns kognitive utvikling i treårsalder ikke hang sammen med barnehagens kvalitet (Eliassen, Zachrisson og Melhuish 2018, s 97), et annet resultat var at lokalene til de yngste ikke tilfredsstilte ITERS-S (en skala brukt for å måle miljøet rundt de yngste barna) sine krav i forhold til hygiene, sikkerhet og tilgang på lekemateriell (Bjørnstad og Os 2018, s 111). Et tredje studie publisert ut i fra GoBaN sitt forskningsprosjekt viser til at det er indikasjoner på at det er en sammenheng mellom et barnehagetilbud av høy kvalitet, og barns språkutvikling, men sier samtidig at her trengs det mer forskning (Hansen og Alvestad 2018, s 128). Dette tredje studiet kan muligens vise litt av det samme som det australske langtidsstudiet nevnt i første avsnitt i 4.3.1

4.3.2 Kvalitetsvurdering i skolen

Lone Lønne Christiansen beskriver i sin artikkel *Ekstern skolevurdering – for kvalitetsutvikling* hvordan skolen selv, eller skoleeier, gjennomfører en analyse av sitt utviklingsbehov på et område. Deretter blir en ekstern vurdering gjennomført av lærere, rektorer og skoleadministratorer fra andre kommuner. Skolen vil bli tildelt to eksterne personer som skal stå for vurderingen, og disse to skal utvikle et forarbeid til skolen, for å

vise skolen hvordan de trinn for trinn skal arbeide for å oppnå bedre kvalitet, og få alle i personalet til å være med på dette arbeidet (Lønne Christiansen 2012, s 70). Dette er en metodikk og et utviklet verktøy for å gi skole og skoleeier konkrete tilbakemeldinger, og hjelp til å utvikle de områdene hvor det er behov for å øke kvaliteten. Vurderingene og tilbakemeldingene blir gitt av kolleger på samme nivå, men fra andre kommuner. Artikkelforfatteren hevder at erfaringen er at denne metoden hjelper både skoleeier og skolene videre i arbeidet med kvalitetsutvikling (Lønne Christiansen 2012, s 75).

4.3.3 Kvalitetsvurdering i andre omsorgssektorer

Artikkelen «*A retrospective review of how nonconformities are expressed and finalized in external inspections of health-care facilities*» beskriver hvordan eksterne undersøkelser blir mye brukt for å forbedre kvaliteten i forhold til helseforetak. I denne undersøkelsen så de både på sykehusene, som staten har ansvar for, og kommunale helseinstitusjoner. Utstrakt bruk av eksterne undersøkelser og kontroll blir mye brukt i helseforetakene fordi det finnes en generell oppfatning av at dette vil bidra til økt kvalitet. At de påvirker organisasjonene ser ut til å stemme, men hvordan de påvirker blir i liten grad forstått, og hvorvidt kvaliteten øker er usikkert (Hovlid, Høifødt, Smedbråten & Braut 2015, s 2). Hvordan påvirker dialogmøtene barnehagene? Fører kvalitetsoppfølgingen og dialogmøtene faktisk til økt kvalitet i barnehagen? Det finnes ingen rapporter eller forskning som sier noe om at kvaliteten i barnehagene har økt etter at kommunen startet med kvalitetsoppfølging, det fremstår mer som en oppfatning om at den øker gjennom dette.

Artikkelen peker på at måten prosessen blir gjennomført på, måten avvik og mangler blir behandlet på av de som kommer utenfra og ser på organisasjonen, vil påvirke organisasjonens endringsprosesser. Det blir i artikkelen også påpekt at ved de kommunale helseforetak var det en tendens til at det eksterne kontrollerende organet fulgte opp og avsluttet undersøkelsen av mangler og avvik, kun ved å få skriftlig dokumentasjon på at det var foretatt strukturelle endringer, uten å følge opp om selve prosessen faktisk ble endret. På sykehusene (som er statseid) var det mer dominerende funnet at det eksterne kontrollorganet ikke avsluttet undersøkelsen før sykehuset kunne vise til at både struktur- og prosessendringer var forbedret (Hovlid m.fl 2015, s 7).

Barnehagene blir fulgt opp av kommunen, kan det også her være slik at det følges mer opp ved hjelp av skriftlig dokumentasjon, uten at de som følger opp ser hvorvidt struktur -og prosessekvaliteten faktisk har økt?

5. Teoretisk forståelsesramme

5.1 Innledning

Deler av dette kapitlet er hentet fra mine eksamensoppgaver i kurs ME6-500 Forskningsstrategiar og metode høsten 2016, som var forberedende arbeid til metodedelen i masteroppgave i organisasjon og ledelse, og kurs OR6-502 Styring, omstilling og leing i offentlege organisasjoner våren 2017, som var forberedende arbeid til teoridelen i masteroppgave i organisasjon og ledelse. Dette gjelder s 27-35, noe omskrevet, og s 38 – 39.

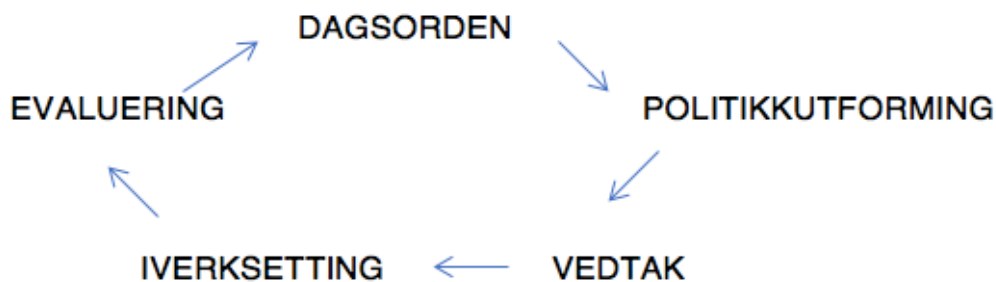
I dette prosjektet er det hvordan forbedringstiltak blir gjennomført i barnehagene som er i fokus, personalets opplevelse av dette, og også hvordan kvalitet arbeides med i barnehagene. Teoriene jeg har valgt ut, omhandler derfor i stor grad iverksetting, men også hvordan dette med kvalitetsutvikling i barnehagene har blitt et fokusområde for Bergen kommune. Hvor tette eller løse er forbindelsene/koblingene mellom de som bestemmer og de som skal utføre det som er bestemt? Og hvordan måles kvaliteten i omsorg?

5.2 Syklus og ramme rundt politiske vedtak

Howlett, Ramesh og Perls politikksyklus-rammeverk modell kan være med på å skape en bakgrunnsforståelse for hvordan kvalitetsutviklingsplanen til Bergen kommune ble formet, ulike agendaer, prosesser rundt beslutninger og så videre. Ut i fra problemstillingen vil det være mest fokus på *iverksettingsstadiet* og *evalueringsstadiet*.

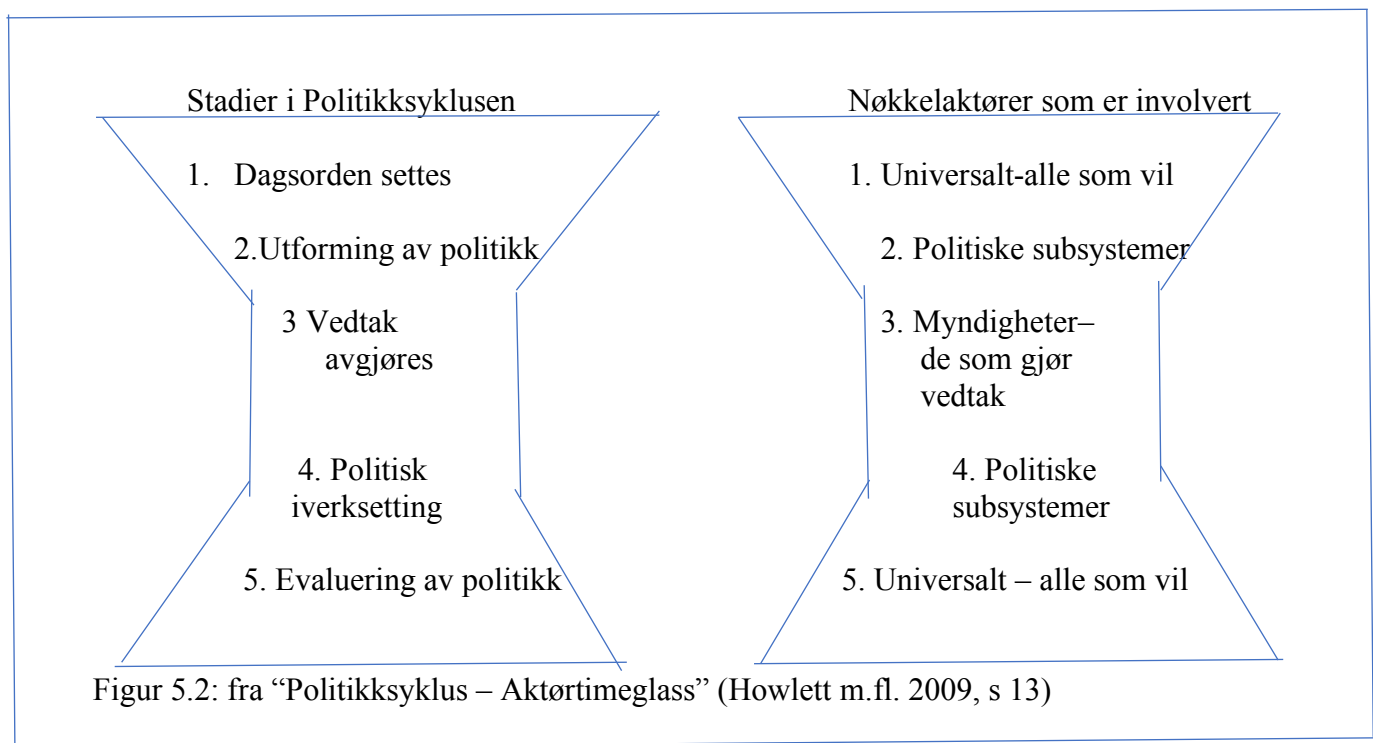
Howlett, Ramesh og Perl har laget en modell som viser hvordan politiske prosesser kan deles opp i fem stadier som går sirkulært – men ikke alltid i en bestemt rekkefølge. *Dagsorden*: hvordan styresmaktene oppdager og blir opptatt av problemer som de ønsker å finne løsninger på, som for eksempel hvordan kvaliteten i barnehagene kan bli bedre. *Politikkutforming*: hvordan politiske valg internt blir fremstilt av styresmaktene. *Vedtak*: hvordan styresmaktene velger en bestemt løsning på problemet. *Iverksetting*: hvordan styresmaktene iverksetter denne løsningen, og *evaluering*: hvordan både stat og samfunn observerer resultatet av

iverksatt politikk, som igjen kan føre til ny dagsorden, utforming osv. (Howlett, Ramesh og Perl 2009, s 12)



Figur 5.1: De fem stadiene i politikksyklusen (Howlett m.fl. 2009, s 12)

I modellen nedenfor beskrives både stadiene og også alle aktører som vil og/eller kan være involvert i de ulike stadiene til enhver tid:



Modellen beskriver hvordan det å sette dagsorden er noe universalt, noe alle politisk involverte kan være med på, som for eksempel ulike interesseorganisasjoner, fagmiljøer, media osv. På det neste stadiet, i utformingen, vil det være færre aktører. Da er det et politisk subsystem – med fagpersoner, som er med og utformer, slik som Fagavdeling for barnehage og skole i Bergen gjør med utvikling av en kvalitetsutviklingsplan for barnehagene i Bergen. På det neste stadiet, når beslutninger tas, er det enda færre aktører – beslutningstakerne kan være for eksempel folkevalgte politikere, dommere og byråkrater. På det neste stadiet starter

iverksettingen, og da øker antallet aktører igjen. Her blir fagpersoner og alle barnehageansatte involvert, både som iverksettere av ønsket barnehagepraksis, og når barnehagens lederteam har dialogmøter med Fagavdelingen. Når stadiet for evaluering kommer blir det igjen universelt, og alle politisk involverte kan være med på dette (Howlett m.fl. 2009). Samtidig er denne modellen kun til hjelp i forhold til det overordnede perspektivet, oppdelingen er relativt ”kunstig”, i virkeligheten skjer som oftest flere ting samtidig, og de ulike aktørene har gjerne mange roller. Allikevel er modellen for meg en hjelp i forhold til å rydde, og å skape en oversikt i forhold til hva som skjer i de ulike deler av en politisk prosess – hvorfor er fokuset på akkurat kvalitetsutvikling i barnehagene blitt så aktuelt de siste årene? Hvem definerer hva som er god kvalitet i en barnehage?

5.3 Iverksetting av offentlig politikk – ovenfra – og –ned / nedenfra – og – opp

Hva er iverksetting? Hvis vi ser på timeglassmodellen til Howlett, Ramesh og Perl (figur 2 over), så ser vi i figuren til venstre (stadiene) at vedtak, står som punkt nr 3 i figuren, og iverksetting, står som nr 4. I figuren til høyre (involverte) ser vi at de som gjør vedtak (nr 3) er de til enhver tid folkevalgte politikere, og at de som iverksetter (nr 4), er fagpersoner i forvaltningen og administrasjonen. Samtidig vil det være problematisk å si at vedtak er rent politisk og at iverksetting er rent administrativt. Når det gjelder barnehagepolitikk, er det flere som kan ha mange «hatter» på, både i forhold til innholdet, i forhold til økonomiske rammer og i forhold til verdier. I iverksettingsfasen vil det være mange aktører som forsøker både å utfordre, og å påvirke, også politikere, og selve iverksettingen må jo kunne spores tilbake til det opprinnelige politiske vedtaket som er grunnlaget for den – for å kunne forsvares.

”Det er de ulike bindingene som ligger på de politiske aktørene i de to fasene, som rettfærdiggjør å tale om to faser i den politiske prosessen” (Offerdal 2014 s 261)

I forhold til det å iverksette politikk, så er kommunene ansvarlig for å utføre lovpålagte oppgaver staten har bestemt – og inne i disse oppgavene ligger også overordnede politiske føringer for de forskjellige sektorene.

Kommunene er i stadig større grad mer å anse som iverksettingsorganer for velferdsstaten – i stedet for at kommunen har ansvar for egne oppgaver og staten for sine oppgaver (Offerdal 2014 s 258-259), men det kan være stor avstand fra statsapparatet – hvor politiske vedtak besluttes – til kommunene hvor disse vedtakene skal iverksettes. Kommunepolitikere selv gjør lokale, politiske vedtak, (som oftest en videreføring av de statlige). Samtidig har folkevalgte lokalpolitikere som er ansvarlig for å iverksette statlig politikk, egne politiske saker på agendaen – og det kan være konfliktfylt når statlige pålegg og lokale interesser kanskje ikke sammenfaller. Flere av de store kommunene har etter hvert fått et svært stort og profesjonalsert administrativt apparat, som skal gjennomføre iverksettingen. Alle disse faktorene vil være med å påvirke prosessen fra et politisk vedtak til den faktiske iverksettingen av dette vedtaket. I Fagavdelingen for barnehage og skole arbeider det for eksempel flere som har sin faglige bakgrunn fra barnehage og skole, og dette vil sannsynligvis påvirke hvordan de følger opp disse institusjonene, dette gjelder sannsynligvis også for områdelederne.

Dette vil si at når vi ser på iverksetting, må vi se hva beslutningstakere sentralt gjør, både politisk og administrativt, og hvordan iverksetterne lokalt blir påvirket og handler, ut i fra det de ser på som begrensninger og lokale politiske prosesser. (Offerdal 2014, s 260)

I ovenfra-og-ned-tilnærmingen, blant annet beskrevet av Sabatier og Mazmanian, vil man se på et politisk vedtak som vellykket hvis det som er blitt utformet sentralt, blir gjennomført lokalt, altså at iverksettingen er likest mulig det sentrale vedtaket for eksempel i forhold til standard, kostnad evt tidsfrister osv. Tanken bak tilnærmingen er å gi et verktøy for hvordan politikk skal få best mulig forutsetning for å bli gjennomført (Hill & Hupe 2009, s 51). Ut i fra denne tilnærmingen, skal de som arbeider i forvaltningen, og arbeider administrativt ikke være med å påvirke politisk – deres jobb er å utføre oppgaver pålagt dem av politikerne. Dette kan være utfordrende av flere årsaker, mål kan være både mange og ofte uklare, de som skal sette i gang og lede iverksettingen har liten autoritet, og iverksettene kan protestere, og hele iverksettingen blir kan bli lite effektiv lokalt (Offerdal 2014, s 263).

Klare mål i seg selv er ikke alltid nødvendigvis positivt – fordi det lokalt kan føre til protester, og dermed liten mulighet for iverksetting. Ofte kan det være hensiktsmessig at målene er litt uklare, fordi det da kan være lettere å tilpasse dem til lokale forhold, og dermed blir iverksettingen mer effektiv. Samtidig er det jo viktig at man ser igjen det opprinnelige vedtaket i selve iverksettingen, så det må ikke være for utydelig hva målet er.

Handlingsrommet til iverksetterne i forvaltningen er ofte ganske stort, regler må tolkes og

tilpasses den virkeligheten den som arbeider med dette befinner seg i – og dette kan i seg selv være lite effektivt – uten at det nødvendigvis er motstand mot vedtak som er problemet (Offerdal 2014, s 261). Kritikken mot denne tilnærmingen er at for det første tas det ikke hensyn til forhistorien til politiske prosesser og vedtak, og vedifull informasjon til de som skal iverksette blir borte. For det andre blir iverksettingen ansett som en administrativ prosess, hvor de politiske sidene enten blir oversett, eller man forsøker å fjerne dem, og for det tredje blir lovgiverne/myndighetene sett på som hoveraktørene, mens de som iverksetter enten følger ordre bokstavelig, eller de bruker så stor diskresjon at det er umulig å kontrollere hva som faktisk blir gjort (Matland 1995, s 147)

I nedefra-og-opp-tilnærmingen, som ble utviklet av bl.a Hjern, Porter og Hull, tenkes det, i motsetning til ovenfra-og-ned-tilnærmingen, at hvor vellykket iverksettingen er, avhenger av

”... i hvilken utstrekning og hvordan en iverksettingsprosess bidro til å løse et samfunnsproblem”(Offerdal 2014 s. 227).

I denne tilnærmingen er det også slik at iverksetterne ikke er forhåndsdefinert, altså vil det kunne være både organisasjoner og enkeltpersoner som er iverksettere, og som selv finner vedtak som de synes er nyttige og dermed går i gang med å iverksette. Tankegangen her er svært forskjellig fra ovenfra-og-ned-tankegangen – her er det aktørenes egne handlinger som kan sørge for at politiske intensjoner blir virkeliggjort.

Michael Lipsky kalte de som er i ”førstelinje-tjenesten” og som er de reelle iverksetterne og utøver det som er politisk vedtatt, for *bakkebyråkratene*. For mange som har studert iverksetting, er Lipskys innflytelse merkbar, og han blir av Hill og Hupe presentert som en av grunnleggerne av (bottom-up)– nedefra-og-opp-tilnærmingen. Lipsky hevder at bakkebyråkratenes avgjørelser, etablering av rutiner og hvilke verktøy de bruker for både å forholde seg til, og takle utfordringer og press – alt dette blir den reelle iverksettingen av de politiske vedtakene. I denne prosessen blir ikke idealene bakkebyråkratene selv gjerne hadde da de startet i jobben, til virkelighet – i stedet oppstår praksiser for å kunne takle presset, og bakkebyråkratene tilpasser arbeidet slik at forventninger til hva de faktisk kan utføre blir lavere både hos dem selv, og de som mottar tjenestene de utfører (Hill & Hupe 2009 s 53). For Lipsky er bakkebyråkratene idealister som utfører arbeidet sitt under stort press – de må ta avgjørelser – ofte med bakgrunn i knappe ressurser og lite tid. I tillegg kan både jobbsituasjon og resultatene være uforutsigbare.

En kritikk mot denne tilnærmingen er at i et demokrati bør det ikke være slik at det de folkevalgte har vedtatt, ikke blir utført slik det er tenkt fordi de som skal gjennomføre det har andre agendaer, og kanskje har et helt annet syn (Matland 1995, s 149)

Når man skal avgjøre hvor vellykket iverksettingen har vært, skal det da fokuseres på hvor tro man har vært mot det originale vedtaket, eller er det konsekvensene iverksettingen har ført til som avgjør hvor vellykket iverksettingen har vært? Det er her ovenfra – og –ned og nedenfra – og – opp perspektivene står i sterk motsetning til hverandre. Hvis helt spesifikke utfall direkte kan knyttes til vedtak, da er det fra et ovenfra – og - ned – perspektiv en vellykket iverksetting. Nedenfra – og –opp derimot, har et mye mer utvidet syn på hva som er effektiv og god iverksetting, som for eksempel at et vedtatt program kan vise til positive effekter (Matland 1995, s 152)

5.4 Tvedydighet – konflikt modellen i politisk iverksetting

Richard E. Matland hevder at det er et stort problem at det ikke spesifiseres hva som er vellykket iverksetting. Er det de som lager vedtaket som skal definere hvor vellykket iverksettingen har vært, eller de som faktisk utfører iverksettingen? Dette vil avhenge av hvor klare eller uklare målene er, er det tydelige og klare mål, bør de som har vedtatt dette også være de som avgjør om iverksettingen er vellykket eller ikke. Er målene derimot uklare og vage, er iverksettingen mer komplisert og vil bli påvirket av normer og verdier generelt (Matland 1995, s155).

Matland mener at de to perspektivene studerer ulike typer av iverksetting av politiske vedtak – og han presentere derfor en egen alternativ modell med fire iverksettingsperspektiver, og denne modellen kaller han *The ambiguity/conflict model* –tvedydighet/konflikt modellen. De fire iverksettingsperspektivene er basert på nivået av tvedydighet og konflikt i de politiske vedtak som skal iverksettes.

Politisk konflikt er av betydning når man skal se på hvordan iverksettingsprosessen blir beskrevet. I en rasjonell modell går man ut i fra at det er enighet om målet, og at det som er problematisk er å finne den beste måten å nå målet på – det er ikke konflikt i forhold til målet.

I en byråkratisk modell derimot, eksisterer det ikke noe slikt som et mål alle er enige om, og konflikter er helt nødvendige for å kunne ha en fremdrift. Det er ikke nødvendigvis det å bli enige om et mål, men det å få til forhandlinger og koalisjoner som fører til at ting skjer som er viktig – prosesser vil stanse hvis de ulike aktørene ikke klarer å forhandle seg frem til enighet. Konflikt vil oppstå så lenge flere parter er avhengig av hverandre, noe ikke er kompatibelt, og intensiteten i konflikten vil øke når ulikhetene er store, interessen er stor, og ikke minst når det er noe som oppfattes som svært viktig for flere av partene (Matland 1995, s 156).

I et ovenfra – og – ned perspektiv vil målet være så lite konflikt som mulig, og man kan prøve å manipulere for å få dette til, mens i et nedenfra – og - opp perspektiv vil konflikt være uunngåelig og noe som ikke kan manipuleres. Det vil nok være mulig å manipulere og dempe noen konflikter ved for eksempel å begrense endringene et politisk vedtak vil føre til, eller gjennom å belønne de som skal iverksette, men en del vedtak vil uansett føre til så store endringer at noen vil være uenige, og konflikter vil oppstå uansett (Matland 1995, s 157)

I følge Matland kan politisk tvetydighet hovedsakelig sees fra to sider, tvetydighet i forhold til mål og tvetydighet i forhold til midler. Fra et ovenfra – og – ned perspektiv, tilstreber man at målene skal være klare, og undervurderer at veldig klare mål er noe som vil kunne øke konfliktnivået. Tvetydige mål vil kunne være en måte å dempe konflikt. Rammeplanen for barnehagene gir for eksempel føringer for hva innholdet i barnehagen skal være, men gir samtidig mange muligheter i forhold til hvordan dette kan gjennomføres. Det er for eksempel relativt store forskjeller på hvordan man driver med språkstimulerte arbeid i barnehagene – alt fra kartlegging av hvert enkelt barn, til mest fokus på barn med ekstra behov, til mer generelle språksamlinger. I tillegg kan tvetydighet være en måte å få gjennomført politiske vedtak på, fordi når noe kan sees på som en god sak fra ulike perspektiver, vil flere kunne bli enige om et kompromiss – og dermed enighet om politiske vedtak. Matland henviser til Offerdal, som mener at det kan oppstå lærings – og eksperimenteringsfaser fordi man kanskje mangler både kunnskap og metode for å nå et mål, og da kan iverksettingsfasen være en fase for å teste ut visjoner og tekniske kunnskaper i forhold til å utvikle ny kunnskap (Matland 1995, s 158). Dette kan vi for eksempel se med bl.a. realfagfokuset i barnehagene, hvor noen barnehager får utdelt ekstra utstyr, og blir pilotbarnehager i en realfagssatsing, hvor de forplikter seg til å gjennomføre opplegg, og både beskrive hvordan dette har blitt gjort, og evaluere i etterkant.

I Matlands modell, forsøker han å gå ut over ovenfra – og –ned, og nedenfra – og –opp perspektivene, som ofte beskriver helt forskjellige sider av utfordringene med iverksetting. I

stedet presenterer Matland fire forskjellige utgangspunkt for iverksetting, og hvilke faktorer som vil påvirke de forskjellige typene av iverksetting han mener finnes, i sin tvetydighet-konflikt modell:

Exhibit 1
Ambiguity-Conflict Matrix: Policy Implementation Processes

		CONFLICT	
		Low	High
AMBIGUITY	Low	<p><i>Administrative Implementation</i></p> <p>Resources</p> <p>Example: Smallpox eradication</p>	<p><i>Political Implementation</i></p> <p>Power</p> <p>Example: Busing</p>
	High	<p><i>Experimental Implementation</i></p> <p>Contextual Conditions</p> <p>Example: Headstart</p>	<p><i>Symbolic Implementation</i></p> <p>Coalition Strength</p> <p>Example: Community action agencies</p>

Figur 5.3: Tvetydighet konflikt matrise

Politiske implementeringsprosesser (Matland 1995 s 160)

Hvis både *tvetydighetsnivået* og *konfliktnivået* er *lavt*, får vi en *administrativ iverksetting* – og her vil utfallet være bestemt av de *ressursene* man disponerer – hvis de er tilstrekkelige, vil utfallet bli som forventet. I denne typen av iverksetting går informasjonen ovenfra og ned, alle vet hva som skal gjøres, og det er få motforestillinger blant iverksetterne. Hvis det blir problemer med iverksettingen, er dette på grunn av tekniske problemer. Matlands eksempel med utryddelse av en sykdom som meslinger, er typisk eksempel på dette, et annet eksempel kan være det høye fokuset på hygiene i barnehagene i forbindelse med pandemi – alle er relativt enige om at dette skal gjennomføres, og det henges opp plakater ved alle vasker, og fokuseres og øves med barna.

Hvis *tvetydighetsnivået* er *lavt*, og *konfliktnivået* er *høyt*, får vi en *politisk iverksetting*. Her vil utfallet bestemmes gjennom *makt* (på makronivå). Målet er gjerne svært tydelig, men hvordan det skal iverksettes kan det være stor uenighet om. Hvorvidt iverksettingen blir gjennomført eller ikke avhenger ofte her av hvorvidt de som har gjort et vedtak har tilstrekkelig med makt og klarer å få samlet tilstrekkelig støtte til å sette i gang (Matland 1995, s 163). Et relativt

nylig eksempel her i Norge er den nye fraværsgrensen i videregående opplæring – alle er enige i at målet bør være lavere fravær hos elevene, men det har vært og er stor uenighet i forhold til om innføringen av en maks grense på ti prosent er den riktige måten å gjøre dette på. Dette er nært ovenfra – og - ned perspektivet beskrevet tidligere. Bergen kommune bestemte at alle kommunale barnehager skulle holde på med språkkartlegging av barna (TRAS), og dette var mange barnehageansatte og foreldre svært uenige i. Alle er enige i at det skal arbeides med språk, men kartlegging av språket til barnehagebarn er det svært stor uenighet om.

Hvis *tvetydighetsnivået er høy og konfliktnivået er lavt*, vil utfallet i stor grad være styrt av hvem som er de mest involverte og aktive deltakene. Vi får her en *eksperimentell iverksetting*. Det vil være *kontekstuelle betingelser* som styrer iverksettingen. Her kan det aktså virke svært tilfeldig hva utfallet blir – det blir litt opp til de som skal iverksette, og hva de velger å se på som viktig. Her kan også iverksettingen variere i form og utfall lokalt, og vil være mulig å påvirke i mye større grad enn i en administrativ eller politisk iverksettingsprosess (Matland 1995, s 166). På 1980-tallet startet skolfritidsordning (SFO) opp i norske skoler, og i starten sto kommunene svært fritt i forhold til hvordan dette skulle praktiseres. Fortsatt er det opp til kommunene hvorvidt det skal være kommunalt eller privat, og hvorvidt noe av personalet skal være pedagogisk utdannet eller ikke, og mye er også ofte ovelatt til hver enkelt skole i forhold til hvordan de utformer SFO. Dette er nært nedenfra – og –opp perspektivet beskrevet tidligere. Etter hvert har kravet til innholdskvalitet blitt stadig høyere, men det er fortsatt store forskjeller i kommunene.

Hvis *både tvetydighetsnivået og konfliktnivået er høyt*, får vi en *symbolsk iverksetting*. Her er det koalisjoner lokalt (på mikronivå) som vil styre hvordan iverksettingen blir gjennomført, og hvorvidt koalisjonene blir sterke nok til å kontrollere de midlene de har til rådighet (Matland 1995, s 168). Her kan man se på de forskjellige kommunenes miljøtiltak for eksempel i forhold til restriksjoner på å kjøre dieselbiler, datokjøring og lignende tiltak – her er det lokale koalisjoner og store uenigheter.

Iverksettingsteorier er aktuelle i mitt prosjekt fordi Fagavdelingen får ansvar for å utforme og forme kvalitetsutviklingsplanen, og barnehageansatte skal så iverksette ut i fra hva lederteamet i hver barnehage og Fagavdelingen sammen (i dialogmøtene) kommer frem til er viktig for den enkelte barnehage å ta tak i etter vurderingskonklusjonen med områder til

forbedring. Er perspektivet ovenfra-og-ned eller nedenfra-og-opp, er det høy eller lav tvetydighet, høyt eller lavt konfliktnivå? Hvordan blir dette mottatt av ansatte, hvordan tolkes det, vil de selv kunne finne andre måter å øke kvaliteten på – eller blir de bakkebyråkrater som tilpasser seg rammer, press og uforutsigbarhet?

5.5 Løse koblinger

Karl E. Weick, ser i sin artikkel fra 1976 på utdanningsinstitusjoner og ideen om løst koblede systemer. Han beskriver først det generelle oppfatningen av at en organisasjon gjør det den gjør fordi felles mål oppnås gjennom planer og valgte metoder. Så skal arbeidsinstrukser, prosedyrer, evalueringer og belønningssystemer støtte opp under at målene nås. Weick mener at dette egentlig ganske sjelden skjer i praksis. Deler av det som skjer i en organisasjon kan nok forklares på en rasjonell måte, men mye som skjer kan ikke forklares rasjonelt og klart.

Når Weick bruker begrepet løse koblinger, eller løst koblede systemer, er dette for å beskrive hvordan de forskjellige avdelingene inne i en organisasjon, kan ha mer og mindre til felles, og være tett eller løst koblet sammen, men om det finnes løst koblede systemer kan allikevel organisasjonen, eller deler av den, fungere likevel. I barnehagen kan styrer være lite til stede, og en eller flere avdelinger i barnehagen kan være relativt løst koblet til styrer, men avdelingen kan allikevel kunne drive slik de pleier, barna utvikler seg og trives, kollegene på avdelingen arbeider godt sammen, og foreldrene er fornøyde. Weick viser til skolen, hvor det at rektor er løst koblet med det som skjer mellom lærer og elevene i klasserommet, ikke nødvendigvis betyr at ikke elevene lærer og utvikler seg. Selv om styrer og en avdeling i barnehagen, eller rektor og lærer/elever i klasserommet er i samme organisasjon, er de samtidig også separate enheter, med egne identiteter (Weick 1976, s 2)

March og Olsen ser i tillegg på intensjoner og handling – disse kan også være løst koblet – slik at organisasjonens planer og intensjoner kan ende opp som noe helt annet, uten at ledelse og administrasjon forstår hvorfor dette ikke gikk slik de hadde tenkt. (Weick 1976, s 3). Når Bergen kommune påla alle kommunale barnehager å innføre språkkartleggingsverktøyet TRAS, hadde de nok en klar forventning om at alle barnehagene ville gjøre dette. I etterkant har det vist seg at mange av barnehagene har brukt TRAS på helt andre måter. Det kan ha blitt

ansett som for arbeidskrevende, foreldre og ansatte er kanskje motstandere av generell kartlegging av barnehagebarn, i tillegg til at skolene kanskje ikke er så interessert i å motta mange skjema i overgangen til skole. Det har også vært en del debatter rundt TRAS, og kommunen har moderert kravene sine noe i forhold til hvordan TRAS skal brukes i barnehagene i ettertid.

Løse koblinger er ikke nødvendigvis ensidig negativt i en organisasjon, i følge Weick. Det kan for det første føre til at en del funksjoner opprettholdes, selv om endringer iverksettes av ledelsen og for det andre kan løst koblede enheter kjenne omgivelsene sine bedre og reagere mer adekvat. De kan for det tredje også lettere gjøre lokale tilpasninger, og for det fjerde kan de ivareta og videreføre viktige kulturer og tilpasse dem til endringer. For det femte kan de fortsette å fungere selv om andre enheter ikke lenger gjør det (f. eks hvis en leder i barnehagen plutselig får et lenger sykefravær). Et sjette punkt er at de har mer rom til å ta selvstendige avgjørelser, og det syvende og siste punktet Weick nevner er at det kan være kostnadseffektivt å ha løst koblede systemer, fordi man da ikke trenger å bruke så mye midler på koordinering av personalet – den enkelte avdeling ordner dette selv (Weick 1976 s.6-8).

Samtidig kan alle disse punktene også ha sine ulemper. I en barnehage hvor alle driver med sine egne opplegg på hver avdeling, er det vanskelig å utvikle felles mål, og det er også komplisert for en styrer å ha oversikt i en slik barnehage. I tillegg vil nok også foreldre etter hvert oppleve at de kan få forskjellig kvalitet i tilbudet alt etter hvilken avdeling barnet deres er på, og utvikling av barnehageorganisasjonen som helhet blir utfordrende, fordi man gjerne er styrt av forskjellige mål og intensjoner. Muligheten for å drive «privat praksis» blir også sannsynligvis større i en barnehage med mange løst koblede systemer, og endringsarbeid for å utarbeide for eksempel en bedre praksis for alle ansatte kan også være vanskelig å få til her. I følge March må løse koblinger avdekkes og undersøkes gjennom både å se på hva som gjøres, men også på hva som ikke gjøres, og dette bør skje gjennom såkalte kontekstsensitive metoder (Weick 1976 s 10). Vil en kvalitetsoppfølging hvert annet år være i stand til å finne dette i barnehagene? Glassman hevder at løst koblede systemer faktisk kan hjelpe organisasjoner å opprettholde i hvert fall deler av driften, og dermed være en hjelp – det kan oppstå situasjoner og store endringer som rokker ved en organisasjon, og da kan et løst koblet system i denne organisasjonen være det som klarer å holde igjen, og opprettholde og videreføre i hvert fall sin del av driften (Weick 1976, s 6).

5.6 Å måle omsorgskvalitet - Donabedian

Avedis Donabedian, en medisiner som var svært opptatt av å studere kvaliteten innenfor medisin, helse og omsorg, mente at når omsorgskvalitet vurderes, blir den mellommenneskelige delen, som omhandler alt fra hvordan man samarbeider med pasienten, personvern, valg og preferanser, sensitivitet, empati osv, ofte ignorert. I stedet er det den tekniske utføringen som blir ensidig vektlagt, og konsekvent vurdert opp mot den til enhver tid gjeldende beste standard (Donabedian 1988, s 1146). Dette handler om at det ikke er lett å få tilgang til informasjon om det mellommenneskelige, og ikke minst: det er vanskelig å standardisere det mellommenneskelige. I barnehagen snakkes det mye om den kunnskapen man benytter seg av som det er vanskelig å forklare, ikke minst bruken av profesjonelt skjønn i alle de små og store situasjonene som oppstår hver dag (Molander og Terum 2008, s 180). Dette er noe som er svært vanskelig å måle – allikevel er det både i barnehagen og i de fleste andre yrker slik at samfunnet er helt avhengige av yrkesutøvere som blant annet kan utøve skjønn på en god måte, gjennom sin sensitivitet, empati osv, uten at dette nødvendigvis kan måles direkte.

I følge Donabedian er det forskjell på om vi vurderer kvaliteten i våre prestasjoner ut i fra om vi kun ser oss selv som ansvarlige for å forbedre spesifikke fysiologiske funksjoner, eller om vi også tar med psykologiske og sosiale funksjoner i denne vurderingen. Donabedian opererer med flere nivåer hvor kvaliteten kan vurderes, fra helt inne i kjernen, hvor medisinsk personell, det tekniske og mellommenneskelige er, til helt ut i samfunnet, og hva det kan tilby den som har et omsorgsbehov.

Donabedian sier at før vi kan vurdere kvaliteten av omsorg må vi ha svart på følgende:

”Hvem blir vurdert?”

”Hvilke aktiviteter blir vurdert?”

”På hvilken måte er disse aktivitetene ment å bli gjennomført?”

”Hva skal de oppnå?”

(Donabedian 1988, s 1147)

I barnehagen vil spørsmålene da være om det er assistenter/fagarbeidere som vurderes, er det de pedagogiske ledernes innsats som vurderes, eller er det styrers innsats som vurderes i en kvalitetsoppfølging? Eller er det summen av alles innsats som vurderes? Og når det gjelder

vurdering av aktivitetene som gjøres sammen med barna, og metoder og mål– på hvilken måte skal de vurderes, og ikke minst hvem skal vurdere dette?

Donabedians tilnærming til vurdering blir delt i tre kategorier:

Struktur: materielle ressurser, menneskelige ressurser, organisering

Prosess : hva blir faktisk gjort når omsorg gis og mottas, diagnoser stilles, anbefalinger osv

Resultat: effekten omsorgen har på enkeltpasient, befolkning, forbedringer ifht kunnskap, grad av tilfredshet osv.

I følge Donabedian vil god struktur øke sannsynligheten for god prosess, som igjen øker sannsynligheten for godt resultat. Forholdet mellom disse tre må være etablert før noen av dem kan brukes i kvalitetsvurdering. Men aktiviteten kvalitetsvurdering er ikke nok i seg selv – ”det må være en forkunnskap om forbindelsen mellom struktur og prosess, og mellom prosess og resultat, før kvalitetsvurdering kan starte” (Donabedian 1988, s 1147). Har fagoppfølgerne som skal kvalitetsvurdere barnehagene tilstrekkelig med forkunnskap om disse forbindelsene Donabedian beskriver i forhold til de barnehagene de har kvalitetsoppfølging i?

Selv om Donabedians modell, og hans tanker rundt vurdering av kvalitet er laget for, og mest brukt i helse-og omsorgssektoren, ser jeg at både skoler og barnehager tenker struktur-prosess –og resultat-kvalitet. På Utdanningsdirektoratet sin side ”*Hva er kvalitetsutvikling i barnehagen?*” beskrives et kvalitetssystem som skal gi ”*alle aktører i sektoren et godt grunnlag for å kunne vurdere og utvikle kvaliteten innenfor sine ansvarsområder*”. Her presenteres de ulike kvalitetstypene: strukturkvalitet, prosesskvalitet og resultat-kvalitet. Det understrekes at prosesskvaliteten er avgjørende for resultat-kvaliteten, mens strukturkvaliteten derimot, kan legge til rette for, eller begrense prosesskvaliteten (Utdanningsdirektoratet 2017, s 4). Donabedian nok ikke ville vært helt enig i – ut i fra hans tanker om forbindelsen mellom struktur, prosess og kvalitet.

Knut Roald peker på den økte avstanden mellom de ulike forvaltningsnivåene, når han skriver om kvalitetsvurdering og strukturer i skolen. Roald beskriver videre at avstanden mellom forvaltningsnivåene har økt. Den mål-og resultatstyringen som i utgangspunktet skulle gi kommunene økt rom for lokale tilpasninger, har på grunn av denne økte avstanden, ført til at kommunene opplever mindre handlingsfrihet, de opplever mer å bli kontrollert, og de opplever mer fokus på det administrative (Roald 2012, s 12). Økonomistyring og

kvalitetsstyring blir to ulike former for styring, som kan være problematiske å kombinere. Når kommunene da skal kvalitetsvurdere for eksempel barnehagene, kan dårlig kommuneøkonomi lett føre til at fokuset blir på kvaliteter som lar seg måle kvantitativt. I følge Roald kan målstyringsprinsippet som preger mye av kommune – Norge, føre til en målforskyvning - at kvalitative vurderingsformer ikke blir vektlagt i like stor grad som kvantitative, men at det som er lettest å måle blir vektlagt i skoler og andre offentlige institusjoner (Roald 2012, s 34).

5.7 Oppsummering

Howlett, Ramesh og Perls sin syklus og ramme rundt politiske vedtak bruker jeg fordi der rammer inn hvorfor kommunen har innført en kvalitetsoppfølging i de kommunale barnehagene, og trekker en tråd fra nasjonalt nivå i barnehagepolitikken ned til det som skjer i den enkelte barnehage.

Ovenfra - og -ned, nedenfra – og -opp, og tvetydighets – konflikt – modellene er relevante i dette prosjektet fordi det i stor grad handler om iverksetting av forbedringsområdene.

Hvordan opplever styrer kvalitetsoppfølgingen, og hvilken informasjon sitter alle de ansatte med, både før og etter gjennomført kvalitetsoppfølging og dialogmøte? Opplever de ansatte at de har innflytelse i forhold til hva som skal være forbedringsområder, og kjenner de på et eierskap i forhold til det å skulle iverksette disse områdene? Hva tenker fagavdelingen og områdeleder om hvordan de ansatte skal forholde seg til kvalitetsoppfølgingen og forbedringsområdene?

Weick sin teori om løst koblede systemer er aktuell fordi en tanke jeg har, er at det kanskje noen ganger er stor avstand, og løst koblede systemer mellom dem som skal bestemme og ta avgjørelser, og dem som skal utføre det som er bestemt, både i forholdet mellom fagavdeling og styrer, og i forholdet mellom styrer og avdelinger i barnehagene.

Relevans for mitt prosjekt i forhold til å måle omsorgskvalitet: I hvor stor grad er Fagavdelingen, områdeledere og barnehageansatte selv opptatt av, og bevisst på hva som er god kvalitet i en barnehage, og hva som må være på plass for å oppnå dette, i forhold til sammenhengen mellom struktur, prosess og resultat? Hvordan opplever styrerne sammenhengen mellom ressursene de disponerer – de strukturelle kvalitetene de har, og de prosessene de skal gjennomføre for å oppnå et godt resultat?

6. Design og metodevalg

6.1 Innledning

Deler av dette kapitlet er hentet fra mine eksamensoppgaver i kurs ME6-500 Forskningsstrategiar og metode, som var forberedende arbeid til metodedelen i masteroppgave i organisasjon og ledelse høst 2016, og kurs OR6-502 Styring, omstilling og leiing i offentlege organisasjoner vår 2017, som var forberedende arbeid til teoridelen i masteroppgave i organisasjon og ledelse. Dette gjelder s 43-45, s 47

Formålet med denne undersøkelsen var å finne ut om forbedringstiltak fra barnehagens vurderingskonklusjoner faktisk ble iverksatt, og hvordan Fagavdelingen og områdeleder fulgte opp dette. Da måtte jeg først se på hva det var barnehagene skulle iverksette – gjennom å få tilgang til og lese vurderingskonklusjonene. Så måtte jeg snakke med de som skulle gjennomføre dette, og se hva som var status i de barnehagene jeg undersøkte. For å finne ut hvordan kommunen fulgte dette opp, ville jeg snakke med Fagavdeling og områdeleder i kommunen.

6.2 Valg av metode - kvalitativ eller kvantitativ?

Det var lederteam i 73 barnehager som har vært i gjennom dialogmøter med representanter fra fagavdelingen, og for å kunne få et bedre innblikk i hvordan alle nivåer av ansatte i barnehagen opplever dette, tenkte jeg at en kvalitativ metode ville være mest hensiktsmessig. I forhold til å kunne oppnå en bedre innsikt i det jeg ønsket å studere, ble det bedre å gå i dybden på noen få enheter, for å få en bedre forståelse av hvordan barnehagens arbeid med forbedringstiltak i etterkant av en kvalitetsoppfølging foregikk. Hvis jeg hadde valgt å undersøke alle barnehagene, hatt utgangspunkt i en kvantitativ metode, og sendt ut de samme spørsmålene til alle ansatte, tror jeg at jeg ville få en annen type informasjon, som absolutt kunne vært interessant. For eksempel kunne en slik tilnærming kanskje gitt helt konkrete svar på hvor mange barnehager som iverksetter forbedringstiltak ut i fra vurderingskonklusjonen

etter dialogmøtene. Jeg tror likevel ikke jeg med kvantitativ metode ville fått et like godt innblikk i for eksempel informasjonsflyten mellom nivåene i barnehagen, og hvordan den oppleves, slik jeg mente jeg kunne få med en kvalitativ tilnærming. *Intervjusamtaler er et godt utgangspunkt for å få kunnskap om hvordan enkeltpersoner opplever og reflekterer over sin situasjon* (Thagaard 2013 s 12)

6.3 Hermeneutikk og tolkning av data

Dette studiet er et forstående, og en fortolkende studie, med en hermeneutisk analyse, i motsetning til en forklarende studie, som er mest opptatt av årsak og virkning. Det jeg ønsket å se nærmere på var hvordan ulike grupper av ansatte opplevde kvalitetsoppfølgingen i barnehagene, og iverksettingen av utviklingsområdene. Både fenomenologiske og hermeneutiske studier er i utgangspunktet forstående og fortolkende, men i det fenomenologiske perspektivet er det informantenes egen virkelighetsoppfatning som er hovedfokuset (Grønmo 2016, s 393). Utgangspunktet mitt var å finne informantenes opplevelse av og forhold til utviklingsområdene og forbedringstiltakene i vurderingskonklusjonene. Samtidig har jeg selv en fortolkning av det informantene sier i intervjuene, og av deres opplevelse i intervjusituasjonen. I tillegg har jeg en forforståelse, både ut i fra min tidligere rolle som pedagogisk leder som selv har vært med på tre kvalitetsoppfølginger i et lederteam, og som en som har arbeidet tett sammen med, og veiledet assistenter og fagarbeidere i over 20 år, og dette påvirket mine fortolkninger. Jeg arbeider fortsatt i kommunen, men nå innenfor skolesektoren, noe jeg startet med ca. 10 mnd. før jeg skulle i gang med datainnsamling, og dermed hadde jeg nok allerede begynt å se barnehagene litt mer i fra et annet perspektiv enn det jeg hadde da jeg selv arbeidet der.

Analysene av intervjuene vekslet mellom informantenes egen forståelse, og min forforståelse, i tillegg til at informantene i stor grad så *sin* barnehage, *sin* rolle, og *sine* oppgaver, mens jeg fra et forskerperspektiv mer så på helheten, og analysen foregikk dermed i *den hermeneutiske sirkel* i denne vekslingen mellom ulike måter å analysere på. Når jeg leste vurderingskonklusjonene, når jeg laget intervjuguidene og når jeg intervjuet informantene, var det selvsagt viktig å passe på at min forforståelse og min egen helhetsforståelse ikke skulle

overskygge informantenes opplevelse og forståelse av kvalitetsoppfølgingen, og av hva de selv la i kvalitetsbegrepet, men samtidig er forforståelsen min, og min helhetsforståelse også en del av fortolkningen – *ingen fenomener kan forstås uavhengig av den større helheten de går inn i* (Grønmo 2016 s 394)

6.4 Utvalg

Utvalget i dette studiet er strategisk – barnehagene og de ansatte jeg intervjuet var *strategiske i forhold til problemstillingen og undersøkelsens teoretiske perspektiver* (Thagaard 2013, s 60).

Jeg ønsket å intervju to styrere, to pedagogiske ledere og fire assistenter, en områdeleder og en representant fra fagavdelingen i kommunen. To barnehager representerer et utvalg av de 73 kommunale barnehagene, og de sier sann sett ikke noe om hva som har skjedd i alle de andre barnehagene som også har hatt kvalitetsoppfølging. Men fordi jeg fikk så mye data fra hver av de to enhetene, kunne de, som eksempler på kvalitetsoppfølging i to kommunale barnehager, kanskje gi en helhetsforståelse for hvordan kvalitetsoppfølgingen har slått ut i andre kommunale barnehager, ut i fra tanken om teoretisk generalisering, slik Grønmo beskriver det, der man kan tenke at helhetsforståelsen gjelder alle de kommunale barnehagene (Grønmo 2016, s 285)

I oktober 2016 kontaktet jeg fagavdelingen for første gang, for å undersøke hvordan de stilte seg i forhold til at jeg ønsket å se på noen av de kommunale barnehagene sine vurderingskonklusjoner. Signalene jeg fikk da, var at de ønsket å legge til rette for dette, og at de opplevde det som positivt at jeg hadde dette som tema for min oppgave. I tillegg ville de gjerne selv stille til intervju. I motsetning til skolene sine vurderingskonklusjoner, som i mange tilfeller ligger ute på skolene sine hjemmesider, har barnehagene sine vurderingskonklusjoner vært noe kun fagavdelingen og styrerne i barnehagene har direkte tilgang til. Dermed måtte jeg ha den enkelte styrers tillatelse til å få tilgang til denne.

6.5 Datainnsamling

6.5.1 Intervjuguide

Før jeg gikk i gang med datainnsamling hadde jeg først tenkt å se på vurderingskonklusjonene i forkant, for å bruke disse når jeg laget intervjuguide. Etter hvert fant jeg ut at jeg ikke skulle kontakte potensielle barnehagene før jeg hadde fått tillatelse fra NSD, så jeg måtte forkaste dette. Jeg laget intervjuguide til styrer, pedagogisk leder, assistent/fagarbeider, områdeleder og fagavdeling på forhånd, og sendte dette som vedlegg i søknaden til NSD.

I intervjuguiden var i utgangspunktet spørsmålene og temaene noenlunde fastlagt på forhånd, men det var samtidig viktig for meg å være noe fleksibel, for å kunne følge intervjupersonens tanker rundt temaet, og ikke "låse" tankegangen for intervjupersonen (Thagaard 2013, s 98). Jeg visste jo på forhånd hvilke tema jeg ønsket informasjon om: Hva de ulike informantene tenkte rundt og hadde av informasjon om kvalitetsoppfølgingen og innholdet i vurderingskonklusjonene, hva de selv mente var god kvalitet i en barnehage og hvordan det ble snakket om god kvalitet i barnehagen, og hvordan dette kunne oppnås. Samtidig måtte jeg formulere spørsmålene veldig forskjellig i forhold til hvem jeg intervjuet – i og med at informantene hadde veldig forskjellige utgangspunkt for å svare på spørsmålene mine, alt etter hvilken stilling de hadde. Jeg måtte hele tiden vurdere mitt informasjonsbehov opp mot hvordan jeg skulle utforme spørsmålene, og passe på at jeg gjennom å ha spørsmål innenfor de ulike temaene, ville få tak i den informasjonen jeg ønsket (Grønmo 2016, s 168). Intervjuguidene mine ble mye et utgangspunkt for en samtale med den enkelte om kvalitet. Jeg var bevisst på at jeg måtte forberede meg godt på å både kunne være åpen for innspill fra informantene, og samtidig ha kontroll på at det var jeg som styrte intervjuet for å klare å komme innom alle tema i forhold til datainnsamling. Derfor var det viktig ha intervjuguidene godt innarbeidet, og være klar for å eventuelt bytte litt på rekkefølge hvis det var behov for det, eller det passet bedre (Grønmo 2016, s 171).

Etter å ha laget intervjuguidene, og et informasjonsskriv og samtykkeskjema til informantene, søkte jeg til NSD (Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste) om tillatelse til innhenting og oppbevaring av data. Dette fikk jeg, og kunne så gå i gang med innsamling av data.

Jeg kontaktet et relativt stort antall kommunale barnehager, via epost i første omgang, og ringte til styrerne etter at jeg hadde sendt e-post, for å utdype og forklare nærmere hva det var jeg ønsket å forske på, at jeg ønsket å lese vurderingskonklusjonen fra forrige dialogmøte/kvalitetsoppfølging, og at jeg ønsket å intervju flere av de ansatte. Dette viste seg etter hvert å bli ganske krevende. Svært mange av de jeg snakket med ønsket ikke å stille til intervju, og de uttrykte at det var så lenge siden forrige kvalitetsoppfølging at de ikke kunne si noe særlig om det. Flere av styrerne jeg snakket med sa også at de var svært sikre på at assistentene og fagarbeiderne ikke kom til å ville stille til intervju, og at det dermed ikke hadde noen hensikt at jeg kom. Etter hvert fikk jeg komme til to barnehager, hvor jeg fikk intervju styrer, to pedagogiske ledere og en assistent og tre fagarbeidere. I den ene barnehagen intervjuet jeg en assistent og en fagarbeider individuelt. I den andre barnehagen intervjuet jeg to fagarbeidere sammen. I begge barnehagene fikk jeg på forhånd vurderingskonklusjon fra siste fagoppfølging/dialogmøte, slik at jeg kunne si noe om områdene til forbedring når intervjuet startet. Alle informantene hadde på forhånd fått forespørsel om deltakelse, og visste at de skulle snakke om barnehagens arbeid med kvalitetsutvikling, og hvordan dette ble fulgt opp, men ingen hadde sett intervjuguiden på forhånd. Jeg brukte lydopptak i alle intervjuene i barnehagene. Etter at jeg hadde innhentet informasjon i barnehagene, gjennomførte jeg et intervju med en person fra kommunens fagavdeling for barnehage og skole, og et intervju med en områdeleder, som har ansvar for oppfølging av styrere og rektorer i kommunale barnehager og skoler i sin bydel.

6.5.2 Etisk perspektiv

Jeg hadde ganske mange tanker rundt hvordan jeg skulle oppnå en så trygg og god atmosfære som mulig i intervjusituasjonen. Det var også vesentlig for meg å hele tiden være klar over det etiske perspektivet overfor intervjupersonene, at jeg var bevisst på rollen jeg hadde overfor de jeg intervjuet. Kunne jeg møte styrere, pedagogiske ledere, fagarbeidere/assistenter og representant fra fagavdelingen likt og med et så åpent sinn som mulig? Hvordan ville det påvirke møtene at jeg selv har arbeidet som pedagogisk leder i barnehage i mange år? Hvordan ville mine egne erfaringer med kvalitetsoppfølging i barnehagen påvirke mitt møte med informantene? Dette måtte jeg tenke over og forberede meg på – og *reflektere over hvilke forhold som kan prege relasjonen mellom forsker og intervjuperson* (Thagaard 2013 s 113).

Å ha intervju var noe nytt for meg, og jeg opplevde at jeg måtte følge opp en del av spørsmålene, og gjerne forklare og utdype litt mer for noen enn for andre. Noen fortalte mye rundt temaene selv, mens andre måtte jeg spørre litt mer konkret, og gjerne gå tilbake til vurderingskonklusjonen for å konkretisere mer.

Opplevelsen min var at alle informantene fremsto som svært åpne og ærlige, og en del av informasjonen som kom ut av dataanalysen, viser at den ene barnehagen kan se ut til å ha kommet lengre i å iverksette forbedringsområdene enn den andre, og at den ene styreren fremstår som mer systematisk i sitt arbeid med denne iverksettingen enn den andre. Dette er selvsagt etisk utfordrende å legge frem, men samtidig ser jeg at det kan være mange årsaker til at det er forskjell, blant annet i forhold til struktur og rammebetingelser, størrelse og beliggenhet, barnegruppen og stabilitet i personalgruppen osv., årsaker som ikke kommer så godt frem her. Inntrykket mitt er at begge barnehagene oppleves som både gode og trygge barnehager, ut i fra brukerundersøkelsen hos foreldrene. Anonymiteten hos informantene opplever jeg at jeg har ivare tatt på en god måte. Begge styrerne ble informert om funnene før innlevering av denne oppgaven.

6.6 Analyse av data

Datamaterialet i dette studiet består av tekst – i form av transkriberte intervjuer. Det finnes mange forskjellige fremgangsmåter når man skal analysere data fra kvalitative studier – for en svært erfaren forsker kan det for eksempel danne seg inntrykk av hva som er typisk når forskeren begynner å lese igjennom materialet, men generelt i kvalitative studier kan dette være krevende. Standardiserte teknikker finnes ikke, men for å skaffe seg oversikt, og kunne se eventuelle mønstre, må man lage sammendrag og forenklinger i tekstene for eksempel gjennom koding, slik for eksempel Grønmo beskriver det. Koding vil i denne sammenhengen – som er kvalitativ dataanalyse – si at man finner noen stikkord – koder, som kan benyttes i beskrivelse av setninger og avsnitt i teksten (Grønmo 2017 s 267). Disse kodene kan være enten deskriptive, fortolkende eller forklarende, det er vanlig å starte med deskriptive koder, som. For å skaffe en oversikt over materielt valgte jeg å bruke koding som fremgangsmåte i min dataanalyse. Først de deskriptive kodene, som beskriver det faktiske innholdet, for best

mulig å kunne være åpen i forhold til det uforutsette, og så fortolkende koder hvor min egen forståelse lå til grunn, og forklarende koder, hvor jeg så på mulige årsaker til det som kom frem i tekstene (Grønmo 2017 s 267)

Etter hvert som arbeidet med datainnsamlingen gikk fremover, opplevde jeg at deskriptiv koding gikk videre til forklarende koder og etterhvert fortolkende koder, og at dette ble ganske naturlig jo mer inn i datamaterialet jeg kom.

Kodene jeg fant i starten var veldig mange, hos styrerne gikk «tid», «prosessarbeid», «bevissthet – ubevissthet», «planer – for mange planer», «personalmøter» og «oppfølging» og «barn-voksen relasjonen» igjen, hos pedlerne var det «enighet» eller «liksom-enighet» ift utviklingsområdene, «informasjon» og «for dårlig informasjon», «ICDP» og «barn-voksen relasjonen», hos fagarbeidere og assistenter var det «lenge siden», «for lite informasjon», «møter», «pedlers ansvar», «rutiner», «foreldreinformasjon», «tilbakemeldinger», «refleksjon» og «ICDP», hos fagavdeling er det «resultater», «styrer er ansvarlig», «kontroll», «systematikk» og «ressurser», hos områdeleder er det «bevissthet», «implementering», «for mange mål», «ledelse» og «systematikk» - dette var bare noe.

Dette var svært mye å forholde seg til, og for å forminske dette, tok jeg utgangspunkt i utviklingsområdene fra vurderingskonklusjonen, hvordan ble de valgt ut? Var det enighet/uenighet, hvem var med å velge disse utviklingsområdene? Hvordan ble de presentert for personalgruppen? Hva legger den enkelte i kvalitet – hva legger barnehagen i kvalitet? Da fikk jeg etter hvert frem en forståelse av at det fra alle informantene kom informasjon som jeg kunne forstå ut i fra følgende (egne) koder: «tilstrekkelig eller for lite informasjon», «oppfølging og kontinuitet over tid», «refleksjon», «faglighet», «systematisk arbeid eller innfall», «felles fokus eller tilfeldige fokusområder», «felles kvalitetsbegrep eller privat praksis», «eierskap til utviklingsområdene», «bevissthet rundt arbeidet med utviklingsområdene». Ut i fra dette dannet det seg noen kategorier som jeg ganske tidlig i arbeidet med transkriberingen oppfattet gikk igjen: Informasjon, kvalitetsbegrepet, samtaler om kvalitet, og eierskapet til og bevisstheten rundt utviklingsområdene. Jeg laget en tabell for hver av kategoriene, i tillegg til en ekstra tabell hvor hver informant sine tanker om kvalitetsoppfølging ble lagt inn.

Hvilken **informasjon** blir gitt før og etter kvalitetsoppfølgingen, informasjon til hvem og fra hvem, hvor mye vet hele personalgruppen om kvalitetsoppfølgingen og områdene til forbedring/utviklingsområdene? Hvor mye informasjon får den enkelte ansatte, hvilken

tilgang på informasjon har den enkelte? Hvilken informasjon har fagavdeling og områdeleder om hvordan barnehagene arbeider med utviklingsområdene? Tankene rundt hva som er god **kvalitet** i en barnehage var også noe alle snakket om, og hadde mye tanker om, og **kvaliteten** i relasjonen til barna og foreldrene. **Forbedringsområdene** fra vurderingskonklusjonene opplevde jeg at det var svært varierende kjennskap til, bevissthet rundt og ikke minst eierskap til, både mellom barnehage 1 og 2, men også innad i barnehage 1 og 2. Hvem avgjør hva som skal være **forbedringsområdene**, og hvordan følges det opp at dette blir iverksatt og implementert? Det dukket også opp **tanker om kvalitetsoppfølging** fra flere av informantene.

7. Funn

7.1 Innledning

Det jeg har hatt et ønske om å se nærmere på, er om de barnehagene jeg har vært i opplever at kvalitetsoppfølgingen og dialogmøtene har ført til en økt kvalitet i deres barnehage. En felles faktor som informantene opplevde som utfordrende, er at det har vært lang tid siden forrige kvalitetsoppfølging, for noen nærmere tre år. Derfor var det helt avgjørende at områdene til forbedring fra vurderingskonklusjonene ble gjennomgått i forkant av hvert intervju i de to barnehagene. Også fagavdelingen, og spesielt områdeleder var bevisst på at dette med tid nok var en betydningsfull faktor – det at nærmere tre år hadde gått uten ny oppfølging for en barnehage vil nok ha betydning for om de har fortsatt fokus på det som kom ut i fra kvalitetsoppfølgingen. Ettersom tiden har gått, dukker det gjerne opp nye utfordringer som vil ta fokuset bort fra det som kom frem i kvalitetsoppfølgingen. Høsten 2018 skal barnehagene igjen ha ny kvalitetsoppfølging, med utgangspunkt i ny rammeplan og ny kvalitetsutviklingsplan.

Intervjuguidene ble utformet forskjellig etter alt hvilken stilling informantene hadde, f.eks. i forhold til det å følge opp og å bli fulgt opp, og å gi og motta informasjon. I begge barnehagene sammenligner jeg svarene styrer og pedagogisk leder gir i forhold til hvorvidt det var enighet eller ikke i ledergruppen om områdene til forbedring, og om det er en sammenheng mellom det styrer og pedagogisk leder og assistenter/fagarbeidere svarer at de har fokus på når det gjelder arbeidet med kvalitetsutvikling. Alle informantene i barnehagene ble spurt om hvilken informasjon som ble gitt alle de ansatte etter kvalitetsoppfølgingen og hva de selv tenker om og legger i kvalitetsbegrepet. Videre ble de spurt om hvordan det snakket om kvalitet i barnehagen, og om de opplever at deres områder til forbedring har ført til økt kvalitet i deres barnehage.

Begge disse barnehagene har hatt relasjonskompetanse, blant annet med fokus på ICDP (som er et opplegg/en metode knyttet til det å utvikle personalets relasjonskompetanse i arbeidet med barna), og arbeid med dokumentasjon og forbedret informasjon til foreldre som del av områder til forbedring i sine vurderingskonklusjoner. Gjennom samtaler med områdeledere og ansatte i Fagavdeling for barnehage og skole har jeg oppfattet at dette har vært vanlige

forbedringsområder for svært mange av de kommunale barnehagene etter kvalitetsoppfølgingen.

I barnehage 1, som er en mellomstor barnehage med rundt 20 ansatte, og ligger relativt sentralt plassert i kommunen, intervjuet jeg styrer, en pedagogisk leder, en assistent, og en fagarbeider. Alle ble intervjuet individuelt. Av informantene hadde styrer (S 1), pedagogisk leder (P 1) og fagarbeider (F 1) arbeidet i denne barnehagen i mer enn 6 år, og hadde dermed vært med på flere kvalitetsoppfølginger. Assistenten (A 1) hadde startet arbeidet der som ringevikar for litt over fire år siden, men det var først de siste to årene at assistenten hadde arbeidet der jevnlig i en stor stilling.

I barnehage 2, som er en liten barnehage med rundt 10 ansatte og ligger mer landlig plassert i kommunen, intervjuet jeg styrer, en pedagogisk leder og to fagarbeidere. Styrer og pedagogisk leder intervjuet jeg individuelt, mens de to fagarbeiderne ble intervjuet sammen. Styrer (S 2) startet å arbeide i denne barnehagen rett etter forrige kvalitetsoppfølging, og hadde altså overtatt ansvaret med å iverksette områdene til forbedring. Pedagogisk leder (P 2) hadde arbeidet i barnehagen i mer enn 9 år, og det hadde begge fagarbeiderne (F 2 og F 3) også.

I tillegg intervjuet jeg en person som arbeider på fagavdeling for barnehage og skole – seksjon barnehage, og en områdeleder. Områdelederne i kommunen har ansvar for skoler og de kommunale barnehagene i en bydel.

7.2 Funn fra barnehagene, områdeleder og fagavdeling

7.2.1 Funn informasjon

Alle informantene ble spurt om *presentasjonen* i forbindelse med kvalitetsoppfølgingen, enten hvordan de selv hadde blitt informert, hvordan de selv hadde informert, og hvordan de opplevde at andre eventuelt hadde gitt og hadde mottatt informasjon. Etter hvert som jeg gikk igjennom alle transkripsjonene, så jeg at dette med *informasjon* var svært gjennomgående for hele kvalitetsoppfølgingen.

Samtlige fagarbeidere og assistenten uttrykte at de opplevde at de hadde fått lite, og i et tilfelle ingen informasjon rundt selve kvalitetsoppfølgingen, både på forhånd og i etterkant. Alle informantene i barnehagene har arbeidet i barnehagene da forrige kvalitetsoppfølging fant sted, med unntak at styrer i barnehage 2, som arbeidet i en annen barnehage, og startet i barnehage 2 rett etter kvalitetsoppfølgingen.

S 1 (i Barnehage 1) gir uttrykk for at det er lenge siden, men mener at forbedringsområdene fra vurderingskonklusjonen ble presentert på et personalmøte, men at S 1 kanskje ikke er:

«god nok på å knytte aktiviteter vi gjør opp mot den vurderingskonklusjonen» (S1)

P 1 (fra barnehage 1) mente at forbedringsområdene fra vurderingskonklusjonen ikke var blitt presentert skikkelig for hele personalgruppen, og at personalgruppen som helhet dermed ikke hadde nok informasjon til å kunne følge opp forbedringsområdene. P 1 uttrykker også at kvalitetsoppfølgerne etter P 1 sin oppfatning ikke følger opp hva barnehagen egentlig gjør med forbedringsområdene, og at de dermed ikke har tilstrekkelig informasjon om hva som skjer etter kvalitetsoppfølgingen i barnehagen:

«Så jeg tenker, de vet jo ikke hva vi gjør her. Vi har sagt hva vi gjør på de møtene og liksom sagt hva vi skal gjøre, og hva vi skal bli bedre på, men de vet jo ikke hva vi faktisk gjør.» (P1)

F 1 fra Barnehage 1 visste at det kom noen fra kommunen og snakket med lederteamet, og sa at det sikkert ble sagt noe om det på et personalmøte for over to år siden. F 1 uttrykte at hun ikke visste så mye om kvalitetsoppfølgingen men at dette var noe som det ikke var så mye fokus på uansett. F 1 var klar over hva forbedringsområdene er, men ikke helt bevisst på hvordan hun hadde fått informasjon om dette, og så ikke så mye igjen av det i det daglige, det var et egenvalgt utviklingsprosjekt som var i fokus for F 1, og også for P 1.

A 1 i Barnehage 1 hadde ikke noe forhold til at noe av dette hadde blitt presentert siden arbeidsforholdet startet og hadde i stedet et tydelig fokus på det som ble arbeidet med nå på den basen hun arbeidet på – å hjelpe barn med annet morsmål å lære norsk.

A 1 var den av informantene i barnehagene som uttrykker at hun hadde minst informasjon, og hadde ikke hørt om kvalitetsoppfølgingen i det hele tatt. A 1 hadde heller ikke hørt så mye om forbedringsområdene, bortsett fra at hun hadde hørt om ICDP som en metode, men at det var lenge siden:

«altså det er lenge siden... jeg husker litt av ICDP, men jeg har ikke akkurat nå så mye å si.»
(A 1)

A 1 virket veldig usikker på hva jeg snakket om når jeg spurte om forbedringsområdene og kvalitetsoppfølgingen – noe som gjorde at jeg i dette intervjuet fokuserte mest på A 1 sine tanker rundt kvalitet i barnehagen, og prøvde å gi henne trygghet i intervjusituasjonen.

S 2 (i Barnehage 2) ble informert om at forbedringsområdene ble presentert på et personalmøte i etterkant av kvalitetsoppfølgingen, men ble selv ansatt rett etter dette. S 2 har i etterkant hatt forbedringsområdene og arbeid med disse på alle personalmøter og planleggingsdager.

P 2 (fra barnehage 2) sier at forbedringsområdene fra vurderingskonklusjonen ble presentert for hele personalgruppen på et personalmøte i etterkant av kvalitetsoppfølgingen, og at dette også er noe som har blitt og fortsatt blir arbeidet med på alle planleggingsdager og personalmøter.

F 2 og F 3 (fra Barnehage 2) hadde fått informasjon om forbedringsområdene på et personalmøte etter kvalitetsoppfølgingen, det bekreftet de begge to, og nevner forbedringsområdene og hvordan barnehagen arbeider med disse flere ganger i intervjuet.

F 2 og F 3 sitter med en opplevelse av at forrige kvalitetsoppfølging er så pass lenge siden, at det kanskje er elementer de ikke husker, men de er begge tydelig på de kunne blitt bedre informert om selve kvalitetsoppfølgingen:

«ja men vi fikk mer med oss styret rundt oppfølgingen, enn hva det virkelig inneholdt»[...]for å kunne gjøre en best mulig jobb så er det viktig at vi óg vet, i hvert fall når det er så viktige ting som at det er snakk om hverdagen og hvordan vi skal jobbe...så der føler jeg det har skortet litt akkurat på det punktet her» (F2)

F 3 er helt enig i dette. Samtidig uttrykte de begge at de opplevde forberedelsene til kvalitetsoppfølgingen som noe som var litt «hemmelig», og en lukket prosess som var forbeholdt ledergruppen. F2 og F3 signaliserer at de opplever seg ekskludert fra informasjon som er av betydning for hvordan de skal kunne utføre arbeidet sitt best mulig, og dette uttrykker de at de synes er uheldig.

Verken fagavdeling eller områdeleder tenker at de selv skulle ha informert rundt i alle barnehagene i forbindelse med kvalitetsoppfølging, men det har forekommet at alle barnehageansatte samles i såkalte kick-off, f.eks i forbindelse med at det kom ny Rammeplan. Både fagavdeling og områdeleder er klar på at det er styrers ansvar, sammen med sitt lederteam, å både informere om, iverksette og implementere forbedringsområdene:

«[...]vi forventer og det er en klar bestilling til at barnehagens styrer har det ansvaret. Det er de som skal få det såkalt ut på vingene, som vi sa, altså ut til den enkelte assistent».

(Fagavdeling)

Styrer pekes dermed av fagavdeling og områdeleder ut som hovedansvarlig for å få iverksatt forbedringsområdene fra vurderingskonklusjonen i sin barnehage, etter kvalitetsoppfølgingen og dialogmøtet.

Områdeleder er litt tettere på styrerne og barnehagens lederteam, men primært er oppgaven «å følge opp, støtte og utfordre styrerne i forhold til den pedagogiske ledelsen av barnehagen» (Sammen for kvalitet – barnehage 2013-2016), blant annet da etter kvalitetsoppfølging, og det er ytterst sjelden at en områdeleder treffer alle ansatte i en barnehage. Dette spurte jeg også alle informantene i barnehagene om, og ingen hadde opplevd at en områdeleder hadde snakket med alle ansatte, verken om kvalitetsoppfølging eller noe annet. Både områdeleder og fagavdeling er tydelig på at de selvsagt vil hjelpe hvis de ser at implementeringen av forbedringsområdene, eller andre områder, er utfordrende for en barnehage, og det gir de begge også flere eksempler på at de har gjort.

Det er altså en forventning fra både fagavdeling og områdeleder til styrer om å ta ansvar for å sikre at alle ansatte i barnehagen har tilstrekkelig informasjon om kvalitetsoppfølgingen, og om forbedringsområdene som skal arbeides med i etterkant. Samtidig skal områdeleder følge opp styrer blant annet i forhold til dette.

I og med at A 1 i barnehage 1 ikke vet om kvalitetsoppfølgingen selv om hun har arbeidet i barnehagen i flere år, og F 1 ikke ser på forbedringsområdene som noe det arbeides med i noen særlig grad, kan det se ut til at S 1 og lederteamet ikke har fått ut informasjonen om kvalitetsoppfølging og forbedringsområdene godt nok i hele sin personalgruppe.

P 1 uttrykker at det ikke er informert godt nok om kvalitetsoppfølgingen og forbedringsområdene, og at oppfølgerne ikke følger opp i etterkant hva som faktisk skjer. Det

ser heller ikke ut til at S 1 sin områdeleder har etterspurt dette i særlig stor grad, og S 1 sier at det ikke har vært noe tema i ledersamtalene med områdeleder.

I barnehage 2 hadde alle fire informantene et bevisst forhold til forbedringsområdene og at dette ble arbeidet med hele tiden, så det ser ut til at alle har fått informasjon om dette. Samtidig uttrykker jo både F 2 og F 3 at de ikke har fått nok informasjon om selve kvalitetsoppfølgingen, og ser dermed ut til å ikke helt se sammenhengen mellom kvalitetsoppfølgingen og forbedringsområdene. Informasjon om målet med, og innholdet i selve kvalitetsoppfølgingen er tydelig en utfordring for begge barnehagene

7.2.2 Funn kvalitetsbegrepet/samtaler rundt kvalitet

S 1 i barnehage 1 snakker om at kvalitet skapes i prosessene, men opplever at det kan være litt personavhengig, og også svært tidkrevende i forhold til å oppnå et felles fokus i hele personalgruppen. S 1 opplever ikke at denne tiden finnes– det administrative tar for mye plass. S 1 tenker at møter hvor personalet får felles oppgaver ifht hva vi ønsker å oppnå, og hvordan, kan være en god måte å arbeide på, men at det at den faglige bevisstheten hos personalet variere så mye er utfordrende. S 1 snakker videre om at samtalene om kvalitet handler mye om prosessarbeid, om refleksjoner i personalgruppen, men det er avhengig av at spesielt de pedagogiske ledere tar initiativ til disse prosessene:

«...det er litt vanskeligere å finne arvtakere når noen går ut....det er litt personavhengig faktisk, hvem vi har inne[...]man kan i hvert fall ikke oppnå noe hvis de ikke vet om hva en skal prøve å oppnå en gang» (S1)

S 1 uttrykker altså at det kan være personavhengig hvordan prosessarbeid blir arbeidet med – hvis ikke de pedagogiske lederne følger opp ut på avdelingen, så blir det utfordrende å få til de gode prosessene.

Når det gjelder hva som legges i kvalitet i Barnehage 1 er S 1 og P 1 begge opptatt av at møtet med barnet, gode relasjoner og tilstedeværelse er viktig for at det skal bli god kvalitet, og S 1 trekker også frem det å få alle med:

«[...] og noen er mer opptatt av hva de selv holder på med akkurat nå [...] mens andre, de ser bredden i barnehagen og ser alle, og tenker at alle – alle skal med. Jeg tror at her er det veldig stor forskjell.» (S1)

Dette opplever S 1 nok som utfordrende, for litt senere i intervjuet snakker S 1 om en opplevelse at det er stor spredning innad i barnehagen når det gjelder å arbeide mot felles mål, noen er mest opptatt av det de selv holder på med, andre ønsker at alle skal arbeide sammen mot felles mål.

P 1 opplever at det er lite systematisk oppfølging fra styrer i forhold til det å arbeide med forbedringsområdene, og sier at det blir for lite møter i lederteamet, (pga blant annet høyt sykefravær), hvor P 1 opplever at overordnede kvalitetsdiskusjoner bør starte. Dermed blir det vanskelig å ta dette videre ut til de andre ansatte. Avdelingsmøter blir mer preget av den daglige driften enn av kvalitetsutvikling. Dette er noe P 1 uttrykker har skjedd over lengre tid:

«Jeg vet ikke om det er det som er med og øker kvaliteten i barnehagen da, for det er jo...det skjer annet hvert år[...]og i mellom der så skal jo selvfølgelig vi følge opp her i barnehagen. Men her i hvert fall, har jo det forsvunnet ut av diverse grunner[...]ja vi har jo hatt noen høster som det har vært veldig fokus på andre ting fordi at det...vi har måttet ha fokus på andre ting på grunn av fravær og mye sånt. Og så omorganisering, som og har jo tatt en del. Så jeg synes jo ikke vi har fulgt opp noe bra, vi da[...]» (P1)

Min opplevelse er at P 1 ikke ser på kvalitetsoppfølgingen som noe som har hatt så stor betydning for kvalitetsutviklingen i barnehage 1, P 1 uttrykker at hun snakker lite med styrer og de andre i lederteamet om kvalitetsutvikling.

A 1 uttrykker at hun ikke har fått noe informasjon om forbedringsområder, og opplever at de møtene som hun har vært med på har handlet om daglig organisering, og avdelingsmøter. A 1 har fått med seg at barnehagen bruker ICDP, men opplever ikke dette som en pedagogisk metode som hun selv bruker nå. Når jeg snakker med henne om kvalitet i barnehagen er det mange tanker rundt dette, A 1 snakker om det å ha godt nok utstyr, arbeide med språkutvikling, møte barna på en god måte hver dag for at de og deres foreldre skal føle seg trygg og ivaretatt. A1 tenker at faste voksne og gode rutiner er viktig for kvaliteten, og for å unngå kaos. Samtidig uttrykker A 1 at det nok hovedsakelig er den pedagogiske lederen som

tar ansvar for og har fokus på kvalitet, og at dette kan oppleves litt travelt, men er viktig, og også faste møter er viktig:

«men det er litt viktig egentlig at noen skal ha mer fokus, fordi ofte er problemet at det skjer så masse ting.....men når du skal følge rutinene, du føler at det ikke blir tid nok for å få alt på plass, så det er greit at hun kommer inn[...]det er viktig med møter[...]da finner vi ut hvordan vi skal gjøre det beste» (A1)

F 1 i barnehage 1 er også opptatt av å ha nok folk på plass, og tenker at kursing, tilbakemeldinger og evaluering av egen praksis er noe som kan være med å øke kvaliteten, men F 1 opplever ikke at dette blir gjort i så stor grad i barnehage 1. Dette kan skape bedre kvalitet mener F 1. Hun er også opptatt av at godt samarbeid, både personalet i mellom, og med foreldrene er med på å øke kvaliteten.

P 2 i barnehage 2 er opptatt av at det arbeides med refleksjoner over egen praksis felles over tid - dette er bra for kvaliteten, og også at styrer holder fokuset og «*maser litt*» på dette så det ikke forsvinner.

S 2 i barnehage 2 er opptatt av å ha fokus på få områder, og har prioritert at forbedringsområdene skal det arbeides med på alle felles møter, i tillegg til at S 2 følger opp i lederteamet. I barnehage 2 er både styrer og pedagogisk leder ganske samstemte på at det er kvaliteten i møtet med barna som er det viktigste, og at det å ha ICDP forankret i hele personalgruppen er en viktig måte å arbeide med dette på:

«altså det arbeidet som utføres med ungene, det er viktig for meg at det blir gjort slik vi har snakket om, og at de, hva skal vi si, at de følger opp det som vi har blitt enig om[...]nå når vi har jobbet med ICDP at det faktisk blir fulgt opp på avdelingene og, ikke bare i ledermøtene.»(S2)

Både P 2, F 2 og F 3 bekrefter det S 2 sier overfor da de beskriver i intervjuet at arbeidet med ICDP er viktig for barnehage 2, og at det er noe som er i fokus.

I intervjuet med F 2 og F 3 følger jeg opp dette med møtene og spør om de får forberede seg forkant av møtene og får da vite at de har fått planleggingstid, og oppgaver som de må gjøre i forkant av møtene. P 2 er også svært opptatt av at det er viktig å ha en styrer som hele tiden etterspør og holder fokuset for hele personalgruppen.

I forhold til det å snakke om kvalitet generelt i barnehage 2, så trekker S 2 frem viktigheten av å holde på med det samme på møter og planleggingsdager over tid:

«[...] «sist så snakket vi om dette, nå skal vi gå videre på dette»...for å skape den røde tråden i det arbeidet som vi gjør[...]å sette det i sammenheng med det som de allerede holder på med, men heller forbedre praksisen. Det er det som er fokuset.» (S2)

Både F 2 og F 3 er tydelige på at de har en forventning om at det er styrer og pedagogiske ledere som skal ta føringen i å snakke på et overordnet plan om kvalitet i barnehagen, men at de samtidig opplever at de har mulighet til å ta opp ting selv, og at de heller ikke er redde for å gjøre det. F 2 og F 3 snakker også om at de på personalmøter og planleggingsdager får oppgaver der de må reflektere over sin egen praksis, og de snakker også om at de arbeider etter kommunen sine grunnverdier for barnehagene.

Fagavdelingen er opptatt av at alle barnehagene må analysere sitt ståsted:

«Når vi tenker kvalitetsutvikling så tenker vi viktigheten av det vi kaller barnehagebasert kompetanseutvikling[...]ikke bare ledergruppen, men absolutt alle, og da må man jobbe og kanskje konsentrere seg om noe over tid og ha god systematikk...altså vi er ute etter systematikken...vi ser at det er der som mye av jobben svikter»(Fagavdeling)

Også områdeleder er opptatt av systematikken - å ha få mål, og heller arbeide systematisk med dette over tid, ellers blir implementering vanskelig.

Områdeleder har en opplevelse av at for hver runde med kvalitetsoppfølging, så har flere av barnehagene, i denne områdelederens bydel, blitt mer bevisst på hva de vil oppnå:

«[...]jeg synes planverket deres har blitt bedre og, mye mer målorientert, mye mer sånn kjennetegn på hva de ønsker å se når de har oppnådd målene[...]en barnehage som valgte vekk, og reduserte antall mål betydelig på en årsplan, fikk jo et mye bedre resultat på årsplanen sin»(Områdeleder)

F 2 og F 3 i barnehage 2 er også opptatt av kursing, tilbakemeldinger og evaluering av egen praksis, slik som F 1 i barnehage 1, og de trekker frem at de i barnehage 2 jevnlig har refleksjonsoppgaver og arbeider med utviklingsområdet ICDP.

Både A 1, F 1, F 2 og F 3 er svært opptatt av at god omsorg og ivaretagelse av barna er det som er mest viktig for kvaliteten i barnehagetilbudet, og dette er både S 1, S 2, P 1 og P 2 også mest opptatt av – den voksnes møte med og relasjon til barnet. Inntrykket mitt er at det i barnehage 1 kan se ut til å være noe mer opp til hver avdeling/base, og dermed opp til den pedagogiske lederen, hvordan dette arbeides med.

I barnehage 2 ser det ut til at det arbeides mer systematisk med kvalitetsutvikling, og med felles kvalitetsbegreper som et felles mål: F 2 og F 3 har tanker rundt kommunens grunnverdier som de har arbeidet med på møter, de nevner refleksjonsoppgaver og «ICDP-lekser» i forhold til egen praksis som de går i gjennom på personalmøter og planleggingsdager. Dermed kan det se ut som barnehage 2 har lykket bedre med både å presentere forbedringsområdene fra vurderingskonklusjonen etter kvalitetsoppfølgingen, og videre arbeide dem inn i et felles kvalitetsbegrep for alle ansatte i barnehagen, enn det barnehage 1 har klart.

I barnehage 2 ser det også ut som at lederteamet i større grad har klart å sikre at alle ansatte får et forhold til innholdet i vurderingskonklusjonen enn i barnehage 1, i og med at både F 2 og F3 kjenner godt til forbedringsområdene etter kvalitetsoppfølgingen, mens A 1 ikke kjenner dem i særlig stor grad, og F 1 sier at de ikke betyr så mye for arbeidet i barnehagen. Fagavdelingen har tydelige forventninger til at styrerne skal iverksette og implementere forbedringstiltak ut i fra forbedringsområdene, men har ikke ressurser til å følge opp, de går kun inn i enkelte barnehager når svært mye har sviktet:

«vi har 73 kommunale barnehager...dermed har vi ikke sjanse til å gå ut til den enkelte»(Fagavdeling)

Det er områdeleder (som også er ansvarlig for alle skolene i bydelen), som må følge opp styrerne og lederteamene i de barnehagene de har ansvar for, og dette begrenses til to årlige ledersamtaler, og gjerne et årlig møte med hele lederteamet i en barnehage, hvis det ikke er behov for ekstra oppfølging. Dermed er det lite ekstern kontroll på hvorvidt forbedringstiltak ut i fra forbedringsområdene blir gjennomført i den enkelte barnehage.

7.2.3 Funn eierskap til og bevissthet rundt forbedringsområdene

S 1 i barnehage 1 sier veldig tidlig i intervjuet at vurderingskonklusjonen, og forbedringsområdene ikke har blitt godt nok synliggjort for hele personalgruppen, og at de

dermed ikke helt klarer å knytte barnehagens aktiviteter opp mot dette. S 1 mener at det var stor enighet i lederteamet da de skulle avgjøre hva som skulle være utviklingsområdene i vurderingskonklusjonen.

P 1 i barnehage 1 er ikke umiddelbart enig med S 1 i at det var stor enighet i forbedringsområdene, blant annet opplevde hun at dette med ICDP (i forhold til å arbeide med personalets relasjonskompetanse), var noe enkelte i lederteamet var veldig ivrig på under selve kvalitetsoppfølgingen, og så ble det bestemt uten at P 1 tenkte at alle var helt enige om dette:

«[...]vi snakket veldig varmt om...til de at vi jobbet med det hele tiden da...og at vi skulle fortsette med det som en måte å reflektere på, med alle[...]jeg føler liksom at man hiver seg litt på[...]men når vi ser på det i etterkant så har vi jo ikke fulgt opp så veldig mye, så det blir litt sånn pyntet på, egentlig» (P1)

Hun beskriver nærmest en slags «skinnenighet» under selve kvalitetsoppfølgingen, og at flere i lederteamet kanskje ikke var helt ærlig i forhold til hva de egentlig ville? P 1 opplever ikke at styrer spesielt etterspør eller følger opp forbedringsområdene, men akkurat i forhold til forbedringsområdet som omhandler informasjon til foreldre, så har barnehagen det siste året organisert seg på en litt annen måte. Dette opplever P 1 sannsynligvis vil bedre informasjonen, fordi hun selv vil få bedre oversikt i en mindre barnegruppe og dermed kan følge bedre opp. P 1 anser dette som et tiltak som kan føre til bedre kvalitet. P 1 snakker også om et selvvalgt utviklingsprosjekt som det arbeides med nå, og som personalmøtene har fokus på.

F 1 uttrykker at metoden ICDP gir mer kompetanse for henne personlig og for den enkelte tenker hun, og også kurs man går på, men at det ikke blir snakket noe særlig felles om det, og at selve kvalitetsbegrepet er noe det snakkes lite om i barnehagen. F 1 sier også at det ikke er så mange slike møter, og at hun:

«er ikke helt sikker på hvem som følger opp, og hva og hvordan[...]»(F1)

Det hun opplever er i fokus nå er det selvvalgte utviklingsprosjektet som er startet opp, og her opplever hun at det jobbes med oppgaver som det snakkes om i felles møter.

A 1 i barnehage 1 nevner ikke det selvvalgte utviklingsprosjektet, men snakker om at det på hennes avdeling arbeides med språk med et spesielt fokus på barn som ikke har norsk som morsmål.

I barnehage 1 er inntrykket at ikke alt de arbeider med har en felles retning og et felles fokus. En av informantene har et visst eierskap til ICDP, de andre snakker lite om dette, to informanter snakker om et selvvalgt utviklingsprosjekt, og en snakker om språkarbeid på sin avdeling, og det ser ut til å være lite eierskap til og bevissthet rundt forbedringsområdene fra vurderingskonklusjonen.

S 2 i barnehage 2 hadde en opplevelse av at det var stor enighet om forbedringsområdene i vurderingskonklusjonen i lederteamet, men S 2 var (som tidligere nevnt) ikke med på dette arbeidet selv.

P 2 i barnehage 2 bekreftet at enigheten i lederteamet var stor, og at dette var noe de hadde arbeidet mye med før selve kvalitetsutviklingen, spesielt med utgangspunkt i brukerundersøkelsen, og at de ville arbeid med ICDP fordi dette var noe flere hadde vært på kurs i, og dermed burde det videreføres.

F 2 og F 3 sier i starten av intervjuet at de ikke synes at forbedringsområdene har blitt snakket mye om, men etter hvert kan de fortelle om både endret praksis i forhold til informasjon til foreldre, felles planleggingstid for pedlerne, ICDP på alle personalmøter og planleggingsdager, hvor de har fått planleggingstid og oppgaver for å forberede seg. Det kan synes som de ikke helt selv ser sammenhengen mellom kvalitetsoppfølging – vurderingskonklusjon – forbedringsområder, og det som skjer i praksis, og som de selv har arbeidet med i over to år. De uttrykker begge at ICDP er en god måte å arbeide på:

«ja vi setter veldig pris på at vi fikk lov til å være med på ICDP, og at alle har vært med»
(F2)

På den måten oppleves det nok en bevissthet rundt og et eierskap til forbedringsområdene i barnehage 2 for både F 2, F 3 og P 2, sannsynligvis fordi spesielt ICDP, men også den økte informasjonen ut til foreldrene, er noe som S 2 og lederteamet har fokusert på og arbeidet med systematisk med over et lengre tidsrom:

«vi har alltid ICDP på alle møter og planleggingsdager, og styrer følger med på månedsbrevene vi sender ut...så jeg opplever at styrer følger oss mye opp og har oversikt, og at styrer vet hva vi holder på med på avdelingene[...]»(P2)

Det ser altså ut til at informantene i barnehage 2 har et større eierskap til forbedringsområdene enn informantene i barnehage 1, og at lederteamet i barnehage 2 var en del mer samkjørt i forhold til hva som skulle være forbedringsområder, enn lederteamet i barnehage 1. Samtidig ser ikke F2 og F3 i barnehage 2 helt sammenhengen mellom selve kvalitetsoppfølgingen og det at de arbeider med ICDP og har økt fokus på informasjon ut til foreldrene.

7.2.4 Funn tanker rundt kvalitetsoppfølging

Når det gjelder selve kvalitetsoppfølgingen uttrykker F 1 at hun egentlig vet veldig lite, og jeg spør om det kunne vært gjort på andre måter:

«jeg er ikke helt sikker på hvem som følger opp, og hva og hvordan, så det er litt vanskelig å vite hvordan det kunne vært gjort. Jeg vet ikke så veldig mye om det, og merker ikke så mye til det.»(F1)

F 2 og F 3 fra barnehage 2 mente at kvalitetsoppfølgingen var noe de, på grunn av lite informasjon om og inkludering i, ikke hadde noen innflytelse på, særlig da med tanke på hvilke områder som ble valgt ut som forbedringsområder. De mente at dette kunne vært jobbet med i hele personalgruppen på forhånd, for at alle skulle få eierskap til det, og bedre skjønne både hvorfor og hvordan disse forbedringsområdene ble valgt:

«da måtte det jo blitt brukt avdelingsmøter og personalmøter og jobbet med disse tingene med hele personalgruppen mer involvert så vi føler mer vi får et eierskap til det, og er litt mer med på det som egentlig skjer her og hvorfor og hvordan, i stedet for å få presentert noe i etterkant[...]»(F3)

P 1 i barnehage 1 mener at oppfølgerne fra fagavdelingen ikke kan ha noen særlig innsikt i hva den enkelte barnehage driver med, fordi det ikke er noen som kommer og ser hva som skjer mellom kvalitetsoppfølgingene, og fordi det går så lang tid mellom hver oppfølging. P 1

understreker at hun ikke vet hva som skjer mellom styrer og områdeleder, og om forbedringsområdene eventuelt blir etterspurt der.

S 1 sier at områdeleder ikke har etterspurt vurderingskonklusjon og forbedringsområdene i særlig grad:

«[...]men altså som...det at nå skal vi snakke om vurderingskonklusjon i ettertid, det er ikke veldig vanlig nei, det tror jeg nesten ikke skjer» (S1)

S 2 i barnehage 2 sier på sin side at et av punktene i ledersamtalen, nettopp er hvordan S 2 har jobbet med vurderingskonklusjonen, men noe oppfølging fra områdeleder utover det i forhold til forbedringsområdene er det ikke, og S 2 mener at det godt kunne vært mer etterspurt:

«[...]for målet er vel egentlig at det skal ligge der som et grunnlag for det arbeidet vi gjør hele tiden. Så underveis oppfølging tenker jeg – ikke den store greien, men en liten sånn: «hvor er dere nå i forhold til det, og hva har dere gjort med det punktet der»[...]»(S2)

Både fagavdeling og områdeleder fremhever at kvalitetsoppfølging er ment som veiledning og hjelp, ikke en kontroll – samtidig som det selvsagt vil føre til en økt kontroll hvis kvalitetsoppfølgingen avdekker store mangler og «hull» i barnehagens planer og innhold. Områdeleder tenker at det at det har gått lang tid – for lang tid - siden forrige kvalitetsoppfølging, ikke skal belastes barnehagene, og at når det nå kommer ny kvalitetsoppfølging fra høsten 2018, så skal ikke forbedringsområdene fra forrige oppfølging legges så stor vekt på. Områdeleder mener at utviklingen selvsagt går sin gang, og for en del barnehager har nok andre utfordringer dukket opp som måtte prioriteres, slik det ser ut som i barnehage 1. Både områdeleder og fagavdeling er også klar på at det nå har kommet både ny Rammeplan og Kvalitetsutviklingsplan, med nye og andre begreper, og at barnehagene selvsagt må få tid til å sette seg inn i disse, men fagavdelingen nevner at det har vært barnehager som ikke kjenner planverket godt nok, og ikke gjør en god nok jobb – og disse barnehagene opplever gjerne kvalitetsoppfølging mer som en kontroll enn en veiledning og hjelp.

Det ser ikke ut til at fagarbeiderne og assistenten jeg intervjuet har så mange tanker om selve kvalitetsoppfølgingen, i barnehage 1 var de lite opptatt av det, og i barnehage 2 opplevde de at de hadde liten innflytelse på det. Også P 1 i barnehage 1 mente kvalitetsoppfølgingen ikke

betydde så mye i barnehagehverdagen, fordi ingen fulgte opp i etterkant. S 1 mente også at det var lite oppfølging, og der sa S 2 seg enig i at dette godt kunne hatt et større fokus i lederoppfølgingen.

7.3 Oppsummering av funn i lys av forskningsspørsmål

Min problemstilling er som beskrevet i 2.1: *“Hvordan blir forbedringstiltak fra vurderingskonklusjoner etter kvalitetsoppfølging i den enkelte barnehage gjennomført, og hvilken oppfølging gjør fagavdelingen i forhold til hver enkelt barnehage, for å sikre at forbedringstiltakene faktisk blir gjennomført?”*

Som underpunkter til dette har jeg gjennom spørsmålene jeg utviklet i intervjuguidene prøvd å finne svar på følgende:

- På hvilke måter kan lederteamet prøve å sikre at alle i barnehagen er informert om forbedringsområdene i vurderingskonklusjonen?
- Hva må ligge til rette for at barnehagene klarer å arbeide videre med, og implementere disse forbedringsområdene?
- Hva må til for å gi alle ansatte mulighet til å få et eierforhold til utviklingsområdene?
- Hvilke muligheter har fagavdelingen til å se at forbedringstiltak barnehagene er blitt enige om blir iverksatt i den enkelte barnehage?
- Finnes det noen måte fagavdeling/områdeleder kan gi alle ansatte i barnehagene kjennskap til kvalitetsoppfølgingen?
- Hvilke muligheter har fagavdeling/områdeleder til å fange opp hva som er den faktiske praksisen i barnehagene?

De to barnehagene jeg har sett nærmere på, har håndtert kvalitetsoppfølgingen noe forskjellig. Barnehage 1 ser ut til å ha hatt kvalitetsoppfølging, snakket noe om den i etterkant, og ikke prioritert eller hatt mulighet til å følge den opp så mye etter dette. Det ser ikke ut til at lederteamet har klart å gi informasjon til alle, og det ser og ut til at det er fokus på mange forskjellige områder i barnehage 1. Det blir i følge informantene ikke arbeidet systematisk med forbedringsområdene, og dermed blir det en mindre mulighet for at alle ansatte får et forhold til innholdet i dialogmøtet, vurderingskonklusjonen og forbedringsområdene. Det at A 1 overhode ikke har hørt om kvalitetsoppfølging og forbedringsområdene, tyder på at dette

ikke har et felles fokus. Det bekrefter også P 1, som antyder at det for det første ikke var stor enighet om forbedringsområdene i lederteamet under selve kvalitetsoppfølgingen, og at det ikke er noe som har vært fulgt særlig opp i etterkant. S 1 snakker en del om prosesser og dokumenter, men sier at det administrative tar veldig mye tid, og at det er vanskelig å få alle med i en felles tankegang, selv om S 1 ser at for eksempel kurs som tilbys nå, står mer i sammenheng med kvalitetsutviklingsarbeidet, og at overordnede målsetninger til kommunen for alle barnehagene de siste årene fremstår som mer samlende og med et langsiktig perspektiv. Hvorvidt områdeleder for barnehage 1 vet at forbedringsområdene kanskje ikke blir arbeidet med i særlig stor grad, er ikke noe jeg vet, men det har i følge S 1 ikke blitt etterspurt.

Barnehage 2 ser ut til å ha brukt kvalitetsoppfølgingen på en annen måte. P 2 sa at de hadde arbeidet med og bestemt hva som skulle være utviklingsområdene på forhånd i lederteamet, og det var blitt presentert felles for alle på personalmøte. I etterkant har ICDP i følge både S 2 og P 2 blitt arbeidet med jevnlig, med alle ansatte, noe både F 2 og F 3 bekrefter, og det samme gjelder dokumentasjon og informasjon til foreldre, noe F 2 og F 3 også tar opp flere ganger i intervjuet. Dette tyder på at barnehage 2 gjennom en mer systematisk tilnærming og arbeidsmetode, har prøvd å sikre at alle ansatte både har kjennskap til, og arbeider med forbedringsområdene og forbedringstiltak ut i fra disse. Samtidig påpeker jo både F 2 og F 3 at de opplever at de har fått lite informasjon om selve kvalitetsoppfølgingen, og at de har liten innflytelse på hvilke metoder som skal brukes, som for eksempel ICDP – de opplever mer at de får beskjed om at nå blir det slik, uten å få være med på prosessen i forkant, slik lederteamet har. Dermed får kanskje ikke fagarbeider og assistenter i barnehage 2 samme eierforholdet til forbedringsområdene som det lederteamet har, og de ser heller ikke sammenhengen mellom kvalitetsoppfølging, forbedringsområder og forbedringstiltak, ut i fra det informantene F 2 og F 3 sier.

Måter områdeleder og fagavdeling kan finne ut av om barnehagene faktisk arbeider med forbedringsområdene på, ut i fra det jeg har funnet, er å etterspørre hos styrer, eller så må eventuelt andre ansatte i en barnehage gi beskjed. Jeg spurte områdeleder som jeg intervjuet om mulighetene for de ansatte i barnehagene til å ta opp, utenfor barnehagen, det som handler om kvalitet og hvordan dette arbeides med i barnehagen, og fikk til svar at de selvsagt kan gi beskjed enten til sin nærmeste leder, eller bruke verneombud eller organisasjonen sin. Områdeleder hadde eksempler på ansatte som hadde tatt opp forhold i sin barnehage de ikke syntes var gode nok, og dette kunne nok også da handle om innhold og arbeidsmetoder.

8. Drøfting og analyse

8.1 Innledning

Det jeg har prøvd å finne ut av i dette prosjektet er hvordan forbedringstiltak fra vurderingskonklusjoner etter kvalitetsoppfølging i den enkelte barnehage blir gjennomført, og hvilken oppfølging fagavdelingen gjør i forhold til hver enkelt barnehage, for å sikre at forbedringstiltakene faktisk blir gjennomført. I barnehagene intervjuet jeg informanter på alle nivåer for å prøve å se på hvilke måter lederteamet kunne prøve å sikre at alle i barnehagen ble informert om forbedringsområdene i vurderingskonklusjonen. Videre prøvde jeg å finne ut hva som må ligge til rette for at barnehagene klarte å arbeide videre med, og implementere disse forbedringsområdene, og hva som måtte til for å gi alle ansatte mulighet til å få et eierforhold til forbedringsområdene.

Da jeg intervjuet fagavdelingen og områdeleder, prøvde jeg å få svar på hvilke muligheter fagavdelingen hadde til å se at forbedringstiltak barnehagene var blitt enige om ble iverksatt i den enkelte barnehage, og om fagavdeling/områdeleder kunne bidra til at alle ansatte i barnehagene fikk kjennskap til kvalitetsoppfølgingen. I tillegg ønsket jeg å høre hvilke muligheter fagavdeling/områdeleder hadde til å fange opp hva som var den faktiske praksisen i barnehagene.

8.2 Implementering av kvalitetsutvikling – personalets opplevelser

8.2.1 Ovenfra og ned eller ned i fra og opp, tvetydighet eller konflikt?

Når Bergen kommune innførte kvalitetsoppfølging av alle sine kommunale barnehager, var dette helt klart en følge av at de ønsket et mer helhetlig og likt tilbud, for å sikre både en jevnere og ikke minst høyere kvalitet i sitt barnehagetilbud. At dette kom på dagsorden var fordi det fra sentralt hold kom signaler på at kvaliteten i barnehagetilbudet skulle økes, og det var kommunene som fikk ansvar for å iverksette dette.

Norske myndigheter får jevnlig gjennom bl.a forskningsrapporter som GoBaN kunnskap om hvordan kvaliteten i norske barnehager er, og i tilbudet til barn under 3 år betegnes tilbudet som middels– og dette ansees ikke som godt nok. (Bjørnstad og Os 2018). I tillegg sees kvaliteten i barnehagetilbudet for eksempel i sammenheng med frafall i videregående skole, og diverse aktører spiller da inn viktigheten av en god barnehage for alle barn som et av flere tiltak for å begrense dette. Her ser vi at det er mange ulike aktører som påvirker at kvalitet i barnehagen kommer på den politiske dagsorden, slik Howlett, Ramesh og Perl (2009) viser til i politikksyklus – aktørtimeglasset. Sentrale myndigheter legger føringer for hvordan dette må forbedres, og kommunene får oppdraget med å løse hvordan dette skal gjennomføres. Her er det aktører som setter agenda både sentralt og kommunalt, i tillegg til at utforming og vedtak først gjøres sentralt, og så gjøres de på nytt med lokale tilpasninger i kommunen. Slik blir kommunen et iverksettingsorgan for statens barnehagepolitikk. (Offerdal 2014), og iverksettingen blir administrativ, ut i fra Matlands tvetydighet – konflikt modell, med lavt nivå av konflikt; både politikere, fagavdeling og områdeledere er enige i at det skal arbeides for økt kvalitet i barnehagen, og det er et relativt lavt nivå av tvetydighet – det må systematisk oppfølging til i barnehagene (Matland 1995).

Når Bergen kommune startet med kvalitetsoppfølging i 2011-2012, og laget sin Kvalitetsoppfølgingsplan i 2013, var dette som sagt et svar på sentrale myndigheters bestilling på et mer helhetlig barnehagetilbud med økt kvalitet. Ansvarlige aktører som var med og laget planen, var en arbeidsgruppe fra fagavdeling for barnehage og skole (forfattere kommer ikke frem i planen), men innspill fra ulike aktører fra sektoren var etterspurt. Her er vi fremdeles i den øvre delen av politikksyklus – aktørtimeglasset, hvor det er plass for flere til å påvirke. Vedtak om planen ble gjort i bystyret, og her var det folkevalgte politikere som avgjorde at planen ble vedtatt, altså stadiet *vedtak* i politikksyklus – aktørtimeglasset, og her er det smalt og begrenset hvem som kan ta avgjørelser. Det var så opp til fagavdeling og områdeledere å iverksette planen, og dette ble overført til å bli barnehagenes ansvar, de skulle implementere kvalitetsutviklingsplanen i praksis i barnehagen – i den nedre delen av politikksyklus – aktørtimeglasset.

Når kommunen bruker målstyring som metode for å oppnå kravene om økt kvalitet i barnehagene fra sentrale myndigheter, er de også avhengig av tilbakemeldinger fra den enkelte barnehage for å se at målene blir nådd. Det er flere aktører som er involvert for å følge

opp barnehagene, både områdeleder og fagavdeling er aktører som har et oppfølgingsansvar, og som blir *regulatorer*, slik Hood m.fl (1999) beskriver det. De skal både sette standard, for eksempel gjennom å lage planer, innhente informasjon gjennom f. eks kvalitetsoppfølging og andre tilsyn, og de skal være igangsettere, og få de som skal utføre tjenestene til å prestere og levere resultater, gjennom ulike tiltak (Hood m.fl 1999). Det er altså mange roller de som er regulatorer har, for å sørge for at for eksempel barnehager øker kvaliteten og sørger for gode resultater. For styrere i de kommunale barnehagene, medfører dette at de jevnlig må vise til resultater, og kunne komme med gode årsaksforklaringer hvis ikke resultatene er slik fagavdelingen forventer. En styrer har lederteamet sitt hvor hun/han skal kunne finne støtte og hjelp i forhold til måloppnåelse, men samtidig er barnehagen organisert slik at de pedagogiske lederne hovedsakelig befinner seg mest i praksis, og arbeider svært tett med assistenter og fagarbeidere. Det er kanskje ikke å forvente at de pedagogiske lederne skal klare å se hvilke krav en styrer møter fra sine overordnede:

«[...]et helhetlig system for kvalitetsutvikling som inneholder elementene; Plan for kvalitetsutvikling, balansert målstyring (BMS), lederoppfølging, Kvalitetsoppfølging i barnehagen, enhetenes egne planer for kvalitetsutvikling, årsplan og langtidsplan, samt systematisk dokumentasjonsinnhenting som blir lagt fram i kvalitetsmelding for barnehagene i Bergen. Systemet har som mål å vise barnehagens kvalitet gjennom arbeid med målsetting, gjennomføring, dokumentasjon av resultater, rutiner for rapportering, analyse og oppfølging.» (Sammen for kvalitet – barnehage 2013-2016)

Utdraget fra kvalitetsutviklingsplanen overfor, kan kanskje forklare hvorfor S 1 sier at det er så mange planer, og at det er krevende å forklare til alle i en personalgruppe hva som er forventet. Når S 1 ikke helt ser ut til å ha en systematisk tilnærming til det å iverksette forbedringsområdene etter kvalitetsoppfølging, kan det være at målene for kvalitetsoppfølgingen blir uklare, eller de «drukner» litt i mengden av planer og rapporter som det forventes at S 1 skal forholde seg til. Hvis målene med kvalitetsoppfølging og forbedringstiltakene fremstår som uklare for det øvrige personalet, nærmer dette seg det Matland kaller en eksperimentell iverksetting i barnehage 1, konfliktnivået er lavt, og tvetydigheten er høy, og det blir opp til den enkelte avdeling i barnehage 1 hva de velger å se på som viktig i arbeidet med kvalitet (Matland 1995, s 166). P 1 og F 1 arbeider med et selvvalgt utviklingsprosjekt som de anser som viktig, og A 1 har språkarbeid i fokus. S 1 og P

I fremstår gjennom intervjuene de gir, ikke som om de helt har de samme prioriteringene, S 1 ser ikke helt ut til å ha egne prioriteringer helt klart for seg. Områdeleder påpeker i sitt intervju at når en barnehage holder på med for mange mål på en gang, og når lederteamet ikke «snakker samme språk», så blir ikke kvaliteten på innholdet like bra. S 1 og P 1 snakker ikke helt det «samme språket» som områdeleder snakker om i sitt intervju, selv om de sitter i samme lederteam. Både S 1 og P 1 blir som Lipsky beskriver, bakkebyråkrater, i et nedenfra - og opp-perspektiv, som tar de avgjørelsene de trenger for å kunne utføre sitt oppdrag, innenfor de rammene og ressursene de har fått tildelt (Hill & Hupe 2009, s 53). I og med at P 1 opplever at lederteamet ikke har nok overordnede dialoger om kvalitet og forbedringsområdene, arbeider hun med kvalitetsutvikling på sin avdeling, uten å forholde seg fullt så mye til hva de andre avdelingene arbeider med. A 1 i barnehage 1 er opptatt av språkarbeid fordi de akkurat hadde fått noen barn som strevde med dette, og da ble det fokuset for den avdelingens kvalitetsutvikling. Både A 1 og F 1 i barnehage 1 var opptatt av at strukturelle ting, som rutiner og nok av det faste personalet måtte være på plass, før det ble god kvalitet, de hadde ikke et uttalt forhold til overordnede mål og kvalitetsoppfølging. I barnehage 1 ser det ut til at det arbeides med kvalitetsutvikling på flere fronter, men det ser mest ut som en nedenfra - og opp tilnærming, med tilsynelatende tilfeldige mål alt etter som hva som er i fokus på den enkelte avdeling. S 1 fremstår ikke som helt tydelig i sine forventninger til lederteamet og de andre ansatte, og det sees igjen i det de andre informantene i barnehage 1 sier i sine intervjuer. Dette er ikke helt i tråd med hva som er Bergen kommune som barnehageeier sitt mål og politisk bestemt: barnehagen skal arbeide helhetlig og målrettet ut i fra forbedringsområder og forbedringstiltak etter kvalitetsoppfølgingen. Ut i fra et ovenfra – og ned perspektiv (Hill & Hupe 2009 s 47) må kommunen sørge for at det sentrale myndigheter har bestemt i forhold til å arbeide for økt og jevnere kvalitet i barnehagene, faktisk blir iverksatt slik folkevalgte politikere har bestemt. S 1 sier at forbedringsområdene og forbedringstiltakene i vurderingskonklusjonen ikke har blitt etterspurt av områdeleder i ledersamtaler, og det står det tydelig i Kvalitetsutviklingsplanen at de skal:

«Fra høsten 2012 er vurderingskonklusjonen med standardene fra kvalitetsoppfølgingen tatt med i lederavtalene. Områdeleder støtter og utfordrer styrer i den pedagogiske ledelsen av barnehagen.» (Fra Sammen for kvalitet – barnehage 2013-2016)

Det kan synes som om S 1 har et behov for at områdeleder er tydeligere og hjelper til med å «rydde» i alle planene, slik at S 1 bedre kan klare å fokusere på noen felles mål som de kan

arbeide med i hele lederteamet. Da er det kanskje mulig å skape et eierskap til forbedringsområdene, først i lederteamet, og etter hvert hos resten av personalet i barnehage 1. I og med at jeg kun har en områdeleder som informant, kan jeg ikke si noe om hva akkurat S 1 sin områdeleder tenker om S 1 sin opplevelse av hva som er etterspurt i ledersamtalene.

I barnehage 2 ser det mer ut som forbedringstiltak ut i fra forbedringsområdene har blitt iverksatt i tråd med det som har vært målet med kvalitetsoppfølgingen. Alle informantene i barnehage 2 sier det samme med hensyn til hva som er innhold på alle felles møter, alle har kjennskap til de forbedringsområdene og forbedringstiltakene som er gjort, og har blitt arbeidet med felles over flere år. Ut i fra Matlands tvetydighet – konflikt modell, er både tvetydighet - og konfliktnivået lavt i barnehage 2, og dette ser ut til å være en administrativ iverksetting (Matland 1995, s 160). Dette gjenspeiles også i at både F 2 og F 3 opplever at de har hatt lite å si i selve kvalitetsoppfølgingen, de skal bare utføre oppgavene de er pålagt, og det gjør de også, med svært lite protester, kan det se ut til. De har tydelig barnas beste i fokus, det snakker de mye om i intervjuet, og vet hva målet er, men gir samtidig i intervjuet uttrykk for at de gjerne kunne fått være mer involvert i prosessene i forkant, hvor forbedringsområder og forbedringstiltakene blir bestemt – spesielt siden de opplever at det er de som må utføre den faktiske oppgaven i størst grad. Det kan kanskje være en viss fare for at F 2 og F 3 kan bli frustrerte hvis de fortsetter å oppleve det på denne måten, og at konfliktnivået kan øke, særlig hvis flere fagarbeidere og assistenter i barnehagen begynner å kjenne på det samme som F 2 og F 3 uttrykker her. Da vil iverksettingen kunne bli preget av makt, og gå over til en politisk iverksetting, fordi målet er tydelig, men veien mot målet blir det uenighet om (Matland 1995, s 163). Dette kan lederteamet kanskje være i forkant av før neste kvalitetsoppfølging, hvis de i større grad involverer resten av personalet i det å finne forbedringsområder og forbedringstiltak, slik at det kan få en enda større forankring i hele personalgruppen.

Fagavdelingen er opptatt av at barnehagene må utføre de oppgavene de har blitt pålagt, og at det er styrers ansvar at absolutt alle i barnehagen vet hva som er målene, og hvordan det skal arbeides for å nå dem. S 1 og S 2 ser ut til å ha svært forskjellige strategier for å oppnå dette – S 1 fremstår som noe utydelig, og litt frakoblet fra lederteamet, og dermed resten av personalet, mens S 2 ser ut til å ha svært tydelige forventninger til hva lederteamet og resten av personalet skal gjøre, og S 2 etterspør også hva som har blitt gjort.

Styrers rolle ser ut til å ha ganske stor betydning for at forbedringsområdene blir iverksatt og fulgt opp over en lengre tidsperiode, både i barnehage 1 og barnehage 2, og hvordan styrer blir ivaretatt og fulgt opp av sin overordnede i forhold til å kunne iverksette og implementere områdene kan også se ut til å ha betydning for i hvilken grad styrer klarer dette. Ut i fra Matlands tvetydighet – konflikt modell ser det ut til at S 1 i barnehage 1 fra sin områdeleder møter litt tvetydige forventninger i forhold til forbedringsområdene, med et lavt konfliktnivå, og dermed blir det en eksperimentell iverksetting, også fra S 1. S 2 ser ut til å møte tydelige forventninger, også med et lavt konfliktnivå, og det blir dermed en administrativ iverksetting hos S 2 (Matland 1995, s 160).

8.2.2 Løse koblinger

I følge Weick, er det helst sjelden at en organisasjon fungerer fordi den arbeider etter planer og utvalgte metoder som skal føre frem mot et felles mål. Det kan være at i en organisasjon har de forskjellige avdelingene mer eller mindre felles, og kan være tett eller løst koblede systemer innad i organisasjonen (Weick 1976, s 1). I barnehage 2 ser det ut til at de ulike avdelingene er relativt tett koblede systemer innad i barnehagen – S 2 legger tydelige føringer sammen med sitt lederteam, og avdelingene gjennomfører og iverksetter det som blir bestemt. Samtidig fremstår fagarbeiderne i barnehage 2 som ganske løst koblet fra fagavdeling og områdeleder – her har de liten innsikt, og snakker om «den der områdelederen» mest som et fremmedelement, når de henviser til selve kvalitetsoppfølgingen. I barnehage 1 ser det derimot ut til å være flere løst koblede systemer innad i barnehagen. De forskjellige avdelingene driver med sine egne prosjekter, og ser, ut i fra funn fra informantene, ikke ut til å være så veldig tett knyttet til hverandre. Verken S 1 i barnehage 1 eller S 2 i barnehage 2 fremstår som veldig tett koblet i forhold til sine områdeledere, selv om S 2 ser ut til å ha iverksatt forbedringsområdene i større grad enn det S 1 har gjort. P 1 i barnehage 1 virker mer løst koblet fra S 1, enn det P 2 gjør i forhold til S 2.

Weick (1976) hevder at det at det finnes løst koblede systemer, ikke bare er negativt – og det kan se ut til at barnehage 2 er relativt avhengig av å ha S 2 til stede for å opprettholde iverksettingen av forbedringsområdene. Hva vil skje hvis S 2 forsvinner ut av barnehage 2? Vil de da klare å arbeide like bra med ICDP og informasjon til foreldrene? Vil de eventuelt finne egne forbedringsområder de vil arbeide med, slik de ser ut til å ha gjort i barnehage 1?

Løst koblede systemer, slik barnehage 1 ser ut til å ha i større grad enn barnehage 2, vil kunne opprettholde den kvaliteten de har arbeidet med i sine egne prosjekter, de kan respondere bedre og tilpasse seg bedre, hvis det skulle skje større endringer, som for eksempel at noen i personalet forsvinner ut. Glassman hevder at løst koblede systemer faktisk kan hjelpe organisasjoner å opprettholde i hvert fall deler av driften, og dermed være til hjelp (Weick 1976, s 6).

Fagavdelingen fremstår som ganske løst koblet fra barnehagene, spesielt i forhold til fagarbeidere og assistenter – de kommer eventuelt litt tettere på i en periode hvis en barnehage trenger ekstra oppfølging. Områdeleder som var informant i dette prosjektet fremsto som relativt tett koblet mot styrerne som skulle følges opp, mens S 1 kanskje ikke opplevde sin områdeleder som særlig tett koblet til seg selv.

Weick (1976) påpeker at det gjerne er like interessant å se på mønsteret mellom de løst og tett koblede systemene. Han viser til at det også innenfor utdanningssystemet har blitt fokus på sertifisering og inspeksjon, og at det tradisjonelt sett har vært ganske løs kontroll i utdanningssektoren, noe som har endret seg mye etter at Weick skrev denne artikkelen – nå er tett oppfølging og kontroll i forhold til økonomi og resultater svært vanlig. Det kan kanskje forklare hvorfor S 1 i barnehage 1 ser ut til å ha sitt hovedfokus på de daglige administrative arbeidsoppgavene, og kravene som må oppfylles, og dermed har sitt fokus litt mer ut av barnehagen – og blir mer løst koblet fra avdelingene i barnehagen. Avdelingene fokuserer dermed mer inn mot sine egne utfordringer, og utvikler egne områder som de velger å arbeide med. Dermed blir de også mer løst koblet fra hverandre. S 2 i barnehage 2 har derimot mer av sitt fokus inn mot avdelingene, og forbedringsområdene, og blir tett koblet med avdelingene, som igjen fokuserer på å arbeide med forbedringsområdene, og blir tett koblet mot hverandre.

Hvorvidt kvalitetsoppfølging annethvert år kan oppdage hvor løst eller tett koblet avdelingene og styrer i en barnehage er, ser ut til å avhenge litt av hvor tett koblet områdeleder er til sine barnehager, ut i fra hva områdeleder jeg intervjuet sa. Denne informanten hadde flere eksempler på å se hvordan lederteamene fungerte, og kommuniserte, og kunne dermed, så det ut til, gjennom sin egne tette kobling til styrerne, oppdage hvor tette eller løse koblede systemer det var i barnehagene.

Løst koblede systemer trenger i følge Weick (1976) ikke ansees som veldig problematisk, det kan som sagt også være en styrke. I barnehage 1 arbeides det kanskje mer tilpasset i forhold til den enkelte avdeling, med språkfokus der det trengs, og relasjoner og lek i hovedfokus der det er nødvendig, enn i barnehage 2. Samtidig blir en felles pedagogisk praksis mer oppnåelig i barnehage 2. Det kan kanskje være utfordrende å få til begge deler? Et av målene med kvalitetsoppfølging er jo det å finne god felles praksis, og det står jo kanskje litt i motsetning til de løst koblede systemene.

8.3 Vurdering av kvalitet i barnehagen – omsorgskvalitet og innholdskvalitet

Når kommunen skal kvalitetsoppfølge barnehagene, er dette med utgangspunkt i standarder som etterspør:

«[...]barnehagenes arbeid med målsetting, tilrettelegging av læringsmiljø, gjennomføring og vurdering på de valgte områdene» (Sammen for kvalitet – barnehage 2013-2016)

Kriterier oppfølgerne bruker som grunnlag for kvalitetsoppfølgingen er: barnehagens planverk, hvordan barnehagen profileres på nett, foreldreundersøkelser, og barnehagens kartlegging av sin realkompetanse. Styrer og lederteamet sammen skal så dokumentere arbeidet de gjør i barnehagen, og vurdere kvalitet og forbedringsområder sammen med oppfølgerne på dialogmøtet.

S 1 uttrykker i sitt intervju en opplevelse av å måtte forholde seg til svært mange planer. Handlingsplanen, som både S 1 og S 2 snakker om, handler vel så mye om barnehagens økonomi og resultater, som kvalitetsutvikling, dette med forbedringsområder ble lagt inn i lederavtalen og skal være med i ledermøtet, men S 1 sier jo at dette ikke blir tatt opp i sitt tilfelle, det er andre ting som er i fokus. S 2 sier at det er et av punktene som skal opp i ledersamtalen, men kunne også godt ønske seg mer oppfølging i forhold til forbedringsområdene.

Å måle omsorgskvalitet, som jo er det som tilsynelatende er i fokus i kvalitetsoppfølgingen av de kommunale barnehagene, står gjerne i kontrast til økonomistyringen, som også er kommunens ansvar. Det kan se ut som S 1 kjenner noe på dette, og påpeker at det ofte kan

være personavhengig hvordan det både arbeides med kvalitet, og hvorvidt budskapet om forbedringsområdene når ut til den enkelte medarbeider. P 1 sier også at sykefraværet ved starten av barnehageåret har vært stort flere år på rad, og det handler da mest om å få dagene til å gå opp, og få til en best mulig oppstart for barna – overordnede felles dialoger rundt kvalitet og kvalitetsutvikling blir ikke prioritert i en slik situasjon, i barnehage 1.

Kvalitetsstyring og økonomistyring kan stå i kontrast til hverandre (Roald 2012), og både kommunen og den enkelte styrer har her et stort ansvar, på den ene siden skal det leveres et barnehage tilbud av høy kvalitet, på den andre siden skal fellesskapets ressurser forvaltes på en forsvarlig måte, og i tillegg kan det være knapphet på disse ressursene. Både A 1, F 1, F 2 og F 3 påpeker jo også viktigheten av å ha faste folk på plass, som kjenner barna og gjør det trygt for dem, for å skape god kvalitet – altså at de strukturelle rammene er på plass før man begynner å fokusere på innholdet, og det er jo fagarbeidere og assistenter som ofte kjenner mest på dette med knappe ressurser. Donabedian hevder at god struktur øker sannsynligheten for god prosess, og påfølgende godt resultat, og påpeker at forkunnskaper om forbindelsen mellom og struktur og prosess, og prosess og resultat må være til stede før kvalitetsvurdering i det hele tatt kan begynne (Donabedian 1988, s 1147). I «Sammen for kvalitet – barnehage 2013-2016», er de også opptatt av god struktur, men ikke så opptatt av at den er avgjørende for de videre kvalitetene i prosess og resultat; der er det mer et fokus på de gode prosessene for å få et godt resultat. Kvalitetsutviklingsplanen viser til at strukturkvalitet er nødvendig, men det ser ut til at tanken i denne planen er at prosesskvalitet, hvor de har plassert den pedagogiske relasjonskompetansen, er det som skal vektlegges, for å kunne oppnå god resultatkvalitet.

«Høy grad av prosesskvalitet krever derfor at ansatte har relasjonskompetanse og kunnskap om barns læring og utvikling, individuelt og i det sosiale fellesskapet». (Sammen for kvalitet – barnehage 2013-2016)

Det er interessant at strukturkvaliteten blir såpass lite vektlagt i Kvalitetsutviklingsplanen, når den, slik Donabedian ser det, er helt grunnleggende for at prosesskvaliteten og resultatkvaliteten skal kunne bli god.

Kvalitetsutviklingsplanen sier også at resultatkvaliteten er nært knyttet til kvaliteten på de daglige prosessene. I barnehage 1 har ikke A 1 noe forhold til kvalitetsoppfølging i det hele tatt, og sier på den ene siden at det kan være litt «masete» når den pedagogiske lederen

begynner å snakke om ting som handler om kvaliteten i møtet med barna, fordi det forstyrrer de daglige rutinene. På den andre side etterlyser A 1 mer tid til møter for å snakke sammen for å gi barna et best mulig tilbud – så det er tydelig at hun kjenner på et savn i forhold til det å ha et felles fokus. De strukturelle forholdene står kanskje litt i veien for å få i gang denne prosessen i barnehage 1.

S 1 sier også at områdeleder har mye fokus på å få til de gode prosessene i personalgruppen, og på hvordan barnehagen har opplevd kvalitetsoppfølgingen, og S 1 opplever at det har blitt mer og bedre sammenheng mellom kurs som tilbys, og kvalitetsoppfølgingen – og begynner selv å se en bedre sammenheng i prosessene S 1 snakker om. Samtidig ser det ut som strukturelle forhold, som personalet S 1 disponerer og deres kompetanse, et høyt sykefravær og en generell opplevelse av stor arbeidsbyrde, gjør at disse prosessene ikke i stor nok grad blir videreført inn i kvalitetsutviklingsarbeidet for lederteamet, og igjen videre til hele personalgruppen. Dermed kan kanskje barnehage 1 fokusere på å bedre strukturen best mulig ut i fra ressursene de disponerer, slik at de kan få til en bedre prosess.

I barnehage 2 ser det ut til at mye av det strukturelle er på plass, i forhold til at det blir arbeidet systematisk med forbedringstiltakene, og S 2 holder fokus på de målene som er satt. Alle i personalgruppen ser ut til å kjenne både målene, og metodene som skal brukes for å komme dit. I barnehage 2 kjenner både F 2 og F 3 svært godt til både mål og metode, men ønsker større innflytelse, og her kan det vel tenkes at Donabedian ville pekt på at det bør sees nærmere på prosessen, og gjøre den bedre gjennom å arbeide mer inkluderende med hele personalgruppen i forhold til å finne mål og metoder, slik at resultatene kan bli bedre.

Kommunen ønsker at barnehagene skal være lærende organisasjoner:

«Dette innebærer en stadig utvikling av barnehagepersonalets kompetanse ved at det i det daglige arbeidet i personalgruppen nyttes metoder som fremmer et lærende fellesskap. Dette innbefatter hensiktsmessige møte- og kompetanseutviklingsfora, mål og prosessarbeid, metoder som fremmer læring, veiledning og vurderingsarbeid». (Sammen for kvalitet – barnehage 2013-2016)

Når man i barnehage 1 strever med å få til nok felles møter, og hver avdeling til en viss grad ser ut til å ha mest fokus på sine egne prosjekter, slik det ser ut til ut i fra hva informantene i denne barnehagen sier, er det sannsynligvis vanskelig for S 1 å se hvordan metoder som fremmer et lærende fellesskap, slik planen har fokus på, skal kunne implementeres. I tillegg

vet jo ikke alle i barnehage 1 om hva som er forbedringsområdene og forbedringstiltakene, fordi de ikke er informert, det gjelder i hvert fall A 1, og da kan man jo kanskje tenke at det er flere som ikke vet så mye om dette. Det kan se ut som at kommunen og oppfølgerne forutsetter at strukturene i barnehagene er tilstrekkelig gode nok til at prosessene skal komme i gang i forhold til forbedringstiltakene. I barnehage 1 ser strukturen ut til å hindre at prosessene blir gode i forhold til dette, og dette vil, ut i fra Donabedians tankegang, også påvirke resultatet, og han ville kanskje hevdet at oppfølgerne mangler tilstrekkelig med forkunnskapene om forbindelsen mellom struktur og prosess, og mellom prosess og resultat (Donabedian 1988, s 1147). Det kan være at vurderingskriteriene oppfølgerne legger til grunn ikke i stor nok grad kan vurdere den omsorgskvaliteten de prøver å vurdere gjennom kvalitetsoppfølgingen – fordi de blant annet ikke ser nok på strukturkvaliteten i barnehagen. Er det i også barnehagene slik Knut Roald sier det er i skolene, at det kan synes som at kommunene ikke har så stor kompetanse på de kvalitative vurderingsformene som de kvantitative (Roald 2012, s. 45), eller har ikke barnehagene tilstrekkelig med tillit til oppfølgerne, til å si hva som er de faktiske utfordringene? Områdeleder som er informant opplevde jo at de barnehagene denne områdelederen hadde ansvar for, var ganske ærlige, og datamaterialet mitt sier jo bare hvordan det er i de to barnehagene jeg har fått informasjon i fra, men som P 1 i barnehage 1 sier, er det jo egentlig ingen utenfor barnehagen som faktisk vet hva som er den egentlige praksis. Oppfølgerne må stole på at det som blir sagt på dialogmøtene stemmer, og det skal nok svært mye til for at en fra et lederteam ville sagt at det som er informert om, ikke stemmer, at resten av lederteamet ikke snakker sant.

Slik som i forskningsprosjektet (Hovlid m.fl. 2015, s. 7), som viste at de kommunale helseforetakene hadde mest fokus på det å anse avvik som avsluttet kun gjennom skriftlig dokumentasjon, uten å faktisk følge opp om prosesser var blitt endret, kan det synes som at også kvalitetsoppfølgerne stoler svært mye på papirdokumentasjon fra barnehagene. Oppfølgerne snakker kun med hele lederteamet når det er kvalitetsoppfølging, som skal være hvert annet år, og aldri med det øvrige personalet, som er den gruppen som i størst grad skal sørge for at forbedringsområdene blir iverksatt, i sin daglige kontakt med barna. Det er hovedsakelig i kommunens årlige medarbeiderundersøkelse at alle ansatte i barnehagene har mulighet for å gi tilbakemeldinger i forhold til hvordan de har det på sin arbeidsplass, og denne blir ikke vektlagt i stor grad i kvalitetsoppfølgingen.

8.4 Oppsummering drøfting

Når ikke alle har samme informasjon, og eierskap til forbedringsområdene, vil de heller fokusere på «sitt og sine», og ha fokus på det som er nærmest dem i barnehagehverdagen, dette kan man se i barnehage 1 hvor informantene snakker om hva de har i fokus på sin avdeling. Dette fører også til at det i barnehage 1 ser ut til å være mer som løst koblede systemer som fungerer noe uavhengig av hverandre.

Systematisk arbeid med et felles fokus over tid ser ut til å føre til at alle i barnehagen vet hva som er forbedringsområdene, og hva som er målene man skal arbeide mot i fellesskap. Dette ser man i barnehage 2 hvor samtlige av informantene både hadde kunnskap om, og selv arbeidet med forbedringsområdene. Her har styrer og lederteamet i fellesskap klart å få ut informasjon, og det har vært forholdsvis lite konflikt, og god tydelighet – slik Matland (1995) beskriver en politisk form for iverksetting.

Det ser ut til at få forbedringsområder over en lenger tidsperiode, og en styrer som holder fokuset, er det som kan føre til en faktisk iverksetting av forbedringsområdene, slik barnehage 2 ser ut til å ha lyktes med. Dette bekrefter også av områdeleder, som opplever at barnehager som «rydder bort» mange mål og prosjekter, har bedre mulighet for å få implementert forbedringsområdene sine. Samtidig er styrer avhengig av at forståelsen er god, og at både lederteam, assistenter og fagarbeidere er enige i, og lojale mot arbeidsmetoder, og kan stå i det over tid – slik at det kan bli implementert.

Begge styrerne har de samme planene de skal forholde seg til, og blir i utgangspunktet etterspurt på de samme områdene – allikevel opplever jeg at de oppfatter noe av dette ganske forskjellig. S 1 oppfatter at utviklingsområdene ikke blir etterspurt i særlig grad, mens S 2 nevner dette som et punkt i ledersamtalen – samtidig etterlyser begge mer oppfølging både fra områdeleder og fagavdeling i forhold til kvalitetsoppfølgingen, og begge styrerne opplever at det går så lang tid at det blir som å starte litt på nytt hver gang. Dermed ser det ut til at også områdeleders tydelighet og oppfølging kan ha betydning for hvordan styrer klarer å få iverksatt forbedringsområdene i sin barnehage, men dette er det for lite grunnlag til å si noe om her, i og med at det kun er en områdeleder som er informant i dette prosjektet.

S 1 må takle press og forventninger fra både sine ansatte og sine overordnede, og opplever at det er for mange planer og for liten tid. Dette kan tyde på at strukturkvaliteten ikke er god nok, og vil påvirke prosesskvalitet og resultat-kvalitet i barnehage 1, slik Donabedian hevder at for dårlig strukturkvalitet vil gjøre.

Fagarbeidere og assistenter ser ut til å oppleve at iverksetting av forbedringsområder blir en oven i fra og ned iverksetting– dette har lederteamet besluttet, og sånn skal vi arbeide med dette – dermed er det er fare for at eierskapet til forbedringsområdene vil forsvinne.

Hvis fagarbeidere og assistenter hadde blitt mer inkludert i forberedelse til kvalitetsoppfølgingen – og det er jo de som skal utføre arbeidet i andre enden – kunne det ført til at F 2 og F 3 i barnehage 2 hadde følt at de hadde større betydning? Og kunne det ført til at A 1 og F 1 i barnehage 1 hadde fått bedre kjennskap og eierskap til disse områdene, og opplevd at samtaler om kvalitet faktisk var en hjelp? Er det kvalitetsutviklende at dialogmøtet oppleves som lukket for alle som ikke sitter i lederteamet i en barnehage?

9 Avslutning

9.1 Hva skjer når område til forbedring skal igangsettes i barnehagen?

I barnehage 1 har forbedringsområdene blitt skjøvet litt til side, den enkelte avdelings behov har blitt prioritert. Barnehage 2 er nærmere en iverksetting ut i fra målsetningen som kvalitetsoppfølgerne ønsker, gjennom sin administrative iverksetting. Om det skaper en høyere kvalitet for barna i barnehage 2 enn den mer eksperimentelle iverksettingen barnehage 1 gjør, er det ikke så lett å svare på, ut i fra de funnene som ligger til grunn i dette forskningsprosjektet. Allikevel ville nok det å vite hvilke felles mål man arbeider mot og hvordan, hjulpet alle informantene i barnehage 1 til å løfte opp dialogen om hva som er god kvalitet i deres barnehage på et mer overordnet nivå, og på den måten kunne kanskje hele personalgruppen etterhvert sammen funnet sine forbedringsområder og lage sine egne felles forbedringstiltak i forkant av neste kvalitetsoppfølging.

9.2 Hvordan følges en barnehage opp etter dialogmøtet?

Flere ansatte opplever at det ikke er noen oppfølging i mellom kvalitetsoppfølgingene, det oppleves som om det er glemt – med unntak av styrere, som skal ha det som et tema i sine ledersamtaler årlig.

Når det går godt over to år, som det har gjort i både barnehage 1 og 2, vil utviklingen i den enkelte barnehage føre til at fokuset naturlig endres av det som oppstår underveis, hvis ikke barnehagen selv arbeider systematisk med forbedringsområdene.

9.3 Refleksjoner rundt valg av teorier og metode

Iverksettingsteori – de fleste teorier har både styrker og svakheter, og oven i fra og ned og ned i fra og opp - synet på iverksetting er det jo store uenigheter om, selv om nesten alle iverksettinger vil innehold elementer av den ene eller andre, eller begge to. Med Matlands tvetydighet og konflikt modell opplevde jeg at jeg kunne tydeliggjøre litt mer hvilke typer av iverksetting barnehagene brukte i forhold til sine forbedringsområder ut i fra mine funn, men

også her er det helt tydelig at det selvsagt finnes mellomtyper inne i de fire typene av iverksetting Matland opererer med, og at ingen iverksetting kun skjer på en måte.

Weicks teori om løst koblede systemer tenker jeg beskriver noe av det som skjer i barnehagene (og andre organisasjoner), avhengig av om man blir fulgt tett opp, og er tett koblet, i et mer oven-fra-og ned perspektiv, eller er mer løst koblet i et slags bakkebyråkrati, hvor de forskjellige avdelingene til en viss grad gjør sine egne ting, litt uavhengig av andre deler av organisasjonen.

Også i forhold til Donabedian opplever jeg at dette med struktur - og prosesskvalitet kanskje kan gå litt mer inn i hverandre i realiteten, slik Kvalitetsutviklingsplanen til kommunen beskriver det, de er jo svært opptatt av personalets kompetanse, men den omtales hovedsakelig i prosesskvalitet, ikke i strukturkvalitet.

Ellers ser jeg at dette med ledelse og læring helt tydelig er noe som er avgjørende for hvordan iverksettingen blir, men har allikevel ikke brukt ledelsesteorier eller læringsteorier i dette prosjektet, fordi det ikke var dette fokuset jeg var ute etter i mitt forskningsprosjekt – men informantenes opplevelse av iverksettingen av forbedringsområdene, og av kvalitetsutvikling.

9.4 Muligheter videre

I utgangspunktet er fremstår informantene fra lederteamene i begge barnehagene positive til at det skal være kvalitetsoppfølging i barnehagene, og det er jo et svært godt grunnlag for den videre prosessen. Det er mens dette prosjektet pågikk laget ny kvalitetsutviklingsplan, som trådte i kraft våren 2018, og her har man gått bort fra struktur-, prosess – og resultat-kvalitet, og snakker i stedet om ulike dimensjoner. Ny kvalitetsoppfølging i de kommunale barnehagene starter høsten 2018, og da kan det kanskje være et innspill ut i fra funn i barnehage 1 og 2 at alle nivåer av ansatte i barnehagene bør involveres i større grad, og at styrere kanskje må få mer støtte gjennom for eksempel ressurser og veiledning, i forhold til å iverksette og opprettholde systematisk arbeid med noen utvalgte forbedringsområder over lengre tid, slik at de blir implementert hos alle de ansatte. Utfordringene jeg hadde med å få barnehagene til å stille opp som informanter i dette forskningsprosjektet, kan kanskje tyde på at det er flere barnehager som opplever at det å iverksette forbedringsområdene er utfordrende, og kanskje vanskelig å holde fokus på over i et lengre tidsperspektiv.

Referanser og litteraturliste

Alta Kommune (2016) *Sammen om det viktigste Altabarnehagenes kvalitetsutviklingsplan 2016-2020* Hentet fra <https://www.alta.kommune.no/sammen-om-det-viktigste.5900227-60024.html>

Bergen kommune (2013) *Kvalitetsmelding for barnehagene i Bergen 2012/2013*. Hentet fra https://www.bergen.kommune.no/bk/multimedia/archive/00194/KvalitetmeldingBarn_194078a.pdf

Bergen kommune (2012) *Kvalitetsutviklingsplan for barnehagene i Bergen 2013-2016 "Sammen for kvalitet – barnehage"* Hentet fra https://www.bergen.kommune.no/bk/multimedia/archive/00147/Kvalitetsutviklings_147081a.pdf

Bjørnstad, E. & Os, E. (2018) Quality in Norwegian childcare for toddlers using ITERS-R* *European Early Childhood Education Research Journal* (EECERJ), 26 (1) 111-127. Hentet fra <https://doi.org/10.1080/1350293X.2018.1412051>

Bukve, O. (2012). *Lokal og regional styring. Eit institusjonelt perspektiv*. Oslo; Det Norske Samlaget

Christiansen, L. L. (2012) Ekstern skolevurdering – for kvalitetsutvikling *Bedre skole*. 3/2012, 70-75 Hentet fra http://www.hardangervosskompetanseregion.no/files/2012/11/3-12_lonne_christiansen.pdf

Donabedian, A. (1988) The quality of care. How can it be assessed? *Archives of pathology & laboratory medicine*, 121 (11), 1145-1150 Hentet fra <https://search-proquest-com.galanga.hvl.no/docview/211957437?OpenUrlRefId=info:xri/sid:primo&accountid=15685>

Eliassen, E., Zachrisson, H. D. & Melhuish, E. (2018) Is cognitive development at three years of age associated with ECEC quality in Norway? *European Early Childhood Education Research Journal* (EECERJ), 26 (1) 97-110. Hentet fra <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/1350293X.2018.1412050>

Gialamas, A., Mittinty, M. N., Sawyer, M. G., Zubrick, S. R. & Lynch, J. (2013) Child care quality and children's cognitive and socio-emotional development: an Australian longitudinal study. *Early Child Development and Care*, 184, 977-997 Hentet fra <https://www.tandfonline-com.galanga.hvl.no/doi/full/10.1080/03004430.2013.847835?src=recsys>

GoBaN - Gode barnehager for barn i Norge, (u.å) Hentet 10.06.18 fra <https://goban.no/>

Grimen, H. & Molander, A. (2008) Profesjon og skjønn, i Molander, A. og Terum L.I. (red) *Profesjonsstudier*. Oslo; Universitetsforlaget

Grønmo, S. (2017). *Samfunnsvitenskapelige metoder*. Bergen; Fagbokforlaget

Gulbrandsen, L. & Eliassen, E. (2013). Kvalitet i barnehager – Rapport fra en undersøkelse av strukturell kvalitet høsten 2012. *Norsk institutt for forskning om oppvekst, velferd og aldring NOVA*. Rapport 1/2013 hentet fra http://www.nova.no/asset/6157/1/6157_1.pdf

Hansen, J. E. & Alvestad, M. (2018) Educational language practices described by preschool teachers in Norwegian kindergartens. *European Early Childhood Education Research Journal* (EECERJ), 26 (1) 128-141. Hentet fra <https://doi.org/10.1080/1350293X.2018.1412052>

Hill, M. og Hupe, P. (2009). *Implementing public policy*. Sage

Hood, C., Scott, C., James, O., Jones, G. & Travers, T. (1999) *Regulation inside Government. Waste-Watchers, Quality-Police, and Sleaze-Busters* Oxford University Press

Hovlid, E., Høifødt, H., Smedbråten, B., & Braut, G. (2015). A retrospective review of how nonconformities are expressed and finalized in external inspections of health-care facilities. *BMC Health Services Research*, 15 (405) Hentet fra https://www.ncbi.nlm.nih.gov/pmc/articles/PMC4580086/pdf/12913_2015_Article_1068.pdf

Howlett, M., Ramesh, M., & Perl, A. (2009). *Studying Public Policy. Policy Cycles & Policy Subsystems*. Oxford University Press

Klette, T., Drugli, M. B. & Aandahl, A. M. (2016) Together and alone a study of interactions between toddlers and childcare providers during mealtime in Norwegian childcare centres. *Early Child Development and Care*. 188, 387-398 Hentet fra <https://www.tandfonline.com.galanga.hvl.no/doi/pdf/10.1080/03004430.2016.1220943?needAccess=true>

Kongsberg kommune (2015) *Kvalitetsutviklingsplan for Kongsberg kommune 2015-2025* Hentet fra <https://www.kongsberg.kommune.no/innhold/oppvekst/oppvekstkantoret/kvalitetsutviklingsplaner/>

Kunnskapsdepartementet. (2008). *Kvalitet i barnehagen*. St. Meld. nr. 41 (2008-2009) Hentet fra https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stmeld-nr-41-2008-2009-/id563868/sec1?q=kvalitet%20i%20barnehagen#match_0

Kunnskapsdepartementet. (2011). *Rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver*. Hentet fra https://www.udir.no/Upload/barnehage/Rammeplan/rammeplan_nynorsk_net2011.pdf?epslanguage=no

Kunnskapsdepartementet. (2017). *Rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver*. Hentet fra <https://www.udir.no/rammeplan>

Kunnskapsdepartementet. (2015) *Tid for lek og læring – Bedre innhold i barnehagen*. Meld.St.19 (2015-2016) Hentet fra https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-19-20152016/id2479078/sec1?q=kvalitet%20i%20barnehagen#match_0

Livsey, Å.G. (2016) *ME6 – 500 Forskningsstrategiar og metode*. Upublisert materiale. HVL; Bergen

Livsey, Å.G. (2017) *OR6 – Styring, omstilling og leiing i offentlege organisasjonar*. Upublisert materiale. HVL; Bergen

Matland, R. (1995). Synthesizing the Implementation Literature: The Ambiguity – Conflict Model of Policy Implementation. *Journal of Public Administration Research and Theory (J-PART)* , 5 (2) 145-174 Hentet fra <http://www.jstor.org/galanga.hvl.no/stable/1181674>

Nielsen, T.K., Sommersel, H.B., Tiftikci, N., Vestergaard, S., Larsen, M.S., Ellegaard, T, ...Ploug, N. (2014). Forskningskortlægning og forskervurdering af skandinavisk forskning i året 2012 i institutioner for de 0 – 6 årige. *Clearinghouse – forskningsserien* 2014 (19) 1 – 272 Hentet fra http://muep.mau.se/bitstream/handle/2043/20442/Forskningskortlaegning_2012_SR20.pdf;jsessionid=DBE0052874A5FB05067BFC70D15BEA15?sequence=2

NOU 2012:1. (2012) *Til barnas beste. Ny lovgivning for barnehagene*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/f77c1a6dbd00473fb8c0b8928724dd30/no/pdfs/nou201220120001000dddpdfs.pdf>

Offerdal, A. (2014). Iverksettingsteori – resultatene blir sjelden som planlagt, og det kan være en fordel? H. Baldersheim og L. Rose (red.); *Det kommunale laboratorium. Teoretiske perspektiver på lokal politikk og organisering*. Bergen; Fagbokforlaget

Roald, K. (2012). *Kvalitetsvurdering som organisasjonslæring. Når skole og skoleeigar utviklar kunnskap*. Bergen; Fagbokforlaget

Taguma, M., Litjens, I. & Makowiecki, K. (2013) *Quality Matters in Early Childhood Education and Care: Norway 2013*. (OECD publishing) Hentet fra https://read.oecd-ilibrary.org/education/quality-matters-in-early-childhood-education-and-care-norway-2012_9789264176713-en#page1

Thagaard, T. (2013). *Systematikk og innlevelse. En innføring i kvalitativ metode*. Bergen; Fagbokforlaget

Thoresen, I., T. (2015) *Barnehagelæreren. Profesjon, politikk og forskning*. Oslo; Cappelen Damm

Utdanningsdirektoratet. (2017) *Hva er kvalitetsutvikling i barnehagen?* Hentet fra <https://www.udir.no/kvalitet-og-kompetanse/kvalitet-i-barnehagen/hva-er-kvalitet-i-barnehagen/>

Weick, K. E. (1976) *Educational Organizations as Loosely Coupled Systems*. Hentet fra <https://www.jstor-org.galanga.hvl.no/stable/pdf/2391875.pdf?refreqid=excelsior%3A6f936e0cabd939d502c6cd6ea6e4f13b>



Øyvind Glosvik
Postboks 363 Alnabru
0164 OSLO

Vår dato: 01.11.2017

Vår ref: 56332 / 3 / BGH

Deres dato:

Deres ref:

Forenklet vurdering fra NSD Personvernombudet for forskning

Vi viser til melding om behandling av personopplysninger, mottatt 02.10.2017.

Meldingen gjelder prosjektet:

56332	<i>Gjennomføring og oppfølging av forbedringstiltak i barnehagen: Hvordan blir forbedringstiltak fra vurderingskonklusjoner i den enkelte barnehage gjennomført, og hvilken oppfølging gjør fagavdelingen i forhold til hver enkelt barnehage, for å sikre at forbedringstiltakene faktisk blir gjennomført?</i>
Behandlingsansvarlig	Høgskulen på Vestlandet, ved institusjonens overste leder
Daglig ansvarlig	Øyvind Glosvik
Student	Åshild Grønhaug Livsey

Vurdering

Etter gjennomgang av opplysningene i meldeskjemaet med vedlegg, vurderer vi at prosjektet er omfattet av personopplysningsloven § 31. Personopplysningene som blir samlet inn er ikke sensitive, prosjektet er samtykkebasert og har lav personvernulempe. Prosjektet har derfor fått en forenklet vurdering. Du kan gå i gang med prosjektet. Du har selvstendig ansvar for å følge vilkårene under og sette deg inn i veiledningen i dette brevet.

Vilkår for vår vurdering

Vår anbefaling forutsetter at du gjennomfører prosjektet i tråd med:

- opplysningene gitt i meldeskjemaet
- krav til informert samtykke
- at du ikke innhenter [sensitive opplysninger](#)
- veiledning i dette brevet
- Høgskulen på Vestlandet sine retningslinjer for datasikkerhet

Veiledning

Krav til informert samtykke

Utvalget skal få skriftlig og/eller muntlig informasjon om prosjektet og samtykke til deltakelse.

Informasjon må minst omfatte:

- at Høgskulen på Vestlandet er behandlingsansvarlig institusjon for prosjektet

Dokumentet er elektronisk produsert og godkjent ved NSDs rutiner for elektronisk godkjenning.

NSD – Norsk senter for forskningsdata AS Harald Hårfagres gate 29 Tel: +47-55 58 21 17 nsd@nsd.no Org.nr. 985 321 884
NSD – Norwegian Centre for Research Data NO-5007 Bergen, NORWAY Faks: +47-55 58 96 50 www.nsd.no

- daglig ansvarlig (eventuelt student og veileder) sine kontaktopplysninger
- prosjektets formål og hva opplysningene skal brukes til
- hvilke opplysninger som skal innhentes og hvordan opplysningene innhentes
- når prosjektet skal avsluttes og når personopplysningene skal anonymiseres/slettes

På nettsidene våre finner du mer informasjon og en veiledende mal for [informasjonsskriv](#).

Forskningsetiske retningslinjer

Sett deg inn i [forskningsetiske retningslinjer](#).

Meld fra hvis du gjør vesentlige endringer i prosjektet

Dersom prosjektet endrer seg, kan det være nødvendig å sende inn endringsmelding. På våre nettsider finner du svar på hvilke [endringer](#) du må melde, samt endringskjema.

Opplysninger om prosjektet blir lagt ut på våre nettsider og i Meldingsarkivet

Vi har lagt ut opplysninger om prosjektet på nettsidene våre. Alle våre institusjoner har også tilgang til egne prosjekter i [Meldingsarkivet](#).

Vi tar kontakt om status for behandling av personopplysninger ved prosjektslutt

Ved prosjektslutt 30.06.2018 vil vi ta kontakt for å avklare status for behandlingen av personopplysninger.

Gjelder dette ditt prosjekt?

Dersom du skal bruke databehandler

Dersom du skal bruke databehandler (ekstern transkriberingsassistent/spørreskjemaleverandør) må du inngå en databehandleravtale med vedkommende. For råd om hva databehandleravtalen bør inneholde, se [Datatilsynets veileder](#).

Hvis utvalget har taushetsplikt

Vi minner om at noen grupper (f.eks. opplærings- og helsepersonell/forvaltningsansatte) har [taushetsplikt](#). De kan derfor ikke gi deg identifiserende opplysninger om andre, med mindre de får samtykke fra den det gjelder.

Dersom du forsker på egen arbeidsplass

Vi minner om at når du [forsker på egen arbeidsplass](#) må du være bevisst din dobbeltrolle som både forsker og ansatt. Ved rekruttering er det spesielt viktig at forespørsel rettes på en slik måte at frivilligheten ved deltakelse ivaretas.

Se våre nettsider eller ta kontakt med oss dersom du har spørsmål. Vi ønsker lykke til med prosjektet!

Vennlig hilsen

Marianne Høgetveit Myhren

Belinda Gloppen Helle

Kontaktperson: Belinda Gloppen Helle tlf: 55 58 28 74 / belinda.helle@nsd.no

Vedlegg 1

Forespørsel om deltakelse i forskningsprosjekt som handler om:

”Gjennomføring og oppfølging av forbedringstiltak i barnehagen”

Mitt navn er Åshild Grønhaug Livsey, jeg er deltidsstudent ved masterstudiet i organisasjon og ledelse – utdanningsledelse ved Høgskulen på Vestlandet. Jeg er nå i gang med å skrive min masteroppgave, og det jeg ønsker å se nærmere på er hvordan kvalitetsoppfølgingen av barnehagene blir iverksatt og gjennomført. I oppgaven ønsker jeg å finne ut av følgende:

”Hvordan blir forbedringstiltak fra vurderingskonklusjoner i den enkelte barnehage gjennomført, og hvilken oppfølging gjøres i forhold til hver enkelt barnehage, for å sikre at forbedringstiltakene faktisk blir gjennomført?”

Hva vil det innebære å være deltaker i studiet mitt?

Jeg ønsker å intervju en assistent eller fagarbeider, en pedagogisk leder og styrer i barnehagen. Jeg ønsker også å intervju en områdeleder, og en representant for Fagavdeling barnehage og skole. Hver av dere må sette av mellom 30-45 minutter til intervjuet. Her vil jeg spørre om hvordan dere arbeider med kvalitetsutvikling og hvordan arbeidet med kvalitetsutvikling følges opp.

Intervju vil foregå ved hjelp av lydopptak som transkriberes og da vil være anonymisert. Ferdig transkribering sendes til deltakerne for gjennomlesing og godkjenning.

Oppbevaring av informasjonen som samles inn

Alle data jeg samler inn, er taushetsbelagt, og vil bli forsvarlig oppbevart, og innelåst, og det er kun jeg som skriver oppgaven som vil ha tilgang til dette. Listen over hvem som deltar i studiet mitt vil bli oppbevart en annen plass enn det andre datamaterialet, og når studiet avsluttes, etter planen i juni 2018, vil alle opptak og personopplysninger bli slettet/makulert.

Når oppgaven offentliggjøres, vil alle deltakere, og alt datamateriale være anonymisert. Alle som deltar i dette studiet aksepterer at de samlede analysene og konklusjonene av datainnsamlingen vil bli offentliggjort ved publisering av masteroppgaven, og eventuelt

videre i vitenskapelige og akademiske tidsskrifter, og i fremlegg, presentasjoner og forelesninger.

Studiet er meldt til Personvernombudet for forskning, NSD – Norsk senter for forskningsdata.

Frivillig deltakelse

Det er frivillig å delta i dette studiet, og du kan når som helst trekke ditt samtykke uten noen form for grunnivelse. Dersom du velger å trekke deg, vil alle opplysninger om deg slettes omgående.

Ønsker du å delta, kontakt Åshild Grønhaug Livsey på tlf 91183355, epost:

aalivse@gmail.com

Min veileder er Øyvind Glosvik, som kan nås på tlf 57676297, epost: oyvind.glosvik@hvl.no

Samtykke erklæring

Jeg har mottatt informasjon om studiet, og ønsker å delta

Dato:

Signatur:

.....
.....

E-post:

.....

Tlf:

.....

Vedlegg 2

Intervjuguide

Fagarbeidere/assistenter

I din barnehage er deres område til forbedring lagt frem som noe dere skal arbeide spesielt med for å øke kvaliteten i barnehagen.

Hvordan har dette blitt presentert for dere som arbeider her i barnehagen?

Er dette noe dere snakker om og arbeider med på personalmøter, avdelingsmøter og på planleggingsdager?

Kan du gi meg et eksempel på hva din barnehage mener med kvalitet?

Hva er kvalitet for deg?

Hvordan oppfatter du at barnehagen skal skape kvalitet i det daglige arbeidet?

Hvordan snakker dere om kvalitet her i barnehagen?

Hvem er det som tar initiativ til slike samtaler? Gjør du det selv? Hvordan?

Kan du gi meg eksempel på samtaler eller situasjoner der du føler at din måte å arbeide på blir påvirket av diskusjoner om kvalitet?

Kan du gi meg et eksempel på hvordan du tenker at deres område til forbedring gir eller kan gi bedre kvalitet?

Intervjuguide

Pedagogiske ledere

Hvordan har deres område til forbedring blitt presentert for hele personalgruppen? Hvordan kom dere frem til dette område for forbedring? Hvem var involvert? Var dere veldig enige?

Hvordan snakker dere om kvalitet i din barnehage? Hva er kvalitet for deg?

- Finnes det en plan for dette arbeidet? Kan du fortelle om den planen?
- Kan du gi meg et eksempel på hva din barnehage offisielt mener med kvalitet?
- Hvordan oppfatter du at barnehagen skal skape kvaliteten i det daglige arbeidet?
- Hvem tar initiativ til samtaler om kvalitet i din barnehage? Gjør du det selv? Hvordan?
- Kan du gi meg et eksempel på at deres område til forbedring har ført til bedre kvalitet?
- Kan du gi meg et eksempel på hvordan din barnehage involverer foreldrene i arbeidet med kvalitet?

Hvilken oppfølging får du i forhold hvordan barnehagen arbeider med deres område til forbedring av din styrer?

- Kan du gi meg et eksempel på hvordan styrer har fulgt opp din avdeling/base i arbeidet med deres område til forbedring?
- Kan du gi meg et eksempel på hvordan du og styrer snakker om kvalitet i barnehagen?
- Har områdeleder noen gang snakket med alle de ansatte i din barnehage om kvalitet?

Intervjuguide

Styrere

Hvordan har deres område til forbedring blitt presentert for hele personalgruppen?
Hvordan kom dere frem til område for forbedring? Hvem var involvert? Var det stor enighet?

Hvordan snakker dere om kvalitet i din barnehage? Hva er kvalitet for deg?

- Finnes det en plan for dette arbeidet? Kan du fortelle mer om den planen?
- Kan du gi meg et eksempel på hva din barnehage offisielt mener med kvalitet?
- Hvordan oppfatter du at barnehagen skal skape kvaliteten i det daglige arbeidet?
- Hvem tar initiativ til samtaler om kvalitet i din barnehage? Gjør du det selv? Hvordan gjør du det?
- Kan du gi meg et eksempel på hvordan deres område til forbedring har ført til bedre kvalitet?
- Kan du gi meg et eksempel på hvordan din barnehage involverer foreldrene i arbeidet med kvalitet?

Hvilken oppfølging får du i forhold hvordan barnehagen arbeider med deres område til forbedring av din områdeleder?

- Kan du gi meg et eksempel på hvordan områdeleder har fulgt opp din barnehage i arbeidet med deres område til forbedring?
- Kan du gi meg et eksempel på hvordan du og områdeleder snakker om kvalitet i barnehagen?
- Har områdeleder noen gang snakket med alle de ansatte i din barnehage om kvalitet, og om deres område til forbedring?

Intervjuguide

Områdeleder

Hvordan snakker du om kvalitet sammen med barnehageansatte? Hva er kvalitet for deg?

Hvilken oppfølging gir du styrere i forhold hvordan barnehagene arbeider med sitt område til forbedring?

- Kan du gi meg et eller flere eksempler på hvordan du har fulgt opp dine barnehager i arbeidet med deres område til forbedring?
- Kan du gi meg et eller flere eksempler på hvordan du og styrer snakker om kvalitet i barnehagen?
- Har du som områdeleder noen gang snakket med alle de ansatte i en barnehage om kvalitet, og om deres område til forbedring fra vurderingskonklusjonen? Hvordan foregikk dette?
- Kan du gi meg et eller flere eksempler på hvordan du som områdeleder kan sikre at alle ansatte i barnehagene kjenner til deres område til forbedring?
- Kan du gi meg et eller flere eksempler på at fagavdelingen har fulgt opp barnehager og sett at deres område til forbedring ble iverksatt og førte til en økt kvalitet i barnehagetilbudet?
- Det kan gå opp til to år mellom hvert dialogmøte i en barnehage. Hva tenker du dette kan bety for iverksettingen av barnehagens område til forbedring, og mulighetene for at forbedringene faktisk fører til økt kvalitet i barnehagetilbudet?

Intervjuguide

Fagavdelingen

Hvordan snakker dere om kvalitet med områdelederne? Hva er kvalitet for deg?

Hvilken oppfølging gir dere områdeledere i forhold hvordan de arbeider med barnehagens kvalitetsutvikling?

- Kan du gi meg et eller flere eksempler på hvordan dere forventer at områdeledere skal følge opp de enkelte barnehagene for at deres ”område til forbedring” fra dialogmøtene skal bli iverksatt?
- Kan du gi meg et eller flere eksempler på hva fagavdelingen legger i begrepet ”kvalitetsutvikling” i barnehagen?
- Kan du gi meg et eksempel på at fagavdelingen noen gang har snakket med alle de ansatte i en barnehage om hva som er god kvalitet i barnehagetilbudet, og om hvordan deres område til forbedring kan være med på å øke kvaliteten?
- Kan du gi meg et eksempel på hvordan fagavdelingen sikrer at alle ansatte i barnehagene kjenner til barnehagens område til forbedring?
- Kan du gi meg et eksempel på at fagavdelingen har fulgt opp en barnehage og sett at deres område til forbedring ble iverksatt og førte til en økt kvalitet i barnehagetilbudet?
- Det kan gå opp til to år mellom hvert dialogmøte i en barnehage. Hva tenker du dette kan bety for iverksettingen av barnehagens område til forbedring, og mulighetene for at forbedringene faktisk fører til en varig økt kvalitet i barnehagetilbudet?