



Trøndelag Forskning og Utvikling

Trøndelag R & D Institute

Evaluering av arbeidet med kvalitet i barnehagesektoren



Anne Sigrid Haugset
Elin Birgitte Ljunggren
Siri Mordal
Kjersti Nissen
Randi Ann Fagerholt
Kjell Åge Gotvassli
Ranveig Lorentzen
Morten Stene

Tfou-rapport 2019:9

NTNU Samfunnsforskning

DronningMaudsMinne
HUGSKOLE FOR BARNEHAGELÆRERUTDANNING

Tittel : Evaluering av arbeidet med kvalitet i barnehagesektoren

Forfatter(e) : Anne Sigrid Haugset, Elin Birgitte Ljunggren, Siri Mordal, Kjersti Nissen, Randi Ann Fagerholt, Kjell Åge Gotvassli, Ranveig Lorentzen og Morten Stene

TFoU-rapport : 2019:9

ISBN : 978-82-7732-293-3

ISSN : 0809-9642

Prosjektnummer : 2889

Oppdragsgiver : Utdanningsdirektoratet (Udir)

Kontaktperson : Seniorrådgiver Ida Erstad

Oppdragets størrelse: 2.500.000 kroner (eks. mva.)

Prosjektleder : Morten Stene

Medarbeider(e) : Anne Sigrid Haugset, Elin Birgitte Ljunggren, Randi Ann Fagerholt, Siri Mordal, Ranveig Lorentzen, Kjell Åge Gotvassli, Linn Renée Naper, Kjersti Nissen og Håkon Sivertsen

Foto forside : Morten Stene

Sammendrag : Rapporten dokumentere et flerårig arbeid som har undersøkt barnehagesektorens arbeid med kvalitet, inklusive en evaluering av kvalitetssystemet Kvalitet i barnehagen (KiB). Arbeidet har sett på tre hovedtema: kvalitetsarbeidet i barnehagene, arbeidet i og mellom forvaltningsnivåene og kvalitetssystemets rolle.

Emneord : Kvalitet, barnehage, kvalitetssystem

Dato : September 2019

Antall sider : 161

Status : Offentlig

Utgiver : Trøndelag Forskning og Utvikling AS
Postboks 2501, 7729 STEINKJER
Telefon 74 13 46 60

FORORD

Trøndelag Forskning og Utvikling AS (TFoU) har, sammen med Dronning Maud Minnes Høgskole (DMMH) og Sintef/NTNU Samfunnsforskning gjennomført, oppdraget *Evaluering av kvalitetsevalueringssystemet Kvalitet i barnehagen*.

I dette oppdraget ønsker Utdanningsdirektoratet følgende:

- *Kunnskap om hvordan barnehager arbeider med kvalitetsvurdering og kvalitetsutvikling*
- *En evaluering av kvalitetsvurderingssystemet som er utviklet av Utdanningsdirektoratet. Dette skal ses i lys av ny rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver. Evalueringen skal beskrive prosessene lokalt og samarbeidet mellom nivåene i systemet samtidig som den ser på bruken av enkeltdelene og på delene i sammenheng.*

Arbeidet har vært gjennomført i tre deler: Kvalitetsarbeid i barnehagene, kvalitetsarbeid mellom forvaltningsnivåene og kvalitetssystemets rolle.

Forskerteamet har vært Elin Birgitte Ljunggren, Kjell-Åge Gotvassli, Kjersti Nissen og Ranveig Lorentzen, Dronning Maud Minnes Høgskole; Siri Mordal SINTEF/NTNU Samfunnsforskning og Randi A. Fagerholt, Anne Sigrid Haugset, Linn Renée Naper og Morten Stene fra Trøndelag Forskning og Utvikling.

Anne Sigrid Haugset har vært redaktør for rapporten og ansvarlig for den sammenstillende analysen. Elin Birgitte Ljunggren har hatt ansvaret for delen om kvalitetsarbeid i barnehagen, Anne Sigrid Haugset har hatt ansvaret for kvalitetsarbeid mellom forvaltningsnivåene og Siri Mordal har hatt ansvaret for kvalitetssystemets rolle. Linn Renée Naper var prosjektleder fram til oktober 2018. Håkon Sivertsen har redigert rapporten. Morten Stene har vært kvalitetssikrer og prosjektleder fra oktober 2018.

Oppdraget har pågått i perioden desember 2017 til september 2019, og hatt en økonomisk ramme på 3,125 millioner kroner (inkl. mva.). Kontaktperson hos oppdragsgiver har vært seniorrådgiver Ida Erstad, Avdeling for kunnskap og formidling, Utdanningsdirektoratet.

Rapporten er eksternt fagfelleurdert i henhold til kontrakt.

Vi takke for samarbeidet med oppdragsgiver og alle informantene som har satt av tid til å besvare våre spørsmål og snakke med oss.

Steinkjer, september 2019

Morten Stene, prosjektleder

INNHold

	side
FORORD	i
INNHold	ii
FIGURLISTE	vi
TABELLER	vii
SAMMENDRAG	8
1 Introduksjon	11
1.1 Bakgrunn for oppdraget og problemstillinger	11
1.1 Teoretisk rammeverk	12
1.1.1 Kvalitet og kvalitetsstyring som konsepter	12
1.1.2 Kvalitet og kvalitetsarbeid i barnehagesektoren	14
1.1.3 Kvalitetsarbeid på mikro-, meso- og makronivå	14
1.1.4 Kvalitetsarbeid som prosessuelt utviklingsarbeid (mikro)	17
1.1.5 Kvalitetsarbeid som styring og metastyring (meso og makro)	18
1.2 Systemet Kvalitet i barnehagen (KiB)	20
1.2.1 Kvalitet i barnehagen: Styringssignaler	21
1.2.2 Verktøy og støttmateriell: prosesstøtte	23
1.2.3 Kunnskapsgrunnlag og formidling: Styringsinformasjon	24
1.3 Videre oppbygging av rapporten	25
2 Data og metoder	27
2.1 Utvalgsstrategi for informanter	27
2.1.1 Fylker	27
2.1.2 Casebarnehager	28
2.1.3 Kommuner	29
2.1.4 Nettverkssamarbeid	30
2.1.5 Barnehageeiere	30
2.1.6 Informanter hos systemeier (KiB)	30
2.1.7 Oversikt over informanter	31
2.2 Surveydata fra Spørsmål til Barnehage-Norge	32
2.3 Vurdering av datakvaliteten	32
2.4 Metoder og analysestrategier	33
2.4.1 Del I: Casebarnehagene	33
2.4.2 Del II: De ulike nivåene i barnehageforvaltningen	34
2.4.3 Del III: Kvalitetssystemet Kvalitet i barnehagen (KiB)	35
DEL I: Kvalitetsarbeid i barnehagene	37
3 Pedagogiske arbeidsprosesser og kvalitetsarbeid i barnehagen	39
3.1 Innledning	39
3.2 Flere forståelser av kvalitetsbegrepet	40
3.3 Kvalitetsarbeid i planleggingsprosessen	41
3.3.1 Formelle og uformelle møter	41

3.3.2	Pedagogenes rolle i planleggingsarbeidet	41
3.3.3	Ledelse, forankring og prosesseierskap	42
3.3.4	Hovedutfordringer i planleggingsfasen	44
3.4	Kvalitetsarbeid i gjennomføringsprosessen	45
3.4.1	Tydelig pedagogisk ledelse	45
3.4.2	Utfordringer i overgangen fra plan til praksis	46
3.5	Dokumentasjon og vurdering i det didaktiske arbeidet	47
3.5.1	Dokumentasjon og vurdering i årsplanene	48
3.5.2	Bruk og nytte av dokumentasjonsverktøy	48
3.5.3	De pedagogiske lederne som prosesseier for dokumentasjon	50
3.5.4	Dokumentasjonsarbeid som tidstyv?	51
3.6	Kvalitetsarbeid i vurderingsprosessen	51
3.6.1	Løpende, uformell vurdering	51
3.6.2	Manglende ledelse av vurderingsarbeid	53
3.6.3	Vurderingsarbeid som enkeltkretslæring	54
3.6.4	Det viktige «spranget» fra vurdering til ny planlegging.	54
3.7	Kvalitetsarbeid og det samiske perspektivet	56
3.7.1	Det samiske vektlegges ulikt	57
3.7.2	Kvalitetsvurdering og utvikling – det samiske perspektiv	57
3.8	Svar på problemstillinger	58
3.8.1	Hva forstår barnehageansatte med begrepet kvalitet?	58
3.8.2	På hvilken måte henger arbeid med kvalitetsutvikling sammen med ny rammeplan?	58
3.8.3	Hvordan jobber barnehagene med kvalitetsvurdering og –utvikling i den didaktiske arbeidsprosessen?	59
3.8.4	Hvem deltar i kvalitetsarbeidet, på hvilke arenaer skjer det og hvilken karakter har dette arbeidet?	59
3.8.5	Hvilken rolle spiller ledelse - særlig da pedagogisk ledelse - i kvalitetsarbeidet?	60
3.8.6	Hva hemmer og fremmer kvalitet i barnehagenes didaktiske arbeidsprosess?	60
4	Kompetanse og foreldresamarbeid i kvalitetsarbeidet	63
4.1	Innledning	63
4.2	Kompetanseheving og kvalitetsarbeid	63
4.2.1	Kompetanse som forutsetning for kvalitet?	63
4.2.2	Ulike typer kompetansekartlegging	64
4.2.3	Intern kompetanseheving	65
4.2.4	Ekstern, nettverksbasert kompetanseheving	68
4.2.5	Oppsummering kvalitet og kompetanse	68
4.3	Foreldrene og barnehagens kvalitetsarbeid	69
4.3.1	Det uformelle foreldresamarbeidet	69
4.3.2	Det formelle foreldresamarbeidet	70
4.3.3	Oppsummering kvalitet og foreldresamarbeid	71
DEL II:	Kvalitetsarbeid på og mellom forvaltningsnivåene	73
5	Kvalitetsarbeid på hvert forvaltningsnivå	75
5.1	Fylkesmannen	75
5.1.1	Innhold i og innretting av kvalitetsarbeidet	75

5.1.2	Kvalitetsarbeid gjennom samlinger	77
5.1.3	Tilsyn som del av kvalitetsarbeidet	78
5.2	Interkommunale samarbeidsnettverk	78
5.3	Kommunene som barnehagemyndighet	80
5.3.1	Hva innebærer «kvalitet» og arbeid med kvalitet?	80
5.3.2	Myndighets- og regeletterlevelseshfokus	81
5.3.3	Relasjons- og samstyringsfokus	82
5.3.4	Nettverk og forholdet til private barnehageeiere	83
5.3.5	Innhold og arbeidsformer i styrernetverkene	85
5.3.6	Tilsyn som kvalitetsarbeid	88
5.4	Barnehageeierne	89
5.4.1	Kommunene som barnehageeier	89
5.4.2	Store private eierorganisasjoner	90
5.4.3	Små private eierorganisasjoner	93
5.5	Sentrale prosesser på hvert forvaltningsnivå	96
5.5.1	Fylkesmannen: Krav og støtte til å oppfylle lovverket	96
5.5.2	Kommunal barnehagemyndighet: Oversetting, integrering og samstyring	97
5.6	«Pisk, gulrøtter og prekener» i kvalitetsarbeidet	98
5.6.1	Pisken: Tilsyn og veiledning om regelverket	99
5.6.2	Prekener: Nettverkssamlinger og kompetansespredning	100
5.6.3	Gulrøtter: Økonomiske incentiver	100
5.7	Ulike eiere – ulike roller i kvalitetsarbeidet	101
6	Kvalitetsarbeid mellom forvaltningsnivåene	103
6.1	Fylke A	103
6.1.1	Samhandling mellom Fylkesmannen og kommune	103
6.1.2	Samhandling mellom barnehagemyndigheten og barnehager	104
6.2	Fylke B	106
6.2.1	Samhandling mellom Fylkesmannen og kommune	107
6.2.2	Samhandling mellom barnehagemyndigheten og barnehager	108
6.3	Fylke C	110
6.3.1	Samhandling mellom Fylkesmannen og kommune	111
6.3.2	Samhandling mellom barnehagemyndigheten og barnehagene	112
6.4	Trekk ved samhandlingen mellom nivåer	115
DEL III:	Kvalitetssystemet i barnehagesektoren	117
7	KiB: Bakgrunn, bruk og betydning	119
7.1	Utvikling og forankring av KiB-systemet	119
7.1.1	Forholdet til Kvalitet i Opplæringen (KiO)	120
7.1.2	Utvikling av kvalitetssystemet for barnehagene (KiB)	121
7.1.3	Forankring av kvalitetssystemet	123
7.1.4	Begrunnelser for inkludering og ekskludering av tema og verktøy	125
7.2	Utfordringer ved KiB-systemet	128
7.2.1	Resultatkvalitet og måleutfordringer	128
7.2.2	Et introvert system?	129
7.3	Bruk av KiB-verktøy i barnehagene og forvaltningen	130
7.3.1	Barnehagestyrernes forhold til KiB	130
7.3.2	Barnehageeiernes forhold til KiB	134

7.3.3	Kommunale barnehagemyndigheters forhold til KiB	139
7.3.4	Fylkesmannens forhold til KiB	140
7.4	Konklusjoner om KiB-systemet	142
7.4.1	KiBs bidrag til kvalitetsutvikling i barnehagene	142
7.4.2	Faktorer som påvirker bruk av verktøyene	144
7.4.3	Innspill til utvikling av KiB-systemet	145
8	KiB som del av et helhetlig styringssystem	149
8.1	Systemperspektivet i KiB	149
8.2	Styringssystemet i barnehagesektoren	150
8.2.1	Kvalitetsstyring fra makro- til mikronivå	150
8.2.2	Roller i støpeskjeen?	151
8.3	KiB og samspillet med styringssystemet	152
8.3.1	God på styringssignaler og prosesstøtte	152
8.3.2	Utfordringer på styringsinformasjon	154
8.4	Konklusjoner om KiB som del av styringssystemet	156
	LITTERATURLISTE	157

FIGURLISTE

Figur	side
<i>Figur 1-1: Samspillet mellom ulike aktører og oppgaver i kvalitetsarbeidet.</i>	16
Figur 1-2: Den sykliske didaktiske arbeidsprosessen	17
Figur 1-3: Illustrasjon av «den røde tråden» i det pedagogiske arbeidet mellom nasjonale føringer, lokale prioriteringer og barnehagens didaktiske praksis.	18
Figur 1-4: Hovedinnholdet i Utdanningsdirektoratets system for arbeid med Kvalitet i barnehager (KiB).	21
Figur 1-5: Kvalitetssystemet (KiB) illustrert som en kontinuerlig vurderingsprosess og ulike aktører i arbeidet (Utdanningsdirektoratet 2019a).	22
Figur 2-1: Oversikt alle informanter (antall informanter i parentes)	31
Figur 6-1: Illustrasjon som viser kontaktpunkter, strukturer for og innhold i samhandling mellom forvaltningsnivåer i fylke B.	107
Figur 6-2: Samhandlingsstrukturene mellom de ulike forvaltningsnivåene i fylke C, skildret med utgangspunkt i en av de tre undersøkte kommunene.	110
Figur 7-1: Andelen av henholdsvis kommunale og private barnehagestyrere som svarer at de kjenner til og bruker kvalitetsverktøyene. Kommunal n=465, privat n=459. Kilde: (Fagerholt et al., 2018) samt tilleggsanalyser av datamaterialet	131
Figur 7-2: Prosentandelen av henholdsvis private og kommunale barnehagestyrere som oppgir at de nevnte aktørene beslutter om barnehagen skal bruke kvalitetsverktøyene. Informantene kunne krysse for inntil to alternativer.	133
Figur 7-3: Oversikt over hvor stor andel av barnehageeierne som kjenner til hvert av kvalitetsverktøyene. Prosent, n=441	135
Figur 7-4: Påstander om at kvalitetsverktøyene er nyttig for eier er vurdert på en skala fra 1 (helt uenig) til 5 (helt enig). Her er prosentandelen som er enig eller helt enig i påstanden vist. Bare de som har kjennskap til de enkelte verktøyene har svart.	139

TABELLER

Tabell	side
Tabell 1-1: Oversikt over teoretiske kategorier for å forstå styring. [Inspirert av (Røiseland & Vabo, 2016).] (Ljunggren et al., 2017)	19
Tabell 1-2: Ulike former for metastyring (Røiseland & Vabo, 2016).	20
Tabell 1-3: Oversikt over hvem i barnehagesektoren ulike ressurser i Kvalitet i barnehagen-systemet retter seg mot.	25
Tabell 2-1: Utvalg av fylker	28
Tabell 5-1: Svarfrekvenser på spørsmålet Arrangerer du som barnehagemyndighet nettverk for barnehagesektoren i din kommune der kvalitet og kompetanseutvikling er tema? Svar fra barnehagemyndigheten.	84
Tabell 5-2: Svarfrekvenser på spørsmålet Hvem representerer eier i nettverk der kvalitet- og kompetanseutvikling er tema? Private barnehageeiere.	84
Tabell 7-1: Andelen som har svart «helt enig» eller «delvis enig» på spørsmålene. Spørsmålet er stilt kun til de som oppgir at de har brukt verktøyene. Prosent.	132
Tabell 7-2: Kjennskap til Utdanningsdirektoratets kvalitetsverktøy etter eierform og antall barnehager (for private eiere). Prosentandelen som har svart «ja» på spørsmål om de kjenner verktøyet. n=441. Der spørsmålene er merket med * er forskjellen mellom private eiere etter antall barnehager statistisk signifikant (kjikvadrattest, p<.05).	136
Tabell 7-3: Om eier har oppmuntret egne barnehager til bruk av kvalitetsverktøyene, etter eierform. Prosentandel som har svart «ja» på spørsmålet. Spørsmålene er bare stilt til de som svarte at de kjente til det enkelte kvalitetsverktøyet (n er angitt for hvert verktøy).	136
Tabell 8-1: Hvordan forvaltningsaktørene i KiB på henholdsvis makro- (nasjonalt) og mesonivå (regionalt/kommunalt) benytter KiB i metastyring av nettverk i sektoren. Tilpasset etter (Røiseland og Vabo, 2016).	154

SAMMENDRAG

Rapporten er en evaluering av kvalitetssystemet Kvalitet i barnehagen (KiB), gjennomført på oppdrag fra Utdanningsdirektoratet. Rapporten besvarer problemstillinger om hvordan barnehagene og de ulike forvaltningsnivåene i sektoren arbeider med kvalitetsutvikling, og hvordan verktøyene i KiB brukes, oppfattes og bidrar til måloppnåelse og kvalitet i sektoren.

Barnehageansatte og alle forvaltningsnivåene har informert

Analysene i evalueringen er basert på datamateriale fra tre strategisk utvalgte fylker. I alt har 77 informanter i barnehager og forvaltning bidratt i prosjektet. I seks casebarnehager, tre i hvert fylke, er alle ansattgrupper samt foreldrerepresentanter intervjuet. Det er i tillegg gjort observasjoner av pedagogisk arbeid i disse barnehagene. Barnehagemyndigheten i tre kommuner i hvert fylke er intervjuet. Fire kommunale og fire private barnehageeiere fra de ni kommunene er intervjuet, og i tillegg har to representanter for større barnehagekjeder med barnehager i flere fylker bidratt. Barnehageansvarlig hos Fylkesmannen de tre fylkene samt representanter for kvalitetssystemeier Udir er også inkludert i undersøkelsen. Analysene av det innsamlede materialet er basert på teori om didaktiske prosesser i barnehagen, kvalitetssystemer, offentlig forvaltning, styringsformer og metastyring.

Arbeidet i barnehagene

Del I handler om hvordan barnehagene arbeider med kvalitetsutvikling i sine didaktiske prosesser. De ansatte i barnehagene vi undersøkte har en *barnesentrert og relasjonell forståelse av kvalitet*, hvor barns trivsel, vennskap og utvikling står i sentrum.

Rammeplanen er en helt sentral premissgiver inn i barnehagens pedagogiske arbeid. De didaktiske prosessene og kvalitetsarbeidet i barnehagene kjennetegnes av pendling mellom planlegging og gjennomføring, og det kan virke som det er liten bevissthet omkring betydningen av systemer for vurdering og dokumentasjon.

Spranget fra vurdering av gjennomført aktivitet til ny planlegging er krevende å få til. Den sykliske utviklingsprosessen genererer dermed ikke læring og kvalitetsforbedring på den måten den er tiltenkt. I prosessene er det tendenser til *frakobling*. Dette kan være mellom pedagoger og andre ansatte i barnehagene, der sistnevnte bare blir utførere av pedagogisk arbeid som pedagogene sitter med hele prosesseierskapet til. Vi finner også eksempler på styrere som gjennom delegering av eierskap til det didaktiske arbeidet frakobles denne prosessen.

Vi finner at både pedagogisk *ledelse* som gir hele personalet prosesseierskap, og ledelse som forvaltning av barnehagens knappe tidsressurser, er sentralt for å lykkes med gode didaktiske prosesser.

Både *sykefravær, turn-over og mangel på tid* til felles møter uten at barna er til stede er utfordringer i de didaktiske prosessene. Ansatte i barnehagen opplever at kompetanse er en forutsetning for arbeid med kvalitet i barnehagen. Mål og tema for kompetanseutviklingstiltak velges på bakgrunn av rammeplanen, kjennskap til egen barnehage, møter med enkeltbarn, innspill fra eier og tilbud fra kommunen i nettverksarbeidet. *Foreldrene påvirker i svært liten grad det pedagogiske innholdet i barnehagen, dersom det ikke handler konkret om eget barn.*

Fylkesmannen, kommunene og eierens bidrag i kvalitetsarbeidet

Del II viser hvordan forvaltningsnivåene Fylkesmannen og kommunal barnehagemyndighet samt barnehageeier bidrar til kvalitetsarbeidet i barnehagene.

Fylkesmannens bidrag er i stor grad å understøtte kommunenes arbeid med å sikre et barnehagetilbud som oppfyller lover og forskrifter. Fylkesmannen formidler og løfter i tillegg fram mer overordnede verdier og perspektiver fra rammeplanen.

Kommunene som barnehagemyndighet sitter i en nøkkelposisjon, og oversetter styringssignaler inn i didaktiske prosesser der man forstår kvalitet først og fremst som gode relasjoner og prosesser mellom voksne og barn. Kommunene som barnehagemyndighet jobber aktivt med å integrere og skape fellesskapsfølelse, felles prosjekter, støttesystemer og kvalitetsforståelse på tvers av barnehagenes eierskap. Dette skjer gjennom samskappingsprosesser og samstyring i styrernettsverk ledet av barnehagemyndigheten. I kvalitetsarbeidet kan det være uklart om kommunen opptrer som en «raus barnehageeier» eller som barnehagemyndighet. I tilsynsdelen av myndighetsrollen sørger interkommunalt samarbeid og systemer for transparens og habilitet for et tydeligere skille mellom kommunens roller.

I kvalitetsarbeidet forholder kommunen som barnehagemyndighet seg først og fremst til barnehagestyrerne, og bare et mindretall inkluderer eier i samhandlingen. Selv om vi finner både hierarkiske og markedsbaserte styringsformer, så er *nettverksstyring* en framtreddende styringsform i barnehageforvaltningen. Felles retning i kvalitetsarbeidet blir overveiende skapt gjennom «prekener» i form av informasjon, kompetanseheving og felles refleksjon, gjerne på nettverkssamlinger. De private barnehageeierne er i liten grad inkludert i dette fellesskapet.

Små, lokale eiere til enkeltstående private barnehager overlater arbeidet med kvalitetsutvikling til styrer, som støttes opp faglig opp av barnehagemyndigheten og fellesskapet i styrernettsverk. *Store, private eierorganisasjoner* har omfattende systemer og annen faglig og administrativ støtte til barnehagenes kvalitetsarbeid. For disse barnehagene er kommunens bidrag i styrernettsverkene et supplement, som må avveies mot og tilpasses eiers systemer.

I møtet mellom barnehager og forvaltning finner vi et *kvalitetsparadoks*: Mange prosjekter og tema ønskes inn i barnehagene. For å få tilstrekkelig rom for gode didaktiske prosesser kan det være behov for at styrer tar en portvokterrolle, og prioriterer og sorterer disse innspillene for å verne om kjerneprosessene i barnehagen.

God prosesstøtte til barnehagene - den overordnede styringsinformasjon kan bli bedre

Del III evaluerer kvalitetssystemet Kvalitet i barnehagen (KiB) med bakgrunn i kunnskapen om kvalitetsarbeidet i sektoren fra del I og del II. Systemet er utviklet med basis i føringer fra Kunnskapsdepartementet, inspirasjon fra kvalitetssystemet i skolen og medvirkning og innspill fra barnehager og andre i sektoren. Resultatet er et system som *fungerer godt som prosesstøtte og styringssignaler på mikronivået*, og som er basert på den samme kvalitetsforståelsen som vi finner i barnehagene.

Systemet tar i *liten grad opp samhandlingen med andre aktører i oppvekstfeltet*, og mangler blant annet støttemateriell om overganger i barnehagen og til skolen.

Barnehagestyrere og eiere opplever KiB mer som en *ressursbank* enn som et system, og majoriteten kjenner til flere sentrale verktøy i systemet. Ståstedsanalysen, foreldreundersøkelsen og støttemateriell til rammeplanen brukes mest. Både Fylkesmannen og barnehagemyndigheten i kommunene *fremmer aktivt* kjennskap til og bruk av ressurser i KiB, blant annet gjennom å integrere KiB-verktøy i felles kvalitetsutviklingsprosjekter.

Basert på funn i barnehagene i del I foreslår vi å utstyre KiB med verktøy og maler som understøtter pedagogene i ledelsen av de didaktiske prosessene i barnehagene, og spesielt den delen av prosessen der *vurdering kobles til ny planlegging*. For å synliggjøre behovet for å forvalte barnehagens knappe ressurser fornuftig og lykkes med de didaktiske prosessene, foreslår vi å presentere KiB-systemets kobling til styrings-systemet i barnehagen tydeligere.

Slik KiB blir presentert på Utdanningsdirektoratets nettsider gir det *en tydelig innramming av kvalitetsarbeidet* i sektoren, gjennom å etablere felles kunnskapsbase og verdigrunnlag, og stille frivillige verktøy til rådighet. Kommunene som barnehagemyndighet tilfører mer styring gjennom å integrere og tilpasse KiB-verktøy i lokalt kvalitetsarbeid i nettverk der de selv deltar og leder arbeidet.

Som del av et helhetlig styringssystem har KiB *svakheter når det gjelder produksjon av styringsinformasjon for makronivået* (Fylkesmannen og nasjonale myndigheter).

Med unntak av for strukturkvalitet finnes ikke omforente mål eller indikatorer for kvaliteten i barnehagene. Fraværet av målemetoder og data som kan aggregeres kvantitativt til makronivået innebærer imidlertid ikke nødvendigvis at forvaltningen vet lite om kvaliteten i barnehagene. Kommunene som barnehagemyndighet er tett på både private og kommunale barnehager, og har god kjennskap til dem. Utfordringene ligger i varierende kompetanse og arbeidsbetingelser hos barnehagemyndigheten i kommunene, og i manglende systemer for å sammenstille og bringe denne typen kvalitativ styringsinformasjon oppover i styringssystemet.

1 INTRODUKSJON

I dette kapitlet gjør vi rede for oppdraget og problemstillingene som skal besvares. Videre presenterer vi teoretiske perspektiver på kvalitetsarbeid og kvalitetsstyring i systemer med flere forvaltningsnivåer, og relaterer dette til barnehagesektoren. Til slutt i kapitlet presenteres kvalitetssystemet Kvalitet i barnehagen (KiB), og innholdet i KiB relateres til de teoretiske perspektivene.

1.1 Bakgrunn for oppdraget og problemstillinger

Et likeverdig tilbud om barnehage av høy kvalitet til alle barn har lenge vært noe utdanningsmyndighetene har jobbet med på flere nivå. Med tilnærmet full dekning av barnehageplasser er oppmerksomheten nå først og fremst rettet mot innholdet i barnehagen (Kunnskapsdepartementet, 2016). Et gjennomgående spørsmål blir hvordan sikre at alle barnehager, uavhengig av eierskap, lokalisering og størrelse, holder god nok og helst generelt høy kvalitet? Kvalitetssystemet *Kvalitet i barnehagen (KiB)*¹ er et av flere styringsgrep som skal understøtte barnehagenes arbeid med kvalitetsutvikling.

I 2017 kom ny Rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver med tydeligere føringer for innhold og arbeid i barnehagen. Blant annet peker den på kompetanse som en viktig premiss for kvalitet (Utdanningsdirektoratet, 2017b).

Det har vært brukt mye ressurser på en omfattende kompetanseheving i sektoren, gjennom strategien *Kompetanse for fremtidens barnehage* (Kunnskapsdepartementet, 2017). Denne strategien er rettet mot alle som jobber i barnehage, uansett tidligere utdanning, og det er lagt til økonomiske virkemidler som gjør det mulig for barnehagene å heve kompetansen hos personalet. Kompetansestrategien sender et sterkt styringssignal om at høy kompetanse hos personalet er viktig og prioritert, og legger til rette for utdanning og konkrete utviklingsarbeider i hver enkelt barnehage (Haugset et al., 2019; Haugset, Osmundsen, Caspersen, Haugum & Ljunggren, 2016; Haugum et al., 2017; Naper et al., 2018).

Kvalitetssystemet *Kvalitet i barnehagen* (KiB) er en samling verktøy og datakilder som Utdanningsdirektoratet har utviklet og stiller til disposisjon for barnehagene – for å understøtte deres eget løpende arbeid med kvalitetsutvikling. Systemet er presentert digitalt på nettstedet www.udir.no (Utdanningsdirektoratet, 2019), og omfatter kunnskapsgrunnlag (rapporteringsportaler, tilgang til forskningsresultater, statistikk mm.) og kvalitetsverktøy (prosessverktøy og støttemateriell). Systemet henvender seg

¹ I rapporten har vi harmonisert begrepsbruken slik vi bruker kvalitetssystem som generell systembetegnelse og betrakter begreper som kvalitetsevalueringssystemet (som Utdanningsdirektoratet bruker i oppdragsbeskrivelsen), kvalitetsvurderingssystemet, kvalitetsstyringssystemet, kvalitetsarbeidssystemet, kvalitetssikringssystemet, kvalitetsutviklingssystemet, med flere, som varianter/synonymer. Vi bruker forkortelsen KiB om det spesifikke systemet Kvalitet i barnehagen, slik det defineres av Utdanningsdirektoratet på nettsiden <https://www.udir.no/kvalitet-og-kompetanse/kvalitet-i-barnehagen/>

til aktører i barnehagen, barnehageeiere, kommunen som barnehagemyndighet og nasjonale barnehagemyndigheter.

Følgende hovedproblemstillinger belyses:

Kvalitetsarbeid i barnehagene

- Hvordan jobber barnehagene med kvalitetsvurdering og -utvikling?
- Hvilke muligheter og begrensninger opplever barnehagene i arbeidet med kvalitetsvurdering og -utvikling?
- På hvilke måter henger arbeid med kvalitetsutvikling sammen med ny rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver, og med kompetanseutvikling av personalet i barnehagen

Kvalitetsarbeid mellom ulike forvaltningsnivå, inkludert barnehage- og eiernivået

- Hvordan jobbes det med kvalitetsutvikling i barnehagene, i og mellom ulike nivåer i forvaltningen?

Kvalitetssystemet *Kvalitet i barnehagen* (KiB)

- På hvilken måte bidrar verktøyene til kvalitetsutvikling i barnehagene? Opplevs de som en del av et helhetlig system som kan bidra til måloppnåelse?
- Hvilke faktorer har betydning for hvorvidt verktøyene tas i bruk eller ikke, og hvordan jobbes det med disse?

1.1 Teoretisk rammeverk

Innledningsvis er det behov for å definere og spesifisere begrepene «kvalitet», «kvalitetsstyring/-arbeid» og «kvalitetssystem», og relatere det til Utdanningsdirektoratets operasjonalisering slik den framstår i *Kvalitet i barnehagen* (Utdanningsdirektoratet, 2019).

1.1.1 Kvalitet og kvalitetsstyring som konsepter

Det finnes mange oppfatninger av, tilnærminger til og fasetter av begrepet kvalitet (Golder, Mitra & Moorman, 2012; Hoyer & Hoyer, 2001; Reeves & Bednar, 1994; Troye, 1990). Helt grunnleggende er *kvalitet noes måte å være på*, i betydningen beskaffenhet, egenskaper, innhold, tilstand og spesifikk karakter. Slik er «kvalitet» i seg selv et tomt begrep som ikke sier noe om gjenstanden, prosessen eller tjenesten som beskrives. Termen kan brukes sammen med adjektiver som god og dårlig, og i dagligtale brukes «kvalitet» også i betydningen gode, verdifulle egenskaper.

ISO 9000² definerer kvalitet som *i hvilken grad en samling iboende egenskaper oppfyller krav*. Her bemerkes at 'iboende', i motsetning til 'tildelte', er permanente egenskaper (ISO, 2000). *Egenskaper* defineres som særpreg som gjør det mulig å skjelne. Egenskaper kan være blant annet fysiske, sensoriske, atferdsmessige, tidsmessige, ergonomiske og funksjonelle. *Krav* er behov eller forventinger som er angitt og dokumentert. Disse er vanligvis obligatoriske eller underforstått i betydningen normal praksis. Kvalitet brukes om egenskaper for et produkt (resultatet av en prosess), en prosess (aktiviteter som omformer ressurser til resultat) eller et system (samling av elementer som er beslektet eller påvirker hverandre) som angår et krav (ISO, 2000).

Generisk er *kvalitet* noes evne til å tilfredsstillere noens (interessenters) krav og forventninger. Dette innebærer at:

- noe har egenskaper
- noen spesifiserer (kravene til) egenskapene (forskrifter, interessenter)
- egenskapene kan måles (nivå, variasjon, reliabilitet etc.)
- det kan gjøres noe med egenskapene

Kvalitetsstyring (≈kvalitetsarbeid) er alle bevisste aktiviteter for å koordinere, rettlede og styre gjennom planlegging, kontroll, sikring og utvikling av kvalitet (hvordan noe lages eller gjennomføres) i en bestemt sammenheng. Kvalitetsarbeid forutsetter vilje (ledelse/styring) til å gjøre noe med det, bevissthet rundt kvalitetsdimensjonene og informasjon og kunnskap om situasjonene.

Arbeidet med kvalitet har to innfallsvinkler: 1) å sørge for å produsere egenskapene det stilles krav om og 2) å definere hva disse egenskapene/innholdet som representerer kvalitet skal være og hvordan de skal vurderes (Golder et al., 2012; Hoyer & Hoyer, 2001).

Det konkrete innholdet i kvalitetsbegrepet må defineres i hver spesifikke bruks-situasjon, og skapes ved at noen gjør noe som tilfredsstillere kravene og forventningene. «Noen» i vårt tilfelle er barnehagene som skaper innhold i krav og forventninger definert av myndigheter, lovverket, rammeplanen og brukerne. Barnehagene vil ha ulike måter og evner (kapabiliteter) til å gjøre dette.

Kvalitetssystemet er beskrivelser av roller, ansvar og innhold i kvalitetsstyringen, og verktøy og rutiner som legges til rette for informasjonsbruk og handlinger (informasjon, beslutninger, tiltak), og stimulerer til refleksjon, forbedring og utvikling med basis i fakta/empiri.

Kvalitet, kvalitetssikring og kvalitetsutvikling har blitt en del av den politiske retorikken og offentlige styringsregimer (Røiseland & Vabo, 2016; Samset, Volden, Olsson & Kvalheim, 2015). Samtidig er mye av begrepsapparatet knyttet til kvalitetsarbeid hentet fra en verden som forutsetter vurdering av effekter i form av målbare resultat (ISO,

² ISO 9000 er International Organization for Standardization (ISO) sin familie (9000) av standarder for Systemer for kvalitetsstyring, som har en relativ eksplisitt terminologi (ISO, 2000). I Norge forvaltes ISO-standardene av Standard Norge. En mer normalspråklig oversikt over terminologien finnes her: <https://www.praxiom.com/iso-definition.htm>.

2000). Dette utfordrer operasjonaliseringen i enkelte sammenhenger. I pedagogisk- og velferdsarbeid forutsetter vurderingen (målingen) et helhetsperspektiv og må ses i sammenheng med både samfunnets og enkeltindividers mål, behov og ønsker (Kärrby, 1987; Utdanningsdirektoratet, 2017a). Målingen (evalueringen, vurderingen) blir vanskeligere og annerledes, men logikken og begrepene er relevant: ulike interessenter, forskjellige vurderingskriterier og prioriteringer, og noen må skape de ønskede egenskapene og tilfredsstillende krav, ønsker og forventninger.

1.1.2 Kvalitet og kvalitetsarbeid i barnehagesektoren

Barnehagen og barnehagetilbudets evne til å tilfredsstillende barnehagens interessenter er utgangspunktet for kvalitetsarbeidet. Barnehagetilbudet i den enkelte barnehagen er enheten for krav (kvalitet). De overordnede føringene om kvalitet i barnehagen gis gjennom barnehageloven (Barnehageloven, 2005) og rammeplanen (Utdanningsdirektoratet, 2017b), som er en forskrift til barnehageloven. Som mange andre offentlige velferdstjenester har barnehagen en kompleks målstruktur, interessenter på flere samfunnsnivåer og ønskede egenskaper som er vanskelige både å presisere og måle entydig.

Barnehagen skal være en pedagogisk virksomhet som legger grunnlag for videre læring, den skal bidra til sosial inklusjon av utsatte grupper, samt være et trygt barnetilsyn som muliggjør begge foreldres deltakelse i arbeidslivet (Haugset, 2019). Både barn, foreldre og samfunnet som helhet har interesser i barnehagen og kvalitet i barnehagen, og det er ikke gitt at interessene alltid er sammenfallende. I tillegg er hovedmålet for virksomheten, eller resultatmålet slik det defineres i systemet Kvalitet i barnehagen, «barns trivsel og utvikling». Dette er i seg selv et viktig, men stort og komplekst mål som en per i dag ikke har entydige evalueringsmetoder for.

Rammeplanen nevner «kvalitet» to ganger: *Barnehageeieren har dermed juridisk ansvar for kvaliteten på barnehagetilbudet og Et kompetent pedagogisk personale er en forutsetning for et barnehagetilbud av god kvalitet* (Utdanningsdirektoratet, 2017b). Rammeplanen kobler kvalitet og kompetanse hos barnehageansatte sammen og gjør strategien *Kompetanse for fremtidens barnehage* (Kunnskapsdepartementet, 2017), til et sentralt virkemiddel for å arbeide med kvalitet og implementere rammeplanen. Systemet *Kvalitet i barnehagen (KiB)* (Utdanningsdirektoratet, 2019) er et annet sentralt virkemiddel i kvalitetsstyring og kvalitetsarbeidet i barnehagesektoren.

1.1.3 Kvalitetsarbeid på mikro-, meso- og makronivå

Kvalitetssystemet i barnehagesektoren omfatter både nasjonale myndigheters føringer for sektoren (makroperspektiv) og operativt arbeid i barnehagene (mikroperspektiv). Makronivået står for overordnet tilrettelegging og styring, der man ser på helheten og på samspillet mellom delene i systemet. På mikronivået er man opptatt av enkeltdelene i systemet, for å forstå hvordan disse virker og hva som skjer. Mellom disse finner vi et mesonivå, der aktørene (Fylkesmannen og kommunene) står med en fot både i mikro- og makroperspektivet. Aktører på dette nivået arbeider med å oversette og operasjonalisere makro-perspektivet for mikroverdenen – og motsatt.

Makronivået og mikronivået vet, og er opptatt av, ulike ting. Makronivået er opptatt av samfunnsforståelsen og samfunnsutviklingen. På mikronivået er man opptatt av enkeltagentene (enkeltaktører med motiver og drivere). Makronivået sikrer et felles multiplum, mikronivået får til utvikling og utnytter forskjeller og særpreg gjennom atferd innenfor en spesifikk kontekst av incentivsystemer. I systemer er det et stort antall frihetsgrader, og rom for enkeltaktører til å gjøre ting forskjellig. Den strukturelle betydningen av enkeltaktører kommer når man avviker fra systemet (mislykkes, gjør ting annerledes etc.), og det er i variasjonen mellom enkeltaktørene at dynamikken ligger. Det er i dynamikken forklaringen på utvikling ligger (Koch, 2019).

Nasjonale myndigheter (Kunnskapsdepartementet og Utdanningsdirektoratet) har et makroperspektiv med samfunnsmålene definert gjennom lov, forskrift og andre føringer. Regionale myndigheter (Fylkesmannen og kommune) har en tilsyns- og en oversetter-/støtte-/harmoniseringsrolle og barnehagene iverksettelse på mikronivå.

Kunnskap- og utdanningspolitikk er en overordnet velferdspolitikk, og ikke spesifikt barnehagepolitikk. Utdanningspolitikk skal løse samfunnsutfordringer man står overfor, og dette er makrostrukturens innvirkning (impact). Kunnskapsdepartementets visjon og overordnede hensikter er utgangspunktet for sektormålene for barnehagene. Et av målene er at alle innbyggere skal ha god tilgang til relevante tilbud av høy kvalitet. Det overordnede målbildet for barnehagen danner grunnlag for prioritering av faglige mål og temaområder, og for utvikling av nye tiltak og virkemidler.

I barnehagesektoren gir barnehageloven og rammeplanen for barnehager overordnede føringer for arbeidet i barnehagen. Loven og rammeplanen gir et betydelig handlingsrom i arbeidet med kvalitet, for barnehageledelsen som skal iverksette og gjennomføre arbeidet med å

Fra kunnskapspolitikk til barnehagearbeid

Kunnskapsdepartementet har i 2019 fastsatt følgende visjon:

- Kunnskap og kompetanse for et bærekraftig Norge.

Visjonen danner grunnlaget for tre overordnede mål for kunnskapssektoren:

- Alle deltar i arbeids- og samfunnsliv.
- Alle har den kompetansen som de selv og samfunnet trenger.
- Samfunnet har tilgang til oppdatert kunnskap av høy kvalitet.

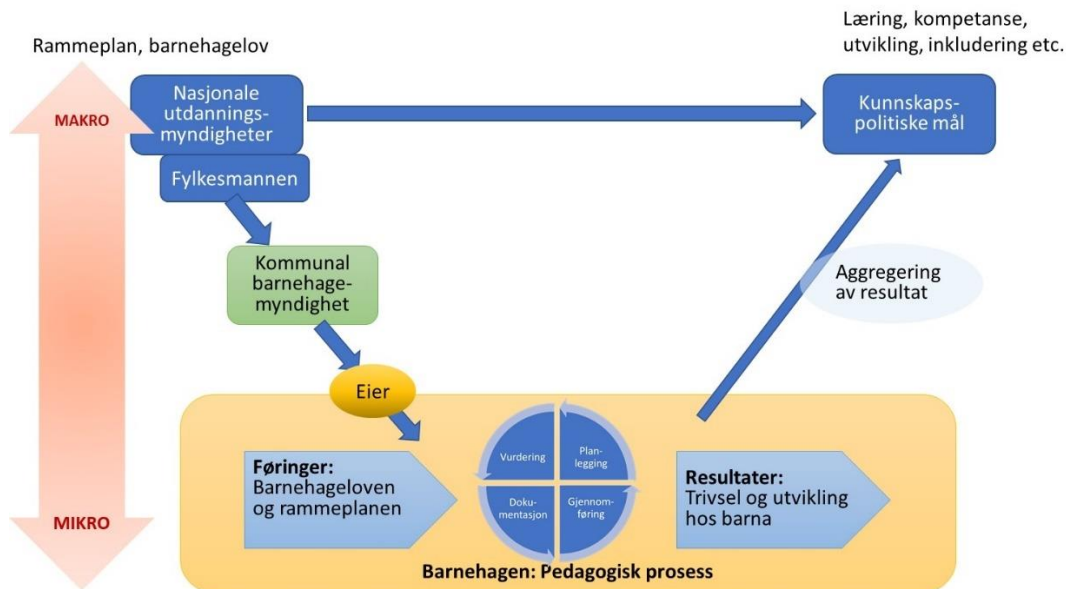
Målene ligger til grunn for kunnskapspolitikken. Sektormål for barnehagen er:

- Alle har et godt og inkluderende leke- og læringsmiljø
- Barn som har behov for det, får hjelp tidlig slik at alle får utviklet sitt potensial
- De ansatte i kunnskapssektoren har høy kompetanse
- Alle har god tilgang til relevante tilbud av høy kvalitet

De regionale forvaltningsnivåene oversetter sektormålene og barnehagene implementerer dette i henhold til rammeplan for barnehager

oppfylle kravene (rammeplanen). Videre er den grunnleggende programteorien³ at personalets kompetanse er mekanismen.

Kvalitetssystemet en del av myndighetenes virkemidler for å nå målene innen barnehagesektoren. Det representerer en blanding av krav og støtte (styring), inklusive lover, forskrifter og normerte dokumenter for sektoren (f.eks. rammeplanen). Samspillet mellom ulike aktører og oppgaver i kvalitetsarbeidet er vist i figur 1-1.



Figur 1-1: Samspillet mellom ulike aktører og oppgaver i kvalitetsarbeidet.

³ Programteori er forestilling om hvordan og hvorfor de planlagte virkemidlene skal føre til ønskede resultater (Karlsen & Jentoft, 2013).

1.1.4 Kvalitetsarbeid som prosessuelt utviklingsarbeid (mikro)

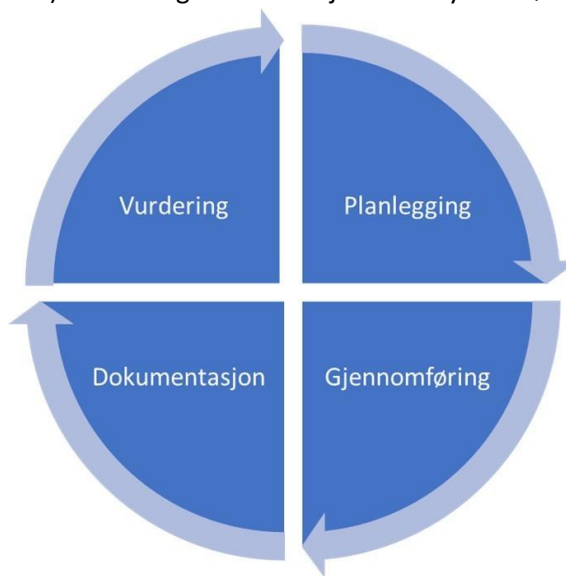
Barnehagen er det utførende nivået i kvalitetsarbeidet. Rammeplanen for barnehagen slår fast at barnehagen skal være en pedagogisk virksomhet som skal planlegges og vurderes (Utdanningsdirektoratet, 2017b). Barnehagens intensjoner uttrykkes først og fremst i prosessmål (Gunnestad, 2019). Dette innebærer at fokuset på *kvalitet* er arbeid med barnehagens kjerneprosesser: danning, lek, læring og omsorg (Gotvassli, 2019b).

I del I om kvalitetsarbeidet i barnehagene legger vi til grunn en forståelse at arbeidet med kjerneprosessene skjer gjennom en syklisk utviklings- og vurderingsprosess bestående av planlegging, gjennomføring, dokumentasjon og vurdering, illustrert i figur 1-2. Dette kaller Gunnestad (2019) den *didaktiske prosessen*, som består av praktisk planleggingen, gjennomføringen, dokumentasjon og vurderingen⁴.

Dette er grunnlaget for barnehagens refleksjon over egen praksis, hvordan det pedagogiske arbeidet fungerte og om det bidrar til ønsket mål. En slik forståelse av kvalitetsarbeid i barnehagene er også nedfelt i rammeplanens kapittel 7 om *Arbeidsformer i barnehagen* (Utdanningsdirektoratet, 2017b).

Vårt fokus er hvordan slike prosesser ledes. Dette er *pedagogisk ledelse* i betydningen å initiere, tilrettelegge og lede utviklingsprosessene knyttet til læring og endring, hvor målet er bevisstgjøringsprosesser hos personalet knyttet til organisasjonens verdier og mål (Kvistad & Søbstad, 2005). En slik type ledelse representerer det Iden (2011) beskriver som *prosessledelse* bestående av: prosessbevissthet, prosesseierskap, prosessmåling og kontinuerlig prosessforbedring. Overført til pedagogisk ledelse betyr dette at de didaktiske *prosessene* blir sentral i arbeidet med kvalitet.

For at et kvalitetssystem og verktøyene knyttet til det skal bidra til utvikling og bedre kvalitet, må det bidra til bedre prosessledelse og gjennom dette til kontinuerlig forbedring av arbeidet og prosessene som arbeidet består av. Iden (2011) viser hvordan prosessledelse kan deles opp i fire komponenter:

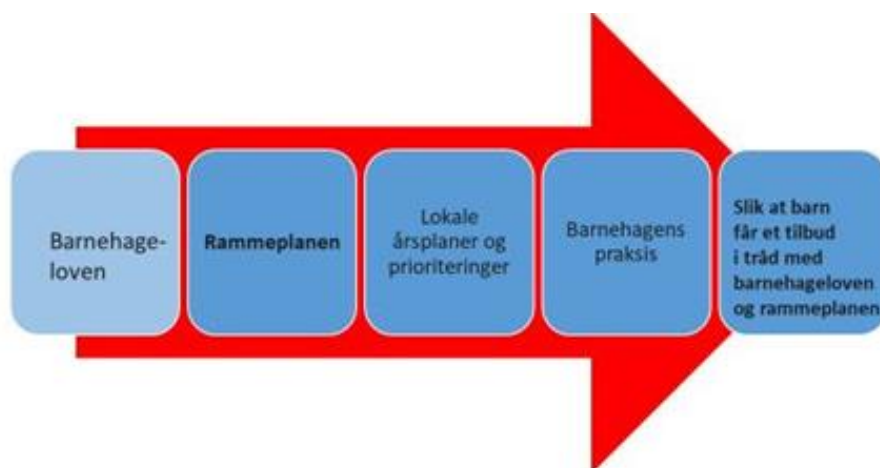


Figur 1-2: Den sykliske didaktiske arbeidsprosessen

⁴ I denne rapporten forstår vi *pedagogikk* som hele det målrettede arbeidet i barnehagen med tanke på å gi barn i barnehagen det tilbud de har krav på ifølge barnehageloven og rammeplanen. Med *didaktikk* forstår vi planlegging, gjennomføring og vurdering av pedagogisk virksomhet (Gunnestad, 2019).

- **Prosessbevissthet:** arbeidsprosessene i barnehagen må identifiseres, settes ord på (f. eks ved hjelp av pedagogisk fagspråk) og ansatte må kjenne til dem og sin egen rolle i dem.
- **Prosesseierskap:** ansvaret for helheten i prosessen må være klart plassert, f. eks hos pedagogisk leder
- **Prosessmåling:** personalet i barnehagen må ha et forhold til hvor god kvalitet barnehagen har i ulike arbeidsprosesser, om ressursene brukes fornuftig og om barnehagen kan håndtere også «spesielle» situasjoner.
- **Kontinuerlig prosessforbedring:** ansatte i barnehagen bør hele tiden se etter muligheter til å lære og forbedre seg i arbeidet. Dette er prosesseiers ansvar (pedagogisk leder).

Prosessledelsen og de didaktiske arbeidsprosessene skal sikre at barnehagens praksis speiler det som er overordna og lokale føringer for det pedagogiske arbeidet i barnehagen. I figur 1-3 er dette illustrert som en rød tråd i barnehagens pedagogiske arbeid, fra barnehageloven med forskrift (rammeplanen) sine intensjoner via lokale prioriteringer og barnehagens årsplan til det pedagogiske arbeidet og barnehageansattes møte med hvert enkelt barn.



Figur 1-3: Illustrasjon av «den røde tråden» i det pedagogiske arbeidet mellom nasjonale føringer, lokale prioriteringer og barnehagens didaktiske praksis.

1.1.5 Kvalitetsarbeid som styring og metastyring (meso og makro)

Vi forstår arbeidet som gjøres innen forvaltningen og mellom forvaltningsnivåene for å utvikle kvaliteten i barnehagene som *styringsarbeid*. I prosjektets del II har vi derfor støttet oss til et teoretisk rammeverk som tar høyde for ulike styringsformer, samstyring i nettverk og samhandling mellom forvaltningsnivåene.

Ljunggren et al. (2017) utviklet et teoretisk rammeverk for analyser av styring i barnehagesektoren, basert på styringsformene hierarki, marked og nettverk (Røiseland & Vabo, 2016) og på de tilhørende styringsinstrumentene pisk, gulrot og preken (Vedung, 2007). Som det framgår i Tabell 1-1, har de tre styringsformene hvert sitt teoretiske utgangspunkt. Det gir myndighetene ulike roller som igjen krever ulike

ressurser, og de bruker ulike begreper om styringsaktivitetene. Det er viktig å merke seg at en sjelden finner rendyrkede utgaver av disse styringsformene, og at styringsinstrumenter fra alle tre godt kan brukes «side om side» for eksempel i et ledd av forvaltningen. Ethvert felt, også barnehagesektoren, vil bestå av en bestemt blanding av flere styringstradisjoner (Ljunggren et al., 2017).

Tabell 1-1: Oversikt over teoretiske kategorier for å forstå styring. [Inspirert av (Røiseland & Vabo, 2016).] (Ljunggren et al., 2017)

	Hierarkisk (stick/pisk)	Marked/NPM (carrot/gulrot)	Nettverk (sermons/preken)
Teoretisk basis	Webersk byråkrati	Neo-institusjonell økonomi	Nettverksteori
Myndighetenes rolle	Top-down basert implementering, med tilsyn og kontroll	Skaper av og vokter av markeder	Tilrettelegging for nettverk og samskaping
Styringsbegrep	Regelstyring	Mål- og resultatstyring	Samstyring
Påkrevde ressurser	Autoritet og makt	Forhandlinger, informasjon, makt	Gjensidig samarbeid, tillit

Fra tidligere forskning vet vi at samhandling og samstyring i nettverk er utbredt i barnehagesektoren (Haugset et al., 2016; Ljunggren et al., 2017). Det som kjennetegner denne måten å styre på er blant annet påvirkning gjennom «prekener»: Informasjon og retorikk som skal bidra til konsensusbygging, etablering av felles verdier og diskurser og «*ønske om å påvirke gjennom overføring av kunnskap, argumentasjon og informasjon*» (Ljunggren et al. 2017, side 27). Det ligger også i «prekenens» natur at den består av «*informasjon som har en sterk merverdi, en informasjon som lett omfavnes og som er lett å samle seg bak*» (Ljunggren et al. 2017, s. 26).

Nettverk som styringsform krever aktiv tilrettelegging og «styring av styring» (metastyring) for å fungere etter hensikten (Røiseland & Vabo, 2016; Sørensen & Torfing, 2009). Denne metastyringen kan innebære lav eller høy grad av styring fra forvaltningens side, og styringen kan være enten direkte eller indirekte (tabell 1-2). Lav grad av offentlig involvering gjort gjennom indirekte styring gir en innramming av aktiviteten en ønsker å styre, for eksempel gjennom å etablere mål og verdigrunnlag og å framheve visse måter å arbeide på som bedre enn andre. En mer direkte styring med lav involvering er å gi støtte og legge praktisk til rette for visse måter å arbeide på. Forvaltningen kan også ta en rolle med høy grad av involvering, gjennom å bestemme organisering, hvem som skal delta og betingelser for arbeidet (institusjonelt design). En mer direkte form for involvering med høy deltakelse er at forvaltningen, f. eks barnehagemyndigheten, selv deltar aktivt i arbeidet som skal styres.

For å få en god samhandling på tvers av forvaltningsnivåene må det benyttes arbeidsmåter og tilnærminger som skaper *oppmerksomhet om, legitimitet for, og stabilitet i* kvalitetsutviklingsarbeidet på nivået under (Lager, 2010). Samtidig er det av betydning for eget arbeid hvordan en opplever *krav, støtte og lydhørhet* for egne innspill og vurderinger fra nivået over i forvaltningskjeden. Jamfør figur 1-1.

Tabell 1-2: Ulike former for metastyring (Røiseland & Vabo, 2016).

Metastyring		Grad av offentlig involvering	
		Lav	Høy
Type offentlig involvering	Indirekte	<i>Innramming</i>	<i>Institusjonelt design</i>
	Direkte	<i>Støtte og tilrettelegging</i>	<i>Deltakelse</i>

1.2 Systemet Kvalitet i barnehagen (KiB)

Den innledende beskrivelsen og analysen av innholdet i KiB tar utgangspunkt i Utdanningsdirektoratets nettside⁵ Kvalitet i barnehagen (Utdanningsdirektoratet, 2019). Analyserammeverket er presentert ovenfor, der vi skiller mellom prosesser og behov på mikro- (i barnehagen) og makronivå (nasjonale myndigheter). Vi ser på hvilke nivåer de ulike delene av KiB retter seg mot, og hvilke kvalitetsdimensjoner som understøttes.

Kvalitetssystemet (Utdanningsdirektoratet, 2019) skal blant annet gi:

- barnehagen verktøy til å vurdere og reflektere over egen praksis
- kommunen informasjon for å vurdere hva de skal føre tilsyn med
- nasjonale myndigheter et kunnskapsgrunnlag for å sette mål for og utvikle tiltak på ulike områder i barnehagesektoren
- foreldreinformasjon som grunnlag for valg av barnehage, og som grunnlag for dialog om kvaliteten i barnehagen barnet deres går i

Som utgangspunkt for gjennomgangen under benytter vi KiBs inndelingen i tre hoveddeler (Utdanningsdirektoratet, 2019) som vist presentert i figur 1-4:

- **Kvalitet i barnehagen**, som rammer inn de øvrige ressursene i systemet, beskriver innhold og formål med kvalitetsarbeidet og gir eksempler på kvalitetsarbeid
- **Verktøy og støttemateriell**, som er en samling ressurser til bruk på ulike nivåer i barnehagesektoren
- **Kunnskapsgrunnlag og formidling**, som er statistikk og forskning om barnehagesektoren.

⁵ <https://www.udir.no/kvalitet-og-kompetanse/kvalitet-i-barnehagen/>, lesedato 4. april 2019.



Figur 1-4: Hovedinnholdet i Utdanningsdirektoratets system for arbeid med Kvalitet i barnehager (KiB).

1.2.1 Kvalitet i barnehagen: Styringssignaler

I denne bolken inngår artikkelen «Hva er kvalitetsutvikling i barnehagen?», filmen «Kom i gang med utviklingsarbeidet» og idebanken «Utvikle praksis sammen». Det slås her fast at «systemet» (KiB) er ressurser og verktøy til hjelp i arbeidet med kvalitetsutvikling i barnehagen. Selve systemet illustreres med et «kvalitetshjul», som understreker samspillet mellom aktører på ulike forvaltningsnivåer og mellom planlegging, gjennomføring, evaluering og oppfølging av aktiviteter i barnehagen – jf. Figur 1-2. Kvalitetshjulet tar utgangspunkt i rammeplanens kapittel 7 om Barnehagen som pedagogisk virksomhet.

KiB er gitt følgende utgangspunkt og formål:

Det er kvalitetsforskjeller mellom barnehagene. Målet med kvalitetssystemet er å bidra til et mer likeverdig barnehagetilbud for alle barn gjennom å gi støtte til systematisk vurdering og utvikling av kvalitet i barnehagen. Systemet skal legge til rette for at barnehager, barnehageeiere, lokale og nasjonale myndigheter har tilgang på informasjon om tilstanden i sektoren og har verktøy for kvalitetsutvikling i barnehagene. Kvalitetssystemet skal også formidle informasjon om barnehagetilbudet til foreldre og andre interesserte, samt bidra til dialog om kvalitet i barnehagene.

Denne delen av KiB kan forstås som *styringssignaler*, som operasjonaliserer lovverket og rammeplanen og gir føringer for hva som er kvalitet og ønskede, formålstjenlige og anerkjente arbeidsmåter og prosesser i barnehagens arbeid. Den innledende artikkelen *Hva er kvalitetsutvikling i barnehagen?* understreker nasjonale og kommunale myndigheter, eier og barnehagens oppgaver og ansvar i forbindelse med kvalitetsutvikling, og hva systemet skal bidra med overfor de ulike aktørene. I korte

trekk skal KiB tilby prosess- og refleksjonsverktøy til barnehagen, og kunnskaps-/ beslutningsgrunnlag til de ulike forvaltningsnivåene og til foreldre.

Målene for kvalitetsarbeidet som trekkes fram er knyttet relativt tydelig til mikronivået (barnehagen, det enkelte barnet), ved at «barns trivsel og utvikling» settes i sentrum. Det vises imidlertid også til sektormål på makronivå (samfunnsnivået), som omhandler tilgjengelighet og inkludering. Det gjøres en klar kobling mellom kvalitet og kvalitetsarbeid og sektormål, barnehagelov og rammeplan:

Sektormålene, lov og rammeplan gir rammene for hva som er kvalitet i barnehagen. Kvalitetsarbeid handler om å oppfylle disse målene.

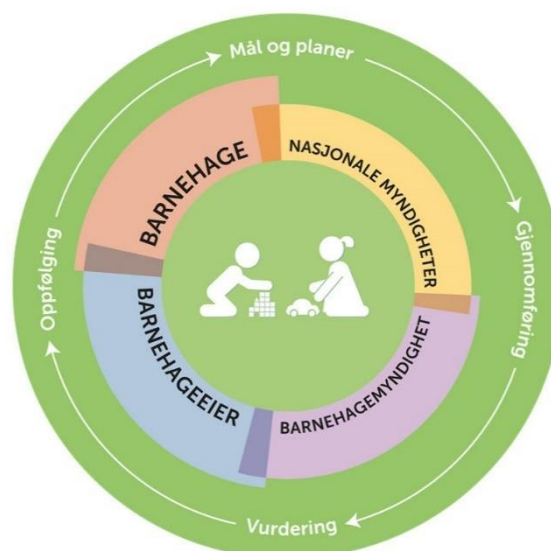
Kvalitetsbegrepet nyanseres og operasjonaliseres i denne delen av KiB-systemet. Strukturkvalitet beskriver ytre forutsetninger. Prosesskvalitet handler om arbeidet i barnehagene (indre liv). Resultatkvalitet beskriver det en ønsker å oppnå med barnehagetilbudet (NOU 2002:10, 2002; NOU 2003:16, 2003). Resultatkvalitet er overordnet, mens struktur- og prosesskvalitet er vesentlige forutsetninger for resultat-kvaliteten. I barnehageloven og rammeplanen er resultat definert som barns trivsel og utvikling (Utdanningsdirektoratet, 2019).

Aktørene i kvalitetssystemet har ulike ansvarsområder og oppgaver:

- Nasjonale myndigheter utformer lovverk, overordnede føringer og målsetninger
- Kommunale myndigheter tildeler midler og utfører veiledning og tilsyn
- Barnehageeier er juridisk ansvarlig for barnehagene den drifter og kvaliteten i barnehagene
- Barnehagen utøver det pedagogiske arbeidet og legger til rette for barns trivsel og utvikling, i samarbeid med foreldre/foresatte.

Systemet (KiB) legger vekt på refleksjon og vurdering – og kontinuerlige forbedringer – som en sentral arbeidsform for å utvikle kvalitet i barnehagen. Den sykliske refleksjons- og vurderingsprosessen (kvalitetshjulet) (Utdanningsdirektoratet, 2017a)), inklusive aktørene i arbeidet, illustreres som i figur 1-5 (Utdanningsdirektoratet, 2019).

Kvalitetsarbeidsprosessen i barnehagen beskrives som en systematisk og løpende «sirkelbevegelse» i kvalitetshjulet, med visse «stoppesteder». Betydningen av at hele personalet deltar i vurdering etter gjennomføring av pedagogiske aktiviteter, og at utkommet av vurderingen tas med inn i ny planlegging, understrekes spesielt. Idebanken inneholder tips og ideer i som utgjør prosessstøtte for å komme i gang



Figur 1-5: Kvalitetssystemet (KiB) illustrert som en kontinuerlig vurderingsprosess og ulike aktører i arbeidet (Utdanningsdirektoratet 2019a).

med dette arbeidet, samt eksempler på prosessbaserte arbeidsformer, dialogbaserte møter etc. Det å inkludere og engasjere alle ansatte i barnehagen i prosessene med å planlegge, gjennomføre, vurdere og lære av den pedagogiske praksisen går som en rød tråd gjennom ressursene i idebanken.

1.2.2 Verktøy og støttemateriell: prosessstøtte

KiB-systemet inneholder digitale verktøy og en større samling støttemateriell til rammeplanen. I hovedsak dreier det seg om ulike typer *prosessstøtte* som underbygger personalets arbeid med de pedagogiske og didaktiske prosessene i barnehagen. Vi finner også verktøy rettet mot kommunikasjon med foreldrene og mot regelverk og etterlevelse av dette.

Verktøy og støttemateriell som understøtter didaktiske prosesser

Ståstedsanalysen skal hjelpe barnehagene å gjennomføre en kvalitetsvurdering i egen barnehage, for å finne fram til mål og tiltak som skal prioriteres i det videre pedagogiske arbeidet. Et sentralt poeng er at arbeidet med ståstedsanalysen må forankres godt i hele personalgruppen. Analysen er bygd opp av ni hovedområder som tilsvarer ulike kapitler i rammeplanen. Alle ansattgrupper i barnehagen skal vurdere påstander om barnehagens praksis med fargene grønn, gul, rød eller vet ikke. I tillegg er det mulig å velge ulike tilleggstema. Utkommet av Ståstedsanalysen sammenstilles med fakta om barnehagen fra BASIL, Nasjonalt barnehageregister og andre relevante undersøkelser som for eksempel foreldreundersøkelser. Analysen gir barnehagen et utgangspunkt for å velge ut og prioritere mål og tiltak for å sette i verk et helhetlig kvalitetsarbeid i barnehagen.

Ekstern barnehagevurdering er en metode eller et verktøy utviklet for å understøtte utviklingsprosesser i barnehagen ved hjelp av innspill fra eksterne, faglig kompetente «likemenn» fra andre barnehager. Den eksterne vurderingen har fasene forberedelse, utvikling av framtidsbilder, vurderernes innhenting og analyse av informasjon og tilbakemelding til barnehagen. Verktøyet tar Ståstedsanalysen som utgangspunkt og involverer hele personalet, og den skal følges opp med lokalt utviklingsarbeid.

Pedagogisk dokumentasjon er støttemateriell som tar utgangspunkt i en bestemt arbeidsmetode, der dokumentasjon av barnehagens praksis blir til pedagogisk dokumentasjon når personalet og barna reflekterer over og diskuterer den. Artikkelen tar opp emner som didaktisk praksis, elementer i pedagogisk dokumentasjon, rollen til styrer og pedagogisk leder og etikk og dokumentasjon.

Støttemateriell til rammeplanen er en stor og mangfoldig kategori som inneholder filmer, plakatgenerator, verktøy og ressurser til bruk i arbeidet med å implementere rammeplanen i barnehagen. Filmene er korte snutter som gir en introduksjon til sentrale tema i pedagogisk arbeid i barnehagen. Filmene er kombinert med refleksjonsspørsmål som kan brukes til å diskutere innholdet i filmen og relatere det til egen virksomhet, f.eks. i et personalmøte. Plakatgeneratoren er også en type refleksjonsverktøy, tilrettelagt for bruk blant ansatte. Her må en ta stilling til sentrale tema fra rammeplanen, og selv formulere hvorfor det er viktig, hvordan det skal jobbes med i barnehagen, og når og hvordan en skal vurdere arbeidet som gjøres. Verktøy og

ressurser er en samling av ulike typer ressurser slik som kartleggingsmaler, fagartikler og veiledningshefter.

Verktøy for informasjon mellom barnehage og foresatte

Foreldreundersøkelsen er et digitalt spørreskjema til foreldre og foresatte, som barnehagen kan ta i bruk for å la dem si sin mening om barnehagetilbudet, barns trivsel og samarbeidet mellom hjem og barnehage. Foreldreundersøkelsen gir innblikk i en av mottakerne av barnehagetjenesten sin opplevelse av barnehagekvaliteten.

Verktøy som understøtter regelletterlevelse

RefLex for barnehagemyndigheten er et nettbasert verktøy som skal gi barnehager, barnehagemyndigheten, offentlige skoler og skoleeiere hjelp til å vurdere om egen praksis er i samsvar med barnehageloven/opplæringsloven med tilhørende forskrifter. Med RefLex får barnehageeier og barnehageledelsen oversikt over hvilke regler som gjelder innen ulike tema, og til å reflektere rundt hvordan situasjonen er i egen barnehage.

1.2.3 Kunnskapsgrunnlag og formidling: Styringsinformasjon

Under denne fanen finner vi informasjon som skal danne kunnskapsgrunnlag og beslutningsstøtte for foreldre og barnehageforvaltningen, og ny forskning på barnehageområdet tilrettelagt for barnehagestyrere, eiere og ansatte.

I tillegg finnes støtteressurser for tilsyn med barnehager (Tilsyn) og for produksjon av datamateriale på mikronivået (BASIL innrapportering for barnehager).

Informasjon og oversikt

Barnehagefakta, Statistikkportalen, Nasjonalt barnehageregister og Barnehagespeilet er kanaler som gir informasjon om enkeltbarnehager eller mer samlet oversikt over barnehager nasjonalt og regionalt. Barnehagefakta og Nasjonalt barnehageregister er tilrettelagt for ulike info-søk om enkeltbarnehager, og kan dermed være nyttig for både foreldre, kommunal barnehagemyndighet og andre lokale interessenter rundt enkeltbarnehager. Barnehagespeilet og Statistikkportalen inneholder statistikk beregnet på å få oversikt over hele sektoren, og retter seg dermed mest mot makronivået (nasjonale og regionale barnehagemyndigheter). Innholdet som tilbys i disse kanalene er i stor grad relatert til strukturkvaliteten i barnehagene.

Ny forskningsbasert kunnskap

Forskningsformidlingsmagasinet *Vetuva* og rapport- og artikkelsamlingen *Forskning på barnehager* legger til rette for at ny, forskningsbasert kunnskap om barnehagen skal finne vegen til aktørene i barnehagesektoren. *Vetuva* er et magasin for alle som jobber i barnehagen. Det baserer seg på forskning om barnehager og kommer ut en gang i året. *Forskning på barnehager* er en kronologisk samling av lenker til forsknings- og evalueringsrapporter som angår barnehagen, først og fremst rapporter som er bestilt av Utdanningsdirektoratet. I dette materialet finner vi også forskning som kan relateres til prosess- og resultat kvalitet i barnehagene, og som dermed er relevant for ansatte i barnehagen sitt arbeid.

Tabell 1-3 gir en oversikt over de tiltenkte brukerne av verktøy, informasjon og ressurser i KiB-systemet. Som vi ser finnes det ressurser tilrettelagt for både myndigheter, barnehageeiere, styrer og andre ansatte i barnehagene og foreldrene. Hovedtyngden av ressursene har imidlertid barnehagene, ved eier og/eller ansatte, som målgruppe.

Tabell 1-3: Oversikt over hvem i barnehagesektoren ulike ressurser i Kvalitet i barnehagen-systemet retter seg mot.

	Myndigheter	Eiere	Barnehagen	Foreldre
Artikkel: Hva er kvalitet?				
Film: om utviklingsarbeid				
Idebank				
Ståstedsanalysen				
Ekstern barnehagevurdering				
Pedagogisk dokumentasjon				
Støttmateriell til rammeplanen				
Foreldreundersøkelsen				
RefLex				
Informasjon				
Forskning				

Mange av elementene som regnes inn i kvalitetsviklingssystemet for barnehagene (KiB) innenfor punktene «Verktøy og støttmateriell» og «Kunnskapsgrunnlag og formidling» finnes også i Kvalitet i opplæringen (KiO). Samtlige av verktøyene som her presenteres som kvalitetsutviklingsverktøy for barnehagene finnes også på skolenivå, i noen tilfeller med litt andre navn.

1.3 Videre oppbygging av rapporten

I kapittel 2 gjør rede for datamateriale, metoder og analysestrategier som er benyttet i evalueringen. Videre er rapporten organisert i tre deler med utgangspunkt i inndelingen av hovedproblemstillingene i konkurransegrunnlaget.

Del I (kapittel 3 og 4) tar for seg kvalitetsarbeidet som foregår i barnehagenes didaktiske prosesser. Basert på seks casebarnehager beskriver vi hvordan barnehagene jobber med kvalitetsvurdering og -utvikling, hva som hemmer og fremmer dette arbeidet og hvordan kvalitetsarbeidet henger sammen med rammeplanen, foreldresamarbeidet og kompetanseutvikling hos personalet.

Del II (kapittel 5 og 6) belyser kvalitetsarbeid på og mellom ulike forvaltningsnivå, inkludert barnehage- og eiernivået. Her beskrives og drøftes kvalitetsforståelse, praksiser og arbeidsmåter hos Fylkesmannen, kommunen som barnehagemyndighet og hos ulike kategorier av barnehageeiere. Vi ser også på samspill og samhandlingsarenaer mellom forvaltningsnivåene i tre ulike fylker, for å beskrive hvordan de påvirker hverandre i kvalitetsarbeidet.

Del III (kapittel 7 og 8) drøftes og evalueres Kvalitet i barnehagen (KiB) som system. Vi ser på hvordan verktøy og ressurser i KiB svarer på behov og utfordringer i kvalitetsarbeidet i barnehager og forvaltning, slik de trer fram i funnene fra del I og del II.

2 DATA OG METODER

I dette kapitlet gir vi en oversikt over det relativt omfattende empiriske materialet som denne evalueringen bygger på. Undersøkellesdesignet bygger på strategisk utvalg av tre fylker og underenheter i disse (kommuner og barnehager), og på en kvalitativ tilnærming der informantintervjuer er den sentrale datainnsamlingsmetoden. I tillegg trekker vi på enkelte områder også veksler på surveydata som er samlet inn i rundspørringene Spørsmål til Barnehage-Norge i 2017 (Fagerholt et al., 2018) og 2018 (Fagerholt et al., 2019).

Først (kapittel 2.1) gir vi en oversikt over hvordan vi har valgt ut og rekruttert informanter hos henholdsvis fylker, kommuner og barnehager. I denne delen gis det også en samlet, grafisk oversikt over alle informantene og deres roller og geografiske tilhørighet. Videre gjør vi rede for de kvantitative dataene som er benyttet i prosjektet (kapittel 2.2), og gjør en vurdering av det samlede datamaterialets kvalitet (kapittel 2.3). Til slutt presenterer vi metodene og analysestrategiene som er benyttet i hver enkelt del av prosjektet (kapittel 2.4).

2.1 Utvalgsstrategi for informanter

Siden formålet med prosjektet er å få en oversikt over hvordan det arbeides med barnehagekvalitet både på hvert forvaltningsnivå, mellom nivåene og i barnehagene, har vi brukt en utvalgsstrategi som sikrer sammenheng mellom enheter på flere nivåer i forvaltningskjeden. Vi startet med å velge ut tre fylker, og fortsatte med å rekruttere to barnehager i hvert fylke til bruk i casestudien. Casebarnehagene som sa ja til å delta lå i fem ulike kommuner, og disse fem ble supplert med ytterligere fire kommuner slik at vi totalt hadde ni kommuner - tre kommuner i hvert av de tre fylkene. Disse ni kommunene ble så brukt som utgangspunkt for rekruttering av de tilhørende kommunale barnehagemyndighetene og åtte av de ti private og kommunale barnehageeierne som er intervjuet. De to siste barnehageeierne representerer store, private barnehagekjeder som har barnehager i mange fylker og kommuner, og informantene har tilhørighet i kjedens sentraladministrasjon. De kan således ikke knyttes til spesifikke fylker eller kommuner.

I det følgende gjør vi rede for utvalgskriteriene som er benyttet for valg av enheter til analysene, og vi presenterer enhetene i anonymisert form. Det har vært et premiss overfor spesielt informantene i kommuner og barnehager at intervjumaterialet skal anonymiseres slik at de ikke kan gjenkjennes. Av den grunn har vi også valgt å anonymisere fylkene, fordi det ellers i enkelte tilfeller går an å slutte seg til hvilke kommuner og barnehager som har bidratt. Vi gir en samlet oversikt over prosjektets informanter i figur 2-1, som også viser sammenhengen mellom fylker, kommuner og barnehager (anonymisert). Deretter presenteres kort det surveydatamaterialet som er benyttet, før vi beskriver analysestrategiene som er benyttet for prosjektets tre deler.

2.1.1 Fylker

De tre fylkene er valgt fordi de representerer variasjon i eiersammensetningen blant barnehagene (både i andelen barn i kommunale/private barnehager, og i innslag av større, private barnehagekjeder), og variasjon i arbeidsformer i fylkesmannens arbeid

med kompetanseutvikling. Kompetanseutvikling er tett koblet til barnehagekvalitet, og funn i arbeidet med evaluering av Kompetansestrategien. Haugset et al. (2016), Haugum et al. (2017) og Naper et al. (2018) er brukt som bakgrunn for utvalget, som ble gjort i dialog med oppdragsgiver.

Tabell 2-1: Utvalg av fylker

	Fylke A	Fylke B	Fylke C
Geografi	Ruralt, lange avstander/lav befolkningstetthet.	Har både storby og småkommuner	Har både storby og små kommuner
Eierstruktur barnehager	Høy andel barn i kommunale barnehager, lite innslag av større private eierkjeder.	Sammensatt: Høyere andel barn i private barnehager i sørdelen enn i norddelen.	Høy andel barn i private barnehager.
Regionalt kommunesamarbeid	Interkommunale samarbeid om kompetanseutvikling.	Interkommunale samarbeid om kompetanseutvikling. En del av dem er nyetablert i forbindelse med Regional ordning for kompetanseutvikling i barnehagen.	Interkommunale samarbeid om kompetanse og tilsyn.
Spesielle forhold:	Samiske barnehager/forvaltnings-områder	Forskjeller mellom storby og distrikter i eierstruktur. Samiske barnehager/forvaltningsområder.	Betydelig innslag av regionale og nasjonale private eierkjeder.

I hvert fylke er personen med operativt ansvar for barnehagesaker hos fylkesmanns-embetet intervjuet. I to av fylkene har det vært to personer med på disse intervjuene, i det siste fylket én person. Vi tok kontakt med Fylkesmannen på telefon for å informere om prosjektet, og spørre om informantene kunne tenke seg å delta. Informasjon og samtykkeskjema ble deretter sendt informanten per e-post. Alle casefylkene er berørt av regionreformen, og var enten nylig sammenslått eller i sammenslåingsprosess på datainnsamlingstidspunktet. I to av fylkene har det derfor vært hensiktsmessig å benytte arbeidet i de «gamle» fylkene i prosjektet.

2.1.2 Casebarnehager

De seks barnehagene som inngår som case i *del I Kvalitetsarbeid i barnehagene*, er plukket ut i de tre fylkene i Tabell 2-1. Utvalget er et strategisk tilgjengelighetsutvalg: Vi har plukket ut barnehager med visse egenskaper eller kvalifikasjoner som er strategiske å bruke som forskningsobjekter i lys av problemstillingene som er satt (Thagaard, 2013). Samtidig var tilgjengelighet blant disse barnehagene avgjørende, det vil si om de sa seg villig til å bruke tid på å delta.

Vi ønsket å rekruttere casebarnehager som både har brukt/bruker og kjenner til KiB-verktøyene⁶. I tillegg ønsket vi variasjon i eierskap og størrelse, og at både små enkeltbarnehager og barnehager i større barnehagekjeder skulle være representert. Det var dessuten ønskelig å rekruttere minst én samisk barnehage eller en barnehage med samisk avdeling.

Etter å ha rådført oss med NSD, benyttet vi data fra Spørsmål til Barnehage-Norge 2017 (Fagerholt et al., 2018) til å identifisere barnehager som hadde brukt verktøy fra systemet Kvalitet i barnehagen (KiB). Vi satte som minimumskrav at de hadde brukt foreldreundersøkelsen i tillegg til ett annet KiB-verktøy⁷. Det viste seg at få barnehager oppfylte dette kriteriet, og bare halvparten av barnehagene ble rekruttert på denne måten⁸. Vi kontaktet barnehager i kommunene via telefon. I etterkant av telefonrekrutteringen sendte vi ut et informasjonsskriv til alle informantene. Skrivet ga informasjon om forskningsprosjektets tema og hva intervjuene og observasjonen ville fokusere på.

2.1.3 Kommuner

Fra de tre fylkene i Tabell 2-1 er det valgt ut ni kommuner: Fem som en følge av hvilke barnehagecase vi greide å rekruttere, fire er valgt for å sikre mangfold og utfylle de fem første kommunene.

Blant kommunene har vi etterstrebet en viss spredning i kommunestørrelse, og i deltakelse i aktive samarbeidsnettverk på nivået mellom kommunene og fylkesmannen. Vi ønsket også å ha med kommuner i det samiske forvaltningsområdet, fordi det samiske perspektivet er gjort tydeligere i den nye rammeplanen. Vi har ønsket å studere kommuner som har administrative ressurser til systematisk arbeid med kvalitet i barnehagen på egen kjøp, som har flere barnehager og som har både private og kommunale barnehager. Vi har derfor unngått å velge ut de aller minste kommunene. Vi vet fra tidligere forskning (Haugum et al., 2017) at små kommuner ofte finner sammen i interkommunale samarbeid og løser oppgavene sammen slik at kompetanse, kapasitet og ressurser strekker lenger. I denne rapporten presenterer vi flere slike interkommunale samarbeid der det også deltar svært små kommuner. Utvalget vi har endt opp med inkluderer en storbykommune, fire kommuner med 20-30.000 innbyggere, en kommune med 10-30.000 innbyggere, en kommune med 5-10.000 innbyggere og to med under 5000 innbyggere. To av kommunene er samiske forvaltningskommuner, i to ulike fylker. Videre varierer eierstrukturen i kommunene fra klar overvekt av private barnehager til klar overvekt av kommunale. Flere av kommunene har stort mangfold i privat eierskap, og har både barnehager eid av foreldre, ideelle organisasjoner, enkeltpersoner, bedrifter og kjeder.

⁶ KiB-verktøyene viser her til foreldreundersøkelsen, ståstedsanalysen, støttmateriell til pedagogisk dokumentasjon, støttmateriell for eksterne barnehagevurdering eller RefLex.

⁷ Verktøyet Foreldreundersøkelsen er mest kjent (95 prosent) og mest brukt (58 prosent) blant barnehagestyrene (Fagerholt et al., 2018).

⁸ De barnehagene det gjaldt ble informert om at de var blitt valgt ut på bakgrunn av svar på «Spørsmål til Barnehage-Norge 2017», og skrev under på et samtykke om at de godkjente rekrutteringen på bakgrunn av svar på spørreskjema.

I utvalgskommunene har vi intervjuet personen som ivaretar rollen som lokal barnehagemyndigheten. I noen tilfeller er det samme person som også ivaretar kommunens eieransvar, og i ett tilfelle er vedkommende intervjuet med utgangspunkt i begge rollene. På samme måte som for Fylkesmannen, er rekrutteringen gjennomført ved å først ta kontakt på telefon, for så å følge opp med skriftlig informasjon og samtykkeskjema per e-post.

2.1.4 Nettverkssamarbeid

Et regionsamarbeid i hvert av fylkene er inkludert i datamaterialet. Dette er gjort for å sikre oss at datamaterialet fanger opp samhandling på tvers av forvaltningsnivåer i form av nettverk av kommuner som jobber målrettet med kvalitetsutvikling. I to av fylkene har vi først valgt kommunene, og deretter studert de nettverkene de aktuelle kommunene er med i. Informasjonen om de interkommunale nettverkene er hentet fra dokumenter som nettverket har lagt ut på websiden sin (årsmeldinger, planer, møttereferater og annet materiale som sier noe om arbeidsformer og aktiviteter). I tillegg er barnehagemyndigheten intervjuet om samarbeidet.

I det siste fylket har vi lett etter et interkommunalt nettverk som både kunne utfylle nettverkene i de to andre fylkene, og som i tillegg var tilgjengelig for nærmere studier gjennom observasjon av samlinger. Nettverket ble identifisert og rekruttert i forbindelse med etableringen av Regional ordning for kompetanseutvikling i barnehagene (Haugset et al., 2019). Vi har gjennomført intervjuer med nettverksleder, overvært en nettverkssamling med barnehagestyrere og barnehagemyndighet og intervjuet tre av styrerne (gruppeintervju). Disse tre styrerne representerte både store og små barnehager med både privat og kommunal eier. I tillegg har vi gjennomgått skriftlig dokumentasjon fra websiden til nettverket tilsvarende som i de andre to fylkene.

2.1.5 Barnehageeiere

Kommunene i utvalget, samt nettverkssamarbeidet som er beskrevet over, dannet utgangspunkt for rekruttering av åtte barnehageeiere: Fire kommunale og fire private eiere. To av eierne er rekruttert utenfor de studerte kommunene og fylkene, da de representerer barnehagekjeder som eier barnehager mange steder i landet. Vi har lagt vekt på å dekke mangfoldet av private eiere, og utvalget vårt består av:

- To ansatte i sentraladministrasjonen (med ansvar for barnehagekvalitet) i større, private barnehagekjeder
- To styreledere i barnehager som er eid av foreldrene og organisert som samvirkeforetak
- To barnehageeiere som også er styrere i sine egne barnehager
- En kommunal eier som også er barnehagemyndighet i kommunen (liten kommune)
- Tre kommunale eiere i store og små kommuner

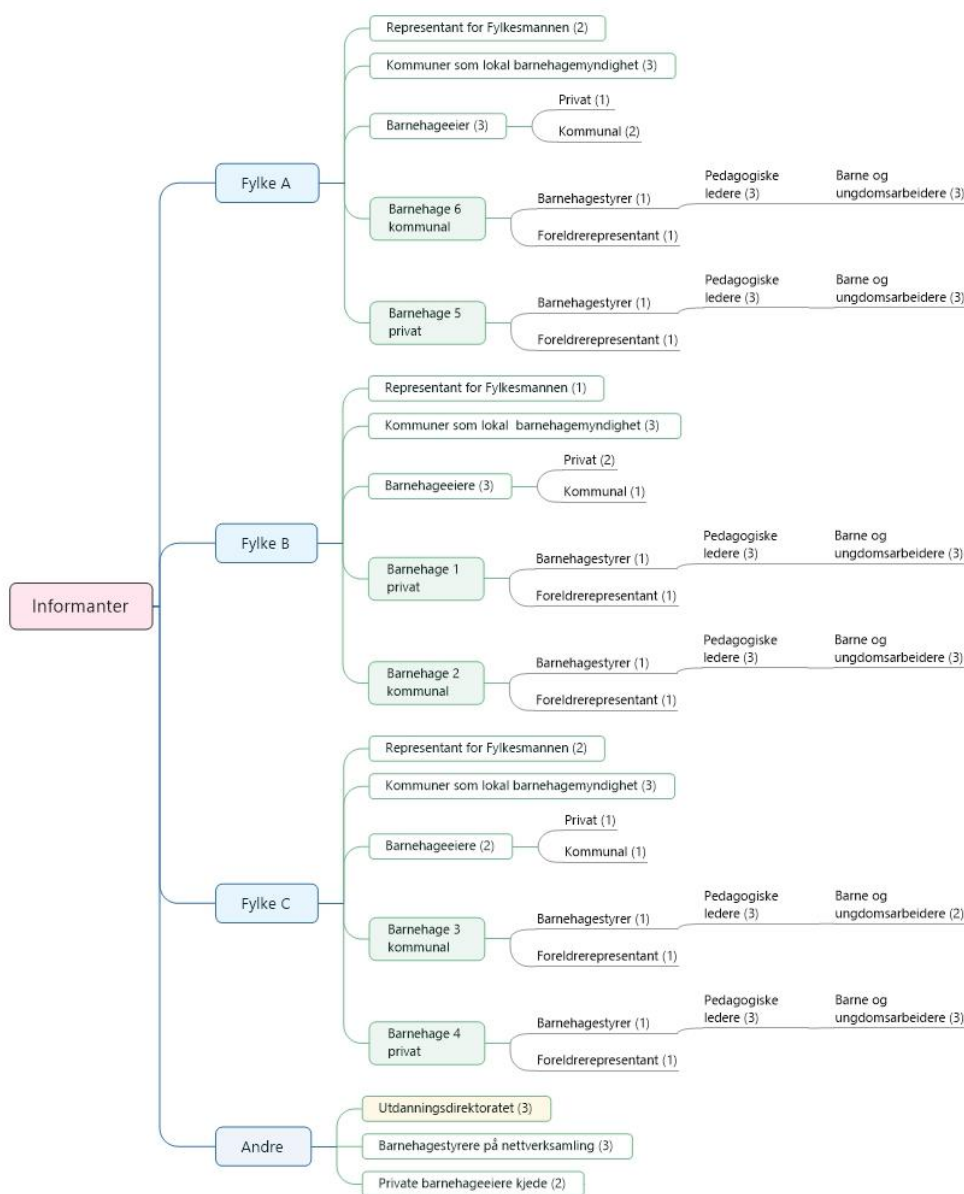
2.1.6 Informanter hos systemeier (KiB)

Det er gjort intervjuer med tre informanter som har vært sentrale i utviklingen og implementeringen av kvalitetssystemet for barnehagene (KiB). Disse har arbeidet med

KiB-prosjektet i Utdanningsdirektoratet på ulike tidspunkt. De har derfor både kompletterende og sammenfallende kunnskap om selve utviklings- og implementeringsprosessen, og hvordan dette ble gjennomført fra Utdanningsdirektoratets side. Intervjuene ble gjennomført av to forskere i løpet av vår og sommer 2018, og er transkribert i sin helhet.

2.1.7 Oversikt over informanter

I alt er 77 informanter intervjuet i prosjektet, enten i gruppeintervjuer eller en til en over telefon eller ansikt til ansikt. Figur 2-1 gir en oversikt over hvordan disse informantene fordeler seg på rolle/stillingskategori, forvaltningsnivå og mellom de ulike fylkene og kommunene som er studert i prosjektet.



Figur 2-1: Oversikt alle informanter (antall informanter i parentes)

2.2 Surveydata fra Spørsmål til Barnehage-Norge

I forbindelse med den årlige rundspørringen Spørsmål til Barnehage-Norge 2018 (Fagerholt et al., 2019) fikk vi anledning til å formulere egne spørsmål knyttet til nettverkssamarbeid blant barnehagene i kommunene, og hvem som inkluderes i disse nettverkene. Spørsmålene ble formulert spesielt med tanke på å kaste lys over barnehageeiers plass og rolle i kvalitets- og kompetanseutvikling i barnehagene. Resultatene fra denne spørringen er presentert i kapittel 4.3.4. Nettverk og forholdet til private barnehageeiere, og blir her sammenholdt med funn i de ni case-kommunene i prosjektet.

I alt svarte 314 barnehagemyndigheter (72 prosent) og 310 barnehageeiere (38 prosent) på disse spørsmålene i undersøkelsen. Mens samtlige barnehagemyndigheter er invitert med i spørringen, er det gjort et enkelt, tilfeldig trukket utvalg av barnehageeiere basert på lister over samtlige barnehageeiere i Norge (se (Fagerholt et al., 2019) for detaljer om utvalgene, frafallsanalyser etc.). En privat barnehageeier, som har en enkelt barnehage, har dermed like stor sjanse for å havne i utvalget som en kjede-eier eller en kommunal eier som har mange titalls barnehager. Som et resultat av dette er de aller fleste respondentene i undersøkelsen små, private barnehageeiere, og både kommuner og større private eiere er i mindretall. Dette er en konsekvens av måten undersøkelsen er designet på (barnehageeier er enheten som trekkes). Sammen med relativt lav svarrate for eiere medfører det at funnene i hovedsak gjenspeiler små, enkeltstående barnehageeieres synspunkter og praksiser. Dette kompenseres noe ved større eierorganisasjoner er godt representert i det kvalitative datamaterialet i prosjektet.

2.3 Vurdering av datakvaliteten

Datamaterialet vi har samlet inkluderer informanter fra alle ledd i forvaltningskjeden mellom ansatte i barnehagen og Fylkesmannens barnehageansvarlige. Det inkluderer også barnehageeiere av ulike typer, og med ulikt forhold til den lokale barnehageforvaltningen. Datamaterialet gir et godt grunnlag for å kunne beskrive og analysere praksis i barnehagenes kvalitetsarbeid og i forvaltningen i de fylkene/kommunene/barnehagene vi har undersøkt. Problemstillingene blir belyst fra alle ledd i forvaltningen, noe som har vært et premiss for oppdraget.

På barnehagenivået er det gjort omfattende intervjuer med alle ansattgrupper ansikt til ansikt. Intervjuene er supplert med observasjoner av pedagogisk praksis i barnehagen. Å reise ut til barnehagene og bruke god tid på datainnsamlingen sikrer god reliabilitet i datamaterialet. Observasjoner og samtaler i barnehagen reduserer sjansene for misforståelser og gir god mulighet til å utdype funn og spørsmål underveis. Tilnærmingen begrenser samtidig antallet barnehager som kan inkluderes. Selv om vi har forsøkt å sikre spredning i størrelse, eierskap, fylker/kommuner og profiler på de inkluderte barnehagene, så får nødvendigvis ikke de seks fram alle fasetter ved barnehagers kvalitetsarbeid. Å få et forskerblick rettet mot seg kan nok oppleves som skummelt av enkelte barnehager, og det kan være at de som sa ja til å delta har kvalitetsarbeidet mer «på stell» enn de som takket nei. Funnene i barnehagene er imidlertid konsistente når det gjelder hva som oppleves som krevende med kvalitetsarbeidet. Dette gir grunn til å tro at det vi finner er allmenne utfordringer i barnehager, selv om de konkrete praksisene kan variere en del.

Telefonintervjuene med eierne, Fylkesmannsembetene og spesielt kommunene har vist stort mangfold i organisering, arbeidsmåter, begrepsbruk og innretting av innsatsen. Dette har fordret mye forberedelser til intervjuene og aktiv tilpassing av intervjuguider underveis. Ulik bruk av begreper kan lett gi misforståelser og mye av det vi spurte om i intervjuene er «institusjonalisert» og taus kunnskap hos informantene. Ved at alle informantene fikk lese gjennom utskriften av intervjuene fikk vi luket bort en del misforståelser og feilkilder, og utdypet uklarheter. Et område vi opplevde som krevende var barnehagemyndighetens organisering av (styrings)nettverk for barnehagene, fordi dette ble organisert og omtalt på så ulike måter. Her brukte vi aktivt kvantitative data fra Spørsmål til barnehage-Norge både til å sjekke utbredelsen av praksiser vi fant hos informantene, og som utgangspunkt for å stille spørsmålene. Vi har også sammenholdt svarene på spørsmål om organisering av barnehagemyndighetens/eiers rolle i surveyen med svarene i utvalget vårt, uten å finne store avvik. Denne metodetrianguleringen styrker datamaterialets reliabilitet, og gir grunnlag for generalisering ut over informantene i analysen.

Alt i alt mener vi at datamaterialet som foreligger er godt egnet til å gi et analytisk overblikk over barnehagenes og forvaltningens praksis og strategier for å fremme kvalitet i barnehagene. Funnene våre vil være analytisk generaliserbare, i den forstand at praksiser, utfordringer og holdninger vi finner i materialet sannsynligvis også vil finnes i resten av populasjonen av barnehager, kommuner, eiere og fylker. I hvor stor utstrekning de finnes gir ikke dette materialet svar på (med unntak av der vi bruker Spørsmål til barnehage-Norge). Til tross for omtanken vi har lagt i å sikre utvalg med stor variasjon langs ulike dimensjoner, kan det finnes praksiser vi ikke har dokumentert i datamaterialet. Vi mener likevel at det er sannsynlig at vi har funnet de viktigste og mest utbredte.

2.4 Metoder og analysestrategier

2.4.1 Del I: Casebarnehagene

Kapittel 3 og 4 bygger på data fra de seks barnehagene vi har besøkt (casebarnehagene). I hver casebarnehage ble styrer, pedagogiske ledere og assistenter/barne- og ungdomsarbeidere intervjuet. Pedagogiske ledere ble intervjuet i et felles gruppeintervju, det samme ble assistenter/barne- og ungdomsarbeidere. I tillegg til intervjuene ble det gjennomført observasjoner i barnehagenes pedagogiske arbeid. Her ble forskerne med som ikke-deltakende observatører inn i pedagogisk opplegg, og fikk observere og notere underveis. I dette arbeidet spilte forskere med pedagogisk kompetanse en viktig rolle. En stikkordsliste for hva vi i fellesskap skulle se etter ble utarbeidet på forhånd. Hensikten med disse observasjonene var å få større innblikk i barnehagenes konkrete pedagogiske arbeid. Samtidig kunne observasjonsdata også brukes til å diskutere det pedagogiske arbeidet med informantene, ved at konkrete hendelser og aktiviteter ble brakt på banen. Vi samlet også inn dokumenter som årsplaner, kvalitetsplaner, planer for IKT eller forebygging av mobbing etc. Intervjuene fra casebarnehagene ble transkribert.

I intervjuene har problemstillingene til prosjektet og det teoretiske rammeverket vært styrende. Vi utarbeidet en intervjuguide som inneholdt både faktaorienterte spørsmål

(f.eks. hvilke av KiB-verktøyene brukes) og mer åpne spørsmål om hvordan kvalitetsarbeidet organiseres og oppleves av ansatte i barnehagene. I utviklingen av intervjuguidene ble alle forskerne som skulle samle data i barnehagene inkludert. Intervjuguiden ble også diskutert og justert etter besøket i den første casebarnehagen, for å favne bedre det vi var ute etter. Forskerne satt seg også inn i informasjon om barnehagene og eventuelt arbeid med kvalitet som er tilgjengelig via hjemmesider (f.eks. kvalitetsplaner, kompetansehevingsplaner, årsplaner).

Analysen av materialet har vært inspirert av *fortolkende fenomenologisk metode* og 5-stegsmodellen for kvalitativ analyse av intervjudata som presenteres av Kvale, Brinkmann, Anderssen og Rygge (2015). Vi har vært opptatt av informantenes beskrivelser av kvalitetsarbeid og hvordan dette arbeidet oppleves. Alle forskerne som deltok i casestudien, har deltatt i analysearbeidet. Data fra hver case (transkriberte intervjuer, feltnotater og dokumenter) ble fordelt mellom forskerne slik at alle casene er analysert av forskere som deltok på datainnsamlingen. I tillegg ble fire av seks caser analysert av en forsker som ikke deltok på datainnsamling i casen. Dette for å sikre valide tolkninger (Kvale et al., 2015). Forskerne diskuterte deretter funn fra de enkelte case. Avslutningsvis møttes alle forskerne for å presentere og diskutere funn fra de ulike casene. I hele prosessen har problemstillingene vært retningsgivende for analysen, og ble særskilt vektlagt i felles analysemøter. Det har også vært vektlagt en sammenligning mellom case og informantgrupper. Feltnotatene fra observasjonene ble brukt som en informasjonskilde og for å hente eksempler.

2.4.2 Del II: De ulike nivåene i barnehageforvaltningen

Datamaterialet til kapittel 5 og 6 er samlet inn ved hjelp av dokumentanalyser, telefonintervjuer og deltakelse på en nettverkssamling med påfølgende gruppeintervju med sentrale deltakere. For Fylkesmannsembetene, kommunene som barnehagemyndighet og barnehageeierne startet datainnsamlingen med å gå igjennom tilgjengelig informasjon på nettsidene deres, for å få et første overblikk over arbeidsmåter, tema og satsinger. Etter at vi hadde rekruttert informantene, ba vi dem sende over utvalgte og spesielt sentrale dokumenter (planer, strategier etc.) relatert til arbeid med kvalitet i barnehagen. Ikke alle hadde slike dokumenter, mens andre sendte store mengder dokumentasjon. Vi utarbeidet intervjuguider for hvert nivå i barnehageforvaltningen, basert på problemstillingene våre og det teoretiske rammeverket som er presentert innledningsvis i kapittel 1. Før telefonintervjuene gikk vi igjennom den tilsendte dokumentasjonen og nettsidene, for å kunne stille oppklarende og utfyllende spørsmål også om det skriftlige materialet. Det ble gjort notater underveis i intervjuene, og disse ble renskrevet umiddelbart etter telefonsamtalen. Informantene fikk utskriften tilsendt, med mulighet for å rette opp misforståelser og feil.

To forskere deltok på nettverkssamlingen i det regionale nettverket, etter å ha gjennomgått en relativt omfattende tilsendt dokumentasjon om kompetanseutviklingsprosjektet deltakerne arbeidet sammen om. Prosjektet var i evalueringsfasen da vi deltok på samlingen. Her gjorde vi feltnotater underveis, som ble renskrevet etterpå. Etter samlingen gjennomførte vi et fokusgruppeintervju med tre av barnehagestyrerne som deltok. I dette intervjuet var fokuset på hva de forstod med kvalitet og arbeid med barnehagekvalitet, verdien av samarbeid og samhandling i nettverk og deres opplevelse av prosjektet de er en del av.

Det innsamlede materialet i del II er analysert «vertikalt og horisontalt»: I kapittel 5 er det gjort horisontale sammenstillinger av hvordan henholdsvis Fylkesmannen, kommunene som barnehagemyndighet og barnehageeierne arbeider med kvalitet i barnehagen. I kapittel 6 er det gjort vertikale analyser av samhandlingen mellom nivåene. I de vertikale analysene har vi tatt utgangspunkt i en helt eller tilnærmet «komplett linje» fra Fylkesmannen til barnehagestyrer i hvert av de tre fylkene. Denne linja er så supplert med data også fra de øvrige kommunene i det samme fylket, for å få fram variasjonen.

2.4.3 Del III: Kvalitetssystemet Kvalitet i barnehagen (KiB)

Kapittel 7 bygger på transkriberinger av intervjuer med tre nøkkelinformanter hos Utdanningsdirektoratet, og en gjennomgang av KiB-systemet og samtlige dokumenter som omhandler kvalitetssystemet og som ligger ute på www.udir.no. Vi har også benyttet oss av intervjuer som er gjort i andre deler av prosjektet (spesielt del II) for kontekstualisering. Formålet med kapitlet har vært å peke på og drøfte egenskaper med KiB som system, både når det gjelder systemet slik det framstår i dag og med utgangspunkt i konteksten systemet ble utviklet i.

Kapittel 8 tar for seg de problemstillingene i prosjektet som dreier seg om bruk og funksjon av KiB i barnehagene og forvaltningen. Her har vi benyttet data på bruk av systemet fra Spørsmål til barnehage-Norge 2017 (Fagerholt et al. 2018) sammen med intervjudata fra informanter i barnehagen og forvaltningen. Intervjumaterialet og de kvantitative dataene er sammenstilt og drøftet for å gi samlet et bilde av bruken og vurderingen av KiB i sektoren. Vi har gjort noen nye analyser på datamaterialet fra Spørsmål til Barnehage-Norge 2017 (Fagerholt et al., 2018), på temaet bruk og vurdering av utvalgte verktøy som inngår i Kvalitet i barnehagen (KiB). Til tross for at vi også i dette datasettet har relativt få større eiere, så har vi for private eiere gjort analyser av forskjeller i bruk og vurdering av verktøyene etter hvor mange barnehager eier har i porteføljen.

I den delen av kapitlet som svarer på problemstillingene for del III i prosjektet, har vi gjort en sammenstillende drøfting basert på innsamlede data i alle deler av prosjektet og på det teoretiske rammeverket som presenteres i kapittel 1.

DEL I: KVALITETSARBEID I BARNEHAGENE

Del I består av kapittel 3 og 4. Her tar vi for oss barnehagenes arbeid med kvalitet og kvalitetsutvikling i egen barnehage, basert på datamateriale fra seks casebarnehager i tre fylker. Vi legger til grunn at kvalitetsarbeid i barnehagen handler om barnehagens iverksettning av føringene fra rammeplanen (Utdanningsdirektoratet, 2017b). Sentralt i kvalitetsarbeidet er den didaktiske arbeidsprosessen med å planlegge, gjennomføre, dokumentere, vurdere og lære av arbeidet og erfaringene som er gjort, slik det er beskrevet i rammeplanen.

Følgende hovedproblemstillinger belyses i Del I:

- Hvordan jobber barnehagene med kvalitetsvurdering og -utvikling?
- Hvilke muligheter og begrensninger opplever barnehagene i arbeidet med kvalitetsvurdering og -utvikling?
- På hvilke måter henger arbeid med kvalitetsutvikling sammen med ny rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver, og med kompetanseutvikling av personalet i barnehagen?

Kapittel 3 beskriver hvordan casebarnehagene arbeider med henholdsvis planlegging, gjennomføring, vurdering og dokumentasjon i den didaktiske arbeidsprosessen. Vi viser og drøfter funn knyttet til arbeidsmåter, forankring i hele personalet, ledelse, bruk av verktøy og utfordringer som møter barnehageansatte i kvalitetsarbeidet. På slutten av kapitlet er et avsnitt viet til kvalitetsarbeid i tilbudet til samiske barn, et tema som er løftet fram i ny rammeplan.

Kapittel 4 handler om hvordan kvalitetsarbeidet i barnehagen knytter an til kompetanseutvikling, og om foreldrenes innvirkning på barnehagens kvalitetsarbeid.

3 PEDAGOGISKE ARBEIDSPROSESSER OG KVALITETSARBEID I BARNEHAGEN

3.1 Innledning

I dette kapitlet ser vi nærmere på hvordan barnehagene jobber med kvalitetsvurdering og -utvikling i de didaktiske arbeidsprosessene. Vi tar utgangspunkt i rammeplanens kapittel 7 (Utdanningsdirektoratet, 2017b), som slår fast at barnehagen skal være en pedagogisk virksomhet som skal planlegges og vurderes. Målet med barnehagen som pedagogisk virksomhet er å gi barna et tilrettelagt tilbud i tråd med barnehageloven og rammeplanen. Planleggingen skal basere seg på fagkunnskap, systematisk arbeid med dokumentasjon og vurdering og brukermedvirkning. Den skal være langsiktig og bidra til implementering av rammeplanen, refleksjon over egen praksis og utvikling av virksomheten. Arbeid med årsplanen er et ledd i dette arbeidet. Vurdering innebærer at det pedagogiske arbeidet skal beskrives, analyseres og fortolkes ut fra barnehagens planer og formelle rammer (Barnehageloven og rammeplanen). I vurderingsarbeidet skal hele personalet involveres i refleksjon som skal ligge til grunn for videre planlegging og gjennomføring. Ulike typer dokumentasjon som synliggjør didaktiske arbeidsprosesser skal være del av vurderings og planleggingsarbeidet.

Kapitlet tar for seg hvordan de ansatte i barnehagene arbeider med kvalitet i barnehagen gjennom den sykliske didaktiske arbeidsprosessen som består av fasene planlegging, gjennomføring, dokumentasjon og vurdering, illustrert i figur 1-2.

Følgende problemstillinger belyses i dette kapitlet:

- Hva forstår barnehageansatte med begrepet kvalitet?
- På hvilken måte henger arbeid med kvalitetsutvikling sammen med ny rammeplan?
- Hvordan jobber barnehagene med kvalitetsvurdering og –utvikling i den didaktiske arbeidsprosessen?
- Hvem deltar i kvalitetsarbeidet, på hvilke arenaer skjer det og hvilken karakter har dette arbeidet?
- Hvilken rolle spiller ledelse - særlig da pedagogisk ledelse - i kvalitetsarbeidet?
- Hva hemmer og fremmer kvalitet i barnehagenes didaktiske arbeidsprosess?

I kapittel 3.2 gir vi en kort gjennomgang av hvordan ansatte i barnehagene forstår og oppfatter begrepet «kvalitet i barnehagen». I kapittel 3.3-3.6 presenterer vi funnene våre om kvalitetsarbeidet i barnehagen knyttet til hvert enkelt trinn i modellen for den didaktiske arbeidsprosessen i barnehagen (kapittel 1.1.4, Gunnestad 2019). I kapittel 3.7 tar vi for oss kvalitetsarbeid i tilbudet til samiske barn. I kapittel 3.8 konkluderer og oppsummerer vi ved å svare på problemstillingene som ble presentert innledningsvis i kapitlet.

3.2 Flere forståelser av kvalitetsbegrepet

De barnehageansattes forståelser av hva kvalitet i barnehagen er vil kunne påvirke hvordan det arbeides med kvalitet. Vi innledet derfor intervjuene med å spørre informantene hva de la i kvalitetsbegrepet. Svarene deres tyder på at forståelsen av begrepet er kompleks. I enkelte av barnehagene virker ordet «kvalitet» fremmed, og blir lite brukt. Samtidig gir kvalitetsbegrepet mening for informantene. Informantene i barnehagene er opptatt av å gi barn et godt tilbud, samtidig har de problemer med å gi en tydelig definisjon av kvalitet. De knytter begrepet kvalitet til hva som er barns beste, og prøver å beskrive en pedagogisk praksis som er i tråd med dette. Ingen informanter bringer på banen inndelingen i struktur- prosess- og resultat-kvalitet, som vi blant annet finner i Kvalitet i barnehagen-systemet (KiB).

Den mest utbredte oppfatningen av kvalitet blant ansatte er at en god barnehage er en barnehage som er bra både for barna i fellesskap og for det enkelte barnet. Dette viser en *barnesentrert og relasjonell forståelse* av kvalitet, som løfter fram betydningen av at hvert enkelt barn skal bli sett og verdsatt. Barns medvirkning er en viktig del av kvalitetsforståelsen, fordi en god barnehage fanger opp barns ønsker og behov. Denne kvalitetsforståelsen berører diskusjoner om barnas beste og barnehagens verdigrunnlag, slik det uttrykkes blant annet i rammeplanens kapittel 1 (Utdanningsdirektoratet, 2017b). Verdien av barndommen i seg selv er et bærende prinsipp for den barnesentrerte kvalitetsforståelsen. Noen av kvalitetsbeskrivelsene trekker også inn barns læring og utbytte av å være i barnehagen. Kvalitet i barnehagen handler om prosesser som vanskelig lar seg måle, noe som kan forstås som en indirekte kritikk av kvalitetsbegrepet.

Implementering av Rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver og etterlevelse av barnehageloven og annet relevant lovverk er også en sentral kvalitetsforståelse blant informantene i barnehagen. Spesielt det å følge rammeplanen sees på som et middel for å oppnå kvalitet. Å være bevisst barnehagens samfunnsmandat oppfattes også som en del av kvalitetsarbeidet.

Informantene forstår *ansattes faglige kompetanse* som en forutsetning for kvalitet. De understreker betydningen av å forholde seg profesjonelt til arbeidet, og ha et bevisst, reflektert og faglig forhold til egen praksis. Dette kan forstås som både eierskap til og bevissthet om arbeidsprosessene i barnehagen. Den sterke koblingen mellom fagkompetanse og kvalitet er noe vi finner igjen fra statlige dokumenter slik som for eksempel *Kompetanse for fremtidens barnehage* (Kunnskapsdepartementet, 2017). Her understrekes det at kompetanse og faglighet er tett knyttet til kvalitativt gode tjenester i barnehagen.

I barnehager med uttalt profil eller som tilhører kjeder, opplever informantene at kvalitet kan oppnås gjennom å følge en viss pedagogisk tradisjon. Enkelte peker på struktur, planer og sikring gjennom dokumentasjon når de snakker om kvalitet. Dette kan knyttes både til ledelse, rammer og organisering, samt betydningen av god kommunikasjon og informasjonsflyt. En *organisatorisk kvalitetsforståelse* strekker seg også mot barnehagens sentrale aktører og samarbeidspartnere, som omfatter et godt foreldresamarbeid.

3.3 Kvalitetsarbeid i planleggingsprosessen

I casebarnehagene våre tar planleggingsprosessen i det didaktiske arbeidet (Gunnestad 2019) utgangspunkt i føringer i rammeplanen, ståstedsanalysen, barnegruppas behov, barnehagens profil (f.eks. samisk), ansattes kompetanse og/eller barnehagens strukturer og organisering. Lokale kompetansehevingstiltak der barnehagen er tilknyttet et nettverk påvirker også planleggingens innhold og form. Et eksempel på dette er at deltakelse i et kompetansehevingsprosjekt om psykisk helse medførte at barnehagen laget en handlingsplan, som deretter ble fulgt opp i praksis med barna.

Vi vil først se på rammene for planleggingsprosesser i barnehagene i form av møte-strukturer og annen organisatorisk infrastruktur og ledelse og evnen til å koble alle ansatte på kvalitetsarbeidet.

3.3.1 Formelle og uformelle møter

Barnehagene har ulike møtearenaer som er relevant for kvalitetsarbeid i planleggingsprosessen. Det finnes formelle og planlagte møter og mer uformelle dialoger i hverdagen. Flere ledere beskriver uformelle møter som påvirker planleggingsprosessen, gjerne ved at man har en «åpen dør» slik at en kan få innspill i hverdagen fra ansatte. Dette viser hvordan den daglige kommunikasjonen med ansatte er vesentlig for å fange dagliglivets hendelser, og hvordan den kan virke inn på praksisen samt ivareta føringer i rammeplanen om barns medvirkning. Her justeres planer og aktiviteter ut fra den aktuelle situasjon. Slike uformelle møter kan ses på som en løpende vurdering og forbedring av praksis (Iden 2011).

Barnehagene har ulike formelle møter gjennom året for å ivareta de didaktiske arbeidsprosessene, deriblant planlegging. Det kan være ledermøter, avdelingsmøter, assistentmøter, pedagogmøter, personalmøter og planleggingsdager. De ulike ansattgruppene har ulike muligheter for å kunne delta. De pedagogiske lederne har planleggingstid som brukes, mens bare én av de seks deltakende barnehagene har satt av planleggingstid for assistenter og fagarbeidere. Hele ansattgruppen i barnehagene møtes til fastsatte planleggingsdager og på jevnlig personalmøter som skjer på kveldstid. På disse møtene kan f.eks. årsplanarbeid bli gjort i fellesskap. Vi finner også at rammeplanen drøftes på personalmøtene. Dette er den formelle strukturen som ivaretar planleggingsoppgavene.

3.3.2 Pedagogenes rolle i planleggingsarbeidet

Pedagogene og de pedagogiske lederne spiller en viktig rolle i møtene. I alle barnehagene er det styrer og pedagogisk leder som har og tar hovedansvar for planleggingen av det pedagogiske arbeidet, og ikke minst for å knytte arbeidet til rammeplanen. I materialet vårt finner vi eksempler på at de pedagogiske lederne møtes på tvers av avdelinger, og at pedagogiske ledere som har ansvar for samme aldersgruppe møtes for å planlegge aktiviteter. Her legges de overordnede rammene for aktivitetene som skal gjennomføres. I møtene drøftes også ytre føringer som kommer til barnehagen. Dette er i stor grad rammeplanen, men kan også være deltakelse i kompetansehevingstiltak og nettverk, og hvordan dette skal kobles sammen med barnehagens aktiviteter med barna. Deltakelse i møtene er bestemt av den formelle pedagogiske kompetansen til de ansatte. Avhengig av barnehagens

størrelse, deltar også styrer i møtene. Det er vanlig å delegerer ansvar for planlegging til de pedagogiske lederne, spesielt planlegging av de konkrete aktivitetene på avdelingen. I en liten barnehage deltok styrer aktivt på disse planleggingsmøtene:

Vi har jo for eksempel pedagogisk ledermøter hvor jeg legger lista litt for.. selvfølgelig får de lov til å spille inn sånn og sånn, men jeg legger jo lista for hvor nivået skal være, og hvor fokusområdet skal være (styrer).

I utsagnet over ser vi at styrer tar et prosesslederskap (Iden 2011) for dette møtet. Dette innebærer å definere rammene for det pedagogiske arbeidet i form av nivå og tema. I denne barnehagen har styrer et uttalt ønske om å være nær de ansatte og delta i de faglige beslutningene. Hun mener at denne nærheten er viktig for å kunne legge til rette for gode arbeidsprosesser i barnehagen, og dermed en forutsetning for kvalitet. Styreren understreker betydningen av at ledere er pådrivere i kvalitetsutviklingsprosessene, og at ledere er faglig oppdatert.

I en annen barnehage er styrer helt tydelig på at det er pedagogene som skulle ha ansvar for de didaktiske prosessene:

Men vi er og veldig nøye på at det er pedagogene som skal ha ansvar for det pedagogiske drivet, det er de som skal... medarbeiderne skal faktisk ha en forventning om at pedagogene vet hva de driver på med, så kan de komme med input og innspill [...] For all del, pop opp og kom med forslag når vi har dramasamlinger. Men hva er målet med Hakkebakkeskogen og hva skal vi med det vi gjør? Det må faktisk være pedagogene som driver det (styrer).

I dette ligger det en tydelig rolleforventning til pedagogers kompetanse, rolle og ansvar. Særlig i store barnehager ser vi at styrere delegerer arbeidet med å lede den didaktiske prosessen, inkludert planlegging, til de pedagogiske lederne. Pedagogene delegeres på denne måten et prosesseierskap (Iden 2011), også for planleggingsfasen i det pedagogiske arbeidet. Her kan det ligge en kime til styrers frakopling i de didaktiske prosessene. Dette avhenger av i hvor stor grad styrer involverer seg og tar eierskap i barnehagens faglige arbeid.

3.3.3 Ledelse, forankring og prosesseierskap

Etter at pedagogene og styrer har lagt rammer for det pedagogiske arbeidet, blir dette som regel tatt med til et avdelingsmøte hvor de pedagogiske lederne presenterer og diskuterer den didaktiske planen med sine medarbeidere. Det er gjerne i dette forumet at assistenter og fagarbeiderne har mulighet til å spille inn forslag i planleggingen. Denne måten å organisere arbeidet på aktualiserer den faglige medvirkningen til assistentene og også deres prosessbevissthet (Iden 2011). Pedagogiske planer og ideer må forankres i assistentgruppen for å skape en prosessbevissthet hos alle ansatte. I hvilken grad en klarer å engasjere hele personalet i dette planleggingsarbeidet varierer en god del i vårt materiale. Her ligger det en kime til at assistenter og fagarbeidere kan bli frakoplet i arbeidet, og dermed svekke bevisstheten om sammenhengen mellom pedagogiske begrunnelser i rammeplanen og det arbeidet som gjøres i barnehagen. En assistent beskriver forholdet til møtene pedagogene går på slik:

De har jo sine møter. Ja, så har de en bok hvor de skriver som vi kan gå og sjekke da. [...] Jo, jo, vi kan jo lese i den permen, men det står jo bare stikkord. Vi vet jo ikke verken histen eller pisten (assistent).

En annen assistent i en annen barnehage understreker betydningen av at alle inkluderes i arbeidet som viktig for kvaliteten i barnehagen:

Jeg tror det blir mer kvalitet desto flere som har en mening, istedenfor at det er en som leder og de andre bare følger på. Så tror jeg det blir en bedre barnehage fordi at vi utfordrer hverandre (assistent).

Samtidig finner vi også at muligheten til å gi innspill bidrar til en forståelse av at det pedagogiske opplegget er planlagt i fellesskap. Dette øker prosessbevisstheten hos assistentgruppen:

Hun sier «ja, jeg har tenkt at vi kan gjøre det her», og så var det åpent for andre forslag så vi alle var med på å tilføye noe vi tenkte at «Å, det kan vi gjøre, det kan vi gjøre». Noe ble jo ikke med, og andre ting ble med. [...] Vi blir enig sammen egentlig. Vi begynner å tenke høyt «Okay, skal det være med? Det er lurt, skal vi gjøre det på en annen måte?», ikke sant. Det er det, og så kommer vi fram til det beste forslaget da. Så vi er alle med. Så blir vi enige om hvem som får ansvar for hva (assistent).

En Reggio Emilia-inspirert barnehage skiller seg ut i materialet med tanke på involvering av alle ansatte i planleggingen av det pedagogiske arbeidet. Her har fagarbeidere og ufaglærte medarbeidere egen plantid, én time i uken.

[V]i har jo hver vår prosjektgruppe, hvor vi har ansvar for å lage en prosjektplan, planlegge, evaluere, gjennomføre, så det er litt sånn at nå har vi jobbet her så lenge at det sitter kanskje litt i ryggmargen (assistent).

Plantiden til medarbeiderne i denne barnehagen har som hovedmål å gi dem tid til å planlegge og skrive egne prosjektplaner samt gjennomføre observasjoner. Arbeidet blir kvalitetssikret av lederne i barnehagen, samtidig som prosjektplanene skal følge en egen mal. Denne måten å jobbe på øker eierskapet til det pedagogiske arbeidet, og løfter assistentene og fagarbeiderne fram som et viktig moment i temaet om kvalitetsarbeid:

[D]et er ikke lovfestet at assistentene og pedagogiske medarbeidere skal ha noe plantid, men det kommer jo barnehagene til gode. At man planlegger og tar seg tid til det. Fordi det hjelper folk til å bli bedre på jobben. Og det å sitte sammen, at du ikke sitter for deg selv og jobber (assistent).

En slik involvering av assistentgruppen krever kompetanse og tid til å gjennomføre kvalitetssikring av deres arbeid, men samtidig hadde denne måten å arbeide på stor effekt på spesielt prosesseierskapet (Iden 2011) til assistentene og barne- og ungdomsfagarbeiderne.

Vi finner med andre ord en *tydelig arbeidsdeling* i planleggingsfasen i de undersøkte barnehagene. Det er pedagogene som får delegert prosesseierskapet til arbeidsprosessen, og vi finner en høy grad av prosesseierskap til den pedagogiske

planleggingen i denne gruppen. Det ser imidlertid ut til å være en lederutfordring å overføre denne bevisstheten til assistentgruppen. Det blir en viktig oppgave å skape sammenheng mellom planlegging og gjennomføring for assistentgruppen.

Vi er nøye på dette med at assistentene, de er like viktig som pedagogene i barnehagen her, for vi klarer ikke jobben vår uten dem, så de er innmari viktig, og de skal være med, og det er viktig for alle her også at de har en form for felles forståelse i forhold til pedagogikken og rammeplaner. Vi vet at du kan ikke forvente at de vil forstå alt, men vi må hele tiden prøve å løfte dem opp til å tilnærme seg, og de er dyktige (styrer).

Assistentgruppen har en oppfatning om at det er pedagogene som har hovedansvaret for det faglige arbeidet. Dette kan være et uttrykk for prosessbevissthet i form av forståelse for roller og ansvar, men det kan også forsterke en lav prosessbevissthet i assistentgruppen:

Nei, det er nå gjerne tatt opp i fellesskap og, hvert fall det som preger avdelingen, altså at rytmen, og hvilke ting som skal gjøres, sant? Men ellers så er det jo ped-ledere og ped-2 som har ansvaret for det innholdet i forhold til å knytte opp mot de syv fagområdene. At det kommer ut på planen og at det blir gjennomført (assistent).

En lav prosessbevissthet kan også knyttes til assistentens kompetanse. Det er ikke alle som ser behovet for planlegging. En assistent problematiserte for eksempel behovet for å planlegge aktiviteter for de yngste barna. Her mente hun at dagsrytmen egentlig var planlegging nok. Dette peker igjen på forutsetningene for å kunne lykkes med en god pedagogisk planleggingsprosess. Både lederkompetanse og personalets egen kompetanse og holdning til planlegging og fag aktualiseres.

3.3.4 Hovedutfordringer i planleggingsfasen

I de seks barnehagene vi har undersøkt bygger lite av planleggingen på observasjoner og vurderingsarbeid. Inntrykket fra materialet er at det skjer mye planlegging, men ofte uten at det blir beskrevet som del av en helhetlig didaktisk arbeidsprosess. Mye av tiden på disse møtene vi har beskrevet blir brukt til å få plass årsplaner, halvårsplaner og mer kortsiktige planer for det pedagogiske arbeidet. Tendensen er at møtene dreier seg om organisering og det å få plass praktiske løsninger. Mange peker også på at antallet oppgaver som skal behandles på personalmøter og avdelingsmøter har økt, og at det er lite tid til å knytte planlegging til tidligere evalueringer.

Det tegner seg et bilde av en planleggingsprosess som i første rekke skjer på det pedagogiske personalet premisser. Utfordringen er å få til rammeplanens føringer om at hele personalet skal involveres. Dette lykkes bare delvis. Årsaker til dette er mangel på tid og andre strukturelle forhold, men vi ser også en fare for *hverdagsliggjøring* av det pedagogiske arbeidet: Arbeidet blir ikke alltid begrunnet så presist ut fra pedagogiske føringer og verdier. Dette reflekterer svakt prosesseierskap og frakobling mellom pedagoger og assistenter. I noen barnehager blir en del av personalet bare satt til å utføre oppgaver, og de klarer ikke å se sammenhengen mellom overordna planer, pedagogiske begrunnelser og aktiviteter i barnehagen. Lav bevissthet om sammenhengen her kan også knyttes til assistentens kompetanse og

forståelse av egen rolle. Å lykkes med en god pedagogisk planleggingsprosess krever både lederkompetanse og god kompetanse hos de øvrige ansatte. Styrerne fremstår som relativt tydelige ledere i planleggingsaktivitetene, blant annet ved å stake ut temaer for praksis. En viktig lederfunksjon for å sikre prosesslederskap i planleggingsfasen er å være å ivareta og synliggjøre sammenhengen mellom rammeplanen og barnehagens pedagogiske arbeid.

3.4 Kvalitetsarbeid i gjennomføringsprosessen

I dette kapitlet ser vi på hvordan barnehagene arbeider med kvalitet i gjennomføringsdelen av den didaktiske prosessen (Gunnestad 2019, figur 1-2). Hvordan organiserer og leder barnehagene gjennomføring av det pedagogiske arbeidet, for å skape en rød tråd mellom barnehageloven, rammeplanen, årsplanen og det pedagogiske arbeidet i barnehagen? (se figur 1-3). En styrer uttrykker sitt ansvar for kvalitetsutvikling i møte med ansatte på avdeling på denne måten:

Det at noen har et personalmøte og forteller hvordan praksis bør være, det fører ikke nødvendigvis til noen endring, og da tenker jeg at ja, vi skal ha de faglige inputene, og vi skal reflektere over personalmøter, men det er også viktig å være litt til stede i forhold til å utfordre dem der og da. (styrer).

Dette handler om styreres og pedagogiske lederes oversettelsesarbeid, og synliggjør sammenhenger mellom offentlige føringer og barnehagens praksis (se f.eks. Ljunggren et al. 2017).

3.4.1 Tydelig pedagogisk ledelse

Gjennom å observere gjennomføring av pedagogiske aktiviteter fant vi i flere av barnehagene en tydelig pedagogisk ledelse som setter retning og rammer inn aktiviteten. Her trer de pedagogiske lederne fram som ledere. Et eksempel er at assistenter henvender seg til pedagogene i gjennomføringen, og pedagogisk leder bestemmer når aktiviteter slutter og begynner. Samtidig finner vi, slik også Eik (2013) gjør, et sterkt ønske om å tone ned en hierarkisk forståelse av arbeidet i barnehagen og framheving av at man i gjennomføringen står på lik linje. Dette til tross for ulikt ansvar og ulik kompetanse. Sitatet under viser også en forståelse av at planen er tydeligere for pedagogene:

Så føler jeg at vi er på, på lik linje, altså alle på avdelingen er det, vi gjør de samme oppgavene, og alle blir hørt på lik linje. Så det er liksom ikke noe hierarki eller noe sånt: «det er din oppgave fordi at du er assistent». Men det som er synlig for de som leder, det er jo planene, sant? Også at de passer på at vi er i dialog og ... (assistent).

De pedagogiske lederne er opptatt av medvirkning slik at arbeidet «glir lett», men fokuset kan også ligge på at egenskaper ved de ulike ansatte skal utnyttes:

Jeg tenker at en av mine arbeidsoppgaver er jo å finne ut hva de jeg jobber med er gode på, hva er det de har lyst til å gjøre. Hva er deres styrker. Målet må være at vi er et smurt maskineri hvor tannhjulene går av seg selv. Alle sammen vet styrkene til hverandre, alle sammen vet svakhetene til hverandre. (pedagogisk leder).

Vi finner at styrere i stor grad overlater ansvaret for gjennomføring av arbeidet til de ansatte på avdelingen:

Jeg husker fra min egen tid som pedagogisk leder at ja, autonomi på avdelingen, det funket best hos oss. Og det har jeg prøvd å få til her også, at hver pedagogiske leder egentlig tar ansvar. De er faglige. Som det står i vår arbeidsbeskrivelse også, de er faglig leder på avdelingen. Så jeg tenker at det, akkurat den gjennomføringen på hver avdeling, det er ... [...] Pedagogisk leder i samarbeid med sin assistent, de kommer fram til hva de skal gjøre og... (styrer).

Dette viser at også prosesseierskap (Iden 2011) til gjennomføringsprosesser delegeres nedover i barnehagens organisasjoner.

3.4.2 utfordringer i overgangen fra plan til praksis

Flere informanter peker på at det kan være krevende å få gjennomført det planlagte arbeidet. Flere ting påvirker gjennomføringsevnen, og sykefravær nevnes ofte i denne sammenhengen. Gjennom observasjonene våre i barnehagene ser vi også uforutsette hendelser i selve gjennomføringen, slik at de ansatte må improvisere underveis. At uforutsette hendelser kan prege barnehagehverdagen er neppe noen overraskelse. Arbeidet er komplekst, og det er ikke alltid at det finnes enkle svar. De ansatte må derfor hele tiden ta skjønnsmessige avgjørelser og handle ut fra den aktuelle konteksten. At det skjønnsmessige er en viktig del av det pedagogiske arbeidet er også tydeliggjort i rammeplanens formulering om at pedagogiske ledere er satt til å iverksette og lede det pedagogiske arbeidet i tråd med godt faglig skjønn (Utdanningsdirektoratet, 2017b s.16). Vi finner en spenning mellom improvisasjon og plan i forståelsen av hva som er en god gjennomføring av det pedagogiske arbeidet. Mange ansatte opplever at et for sterkt fokus på planer og gjennomføring av disse skaper en ufrihet i gjennomføringen, som kanskje heller ikke går overens med det som faktisk skjer. For sterk oppmerksomhet på planer bidrar til at «kartet ikke stemmer overens med terrenget». Å legge til rette for barns medvirkning er en del av dette arbeidet. Vi så i våre observasjoner at barna selv ikke alltid ønsket å delta i de planlagte aktivitetene. I en samlingsstund observerte vi at et barn som ikke ville delta ble tatt hånd om av en ansatt. To assistenter fortalte at på turdager hendte det ofte at de gikk uten plan og fulgte barnas interesser. De hadde også erfaring med at barnas interesser gjorde det vanskelig å følge en plan:

Når vi gikk på tur og hadde noe planlagt så ble det liksom ikke helt, det tok en helt annen vending enn det det vi hadde tenkt. For hvis vi hadde tenkt å se etter dyrespor, så var det kanskje bæsjen som var mer artig og interessant ikke sant, eller at det blir aking i stedet for dyrespor. [...] Vi tror at i dag så skal vi se på det, så er det ikke sikkert ungene har den samme tanken» (assistenter).

Kvalitet dreier seg også om en pedagogikk for det uforutsette, det å ta gode faglige skjønnsmessige avgjørelser. Kvaliteten i dette er tett knyttet til kompetansen hos de ansatte. Formuleringene hos de ansatte er ofte i tråd med det Stråhle, Sundgren og Walch (1989) mener er karakteristisk for ansatte som klarer å takle det uforutsette:

- De handler på intuisjon og har evne til innlevelse.
- De er lydhøre og har fantasi.

- De fanger øyeblikket og tar barns perspektiv.
- De viser evne til «ikke å ri prinsipper».
- De er oppmerksomme på enkeltindividets behov og signaler.

Slik blir kvalitetsarbeidet og kvalitetsvurderingen knyttet til balansen mellom å sikre kvalitet gjennom en rød tråd fra plan til handling og det å hele tiden ta gode faglige skjønnsmessige beslutninger. Godt pedagogisk lederskap handler nettopp om dette, og her ser vi en del forskjeller i vårt material. Vi finner også at mange barn per ansatt legger føringer på muligheten ansatte har til å gjennomføre planlagte aktiviteter.

En annen viktig utfordring i overgangen mellom plan og praksis er tendensen til frakopling mellom pedagogene på den ene siden, og assistenter og fagarbeidere på den andre. Forståelsene som ligger til grunn for planene kan stå helt tydelig for pedagogene, men det er ikke alle assistentene som har en klar forståelse av hvorfor de gjennomfører aktivitetene. Dette gjenspeiler seg i prosessbevisstheten til assistenter og fagarbeidere i materialet. En forståelse av sammenhenger mellom plan og praksis er en sentral form for prosessbevissthet. Når denne mangler kan det forstås som en ledelsesutfordring i barnehagene, spesielt knyttet til de pedagogiske ledernes arbeid. Dette blir spesielt viktig sett i sammenheng med en møttestruktur og deltakelse hvor planlegging og faglige samtaler ikke er tilgjengelige for assistenter. Det blir en viktig oppgave for de pedagogiske lederne å forklare hvorfor aktiviteter skal gjøres og hvordan dette henger sammen med rammeplan. Det at man ikke skaper prosess-eierskap til aktiviteter kan hindre kvalitet i gjennomføringen av det pedagogiske arbeidet.

Vi finner også en oppfatning av at aktiviteter godt kan knyttes til rammeplanen i ettertid som etterrasjonalisering (Ljunggren & Hoås Moen, 2019). Det blir ofte argumentert med at en alltid finner noe i rammeplanen som en kan henge på aktiviteten.

3.5 Dokumentasjon og vurdering i det didaktiske arbeidet

Dokumentasjon og vurdering står sentralt i barnehagens didaktiske arbeid (Gunnestad 2019) og er tett sammenvevd med planlegging og gjennomføring. Dokumentasjonen gjøres til pedagogisk dokumentasjon når den trekkes inn i vurderingsprosessen og videre i planleggingen. Vi har allerede pekt på at det mangler koblinger mellom vurderingsarbeidet og planleggingsprosessen. Det er gjennom denne «tilbakekoblingen» fra vurdering til ny planleggingsprosess at en har mulighet til kontinuerlig å forbedre det kontinuerlige prosessarbeidet (Iden 2011).

Det er et tydelig trekk i vårt materiale at de ansatte ser betydningen av å dokumentere det pedagogiske arbeidet, og at dette er noe som har fått større og større oppmerksomhet. Metodikk og systematikk i dokumentasjon, vurdering og evalueringsarbeid varierer betydelig mellom de seks barnehagene, og vurdering og evaluering av den pedagogiske praksisen oppleves som utfordrende for de fleste av dem.

3.5.1 Dokumentasjon og vurdering i årsplanene

Alle de seks undersøkte barnehagenes årsplaner behandler temaene dokumentasjon og vurdering. Her forstås dokumentasjon og vurdering som et middel til å jobbe med barns medvirkning. Ved å observere og dokumentere brukes dette til å reflektere over barns stemme og barns ønsker og behov, f.eks. ved å legge til rette for aktiviteter barn viser interesse for. Samtidig ser vi at pedagogisk dokumentasjon også forstås som et middel til å fremme barns læring og utvikling.

I flere årsplaner kobles pedagogisk dokumentasjon og vurdering til foreldres medvirkning, ved at foreldre får innblikk i barnehagens arbeid. Dette stemmer overens med formuleringer i rammeplanen (Utdanningsdirektoratet, 2017b). Årsplanene reflekterer i stor grad innholdet i kapittel 7 i rammeplanen, for eksempel gjennom sitat som knytter dokumentasjon og evaluering til barnehagens utvikling. Sitatene ligger ofte tett opp til rammeplanens formuleringer som: «*Dokumentasjon av det pedagogiske arbeidet skal inngå i barnehagens arbeid med å planlegge, vurdere og utvikle den pedagogiske virksomheten.*» (Utdanningsdirektoratet, 2017b).

At arbeidet skal vurderes ut fra planer, barnehageloven og rammeplanen finner vi også igjen i flere av årsplanene. Rammeplanen understreker at vurderings- og dokumentasjonsarbeidet skal bygge på refleksjoner og bidra til å tilpasse og videreutvikle det pedagogiske arbeidet (Utdanningsdirektoratet, 2017b). Dette viser seg i formuleringer som:

Den pedagogiske dokumentasjonen er et produkt av den systematiske observasjon og refleksjonsarbeidet. Den pedagogiske dokumentasjonen er grunnlaget for videre planer og mål. (årsplan)

To av barnehagenes årsplaner skiller seg ut. En barnehage bygger på en tydelig profil hvor pedagogisk dokumentasjon gis stor oppmerksomhet. Her finner vi også tilløp til diskusjon av begrepet pedagogisk dokumentasjon. I en annen barnehage, som representerer en stor kjede, viser styrer til kjedens eget kvalitetssystem som verktøy for å dokumentere og vurdere arbeid. Kun én av årsplanene viser mer konkret hvordan evalueringen skal knytte seg til videre planlegging, ved å presentere konkrete spørsmål i dette arbeidet som: «*Hvordan fungerer rommet – hva gjør barn og hvordan vil vi utfordre videre i leken?*»

Vi finner få konkrete spor av KiB-systemets støttmateriell om pedagogisk dokumentasjon i årsplanene. Det som nevnes av verktøy og støttmateriell er blant annet film, bilder, observasjon, barns arbeider, barnesamtaler, foreldreundersøkelser, brukerundersøkelser, medarbeiderundersøkelser, interne vurderingsrapporter fra det pedagogiske arbeidet, innspill fra SU, barnas album og samlingsstund.

3.5.2 Bruk og nytte av dokumentasjonsverktøy

Barnehagene i materialet bruker ulike typer verktøy for å dokumentere aktiviteter og vurdere dem. Dokumentasjonen skapes ofte underveis i aktiviteten, ved at de ansatte tar bilder, filmer eller samler inn arbeid som barna har laget. Den pedagogiske dokumentasjonen skapes også i etterkant av aktiviteten, for eksempel som praksisfortellinger som tas med inn i refleksjonsarbeid.

Bruken av maler og verktøy bidrar til en større grad av skriftlig dokumentasjon underveis, og disse verktøyene tilpasses aktivt til barnehagens behov. En type vurderings- og dokumentasjonsverktøy som nevnes i intervjuene er barnehagekjedenes egne systemer. En av barnehagene, som følger en pedagogisk profil, har et eget vurderingsskjema og gjennomfører styreevaluering. En av kjedene har også et omfattende og digitalisert dokumentasjonssystem.

I en barnehage benytter de seg av en digital løsning for å dokumentere og vurdere. Her legger malen opp til hva som skal rapporteres, selv om det oppleves som fritt:

Vi har vel ganske frie tøyler føler jeg, vi skriver hva vi har gjort og litt sånn, hva vi har lært eventuelt, hvis vi har lært noe. Altså hva man synes da. Så det er jo, det er ikke noen mal på en måte for det der. Det er refleksjonsfelt, hva du som har opplevd den aktiviteten, hvordan oppfatter du at barnet har hatt det og slitt sånn (styrer).

En av kjedebarnhagene har et kvalitetssystem som kombinerer intern dokumentasjon med ekstern vurdering gjennomført av andre pedagoger fra barnehager i kjeden. Dokumentasjonen som blir brukt i dette arbeidet er en kombinasjon av KiBs ståstedsanalyse og dokumentasjon fra egen organisasjon (bl.a. intervjuer). Deretter får barnehagen besøk av et vurderingsteam fra kjeden. Til slutt sammenlignes egen-vurdering og ekstern vurdering og endringer kan foretas. Vi finner også at kommunale dokumentasjonsverktøy (LEAN) blir tatt i bruk sammen med mer barneorienterte verktøy.

To barnehager som ligger i samme kommune, jobber begge med såkalt «screening». Dette er en slags «intern ekstern vurdering» hvor pedagoger fra en annen avdeling observerer i avdelingen. I disse observasjonene blir det brukt et strukturert observasjonsskjema. Dette systemet bygger på et kommunalt initiert prosjekt, hvor også helsesøster og barnevern har deltatt. Men fordi prosjektet ikke lenger er finansiert, har barnehagen videreført systemet med bruk av egen kompetanse. En styrer påpeker at dette er et system som åpner for faglig kritikk som oppleves som legitim når man er i «screeningmodus». Det kan ellers være vanskelig å kritisere andres praksiser. Men dokumentasjonen de bruker letter diskusjonene i ansattgruppen.

Enkelte barnehager bruker TRAS som en måte å dokumentere progresjon hos barn på. Dette blir gjort ved observasjon av den løpende aktiviteten i barnehagen. Assistentene deltar i dette arbeidet, og får innføring i systemet på basemøter. Assistentene i en barnehage peker på at dette verktøyet gjør dem mer bevisste i arbeidet.

I en barnehage med tydelig pedagogisk profil viser styrer til at denne pedagogikken legger til rette for en-til-en-arbeid mellom voksne og barn. Disse situasjonene brukes til systematisk observasjon av barna, som videre tas med til felles møter:

Ja, veldig mye observasjon, og dette når vi sitter en til en, og i en liten gruppe så får vi veldig mye kunnskap til hvert enkelt barn. Det er veldig tydelig opp her hvor barna ligger, det er veldig lett å følge dem (styrer).

DUÅ (De utrolige årene) blir også nevnt i et gruppeintervju, som et verktøy som flettes inn i aktivitetene sammen med barna. I dette intervjuet poengteres det av lederne at selv om det er en slags oppskrift, kan verktøyet også gjøre ansatte mer bevisste på egen

praksis og føre til refleksjon i praksis. På bakgrunn av dette kan det være grunn til å diskutere om slike verktøy øker prosessbevissthet og prosesseierskap (Iden 2011) i ansattgruppen, spesielt hos assistenter og fagarbeidere. Selv om mange i vårt materiale tar i bruk ulike typer verktøy og maler, poengteres det likevel at disse verktøyene ofte tilpasses og brukes etter behovet i barnegruppa. En kan også bevisst velge ut deler av verktøyene. Denne bevisstheten i bruk av ulike pakker og verktøy i det pedagogiske arbeidet stemmer godt overens med en studie gjennomført av Gotvassli og Vannebo (2014). De fant at mange styrere oppgir at de bruker slike pakker og verktøy, men at de i stor grad tilpasser bruken i forhold til behov i egen barnehage.

Foreldre som er medlem av samarbeidsutvalget, peker på at dokumentasjon av aktivitetene i barnehagen er viktig for foreldrene. Denne foreldrerepresentanten kobler dokumentasjon av det pedagogiske arbeidet sammen med informasjon til foreldrene. God informasjon om det pedagogiske arbeidet i barnehagen gir trygghet for at barna gjør noe meningsfylt, og informanten kobler dette til kvalitet:

I den [gamle] barnehagen vi gikk i så begynte det bra, men jeg mistet den kvaliteten og lovnaden om hva de skulle jobbe og hva som var målsetningen ble mistet underveis – så vi ble misfornøyd med kvaliteten. Følelsen av trygghet og kvalitet ble borte. Ungen satt og perlet og tegnet hele dagen. Så da tenkte vi «hva er meningen med å tegne hele tiden?» (foreldrerepresentant).

3.5.3 De pedagogiske lederne som prosesseier for dokumentasjon

Pedagogiske ledere får ofte ansvar for dokumentasjonen og videre bruk av den i vurderingsarbeidet. Dette stiller krav om kompetanse i prosessledelse og et tydelig prosesseierskap (Iden 2011) hos pedagogisk leder. Vi finner at få styrere deltar på avdelingsmøter, slik at mye av styringen her er delegert til de pedagogiske lederne. På denne måten får de pedagogiske lederne også delegert ansvaret for å jobbe med pedagogisk dokumentasjon og vurdering. I en barnehage forteller styrer om å ha tatt et initiativ til mer systematisk arbeid med pedagogisk dokumentasjon og refleksjon, der oppfølgingen på avdelingsnivået sviktet:

Og det hadde de bestemt, de skulle starte i det små og to ganger før jul skulle det skje. Og det var ikke gjort. Ingen. Det var glemt (styrer).

En annen styrer poengterer at hun ofte rekker å møte de pedagogiske lederne, men at det sjelden blir tid til å følge opp resten av personalet når det gjelder gjennomføring av polaner og vurdering:

Men det er jo det å følge opp det i lederteam da, som er kanskje det mest vanlige, også er det det å klare å følge opp det med personalet som jeg føler vi aldri får gjort på en måte. Det er så mye annet (styrer).

Dette kan illustrere at arbeidet med pedagogisk dokumentasjon også trenger prosessledelse og tydelig prosesseierskap av pedagogisk leder. Når dette ikke foreligger, glemmes det. Dette berører også arbeidsdelingen i organisasjonene. I en barnehage fikk hver ansatt en tydelig rolle knyttet til et tema, og da ble det gjerne til at denne ansatte også fordypet seg mer i arbeid og dokumentasjon i nettopp dette temaet.

3.5.4 Dokumentasjonsarbeid som tidstyv?

Tilgjengelig tid blir en begrensende faktor for dokumentasjons- og vurderingsarbeidet, og det oppleves av enkelte som en *tidstyv* som stjeler tid fra barna. En av assistentene opplever kravet om dokumentasjon som økende over tid, samtidig som ressursene ikke har økt tilsvarende. Resultatet blir mindre tid med barna:

Jeg har også lyst til å si noe om det her om forandring. Det er ikke noe positivt det jeg kommer med nå, altså det er så mye dokumentasjon og lister som skal krysses av, du får for lite tid med barna. Det er så mange sånne ting som stjeler tiden vår, det kjenner jeg at jeg blir litt frustrert over (assistent).

Flere informanter forteller at det ofte er utfordrende å skulle jobbe med dokumentasjon og vurdering på grunn av at tiden ikke strekker til. Samtidig skal dette foregå på fellesarenaer i barnehagen, som allerede kan ha en full agenda.

Det er jo ikke til å stikke under en stol at man ikke har all verdens av tid. Jeg kjenner på meg selv at... Spesielt den evalueringen der, det er, ja. Det kunne jeg ha blitt mye bedre på, for tiden strekker rett og slett ikke til. (pedagogisk leder).

En styrer forteller om at hennes egen kompetanse på prioritering har økt i takt med at nye, ytre krav har kommet til: «At det er så mange krav utenfra, det gjør jo at, med enkelte ting så føler jeg at det er harelabb over ting. [...] Det blir prioritering, forsømmelse i etisk riktig rekkefølge. [latter]». En annen styrer sa:

Jeg tenker også på det med tid. Tid, tid, tid. Vi har for lite tid. Hvor mange profesjoner har faste personalmøter på ettermiddagstid? Det er ikke mange. De har veldig lite tid, og det bare øker i forventning, hva vi skal levere og jeg tenker pedagogene, og det har vært samme type ubunden tid siden slutten av 80-tallet. Men man skal levere enormt mye mer. Og det er jo virkelig noe å spille inn, for det er noe med at ut fra oppgavene i barnehagene, men det har alltid vært som det har vært de siste 40 år (styrer).

3.6 Kvalitetsarbeid i vurderingsprosessen

I dette kapitlet velger vi å skille vurdering fra dokumentasjon. Dokumentasjon av barnehagens aktiviteter, prosjekter og hverdagsliv skjer i det daglige arbeidet, og gjøres til pedagogisk dokumentasjon når den trekkes inn i vurderingsprosessen og videre i planleggingen. Selve vurderingsprosessen er imidlertid ikke nødvendigvis fundert på dokumentasjon. Barnehageansattes syn på og erfaringer med vurdering og vurderingsprosesser ser ut til å sprike en god del.

3.6.1 Løpende, uformell vurdering

I barnehagene observerte vi gjennomføring av pedagogiske praksiser, og diskuterte dem med de ansatte etterpå. I diskusjonene fortalte de ansatte at de kontinuerlig vurderte hvordan barna hadde det underveis i aktivitetene, og at de kjente igjen handlingsmønstre i barnegruppen som de tok hensyn til. En slik uformell vurdering skjer på bakgrunn av ansattes observasjoner her og nå, for eksempel ved at både pedagogisk leder og assistenter/fagarbeidere diskuterer episoder som har oppstått rett

i etterkant av hendelsen. Det skjer en slags *løpende vurdering av og refleksjon over praksis*. Her pekes det på at det ofte er barnas reaksjoner og handlinger som ligger til grunn for vurdering og justeringer. Dette viser at de ansatte har en type prosessbevissthet i gjennomføringen av det pedagogiske arbeidet (Iden 2011), og at det finnes en sensitivitet for dette i det uformelle vurderingsarbeid i praksis. Dette er ikke arbeid som nødvendigvis blir dokumentert skriftlig, og det kan se ut som det representerer en form for taus kunnskap.

Flere av styrerne beskriver at de «går runder» på avdelingene, for å observere og gi tilbakemelding på gjennomføring og praksis. Dette gjør de som del av vurderingen, for å bli kjent med ansatte og barn, for å få oversikt over organisasjonen og danne seg et inntrykk av hva som skjer og om det er noe barnehagen må arbeide med. Styrerne tar en runde på avdelingene når det er tid og mulighet for det. De beskriver at de ofte griper inn og veileder ansatte på disse rundene. Det å gripe inn i kollegers handlinger og væremåter i praksis ble imidlertid knyttet til en forutsetning om godt arbeidsmiljø og trygge relasjoner i ansattgruppen. Samtidig problematiseres det at direkte vurdering på avdeling er en krevende øvelse, både fordi ansatte er oppslukt av de pågående handlingene, og fordi en vurdering ikke alltid kan gis med barna tilstede:

Når vi er på basen med ungene, så har vi sjelden tid til å snakke sånn en til en kollega, det er gjerne praktiske ting, eller noe som handler om det vi holder på med eller skal gjøre. Det er ikke så enkelt å snakke med 24 par ører rundt heller (pedagogisk leder).

En ulempe med direkte vurdering er at den ikke nødvendigvis dokumenteres skriftlig. Det kan stoppe opp ved vurderingen og den direkte tilbakemeldingen. Denne måten å jobbe på gir da et dårligere utgangspunkt for refleksjonsprosesser der hele ansattgruppen deltar. Vi ser likevel at styrere tar med seg sine observasjoner inn i personalmøter og i tilretteleggingen av disse.

I en barnehage forteller de ansatte at de hadde jobbet målrettet for å skape et trygt arbeidsmiljø der det er lettere å gripe inn i andres praksis, hvis den vurderes som uheldig. De hadde også åpnet for å dokumentere dette ved å skrive avvik på hverandre, men det var det ingen som hadde gjort. Men å gripe inn i praksis ble opplevd som mulig og ønsket:

Vi tør å si noe. Det føler jeg kommer mer og mer, men det er mange måter å si det på. Du kan for eksempel gå bort og så kan du si at «Du, jeg ser kanskje at jeg skal overta litt for deg». Bare å overta, ikke at du skal trække ned. Det er jo ikke snakk om å trække ned noen, for det er noe om å ta vare på det barnet, sant? Eller at en kan si, «nå kjenner jeg at dette, kan du ta det for meg nå?», eller overta, ikke sant? (assistent)

En slik holdning vitner om både en sterk prosessbevissthet og prosesseierskap (Iden 2011). Den viser at de ansatte føler eierskap til arbeidsprosessen med barna. Hvorvidt dette er ut fra en faglig, didaktisk begrunnelse, en verdibasert forståelse eller en intuitiv forståelse kan diskuteres.

3.6.2 Manglende ledelse av vurderingsarbeid

Prosessledelse (Iden 2011) er sentralt for å kunne lykkes med vurderingsarbeidet. En styrer forteller om problemer med å skape entusiasme for vurderingsarbeid. Hun mener selv at grunnen kan være at dette arbeidet ofte foregår på ettermiddags- og kveldstid, når personalet er slitne. Denne styreren påpeker også at det er vanskelig å gjøre vurderingsarbeidet spennende, og at det blir for rutinepreget. Selv om leder på et nivå er bevisst betydningen av dette arbeidet, er det en ledelsesutfordring å skape entusiasme for vurderingsarbeid. Behovet for sterk ledelse i møte med slike utfordringer påpekes av styrerne selv:

Jeg har kanskje heller tenkt at det er styrer som blir proppen. Fordi man bare unnviker, man orker ikke å gjøre noe med det, man tar den tilbakemeldingen. Man lar den bare bli det (styrer).

I ledelse av vurderingsprosesser ligger også et ansvar for å skape en prosessbevissthet om det pedagogiske arbeidet, hos alle ansatte. En styrer forteller om ansatte som ønsker ledere som motiverer, krever noe og stiller forventninger. Slike holdninger gir muligheter til å skape prosessbevissthet om det pedagogiske arbeidet hos ansatte. Prosessbevisstheten var imidlertid ikke tilstede i alle barnehagene: I en av barnehagene så ikke assistentene noe umiddelbart system i vurderingsarbeidet da de ble spurt direkte om dette, annet enn at noe kunne tas opp på avdelingsmøter hvis det ble tid. De mente at det ikke var tid til formelt vurderingsarbeid i hverdagen, som var fylt opp med praktiske oppgaver. I noen av intervjuene kommer det fram at assistentene ikke umiddelbart er klar over sammenhengen mellom dokumentasjon, refleksjon og vurderingsarbeid.

Formelle vurderinger finner sted på ulike møteplasser, men ikke alle ansattgrupper deltar på alle møter. Det kan føre til en frakopling mellom de ulike ansattgruppene. De felles møteplassene, dvs. møtestrukturen i barnehagene, spiller en viktig rolle også i arbeidet med å lede vurderingsprosessene. Avdelingsmøtene er en sentral møteplass for vurdering, og her drøftes blant annet enkeltbarns behov og utfordringer. Eksempel på temaer som da løftes fram er avdelingens miljø og relasjonene mellom barn og ansatte og barn imellom. Flere barnehager hadde litt større oppsummeringer og vurderingsmøter for alle ansattgrupper enten hvert halvår eller en gang på slutten av barnehageåret. Disse møtene utgjør da den organisatoriske infrastrukturen hvor dette arbeidet finner sted, og all formell vurdering foregår her. Vurderingsarbeid kan også skje i barnehagens ledermøter, noe som medfører at ikke alle ansatte deltar. Dette åpner en mulighet for frakopling mellom ansattgruppene, samtidig som ansatte med pedagogisk utdanning kanskje har bedre mulighet til å gå inn i de faglige vurderingene.

Skriftliggjøringen av vurderingsarbeidet knyttes av informantene til å sikre det pedagogiske arbeidet. Likevel peker de fleste på at dette er en oppgave de kan bli bedre på: «Vurdering og refleksjon er et område vi må jobbe med. Vi er ikke gode på det.» (styrer).

Vi finner at både barn og foreldre blir inkludert i vurderingsarbeidet. Barna trekkes på ulike måter inn i vurderingene umiddelbart etter aktivitetene. Personalet reflekterer over hva som har fungert eller ikke for barna. Dette blir utgangspunkt for videre planlegging. Foreldrene får i mange barnehager tilgang til dokumentasjon av ulike

aktiviteter, men de blir i større grad trukket inn i vurderinger knyttet til årsplanen. Også brukerundersøkelsene barnehagene gjennomfører får en betydning i vurderingsarbeidet.

3.6.3 Vurderingsarbeid som enkeltkretslæring

Flere styrere problematiserer kvaliteten på vurderingene som gjøres. De er kritiske til at slik dokumentasjon og vurdering får preg av oppramsing av det som er gjort, eller vurderinger som kan sies å være på et litt overflatisk nivå. I vurderingsarbeidet ligger et utgangspunkt for læring i organisasjonen. Det vi ser her er et eksempel på det som omtales som enkeltkretslæring (Argyris & Schön, 1978), hvor man ut fra vurderingen kun gjør enkle justeringer. Grunnleggende forståelser gjøres ikke til gjenstand for diskusjon. På denne bakgrunnen er det interessant at også styrere peker på sammenhengen mellom barnehagens læringskultur og vurderingsarbeidet som sterkt. Vi finner at det kan være lite engasjement rundt vurderingsprosessene, og at erfarne assistenter kan utvise avventende holdninger til nye ideer.

Om man lykkes i vurderingsarbeidet kan avhenge av de ansattes kompetanse. For en styrer handlet ikke dette bare om den formelle kompetanse, men også om hvorvidt den enkelte var modig og klarte å utfordre kollegagruppen. Men dette kunne også være ansatte som stilte «dumme» spørsmål, dvs. rokket ved som var *tatt for gitt* i gruppen. I dette arbeidet tok styrere i bruk verktøy for å gjennomføre vurderingsprosessene, blant annet Reinstadbekk-krysset og dialogspill.

3.6.4 Det viktige «spranget» fra vurdering til ny planlegging.

Å klare å knytte sammen vurdering med planlegging er et sentralt steg i en didaktisk prosess som skaper sammenheng og helhet, og helt essensielt for å få til kvalitetsutvikling i barnehagen (Gunnestad 2019). Styrere i et gruppeintervju påpeker at målsettingenes utforming har betydning for hvordan evalueringen forløper, og hva man får ut av vurderingene. Om målene som settes i planleggingsfasen er uklare, vil man også få utfordringer når vurderingen skal gjennomføres. Derfor anbefales klare mål.

Vurderingene som gjøres forplanter seg i ulik grad tilbake til planleggingsarbeidet. Flere peker på at det kan være vanskelig å spille tilbake fra vurdering til ny planlegging på en grunnleggende utviklende måte. Sammenliknet med planlegging og gjennomføring, oppleves ikke vurdering og evaluering som like tvingende nødvendig i en travel hverdag:

*For i de fleste barnehager, i hvert fall sånn her ser jeg, så er vi veldig gode på å planlegge og gjennomføre, så hopper vi videre. Og det man ofte evaluerer er ofte de litt tradisjonene eller litt store ting. [...] For at planleggingen er jo helt nødvendig for at aktiviteten skal gå og for at hverdagen skal gå, mens evalueringen er jo ikke det. Den er mere for å få en bedre kvalitet og for å lære, utvikle og reflektere.
(styrer)*

Andre har jobbet systematisk med å utvikle vurderingsarbeidet, og blitt mer bevisst på å ta det med inn i neste runde med planlegging. Dette oppleves som en forbedring i forhold til tidligere praksis, hvor vurderingen ble gjort for sin egen del:

Jo, det har vi jo blitt litt flinkere til, å få evalueringen med til neste gangs planlegging. Men mange ganger før så kunne det være vi evaluerte for å evaluere, og så var vi ferdig med det og la vi det bort og gjorde ikke noe mer enn det. (styrer)

Vi ser at planleggingen tillegges en særskilt rolle for å få gjennomført aktiviteter, og at den oppleves som mer handlingsrettet enn vurderingen. Dette gir mening i en organisasjon hvor handling står i sentrum og tid til aktiviteter utenom praksis med barn er knapp. Samtidig finner vi at en god del av vurderingen som foregår og spiller tilbake til planlegging er av mer justerende karakter: Selv om dette er gjort systematisk, trenger det ikke føre til store endringer:

Da evaluerer vi barnehageåret som har gått, hva vi har gjort, om vi har gjort det vi sa vi skulle gjøre. Hvordan fungerte det, hvilke endringer må vi eventuelt gjøre. Hva kan vi bli bedre på. Så da bruker vi evalueringen til å planlegge neste år.

Vurdering som læringsaktivitet (dobbelkretslæring), og ikke som justering (enkelkretslæring) ser ut til å oppleves som en tidkrevende øvelse i en travel hverdag.

Koblingen mellom vurdering og ny planlegging ser ut til finne sted i barnehagens fellesmøter. Her bringes ulike typer dokumentasjon inn, den diskuteres og analyseres (på ulikt nivå) og danner grunnlag for ny planlegging. Felles for vurderingsprosessene i de seks case-barnehagene er at det finnes systemer for tilbakespill, og at det foreligger dokumentasjon, refleksjoner og annet materiell. Det som mangler er imidlertid at man drøfter og reflekterer over innsamlet materiell. Dette handler også om tid. Refleksjoner knyttet til vurdering blir ofte gjort der og da i de daglige samtalene og kommunikasjonen:

Vi har diskutert hvordan skal vi bruke refleksjonene fra det som blir lagt ut på fellesområdet. Når skal vi gjøre det, er det på avdelingsmøter eller, det er egentlig tanken bak da, at det skal blir gjort der. Ellers så må vi ta det der og da, sant? «Dette funker ikke. Vi må gjøre det annerledes». Jeg tror vi er flinke til det, å ta det der og da.

Samtidig peker flere styrere på at antallet oppgaver som skal behandles på personalmøter og avdelingsmøter har økt. Hvis barnehagen strever med arbeidsmiljøet, går mye tid på felles møter med til å jobbe med arbeidsmiljø:

Da jeg begynte der så var folk veldig sånn at vi orker ikke å jobbe med sykefravær og arbeidsmiljø, det har vi gjort i så mange år, og det er ingenting som hjelper. Men de hadde ikke jobbet noen ting med faget. (styrer)

Møteplassene hvor vurdering er aktuelt har avgrensede rammer, og vurderingsarbeidet er svakt prioritert i møte med konkurrerende tema. Å få til faglig basert planlegging kan derfor forstås som utfordrende og for noen en helt umulig oppgave:

Så er det bare kravene til HMS. Hvis jeg skal gjøre alt som står i IK.. Altså fra nyere rettet helsevern, og det skal hele personalet være med på, og de skal ha alt. Det vil si at en skal gjøre alt som er i den programvaren, den styreassistenten som de fleste barnehager bruker til å følge opp og sjekke-runder og alt. Hvis vi skal gjøre,

og ha alle med og involvert i det, så har vi null tid igjen til pedagogikk. Sånn at det er en del ting, man har personalmøte en gang i måneden, i to, tre timer, men man når ikke over det, rett og slett. Så man må finne smarte måter å jobbe på, men rett og slett så har man et mandat og et krav som ikke samsvarer med rammer og muligheter i det hele tatt. (styrer)

Men selv med tilgjengelig plantid er det ikke alltid at den benyttes:

Men jeg vet jo at det er i planleggingstiden de skal ta, den blir ikke tatt så stor som jeg skulle ønske. Så jeg, det kom en mail fra Utdanningsforbundet som bare videresendte til dem, husk det er minimum 4 timer dere skal ha det. Og hvis dere ikke klarer å få det så må dere komme hit, må si det for vi har, altså jeg setter inn vikar en dag. Hvis de ikke har tatt planleggingstid på 14 dager så setter jeg inn en vikar. (styrer)

Den begrensede plantiden slår også ut i mulighetene til å planlegge, og påvirker detaljnivået i planleggingen. Aktiviteten i en barnehage vi besøkte ble beskrevet som «*planlagt i grove trekk*». Dette belyser betydningen av ytre faktorer som påvirker organisasjonens oppmerksomhet, og bidrar til at tid og krefter brukes til andre oppgaver enn faglig utvikling og kvalitetsarbeid. Ledelse utøves, men rettet mot prosesser som omhandler personalarbeid, ikke faglig utvikling. Her ser vi også spor av de parallelle arbeidsprosessene som løper i barnehageorganisasjonen. Ikke alle arbeidsprosesser omhandler faglig utvikling og kvalitet, men de må likevel håndteres.

Å benytte ulike verktøy og maler kan bidra til en bedre sammenheng mellom planlegging og vurdering. Barnehager som bruker slike verktøy ser ut til å lykkes bedre med vurderingsprosessen sin. I en av barnehagene som representerer en stor, privat kjede, har de pedagogiske kort tilgjengelige som visualiserer sammenhengen mellom en aktivitet som foreslås og hvordan denne kobles til rammeplanen. I denne barnehagen fant vi stor bevissthet rundt bruken av dette verktøyet blant alle ansatte. Disse kortene brukes også som et redskap i vurderingen. I årsplanen til denne barnehagen blir det sagt eksplisitt at nøkkelen til kvalitet er ansatte med kompetanse og tilgang til gode verktøy som hjelper de ansatte å omsette rammeplanen til god praksis. En styrer peker på at noen av verktøyene som er tilgjengelig, som f.eks. «De utrolige årene», er laget på en slik måte at det er lett å se sammenhengen mellom planlegging, gjennomføring og vurdering.

3.7 Kvalitetsarbeid og det samiske perspektivet

Det samiske perspektivet er styrket i den nye rammeplanen, og vi har undersøkt hvorvidt dette er fanget opp i barnehagenes kvalitetsarbeid. Den samiske befolkningen og kulturens plass i samfunnet generelt, og ikke minst samiske barns rettigheter til et samisk barnehagetilbud, er løftet tydeligere fram i rammeplanen fra 2017 (Utdanningsdirektoratet, 2017b). Dette er et styringssignal som forplikter barnehager med samisktalende barn til å levere et tilbud av høy kvalitet som ivaretar barnets samiske tilhørighet der dette etterspørres. Det forplikter alle barnehager til å sørge for at barna får bli kjent med samene som Norges urbefolkning.

Vi har fokusert på det samiske som tema i intervjuene i de casebarnehagene som har samisktalende barn. En tekstanalyse av årsplaner i alle casebarnehagene gir dessuten

en pekepinn på hvordan det samiske perspektivet er prioritert i det pedagogiske arbeidet, og hvordan det eventuelt flettes inn i kvalitetssystemer, vurdering og utvikling.

3.7.1 Det samiske vektlegges ulikt

Det er stor variasjon i hvor fremtredende det samiske perspektivet er i årsplanene til de seks casebarnehagene. I tre av årsplanene er det samiske kun nevnt kort, og formuleringene er nesten sammenfallende med de i rammeplanen. Dette kan tolkes som at barnehagene opplever det å nevne samiske perspektiver i årsplanen som en nødvendig formulering. Samisk gjøres også til et undertema til andre hovedtema fra rammeplanen, og presenteres under overskrifter som «kommunikasjon og språk», «nærmiljø og samfunn» eller «inkludering». For eksempel omtales det samiske på denne måten under en av årsplanenes progresjonsplan til fagområdet nærmiljø og samfunn: «*Bli kjent med at samene er Norges urfolk, og få kjennskap til samisk kultur.*» I en årsplan er det full stillhet om samiske tema, det nevnes ikke i det hele tatt.

To av barnehagene har imidlertid en tydeligere fremheving av samiske perspektiver. En av disse barnehagene har en samisk avdeling. I årsplanen er det spesielt feiring av samenes nasjonaldag som vektlegges. Ved å studere blant annet årshjulet til barnehagen, ser vi at det skal jobbes inngående med det samiske og at dette gis stor plass i vinterhalvåret. Det refereres til at barnehagen har samiske barn som brukere, og at de ut fra krav både om generell individuell tilpasning og i kraft av å være samiske har rett på at dette temaet skal behandles. I barnehagens dokumenter vises det mer konkret til hvordan barnehagen implementerer dette, blant annet ved å jobbe med samiske klesdrakter og språk.

Ingen av årsplanene presenterer kompetansehevingstiltak eller systemer for f.eks. vurdering og utvikling rettet mot samiske perspektiver. Også i de barnehagene som har en tydeligere samisk satsing, er tema for kompetanseheving hentet fra andre deler av rammeplanen.

3.7.2 Kvalitetsvurdering og utvikling – det samiske perspektiv

I to av barnehagene vi besøkte ser vi et tydelig «samisk avtrykk» i barnehagens materielle sider. Disse barnehagene har tradisjonelle samiske båter, lavvoer og gammer i uteområdet sitt. I en av barnehagene blir barna møtt med samiske hilsninger når de kommer om morgenen.

Et hovedfunn i disse to barnehagene er at det samiske som tema forstås og praktiseres som en integrert del av driften. Det oppfattes ikke som noe ekstraordinært, men snarere som et gjennomgående tema, også på avdelingen som ikke var samisk:

Det ligger her som en del av barnehagen, vi kan jo godt ha samiske barn på småbarnsavdelingen, som ikke går på i den samiske avdelingen, samisk-talende også, jeg har jo en som snakker samisk på min avdeling, så det er liksom en del av vår hverdag rett og slett (pedagogisk leder).

Dette innebærer at kvalitetsvurdering og utvikling knyttet til tilbudet til samiske barn blir del av barnehagens generelle arbeid. Det lages ikke spesielle kvalitetssystemer, men årsplanen vektlegger og konkretiserer samisk mer enn i de andre barnehagene i

materialet. En annen måte det samiske synliggjøres, er at det omtales som del av en vurdering av barns medvirkning.

Oppsummert kan vi slå fast at styringssignalet om å løfte fram de samiske perspektivene i alle barnehager ikke ser ut til å ha blitt fanget opp og satt i system ennå. De som ikke har samiske barn i barnehagen eller lokalmiljøet ser ikke ut til å prioritere det samiske perspektivet. I barnehagene som har samiske barn, samisk avdeling eller ligger i samiske områder, jobbes det mer systematisk med det samiske som tema.

3.8 Svar på problemstillinger

I dette kapitlet trekker vi sammen funnene som er beskrevet og drøftet over, til svar på problemstillingene som ble presentert innledningsvis.

3.8.1 Hva forstår barnehageansatte med begrepet kvalitet?

Kvalitet er et begrep det er vanskelig å definere, noe som gjenspeiler seg i våre funn. De ansatte i barnehagene vi undersøkte har likevel en tydelig, barnesentrert forståelse av kvalitet hvor barns trivsel, vennskap og utvikling står i sentrum. Det er i hovedsak relasjonelle aspekter ved barnehagekvaliteten som vektlegges. Også trekk ved kvalitet som kan knyttes til barnehagen som organisasjon og organisering av arbeidet trekkes fram (ledelse, lovverk som må følges, strukturer koblet til didaktiske prosesser etc.). Fordi kvalitetsforståelsene ikke knytter seg til tydelige definisjoner av kvalitet, er det kanskje grunn til å diskutere hvordan dette påvirker muligheter for *prosessbevissthet*, *prosessierskap* og *prosessledelse* i kvalitetsutviklingsprosessen. Samtidig finner vi en rekke gode eksempler på systematisk arbeid knyttet til den didaktiske prosessen og kompetanseheving.

3.8.2 På hvilken måte henger arbeid med kvalitetsutvikling sammen med ny rammeplan?

Vi finner at rammeplanen er et svært viktig dokument i det pedagogiske arbeidet i barnehagene, ikke minst fordi den bidrar til å gi kvalitetsbegrepet innhold og retning for ansatte. Rammeplanen understøtter den barnesentrerte, relasjonelle kvalitetsforståelsen, samtidig som den også løfter fram barnehagens funksjoner og verdier på samfunnsnivået (barnehagens samfunnsoppdrag).

Rammeplanen gjøres til gjenstand for drøftinger og refleksjoner i kollegiet, blant annet på personalmøter. Spesielt i planleggingsfasen av den didaktiske prosessen ser det til at den er mye brukt, og at den gir retning til de pedagogiske aktivitetene som skal gjennomføres. Ulike ansattgruppe har likevel ulik bevissthet og forståelse av rammeplanen. Pedagogene har et nært og aktivt, faglig forhold til rammeplanen, mens assistenter og fagarbeidere kan behøve hjelp til å se koblingene mellom aktiviteter og rammeplanens innhold og føringer. Dette stiller store krav til den pedagogiske ledelsen, både i planleggings- og gjennomføringsfasen. Prosessledelsen (Iden 2011) må være tydelig.

Rammeplanens kapittel 7 gjenspeiler seg i barnehagenes årsplaner, i form av beskrivelser av arbeidsformer der dokumentasjon og vurdering av pedagogisk aktivitet er

sentralt. I årsplanene er rammeplanen et sentralt referansepunkt for vurderingsarbeidet. Vi ser likevel at vurderingsarbeidet ofte hoppes over eller tas lett på i praksis, slik at den didaktiske prosessen forstått som en systematisk «runddans» i kvalitets-hjulet blir kortet ned og grunnlaget for læring i organisasjonen ikke blir optimalt.

3.8.3 Hvordan jobber barnehagene med kvalitetsvurdering og – utvikling i den didaktiske arbeidsprosessen?

Vi har analysert kvalitetsvurdering og kvalitetsutvikling i de didaktiske arbeidsprosessene delt opp i aktivitetene *planlegging, gjennomføring, dokumentasjon og vurdering*. Her har vi lagt til grunn at en kvalitetsutvikling hviler på at barnehagene lykkes gjennom å skape sammenhenger mellom de ulike fasene i arbeidsprosessen. Det er spesielt viktig at dokumentasjon og vurdering legges til grunn for barnehagens videre arbeid. Vi finner at barnehagene jobber grundig og fremadrettet med planlegging og gjennomføring, men at de har utfordringer med å jobbe *helhetlig* med den didaktiske prosessen. Vi finner i stor grad at prosessen avsluttes med gjennomføring, og man rykker tilbake til nye planlegging. I den nye planleggingen baserer man seg i liten grad på et systematisk dokumentasjons- og vurderingsarbeid. Dette vanskeliggjør kvalitetsutvikling og læring i barnehagen, spesielt dobbelkretslæring. Dobbeltkretslæring forstås da som en kritisk analyse av den pedagogiske praksisen, og at en på grunnlag av felles refleksjoner og diskusjoner blir enige om noen endringer som får konsekvenser for en ny planlegging.

Det er flere årsaker til dette. Det kan virke som det er liten bevissthet omkring betydningen av systemer for vurdering og dokumentasjon. Samtidig finner vi at ansatte befinner seg i en travel hverdag hvor en rekke styringssignaler og oppgaver skal håndteres og oversettes. I en travel hverdag ser det ut til at dokumentasjons- og vurderingsarbeidet prioriteres bort. Vi ser en sviktende prosessbevissthet hos ansatte når det gjelder å se den didaktiske prosessen som helhet. Dette er i stor grad pedagogenes ansvar, da de skal være prosesseiere for dette arbeidet. Dette kan forstås som et kvalitetsparadoks som nedfeller seg i barnehagene: De står overfor en rekke tiltak initiert av eksterne aktører, som skal fremme barnehagekvalitet. Men et resultat kan likevel bli at arbeidet med den didaktiske grunnprosessen blir skadelidende.

Ofte nevnes sykefravær som en viktig hemmer for gjennomføring av planlagte aktiviteter i barnehagen. Det vises også til et språk mellom plan og praksis som kan skyldes uforutsette hendelser. Det ligger alltid en mulighet for at det planlagte ikke vil bli gjennomført.

Vi finner også at kompetanseheving er en viktig vei mot kvalitetsheving, og her jobber flere barnehager systematisk, både internt og sammen med andre i barnehagebaserte kompetansehevingstiltak. Kompetanseheving ansees som sentralt for å heve kvaliteten, men mer som et indirekte arbeid.

3.8.4 Hvem deltar i kvalitetsarbeidet, på hvilke arenaer skjer det og hvilken karakter har dette arbeidet?

Hele personalgruppen skal inkluderes i kvalitetsarbeid i barnehagen. Vi finner likevel en tydelig arbeidsdeling i de didaktiske prosessene i våre barnehager, basert på stilling og utdanning. Pedagogene har større innblikk og forståelse av de didaktiske prosessene

enn assistentene, noe som bidrar til en sterkere prosessbevissthet i denne gruppen, sammenlignet med assistentene og fagarbeiderne. Vi finner ulike bevissthet om rammeplan mellom pedagoger og assistenter. Dette problematiseres også av pedagogene. Den pedagogiske lederfunksjonen kan forstås som å sørge for en rød tråd fra rammeplanen og fram til møtet med det enkelte barnet, og den gjør seg gjeldende både i planleggings- og gjennomføringsfasen i den didaktiske prosessen.

At også assistenter og fagarbeidere greier å se linjene fra aktiviteter til føringer i rammeplanen er en forutsetning for disse gruppenes prosessbevissthet og prosesseierskap (Iden 2011). Her ser vi en fare for frakopling i arbeidsprosessen, hvor assistentene ikke har forståelse for det som er planlagt av pedagogene. Dette henger sammen med at arenaene for det formelle didaktiske arbeidet også er delt opp etter stilling og utdanning. En rekke beslutninger om det pedagogiske arbeidet tas på arenaer som assistentgruppen ikke har tilgang til. Det dreier seg også om de organisatoriske rammebetingelsene, og de færreste av assistentene i denne studien hadde plantid. Dette svekker både prosessbevissthet og prosesseierskap, spesielt i assistentgruppen. Tilbakemeldinger og vurderinger skjer likevel løpende og uformelt gjennom arbeidsprosessen. Her har f.eks. assistentene mulighet til å påvirke arbeidsprosessen og dermed også kvalitetsarbeidet.

Barn og foreldre deltar i liten grad i de formelle didaktiske arbeidsprosessene, annet enn som brukere av tilbudet. Her skjer tilbakemeldingene i stor grad uformelt.

3.8.5 Hvilken rolle spiller ledelse - særlig da pedagogisk ledelse - i kvalitetsarbeidet?

Vi finner at velfungerende ledelse av de didaktiske prosessene er en nøkkelfaktor for å lykkes med kvalitetsvurdering – og utvikling. Dette omhandler flere forhold. Styrerne har en helt sentral rolle og ansvar i kvalitetsarbeid- og utvikling, og vi finner at de deltar aktivt i kompetansehevingsarbeid og i planlegging i særdeleshet. Samtidig finner vi også eksempler på at styrerne delegerer ansvar til pedagogiske ledere for arbeidsprosessene, uten at dette følges opp på en tilfredsstillende måte. Slik kan det også skje en frakopling mellom styrernivået og pedagogisk ledernivå i kvalitetsvurderings- og utviklingsarbeidet. Pedagogisk leder blir sittende alene med ansvaret for det som kanskje er den mest kritiske og krevende utfordringen i den didaktiske arbeidsprosessen: Å skape sammenheng og mening for ansatte i den pedagogiske arbeidsprosessen. Når vi finner at assistenter ikke har en tydelig prosessbevissthet og prosesseierskap til praksis i barnehagen, kan dette skyldes svak pedagogisk ledelse. Faglig ledelse må også knyttes til prioriteringer. Ut fra analysen ser det ut til at det trengs mer faglig sorteringsarbeid.

3.8.6 Hva hemmer og fremmer kvalitet i barnehagens didaktiske arbeidsprosess?

Her vil vi kort oppsummere barnehageansattes egen oppfatninger av hva som hemmer og fremmer arbeidet med kvalitetsutvikling i den didaktiske prosessen.

Fremmere

Gode relasjoner både innad i personalgruppen og overfor foreldre og barn fremheves som viktig for å lykkes med kvalitetsvurdering og utvikling.

Et kvalifisert og stabilt personale er også en faktor som går igjen i materialet. Særlig behøves ansatte som har mot til å stille spørsmål til den eksisterende pedagogiske praksisen. Minst mulig sykefravær og tilgang på stabile vikarer ved sykefravær henger sammen med dette. *Medvirkning av alle ansatte* i både planlegging, gjennomføring, dokumentasjon og vurdering er også viktig, men dette krever *god ledelse som bidrar til prosessbevissthet og engasjement* i alle faser. *God organisering og ledelse av ulike typer møter* er også noe som settes pris på. Samlet vil en slik ledelse over tid føre til en læringskultur, at en har evne til en kritisk vurdering av det pedagogiske arbeidet og at en slik vurdering kan føre til endringer i den pedagogiske praksisen.

En del barnehager har også gode erfaringer med *bruk av verktøy og system* som tvinger fram et systematisk arbeid med dokumentasjon og vurdering og til dels også økt prosessbevissthet i assistentgruppen.

Støtte fra eier, bla i form av ressurser og oppmerksomhet på kvalitet og innhold er klart en viktig faktor i kvalitetsarbeidet, mangel på slik støtte vil klart føre til at dette arbeidet blir preget av tilfeldigheter.

Hemmere

Frakopling, forstått som svakt prosesseierskap og lav prosessbevissthet, hos grupper av ansatte i møte med den didaktiske prosessen synes å være den viktigste hemmeren for kvalitetsvurdering og utvikling i barnehagene. Dette handler ofte om *tid og prioritering* til slikt arbeid, eller om *svak pedagogisk ledelse*.

Ustabil personalsituasjon med stor utskifting, mye sykefravær, mangel på vikarer og generelt lav barnehagefaglig kompetanse bidrar også negativt. Dette er i tråd med funn i tidligere utredninger (Naper et al., 2018).

Samlet sett gjør disse faktorene at det blir liten evne til kritisk vurdering av arbeidet i barnehagen, og en forsetter som før, altså en svak læringskultur.

4 KOMPETANSE OG FORELDRESAMARBEID I KVALITETSARBEIDET

4.1 Innledning

I dette kapitlet ser vi nærmere på arbeid med kompetanseheving som ledd i barnehagens kvalitetsarbeid. Relevant kompetanse i personalet sees på som en forutsetning for å kunne gi et godt tilbud (Gotvassli, 2019b s.28; Schei & Kvistad, 2012).

Vi har også valgt å se på foreldrenes rolle i barnehagens kvalitetsarbeid. Det er nedfelt i barnehageloven at utformingen av tilbudet skal gjøres i samsvar med foreldrene (formålsparagrafen i loven, § 1). Barnehagene er også pålagt (§ 4) å ha foreldreråd og samarbeidsutvalg. Samarbeidsutvalget skal bidra i å sikre et godt barnehagemiljø, og konfereres i viktige saker. Vi ønsket å se hvordan dette formelle systemet for foreldremedvirkning blir brukt i barnehagens kvalitetsarbeid.

Problemstillinger:

- På hvilken måte henger arbeid med kvalitetsutvikling sammen med kompetanseutvikling av personalet i barnehagen?
- Hvordan opplever foreldrene barnehagens kvalitetsarbeid, og hvordan skjer samarbeidet med foreldrene?

4.2 Kompetanseheving og kvalitetsarbeid

4.2.1 Kompetanse som forutsetning for kvalitet?

Alle barnehagene vi undersøkte jobber aktivt med å heve ansattes kompetanse. De fleste styrerne peker på at ansattes kompetanse, også deres egen, er viktig for å kunne tilby et godt barnehagetilbud. Det er et organisatorisk ansvar å kunne tilby ansatte en mulighet for faglig utvikling:

Så er jo kompetansen på de som er der faktisk viktig, så jeg tenker at å sikre at alle ansatte har den kunnskapen de trenger for å gjøre en god jobb, er avgjørende for god kvalitet [...] Alle skal basere avgjørelsene sine på fakta og forskning (styrer).

Denne koblingen mellom kompetanse og kvalitet reflekteres imidlertid kun delvis i barnehagens årsplaner. I to av årsplanene nevnes det ikke som tema. I tre av årsplanene kobles kompetanse til spesifikke satsinger. I to av planene beskrives barnehagebasert kompetanseheving som arbeidsform, og vi kan dermed se spor etter den nasjonale kompetanse- og rekrutteringsstrategien i materialet.

Som vi så i forrige kapittel, trekkes forskjellen mellom ansatte med og uten kompetanse fram som utslagsgivende både i uforutsette situasjoner og i møte med rammeplanen. Pedagoger anses å beholde roen bedre i uforutsette situasjoner. Kanskje skyldes dette pedagogenes mer helhetlige syn på den didaktiske prosessen, og at det gjør dem mindre opptatt av detaljer og konkrete planer som ofte må endres ut fra konteksten:

Jeg opplever jo ofte at pedagogene ønsker at vi skal ha et helhetlig syn på det, mens fagarbeidere ofte... hvis man skal generalisere, da, er mer opptatt av det konkrete i rammeplanen. Hva er det faktisk jeg skal gjøre? Ok, nå gjør jeg det, akkurat det gjør jeg (styrer).

Det er likevel en ambivalens å spore knyttet til kompetansens betydning i barnehagen. En informant sier at «alle trenger jo ikke å kunne alt». En av styrerne peker på at den nye pedagognormen sikrer kompetanse, men bidrar til færre ansatte på avdeling. Dette oppleves som utfordrende sett i et ressursperspektiv:

Det er færre timer med barna, når du er fire på en avdeling hvor to jobber kortere tid. Vi har lengre åpningstider i mange barnehager, og det er ikke satt av noe i forhold til det, i forhold til bemanningsnormen. [...] det er ikke en pedagog som trengs, det er mer armer (styrer).

Den formelle kompetansen (utdanning) framheves som noe annet enn uformell relasjonskompetans, og det ikke nødvendigvis slik at pedagoger har begge deler. En av styrerne som legger stor vekt på formell kompetanse, sa likevel:

Hva er det som gjør at akkurat du som 18-årig vikar kan komme inn og skjønne det med relasjoner, tilknytning og hvordan du skal tilnærme deg barn, med en gang? Og så kan du ha utdannede pedagoger som har jobbet i ti år som ikke skjønner det, uansett hvor mye man veileder?

Samtidig peker to styrere på visse kjernekompetanser, en slags grunnmur, som alle ansatte må ha innblikk i for at barnehagen skal bli god. Denne kjernekompetansen handler om betydningen av tilknytning, barnehagens kjerneverdier som demokrati og barns medvirkning, et godt barnesyn og relasjonskompetans.

Det blir også presisert av ansatte at en kvalitativt god barnehagepraksis er preget av en type kunnskap som kan forstås som profesjonelt skjønn, og som ikke kan utøves gjennom kun å følge regler:

Det er ingen fasit i praksis. Det er ikke en blue print. Du kan ikke liksom, «her er en garderobesituasjon. Den skal løses. Pugg det.» Det er ikke sånn (styrer).

4.2.2 Ulike typer kompetansekartlegging

Flere forhold legger føringer på innholdet i barnehagens eget kompetansehevingsarbeid. Ofte ligger funn i Utdanningsdirektoratets ståstedsanalyse og foreldreundersøkelse til grunn for tema som velges. Dette kobles til det pedagogiske innholdet i barnehagen og årsplanen, slik at det dannes en sammenheng mellom tema som avdekkes i ståstedsanalysen, tema for kompetanseheving og oppmerksomheten i arbeidet med barna:

Så har vi tatt den ståstedsanalysen og sett ut ifra den hvor vi ligger, hva vi gjør, hva vi ikke gjør, og så har de jobbet med å implementere det de ikke er like god på i det årshjulet som er i år nå. Så det skal de ha ferdig til neste avdelingsmøte, så skal de få ferdig det (styrer).

De fleste styrerne vi intervjuet har kjennskap til ståstedsanalysen, men den oppleves som tid- og kompetansekrevede å gjennomføre. Dette kan gjøre at den ikke ble brukt.

Noen barnehager har egne foreldreundersøkelser som blir brukt i arbeidet med kompetanseheving. Det er ulik bevissthet omkring hvor materialet som brukes i kompetansehevingsarbeidet er hentet fra, spesielt i assistentgruppen:

De bruker jo masse ... Men hva som kommer fra hvor ... Ikke sant. Men vi vet jo at ... Men det er stort sett når vi ser de her filmsnuttene så vet vi at det kommer fra Udir, men de henter det andre ... Ideene sine fra.. [alle ler]. Det er sikkert der det og. De sier jo at «nå skal vi se en film fra Udir», men de papirene eller de utgavene... Det kan godt hende de sier at det kommer derfra, men jeg klarer ikke å koble alt sånt. Men vi bruker det (assistent).

Også medarbeiderundersøkelser tas i bruk for å kartlegge kompetansebehov og felt der ansatte ser forbedringsmuligheter. I en barnehage hadde de gjennomført en swot-analyse. I tillegg spiller rammeplanen en viktig rolle i valg av tema for kompetanseheving. Informanter forteller at de arbeider med implementering av den nye rammeplanen i refleksjonsgrupper. Det blir en overlapp mellom barnehagens kompetansehevingsarbeid, rammeplanimplementering og kvalitetsarbeid i barnehagen. Også møter med enkeltbarn, gjerne barn med spesielle behov, aktualiserer kompetanseløft i barnehagene. I en barnehage peker informantene på at manglende kompetanse blir diskutert i ledermøter. Flere av styrerne forteller at eksterne krav fra eier eller kommune legger føringer på innhold i de kompetansehevingstiltakene som ikke er barnehagebaserte og nettverksorganiserte tiltak.

En av styrerne i materialet mener at barnehagen kan bli bedre på å bruke den interne kompetansen i kompetansehevingsarbeid. Dette er en ubrukt ressurs i hennes barnehage som hun jobber med å mobilisere:

Så tenker jeg også at vi må bruke de ressursene vi har i barnehagen. Vi har ufattelig mye kompetanse innad i barnehagen (styrer).

4.2.3 Intern kompetanseheving

Interne kompetanseheving er prosesser som initieres og kjøres internt i barnehagen, enten ved å bruke interne ressurser som pedagogiske verktøy og internt drevne refleksjonsgrupper, eller ved at barnehagen på egen kjøp sender folk på kurs eller videreutdanning. I tillegg finner vi innkjøp av bøker, magasiner og idehefter, som gjøres tilgjengelig og leses av personalet. Informantene trekker også fram bruk av sosiale medier og lesing av forskning som gjøres tilgjengelig på blant annet Utdanningsdirektoratets nettsider.

Felles refleksjonsgrupper tar ofte utgangspunkt i pedagogisk dokumentasjon som bilder, foto, film eller praksisfortellinger/case. Gruppene fungerer da som både en del av vurderings- og evalueringsarbeidet, og som del av kompetansehevingsarbeidet. Arbeidet ledes av enten styrer eller pedagogisk leder. Felles refleksjonsarbeid gjøres på ulike nivå: på avdelingsnivå, på personalmøter og på planleggingsdager. Det gis ofte faglige innspill til ansattgruppen i form av et webinar fra KiB, f.eks. om begreper fra

rammeplanen. Det er utbredt at dette etterfølges av gruppearbeid og avsluttes med felles diskusjon om tema. Formen beskrives som en god måte å jobbe på, fordi den aktiverer hele personalgruppen.

Refleksjonsmøter kan også ta form av veiledningsmøter hvor det gjennomføres kollegaveiledning eller gruppeveiledning. Kollegaveiledning var satt i system i en av barnehagene, og dette ble beskrevet som et kvalitetssikringssystem i barnehagen. Her tar styrere og pedagogiske ledere i bruk veiledningskompetanse. Dette sees på som en helt sentral kompetanse for å få til endring i ansattgruppen. De pedagogiske lederne etterlyser mer kompetanse på veiledning av ansatte i barnehagen.

Veiledning skjer også en-til-en på medarbeidersamtaler i en av barnehagene i materialet:

Så lenge du skal få folk til å jobbe, så tror jeg at man som leder trenger å kunne veilede andre, og ikke bare ha samtaler og gi råd, for det er jo sånn det ellers blir (styrer).

Her trekkes det likevel fram at slik veiledning utfordrer voksentettheten i organisasjonen:

Og vi har en tilmålt tid, og det er alltid, når man skal snakke med noen så vil jo det si å ta dem ut av drift, voksentettheten blir lavere (styrer).

Pedagogiske ledere i materialet bruker egen plantid til veiledning av assistenter. Plantid brukes også til andre kompetansehevingstiltak.

I det interne kompetansehevingsarbeidet brukes deler av KiB-systemet aktivt. Samtidig finner vi lokale tilpasninger, der det skjer en oversetting av verktøy til den enkelte barnehage:

Det er veldig sjeldent egentlig at jeg på en måte kopierer noe og gir det videre. Prøver å få det til å være mest mulig at det treffer dem som jobber her. At de føler seg litt truffet av det. «Har det noe med meg å gjøre? [...] Hvordan gjør jeg det? Sånn som at jeg lar meg inspirere av at det med måltid blir et tema i forhold til at man snakker med barn om måltid, og så videre. Hvor jeg da bruker det som påstand i dialogspill og jeg kan bruke det i case, hvor jeg vrir casen til og på en måte ha en lås. Man bruker for eksempel våre basenavn (styrer).

Det pekes på lederutfordringer med å jobbe med endring i barnehageorganisasjonen gjennom kompetanseheving og ledelse gjennom møtene. Betydningen av å få til bred medvirkning og deltakelse trekkes fram.

Vi er nøye på dette med at assistentene, de er like viktig som pedagogene i barnehagen her, for vi klarer ikke jobben vår uten dem, så de er innmari viktig, og de skal være med, og det er viktig for alle her også at de har en form for felles forståelse i forhold til pedagogikken og rammeplaner. Vi vet at du kan ikke forvente at de vil forstå alt, men vi må hele tiden prøve å løfte dem opp til å tilnærme seg, og de er dyktige (styrer).

Verktøy, pakker og kjedeinternt støttmateriell brukes også av barnehagene i arbeidet med å heve kompetansen enn de som tilbys av Utdanningsdirektoratet. En av barnehagene bruker «de utrolige årene» (DUÅ). Styrer problematiserer det noe oppskriftsmessige ved dette verktøyet. Hun tilpasser det aktivt til egen organisasjon, blant annet ved å utelukke filmer som hun er kritisk til. Samtidig finner vi at assistentene er spesielt begeistret for dette programmet. En grunn er at det gir umiddelbare utslag i barnegruppen og bidrar til et likeverdig forhold til pedagogene. Dette er et program som legger føringer på hvor oppmerksomheten rettes i organisasjonen, og griper direkte inn i de ansattes praksis med barna. Eier støtter bruken av programmet, og det er innført i alle eiers barnehager for å støtte en satsing på språk og kommunikasjon.

I tillegg til DUÅ, finner vi bruk av pedagogiske kort som del av kompetansehevingsarbeidet. Disse kortene gjør ansatte oppmerksomme på koblingen mellom rammeplan og aktiviteter, spesielt i det pålagte dokumentasjonsarbeidet som kvalitetssystemet legger opp til. En annen barnehage har tatt i bruk personlighetstester som alle ansatte skal ta, for å bedre samarbeidsrelasjonene. Vi finner også et eksempel på innkjøp av eksterne coaching-tjenester for å utvikle lederkompetansen. Deltakelse i forskningsprosjekt nevnes også som del av kompetansehevingsarbeidet i barnehagen.

Kurs og formell kompetanseheving: Vi finner også en utbredt bruk av kursing som del av internt kompetansehevingsarbeid. Eierleddet ser ut til å spille en rolle i mulighet for kursing. Store eiere tilbyr interne kurs, men også egne veiledere og foredragsholdere. Kurs i regi av kommunen inkluderer ofte private barnehager. Dette er viktig for de små barnehagene.

Det er ulike syn på kurs som kompetansehevingsstrategi blant styrerne i materialet. En av styrerne mener det å bli sendt på kurs gir ansatte motivasjon og engasjement, noe som igjen endrer praksis. Samtidig er det en av styrerne som peker på at kursing er en gammeldags måte å drive på og ikke nødvendigvis fører til endring i organisasjonen:

Det er så vanskelig å få endring i barnehagen når en har vært på et kurs og sett lyset (styrer).

Det blir også pekt på at kursing bidrar til å trekke ansatte ut fra avdeling, og dermed utfordrer kvaliteten på arbeidet med barna.

At ansatte deltar i formelle utdanningsløp blir også trukket fram. ABLU sett på som positivt av en av styrerne. Hun ser at pedagogiske ledere som har jobbet som assistenter kan kommunisere med assistentgruppen på en bedre måte og også gjøre utdanning mer relevant og forståelig for denne gruppen. En slik student har utfordret assistentgruppen på nettopp holdningen til utdanning som kun en måte å måtte ta mer ansvar i organisasjonen, ikke å få bedre innsikt i faget:

Fordi det er den holdningen som har vært litt her da. At ta mer utdanning for å få mer ansvar, men jeg vil nå ikke ha noe mer ansvar. Sant? (styrer)

4.2.4 Ekstern, nettverksbasert kompetanseheving

Ekstern kompetanseheving arrangeres, tilrettelegges og finansieres av aktører utenfor barnehagen. Barnehagebasert kompetanseutvikling er et av de viktigste virkemidlene for kompetanseheving i nasjonale strategier for barnehagesektoren (Kunnskapsdepartementet, 2017). Vi finner igjen denne arbeidsmåten i tre av barnehagene i materialet. Her har kommunen en sentral rolle som initiativtaker og koordinator. Kompetansehevingstiltakene i barnehagene i en av kommunene i fylke A knyttes direkte til en kommunal kvalitetsplan, som strukturerer et flerårig kompetansehevingstiltak. På denne måten bidrar kommunale planer til kvalitetssikring. Systemene som bygges rundt kompetansehevingsarbeidet i barnehagene styres og settes i et felles system i alle barnehagene. Kommunalt initierte og koordinerte kompetansehevingstiltak skaper slik en sammenheng mellom planlegging og gjennomføring av kompetansehevingstiltak. At tiltakene varer over tid trekkes også fram som positivt. I en barnehage mente assistentene at arbeidet med et slikt prosjekt var så viktig at å jobbe kun ett år med et sentralt tema var for kort tid. Vi finner at dette arbeidet forplanter seg til hele organisasjonen. Assistentene omtaler arbeidet som foregår i prosjektet, og forteller at det får direkte konsekvenser for praksis:

Vi ser jo mye av det vi har hatt om tilknytning med det som kommunen holder på med. Da hadde vi om relasjon og da ble det mye om hvorfor gjør vi dette? Da fikk vi sett alle barna, da kom vi jo til de her knaggene igjen, man ser jo veldig fort hva som, du får nye øyne. Ja, du forstår at det er derfor de reagerer sånn, og vi tenker at kanskje vi heller skal dele oss i grupper der den og den voksne er med dem. Det blir mye slike diskusjoner egentlig (assistent).

Styrers rolle som prosjekteier i slike prosesser fremheves som helt sentral. Det er viktig at styrer føler eierskap til temaene som blir gjenstand for kompetanseheving i nettverkene, for eksempel gjennom deltakelse i styringsgrupper. Uklar informasjon om prosjekter som barnehagen pålegges av f.eks. kommunal eier bidrar til lav grad av prosesseierskap hos styrerne (Iden 2011). I situasjoner hvor flere prosjekt og arbeidsprosesser pålegges og initieres samtidig, ser vi at prosjektene med lav forankring hos styrer og som forstås som mindre relevante og viktige for barna prioriteres ned. Samtidig kan nettopp styringen fra eier bidra til at organisasjonen samler seg om noen områder og samarbeider om disse med andre barnehager. Dette viser betydningen av eierskap i slike prosesser. Styreres egne nettverk nevnes også som viktig lederstøtte og motivasjonsfaktor fordi det gir styrere en mulighet til å lufte problemstillinger knyttet til egen lederrolle og situasjon.

4.2.5 Oppsummering kvalitet og kompetanse

I kapittel 4.2 har vi tatt for oss sammenhengen mellom kvalitetsarbeid og kompetanseutvikling i barnehagen, for å svare på følgende problemstilling:

På hvilken måte henger arbeid med kvalitetsutvikling sammen med kompetanseutvikling av personalet i barnehagen?

Ansatte i barnehagen opplever at kompetanse er en forutsetning for arbeid med kvalitet i barnehagen. Dette avspeiles også i formuleringer i de fleste årsplanene. Informantene er litt mer uenige om hva slags *type* kompetanse som er å foretrekke, den som er knyttet til personlig egnethet og blikk for barn, eller den mer teoretiske

fagkompetansen. Det påpekes at det finnes en «*kompetansemessig grunnmur*», knyttet til barnekunnskap, relasjoner og barnehagens kjerneverdier, som trengs hos alle ansattgrupper uavhengig av utdanning for å lage et godt barnehagetilbud.

Mål og tema for kompetanseutviklingstiltak velges på bakgrunn av rammeplanen, kjennskap til egen barnehage, møter med enkeltbarn, innspill fra eier og tilbud fra kommunen i nettverksarbeidet. Vi finner et mangfold av kompetanseutviklingstiltak, både interne tiltak i barnehagen og eksterne tiltak knyttet til kompetansenettverk. Interne tiltak knyttes ofte til veiledning og refleksjon om det pedagogiske arbeidet. Det er også viktig å mobilisere og bruke ulike kompetanser i ansattgruppen på en god måte for å skape prosesseierskap og prosessbevissthet (Iden 2011) i kvalitetsarbeidet i barnehagen. Kollegaveiledning omtales som en form for kvalitetssikringssystem, og veiledningskompetanse hos pedagogene som en forutsetning for å skape endringer. ABLU-studenter med bakgrunn som assistenter kan fungere som brobyggere mellom pedagoger og assistenter, også når det gjelder synet på kompetanseheving.

I alle former for kompetanseutvikling spiller styreren en viktig rolle. Styrer har en «portvokterrolle» som avgjør om prosjektet slipper til og får ressurser og oppmerksomhet, noe som avgjøres av hvor stort eierskap styrer føler overfor temaet i tiltaket. Også en aktiv eier som legger vekt på kompetanseutvikling er viktig, spesielt for barnehagens mulighet til å tilby ansatte kurs og faglig oppdatering. Her kompenseres kommunen for at mange barnehager har eiere med små ressurser.

I tillegg til å utvikle kompetansen i personalet, påvirker veilednings- og refleksjonsbaserte interne kompetanseutviklingsprosesser også vurderingene av arbeidet som blir gjort. Arbeidsformen er i tråd med signaler i rammeplanen om felles refleksjoner rundt utføring av det pedagogiske arbeidet. Eksterne tiltak er i stor grad knyttet til deltagelse i ulike typer fag- og interessenettverk med tydelige faglige tema.

4.3 Foreldrene og barnehagens kvalitetsarbeid

Foreldrenes oppfatning av kvalitet i barnehagen er i stor grad barnesentrert og relasjonell. En foreldrerepresentant sa: «*Barnehagekvalitet er at barna har det bra*». Barnehagen skal være et innholdsmessig godt tilbud for barna i fellesskap, men også for det enkelte barnet. Foreldrene er opptatt av strukturkvalitet og barnehagens ressurser til å sikre kvalitet. En foreldrerepresentant formulerte seg slik:

Det eneste jeg tenker når du spør er hvor mange barn per pedagog og hvor mange barn per voksen (forelder).

Personalet i barnehagene ser på et godt foreldresamarbeid som svært viktig for å få til god barnehagekvalitet. Foreldresamarbeid i kvalitetsvurderings- og utviklingsarbeid kan ta flere former, og foregå både uformelt og formelt (Glaser, 2018).

4.3.1 Det uformelle foreldresamarbeidet

Det uformelle samarbeidet skjer i ikke-planlagte møter (Glaser, 2018 s.78). I materialet trekkes ofte den daglige kontakten i hente- og bringesituasjoner fram som viktig for både foreldre til enkeltbarn og ansatte. I disse møtene utveksles informasjon om barnet: Barnehagen får informasjon fra foreldre som kan brukes til å tilpasse tilbudet

til barnet, og foreldrene får informasjon fra barnehagen som kan gi innblikk i barnehagetilbudet til eget barn. De uformelle møtene oppleves som viktige i utformingen av tilbudet for enkeltbarnet. De bygger også opp under relasjoner med foreldrene som oppleves som svært viktig, som en av assistentene sa: «*når foreldre har det bra, har også barna det bra*». Dette reflekterer en bevissthet om betydningen av foreldresamarbeidet.

Uformelt foreldresamarbeid handler om forhold ved barnas hverdag, f.eks. knyttet til vennskap, soving og spising. Ansatte fortalte også at de vurderte hvilke tema de skulle ta opp med foreldrene i disse uformelle daglige samtaler. Tema som blir beskrevet som «vanskelige», for eksempel knyttet til barns adferd, blir heller håndtert i mer formelle kanaler som f. eks halvårlige foreldresamtaler. Vi finner også at ansatte tar en «advokatrolle» for barna overfor foreldre i tilfeller der de opplever at foreldre stiller krav som går utover barns beste. Assistenter tar like stor del i dette uformelle foreldresamarbeidet som de pedagogiske lederne. Styrerne på sin side ser ikke ut til å være like involvert i det uformelle arbeidet, bortsett fra i spesielt vanskelige henvendelser eller foreldreveiledning.

Det uformelle foreldresamarbeidet strekker seg også ut i barnehagens nærmiljø og knytter seg til barnehagens omdømme. Foreldres oppfatning av barnehagens kvalitet spres til nærmiljøet. I en av barnehagene hadde dette ført til at barnehagen fikk et dårlig rykte. Dette hadde igangsatt en rekke systematiske tiltak for å bedre tilbudet. En foreldrerepresentant fortalte imidlertid at de ikke hadde tatt opp den dårlige kvaliteten de opplevde med personalet. I stedet tok de barnet ut, og på den måten «stemte de med føttene».

En av foreldrerepresentantene foretrekker at de fleste sakene ble tatt opp uformelt, eller mellom foreldrene det gjaldt og barnehagen. Det er en forskjell mellom det formelle og det uformelle foreldresamarbeidet:

De uformelle [medvirkningspunktene] er mer hvordan det går-type samtale. I de formelle medvirkningspunktene er jeg ikke mamma til ungene mine, da er jeg representant for den gruppen. Litt forskjell, men like mye åpenhet (forelder).

4.3.2 Det formelle foreldresamarbeidet

Det formelle foreldresamarbeidet i barnehagene omfatter planlagte foreldresamtaler for enkeltforeldre, foreldremøter som inkluderer hele foreldregruppen, formell informasjon i form av ukeposter og månedsposter/planer samt samarbeidsutvalg/foreldreråd. Foreldreundersøkelser, f. eks. den som inngår i KiB, kan inngå i dette arbeidet.

I de seks barnehagene vi har undersøkt ledes og organiseres det formelle foreldrearbeidet av barnehagens pedagogiske personale. Samarbeidet i barnehagens foreldreutvalg i flere av barnehagene er relativt «sovende», og fungerer derfor dårlig som ledd i et systematisk kvalitetsutviklingsarbeid:

Det er svært liten aktivitet i FU, vi møtes kun 2 ganger i året. Det viktigste er å sørge for at 17.mai-fanen er på plass! (forelder)

Det oppgis flere grunner til at det formelle foreldresamarbeidet halter: Det kommer få innspill fra foreldregruppen, det gis god generell informasjon fra barnehagen til foreldre og det finnes et velfungerende uformelt samarbeid.

Årsplanene er saken som oftest diskuteres formelt med foreldrene. Foreldremøtene forstås som en viktig møteplass, hvor alle foreldre kan delta og komme med innspill. Her diskuteres ulike tema. Forskjeller i foreldregruppens involvering i barnehagens drift synliggjøres i disse møtene. Det er for eksempel ulike meninger i foreldregruppene om hvor detaljert den formelle informasjonen (uke/månedsbrev) som sendes til foreldre forventes eller ønskes å være. Assistentene er med på foreldremøter, men som en pedagogisk leder sa: «*men det er vi som snakker litt ekstra om temaer*».

Brukerundersøkelser ser, som nevnt tidligere, ut til å spille en viktig rolle i barnehagens kvalitetsvurdering og utvikling. Men vi finner også kritikk av foreldreundersøkelser i materialet. En styrer stiller spørsmål ved i hvor stor grad foreldreundersøkelser reflekterer barnas perspektiv på kvalitet. Hun mener det er problematisk at foreldrene ble sett på som brukerne, fordi barna og foreldrene ikke nødvendigvis har samme behov. Hun har inntrykk av at foreldre ikke nødvendigvis er bevisst det pedagogiske innholdet i barnehagen, men ser barnehagen mer som en tilsynsinstitusjon med innhold. Samtidig finner vi også eksempler i materialet på at foreldreprerentanter har kommet med forslag til konkrete endringer i pedagogiske aktiviteter, men blitt møtt med en avvisende holdning fra styrer.

Foreldresamtaler med enkeltforeldre er også en formalisert medvirkningskanal i barnehagen. Her står gjerne enkeltbarnet i sentrum, men flere ansatte fortalte også om foreldre som søkte faglige råd. Ut fra dette ønsket de ansatte seg kompetanseheving på foreldreveiledning.

4.3.3 Oppsummering kvalitet og foreldresamarbeid

I kapittel 4.3 har vi sett på barnehagens samhandling med foreldrene i kvalitetsarbeidet, for å svare på følgende problemstilling:

Hvordan opplever foreldrene barnehagens kvalitetsarbeid, og hvordan skjer samarbeidet med foreldrene?

Uformelt foreldresamarbeid oppleves som viktigere enn formelt foreldresamarbeid for foreldre i møte med barnehagen. Dette skyldes nok at uformelt foreldresamarbeid påvirker innhold i enkeltbarns tilbud, og dermed kvaliteten på tilbudet slik som foreldrene vektlegger det.

Formelt foreldresamarbeid gjennom foreldreutvalg «halter», og brukes i svært liten grad systematisk i kvalitetsutviklingsarbeid. Det formelle foreldresamarbeidet dreier seg først og fremst om å overbringe diverse informasjon til foreldrene. Resultatet blir at foreldrene i svært liten grad benytter eller gis muligheten til å påvirke det pedagogiske innholdet i barnehagen, dersom det ikke handler konkret om sitt eget barn.

Foreldre- og brukerundersøkelser blir sett på som en viktig informasjonskilde i kvalitetsvurderings- og utviklingsspørsmål. Samtidig problematiseres foreldrenes

grunnlag for å kunne komme med innspill som berører det pedagogiske innholdet i barnehagetilbudet, og innspill på dette området tas ikke nødvendigvis til følge.

DEL II: KVALITETSARBEID PÅ OG MELLOM FORVALTNINGSNIVÅENE

Styringskjeden i barnehagen kan forstås som en linje fra nasjonale myndigheter via fylkesmannen og til kommunene som barnehagemyndighet, og derfra til barnehageeier og styrer. Forvaltningsnivåene er de nasjonale Kunnskapsdepartementet og Utdanningsdirektoratet, de regionale fylkesmannsembetene og de kommunale barnehagemyndighetene. I del I så vi på hvordan barnehagene arbeider med kvalitetsutvikling i sine didaktiske prosesser. I del II ser vi på hvordan henholdsvis Fylkesmannen, kommunen som barnehagemyndighet og barnehageeierne bidrar til denne kvalitetsutviklingen.

Følgende hovedproblemstilling belyses i del II:

- Hvordan jobbes det med kvalitetsutvikling i barnehagene, i og mellom ulike nivåer i forvaltningen?

I kapittel 5 beskrives kvalitetsarbeidet som utføres hos henholdsvis Fylkesmann, kommunal barnehagemyndighet og ulike typer barnehageeiere, med utgangspunkt i data fra informantene våre. Beskrivelsen etterfølges av en oppsummerende drøfting, som drøfter sentrale prosesser på hvert forvaltningsnivå, bruk av ulike styringsvirkemidler og barnehageeierens rolle i kvalitetsutviklingsarbeidet.

I kapittel 6 undersøker vi samhandlingen mellom forvaltningsnivåene, med utgangspunkt i en utvalgt kommune og barnehage i hvert fylke. Kapitlet munner ut i en drøfting av sentrale trekk ved samhandlingen mellom henholdsvis Fylkesmann og kommunal barnehagemyndighet, og barnehagemyndigheten og barnehagene.

5 KVALITETSARBEID PÅ HVERT FORVALTNINGSNIVÅ

I dette kapitlet vil vi se på hvordan forvaltningsnivåene i barnehagesektoren arbeider med å fremme kvalitet i barnehagene. Forvaltningsnivåene i barnehagesektoren består av nasjonale myndigheter, som er regionalt representert gjennom fylkesmanns-embetene, og kommunene som lokal barnehagemyndighet. I analysen har vi også sett på hvordan barnehageeiere av ulike typer deltar i kvalitetsarbeidet.

Problemstillinger:

- Hvordan jobbes det med kvalitetsutvikling i barnehagene på de ulike nivåene i forvaltningen?
 - Hvordan benyttes tilsyn og veiledning i barnehagemyndighetens arbeid med kvalitetsutvikling?
 - Hvordan benyttes nettverksamlinger og kompetansespredning?
 - Bruk og betydning av økonomiske incentiver?
 - Hvordan inkluderes ulike private barnehageeiere og barnehager i kvalitetsutviklingsarbeidet?

Kapitlet starter med en beskrivelse av kvalitetsarbeidet som gjøres hos henholdsvis Fylkesmann, kommunal barnehagemyndighet og barnehageeier av ulike kategorier (avsnitt 5.1-5.4). De tre neste avsnittene drøfter funnene med utgangspunkt i det teoretiske rammeverket i kapittel 1, og svarer på problemstillingene. I kapittel 5.5 peker vi på de mest sentrale prosessene i kvalitetsarbeidet på forvaltningsnivåene Fylkesmannen og kommunen som barnehagemyndighet. I kapittel 5.6 drøfter vi bruken av ulike styringsvirkemidler for å oppnå kvalitet i barnehagene. I kapittel 5.7 viser vi hvordan barnehageeiers rolle i kvalitetsutviklingsarbeidet blir forskjellig betinget av egenskaper ved eier.

5.1 Fylkesmannen

Informantene fra fylkesmanns-embetene er klare på at arbeid med kvalitet i barnehagen inngår i alt en gjør i embetet, enten det dreier seg om tilsyn og forvaltning av lovverket, veiledning, tildeling av midler eller kompetanseutvikling. Arbeidet med å støtte implementeringen av ny rammeplan er en sentral del av kvalitetsarbeidet. I alle tre fylkene sto dessuten informantene midt oppe i etableringen av Regional ordning for kompetanseutvikling i barnehagen da vi intervjuet dem.

5.1.1 Innhold i og innretning av kvalitetsarbeidet

På fylkesmannsnivået forstås kvalitet i barnehagen først og fremst som å oppfylle lover og regler for sektoren, og ikke minst å implementere rammeplanen. I et av fylkene trekker informanten fram to dimensjoner i arbeid med kvalitet: Kompetanseutvikling og forvaltning av lover og regelverk for sektoren. Det er imidlertid ingen motsetning mellom disse to, selv om de ofte skilles fra hverandre:

Det at alle kjenner barnehageloven, rammeplanen og andre relevante lover er også kompetanseutvikling. Det er grunnlaget for å kunne drive barnehagearbeid av høy kvalitet (Fylkesmannen fylke C).

I dette fylket legger man stor vekt på at alt arbeid med kvalitet og kvalitetsutvikling, også implementering av rammeplanen, skal skje gjennom kommunene. Man er opptatt av å anerkjenne kommunenes kompetanse og ansvar for kvaliteten i «sine» barnehager, og retter aldri kompetansetiltak direkte mot barnehagene. Rollen til Fylkesmannen blir derimot å støtte og sette kommunene best mulig i stand til å ta dette ansvaret, for eksempel gjennom skoling i og hjelp til tolkning av lovverk:

Vi skal ikke drive faglig arbeid, men støtte dem (kommunene) i å forstå hva kravene er, hvordan de kan forholde seg innenfor rammeplanen. For eksempel så har vi brukt mye tid på barnehagelovens paragraf 19g, om barn med særskilte behov sine rettigheter. Hva innebærer det som står her, hva er det disse barna har krav på, hva skal kommunene gjøre og hva er kommunens ansvar. (Fylkesmannen fylke C)

I et annet fylke viser en til at kvalitetsutvikling gjennom veiledning og kvalitetssikring gjennom tilsyn og klagebehandling er nært knyttet til hverandre. Informanten driver aktiv veiledning overfor kommunene om nytt lovverk, endringer i klagerett og om ny pedagognorm:

Vi hadde en egen samling for barnehagemyndigheten for å gi støtte og veiledning om hvordan den nye pedagognormen slår ut, hvordan den skal tolkes og praktiseres i egen kommune og barnehage. Det var en støtte til å sette den ut i praksis, og det kan ses i sammenheng med kvalitetsutvikling (fylkesmannen fylke B).

Fylkesmannen forvalter ulike tilskuddsordninger aktivt for å understøtte kvalitet, forstått som det å være innenfor lovverket. Tilretteleggingsmidler for lokal prioritering for 2018/2019 ble i et av fylkene styrt i sin helhet mot pedagogutdanning, for å kunne møte stor søking og den nye pedagognormen. Dette innebar blant annet at det populære fagbrevet for assistenter ble valgt bort dette året. Midler til implementering av rammeplanen ble lyst ut (overfor UH-institusjonene) med tema Livsmestring og helse/Et inkluderende miljø, og embetet la gjennom dette vekt på forebygging av mobbing og krenkelser. Temaet ble valgt på bakgrunn både av Fylkesmannens egne ROS-analyser og etterspørsel fra barnehager og kommuner. Denne implementeringsstøtten er et samarbeid mellom Fylkesmannen, UH-sektoren og barnehagene, uten at kommunene som barnehagemyndighet er direkte involvert i arbeidet.

I det tredje fylket hadde man et sterkt fokus på det samiske barnehagetilbudet fra Fylkesmannens side. Det samiske perspektivet er gjort tydeligere og er mer fremtredende i rammeplanen fra 2017 enn i de tidligere planene, og i dette fylket har man både samiske barnehager, barnehager med samisk avdeling og samiske barn som går i vanlige barnehager over hele fylket. Fylkesmannens oppmerksomhet rundt det samiske tilbudet gir seg uttrykk i planlagte tilsyn hos kommunene, i arbeid direkte opp mot barnehageeierne og gjennom at Fylkesmannen arrangerte egne samiske barnehagekonferanser. Dessuten har embetet gjennomført kartlegginger hos eier og

stilt midler til rådighet for implementering av rammeplanen med vektlegging av det samiske tilbudet. Fylkesmannen bruker mye ressurser på å skape oppmerksomhet om, legitimitet for og aktivt arbeid med det samiske barnehagetilbudet, spesielt hos barnehageeier:

Alle barnehager har nå en tydelig forpliktelse, og det må ALLE eiere vite! Hvordan de skal jobbe med det samiske, ut over den 6. februar som ofte har vært alibiet i barnehager... (Fylkesmannen fylke A)

5.1.2 Kvalitetsarbeid gjennom samlinger

Den direkte linjen i forvaltningssystemet går mellom Fylkesmannen som statens representant, og kommunene gjennom deres rolle som kommunal barnehagemyndighet. I alle fylkene vi har undersøkt er ulike former for samlinger for kommunene en viktig del av Fylkesmannens kontakt med og oppfølging av kommunene på barnehageområdet.

I fylke A holder Fylkesmannen faste fagsamlinger både for barnehageeiere og for barnehagemyndigheten i kommunene. I de andre to fylkene er Fylkesmannens samlinger rettet mot barnehagemyndigheten og ikke eier, og man har henholdsvis to og tre samlinger i året.

I fylke B viser informantene til samlinger som Fylkesmannsembetene har med Utdanningsdirektoratet som viktige samhandlingsarenaer. Informantene opplever det å treffe de andre embetene og dele erfaringer, få informasjon fra og gi tilbakemelding til Utdanningsdirektoratet, få innspill fra forskning og «kjenne litt på om man er på rett spor eller ikke» som viktige funksjoner ved samlingene. På nivået under brukes stort sett den samme lesten for samlingene:

I stor grad har samlingene våre med barnehagemyndigheten den samme formen og funksjonene som Udir-samlingene for Fylkesmennene. Samlingene er faglig støtte for barnehagemyndigheten i deres arbeid og oppdrag. I år har vi holdt en samling der tema var tilsyn, revidert kompetansestrategi, implementering av ny rammeplan, ny pedagognorm, barnehagens paragraf 19 g, samt prosessen for etablering av regional ordning for kompetanseutvikling. (Fylkesmannen fylke B).

I fylke C forbeholder Fylkesmannen en av de årlige samlingene for etatsjefene i hver kommune. Det har betydning for forankringen av kvalitetsarbeidet i barnehagene:

Vi vil få det opp på kommunalsjefnivå, fordi det styrker forankringen. Vi har ikke vært flinke nok til å forankre ting på toppen, og det har stor betydning (Fylkesmannen fylke C).

På de to øvrige samlingene deltar den personen i kommuneadministrasjonene som ivaretar barnehagemyndighetsrollen i det daglige. I tillegg til disse samlingene har en i fylke C brukt GLØD-nettverket⁹ aktivt, og høsten 2017 arrangerte nettverket og

⁹ GLØD-nettverket er nå erstattet av et regionalt samarbeidsforum i Regional ordning for kompetanseutvikling i barnehagen.

Fylkesmannen samlinger for ansatte i barnehagene med tema implementering av ny rammeplan. Her la en opp til å formidle verdsettet som ligger til grunn for rammeplanen, formålsparagrafen og betydningen av rammeplanen, og tok et mer overordnet perspektiv på implementering:

Vi hadde ikke fokus på hvordan man skal implementere detaljene, men på store tema som etikk, lek og vennskap. Vi peker på de vesentligste temaene, og så må kommunene jobbe videre selv med det -vi setter i gang refleksjon. (Fylkesmannen fylke C).

5.1.3 Tilsyn som del av kvalitetsarbeidet

Fylkesmennene i de tre fylkene gjennomfører tilsyn med kommunene på utvalgte tema. I valg av tema for tilsyn tas det utgangspunkt i nye eller endrede regler, i ROS-analyser eller i nye eller endrede signaler i rammeplanen. I fylke C valgte man å føre tilsyn med forvaltningen av paragraf 19 g (barn med særskilte behov sine rettigheter) i barnehageloven i forbindelse med implementeringen av ny rammeplan. Tilsynet gjennomføres i henhold til Utdanningsdirektoratets tilsynshåndbok, og vanligvis benyttes KiB-verktøyet RefLex. Det var imidlertid ikke utarbeidet noen RefLex-modul for tilsyn med paragraf 19 g ennå da tilsynet ble gjennomført, og Fylkesmannen utarbeidet derfor et eget tilsynsopplegg basert på den generelle tilsynsmetodikken i håndboka. Kommunene plukkes ut basert på risikovurderinger og på enten få eller mange klager:

Vi plukker ut kommuner som får mange klager, men også de som ikke får klager i det hele tatt, eller veldig få klager. Begge deler er uttrykk for en risiko. Ingen klager får oss til å lure på om denne kommunen i det hele tatt fatter vedtak etter paragrafen, hva er grunnen til at ingen klager? Å ikke høre noe er ikke en grunn til å tro at alt er greit, det har vist seg flere ganger. (Fylkesmannen fylke C).

I fylke B plukkes kommuner ut for tilsyn basert på ROS-analyser, og i disse analysene er BASIL et sentralt verktøy. Informanten viser til at man i embetet bruker mye tid på å sette seg inn i tall fra hver kommune, sjekke at ting stemmer og identifisere sårbare punkter. RefLex er arbeidsverktøyet, og kommunene får i oppgave å fylle ut informasjon i RefLex i forkant av tilsynet. I fylke A, der en har et spesielt fokus på det samiske barnehagetilbudet som er løftet fram i den nye rammeplanen, planlegges tilsyn med hvordan kommunene håndterer samiske barns rettigheter. Det har ikke vært gjennomført tilsyn på dette temaet tidligere i fylket, men informanten mener det er naturlig å gjøre det nå.

5.2 Interkommunale samarbeidsnettverk

I alle de tre fylkene finnes det interkommunale samarbeidsstrukturer i form av regionale nettverk. Vi har sett nærmere på fire slike interkommunale samarbeidsordninger, som også utgjør kompetanseregioner i Regional ordning for kompetanseutvikling i barnehagesektoren (Haugset et al., 2019).

Formelt sett er disse nettverkene frivillige sammenslutninger av kommuner, og utgjør ikke noe eget forvaltningsnivå. Likevel ser vi at de kan spille en sentral rolle i kvalitetsarbeidet og samhandlingen rundt kvalitet i barnehagene. I Spørsmål til

Barnehage-Norge 2018 svarer over 40 prosent av kommunene i landet at de har inngått eller planlegger å inngå samarbeid med andre kommuner eller aktører for å løse barnehagemyndighetsoppgaver (Fagerholt et al., 2019). Vanligst er det å samarbeide med andre kommuner/bydeler (32 prosent). Det er dessuten fylkesvise forskjeller i omfanget av kommunesamarbeid. Fylke C peker seg ut med mange kommuner (62 prosent) som samarbeider med hverandre, og de tre kommunene vi har undersøkt i dette fylket er alle del av et interkommunalt samarbeid om tilsyn med barnehager. En av kommunene er også en del av et omfattende samarbeid om kvalitet og kompetanseutvikling. I fylke B og fylke A er samarbeid om barnehagemyndighetsoppgaver mindre vanlig (14 og 11 prosent). Ingen av kommunene våre fra disse fylkene har samarbeid om tilsyn, men flere av dem er en del av et samarbeid om kompetanse- og kvalitetsutvikling.

Det varierer mellom nettverkene hvilke oppgaver og hvilken rolle dette «mellomnivået» har. Ønsket om å bruke faglige og økonomiske ressurser effektivt ved samordning og å støtte opp under kommunenes eget arbeid med systematisk kompetanse- og kvalitetsutvikling i barnehagene er imidlertid felles. Nettverkene kan omfatte hele oppvekstfeltet, eller bare barnehagesektoren. Man kan samarbeide om tilsynsoppgaver, om utviklingsoppgaver eller begge deler. Et av nettverkene samler en håndfull kommuner med få innbyggere (500-3000), som til sammen har under 20 barnehager hvorav 19 er kommunalt eide. Regionen har store geografiske avstander, og få av kommunene har barnehagefaglig kompetanse i administrasjonen. Samarbeidet ivaretar behovet for barnehagefaglig kompetanse i alle kommunene, ved at vertskommunen har en barnehagefaglig ansatt. Dette nettverket arrangerer flere samlinger i året, rettet mot styrere og ansatte i alle barnehagene. Nettverket utarbeider en felles kompetanseutviklingsplan for regionen. I praksis skjøtter dette nettverket en rekke oppgaver som tilhører barnehagemyndighet og barnehageeier i hver kommune.

Felles kompetanseutviklingsplaner og sambruk av ressurser for å oppnå stordriftsfordeler finner vi i alle de fire nettverkene vi har sett på. Det varierer imidlertid om og i hvilke situasjoner samarbeidsnettverket gjør tiltak direkte mot styrere og pedagogiske ledere i hver enkelt barnehage. I et av nettverkene har en lagt mye arbeid i å utvikle verktøy og systemer som skal gjøre det enklere for kommunene å skjøtte rollen sin som myndighet og som eier. Her fungerer nettverket som barnehagemyndighetens kollegium og faglige fellesskap, og en legger stor vekt på læring av hverandre og erfaringsdeling. Også dette nettverket arrangerer imidlertid kurs, fagdager og andre tiltak rettet direkte mot barnehagene.

Koblingen mellom nettverkene og private barnehager/eiere varierer også. En løsning er at private eiere kan melde seg inn i nettverket mot en medlemsavgift. De får da tilgang på ressursene på linje med kommunene. Ikke alle de private har valgt å delta, og ingen private eiere sitter i styret. I praksis er dermed dette nettverket en sammenslutning av kommuner som barnehageeiere, ikke myndighet. En annen løsning er at nettverket gjennomfører og leder et stort fellesprosjekt med barnehagebasert kompetanseutvikling, der private barnehager integreres på like fot med kommunens barnehager. En tredje løsning er at integrering av private barnehager forblir hver enkelt kommunes ansvar.

5.3 Kommunene som barnehagemyndighet

I dette kapitlet trekker vi veksler både på data fra intervjuene med barnehagemyndighetsinformantene i dette prosjektet, og på surveydata hvordan kommunene organiserer arbeidet i rollen som lokal barnehagemyndighet (Fagerholt et al., 2019). Informantene våre er rekruttert og intervjuet som kommunal barnehagemyndighet, men flertallet av dem utfører også oppgaver i rollen som kommunal barnehageeier. I styringsdokumenter som rammeplan, kompetansestrategi og barnehagelov skiller det klart mellom rollene som barnehageeier og kommunal barnehagemyndighet. Begge rollene er imidlertid sammensatt av flere arbeidsoppgaver og ansvarsområder, og det er ikke nødvendigvis slik at en og samme person ivaretar hele rollen. I to kommuner, begge relativt store, forteller informantene at de kun tar seg av myndighetsoppgaver og ikke har noe med eierrollen å gjøre. En av disse to informantene er også organisert under en annen leder i kommunen enn eierrepresentanten. I de øvrige sju kommunene har informantene, i tillegg til å være barnehagemyndighet, eieroppgaver av varierende type og omfang. Noen av informantene våre er oppvekstsjef eller tilsvarende, andre er barnehagefaglige rådgivere under oppvekstsjefen. De synes å speile situasjonen hos barnehagemyndigheten i resten av landet relativt godt: I 58 prosent av kommunene stemmer påstanden om at eier- og myndighetsrollen utøves av samme person godt eller svært godt. Tilsvarende andel i små kommuner (under 5000 innbyggere) er to av tre (Fagerholt et al., 2019 s.89-101). I 59 prosent av kommunene ligger eierrollen og myndighetsrollen i stor grad i den samme linja i kommuneadministrasjonen, det vil si at ansatt(e) som utøver de to rollene rapporterer til samme leder. En av fire små kommuner lar en kommunal barnehagestyrer ivareta noen av barnehagemyndighetsoppgavene, mens dette er lite vanlig i større kommuner (Fagerholt et al., 2019).

Fem av informantene våre har barnehagelærerutdanning og erfaring fra arbeid i barnehage, og fire har annen pedagogisk utdanning. Flere av dem har dessuten ulike typer lederutdanning eller administrativ utdanning i tillegg. De har ulik fartstid i kommunal forvaltning, og et par av dem er helt ferske i jobben. Fagerholt et al. (2019) finner at en av fire kommuner mangler barnehagefaglig kompetanse hos de personene som ivaretar barnehagemyndighetens oppgaver.

5.3.1 Hva innebærer «kvalitet» og arbeid med kvalitet?

De ni barnehagemyndighetsinformantene som er intervjuet i dette prosjektet ble bedt om å forklare hva de legger i begrepet «barnehagekvalitet». I svarene deres finner vi ulike tilnærminger til begrepet, og vi har gjort en gruppering av svarene i tre kategorier:

- Kvalitet som regeletterlevelse
- Kvalitet som relasjoner mellom mennesker
- Svar som beskriver hva informanten opplever som sentrale forutsetninger for barnehagekvalitet.

En oppfatning av *kvalitet som regeletterlevelse* kommer til uttrykk gjennom at informantene påpeker at barnehageloven og rammeplanen må oppfylles, og at det må etableres gode systemer som kan sikre dette. God kjennskap til regelverket trekkes her fram som en forutsetning for å kunne gi et tilbud av god kvalitet.

Barnehagemyndighetspersonene peker på at det ligger i deres oppgave å veilede om og gi støtte til tolkning av regelverket for å sikre god barnehagekvalitet.

Kvalitet som relasjoner mellom mennesker eksemplifiseres av informantene med «forholdet mellom mennesker i barnehagen», henvisninger til det å se enkeltbarn og deres behov, til inkludering og til voksenrollen og dens betydning for en god barnehage. Når informantene trekker fram kompetanse hos ansatte som forutsetning for kvalitet, er det knyttet til kvalitet som relasjoner: Kompetanse gir evne til å se og legge til rette for enkeltbarn, og derfor er nok ansatte i barnehagene med riktig kompetanse sentralt.

Forutsetninger for kvalitet knyttes av informantene til arbeidet med å *integrere barnehagesektoren rundt felles mål og verdier*. Fellesskap, samarbeidskultur og felles retning på tvers av blant annet eierskap trekkes fram som viktig. Disse utsagnene tar et styringsperspektiv på kvalitetsarbeid, der egen rolle som tilrettelegger for integrering i styrenettverk blir viktig. Samtidig understrekes også en mer barnehagesentrert forståelse av forutsetninger for kvalitet: En forutsetning for kvalitet er å *skape gode arbeidsprosesser i barnehagen*, der en tilpasser og føyer nye føringer inn i det løpende kvalitetsutviklende arbeidet på en god måte. Informantene snakker om betydningen av å ha «en rød tråd» i arbeidet, gjerne felles for hele oppvekstfeltet, og knytte innsatsen til denne. I denne sammenhengen understrekes vurderingsarbeidet og evnen til å lære kontinuerlig av det en gjør, og årsplanen som et sentralt refleksjonsdokument.

Ingen av informantene fra barnehagemyndigheten er utelukkende regel- eller relasjonsorientert, men de legger ulik vekt på de to dimensjonene av barnehagekvalitet. De har dessuten forskjellige tilnærminger til hva som er forutsetninger for å oppnå barnehagekvalitet, og dette påvirker måten de arbeider med kvalitet i barnehagen på. I de følgende to avsnittene beskriver vi to «ytterpunkter» på en skala mellom en regelverksorientert og en relasjonsorientert oppfatning av kvalitet. Vi tar utgangspunkt i to av kommunene i datamaterialet vårt.

5.3.2 Myndighets- og regeletterlevelseshfokus

En av kommunene skiller tydelig mellom eier- og myndighetsrollen, og informanten er tydelig på at hennes rolle ikke er å legge seg bort i hvordan barnehageeierne jobber med kvalitetsutvikling. Dette er eiers ansvar, mens barnehagemyndigheten kan påvirke gjennom å veilede og å formidle klare forventninger til barnehagene. Denne informanten er ikke barnehagelærerutdannet, men har en annen pedagogisk utdanning og lang fartstid i barnehagesektoren. Hun ser veiledning om kravene i lovverket som sitt viktigste verktøy. Veiledningen har som funksjon å klarlegge hvor lista ligger når det kommer til tilsyn, og å skape en felles forståelse av hva som er «god kvalitet». Hun understreker at hun også benytter faglig skjønn, som hun kaller «barns beste-blikket», i dette arbeidet. Veiledningen gis på jevnlig møter med styrerne i de private barnehagene, og på årlige eiermøter. Styremøter med kommunale barnehager tar kommunens eierrepresentant seg av. Denne informanten forstår sin rolle som barnehagemyndighet i kommunen som klart avgrenset fra og noe helt annet enn kommunen som eier. Hun påpeker samtidig at implementeringen av denne forståelsen ikke har vært enkel i kommuneorganisasjonen. Barnehagemyndigheten blir «*et ekstra nivå i forvaltningen*» sammenlignet med andre tjenesteområder, noe som kan gjøre det vanskelig å forstå sektoren og ledelsen av den.

I intervjumaterialet er dette det klareste eksemplet på en kommune som både skiller strengt mellom kommunal eier- og barnehagemyndighetsrolle, og der myndigheten først og fremst har et tydelig fokus på regeletterlevelse i sitt arbeid. Det tegner en bilde av en styringspraksis som først og fremst er bygd på hierarki, regelstyring og en myndighetsrolle som innebærer implementering «top-down». Barnehagemyndighetens viktigste ressurser er makt og autoritet, samtidig som det også vises til mer nettverksliknende arbeidsmåter med forebyggende veiledning i styrer- og eiermøter. Veiledningens innhold er imidlertid først og fremst knyttet opp mot lovverk og tolkning og etterlevelse av dette. Det er likevel flere av de andre informantene som etterstreber eller ønsker et klarere skille mellom kommunens to roller i barnehageforvaltningen. Praktiske og ressursmessige forhold i kommuneadministrasjonen gjør at en likevel ender opp med en blanding av oppgaver fra begge rollene. Å veilede om rammeplan, regelverk, bemanningsnorm osv. nevnes som en del av oppgavene hos de fleste barnehagemyndighetene. I disse kommunene framheves likevel andre verktøy som de mest sentrale for å heve barnehagekvaliteten.

5.3.3 Relasjons- og samstyringsfokus

I en liten kommune i vårt utvalg utføres eier- og myndighetsrollen i stor grad av samme person. Informanten i denne kommunene er barnehagelærer med mastergrad og bred erfaring fra barnehagesektoren. Barnehagekvalitet for henne dreier seg først og fremst om relasjoner, men de organisatoriske og strukturelle rammene er en forutsetning for gode relasjoner:

Kjernen for meg i kvalitet, det vi har hovedfokus på, er relasjonenes betydning. Både mellom voksne og barn, mellom voksne og mellom barn. Hvordan møter vi som voksne barna, hvordan gjør vi det til trygge møter, dette har et sterkt fokus. Men jeg er også opptatt av rammene rundt denne kjernen, de er også veldig viktig. (...) Har man ikke systemer for møter, papirer, mål, retning og mening med det man gjør, da hjelper det ikke med fokus på relasjoner.

Informanten opplever at relasjoner, relasjonsbygging, forebygging, voksenrollen, barns psykiske helse som «grunnlaget for alt» har kommet sterkere inn i barnehagesektoren de senere årene. Relasjoner er sentralt også når informanten skal beskrive egne arbeidsmåter og verktøy for å fremme barnehagekvaliteten. Hun arbeider målrettet for å skape et fellesskap og en samarbeidsarena der eierskapet ikke betyr noe og alle jobber mot samme mål:

Vi har brukt utrolig mye tid på å vise at «vi vil dere vel», at vi i kommunen vil alles beste, selv om vi har en slik rolle at vi av og til må ta upopulære beslutninger. Jeg føler at vi nå har skapt en kultur der vi har et «jobbe i lag-klima». Vi er ikke så opptatt av hvem som eier barnehagene, det er vi sammen som har de små innbyggerne i kommunen vår her hos oss.

Dette «jobbe i lag-klimaet» skapes blant annet på månedlige styrermøter, der alle barnehagene inviteres. Informanten forteller at en unngår å lage satsinger og opplegg bare for de kommunale barnehagene (som eier), at en deler raust av kommunens ressurser og at en legger vekt på tydelighet, ryddighet og transparens i arbeidet. Om kommunen gjør feil, innrømmes feilene og det ordnes opp i på en redelig måte. I dag opplever hun at de private barnehagene i kommunen ønsker å «være med på alt» som

de kommunale barnehagene gjør. Dermed blir også rollene som henholdsvis eier og barnehagemyndighet vanskelig å skille fra hverandre. Når hun jobber med kompetansetiltak og kvalitetsutviklingsplan og månedlige styremøter for alle barnehagene, mener informanten at hun agerer som barnehagemyndighet. Samtidig påpeker hun at kommunen her går ut over den definerte rollen, og at private tilbys og ikke pålegges å delta:

Alle disse fellestingene gjør jeg som barnehagemyndighet. Vi går ut over vårt ansvar som barnehagemyndighet der, ved å tilby de private barnehagene å delta, men det er fordi de private barnehagene i kommunen ønsker å ha det slik.

Aktiv bygging og ivaretagelse av kultur for samarbeid og tillit på tvers av eierskap finner vi hos flere av de andre kommunale barnehagemyndighetene, også i kommuner der en aktivt forsøker å skille mellom eier og myndighetsrollen. Felles nettportaler der kommunale og private barnehager presenteres side om side og med felles utviklingsplaner og kompetanseplaner er en manifestasjon av et slikt samarbeid. I en kommune forteller informanten at barnehagemyndigheten leder månedlige fagmøter med alle barnehager, «der vi tar opp hvordan vi skal jobbe med» ulike faglige tema og utfordringer. Flere viser også til samarbeid om bruk av midler til kompetanseheving som gjør at en får mer ut av hver krone, til felles kurs og konferanser og utviklingsprosjekter som inkluderer alle barnehagene i kommunen. I flere tilfeller viser informantene til systemer og planer som er utviklet sammen med både private og kommunale barnehagestyrere og/eller eiere.

Datamaterialet viser gjennom dette en myndighetsrolle med vekt på tilrettelegging for nettverk og samstyring, der en «samstyrer» gjennom å bli enig om at dette er noe vi alle ønsker. Spesielt overfor de private barnehagene er det hele basert på frivillig deltakelse, og at styrerne og eierne føler at en har glede og nytte av å delta. Det er en styringsform der gjensidig samarbeid og tillit er en helt nødvendig forutsetning, og vi ser at det legges omtanke i å bygge nettopp denne tilliten. I neste avsnitt ser vi på hvordan eierne av private barnehager integreres i kommunens arbeid med kvalitet i barnehagen.

5.3.4 Nettverk og forholdet til private barnehageeiere

Vi finner treffpunkter med barnehagestyrerne som faste deltakere, arrangert og administrert av barnehagemyndigheten, i alle de ni kommunene vi har undersøkt. I en stor kommune har man delt kommunale og private styrere i to nettverk, som drives av henholdsvis kommunal eier og kommunal barnehagemyndighet. Begrepet nettverk benyttes ikke nødvendigvis av informantene, som i stedet refererer til faste styremøter, styrerforum, utviklingsmøter, veiledningsmøter etc. I enkelte kommuner inviteres også pedagogiske ledere og rektorer inn i de samme møtene.

Nettverk med kvalitets- og kompetanseutvikling i barnehagene som formål arrangeres av barnehagemyndigheten i 90 prosent av norske kommuner, og i hovedsak rettes de

mot barnehagestyrerne. Samtidig inviteres også eier inn i nettverkene, sammen med styrer, i knappe 30 prosent av kommunene¹⁰.

Tabell 5-1: Svarfrekvenser på spørsmålet Arrangerer du som barnehagemyndighet nettverk for barnehagesektoren i din kommune der kvalitet og kompetanseutvikling er tema? Svar fra barnehagemyndigheten.

	Frekvens	Prosent
Ja, for barnehagestyrere	189	60 prosent
Ja, for eiere	1	0,3, prosent
Ja, for begge grupper	92	29 prosent
Nei	32	10 prosent
Total	314	99 prosent

29 prosent av kommunene har kun kommunale barnehager¹¹, men hos de øvrige deltar både kommunale og private barnehager i nettverkene (99 prosent). 91 prosent av barnehagemyndighetene oppgir at det er styrerne som representerer de private eierne i kvalitets- og kompetansenettverkene, mens 14 prosent oppgir at eier selv eller en annen eierrepresentant deltar¹². 71 prosent av barnehagemyndighetene i kommunene med private barnehager har oppfordret private barnehageeiere til å delta i nettverkene. I de tekstlige utdypingene respondentene har gjort om hvordan dette gjøres, kommer det imidlertid fram at man i varierende grad forholder seg til eier som person. I mange tilfeller beskrives kommunens strategier for å inkludere de private barnehagene via styrerne. De private barnehageeierne som deltok i Spørsmål til Barnehage-Norge i 2018 er spurt hvem som representerer dem i nettverk der kvalitet- og kompetanseutvikling er tema. Tabell 5-2 viser at det er styrer i 76 prosent av tilfellene, og at bare åtte prosent av eierne selv møter i disse nettverkene.

Tabell 5-2: Svarfrekvenser på spørsmålet Hvem representerer eier i nettverk der kvalitet- og kompetanseutvikling er tema? Private barnehageeiere.

	Frekvens	Prosentandel
Barnehageeier selv	26	8,4 prosent
Barnehagestyrer	235	75,8 prosent
Eier er ikke representert i slike nettverk	29	9,4 prosent
Annen representant	20	6,5 prosent
Total	310	101 prosent

Nettverk arrangert av barnehagemyndigheten er dermed en sentral del av kvalitets- og kompetanseutviklingsarbeidet i de fleste kommunene, og det er styrere som er den

¹⁰ Det kvantitative datamaterialet i dette kapitlet ble samlet inn i forbindelse med Spørsmål til Barnehage-Norge 2018 (Fagerholt et al. 2019), men utgjør en del av datainnsamlingen til evalueringen av Kvalitet i barnehagen.

¹¹ Disse 92 kommunene er små med i snitt 2300 innbyggere. Folketallet deres spenner fra 200 til 7100 innbyggere.

¹² Summen her blir mer enn 100 fordi noen nettverk er både for eier og styrer, og respondentene kunne krysse av for flere alternativer.

primære mål- og deltakergruppen. Nettverkene omfatter både kommunale og private barnehager i de kommunene der dette er aktuelt. I et mindretall av kommunene inkluderes også eier i nettverkene, og 8 prosent av eierne oppgir at de selv møter i kommunale kompetanse- og kvalitetsutviklingsnettverk.

I intervjudatamaterialet vårt fra ni kommunale barnehagemyndigheter er barnehagemyndighetene opptatt av at ulike typer private barnehageeiere har ulike behov og ønsker. Barnehagemyndigheten tar en mer aktiv rolle overfor små, lokale barnehageeiere for å kompensere for at disse ikke har en ressurssterk eier i ryggen:

Har noen små enkeltstående også, som vi prøver å dra med. For vi ser at de kan falle litt utenfor når det gjelder kvalitet, for de har ingen store i ryggen bak... så da har de oss. (...) vi prøver å ha alle med på lasset. (barnehagemyndighet)

Samtidig viser barnehagemyndigheten i en annen kommune til 100 prosent oppslutning blant styrerne om styrernettsverk og faglige fellestiltak, «*selv om barnehagene er eid av store kjeder*» og til tross for overetablering og konkurranse om å fylle plassene. Men de nettverks- og samarbeidsbaserte arbeidsmåtene hos barnehagemyndigheten kan også bli utfordret av strukturendringer på eiersida. Små barnehager kjøpes opp av store konserner som står for kvalitetsutviklingen selv, og barnehagemyndigheten sitter ikke lenger «i midten av nettverket» og har full oversikt:

Før var det små barnehager som vi jobbet sammen med, de deltok hver gang. Men når vi mister dem til de store konsernene, da mister vi dem for de har kompetanseheving og kvalitetsutvikling i eget konsern. Vi mister oversikten. (barnehagemyndighet)

I en av kommunene har en hatt utfordringer med samarbeidsklimaet i styrernettsverket, noe som ifølge informanten skyldtes overetablering og uenighet om beregning om tilskudd. Dette viser at et tillitsbasert samarbeidsklima er en skjør ting, og at det er vanskelig å «isolere» uenighet og interessekonflikter mellom ulike fora:

Vi må legge bort tull og bry oss om det i andre kanaler, ikke dra med oss tull der det ikke hører hjemme. (intervjuer: Har man klart å legge det bort?) Jeg tror ikke det er 100 prosent godt klima i styrergruppa nå. (barnehagemyndighet)

5.3.5 Innhold og arbeidsformer i styrernettsverkene

Når vi nå skal se på informantenes beskrivelse av innhold og prosesser i faste møtepunkter mellom barnehagemyndigheten og barnehagestyrerne (og eventuelt eiere), refererer vi for enkelthets skyld til dette som styrernettsverk. I intervjumaterialet vår kommer det tydelig fram at styrernettsverkene er en svært sentral arena for barnehagemyndigheten til å skape oppmerksomhet om, legitimitet til og stabilitet i barnehagenes eget arbeid med å utvikle og sikre kvaliteten på tjenestene som tilbys. Kommunene organiserer arbeidet i nettverkene på noe ulike måter, men tre funksjoner av nettverkene er til stede i varierende grad:

- Veiledning om gjeldende lov- og regelverk for barnehagesektoren, med støtte til tolkning og operasjonalisering for å holde seg innenfor rammene.

- Kvalitetsutviklingsprosjekter knyttet til relevante faglige tema, koblet til rammeplanen og/eller hele oppvekstsektoren
- Prosessuell støtte og bistand i arbeidet med å skape gode arbeidsrutiner i barnehagens kvalitetsarbeid, inkludert koordinering med skole og andre kommunale etater.

Veiledning om regelverket: Barnehagemyndigheten bruker styrenettverkene til felles veiledning overfor private og kommunale barnehager, og dette handler ofte om å tolke regelverket og å sikre at barnehagedrifta er innenfor lovverket på alle felt:

Veiledning skjer gjennom kvalitetsutviklinga, at man tar opp ulike tema i styremøter og utviklingsmøter. Nå har vi satt på planen veiledning på forskjellige tema fra loven, vi har hatt om pedagognormen og dispensasjon fra utdanningskravet, veiledning for å fylle ut i Basil... Det er på styremøter og styrerforum, eller utviklingsmøter, den felles veiledningen er der både private og kommunale styrere er. (barnehagemyndighet).

I flere av kommunene har en diskutert tolkning og operasjonalisering av lovverket om barn med særskilte behov sine rettigheter, og rutiner for spesialpedagogisk hjelp i barnehagen. Praktisering av pedagognormen har også vært oppe i mange styrenettverk.

Utviklingsprosjekter og satsinger: Flertallet av kommunene i undersøkelsen vår har også en eller annen form for felles faglige utviklingsprosjekter som koordineres via styrenettverket. Tema og arbeidsformer i disse prosjektene varierer, men prosjektene er forankret i rammeplanen og relatert til det pedagogiske arbeidet i barnehagen. Vi finner tema/programmer som Inkluderende skole- og barnehagemiljø, Være sammen, IKT i barnehagen, Sammen om det viktigste, Ringer i vann, De utrolige årene, realfagssatsing, relasjonsarbeid for de yngste barna og språksløyfe/språkkommune. Denne listen er ikke uttømmende, og i noen av kommunene har de utviklet egne opplegg. I en av kommunene er det inkludering og barn med særskilte behov som er satt i fokus i et kompetanseutviklingsprosjekt. Her ser vi at barnehagemyndigheten tar et tydelig standpunkt om hva som er god praksis/kvalitet, og jobber aktivt sammen med PPT i nettverk for barnehagenes ansatte for å få til en endring i ønsket retning:

Her er vi opptatt av inkludering, vi ser at kvalitet for barn med særskilte behov har tradisjon for at det brukes oppfølging i enerom. Det prøver vi å jobbe med overfor personalet, disse barna skal være sammen med de andre. Kvalitet i barnehagen blir ikke bedre enn det dårligste møtet (barnehagemyndighet).

Det legges ofte stor omtanke i å forankre utviklingsprosjektene hos barnehagestyrerne, og dette skaper legitimitet for og forpliktelse til utviklingsarbeidet som skal gjøres. Flere kommuner viser til at de leder styrenettverkene og koordinerer arbeidet, men at man diskuterer seg fram til innhold og arbeidsmåter i utviklingsarbeidet i fellesskap:

Jeg som barnehagefaglig ansvarlig leder møtene (i styrenettverket). Her tar vi opp utviklingsarbeid som for eksempel hvordan vi skal arbeide med temaet Tidlig innsats. Vi har kommet godt i gang med temaet Sosial kompetanse og læringsmiljø, hvor vi sammen har funnet ut hvilket verktøy vi vil satse på for å

arbeide videre (Være sammen). Så finner vi ut hvilke kurs, møter, nettverk osv. vi trenger for å få dette til. (barnehagemyndighet).

I større kommuner sikres denne forankringen ved at innholdet i styrernettsmøtene forberedes av kommunale og private styrere i en arbeidsgruppe, for så å diskuteres i hele nettverket.

Systemer og prosessuell støtte: Hos noen av barnehagemyndighetene finner vi en tydelig systematisk tilnærming til kvalitetsarbeidet i barnehagene, der en legger vekt på å spre bestemte arbeidsmåter, rutiner og prosesser. Disse systemene er ikke nødvendigvis utviklet i kommunen, men kan også være et resultat av et aktivt interkommunalt samarbeid i en kompetanseregion. Et eksempel på denne typen nettverksarbeid vi finner der barnehagemyndigheten har støttet prosessen med å lage egne tiltaksplaner mot mobbing og krenkelser i alle barnehagene:

Som en del av dette prosjektet har alle barnehagene tatt ståstedsanalysen, og laget egne tiltaksplaner. Alle barnehagene tok ståstedsanalysen, etter litt påtrykk fra barnehagekonsulenten. (barnehagemyndighet).

Vi identifiserer også et mer omfattende system for prosessuell støtte der en i kommune har en egen kvalitetsutviklingsplan for barnehagesektoren. Kvalitetsutviklingsplanen er forankret i sektoren gjennom en relativt langvarig og inkluderende prosess der alle barnehagene deltok:

Vi brukte lang tid på å lage denne planen, sammen. Det startet med at alle barnehagene tok Ståstedsanalysen, og på den måten ble det forankret i barnehagene og hos de ansatte. Hva var de gode på, og hva kunne bli bedre hos dem? (barnehagemyndighet).

Systematisk vurdering av den pedagogiske virksomheten ble etablert som en sentral del av denne planen, og dette arbeidet er basert på «kvalitetshjulet» som vi kjenner fra Kvalitet i barnehagen-systemet (KiB). Andre strategier kommunene bruker for å støtte og stabilisere barnehagenes arbeid med kvalitet og kvalitetsutvikling er:

- Å lage årlige tilstandsrapporter fra både barnehage- og skolesektoren for å følge med på utviklingen,
- Å tildele hver barnehage en fast kontaktperson i kommuneadministrasjonen, som kan komme på personalmøter, svare på spørsmål, støtte i prosesser eller gi tilbakemelding på skriftlig materiale
- Å koordinere ressursbruk og arbeid mellom barnehagene, ved å legge opp til deling av både systemer (eks. arkivsystem), rutiner (eks. rutinebeskrivelse for arbeid med spesialpedagogisk hjelp) og oppgaver (eks. felles rekrutteringskampanjer for barnehagelærere) til felles nytte

Barnehagemyndigheten kan også ta på seg en aktiv rolle i å hjelpe barnehagene med å sortere og integrere nye styringssignaler, oppgaver og forventninger fra ulike eksterne interessenter, med det en allerede arbeider med i sektoren:

Vi prøver å få en rød tråd i det, at det ikke blir hopp og sprett, men at vi pensler oss inn på det samme, velger kurs som passer inn og har en rød tråd. Også fordi

tilbakemeldingene fra barnehagene er at det er så fryktelig mye, at det er mye som skal følges opp og de klarer det ikke. Vi har blitt gode på å rydde... at «dette er ikke noe nytt, dette kan vi dra inn i det vi allerede har, men vi kan videreutvikle det!». (barnehagemyndighet).

5.3.6 Tilsyn som kvalitetsarbeid

De tre barnehagemyndighetene i fylke C kan alle vise til interkommunale systemer og planer for tilsyn, der en legger vekt på å sikre habilitet og transparens i tilsynet. Det finnes skriftlige rutiner og verktøy for tilsynet, og barnehagemyndigheten slipper å føre tilsyn i egen kommune. På denne måten legges det til rette for barnehageeierne kan ha tillit til at tilsynet utføres på en redelig og rettferdig måte. Noe av det samme ser vi at kommunene forsøker å oppnå der eier- og myndighetsrollen er tydelig skilt. En av barnehagemyndighetene peker på at hun savner kommunesamarbeid og et diskusjonsfellesskap når det gjelder tilsynsoppgavene. Hun opplever at barnehage-loven og tilhørende forskrifter i seg selv er uklare med stort tolkningsmonn, men at det er god hjelp i ressurser fra Fylkesmannen og Utdanningsdirektoratet:

Det blir tydeligere når vi får føringer som Utdanningsdirektoratet kommer med, gjennom Fylkesmannen, vi ser det på nettet. Nettsidene deres er veldig bra, med tolkningsuttalelsene som gjelder barnehageregelverket, for barnehageloven er uklar. (barnehagemyndighet).

I en kommune aktualiserer det uklare regelverket seg i forbindelse med overgang fra rutinemessig, rullerende tilsyn med alle barnehager hvert tredje år, til risikobasert tilsyn. Dette er uvant, og informanten synes det er krevende å vite hva hun skal se etter i risikoanalysene. Hun savner en barnehagemyndighetsutdanning etter mønster av styrerutdanningen. I en annen kommune har omleggingen gitt færre tilsyn, og mer fokus på veiledning til hele sektoren eller til enkeltbarnehager:

Hvis det er mot enkeltbarnehager, og det er konkrete saker som går på praksis i barnehagen, så går vi inn i en type veiledningssamtale først, før vi gjør noe annet, vi prøver å få endre. (barnehagemyndighet).

Vi ser klare koblinger mellom tilsynet og veiledningen i styrernetverkene som ledes av barnehagemyndigheten. Dette trer fram gjennom at:

- Tema for årlige tilsyn med alle barnehagene kobles til tema som har vært jobbet med i styrernetverket.
- Barnehagemyndighetene vurderer hvorvidt en kan bruke barnehagestyrers ikke-deltakelse i felles prosjekter, nettverk og utviklingsarbeid som en risiko-indikator.
- Selv når barnehagemyndigheten er opptatt av å skille tilsyn og veiledning, og ikke vil «virke belærende» når en er ute på tilsynsbesøk, forventes og etterspørres denne veiledningen av eier og styrer.
- Styrernetverket deler, drøfter og lærer systematisk av hverandres avvik ved tilsyn. Behovet for tilsyn blir mindre fordi en forebygger regelbrudd gjennom veiledning i nettverket

En slik praksis som nevnes i siste kulepunkt vitner om en relativt tillitsfull delingskultur, der det føles okay å blottstille egne svakheter for å fremme læring og utvikling i fellesskapet. En informant peker imidlertid på at kvalitetsutviklingsnettverket blant styrerne også kan bli en sovepute når det gjelder tilsyn:

Dessverre er det slik at når tida blir knapp og man har mye å gjøre, så er det kanskje tilsynet som blir skjøvet på fordi man har god kontakt med styrerne og alle er med på utviklingsarbeidet. Så tenker man og regner med at de jobber systematisk med kvalitet og alt er på stell, men det trenger det kanskje ikke være. (barnehagemyndighet).

5.4 Barnehageeierne

I det videre beskriver vi hvordan barnehageeiere arbeider med kompetanse- og kvalitetsutvikling i barnehagene. Dette arbeidet utøves forskjellig ut fra hvilken type eierorganisasjon man befinner seg i, og vi tar for oss henholdsvis kommunale eiere, store private eierorganisasjoner og små private eierorganisasjoner.

5.4.1 Kommunene som barnehageeier

Tre av de fire kommunale barnehageeierne har også arbeidsoppgaver som hører inn under kommunen som barnehagemyndighet. I disse intervjuene har eier- og myndighetsrollen glidd delvis over i hverandre i løpet av intervjuet, spesielt når det gjelder kompetanse- og kvalitetsutvikling i barnehagene. Eier-informanten hos den fjerde kommunen har hele tiden en sterk bevissthet rundt at hun er eier, ikke myndighet. Men også i denne kommunen havner området kompetanse- og kvalitetsutvikling i en slags mellomposisjon, der kommunen som eier ofte forholder seg til både kommunale og private barnehager. Det er først og fremst på tilsynssida at en aktivt forsøker å skille kommunens eierrolle fra myndighetsrollen. I kvalitetsutviklingsarbeidet er rollene og oppgavene ofte overlappende.

Alle de fire kommunene, som spenner fra svært liten til svært stor i folketall, opptrer som en raus kommunal eier når det gjelder arbeid med kvalitetsutvikling og kompetanseheving i barnehagene. De inkluderer i varierende grad også private barnehager i systemer, prosjekter, kurs og satsinger som de gjennomfører i egne barnehager. I den minste av kommunene forteller informanten at hun som oppvekstsjef har ansvaret for kvalitetsutviklingen, personalforvaltningen og systemene rundt de kommunale barnehagene. Fordi hun selv ikke er barnehagelærerutdannet, har hun imidlertid delegert ansvaret til en barnehagekonsulent i staben sin. I denne kommunen skjer kvalitetsutviklingsarbeidet i regi av barnehagemyndigheten i styrernetverket, der private og kommunale styrere er likeverdige medlemmer. Informanten vår som eier er av og til tilstede, dersom temaet tilsier det. Eier har imidlertid en konkret utfordring på personalsida: Kommunen driver en samisktalende barnehage, og det er svært krevende å rekruttere nok samisk barnehagelærere og annet personell. Å ikke få tak i nok samisktalende barnehagelærere, vikarer og assistenter truer kvaliteten i tilbudet på en svært direkte måte, fordi en ikke-samisktalende vikar kan bety at hele barnehagen må snakke norsk mens denne jobber.

En annen kommunal eier holder egne styremøter for kommunale styrere, som kommer i tillegg til styremøter på tvers av eierskap. Eier legger klare agendaer for disse

møtene, hvor også erfaringsdeling er viktig. Kommunen som eier gir føringer, men også rom for barnehagenes ulike valg:

Og den enkelte kommunale barnehagen, vi vil ikke at de skal være helt like. De må få lov til å utvikle seg ut fra størrelse, beliggenhet, bygg, muligheter i nærmiljøet, sykefravær... De må få lov til å prioritere lokalt hva de trenger. Vi skal ikke marsjere i takt, selv om vi har en eier. (kommunale eier, fylke C)

For å skaffe seg førstehånds innsyn i og kjennskap til egne barnehager, gjennomfører denne barnehageeieren kvalitetsbesøk i kommunale barnehager med jevne mellomrom. Kommunen skiller mellom organisatoriske og faglige ressurser som tilbys barnehagene, og opptrer som en «raus eier» og inkluderer private barnehager når det gjelder faglige ressurser. Den største kommunen, som har skilt eier- og myndighetsrollen sterkt i kommuneorganisasjonen, er også raus med private barnehager, og lar dem søke på lokale kompetanseutviklingsmidler som kommunen som eier tilbyr barnehagene. Men i denne kommunen ser vi også omfattende ressurser og støttesystemer som kun omfatter kommunens egne barnehager, som kommunale strategiplaner, implementeringsplaner og kvalitetssystemer. I den strategiske planen gir eier tydelige, faglige føringer på hva som skal vektlegges og utvikles, og hvilken kompetanse en trenger. Informanten opplever at hun har stor innflytelse på kvaliteten i de kommunale barnehagene.

I den siste, mellomstore kommunen trekker informanten også inn politikernes rolle i kommunalt barnehageeierskap. Hun har fått midler til ekstra plantid etter forespørsel, men opplever likevel at det er lite engasjement for å utvikle barnehagen så lenge driften går greit. Politikerne og andre utenfor barnehagen har ofte prosjekter, tema eller ting de brenner for som de ønsker inn i barnehagen. Men denne kommunale eieren ser «siling» og prioritering av hva slags prosjekter som kommer inn i barnehagen utenfra som en helt sentral del av oppgaven sin:

Jeg tenker at det viktigste er å være tydelig i prioriteringene, det er mye press utenfra om hva som er viktig. Noen må hjelpe til å prioritere, det må være en rød tråd, vi skal ikke ha en gjeng som er trøtt på utviklingsarbeid. Behov skal komme fra barnehagen, de må se nytten av dette. (kommunal eier, fylke A).

Denne informanten går langt i å antyde at det kan være et motsetningsforhold mellom å jobbe løpende med didaktiske prosesser i barnehagene, og stadig skulle håndtere prosjekter og ulike tema utenfra. Hun viser til eksempler på konkrete tema som hun har «justert ned» eller utsatt arbeidet med, for å verne om kjerneprosessene i barnehagen. En av strategiene hennes har vært å begrense temaet til et enkelt foreldremøte, eller på andre måter arbeide «akkurat nok» med det til å tilfredsstille eksterne forventninger. Denne eieren opplever at de private barnehagene, der eier og styrer ofte er samme person, har et sterkt ønske om støtte fra kommunen. Hun er av arbeidsgiver tildelt faglig utviklingsansvar for alle barnehagene, uavhengig av eierskap, men har oppfølgingsansvar for styrere kommunale barnehager.

5.4.2 Store private eierorganisasjoner

Vi har gjennomført intervjuer med to ulike kjeder, hvorav den ene er et aksjeselskap og den andre er organisert som en stiftelse med ideelle formål. Begge kjedene har et

relativt stort antall barnehager som er representert i ulike regioner i Norge. De store private eierorganisasjonene (barnehagekjedene) kjennetegnes av å ha en sentral administrasjon som har ansvaret for en rekke barnehager gjerne i ulike regioner og kommuner. Men vi finner også her ulikheter i hvordan barnehagedriften er organisert og hvilken form organisasjonene har. I disse organisasjonene ser vi at barnehageeier har en aktiv rolle når det gjelder kvalitetsutvikling i sine barnehager. Begge organisasjonene vi har intervjuet har utviklet egne og til dels omfattende kvalitetsverktøy, både med tanke på kvalitetsutvikling og med tanke på kvalitetsvurdering. Her har man også ansatte i den sentrale administrasjonen med spesielt ansvar for kvalitetsutvikling og pedagogisk praksis.

Som barnehageeiere er kjedene svært opptatt av kvalitet i den enkelte barnehage. Det er ikke uvanlig at man er med på større forskningsprosjekt i regi av Utdanningsdirektoratet eller forskningsrådet, og det er heller ikke uvanlig at sentrale aktører i kjeden sitter i ulike nettverk med både Utdanningsdirektoratet og Kunnskapsdepartementet. Begge organisasjonene vi har snakket med har igjennom de siste årene vært aktivt involvert i ett eller flere store kvalitetsutviklingsprosjekt, og har slik sett oppdatert kompetanse på området. På spørsmål om hvilke kvalitetsindikatorer de arbeider mest med, så påpeker våre informanter at man nå er svært opptatt av innholdskvaliteten i barnehagene. En informant forklarer at det har vært et skifte i fokus når det gjelder kvalitetsfokuset i barnehagene, til å legge stor vekt på det pedagogiske innholdet, altså innholdskvalitet.

Begge organisasjonene vi har snakket med har et system med mellomledere som er knyttet til de ulike regionene. Denne funksjonen fungerer som et bindeledd mellom den enkelte barnehage og den sentrale administrasjonen. Det er også gjerne disse funksjonene som samarbeider med ulike sentrale og regionale aktører som barnehagemyndigheten på et overordnet nivå, fylkesmannen og som inkluderes i ulike former for nettverk. De regionale lederne er en del av den utvidede ledelsen i organisasjonen. Å ha aktører i slike mellomposisjoner beskrives som svært viktig, og en informant sier at *«det er de som er vårt viktigste kontaktpunkt både til barnehagene i regionen og til kommunene»*.

Våre informanter er tydelige på at deres organisasjoner på flere måter setter rammer og strukturer for kvalitetsarbeidet i den enkelte barnehage. Man har utarbeidet pedagogiske verdigrunnlag og modeller som distribueres til samtlige barnehager, og som det fokuseres på både i møter og i drift for øvrig. På spørsmål om man som eier bestemmer hvordan den enkelte barnehage skal drive kvalitetsutvikling, svarer den ene informanten at *«Jo vi bestemmer rammer og retningslinjer, men de skal være sånn at den enkelte barnehage skal være selvgående. Så de går på verdigrunnlag og slike typer ting...»*. Likevel fremstår det som sentralt for våre informanter at kvalitetsutviklingsarbeidet er forankret i den enkelte barnehage og deres virkelighet.

Begge barnehagekjedene er også tydelige på at de involverer bredt i organisasjonen når man skal drive utviklingsarbeid, og at deres pedagogiske retningslinjer og deres verdigrunnlag er et resultat av prosesser for samskapning. Dette gjenspeiler seg i forklaringer på hvordan man driver kvalitetsutviklingsarbeid i begge organisasjonene. Den ene kjeden arbeider etter de de kaller en arbeidsgruppemodell hvor både daglige ledere, pedagogiske ledere og barnehagelærere og tidvis assistenter med spesielt interesse eller spesiell kompetanse kan bidra. Den andre kjeden viser også til en

lignende organisering gjennom å fokusere på lokal utvikling og grasrotautonomi, og på denne måten skape lærende barnehager ved at de får bidra og utvikle seg selv. Systemene de bruker skal bidra til forenkling i barnehagene, og muliggjøre at læring foregår i den enkelte barnehage og mellom de enkelte ansatte. Det understrekes at arbeidet med kvalitet må komme nedenfra og opp.

Et sentralt tema i intervjuene med kjedene har vært balansen mellom egne kvalitetsutviklingsverktøy, Utdanningsdirektoratets verktøy og kommunenes egne verktøy og preferanser. Våre informanter opplever dette noen ganger som en utfordring, men oftest lander man på en løsning hvor barnehagens selv kan velge om man vil bruke kjedene sine egne verktøy eller de verktøyene som kommunene fokuserer på. Kjedenes barnehager befinner seg i en kommunal kontekst hvor de lokale rammefaktorene også er sentrale, her finner man barnehageeiere og barnehagemyndigheter som legger til rette for og prioriterer ulike verktøy. Disse samsvarer ikke alltid med kjedens egne, og da blir barnehagene stående i en posisjon hvor de må velge enten å følge de kommunale retningslinjene eller de sentrale retningslinjene fra egen organisasjon. Dette er kjedene klar over, og de forsøker å tilrettelegge slik at barnehagene slipper å gjennomføre flere ulike tiltak:

Man må være litt klok, poenget med disse verktøyene er jo at de skal frigjøre tid og gi merverdi, så vi kan ikke forvente at de skal gjøre to-tre forskjellige analyser. Og hvis kommunen er veldig på at de må bruke spesifikke verktøy så får de bare gjøre det da, så samstemmer vi det med vårt system (eier).

Begge kjedene påpeker at det er greit at deres barnehager benytter seg av Utdanningsdirektoratets verktøy for kvalitetsutvikling. De vurderer det likevel slik at det for barnehagens del kan være nyttig å få kontekstualisert arbeidet opp mot deres organisasjons verdier og mål, og at det slik sett er mest ideelt om barnehagen bruker kjedens verktøy der de finnes. Om dette ikke lar seg gjøre er det likevel et faktum at samtlige verktøy i utgangspunktet (både egne og Utdanningsdirektoratet sine) tar utgangspunkt i rammeplanen og de statlige føringene, og dette begrenser hvor ulik de ulike verktøyene i realiteten er: «Med det er jo de samme temaene, bare operasjonalisert på en annen måte.»

Våre informanter opplever at det er store forskjeller i kunnskap og kompetanse hos den enkelte kommune og barnehagemyndighet. Dette bidrar til ulike rammefaktorer for deres barnehager, noe de legger spesielt godt merke til siden de selv sitter i en posisjon hvor man forøker å lage helhetlige kvalitetsutviklingsverktøy. En informant forteller hvordan barnehagene må forholde seg til lokale kommunale retningslinjer og at det er store forskjeller med tanke på hvordan ulike kommuner arbeider med kvalitet. Her trekkes regional ordning og tildeling av kompetansemidler fram, hvor en av kompetanseregionene har kommet med egne kvalitetsverktøy som de ønsker alle barnehagene i regionen skal bruke.

Kjedene mener det er relevant og nyttig at Utdanningsdirektoratet har utviklet et eget kvalitetssystem for barnehagene. Dette er informanter som har arbeidet med kvalitet på et overordnet nivå over lengre tid, med fokus både på strukturell kvalitet og prosesskvalitet. Informantene mener at Utdanningsdirektoratet gjerne kunne vært enda mer tydelig i kvalitetsutviklingsarbeidet, og da særlig på prosesskvalitet.

Men det er ikke sikkert at det skal være Udir sin rolle heller, jeg synes absolutt at de gjør en god jobb, men jeg tror kanskje at nå er tida for å ikke være så enkle. Vi må ha noen kriterier for hva som er god prosesskvalitet, og jeg tror ikke det skader at Udir mener noe om det, de mener jo mye om veldig mye annet...

5.4.3 Små private eierorganisasjoner

Av små private eierorganisasjoner har vi intervjuet to eiere av små enkeltstående barnehager, samt to styreledere i samvirkeforetak (foreldereide barnehager).

De små enkeltstående private barnehagene kjennetegnes av å ha et eierstyre hvor en eller flere i styret ofte arbeider i barnehagen, gjerne som barnehagestyrer. I disse barnehagene forvalter som regel styrer i barnehagen også eieransvaret for kvalitetsutvikling i barnehagen, og har dermed en dobbeltrolle som eier og styrer av barnehagen. Eier/styrer utfører oppgaver knyttet til administrasjon, daglig drift og barnehagefaglig arbeid. I disse barnehagene ser vi at eier/styrer har en aktiv rolle når det gjelder kvalitetsarbeid og kompetanseutvikling, og videre at de små barnehagene drar stor nytte av prosjekter som er drevet kommunalt. For eksempel trekkes kvalitetsutviklingsplaner for barnehagene i kommunen fram som et gode de private barnehagene kan dra nytte av. En eier/styrer sier dette: «Jeg synes det er fantastisk at vi kan ha en kvalitetsutviklingsplan i kommunene som går mer inn i materien og ikke bare nye ting». Videre påpeker hun det økonomiske aspektet ved å delta på kommunens satsinger når man driver en liten privat barnehage: «Kommunen har vært flink til å dele. Vi får goder. Så har ikke brukt så veldig mye penger de siste to årene». Informanten beskriver videre et tett samarbeid hvor kommunen gjennom nettverk, veiledning og evalueringer er sentralt i kvalitetsutviklingsarbeidet:

Det er med jevne mellomrom evalueringer, har tiltak der alle barnehagene skal delta, og vi holder på med egen liten kvalitetsplan i hver barnehage. Det er et godt samarbeid med kommunen som evaluerer oss underveis. Enkeltvis i barnehagen og sammen på styrermøter i kommunen. (eier/styrer enkeltstående privat barnehage)

Det å delta i interkommunale prosjekter drevet av en UH-institusjoner trekkes også fram som positivt. En av informantene trekker fram at prosjektet har skapt en faglig utvikling i barnehagen, og her er det også blitt knyttet relasjoner blant prosjektbarnehagene som har blitt verdifulle for barnehagen: «Utelukkende positivt. Vært et løft for oss som barnehage. Vi har fokusert på en ting over tid. Det har gjort at alle ansatte henger med og man kan ta tak i ting samtidig». Utfordringer kan imidlertid oppstå hvis det blir for mange prosjekter, tema og kurs på en gang som gjør at man ikke får et langsiktig perspektiv eller fokus. Her understrekes det at barnehagen har best nytte av å følge kommunens tilbud med tanke på kvalitetsutvikling: «Vi er med på det kommunen er med på, og det holder. [...] Det er ikke det å gå på tusenvis av kurs som skaper endring»

De foreldereide samvirkeforetakene er en annen type liten privat eierorganisasjon. Disse består ofte av et valgt eierstyre av foreldre med en eierandel i barnehagen. Informantene våre i disse barnehagene er ledere for foreldrestyrene. De forteller at det er barnehagestyrer som forvalter eieransvaret for kvaliteten i deres barnehager. Hvor påkoblet eierne er i kvalitetsarbeid og –utvikling avhenger av den barnehagefaglige

kompetansen eierne besitter. Styrelederne har naturlig nok sjelden barnehagefaglig utdanning, og får sjelden lang nok fartstid i eierstyret til å øke sin kompetanse på barnehagefeltet. Styrevervene til foreldrene skjøttes på fritida som dugnad. Likevel understrekes den korte veien fra eierstyret til daglig drift i barnehagen som en positiv faktor, som gjør at eier hele tiden har god kjennskap til arbeidet som gjøres: «*Man er ikke en eier som sitter langt unna og ikke har kjennskap til barnehagen og det daglige, man vet hele tiden*». Eierstyret skiftes hyppig ut, men likevel er disse styrelederne interessert i å blir involvert i kvalitetsarbeidet og få informasjon om kvalitetsutviklingsarbeid i barnehagen. Eierstyret har hyppige møter i løpet av året og kontakten med styrer er tett.

En styreleder i en foreldereid barnehage beskriver utfordringene rammebetingelsene for styret gir i møte med ansvaret han som eier har overfor styreren i barnehagen:

Min erfaring som leder i min vanlige jobb er jo å se etter hvilke behov [styrer] har som arbeidstaker. Det er lett å glemme at hun er en arbeidstaker, og jeg mener at hun er ikke blitt godt nok ivaretatt i løpet av årene, fordi vi er en privat arbeidsgiver som ikke kan ivareta henne fordi vi skifter sånn. Vi er ikke heller ansatt, vi er på dugnad, så det kan fort bli lettvent.

I denne barnehagen har styreleder arbeidet målrettet og aktivt for å profesjonalisere eierstyret, innføre medarbeider- og utviklingssamtaler med barnehagestyrer og ivareta arbeidstakeransvaret. Dette har båret frukter i form av at styrer har blitt motivert til å ta flere kompetansehevende kurs og styrerskole. Utfordringen er at når styrelederens barn forlater barnehagen, har en ingen garanti for at etterfølgeren viderefører denne ekstrainsatsen. Styrelederen i den andre barnehagen påpeker nettopp disse utfordringene med kontinuitet i styret: «*Det er jo litt variabelt med tanke på kompetanse og gjennomføringskraft fra år til år, spørres hvor mye de enkelte styremedlemmene kan og vil, for det er jo ikke noe profesjonelt styre*». Vanligvis er eierstyret prisgitt både kompetansen, engasjementet og motivasjonen til barnehagestyrer, som i praksis ivaretar både en styrerrolle og eierrollen. Her vil utskiftninger i barnehagestyrer-rollen være en risiko: «*Jeg vet ikke om det er mer relatert til barnehagen eller eierformen i seg selv, det er klart at det er veldig personavhengig, og man er jo prisgitt at man har engasjerte styrere som tar tak i det*».

Kunnskapen om kvalitetsutvikling og kompetanseheving er ofte relativt lav i eierstyret i de foreldereide barnehagene. Styret blir informert, men definerer ofte kvalitetsutvikling som en faglig oppgave for barnehagestyrer. En styreleder beskriver hvordan kunnskapen om barnehagens kvalitetsarbeid ofte ikke når ut til eierstyret hvis de ikke er bevisste på å etterspørre og bli inkluderte i dette: «*Det er lett at det blir en intern kompetanse hos daglig leder, og hun klarer å forvalte det, men vi har fokusert på at vi ønsker å ta større del av dette i styret. Både for vår del og for hennes del, i forhold til å være en støttespiller for henne*». Barnehagestyreren er den som deltar i nettverk og ulike fora i kommunen eller ved interkommunale samarbeid. Et av samvirkeforetakene beskriver likevel kommunen som den viktigste støttespiller for barnehagen, på samme måte som de små enkeltstående barnehagene:

Vi prøver å ha de samme satsingsområdene som kommunen, så vi deltar stort sett på alle arenaer som vi har mulighet, der kommunen arrangerer og inviterer. Så det er nok den største samarbeidspartner.

Ingen av de foreldereide barnehagene har vært interessert i at barnehagen skal kjøpes opp av større private barnehagekjeder, til tross for tilbud eller diskusjoner i samvirkeforetaket om dette. Et godt samarbeid med kommunen blir også pekt som en mulig-gjørende faktor for å drive som samvirkeforetak:

Det var ingen [i styret] som så noen større fordeler med det. Slik vi drifter i dag så vi har de mulighetene vi trenger å ha og de midlene vi trenger å ha for å drifte på den måten vi gjør. Samtidig har vi godt samarbeid med [Navn] Kommune som er oppdragsgiver egentlig.

Fordelene med å drive samvirkeforetak veier opp mot de utfordringene som eksisterer med eierformen. Styrelederne i disse barnehagene snakker varmt om muligheten til å kunne påvirke driften av barnehagen og ha et lokalt eierskap som gjør at avstanden mellom eierskap og barnehagen er kort. Det åpner for at foreldrene kan arbeide for å skape gode barnehageplasser til sine barn. Samtidig peker de på verdien av barnehagene for lokalsamfunnet og muligheten til å bidra til at kommunen/lokal-samfunnet får nok barnehageplasser.

Det kan samlet se ut til at de små private barnehagene er avhengige av et godt kommunalt samarbeidet for å jobbe med kvalitetsutvikling og kompetanseheving i barnehagene. Dette både av økonomiske og faglige årsaker. En utfordring som knyttes til små private barnehager er av økonomisk art. Flere nevner at de kommunens tilskudd til de private barnehagene kan være utfordrende og få konsekvenser for arbeid med kvaliteten. Feil i utbetalinger og spesielt når beløpet varierer fra år til år skaper en sårbarhet for driften av barnehagene, og skaper både merarbeid for kommunen og de små barnehagene. En samvirkeforetak-eier peker på at oppgradering i de kommunale barnehagene og skolene har påvirket tilskuddene fra kommunen, noe som førte til store differanser i budsjettene. Her blir det særlig trukket fram usikkerheten med at tildelingene skjer etterskuddsvis: «Vi klarer å treffe bedre nå, men det er fremdeles en stor usikkerhet på budsjett med de tilskuddene, det påvirker oss. Vi har prøvd å ta høyde for det, sånn at vi ikke går på en smell hvis tilskuddet blir lavere». Dette skaper usikkerhet i budsjettene og gjør barnehagen sårbar i form av å ikke ha nok nødvendige ressursreserver til oppgaver som kompetanseheving, vedlikehold og oppgradering av barnehagen.

En annen økonomisk utfordring som ble nevnt er ekstra tilskudd til små barnehager i sammenheng med den nye bemanningsnormen. En liten eier forteller at de har hatt god bemanning for å kunne holde en lang åpningstid, og dermed gi et tilbud i pendlerkommunen som har mange reisende foreldre. Da tilskuddene til de små barnehagene ble gitt, havnet denne aktuelle barnehagen utenfor, siden bemanningen i barnehagen var innenfor kravene: «Vi har hatt bemanningsnormen her for å klare å ha åpent i åpningstiden som vi har, og det blir man på en måte litt straffet for når de da deler ut ekstra tilskudd der kommer en ikke med i beregningen. Hvor andre barnehager får en gavepakke». Dette blir satt i sammenheng med kvaliteten i barnehagen, og at dette går ut over tiden til å drive kvalitetsarbeid. Det blir også satt i en annen kontekst som baserer seg på en antagelse om at små barnehager blir forsøkt skvist ut av markedet gjennom de nasjonale føringene som kommer: «Dessverre tror jeg det er en vilje en plass til å prøve skvise ut de aller minste. Vi kommer til å klore oss fast så lenge vi klarer, men vi ser at det er tøft».

5.5 Sentrale prosesser på hvert forvaltningsnivå

Kvalitetsarbeid på forvaltningsnivåene i barnehagesektoren innebærer å påvirke de didaktiske prosessene i barnehagen gjennom å stille krav og tilby støtte, slik at det skapes oppmerksomhet om, legitimitet for og stabilitet i barnehagenes eget kvalitetsarbeid (Lager, 2010). I arbeidet med kvalitet i barnehagene operasjonaliseres og oversettes føringer fra makronivået (nasjonalt) for bruk på mikro-nivået (i barnehagenes didaktiske arbeidsprosesser). I kapittel 3 så vi at barnehagene har et bredt og mangfoldig kvalitetsbegrep, men man er overveiende barnesentrert og gir kvalitet et relasjonelt innhold. I dette avsnittet løfter vi fram prosesser og arbeidsmåter som kjennetegner Fylkesmannen og kommunen som barnehagemyndighet. Vi ser også på hvordan ulike typer eiere inkluderes i kvalitetsarbeidet.

5.5.1 Fylkesmannen: Krav og støtte til å oppfylle lovverket

Hos informantene nærmest makronivået finner vi en policy-sentrert oppfatning av barnehagekvalitet, forstått som kvalitet som regeletterlevelse. Intervjuene med informanter hos Fylkesmannen i de tre fylkene viser at embetene har en klar forankring i en hierarkisk styringsform (Røiseland & Vabo, 2016), der fokuset er på å sørge for at kommuner og barnehager oppfyller lovverket. Informantene forstår arbeid med kvalitet i barnehagen som innvevd både i arbeid med veiledning og kompetanseutvikling, og i arbeid med å sikre regeletterlevelse som f.eks. ved tilsyn. Implementering av rammeplanen knyttes sterkt til kvalitet og kvalitetsarbeid i alle fylkene. Risikobasert/målrettet tilsyn med kommuner etter ROS-analyser og basert på nye elementer i lovverk og rammeplan viser tett og rask kobling mellom styringsinformasjon, styringssignaler og oppfølging.

Samtidig varierer det mellom fylkene hvor hierarkisk orientert man er når det kommer til hvem Fylkesmannen retter tiltakene sine mot. I et fylke er man genuint opptatt av å respektere kommunenes plass og kompetanse i styringskjeden, slik at Fylkesmannen kun skal forholde seg til barnehagemyndighetene i kommunene. I de to andre finner vi derimot eksempler på at en også samhandler direkte med barnehageeiere og barnehager, når en mener det trengs. I et fylke holdes sågar faste, årlige samlinger for barnehageeiere i regi av Fylkesmannen. Dette står i kontrast til fylket der man ser inkludering av barnehageeier som et rent kommunalt ansvar.

Program og dokumenter med beskrivelse av innhold og tema for samlinger i regi av fylkesmannen vitner om en omfattende støtte til kommunenes arbeid med å oppfylle lovverket. Dette skjer gjennom omfattende veiledning rundt tolkning og operasjonalisering av paragrafer i lovverket som angår kommunen som barnehagemyndighets oppgaver. Vi finner også eksempler på støtte der målet er å bygge konsensus og engasjement rundt overordnede verdier i lovverket, spesielt for rammeplanen. Oppmerksomhet om og legitimitet for (Lager, 2010) nye forskrifter, paragrafer og rammeplan skapes i stor grad på samlinger for barnehagemyndigheten, der tema belyses og «oversettes» og der det gis rom for erfaringsdeling, spørsmål og tilbakemeldinger. Dette ligger nært opp til tillitsbasert nettverks- og samstyring som styringsform, men samtidig med sterke koblinger til hierarkiet gjennom fokuset på implementering og regelstyring. Et eksempel på dette er informanten som slår opp i BASIL for å sjekke tall en stusser over for en kommune, og så bruker det en finner som utgangspunkt for en samtale der feil oppklares og informasjon utveksles.

5.5.2 Kommunal barnehagemyndighet: Oversetting, integrering og samstyring

Barnehagemyndigheten befinner seg i en posisjon mellom systemer og krav fra makro-nivået, det vil si lover og forskrifter som gir uttrykk for nasjonal utdanningspolitikk, og den didaktiske arbeidsprosessen på mikronivået i barnehagen. Hos barnehagemyndigheten finner vi fokuset på kvalitet som regeletterlevelse som vi så hos Fylkesmannen, men også mer relasjonelle kvalitetsoppfatninger som vi gjenkjenner fra barnehagene. Begge tilnærmingene er til en viss grad til stede hos alle informantene, men det varierer hvilket aspekt de legger mest vekt på. Datamaterialet vårt viser at kommunene har betydelige frihetsgrader her.

Faste møter mellom kommunen og barnehagestyrerne (styrernettverk) er en sentral arena for barnehagemyndighetens arbeid med kvalitetsutvikling i barnehagene. Her foregår det samstyring, ofte gjennom en dialogbasert «oversetting» eller operasjonalisering av styringssignaler inn mot de didaktiske arbeidsprosessene i barnehagen. Denne operasjonaliseringen fortsetter i hver enkelt barnehage gjennom pedagogisk ledelse, men i noen av kommunene er barnehagemyndigheten svært bevisst på funksjonen styrernettverket har som «oversetter». I nettverkene møtes lover og forskrifter fra systemnivået og de didaktiske arbeidsprosessene fra barnehagen, og det gis både veiledning om lovverk og prosessuell støtte til barnehagens eget arbeid. Arbeidet den kommunale barnehagemyndigheten gjør gjennom å arrangere og lede styrernettverk på tvers av kommunale og private barnehager¹³ faller inn i kategorien samstyring som vi presenterte i det teoretiske rammeverket i kapittel 1. Barnehagemyndigheten tar en aktiv rolle i nettverkene, som tilrettelegger, retnings- og premissgiver og leder av prosesser for samskapning. Involveringen til kommunen som barnehagemyndighet er både direkte og høy gjennom deltakelse i nettverket (Røiseland & Vabo, 2016 s.47). Barnehagemyndigheten oversetter styringssignaler, føyer nye lag til eksisterende utviklingsarbeid, sørger for en «rød tråd» i arbeidet og kobler inn andre etater ved behov. Kommunene kan, enten som eier eller barnehagemyndighet, i noen tilfeller også ta på seg en rolle som en form for «portvokter» eller en «sil» som prioriterer og sorterer styringssignaler og «gode prosjekter» utenfra, for å verne om barnehagens kjernevirksomhet forstått som de løpende didaktiske arbeidsprosessene.

Selv om de ledes og styres aktivt, er dialog, refleksjon sammen og barnehagenes medvirkning på valg av tema og verktøy helt sentrale arbeidsformer i styrernettverkene. I nettverkene skjer samstyring både gjennom veiledning om regelverk, gjennom tematiske satsinger og utviklingsprosjekter og gjennom å skape og implementere systemer for prosessuell støtte til barnehagenes eget kvalitetsutviklingsarbeid. Vi finner at det er her mye av oppmerksomheten om, legitimiteten til og stabiliteten i (Lager, 2010) kvalitetsutviklingen i barnehagene sikres: Oppmerksomheten henledes på bestemte tema og problematikker relatert til regelverk og rammeplan, ofte gjennom prosesser for samskapning. Legitimitet sikres gjennom styrernes medvirkning på valg av tema og verktøy, og vi ser at Ståstedanalysen benyttes som en forankringsstrategi overfor ansatte i barnehagen. I noen av

¹³ I en av de ni kommunene vi har sett på holder barnehagemyndigheten nettverkssamlinger kun for de private barnehagene.

kommunene har en dessuten lagt vekt på systemer som støtter løpende pedagogiske prosesser i barnehagene, noe som legger til rette for stabilitet i kvalitetsarbeidet.

Det er vanskelig å skille mellom hva kommunene gjør som barnehagemyndighet og som barnehageeier på området kvalitets- og kompetanseutvikling. I nærmere 60 prosent av kommunene bekles rollene i stor grad av samme person (Fagerholt et al., 2019). Det tas ofte grep for å skille *tilsynsfunksjonen* av myndighetsrollen fra eierrollen, blant annet gjennom kommunesamarbeid. Men *veiledningsfunksjonen* som barnehagemyndighet og kvalitetsutviklingsansvaret som kommunal barnehageeier synes i stor grad å gli inn i hverandre. Dette gjør det krevende å skille mellom «en raus kommunal eier» som inviterer private barnehager med, og en «barnehagemyndighet som går ut over sitt ansvar» ved å lage felles prosjekter for alle barnehagene. Å understreke at deltakelse er frivillig og å sikre medvirkning gjennom samstyring av utviklingsprosjekter i nettverk er strategier for å håndtere sammensmeltingen av de to rollene. Denne integreringen av eier- og barnehagemyndighetsrollen synes å gagne de enkeltstående private barnehagene mest, fordi den faglige utviklingsstøtten fra kommunen kompenserer for at en ikke har en ressurssterk, stor eier i ryggen. Et økende antall store, ressurssterke og ikke-lokale private eiere i enkelte kommuner utfordrer barnehagemyndighetens arbeidsmåter for å utvikle kvaliteten i sektoren. Kjedenes egne opplegg og store faglige ressurser, men i flere kommuner har en likevel greid å integrere også styrerne i disse barnehagene i aktive, forpliktende nettverk for kvalitetsutvikling.

Styringsformen i nettverk fordrer tillit, som må bygges opp gjennom transparens, redelighet og samhandling over tid. I noen kommuner har en lyktes i å nærmest viske ut skillene mellom kommunens egne og private barnehager på kvalitetsutviklingsområdet. Men det er heller ikke uvanlig at det oppstår konflikter mellom private eiere og barnehagemyndighet som kan true denne tilliten. Barnehagemyndigheten må greie å isolere uenigheter og konflikter fra f.eks. tilskuddsberegning, og legge dem til side når kvalitetsutvikling er på agendaen. I et av fylkene har alle tre kommuner etablert interkommunale systemer for tilsyn, der barnehagemyndigheten ikke gjør tilsynet i egen kommune. I en kommune har barnehagemyndigheten kun ansvaret for regelveiledning og tilsyn, ikke kompetanse- og kvalitetsutvikling. Også i de øvrige kommunene gjør en ulike grep for å sikre habilitet og legitimitet i tilsyn med egne og private barnehager, men det er krevende spesielt i små kommuner med få ansatte på barnehagefeltet.

5.6 «Pisk, gulrøtter og preken» i kvalitetsarbeidet

I de følgende avsnittene tar vi for oss problemstillingene som lå til grunn for dette kapitlet, og ser på forvaltningens bruk av tilsyn og veiledning, nettverksarbeid og kompetansespredning, og økonomiske incentiver i kvalitetsarbeidet. Som påpekt i det teoretiske rammeverket for analysen (Ljunggren et al., 2017; Røiseland og Vabo, 2016; Vedung, 2007), så åpner styringsformene hierarki, marked og nettverk for bruk av ulike styringsinstrumenter – se tabell 1-1. Piskan (regelstyring/tilsyn med basis i hierarkisk autoritet og makt), gulrøtter (f. eks økonomiske incentiver) og prekenen (informasjon og kompetansespredning i nettverk) brukes vanligvis side om side i forvaltningsarbeidet. Her ser vi på hvordan dette utspiller seg i barnehagesektoren.

5.6.1 Pisken: Tilsyn og veiledning om regelverket

I denne sammenhengen har vi skilt mellom veiledning knyttet til lover, regler og regeletterlevelse, og generell veiledning i form av prosjekter, kompetanseutvikling og prosessstøtte til kvalitetsutvikling. Sistnevnte foregår ofte i styrernettverk, og er beskrevet i neste avsnitt. Veiledning om regelverket kan rettes mot enkeltbarnehager etter forespørsel eller risiko- og sårbarhetsanalyser, eller gjøres mer generelt overfor alle barnehagene i kommunen via styrernettverket.

At kommunene, som også er barnehageeier, skal føre tilsyn med egne og andres barnehager er et kontroversielt tema, og det reiser spørsmål om habilitet og rettferdighet i tilsynet. Skillet mellom kommunen som eier og som barnehagemyndighet er vanskelig å gjennomføre, spesielt i små kommuner som har få personer i administrasjonen å spille på. De fleste kommunene i utvalget vårt viser imidlertid til bevisste strategier for å sikre habilitet, transparens og tillit i tilsynsarbeidet sitt. De ni casekommunene våre håndterer kommunenes krevende doble rolle på ulikt vis: Skiller mellom eierrollen og tilsynsfunksjonen i barnehagemyndighetsrollen i kommuneorganisasjonen, gjennomfører tilsyn via interkommunale samarbeid eller etablerer konkrete og klare tilsynsrutiner som sikrer transparens i prosessen. I flere av casekommunene ser vi høy bevissthet rundt å skape og vedlikeholde tillit i styrernettverkene gjennom at kommunen framstår som ryddig på alle områder, også ved tilsyn.

Kommunene kan gjøre tilsyn på bakgrunn av risiko- og sårbarhetsanalyser, eller lage tilsynsplaner der alle barnehagene i kommunen føres tilsyn med i løpet av en viss periode. Vi finner også eksempler på kommuner som gjennomfører både rullerende og risikobaserte tilsyn. Risikobasert tilsyn bedre treffsikkerhet og større fokus på forebygging av avvik gjennom veiledning: Man forsøker først med veiledning enten til hele sektoren eller overfor enkeltbarnehager. Overgangen til risikobasert tilsyn kan imidlertid oppleves som krevende for barnehagemyndigheten, fordi lovverket som ligger til grunn oppfattes som uklart og med betydelig tolkningsrom. Både barnehagemyndighetsutdanning og tilsynsfellesskap etterlyses.

Tilsyn integreres aktivt med og ses i sammenheng med veiledningsarbeidet til den kommunale barnehagemyndigheten. Flere steder erfarer barnehagemyndigheten at veiledning og delingskultur i styrernettverk har redusert antall tilsynsbesøk, fordi barnehagemyndigheten blir mer treffsikker og fordi barnehagene kan lære av hverandres feil. Tilsyn kan kobles til tema og områder en nylig har arbeidet med i nettverkene, og noen informanter peker på at barnehagenes manglende deltakelse i fellesprosjekter kan være en risikoindikator. Men det pekes også på at tett samhandling i nettverk kan bli en sovepute: Det finnes også kommuner som sjelden gjør tilsyn, fordi de opplever at de har god oversikt gjennom nettverket. At barnehager trekker seg unna styrernettverk og utviklingsprosjekter oppfattes som en risikoindikator.

Hos Fylkesmannen finner vi eksempler på aktiv bruk av tilsyn for å sjekke at kommunene kommer i gang med implementering av nye og endrede regler i lov og rammeplan. Vi ser også aktiv bruk av ROS-analyser basert på blant annet antall foreldreklager og data fra BASIL i arbeidet med å velge ut kommuner for tilsyn. Også her knyttes tilsyn tett til veiledning og tolkningsstøtte til lovverket, både overfor enkeltkommuner og på samlinger.

5.6.2 Prekener: Nettverkssamlinger og kompetansespredning

Styrernettsverk i regi av barnehagemyndigheten i kommunene er en svært sentral arena for oversettelse og operasjonalisering av styringssignaler fra makronivået og inn i barnehagene på mikronivået. Her møtes og integreres forståelser av kvalitet som henholdsvis regeletterlevelse og som relasjoner mellom mennesker. Det meisles ut prosjekter, arbeidsmåter og strategier tilpasset mikronivået (barnehagene) og den lokale konteksten (f. eks integrering med resten av oppvekstsektoren). Dette skjer i inkluderende prosesser for samstyring, og i en del kommuner går en langt i å viske ut skillet mellom kommunale og private barnehager i kvalitetsarbeidet. Meta-styring av disse styrernettsverkene er en helt sentral del av kommunal barnehagemyndighets kvalitetsarbeid.

I styrernettsverkene finner vi bruk av prekener i form av deling av informasjon, veiledning og prosessuell støtte gjennom utvikling av felles kvalitetsverktøy, arbeidsmåter og planer. Felles styring og etablering av planer og systemer i slike nettverk ivaretar behovet for å skape oppmerksomhet om, legitimitet for og stabilitet i kvalitetsarbeidet inn i barnehagene (Lager, 2010).

Styrernettsverkene og kommunal barnehagemyndighets tilrettelegging for samarbeid representerer et helt nødvendig sikkerhetsnett både faglig, kollegialt og økonomisk for private barnehager med små, lokale eiere. Barnehager med foreldreierstyrer og der eier og styrer er samme person deltar aktivt i nettverkene. Det gjør også styrere fra store, private eierorganisasjoner, men denne typen eier gjør oversettelsesarbeidet selv og nedfeller det i kvalitetsystemer og programmer som barnehagene både tilbys og forventes å bruke. For disse styrerne er nettverket mer et supplement til eiers ressurser enn en kompensasjon (Holst, 2019) eller et nødvendig sikkerhetsnett.

5.6.3 Gulrøtter: Økonomiske incentiver

Regionale kompetansemidler til barnehagesektoren utgjør et sentralt økonomisk incentiv fra makronivået (koordineres av Fylkesmannen). Disse midlene brukes aktivt i arbeidet med å etablere barnehagebasert kompetanseutvikling som arbeidsmåte i barnehagene (Haugset et al., 2019). Kompetansemidlene ble tidligere praktisert som en mer generell støtte til et vidt spekter av kompetansehevingstiltak tilbudt av et mangfold av aktører (Haugset et al., 2016). Med revideringen av strategien Kompetanse for fremtidens barnehage i 2017 (Kunnskapsdepartementet, 2017) ble dette økonomiske virkemidlet forbeholdt kompetanseutviklingsprosesser som inkluderte hele personalet i barnehagen, og der barnehagelærerutdanningene ved lokale universiteter og høyskoler skulle stå for veiledning og faglig innhold (Haugset et al., 2019). I casebarnehagene våre refererer flere av styrerne til barnehagebasert kompetanseutvikling som en ny arbeidsform de jobber med, og vi ser også at informantene på kommune- og fylkesnivået har justert eller er i ferd med å justere arbeidet sitt inn etter de nye føringene. Koblingen av kompetansemidler til en bestemt type partner og arbeidsform er et sterkt økonomisk incentiv, fordi kompetansemidlene er viktige for barnehagene (Haugset et al., 2016). Dette berører kvalitetsarbeidet i barnehagene, fordi kompetanse forstås som en forutsetning for kvalitet. De barnehagebaserte utviklingsprosjektene, veiledet av erfarne utdanningsinstitusjoner, må dessuten antas å påvirke de didaktiske prosessene i barnehagen som skaper resultat kvalitet.

I en av casekommunene har kommunen som eier etablert en ordning med lokale kompetansemidler, som kan søkes om av både kommunale og private barnehager til bruk etter lokale retningslinjer. Gulrøtter i form av midler utbetalt til barnehagene etter visse kriterier har ellers ikke så stor utbredelse i kommunene. Økonomi spiller likevel indirekte en viktig rolle, gjennom at kommunene gir både egne og private barnehager tilgang til faglige ressurser gjennom deltakelse i styrernetverkene. Utviklingsprosjekter og satsinger som omfatter alle barnehager kan være helt eller delvis finansiert av kommunen. Spesielt de små barnehageeierne og styrerne i disse barnehagene understreker hvor viktig disse ressursene er for barnehagen, også økonomisk, fordi en slipper å bruke tid og penger på å utvikle tiltak på egen kjøp. Dermed blir dette i seg selv et incentiv for å delta i samskapings- og samstyringsprosesser i nettverket, og la seg integrere i en felles tenking om barnehagekvalitet.

5.7 Ulike eiere – ulike roller i kvalitetsarbeidet

En av problemstillingene vi stilte innledningsvis var hvordan private barnehager og barnehageeiere inkluderes i kvalitetsutviklingsarbeidet.

Kommunen som barnehagemyndighet forholder seg til private barnehageeiere ved tilsyn og i spørsmål om tilskudd, men går i spørsmål om kvalitets- og kompetanseutvikling i stor grad direkte til barnehagestyrere. Det finnes imidlertid unntak, blant annet i en stor kommune i datamaterialet vår, der eier inkluderes aktivt gjennom deltakelse i nettverk eller i faste møter.

Barnehageeiers rolle i arbeidet med kvalitetsutvikling i egen/egne barnehager varierer betydelig mellom ulike typer eiere. Større barnehageeierorganisasjoner, både kommuner og private, tar en aktiv eierrolle i utvikling av kvalitet, og bygger ofte ulike styringssystemer som skal sikre kvaliteten. Store, private eierorganisasjoner henter styringssignaler direkte fra Utdanningsdirektoratet, og «oversetter» disse for bruk i egne barnehager. De utarbeider kvalitetssystemer og pedagogiske programmer, finansierer kvalitetsutviklingstiltak og gir aktiv, faglig støtte til barnehagestyrerne. Disse eierne gjør dermed en tilsvarende oversettings- og operasjonaliseringsjobb mellom rammeplanen og barnehagens didaktiske prosesser som det kommunene gjør i styrernetverkene. De store, private eierorganisasjonene bemerker at deres egne kvalitetsverktøy og –system har likhetstrekk med Utdanningsdirektoratets, av den grunn at begge er utviklet med bakgrunn i de statlige føringene og rammeplanen. Samtidig kan kontakt med regional (Fylkesmann) og lokal (kommune) forvaltning skje gjennom at organisasjonen har regionale representanter mellom sentraladministrasjon og barnehager. Eiers standardisering gjennom felles systemer veies opp mot frihet for hver barnehage til å dyrke sin egenart eller delta på det kommunen som barnehagemyndighet ønsker. Store, private barnehageeiere kan gi barnehagestyrerne rom til å delta i nettverk og utviklingsarbeid lokalt, men opplever samtidig store forskjeller mellom kommunene som problematisk. Når styrerne i kjedebarnhager deltar aktivt i lokale prosjekter og styrernetverk, er det uttrykk for en supplerende strategi (Holst, 2019), som eieren aksepterer uten å være avhengig av.

Kommunene, også når de er relativt små, kan ta en aktiv eierrolle i kvalitetsutvikling. og kommunene er rause som barnehageeiere¹⁴: De inkluderer vanligvis private barnehager i hele eller deler av sitt eget arbeid med å fremme kvalitet i egne barnehagene. Spesielt faglige tilbud deles raust, mens kommunen kan forbeholde en del organisatorisk støtte for egne barnehager. Denne rausheten er spesielt nyttig for de små private eierorganisasjonene. I private barnehager der eier også er styrer eller der eier er et foreldresamvirke, har barnehagestyrer stort faglig handlingsrom og bærer mye av ansvaret for kvalitetsarbeidet. De minste private eierne kan i liten eller varierende grad stille opp med faglige ressurser til barnehagens kvalitetsutviklingsarbeid. For disse barnehagene er det kommunale styrernetverket og de faglige, økonomiske og organisatoriske ressursene som stilles til rådighet her, meget viktig. De kompenserer på det pedagogiske området for at en ikke har en sterk eierorganisasjon i ryggen (Holst, 2019). Private barnehager med små, lokale eiere opplever dessuten at de er sårbare økonomisk, og bruker kommunens tilbud aktivt også av økonomiske hensyn.

Gjennom dette ser vi også at henholdsvis kommunale, store private eiere, eier som også er styrer og eier som er et foreldrestyre får ulik plass i styringslinjene i forbindelse med kvalitetsutvikling: Kommunal eier integreres tett med kommunen som barnehagemyndighet, i mange kommuner er det samme person. For barnehagene er det vanskelig å skille mellom kommunen som eier og barnehagemyndighet når det gjelder kvalitetsutviklingsarbeid. Små, private eiere kan ha lite barnehagefaglige ressurser å stille opp med ut over barnehagestyrerens egen faglighet. Eierstyrene i disse barnehagene kan bidra med nærhet, entusiasme, og administrative og økonomiske ressurser, men styrer henter faglige kvalitetsutviklingsinnspill i hovedsak fra kommunens styrernetverk. Store, private eierorganisasjoner fyller mye av den samme funksjonen som kommunal barnehagemyndighet på kvalitetsutviklingsområdet, gjennom systemer og prosjekter som omfatter egne barnehager. Samtidig deltar også disse styrerne i styrernetverk og utviklingsarbeid i regi av kommunal barnehagemyndighet, og må prioritere og vurdere innspill fra eier og barnehagemyndighet opp mot hverandre.

¹⁴ Se forrige avsnitt der det går fram at det kan være vanskelig å avgjøre om kvalitetsutviklingstiltak gjøres av kommunen som eier eller myndighet.

6 KVALITETSARBEID MELLOM FORVALTNINGSNIVÅENE

I dette kapitlet vil vi se spesielt på hvordan forvaltningsnivåene Fylkesmannen, kommunal barnehagemyndighet, barnehageeier og barnehagestyrer påvirker hverandre i arbeidet med å skape god barnehagekvalitet.

Problemstilling:

- Hvordan samhandler forvaltningsnivåer og barnehager om å fremme arbeid med kvalitet i barnehagene?

Vi har tatt utgangspunkt i tre «linjer» - en i hvert fylke, der vi ser konkret på henholdsvis samspillet mellom Fylkesmannen og kommunen som barnehagemyndighet, og mellom barnehagemyndigheten og barnehagene (styrer/eier). Dette beskrives i kapitlene 6.1 til 6.3. Aktørene i de tre linjene er valgt ut med tanke på å vise litt ulike forhold ved samhandlingen, og kapitlet om hvert fylke (linje) innledes med en kort redegjørelse for hvorfor akkurat denne linja er valgt.

Kapittel 6.4 sammenstiller og drøfter funnene gjennom å løfte fram noen sentrale trekk ved samhandlingen mellom forvaltningsnivåene.

6.1 Fylke A

I fylke A har vi tatt utgangspunkt i styringslinja fra Fylkesmannen, via en relativt stor kommune i et område av fylket med et aktivt, interkommunalt samarbeid på oppvekstfeltet og ned til to barnehager som har henholdsvis kommunal og privat eier. Med relativt mye data fra barnehagenivået gir denne linja oss en spesielt god mulighet til å studere prosessen der føringer fra makro-nivået bearbeides, prioriteres og oversettes inn i barnehagenes eget arbeid.

6.1.1 Samhandling mellom Fylkesmannen og kommune

Fylkesmannen er aktiv på mange møteplasser og med flere ulike aktører, og legger også selv til rette for og koordinerer en rekke møter. Eksempler på slike møter i fylke A er fagsamlinger for hhv. barnehageeiere og barnehagemyndigheter. På samlingene for barnehageeiere, som har god oppslutning, møter hver kommune med to personer, og private med én hver. Ifølge Fylkesmannen er dette ofte den eneste faglige samlingen eierne, som stort sett er små og lokale, inviteres til. Fra kommunene møter vanligvis utplukkede barnehagestyrere på eiersamlingene. På fagsamlinger for barnehagemyndigheten møter derimot den representanten i kommuneadministrasjonen som har ansvar for barnehagene, og det er en per kommune.

I dette fylket har Fylkesmannen, i tillegg til generell veiledning om lover og regelverk, også løftet fram to tema som er forankret i rammeplanen: Tilbudet til samiske barn og samiske perspektiver i alle barnehager, og et inkluderende skole- og barnehagemiljø. Ved å definere noen satsingsområder, samles oppmerksomheten rundt noen felles tema. Temaene kan også understøttes av andre styringsgrep på ulike nivåer, for eksempel tilsyn. I dette arbeidet finner vi at informasjon brukes aktivt som et

styringsgrep. Dette kan forstås som «sermons», og handler for eksempel om at Fylkesmannen informerer og forbereder aktørene i nettverket på nye styringssignaler. Man gjør også bruk av informasjon som kommunene i samarbeid selv har generert gjennom undersøkelser og kartlegginger, for eksempel gjennom ståstedsanalysen. Utvalgte områder ser ut til å være gjenstand for gjentakende informasjonsarbeid. Hensikten er å skape en felles og omforent forståelse av begrep, satsinger og prosjekt, og kan forstås som aktiv styring gjennom institusjonelt arbeid (Røiseland & Vabo, 2016). Fylkesmannen viser her til at de i dette arbeidet ofte bruker ressurser fra Utdanningsdirektoratets nettsider. Dette styringsgrepet hviler på en antakelse om at kunnskap og forståelse av satsingsområder i eierleddet vil bidra til å bringe arbeidet med satsingen videre ut i egne barnehager.

Fylkesmannen tar i bruk økonomiske virkemidler i arbeidet med kvalitet, gjennom å prioritere midler til arbeid som bygger opp under de tematiske satsingene i fylket. Utdanninger som bygger opp under de tematiske satsingene legges øverst i prioriteringsbunken, f.eks. ved tildeling av tilretteleggingsmidler. Dette viser også at ulike typene styring spiller sammen for å realisere avgjørelser. Før innføring av Regional ordning for kompetanseutvikling i barnehagen har Fylkesmannen også finansiert arbeidet i de interkommunale samarbeidene i fylket. Da har de interkommunale samarbeidene laget samordnende kompetanseplaner for sine medlemskommuner og deretter søkt om kompetansemidler på bakgrunn av disse planene. Kommunene selv har finansiert drift av samarbeidet, blant annet ved å lønne leder.

6.1.2 Samhandling mellom barnehagemyndigheten og barnehager

Kommunene i dette fylket er delt inn i tre interkommunale samarbeidsregioner, som jobber med kvalitetstiltak og kompetanseutvikling på hele oppvekstfeltet. Ingen barnehagemyndighetsoppgaver er en del av dette samarbeidet. Det formaliserte samarbeidet er i seg selv uttrykk for en samstyring, fordi representanter for kommunene sammen eier det og jobber gjennom samarbeidsorganet med felles kompetanseutvikling i fylkets ulike regioner. Samarbeidsorganet henvender seg både til barnehagene og til kommunene med tilbudet sitt, og får en funksjon et bindeledd mellom barnehagene og Fylkesmannen. Private barnehager må imidlertid aktivt melde seg inn og betale en medlemsavgift for å få bruke de tilbudene som ikke handler om Regional ordning for kompetanseutvikling i barnehagesektoren. Samordningsorganet produserer og sender informasjon om praksis i barnehagene videre opp i systemet. Lokale, kommunale planer løftes også inn i dette samordningsorganet og oppleves å «bli en del av helheten». Man ønsker at kommunene skal skape felles satsinger i sine barnehager og støtte hverandre, slik som en informant sa:

Vi er opptatt av å skape noen nettverk for medlemmene våre, både for barnehage og skole. Vi har egne opplegg for dem hvert år (informant fra kommunen).

En kommunal eier opplever at det interkommunale samarbeidet nylig har dreid fra primært å forholde seg til føringer fra staten til å jobbe mer ut fra kommunenes behov og ønsker. Det oppleves som mer relevant, samlende og systematisk at det interkommunale leddet retter innhold mer etter lokale behov enn statlige føringer.

Barnehagemyndigheten trekker spesielt fram veilederrollen i møtet med barnehagene. En av barnehagemyndighetene i fylket, som også har rollen som barnehageeier, oppsummerer eget arbeid slik:

Min oppgave er å legge til rette for barnehageutvikling, både i form av å rekruttere, oppfordre ansatte til utdanning/videreutdanning, legge til rette for goder (stipend, permisjoner, lån osv.). I samarbeid med virksomhetsledere velge satsingsområder, sette mål for arbeidet og lage milepælsplaner, bestille kurs, lede utviklingsarbeidet, søke midler fra Fylkesmannen og andre, holde tråder, ordne materiell (bøker, materiell til barnehagene). Lager arbeidsplaner og rutiner for videre arbeid internt i kommunens barnehager. (Barnehagemyndighet/kommunal eier)

I dette sitatet kommer det koordinerende og metastyrende arbeidet som foregår i kommunene nivå tydelig fram, selv om det i dette tilfellet er litt uklart om informanten har eier- eller myndighetshatten på i oppgavene som refereres. Dette arbeidet innebærer flere møtepunkter med barnehageeiere og styrere, og det jobbes direkte med barnehagene med konkrete kvalitetshevende tiltak.

Arbeidet som finner sted på de felles møteplassene i det regionale samarbeidsforumet og mellom barnehagemyndighet og styrere kan tolkes som et indirekte kvalitetsarbeid. Med indirekte kvalitetsarbeid mener vi at man i samstyringen legger til rette for prosesser (f.eks. kompetanseheving) som har betydning for kvalitet i barnehagen, men ikke i direkte samarbeid med representanter for barnehagene og de ansatte i barnehagene. Man jobber med *rammene for kvalitetsarbeidet* som skjer innenfor barnehageporten, uten at barnehageansatte er direkte representert i foraene som praksisutøvere. Ansatte i barnehagen kan likevel være «representert» gjennom informasjon og innspill fra dette leddet, og praksisfeltet berøres av diskusjoner, avgjørelser og beslutninger som tas i disse foraene. Et eksempel på et slikt innrammende kvalitetsarbeid finner vi i koordineringen og styringen av kompetansehevingen i fylket gjennom Regional ordning for kompetanseutvikling i barnehagen (Haugset et al. 2019).

En annen viktig del av dette innrammende kvalitetsarbeidet er diskusjoner, forhandlinger og avgrensinger av satsingsområder som nedfelles i planer og spesifikke kompetanseutviklingstiltak. Barnehagene i styringsregionen må blant annet forholde seg til at Fylkesmannen har lansert to satsingsområder som de ønsker skal være førende for arbeidet i styringskjeden. Kommunenetverket jobber derfor med å forankre disse og for å skape en felles forståelse av at disse to satsingsområdene skal være førende for innholdet i arbeidet utover i styringskjeden. I dette arbeidet brukes også egne planer for områdene. Til tross for dette finner vi ikke igjen Fylkesmannens satsinger når vi går gjennom de to casebarnehagens satsingsområdet. Dette kan henge sammen med at det ikke bare er Fylkesmannen som har forventinger om deltakelse og forpliktelse til ulike satsingsområder og kvalitetshevende tiltak. Det kan i dette fylket se ut til at det foregår en addering av tiltak jo nærmere barnehagene vi kommer i styringskjeden. Det gjennomføres det for eksempel en kommunal kvalitetshevingsplan knyttet til kompetanseheving for både kommunale og private barnehager, som kommunen som barnehagemyndighet og eier tatt initiativ til dette. Temaene for denne flerårige satsingen har blitt meislet ut i en tett dialog med lokale barnehagestyrere, for å møte barnehagenes opplevde behov. Samtidig har planen tette koblinger til

rammeplanen (Utdanningsdirektoratet, 2017b) og kompetanse og rekrutteringsstrategien (Kunnskapsdepartementet, 2017). Den kommunale eieren forteller om funksjonen den lokale kvalitetsplanen får i møtepunktet mellom «top-down» styrings-signaler og «bottom-up» utviklingsbehov i barnehagen:

Det ble kanskje mer samlende at vi jobber med [lokal kvalitets- og kompetansehevingsplan]. At vi har noe samlende. Før var det mer spredt, noen historie, noen motorikk, noen det sosiale. Nå jobber vi sammen om de samme hovedområdene. Samtidig kan barnehagene jobbe med det de vil bli god på. Det blir ikke like barnehager av programmet, men det setter fokus på hvordan man vil ha det og hvordan man vil jobbe.

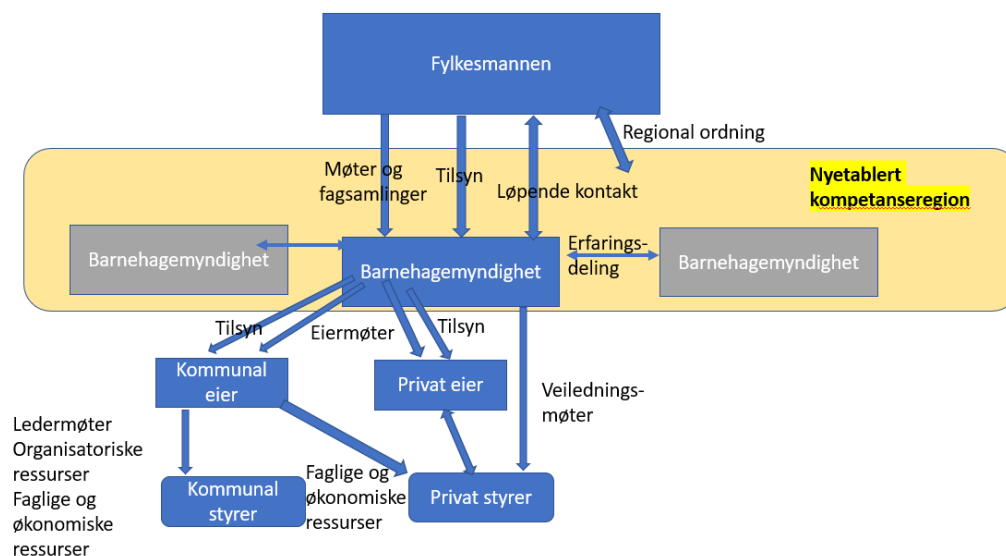
Også barnehagene selv produserer ulike prosjekt og tar i bruk egne metoder som retter seg mot kvalitetsarbeid som de ønsker å gjennomføre, ut fra egne, lokale behov. Samtidig ser vi at de møtes av et mangfold av ulike planer som det forventes skal implementeres. Disse befinner seg på kommunalt nivå tilknyttet barnehagemyndigheter som rutiner og tilsynsplaner, men også i barnehagen som tiltaksplaner mot mobbing, overgrep, IKT etc. Disse er gjerne barnehagens operasjonalisering av ytre styringskrav. Dette mangfoldet av styringssignaler problematiseres av en kommunal styrer i materialet:

Det er så mange som skal inn og bestemme hva vi skal jobbe med i XX barnehage. Eier ber oss jobbe med Akan. Det er HMS, psykisk helse, det er utrolig mye. Vi skal jobbe med kommunens felles satsing på XX, som alle kommunens organisasjoner skal ta hensyn til. Det er så mye at vi ikke lenger har personalmøter som vi selv bestemmer innholdet i. (Styrer, kommunal barnehage)

Kommunen som barnehageeier peker på at det å hjelpe egne barnehager å avgrense og fokusere oppmerksomhet er en viktig eieroppgave. I dette ser vi også konturene av kommunenes betydning for samhandlingen mellom forvaltningsnivåene i kvalitetsarbeidet. Det er kommunene som har kontaktpunkter mot barnehagene og mulighet til å kartlegge og forstå de lokale behovene- som man verdsetter høyt i kompetansehevingsarbeidet. Fylkesmannen med sine satsinger befinner seg på et annet nivå i styringskjeden, og har ikke den samme lokale kunnskapen. De kommunale satsingene kan derfor komme til å oppleves som mer relevante enn tematiske satsingsområder vedtatt og diskutert i fora man ikke deltar selv.

6.2 Fylke B

I fylke B har vi sett nærmere på samhandlingen mellom Fylkesmannen, en kommune som skiller uvanlig tydelig mellom rollene som kommunal barnehagemyndighet og eier, og en privat profilbarnehage. Kommunen har delt barnehageeier og –myndighetsrollen mellom to personer i administrasjonen, og har et særskilt fokus på å skille mellom disse rollene. Figur 6.1 illustrerer samhandlingsarenaer og kontakt mellom forvaltningsnivåene.



Figur 6-1: Illustrasjon som viser kontaktpunkter, strukturer for og innhold i samhandling mellom forvaltningsnivåer i fylke B.

6.2.1 Samhandling mellom Fylkesmannen og kommune

Mellom fylkesmannen og kommunene finnes det flere møteplasser og med ulike aktører, og Fylkesmannen legger også til rette for en rekke møter. Blant annet har Fylkesmannen faste samlinger for barnehagemyndighetene i fylket, hvor målsettingen er å være en faglig støtte i deres oppdrag, samt veiledende samlinger ved behov. Tema for veiledning mellom Fylkesmannen og barnehagemyndigheten er ofte nytt eller endret lovverk, og eksempler som nevnes er enkeltbarnehagers klagerett og ny pedagognorm. Innholdet i veiledningen er gjerne støtte til å sette reglene ut i praksis. Barnehagemyndigheten i kommunen kontakter tidvis ansatte hos Fylkesmannen på e-post og telefon, vanligvis for å få veiledning om lovverket og tolkning av regler. Fylkesmannen og barnehagemyndigheten har en relativt tett samhandling om roller og nasjonale føringer:

De har en god forståelse, fordi de ser de samme risikofaktorene som vi ser, pluss de jobber på sitt nivå for å få ned de risikofaktorene. Kanskje spesielt på den interne forståelsen av eier- og myndighetsarbeidet. Der har de vært en viktig sparringspartner og bidragsyter. Og knyttet til den reviderte kompetansestrategien har de vært en viktig bidragsyter til forståelsen av den, inn mot både kommunal direktør, eier og oss. (Kommunen som barnehagemyndighet)

I tillegg møter Fylkesmannen kommunene og andre aktører i prosessen og planleggingen for etablering av regional ordning for kompetanseutvikling. Modellen på regional ordning i fylket er basert på et samarbeidsforum på fylkesnivå, med kompetansenettverk på nivået under. I dette fylket arbeider to ansatte hos Fylkesmannen med å koordinere og styre etablering av regional ordning. Fylkesmannen involverte alle aktørene i barnehagesektoren i prosessen med å utforme ordningen. Med dette la embetet til rette for en samskaping, ved å samle aktørene på tvers av kommuner og roller. Representanten for Fylkesmannen forteller at embetet har lagt stor vekt på selve prosessen, fordi de ønsker at hele sektoren skal ha eierskap til og

bidra til utformingen: «*Det er ikke bare vi som skal ha svarene på hvordan for eksempel de private barnehagene skal ivaretas i REKOM, vi leter etter svar i sektoren*». Sitatet illustrerer en form for nettverksarbeid brukt i rigging av et system for kvalitetsutvikling. Prosessen fram til etablering av Regional ordning ble av representanten hos Fylkesmannen opplevd som essensiell, men den har også ført at arbeidet har tatt lang tid: «*Vi har brukt mye tid og ressurser på å høre på de ulike aktørene. Vi synes det er viktig*». Her har man ønsket å forankre arbeidet grundig i alle ledd, for gjennom dette å skape bred oppmerksomhet om og legitimitet for arbeidsformen som innføres.

Representanten for Fylkesmannen forteller at arbeidet med kvalitetsutvikling i fylkesmannsembetet også skjer gjennom å forvalte ulike tilskuddsordninger og spesielle ansvar. En av disse er utlysning av midler til implementering av rammeplanen. I tillegg arbeider embetet med forvaltning av tilretteleggingsmidler for lokal prioritering. Disse har embetet i fylket bestemt at skal gå til pedagogutdanning for å kunne møte ny pedagognorm, mens fagbrev for assistenter er valgt bort.

6.2.2 Samhandling mellom barnehagemyndigheten og barnehager

Både den kommunale barnehageeieren og kommunen som barnehagemyndighet ligger under kommunaldirektør for faggruppen for oppvekst. Barnehagemyndigheten, som har oppgaver delegert etter §8 i barnehageloven, er imidlertid «skilt ut» i en egen fagstab med en egen enhetsleder.

Barnehagemyndigheten i denne kommunen er tydelig på at ansvaret for kvalitetsutvikling i barnehagene ligger hos barnehagenes eier. Selv tar hun seg av oppgaver knyttet til risikovurderinger, tilsyn og veiledning rettet mot regelverksetterlevelse i barnehagene. Veiledningsmøter med de private barnehagene har en sentral plass i arbeidet. Her skjer veiledning om regelverksforståelse og forventningene om å drive kvalitets- og kompetanseutvikling: Hva som kjenner seg ut som kvalitetsbarnehager, hva forskningen sier om dette og hvordan dette kan gjennomføres i barnehagene. På møtene med de private barnehagene møter stort sett barnehagestyrene, noe som har gjort at barnehagemyndigheten også arrangerer et årlig eget eiermøte for både kommunal og private barnehageeiere:

Det er stor sett styrere som kommer, men så må vi også få eiere i tale også, så da har vi de siste årene hatt eiermøter der vi legger vekt på lovverket knyttet til barnehagedrift, spesielt på paragrafen om eiers ansvar (kommunal barnehagemyndighet).

Barnehagemyndigheten i kommunen bruker mye tid på innhenting av informasjon for å kunne utføre risikovurderingene. Informasjon og opplysninger blir også tatt inn i en egen tilsynsgruppe for videre vurdering. I barnehagemyndighetens risikovurdering er man spesielt oppmerksom på at de små, enkeltstående private barnehagene kan mangle ressurser og kompetanse i styrer- og eierledd, mens barnehager som har store eiere i ryggen kan ha bedre muligheter for å drive kvalitetsutvikling. Samtidig erfarer barnehagemyndigheten at også de aller største barnehagene har vanskelig for å gjennomføre arbeid med kvalitet og kompetanse i sin organisasjon, da dette avhenger i stor grad av ledelsen i barnehagen.

I denne kommunen holdes ledermøter med de kommunale barnehagestyrene av kommunens eierrepresentant. Barnehagemyndigheten kan kalles inn på enkeltsaker, eller melde inn saker de ønsker å ta opp. Kommunen som barnehageeier viser i intervjuet til at kommunen har tradisjon for å inkludere også private barnehager i planer, prosjekter og finansiering av kvalitetsutviklingstiltak. De private barnehagene har tilbud om å delta på kompetanseprogram, og lokale kompetansemidler fra rådmannen kan søkes om både i private og kommunale barnehager. Den private barnehagen vi har besøkt oppgir å bruke de kommunale tilbudene aktivt, og setter stor pris på å få ta en del i disse. Det er kommunen som barnehageeier som tar hånd om disse kvalitetsutviklingstiltakene. Det lages også kompetanseplaner for hele sektoren, i samarbeid mellom barnehagemyndigheten og kommunen som barnehageeier.

Kommunen som barnehageeier er integrert i en helhetlig tankegang på oppvekstfeltet. En stor del av kvalitet- og kompetansearbeidet foregår derfor på tvers av de tre oppvekstenhetene internt i kommunen:

Det er en helhetlig tenkning på oppvekst. Vi har kommunaldirektøren og tre kommunalsjefer på oppvekst: barnehage, skole og barn og familie. Det som er felles utviklingsarbeid er det vi som sjefer som beslutter, hvilke strategier vi skal ha og hvordan vi skal jobbe på tvers. (Kommunalsjef for barnehage/kommunal eierrepresentant)

Denne kommunen har en stor kommuneadministrasjon, med ressurser til å utvikle egne kvalitetssystemer, kompetansestrategier og ulike prosjekter og satsninger som også har tett tilknytning til den lokale UH-sektoren. Også her er arbeidet med kvalitet preget av en tverrfaglighet internt i kommuneforvaltningen. Et eksempel på dette er en felles kvalitetsmelding for hele oppvekstfeltet. Gjennom sitt eget kvalitetssystem driver kommunen lederoppfølging gjennom enhetsavtaler for barnehagene med forpliktelser på mål og indikatorer. Målene er både tjenestespesifikke for barnehage, og felles for alle enheter tilknyttet faggruppen for oppvekst.

Den tydelige atskillelsen av kommunen som barnehagemyndighet og som eier skaper noen utfordringer. Barnehagemyndigheten gjør risikovurderinger på vegne av alle barnehagene i kommunen, og arbeider spesielt mot de private barnehagene gjennom nettverk. Kommunal barnehageeier står for kontakten med kommunens egne barnehager, men har et ønske om å inkludere også de private barnehagene i sitt kvalitetsutviklingsarbeid. Men det er utfordrende å få god nok oversikt over de private barnehagene når man selv har lite samhandling med dem:

Det er mye kunnskap og informasjon om de private barnehagene som vi ikke har tilgang til. (kommunalsjef/ barnehageeier)

I følge barnehagemyndigheten har avklaring av forholdet mellom eier- og myndighetsrollen vært et sentralt tema i kommunen, og en jobber fortsatt med å skape en felles forståelse av hva som ligger til myndighetsrollen. Selv om denne informanten er tilhenger av klare, atskilte eier- og myndighetsroller, peker hun også på utfordringer når det gjelder koordinering av innsatsen og samlet oversikt over alle barnehagene:

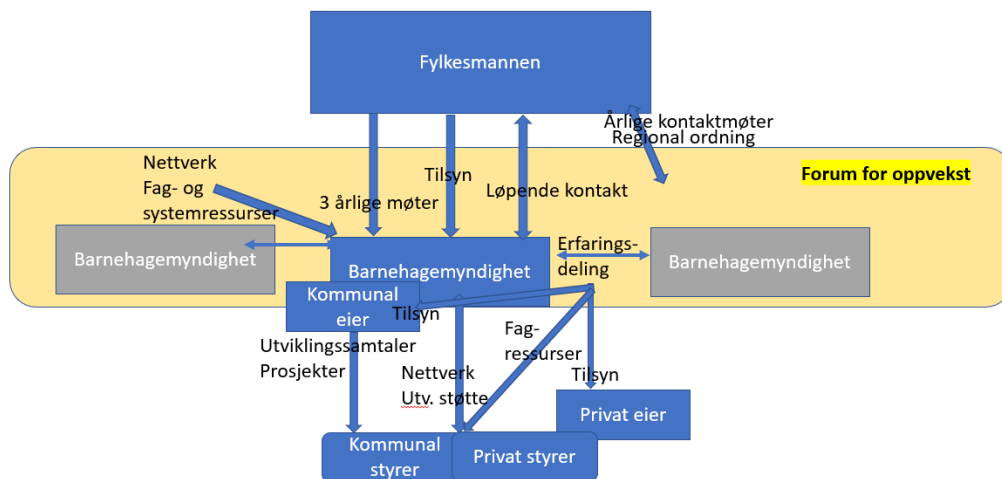
Det som har vært spesielt i [kommunen] er at det har vært en litt ulik forståelse av myndighetsbegrepet, som vi har jobbet lenge med å få en felles forståelse av. I

forhold til hva fagenheten [barnehagemyndighet] skal ha ansvar for og hva staben [eier] skal ha ansvar for. Nå er vi i en situasjon der staben [eier] skriver en politisk sak om kompetanseutvikling i hele sektoren og for hele barnehagesektoren i kommunen. Der er jeg ikke involvert. Jeg vet lite om hva som kommer, men har kommet med noen innspill. Vet ikke om de har risikovurdering om implementering av kvalitet. Det er en intern organisering som også kan være en risiko for oversikt og jobbing med kvalitet. (Kommunen som barnehagemyndighet)

Vi ser her at barnehagemyndighetens ansvar og samlede vurderinger om barnehagesektoren tidvis kan bli tilsidesatt i kvalitetsarbeidet i kommunen, til fordel for barnehageeiers strategiske arbeid med kvalitet. Dette kan medføre svak kobling mellom myndighetens tilsyns- og risikovurderingsarbeid og det barnehageeier iverksetter av utviklingsarbeid og for eksempel Kvalitetssystemer. Dette står i sterk kontrast til praksisen vi finner hos kommunen i Fylke C, hvor det er vanskelig å skille klart mellom kommunen som barnehagemyndighet og eier og de to rollene bekles av samme person.

6.3 Fylke C

I fylke C har vi tatt utgangspunkt i samhandlingen i linja mellom Fylkesmannen, barnehagemyndigheten/barnehageeier i en relativt liten kommune, og en privat eier som også er styrer sin ene barnehage. Den studerte kommunen integrerer i stor grad eier- og myndighetsrollen i kvalitetsarbeidet, og er valgt som en kontrast til kommunen i fylke B. Denne barnehagemyndigheten er «tett på» alle barnehagene i kommunen i kvalitetsarbeidet, og de fleste av disse er privat eide. Kommunen er del av et aktivt interkommunalt samarbeid både på tilsyns- og kvalitetsutviklingsområdet. Figur 6-2 illustrerer samhandlingsmønstrene i Fylke C.



Figur 6-2: Samhandlingsstrukturene mellom de ulike forvaltningsnivåene i fylke C, skildret med utgangspunkt i en av de tre undersøkte kommunene.

6.3.1 Samhandling mellom Fylkesmannen og kommune

I fylke C forholder Fylkesmannen seg til barnehagemyndigheten i kommunene og til samarbeidsnettverket av barnehagemyndigheter, og aldri til barnehageeiere eller styreere direkte. Tidligere har et GLØD-nettverk i fylket vært en viktig arena for Fylkesmannen når det gjaldt kompetanseutvikling og samhandling mellom nivåene i fylket. Blant annet ble denne arenaen brukt i arbeidet med implementering av rammeplanen fra 2017. GLØD-nettverket er nå avvirket i forbindelse med innføring av Regional ordning for kompetanseutvikling i barnehagen.

Mellom Fylkesmannen og kommunene som barnehagemyndighet beskrives fire samhandlingsarenaer av informantene våre:

- *Fylkesmannens tilsyn med barnehagemyndigheten i kommunene.* Etter at ny rammeplan kom i 2017 har Fylkesmannen i to år valgt å føre tilsyn med kommunenes håndtering av barn med særskilte behovs rettigheter (barnehagelova, paragraf 19g). Valg av kommuner for tilsyn skjer på bakgrunn av risikovurderinger og innkomne klager.
- Fylkesmannen holder *tre årlige møter for alle kommunene som myndighet*, hvorav et er forbeholdt etatsleder.
- Barnehagemyndigheten i kommunen kontakter relativt ofte ansatte hos Fylkesmannen *på e-post og telefon*, vanligvis for å få veiledning om lovverket og tolkning av regler. Informanten i kommunen kjenner rådgiverne og juristene hos Fylkesmannen godt, vet hvem som kan svare på hva og føler at hun får god og rask hjelp når hun tar kontakt.
- Fylkesmannen har et *årlig kontaktmøte med det regionale samarbeidsnettverket* som kommunen er en del av. Ifølge informanten i kommunen har dette møtet form av et dialogmøte, der kommunene både kan komme med spørsmål og innspill og få informasjon om relevante fra Fylkesmannen.

Her ser vi at det regionale samarbeidsnettverket koordinerer sine medlemskommuner til et felles møtepunkt med Fylkesmannen, som kommer i tillegg til de større samlingene for barnehagemyndigheten. Dette gjør det enklere å ha en dialog fordi forumet blir mindre. Informanten i kommunen føler at hun har god kontakt med Fylkesmannen, og blir lyttet til når hun har innspill. Det interkommunale samarbeidsnettverket utgjør også et av fylkets kompetansenettverk i Regional ordning for kompetanseutvikling i barnehagesektoren (Haugset et al., 2019).

I møtene mellom Fylkesmannen og alle barnehagemyndighetene i fylket er ofte informasjon om og støtte til tolkning av nye og eksisterende regler for sektoren tema. Fylkesmannen legger stor vekt på å støtte kommunenes forvaltning av lover og regler, og beskriver rollen og oppgaven sin som *«å gjennom barnehagemyndigheten sette barnehagene i stand til å drive lovlig innenfor rammeplanen»*. Det stilles krav til kommunene, men det tilbys også løpende støtte gjennom *«en åpen telefonlinje»* til blant annet juridisk spisskompetanse hos embetet. Informanten i kommunen påpeker at hun opplever at det som handler om lover og regelverk på samlingene har den største nytten for henne. Hun synes ikke Fylkesmannen treffer like godt når de tar opp andre typer tema, som for eksempel utdyping av rammeplanen. Samtidig understreker hun at hun ikke har tatt opp dette med Fylkesmannen, og at hun tror de ville tatt det

på alvor om hun hadde spilt det inn. Tilsynet som Fylkesmannen har gjennomført de siste to årene er tett knyttet til implementering av rammeplanen og endringer i lovverket. Embetet har valgt å gå i gang med tilsyn på et tema der det ennå ikke er utviklet moduler i RefLex. Man har derfor basert seg på det generelle støttemateriellet om tilsyn fra Utdanningsdirektoratet, og laget et eget tilsynsopplegg. I informantkommunen vår har de hatt tilsyn fra fylkesmannen flere ganger, blant annet på saksbehandling og på tilskudd til private barnehager. Dette ble av informanten i kommunen oppfattet som positivt, og som en god hjelp til å bli bedre på det aktuelle området. I den forbindelse kan det også trekkes fram at den private barnehageeieren i denne kommunen påpeker at det har blitt mindre feil med kommunens utbetaling av tilskudd nå enn tidligere.

De to andre kommunale barnehagemyndighetene vi har intervjuet i fylke C har den samme opplevelsen av at fylkesmannsembetet gir dem god støtte i arbeidet med å forvalte lovverket i barnehagesektoren i sin kommune. En av kommunene har opplevd å få skryt fra Fylkesmannen for arbeidet vedkommende gjør med å bygge felles kultur og få til felles kvalitetsarbeid i alle barnehager. Begge understreker at de har god og løpende telefon- og e-postkontakt med embetet, særlig med juristene, og de opplever stor forståelse for den kommunale hverdagen og rollen. Fylkesmannen beskrives som «en god støttespiller for oss».

6.3.2 Samhandling mellom barnehagemyndigheten og barnehagene

I regionen hvor informantkommunen vår ligger samarbeider kommunene som barnehagemyndighet tett om både tilsyns- og veiledningsdelen av myndighetsrollen. Nettverket består av en håndfull relativt små kommuner, med begrensede personalressurser på barnehagesida i kommuneadministrasjonene. For barnehagemyndigheten representerer dette samarbeidet et kollegium og et faglig miljø. Det sikrer habilitet og bygger tillit og legitimitet i tilsynsarbeidet, og ikke minst er det en måte å koordinere innsatsen og utnytte ressurser på som gjør at en sammen får mye ut av investert tid og midler.

Informanten vår, som er barnehagelærer og ikke har noen barnehagefaglig utdannet kollega i egen kommuneadministrasjon, forteller at hun har hyppig kontakt med dette nettverket av kolleger i andre kommuner på telefon og e-post. Kontakten med kollegene i nettverket er langt hyppigere enn kontakten med Fylkesmannen. Det er bevisst lagt til rette for erfaringsdeling, ved at alle møtene i nettverket har satt «erfaringsutveksling og læring» som fast punkt på programmet. Det er vanlig med rundt åtte møter i året, og i tillegg arbeidssamlinger knyttet til bestemte oppgaver. Å lede nettverket går på rundgang mellom kommunene. Nettverket har laget felles plan og rutiner for tilsyn i barnehagene i kommunene, der tilsyn foretas både rullerende (hvert fjerde år) og etter risikovurderinger. Det er etablert et felles tilsynskorps, der ingen kommune utfører tilsyn i barnehager i egen kommune. I tilsynsverktøyet gjøres rutiner og vurderingsgrunnlag for tilsynet transparent og forutsigbart. Informanten mener dette opplegget fungerer godt, og at det ser ut til å skape den nødvendige tilliten:

Den ser ut til å skape tilliten som trengs. Vi hadde (barnehagekjede, mellomledertittel) på besøk her under et tilsyn, og vedkommende ga oss godt

skussmål for hvordan vi håndterte tilsynet. Og de har mye erfaring med kommunalt tilsyn i barnehager. Andre kommuner har vist interesse for tilsynsordningen vår, og vi har vært og fortalt om den. (kommunal barnehagemyndighet)

Samarbeidsnettverket retter tiltak mot barnehagene i alle kommunene. Det arrangeres fagkurs, nettverkssamlinger og ledersamlinger på tvers av kommunegrensene, og en har kontakt med den lokale høyskolen. Når hver kommune har få barnehager, er dette en kostnadseffektiv måte å drive kompetanseheving på. Samarbeidsnettverket overtar en del av oppgavene som kommunen som barnehagemyndighet ellers måtte ha gjort på egen kjøp overfor barnehagene i egen kommune. Nettverket har også samarbeidet om å utvikle systemverktøy, som kan tilpasses og benyttes i alle kommunene. Et eksempel på dette er en grundig beskrivelse av og et system for kvalitetssikring av barnehagemyndighetsrollen, og man er i gang med å lage et tilsvarende system for barnehageeierrollen. Plan og verktøy for tilsynsordningen er utviklet i denne gruppa. På denne måten gir nettverket støtte til de kommunale barnehagemyndighetenes arbeid med kvalitetsutvikling i egen kommune: Det sikrer stabilitet gjennom å tilby noen felles strukturer å bygge videre på, og disse får stor legitimitet siden de er utviklet i et nettverkssamarbeid.

Barnehagemyndigheten i informantkommunen vår har lite direkte kontakt med private barnehageeiere, dersom ikke eier samtidig er styrer i barnehagen. Kontakten er spesielt sjelden når eier er en stor, ikke-lokal kjede eller organisasjon, og skjer da vanligvis kun i forbindelse med tilsyn. Selv om tilsynet utføres av andre, er barnehagemyndigheten i hver kommune ansvarlig for at det gjennomføres og for oppfølging av avvik i etterkant. Her ser vi at barnehagemyndighetens arbeid med å integrere barnehagene i et fellesskap og nettverk på tvers av eierskap, også påvirker utfallet av tilsyn. Når tilliten og delingskulturen mellom styrerne er på plass i styrernettverket, skapes læring som gir færre avvik:

Det er av og til avvik, men det har blitt færre etter hvert som nettverkene mellom styrerne har blitt godt innarbeidet, og erfaringer deles mellom barnehagene der. Barnehager som får avvik gjør oppmerksom på dette i styrernettverket, slik at de andre kan lære av det og unngå å få avvik hos seg selv. (barnehagemyndighet)

Barnehagemyndighetsrollen og kommunal eier-rollen ivaretas i denne kommunen av samme person (vår informant). Kommunikasjonen med barnehagene i spørsmål om kvalitets- og kompetanseutvikling skjer gjennom styrernettverk med månedlige møter, og informanten omtaler relasjonene i dette nettverket som sitt viktigste verktøy for å fremme kvalitet i barnehagene. I disse styrernettverkene møter alle barnehagestyrerne, private og kommunale. I dette nettverket har kommunens egen kvalitetsutviklingsplan med årlig implementeringsplan for barnehagene blitt til i en samskapsprosess. Prosessen startet med at kommunen følte behov for å «ramme seg inn» og gjøre opp status når det gjaldt kvalitet i barnehagene. De private barnehagene ble invitert til å delta i utviklingen av en kvalitetsutviklingsplan for barnehagene, og det ble investert mye tid og ressurser i prosessen. Resultatet ble, ifølge barnehagemyndigheten, tre tematiske satsingsområder og at «folk ble klar til å gjøre en innsats». Med andre ord: Prosessen hadde skapt oppmerksomhet rundt og legitimitet for arbeidet med kvalitetsutvikling i barnehagene. Barnehagemyndigheten tilbyr også barnehagene aktiv støtte til stabilisering av deres eget kvalitetsarbeid, spesielt gjennom kvalitetsutviklingsplanens implementeringsplan som legger til rette

for utviklingsstøtte og tilbakemeldinger. I implementeringsplanen fyller barnehagene hvert år inn nye arenaer for kvalitetsutvikling og sin egen evaluering av forrige års innsats i egen barnehage sammen med de felles prosjektene i kommunen:

Det er en slags operasjonalisering av kvalitetsarbeidet inn i egen virksomhet (barnehagemyndighet)

Barnehagemyndigheten gir så hver barnehage tilbakemeldinger på sin tilpassede plan, samt barnehagens årsplan. I tillegg har styrerne i styrernetverket de to siste årene jobbet med å lage seg egne kvalitetshåndbøker for egen barnehage. I dette arbeidet er det operasjonalisering av kommunens fokus på gode relasjoner og en autoritativ voksenrolle inn i egen barnehage som står sentralt.

Den private eieren og styreren som er intervjuet opplever denne utviklingsstøtten fra kommunen som svært viktig, relevant og positiv. Kommunen beskrives som raus, også økonomisk:

Vi har godt samarbeid med kommunen, og har en egen kvalitetsutviklingsplan for barnehagene i kommunen. Med jevne mellomrom er det evalueringer, vi har tiltak som alle barnehagene skal ha, som går helt på hva som er en god voksen. Vi har et godt samarbeid med kommunen som evaluerer oss undervegs. Vi har de samme målene. (...) Kommunen har vært flink til å dele, vi får goder. Så vi har ikke brukt så veldig mye penger de siste to årene. (privat eier)

Eier/styreren opplever at systemene for evaluering og tilbakemelding gjennom kvalitetsutviklingsplanen forplikter henne og barnehagen, fordi hun må svare for når hun skal gjøre det hun selv har satt opp i planen. Samtidig har hun fått gehør for å bruke litt mer tid enn planlagt på prosessene, og la det få sette seg litt i egen barnehage.

Som barnehageeier har kommunen etablert faste utviklingssamtaler med styrerne, og satt i gang prosjekter knyttet til IKT i barnehagen og mat og måltider. De private barnehagene har også ytret ønske om å få delta her, men utviklingssamtalene og prosjektene har til nå vært forbeholdt de kommunale barnehagene.

I de to andre kommunene i fylke C finner vi sterkere intensjoner om et skille mellom kommunen som eier og som barnehagemyndighet, og informantene er barnehagemyndighet, ikke eier. Vi finner likevel det samme sterke fokuset på å integrere hele sektoren i en felles samarbeidskultur uavhengig av eierskap, og at styrernetverkene er et helt sentralt virkemiddel i dette arbeidet. I disse litt større kommunene arrangerer kommunen som barnehagemyndighet også nettverk for andre barnehageansatte enn styrer. Begge kommunene har systemer for å sikre habilitet og legitimitet ved tilsyn, og systemer rettet mot å stabilisere barnehagenes kvalitetsarbeid gjennom oppfølging, tilbakemeldinger og erfaringsdeling. I en av kommunene opplever barnehagemyndigheten at barnehagene har behov for hjelp til å sortere, rydde og «oversette» et stort antall krav fra omverdenen inn i det en driver med fra før:

Vi prøver å få en rød tråd i det... at det ikke blir hopp og sprett... at vi penser oss inn på det samme og har en rød tråd. Fordi tilbakemeldingene fra barnehagene er at det er så fryktelig mye, at det er mye som skal følges opp, de klarer det ikke. Vi har blitt gode på å rydde. (...) Og hvis det kommer noen ovenfra, rådmann kommer

*med «nå skal alle lage virksomhetsplan»... så bruker de det de allerede har.
(barnehagemyndighet)*

6.4 Trekk ved samhandlingen mellom nivåer

Samhandlingsmønstrene og hvem som samhandler med hvem i kvalitetsarbeidet varierer i de tre fylkene. Vi ser at Fylkesmannen kan forholde seg kun til kommunene, eller i tillegg henvende seg direkte til barnehagene ved eier. Regionale kommunesamarbeid kan spille en helt sentral rolle, både for barnehagemyndigheten når det gjelder tilsyn og myndighetsoppgaver, og for kommunen som eier i kvalitets- og kompetanseutviklingsarbeidet. Kommunene kan integrere barnehagemyndighetsrollen med eierrollen i arbeidet med kvalitet og kompetanseutvikling, eller legge stor innsats i å skille rollene. Når kommunal barnehagemyndighet og eier smelter sammen, plasseres tilsynsoppgavene i det regionale samarbeidet. Kommunen oppnår en sterk integrering av, kontakt med og oversikt over alle barnehagene, kommunale som private, gjennom felles planverk, styremøter, prosjekter og prioriteringer. De private eierne utelates imidlertid fra dette samarbeidet, som foregår mellom barnehagemyndighet og styrer. Der kommunen skiller tydelig mellom eier og myndighetsrollen, kan det gå ut over barnehagemyndighetens oversikt og evne til koordinering. Når kvalitetsutviklingsarbeidet legges til eierrollen og integreres i en helhetlig oppvekstsektor, sikres tverrfaglige oppvekstperspektiver. Samtidig skapes det også utfordringer med å ha god nok oversikt over både kommunale og private barnehager. Den direkte samhandlingen mellom kommunen og barnehagene er i praksis delt etter barnehagenes eierskap. Samtidig ser vi at også at denne kommunen trekker privat eier som person mer aktivt inn i samhandlingen mellom kommune og barnehage.

Synet på kvalitet i barnehagen og hva en legger vekt på endrer seg når en beveger seg mellom Fylkesmannen på makronivået, via kommunen som barnehagemyndighet på meso-nivået til eiere og barnehagestyrere på mikronivået: På makronivået handler kvalitetsarbeidet i stor grad om å sikre regeletterlevelse. Informasjon om og støtte til tolkning av regler og forskrifter er sentralt i møtet med nivået under. I barnehagene dominerer vektlegging av relasjoner og didaktiske prosesser, der barna står i sentrum. I møtet med nivået over uttrykker barnehagestyrerne, spesielt i fylke A, et behov for å verne de didaktiske prosessene mot prosjekter som eksterne ønsker skal tas inn i barnehagen. «Eksterne aktører» kan i denne sammenhengen være både nasjonale myndigheter (f. eks gjennom realfagsatsing), Fylkesmann, kommunen som eier/myndighet og interesseorganisasjoner (f. eks trafikksikkerhet). Det oppstår et kvalitetsparadoks: God initiativer, tema og prosjekter som initieres utenfor barnehagen for å oppnå god kvalitet, kan føre til at det blir lite tid til å drive de pedagogiske kjerneprosessene. Personalmøtene fylles opp før man kommer til f.eks. pedagogisk vurderings- og planleggingsarbeid. Behovet for å prioritere, sortere og være «kritisk portvakt» for hva barnehagen skal bruke tid på er framtrødende. Både styrer, barnehageeier og kommunal barnehagemyndighet kan ta på seg en «portvokterrolle» her. I fylke A finner vi ikke igjen Fylkesmannens satsinger på barnehagenivået, og dette kan skyldes at de er «silt bort» for verne om pedagogiske kjerneprosesser.

Mellom Fylkesmannen og barnehagene balanserer kommunene som barnehagemyndighet «med en fot i hver leir». De føyer sammen makronivåets regelorientering med mikronivåets relasjonelle oppfatning av kvalitet. I fylke A ser vi

tydelig kommunen som barnehagemyndighet sin rolle i å avveie styringssignaler fra makronivået mot lokale behov og ønsker i barnehagene. I fylke B tar barnehagemyndigheten utgangspunkt i kvalitet som regeletterlevelse, og operasjonaliserer, tolker og informerer om lovverk og rammeplan i møte med barnehagene. I fylke C tar kommunen (eier/myndighet) utgangspunkt i kvalitet som relasjoner og didaktiske prosesser, og «oversetter» aktiv barnehagelov og rammeplan til didaktiske prosesser. I styrernettverket er det skapt et tillitsfullt og omfattende samarbeid, der betydningen av eierskap er tonet ned. Styrernettverket bidrar med omfattende faglig og prosessuell støtte inn i barnehagens didaktiske prosesser. Dette kvalitetsarbeidet er indirekte, fordi man legger til rette for de barnehageinterne prosessene som i sin tur skal skape god barnehagekvalitet.

Både Fylkesmannen og barnehagemyndigheten legger vekt på medbestemmelse fra nivået under seg i kvalitetsarbeidet. Fylkesmannen i fylke B bruker lang tid på å inkludere flest mulig aktører i utforming og institusjonalisering av regional ordning. Både i styrernettverk og i kommunesamarbeidene er diskusjoner, forhandlinger og avgrensninger av felles innsatser sentralt. Vi tolker dette som aktiv nettverksstyring og samstyring. Samtidig foregår det en tydelig og målrettet «metastyring» av samstyringen: Både kommunen og Fylkesmannen gjør bruk av styring gjennom «prekener», der en snakker mye om og setter tydelig fokus på utvalgte områder. Her kan de prioriterte områdene også underbygges av økonomiske virkemidler, ved at tilgjengelige statlige midler prioriteres til relevante prosjekter. «Prekener» over rammeplan og barnehagelov bidrar til at felles sett av verdier og evalueringskriterier institusjonaliseres blant nettverksdeltakerne. For den private, enkeltstående barnehagen i fylke C representerer det kommunale nettverket en positiv og helt nødvendig ressurs, både faglig og økonomisk.

DEL III: KVALITETSSYSTEMET I BARNEHAGESEKTOREN

I Del III evaluerer vi kvalitetssystemet Kvalitet i barnehagen (KiB), basert analyser av KiB-systemet og på funn om kvalitetsarbeidet i barnehager og forvaltning fra del I og del II. Vi har valgt å dele denne analysen i to deler, med litt ulike perspektiver på kvalitetssystemet.

Kapittel 7 tar for seg kvalitetssystemet *KiB som en samling verktøy, støtteressurser og informasjonskilder*, slik det er beskrevet i kapittel 1.2. Her svarer vi på følgende problemstillinger:

- På hvilken måte bidrar verktøyene til kvalitetsutvikling i barnehagene?
- Hvilke faktorer har betydning for hvorvidt verktøyene tas i bruk eller ikke, og hvordan jobbes det med disse?
- Hvordan kan KiB-systemet utvikles videre?

Kapittel 8 tar for seg *KiB som verktøy for og del av styringssystemet* i barnehagesektoren. Her setter vi samspillet mellom KiB-systemet og aktørene i styringssystemet i barnehagesektoren under lupen, for å svare på følgende problemstilling:

- Opplevs verktøyene i KiB som en del av et helhetlig system som kan bidra til måloppnåelse?

7 KiB: BAKGRUNN, BRUK OG BETYDNING

I dette kapitlet setter vi Kvalitet i barnehagen (KiB) som system under lupen, og ser på hvordan verktøy og ressurser i systemet svarer på behov og utfordringer i kvalitetsarbeidet i barnehager og forvaltning.

Vi ser først på bakgrunnen for utvikling av systemet, på utviklingsprosessen og på konteksten det ble satt inn i (kapittel 7.1). Deretter peker vi på noen utfordringer med systemet, sett i lys av målsettinger og føringer det skal støtte opp under (kapittel 7.2). Videre ser vi på hvordan KiB-systemets verktøy og ressurser oppfattes, brukes og vurderes av Fylkesmannen, kommunal barnehagemyndighet, barnehageeiere og barnehagestyrere (kapittel 7.3).

Kapitlet avsluttes med en drøfting av og konklusjoner om KiB sin betydning for kvalitetsarbeidet i barnehagen (kapittel 7.4). Her trekker vi sammen data både fra dette kapitlet og fra resten av rapporten, for å belyse følgende problemstillinger:

- På hvilken måte bidrar KiB-verktøyene til kvalitetsutvikling i barnehagene?
- Hvilke faktorer har betydning for hvorvidt verktøyene tas i bruk eller ikke, og hvordan jobbes det med disse?
- Hvordan kan KiB-systemet utvikles videre?

7.1 Utvikling og forankring av KiB-systemet

Dette kapitlet tar utgangspunkt i en dokumentgjennomgang av både selve systemet og andre relevante kilder, i tillegg til intervjuer med aktører som har vært med i utviklingen og implementeringen av kvalitetssystemet. Vi ser på hvordan man har forankret arbeidet i barnehagesektoren, i tillegg til å se på hvordan man har gått fram for å finne ut av hva som skulle inkluderes i systemet.

Bakgrunnen for at KiB ble utviklet var et tildelingsbrev fra Kunnskapsdepartementet som igjen var et resultat av politiske dokumenter både i OECD (OECD, 2012; Taguma, Litjens & Makowiecki, 2013) og i Norge (Kunnskapsdepartementet, 2013). Barnehagens kvalitet er et uttalt satsningsområde i begge disse dokumentene, og har slik sett både eksplisitt og implisitt lagt føringer og fokus for kvalitetsutviklingen i Norske barnehager.

Det var jo en oppfølging av en stortingsmelding. Og så skjedde jo dette akkurat i forbindelse med at Utdanningsdirektoratet fikk tillagt oppgaver på barnehagefeltet i 2011 var det vel. Og dette prosjektet var en av de første ganske store oppgavene som Utdanningsdirektoratet hadde på barnehagefeltet.

Våre informanter påpeker også at kvalitetssystemet har en sentral funksjon for å bidra til å oppfylle rammeplanen, og bidra til barnehagenes implementering av denne. Dette beskrives som hovedanliggende til kvalitetssystemet.

Alt som kvalitetssystemet og sånt handler jo om å implementere rammeplanen, sant. Det er ikke noe annet anliggende som vi legger oss i.

7.1.1 Forholdet til Kvalitet i Opplæringen (KiO)

En annen begrunnelse for at man begynte å fokusere på et kvalitetssystem for barnehagene var at man allerede hadde innført et slikt system for grunnskolen. Dette ble innført som en del av Kunnskapsløftet i 2004, og omfatter i stor grad informasjon om resultat-kvalitet i opplæringen. Mer spesifikt omfatter Kvalitet i Opplæringen¹⁵ (KiO) resultater fra en rekke prøver og undersøkelser (eks nasjonale prøver, TIMMS, PISA, kartleggingsprøver, eksamenskarakterer) i tillegg til læringsmiljøundersøkelser (elevundersøkelsen, læringeundersøkelsen), informasjon om gjennomføring (gjennomføringsbarometeret) og elevs sosioøkonomiske bakgrunn (skolebidragsindikatorer). Dataene fra KiO er tilgjengelig på nettstedet Skoleporten, hvor man kan sammenligne resultater mellom kommuner eller skoler og hvor man kan se utviklingen over tid. KiO brukes til å vurdere kvaliteten på grunnopplæringen i Norge, og brukes som kunnskapsgrunnlag når man skal utvikle ny skolepolitikk og nye tiltak. Resultatene fra KiO samles og utgis hvert år av Kunnskapsdepartementet gjennom Utdannings-speilet. Etter at dette ble gjennomført i skolen, og etter OECD sine rapporter, ble det besluttet at man også hadde behov for et kvalitetsvurderingssystem i barnehagen. En av våre informanter forteller:

Og det kom i barnehagen fordi en OECD-rapport for lenge siden påpekte at Norge ikke hadde et slikt system i skolen. Og dermed var det noe som het et kvalitetsutvalg som la fram en innstilling hvor de beskrev et nasjonalt kvalitetsvurderingssystem for norsk grunnopplæring. Så ble det innført et kvalitetsvurderingssystem i 2004 i grunnskolen, så finner man ut at når man har det i skole så er det lurt å ha det i barnehage også.

En naturlig konsekvens av at man hadde utviklet et system for skolene først var at mange av de som arbeidet med kvalitetssystemet for barnehagene (KiB) tidligere hadde arbeidet med KiO. Man hadde slik sett allerede en forståelse av et kvalitetssystem som man kan anta farget utviklingen av kvalitetssystemet for barnehagene (KiB). En av informantene som tidligere hadde arbeidet med skolerelaterte tema beskrev det slik:

Jeg kommer fra skolesiden og mange av de som jobbet på barnehage kom jo også fra skolesiden da og så var det noen da som hadde jobbet mye på barnehage. Mye av det vi diskuterte den første tiden var jo hva som egnet seg i et kvalitetssystem for barnehagene versus et kvalitetssystem for skole.

Selv om mange av aktørene som arbeidet med KiB i Utdanningsdirektoratet tidligere hadde arbeidet med skolesektoren, finner vi tydelige forskjeller mellom de to systemene (KiO og KiB). Forskjellene ligger først og fremst i at man i skolen har fokus på vurdering av kvalitet, mens man i barnehagen har mer fokus på utvikling av kvalitet. Dette kan være en naturlig konsekvens av at man ikke har læringsmål i barnehagen, og at det derfor blir vanskeligere å måle resultat-kvalitet. Men det kan også være et resultat av at man tidlig i prosessen har søkt å utvikle systemet i tråd med hva praksisfeltet melder behov om:

¹⁵ Kvalitet i Opplæringen (KiO) het tidligere Nasjonalt kvalitetsvurderingssystem for skolen (NKVS).

X: Ja. Det som er, er jo at på skolen så har jo kvalitetssystemet handlet om, mer om tall, det skulle formidle tilgjengelig informasjon som handler om nasjonale prøver og sånne ting. Men i barnehagene så, målet er kvalitetsutvikling i barnehagene.

I: Så det går ikke på resultat?

X: Nei. Og på en måte så er det egentlige målet for skolen også, ikke sant. I tillegg skal systemet legge til rette for at barnehageeiere har tilgang på informasjon om tilstanden i sektoren, og har verktøy for kvalitetsutvikling.

Prosjektgruppen som arbeidet med kvalitetssystemet for barnehagene (KiB) kom fra flere ulike avdelinger i direktoratet. Dette gav muligheter for gode diskusjoner på tvers av avdelinger og fagfelt, og bidro slik sett til en større bredde i forståelsen av kvalitet i barnehagen. En informant forklarte sammensetningen på følgende måte:

Vi var ni ti totalt i prosjektet. Med tverrfaglig... fra juridisk, fra pedagogisk innhold, fra statistikk og forskning, ja. Så vi var en veldig tverrfaglig gruppe, så hadde vi en styringsgruppe å forholde oss til. Det var veldig bra, fordi det også fungerte som litt koordinering innad i direktoratet. Vi lærte mye om hvordan hverandre jobber, det var veldig morsomt å jobbe med.

Tverrfagligheten bidro både til mer kunnskap om kvalitetsutvikling i barnehagen på de ulike avdelingene i Utdanningsdirektoratet, og til at man enklere kunne se ulike tema og oppgaver på tvers av fagområder og arbeidsoppgaver. En informant forklarer dette med å dra fram et eksempel om fagfornyelsen og rammeplanen for barnehagene: «*Vi (Udir) jobber jo nå med fagfornyelsen, og da ser vi jo til rammeplanen og da vil de kalle inn meg eller en av mine kollegaer for å snakke sammen om dette...*». Slik sett kan det virke som slike tverrfaglige prosjektorganisasjoner bidrar spesifikt til tverrfaglighet knyttet til det enkelte prosjekt, men at det også kan bidra til mer samarbeid mellom avdelinger i Utdanningsdirektoratet generelt.

7.1.2 Utvikling av kvalitetssystemet for barnehagene (KiB)

Det spesifikke arbeidet med å utvikle et kvalitetssystem for barnehagene kom som følge av et oppdragsbrev fra Kunnskapsdepartementet i 2014. Før dette oppdragsbrevet ble utarbeidet hadde man i direktoratet et forprosjekt som gikk ut på å utarbeide oppdragsbrevet i samarbeid med departementet. Direktoratet var i så måte med på utarbeidelsen av sitt eget oppdrag, og de første diskusjonene på hva et slikt kvalitetssystem skulle være. En informant forteller:

Og da var det jo mye drøftet da, hva er det dette skal være? Vi hadde jo mange diskusjoner om det selvfølgelig. Noe av det hadde vi jo erfaringer fra skoletrinnet på... Så vi snakket om kunnskapsgrunnlaget på den ene siden og så snakket man om verktøy, og om rapportering på en måte da. Så vi visste at vi trengte å ha noen strukturer på plass i forhold til kunnskapsgrunnlaget

Oppdragsbrevet gav noen føringer på hvordan man skulle utvikle et kvalitetsutviklingsverktøy, og hvilke rammer og strukturer som skulle ligge til grunn. Likevel opplevde våre informanter at man sto relativt fritt i å utvikle et kvalitetssystem på

barnehagesektorens premisser, ved å inkludere aktører fra barnehagene helt fra begynnelsen. Selv om man hadde en tanke og noen føringer på hva kvalitetssystemet skulle inneholde, var det gode muligheter for å utvikle de spesifikke verktøyene sammen med praksisfeltet i prosjektperioden. Et av de strukturelle betingelsene som ble påpekt i oppdragsbrevet var at kvalitetssystemet skulle inneholde statistikk og forskning som skulle bidra til økt kvalitetsutvikling. En informant forklarer hvilke verktøy som imøtekommer disse kravene fra Kunnskapsdepartementet.

Barnehagefakta, den nettsiden var en viktig del av kvalitetssystemet, og en av føringene i dette her var jo også fra regjeringens siden at man ønsket at informasjon om barnehagene skulle bli lettere tilgjengelig for foreldre blant annet da, sånn at man lettere kunne få kunnskap om barnehagene. Barnehagefakta var jo en del av det å styrke kunnskapsgrunnlaget, men også det å gjøre informasjon om barnehagen lettere tilgjengelig. Og så var det jo da også «Vetuva», som jo er det forskningsmagasinet. Samme type opplegg som man har gjort på evalueringsinstituttet i Danmark som også har laget dette magasinet på bakgrunn av forskningsdatabasen.

Disse verktøyene nevnt over var tiltak som kunne bidra til kunnskap om ulike kvalitetsindikatorer på i barnehagene, samt kunnskap om kvalitet i barnehagen på et mer generelt nivå gjennom publisering av forskning. I tillegg var det et ønske fra Kunnskapsdepartementet at utviklingen av Kvalitetssystemet skulle sees i sammenheng med GOBAN-prosjektet. GOBAN-prosjektet var et forskningsprosjekt som skulle undersøke hva som karakteriserer en god barnehage, og hvilke faktorer som påvirker barnas trivsel, måloppnåelse og utvikling. Et av målene i prosjektet var å utvikle et nasjonalt kvalitetssikringsverktøy som var tilpasset norske barnehageforhold med utgangspunkt i internasjonale verktøy som ITERS, ECERS-R/E og NCKO¹⁶. Det viste seg etter hvert vanskelig å samkjøre Kvalitetssystemet med GOBAN-prosjektet, siden prosjektet ble betraktelig forsinket. Dette gjorde at man måtte utvikle kvalitetssystemet uten samkjøring med GOBAN-prosjektet, og at man på et senere tidspunkt skulle vurdere å tilpasse/juster kvalitetssystemet i tråd med resultatet fra GOBAN.

Men jeg husker en ting som vi var veldig opptatt av, at utviklingen av systemet skulle sees i tett sammenheng med et stort forskningsprosjekt i forskningsrådet, som het GOBAN som ble avsluttet nå. Der fikk de også i oppdrag at i tillegg til forskningen skulle de utvikle kvalitets-verktøy som skulle kunne implementeres i KiB-systemet. Så vi hadde jo kontakt med GOBAN og de satt jo også i referansegruppen underveis i prosjektet. Men de ble jo både litt forsinket i prosessen og arbeidet med utviklingen av dette verktøyet er jo ikke i gang før nå...

I utgangspunktet har ikke dette vært så veldig problematisk, siden man fra starten av hadde en formening om at Kvalitetssystemet skulle kunne endres og videreutvikles etter hvert som man fikk mer kunnskap om kvalitet i barnehagesektoren. Våre informanter oppfatter ikke systemet som noe «festsatt» som er vanskelig å endre eller videreutvikle, og det er stor enighet om at systemet etter hvert vil inkludere flere ulike verktøy for kvalitetsutvikling og kvalitetsvurdering. Denne fleksibiliteten har blitt sett

¹⁶ ITERS – (Infant/Toddler Environment Rating Scale), ECERS-RE (Early Childhood Environment Rating Scale), NCKO (Dutch Child Research Consortium – monitor)

på som særs nødvendig, siden man per i dag ikke har gode nok verktøy eller rutiner for å kunne måle viktige kvalitetsperspektiv i barnehagen. En informant forteller:

Det er jo et mål om at dette systemet (KiB) skal videreutvikles, dette er jo ikke noe som er ferdig laget. Det er en grunnstruktur som ligger der og en tanke om hva det skal inneholde, så vil det jo bli videreutvikla ... Med mer støttemateriell og forskning kan vi få flere indikatorer på kvalitet. Det er jo det som er den store utfordringen, det med prosesskvaliteten. Hvordan kan vi få mer håndfast kunnskap om det? Vi får det gjennom forskningen, men er det mulig med indikatorer på det? Det er vanskelig, ikke sant.

Sitatet over viser det samtlige av våre informanter har påpekt som en utfordring i barnehagen, og som vi også har sett i casene og de resterende intervjuene i denne studien. Det å måle prosesskvaliteten oppfattes som svært vanskelig, og at man ikke har fullgode verktøy for dette i barnehagesektoren i dag. I motsetning til skolen hvor man har læringsmål og didaktiske prosesser som skal føre til eksplisitte resultater, har ikke barnehagene noen spesifikke utfall som man kan måle prosesskvalitet opp mot. Prosesskvalitet i barnehagen omhandler gjerne barns trivsel og utvikling, men dette er svært utfordrende å skulle måle særlig når barna selv er så unge at de ikke har forutsetninger til å kunne besvare spørsmål rund hvorfor de trives, eller egenutvikling.

Et annet tiltak som ble iverksatt for å finne ut hva man skulle inkludere i kvalitetssystemet, var å inkludere spørsmål om hvilke behov praksisfeltet hadde gjennom spørringene til barnehagene (Fagerholt et al., 2018). Her spurte man hvilke verktøy det var behov for i sektoren, og hvilke verktøy man allerede benyttet seg av.

A: Og så... Og så var det jo disse verktøyene, med «hva er det man da gjør for å jobbe med kvalitetsutvikling i barnehagene?», da var jo Ståstedsanalysen på en måte det viktigste. Og det lå jo der fra før av, det var ikke noe vi fant på. For det første så hadde man jo da tilsvarende opplegg på skole ikke sant, og så... Ja. Men mye av de diskusjonene vi hadde husker jeg...

Så hadde vi hatt en kartlegging i spørringen til Barnehage-Norge der de hadde spurt om kartleggings-verktøy og behovet for det, og bruken av det. Ja, ikke kartleggingsverktøy, men kvalitetsvurderingsverktøy, kan det vel kalles. Den kunnskapen brukte vi for å diskutere på de regionale konferansene med sektoren, om hva de hadde behov for, men også for å vurdere hva de skulle utarbeide av støtte og materiell.

7.1.3 Forankring av kvalitetssystemet

De sentrale aktørene vi har intervjuet i dette prosjektet har en tydelig formening om at man i utviklingen av kvalitetssystemet for barnehagene (KiB) har arbeidet med relevans og forankring i praksisfeltet fra første stund. Særlig i oppstarten brukte man i prosjektgruppa mye tid på forankring og involvering på ulike nivå i barnehagesektoren. Denne forankringen og involveringen har skjedd både gjennom formelle møter, gjennom spørsmål i undersøkelser og gjennom regionale konferanser. Våre informanter mener at dette også er en arbeidsmåte som faller naturlig for de som arbeider i barnehagesektoren, og at man her er vant til å gå runder med praksisfeltet før man tar beslutninger:

Det var et viktig poeng fra Kunnskapsdepartementet at man skulle involvere aktørene i en veldig tidlig fase. I og for seg er det sånn jeg er vant til å jobbe med barnehagefeltet, at man undersøker og ser hva man har behov for før man begynner å lage noe. Det passer veldig godt med sånn som vi tenker, men det er allikevel viktig at man tenker at det er et poeng da at man involverer aktørene tidlig og ikke.

Ikke bare har man gått for en tidlig involvering, men man har også gått for en bred involvering med regionale konferanser spesifikt utviklet for formålet (altså å utvikle et Kvalitetssystem for barnehagesektoren). Disse konferansene ble oppfattet som nyttige og fruktbare, både for Utdanningsdirektoratet og for barnehagesektoren. Fylkesmannen bidro i det praktiske rundt konferansene, med å sørge for at samtlige relevante aktører var representert, ellers var innholdet i konferansen styrt av Utdanningsdirektoratet. En av informantene forklarte innholdet og organiseringen av disse samlingene på følgende måte:

Vi ville ha bred involvering så vi startet prosjektet med konferanser. Vi hadde fire konferanser i hele Norge. Fylkesmannen samarbeidet med oss så vi hadde noen representanter fra de ulike regionene fra fylkesmannen. Så satte vi oss ned sammen med de, så planla vi disse konferansene. Så sa vi til fylkesmannen at vi ønsker at det kommer folk og presenterer hvordan de jobber med kvalitetsutvikling. At de finner gode eksempler. Så var det også et poeng å få inn folk som hadde jobbet godt med kvalitet, fordi vi ønsket innspill og gode eksempler. Så da var det jo både barnehagemyndigheter, styrere, eier, universitet og høyskoler, Utdanningsforbundet og Fagforbundet. Alle de forskjellige aktørene skulle være med. Det var veldig ålreit. Vi åpnet med et innlegg om hva som er kvalitetsutvikling i barnehagen. Litt satt på spissen, litt kritisk litt sånn. Videre så hadde vi innlegg fra en av oss, også hadde vi lokale eksempler på hvordan vi jobber med kvalitetsutvikling. Alle satt i samme grupper og så hadde vi workshop med forskjellige spørsmål om hvordan jobber du, hva mener dere er viktig, hva er kvalitet for dere. Sånn type ting. Hvilke verktøy har dere behov for? Så lagde vi en sammenstilling av dette.

Man kan altså si at i utviklingen av kvalitetssystemet for barnehagene (KiB) arbeidet man med forankring og involvering både internt i Utdanningsdirektoratet gjennom å opprette en relativt stor prosjektgruppe med aktører fra ulike avdelinger, og eksternt mot de ulike aktørene i barnehagesektoren. Man har gjennomført hyppige møter internt i prosjektgruppa, samt gjennomført konferanser hvor formålet har vært å få fram de ulike aktørenes meninger og erfaringer knyttet til kvalitetsutvikling i barnehagesektoren. Konferansene har bestått av arbeidsøkter og refleksjonsrunder som ble dokumentert av Utdanningsdirektoratet og senere benyttet for å utvikle kvalitetssystemet. Per i dag er arbeidet med kvalitetssystemet som prosjekt avsluttet, og arbeidet har nå blitt inkludert som en del av Utdanningsdirektoratets generelle oppfølging. En informant forklarer dette:

Det var jo organisert som et prosjekt og prosjektet må jo liksom slutte. Så prosjektet ble avsluttet, så går de inn i linjene som vi sier, så de ulike verktøyene går inn i de ulike avdelingene. Nå er det de ulike avdelingene som har ansvaret for dem (verktøyene), men koordineringen av KiB er det en avdeling som har.

Her kommer det fram at man i dag ikke lenger har et prosjektteam som arbeider med kvalitetssystemet, og at arbeidet med dette nå er fordelt på flere ulike avdelinger. Dette kan være både positivt og utfordrende. Positivt i den forstand at verktøyene nå tilhører de avdelingene som tematisk eller metodisk har best kompetanse på dette, utfordrende siden det fortsatt beskrives som ett system, og at det nå er et system som er fordelt på flere ulike avdelinger med ulike prioriteringer og beslutningsgrunnlag.

7.1.4 Begrunnelser for inkludering og ekskludering av tema og verktøy

Vi har også spurt våre informanter om hvorfor og hvordan de valgte akkurat de verktøyene som nå finnes i kvalitetssystemet. Deler av dette spørsmålet har blitt besvart tidligere i kapittelet, men da i hovedsak med fokus på hva som ble forventet inkludert fra Kunnskapsdepartementet side, og hvordan man kom fram til kategoriseringen «kunnskapsgrunnlag og verktøy».

Et kvalitetssystem kan imidlertid inneholde et stort antall elementer, og vi har vært ute etter å finne grunnen for at akkurat de elementene som presenteres er inkludert. Det viste seg at det ikke var så lett å få en utfyllende begrunnelse for hvorfor de ulike elementene var med. I generelle trekk pekte informantene på at «*noen strukturelle føringer fra Kunnskapsdepartementet påvirket innholdet*», og at «*erfaringene fra arbeidet med kvalitetssystemet i skolen påvirket til en viss grad hva som ble innholdet*». I tillegg vektla som sagt informantene at innspill og behov fra barnehagesektoren var avgjørende for hvilke verktøy som finnes i kvalitetssystemet, samt at verktøyene og systemet måtte passe overens med målene i rammeplanen.

Det kan også se ut til at kvalitetssystemet til en viss grad har endret retning siden Utdanningsdirektoratet fikk oppdragsbrevet fra Kunnskapsdepartementet. Både i Kunnskapsdepartementet og i Utdanningsdirektoratet hadde man allerede en forståelse av et kvalitetssystem for skolene som også lå til grunn for de opprinnelige forståelsene rundt kvalitet på barnehagefeltet. En informant illustrerer dette ved å påpeke at «*Utdanningsdirektoratet var inspirert av og brukte mye av erfaringene fra skolesiden inn i erfaringen her*». Dette vil si at forståelsen av et kvalitetssystem i barnehagen utviklet seg en del i løpet av den første tiden, og fokuset ble endret fra «*kvalitetsvurdering*» til «*kvalitetsutvikling*». En informant beskriver denne prosessen på følgende måte:

I begynnelsen var det jo kanskje i større grad et system som skulle bidra med informasjon til myndighetene, enn fokuset på selve barnehagen. Det er sånn jeg tolker det og leser fra da. Så fokuset har jo blitt skjøvet nedover til barnehagene. Det har det. Det tror jeg er helt riktig. Det er jo barna det handler om og det er jo de som skal få det best mulige tilbudet. Det er klart at det er kjempeviktig at myndighetene oppover i systemet har god nok informasjon til å være med å styre utviklingen av sektoren. Men vi skal ikke ha noen prøver av barna underveis liksom, men vi kan se på hvordan ansatte jobber, hvilken kompetanse de ansatte har. Hvilke systemer de har da for å ivareta barnas utvikling, omsorg og læring.

I sitatet over kommer det også tydelig fram at man bevisst ikke har inkludert undersøkelser eller vurderinger fra barna inn i kvalitetssystemet. Alle våre informanter påpeker at man bevisst har valgt å holde slike undersøkelser utenfor da man ikke har

hatt gode nok verktøy for å måle trivsel og utvikling hos barna. Det trekkes fram at noen aktører har utarbeidet slike undersøkelser, og at disse benyttes i sektoren i større eller mindre grad. Blant annet henvises det til en undersøkelsesmetode Dronning Maud Minnes Høgskole (DMMH) har utviklet som et verktøy som flere barnehager og kommuner benytter seg av. Utdanningsdirektoratet har enda ikke tatt inn et slikt verktøy i kvalitetssystemet, men de er åpne for at dette vil kunne inkluderes etter hvert. En av våre informanter beskriver dette som et av elementene som til stadighet ble vurdert:

En viktig del av skolesystemet er jo elevundersøkelsen ikke sant, å ha elevens eller barnets opplevelse av kvalitet som en viktig del av kunnskapsgrunnlaget. Det er jo liksom ikke så lett å få til. Når man diskuterer dette på barnehage så er jo alle opptatt av å ha barns perspektiv med seg, men det vil jo være en enormt krevende å legge inn et sånt element eller verktøy. Men det var en ting som absolutt ble diskutert og som fortsatt diskuteres.

Et annet element som ble vurdert, men som man ikke inkluderte i kvalitetssystemet, var en form for tilstandsrapport som kunne gå til barnehageeier. Dette for å gi et kunnskapsgrunnlag til barnehageeier om kvalitet og kvalitetsutvikling. Slike verktøy viste seg problematisk å legge inn i systemet, mye på grunn av den store andelen private barnehager og begrensninger i forhold til hva man kan pålegge disse. Det kan virke som om man opplevde en viss mangel på kvalitetsvurderingsverktøy for barnehagene, i hvert fall siden ståstedsanalysen i hovedsak var til internt bruk. En informant forklarer nærmere:

I skolen så har de jo for eksempel krav om tilstandsrapporter, det var jo noe vi så på og vurderte litt, men vi gikk aldri videre med det. Fordi da må man jo inn og endre på lovverket og se på hva man kan kreve av de private barnehagene. Så det å vurdere og styrke lovverket i forhold til eier og kommune, og myndighet sitt ansvar for kvaliteten, det var noe som vi drøftet i KiB-prosjektet.

I kvalitetssystemet finner vi også verktøy og ulike kilder/kunnskapsgrunnlag som automatisk ble inkludert som en del av kvalitetssystemet ved oppstart. Dette gjelder blant annet BASIL (Barnehage-statistikk-innrapporteringsløsning), Utdannings-speilet/Barnehagespeilet og Ståstedsanalysen. Disse elementene var det lite diskusjon rundt, og de gikk dermed rett inn som en del av kvalitetssystemet. En informant beskriver prosessen med inkluderingen av ståstedsanalysen med at «så hadde vi jo ståstedsanalysen, så den gikk rett inn». Vi vet at man også her hadde noen diskusjoner rundt endringer og vinklinger i ståstedsanalysen, men det virker ikke som om at man har diskutert hvorvidt den faktisk skal være en del av kvalitetssystemet.

Pedagogisk dokumentasjon var et annet verktøy som man inkluderte i kvalitetssystemet etter tilbakemeldinger fra praksisfeltet. Dette bli beskrevet som noe de hadde behov for i sektoren, og det ble etterspurt av sektoren selv. Utdanningsdirektoratet brukte en god del tid og ressurser på å sette seg inn i «pedagogisk dokumentasjon» som metode, og det ble etter hvert inkludert som et verktøy i kvalitetssystemet. En av informantene beskriver begrunnelsen for inkluderingen slik:

Det (pedagogisk refleksjon) var jo noe av det som veldig mange barnehager oppga at de jobba med i den spørningen til barnehage-Norge. Så det var grunnlaget for

at de valgte gå inn på det arbeidet. Da prøvde vi å sondere litt, hvem er det som kan hjelpe oss med det her, så inngikk vi et samarbeid med noen eksterne for å utvikle dette. Det hadde vi en stor prosess på, og arbeidet ligger ute fremdeles. Det er ikke et skjema man skal fylle ut, men en måte å jobbe på som er mer helhetlig...

Vi har også spurt våre informanter om hvorvidt de opplevde noen form for uenighet eller ulike interesser når det gjaldt hva som skulle inkluderes i kvalitetssystemet. I hovedsak er våre informanters opplevelse av at det har vært lite uenighet rundt hva som skulle inkluderes, og stort sett så har samtlige aktører i sektoren vært fornøyde med arbeidet og resultatet. Om man skulle trekke fram et element som det har vært noe mer utfordrende å inkludere var dette foreldreundersøkelsen. Begrunnelsen for dette var noe uklar, men noen av våre informanter mener dette kan henge sammen med at barnehagene og kommunene selv hadde gode verktøy på dette området som de nå ble redd for at de ikke fikk benytte seg av mer og skeptisk til at den nå ble mer offentlig, dette illustreres blant annet i følgende utveksling:

X: Ja i veldig stor grad så synes jeg det var mye enighet om hva sektoren ønsker og vil, det synes jeg. Så var det jo, jeg vil si at det var en god del som var skeptiske til at vi skulle lage en foreldreundersøkelse.

I: Å? Hvorfor det?

X: Ja, det er jo litt underlig altså, men jeg tror mye av skepsisen går på at nesten alle barnehager har jo det fra før av. Enten så har de laget sin egen eller så har kommunen laget det, eller så har de kjøpt inn noen til å lage det. Men da blir informasjonen i barnehagen, den deles ikke med andre. Selv om intensjonen, målsettingen vår med foreldreundersøkelsen er at den primært er til bruk i barnehagen til å videreutvikle kvaliteten, og til å drøfte innholdet i barnehagen med foreldrene. Det er et utgangspunkt ikke sant. Sammen med mange andre utgangspunkter. Men samtidig så vil jo resultatene på et mer overordnet nivå bli mer synlige for flere. Som gjør at også media kan skrive om det. De er redd for en rangering av barnehager, og de er redde for medieoppslag. Vi har hele tiden vært opptatt av at foreldres synspunkt ikke er svaret på kvaliteten i barnehagen, og at det er kun en av flere indikatorer. Foreldrenes stemme skal også telle inn, men vi er minst like opptatt av å høre ansattes vurdering av tilbudet.

Oppsummert kan man si at de verktøyene og hjelpemidlene som per i dag finner i KiB-systemet er der fordi man har (1) brukt kvalitetssystemet i skolen som et slags utgangspunkt, (2) fordi det ble oppfattet som en tydelig bestilling fra Kunnskapsdepartementet, eller (3) fordi det var et behov sektoren meldte inn gjennom undersøkelser eller samlinger. Det kan virke som man begynte arbeidet med KiB som et system som skulle bringe et kunnskapsgrunnlag til ulike aktører på makronivået i sektoren. Etter hvert har systemet imidlertid utviklet seg til å handle om utvikling av kunnskap og arbeidsprosesser i den enkelte barnehage.

7.2 utfordringer ved KiB-systemet

7.2.1 Resultatkvallitet og måleutfordringer

Systemperspektivet i kvalitetssystemet for barnehagene (KiB) tar utgangspunkt i Søgnen-utvalgets inndeling i resultatkvallitet, prosesskvallitet og strukturkvallitet (NOU 2003:16, 2003). Denne forståelsen eller inndelingen har fått godt rotfeste i den nordiske debatten. I utdanningssektoren har man tradisjonelt sett på resultatkvallitet som overordnet kvallitet, mens strukturkvallitet og prosesskvallitet kan forstås som de aktivitetene og rammene man finner i utdanningen, og hvordan disse best mulig kan aktiviseres for å skape bedre resultatkvallitet. Dette har ikke vært tilfelle på samme måte i barnehagesektoren, og vi ser at våre informanter i evalueringen er tydelige på at resultatkvallitet i barnehagen er et vanskelig tema.

Så om hvordan man på en måte kan vurdere kvallitet i barnehagene når man ikke har resultatkvallitet. Det var det mye diskusjon om og det er det jo fortsatt mye diskusjon om ... Det er jo ikke diskusjoner som har gått over med det første (informant, Utdanningsdirektoratet).

Måling av resultater er et gjennomgående tema i alle våre intervjuer med de aktørene som bidro i utviklingen av kvalitetssystemet. Resultatkvalliteten fremstår som vanskelig å måle i barnehagen, og per i dag har man ikke omforente instrumenter eller verktøy som kan si noe om dette. Skal man utforske og vurdere prosesskvalliteten kreves det innsikt og dypdykk i den enkelte barnehage, og det krever gode og kompetente samtaler med barn. Flere informanter har vært inne på at man prøver å utvikle verktøy for formålet i Norge i dag, blant annet har Dronning Mauds Minne høgskolen utviklet et verktøy samt at GOBAN-prosjektet holder på å utvikle verktøy for kvallitetsvurdering i barnehagen. Per i dag er det likevel ingen av disse som inngår i KiB, og de må prøves ut og kvallitetssikres før man kan inkludere dem.

Siden man til en viss grad mangler denne vurderingen av prosesskvallitet i barnehagesektoren, og siden man ikke har verktøy for å måle resultatkvalliteten, kan en risikere at det blir et for stort fokus på de strukturelle kvallitetene i barnehagesektoren. Ser man eksempelvis på barnehagefakta.no er majoriteten av dokumentasjonen man finner der knyttet til strukturkvallitet. Dette påpekes også i intervjuene:

Det er jo de strukturelle faktorene som har fått synlighet, det er de som har blitt synlig gjennom barnehagefakta og statistikken vi har i Basil. Som vi jo stadig videreutvikler, og så vi får jo mer kunnskap i strukturen. Men det blir jo på rammene rundt, ikke på selve relasjonene, der må man jo gå til forskningen og det tar tid...(informant, Utdanningsdirektoratet)

Når det gjelder prosesskvalliteten i form av barnehageutvikling og refleksjon over egen praksis i den enkelte barnehage, legger flere verktøy og støtteresurser opp til dette. Både i innledende innramming og presentasjon av systemet og i selve innholdet gis prosesskvallitet og tilhørende systematiske, kontinuerlige arbeids- og utviklingsprosesser på mikronivået (i barnehagen) stor plass. Det legges spesiell vekt på vurdering som et punkt i den systematiske prosessen, og på at denne vurderingen skal omfatte hele personalet slik at en sikrer forankring og organisatorisk læring.

Man har altså forsøkt å finne verktøy som legger til rette for prosesskvalitet uten at man på et senere tidspunkt nødvendigvis vil kunne måle den. Dette vil kunne fungere godt for barnehagene selv, men ikke like godt for beslutningstakere og politikkutformere som trenger et kunnskapsgrunnlag. En av våre informanter reflekterte over dette i intervjuet:

Jeg tenker altså at det med organisasjonslæring, at barnehagene skal jobbe kontinuerlig med å forbedre seg. Det er jo egentlig kjernen i det her for at kvaliteten i barnehagen skal bli bedre. At de har en evne til å vurdere sin egen pedagogiske praksis, til å drøfte den, til å tenke hvordan kan vi bli bedre. At de har noen gode verktøy de kan bruke i bønn, som kan hjelpe dem i det arbeidet. Og dette med barneundersøkelse tenker jeg er noe som bør, noe de bør videreutvikle. Så er det jo ikke minst for myndighetene og nivåene over, mer forskning, mer undersøkelser som kan gi kunnskap om de elementene som vi har vanskeligheter med å lage klare indikatorer på (informant, Utdanningsdirektoratet).

7.2.2 Et introvert system?

En gjennomgang av kvalitetssystemet viser at man i stor grad har tenkt på barnehagens «indre liv» når man har utviklet systemet. Her har man tatt utgangspunkt i læring og utvikling internt i organisasjonen, og ikke i samhandlingen med andre aktører. Dette bildet forsterkes etter samtaler med informanter som har tatt del i utviklingen av systemet. Disse samtaler tydeliggjør at man i hovedsak har hatt fokus på interne prosesser og den enkelte barnehage da systemet ble utviklet. Heller ikke i dokumentene finner vi at systemet retter blikket ut over den enkelte organisasjonen, annet enn gjennom sammenligning med andre barnehager og enkelte spørsmål i ståstedsanalysen og andre undersøkelser. Ledelse er i liten grad tatt opp i kvalitetssystemet, og det samme gjelder barnehagens samarbeid og samskaping med aktører som eksempelvis PPT, Statped, Bup, barnevern¹⁷ eller lokalsamfunnet for øvrig.

Heller ikke samarbeid med skolen er et punkt i kvalitetssystemet. Flere av verktøyene kan benyttes for å utvikle bedre samhandling med skolen og andre aktører, med det er ingen verktøy eller retningslinjer som eksplisitt søker å utvikle barnehagens samhandling med andre relevante aktører. Informantene våre hos systemeier er samstemte i at dette ikke har vært et fokus for kvalitetssystemet:

Intervjuer: Dette med overganger, det er jo ikke nevnt i kvalitetssystemet. Heller ikke hvordan kan man jobbe med overganger. Var det noe som kom opp i utviklingen av KiB systemet?

Informant: Nei, det vil jeg ikke si. Du tenker overgang barnehage-skole, men også overgang fra hjem til barnehage og fra småbarnsavdeling til storbarns? Nei, det har ikke vært et fokus vil jeg si. I det hele tatt. (informant, Utdanningsdirektoratet).

Vi har ikke klart å finne ut hvorfor man har valgt å utelukke disse temaene ovenfor, som ofte defineres som kvalitetsindikatorer både i barnehage og skole, og som ofte påpekes

¹⁷ Veilederen *Til barnets beste – samarbeid mellom barnehagen og barneverntjenesten* ligger under Støttmateriell til rammeplanen i KiB.

som svært viktige for at barn skal føle trygghet og mestring. En forklaring kan være at man ikke fikk noen forespørsler om slike verktøy gjennom undersøkelsene og konferansene. En annen forklaring kan være at man har hatt fokus på utvikling av ulike verktøy, og at man heller ikke i kvalitetssystemet i skolen har hatt mye fokus på eksterne relasjoner. En av våre informanter forklarte dette med at «*Vi var ikke så inne på temaer, vi var mer inne på verktøy*». Man har altså ikke diskutert hvilke tema et Kvalitetssystem bør sette søkelys på eller gjennomgå på et overordnet plan.

Det som fremstår som mest oppsiktsvekkende når det gjelder innhold i kvalitetssystemet, er at man ikke har inkludert noen verktøy eller hjelpemidler som søker å utvikle samarbeidet med barneskolen, eller arbeid med overganger generelt. Overganger kan riktig nok godt være et tema i ekstern barnehagevurdering, og ståstedsanalysen inneholder fem påstander knyttet til overganger. Gjennomgående er likevel overganger lite prioritert i KiB. Flere av våre informanter drøftet sammen med oss i intervjuene hvorfor man har valgt å knytte det meste av kvalitetsutviklingen til «barnehagens indre liv». Et poeng som kom fram her er at man i utviklingen av kvalitetssystemet har gått for verktøy og hjelpemidler som er så generelle at man kan vinkle dem dit barnehagen selv har behov. Man har også vurdert det slik at de mer spesifikke kvalitetsutviklingsverktøyene kanskje bør finnes på kommunalt eller regionalt nivå, for at de skal passe praksisfeltet på best mulig måte. En informant forklarer det på følgende måte:

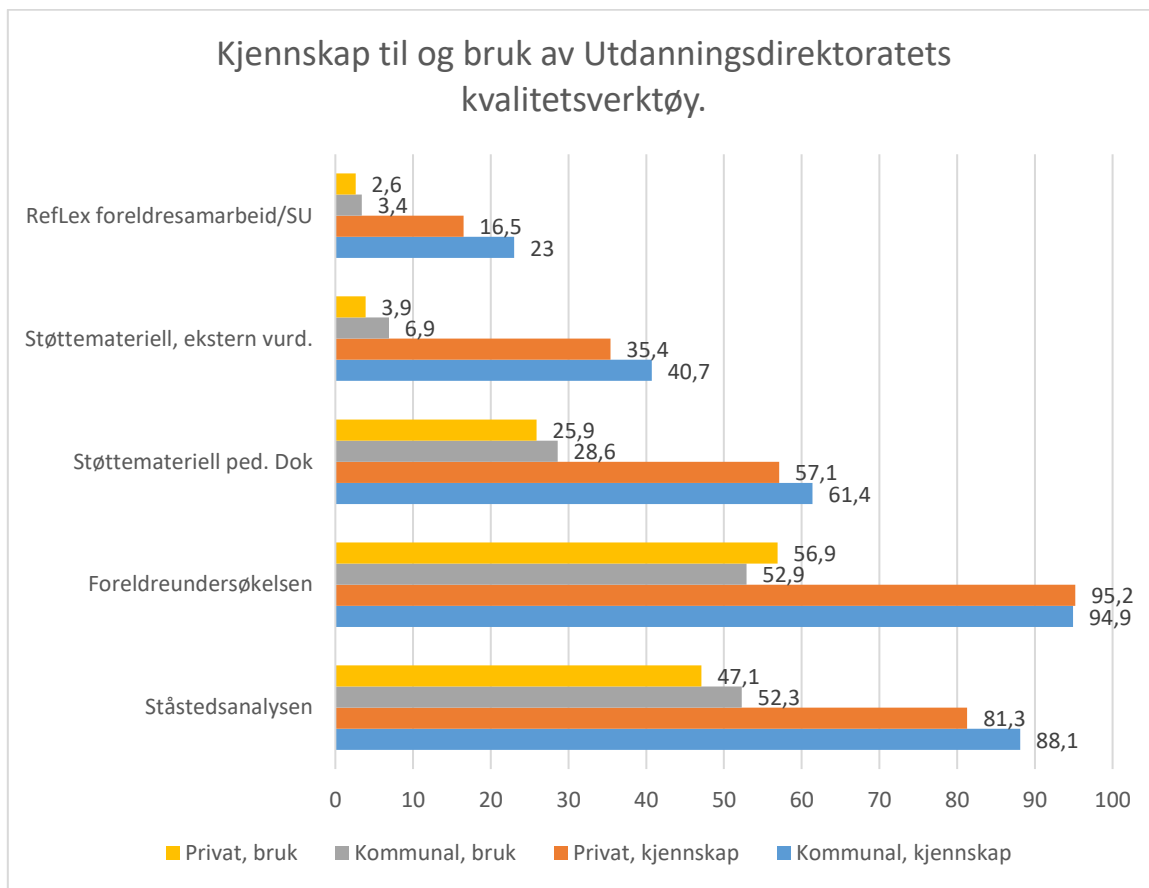
Men samtidig så tenker jeg at det kan jo hende at det viktigste er at de ulike eiere har sine systemer for vurdering og kvalitetsutvikling, så skal vi bruke våre verktøy inn der det er nyttig å gjøre det. Ikke bruke de bare for å bruke det, men hvis de synes de er nyttige å bruke, gratis tilgjengelig verktøy for å hjelpe de. Men de bør egentlig lage sitt eget system, for vi som er så høyt oppe klarer jo ikke lage, tenker jeg da, noe som alle vil kunne på en måte bare ta innover seg fordi det er så forskjellig fra kommuner og eier. Det er så forskjellig. Pluss at de burde jo tenke at systemet innbefatter de ulike andre sektorene inne i kommunen, du har barnevern og PPT, at du har disse, at alt henger sammen da innenfor kommunen. (informant, Utdanningsdirektoratet).

7.3 Bruk av KiB-verktøy i barnehagene og forvaltningen

Datamaterialet som er benyttet i denne sammenstillingen er hentet både i intervjuer med barnehageansatte, barnehageeiere og kommunale og regionale barnehagemyndigheter, og i forbindelse med den årlige spørningen «Spørsmål til Barnehage-Norge» høsten 2017 (Fagerholt et al., 2018).

7.3.1 Barnehagestyrernes forhold til KiB

Kjennskapen til Utdanningsdirektoratets ståstedsanalyse og foreldreundersøkelse er svært høy blant styrerne, og rundt halvparten av både private og kommunale barnehager har også tatt disse verktøyene i bruk (figur 7-1). Støttmateriellet til pedagogisk dokumentasjon er kjent for rundt 60 prosent av styrerne, og tatt i bruk i litt over en fjerdedel av barnehagene. Støttmateriellet til ekstern vurdering og RefLex tema om foreldreråd er mindre kjent for styrere. De to siste verktøyene brukes av svært barnehagestyrere.



Figur 7-1: Andelen av henholdsvis kommunale og private barnehagestyrere som svarer at de kjenner til og bruker kvalitetsverktøyene. Kommunal n=465, privat n=459. Kilde: (Fagerholt et al., 2018) samt tilleggsanalyser av datamaterialet

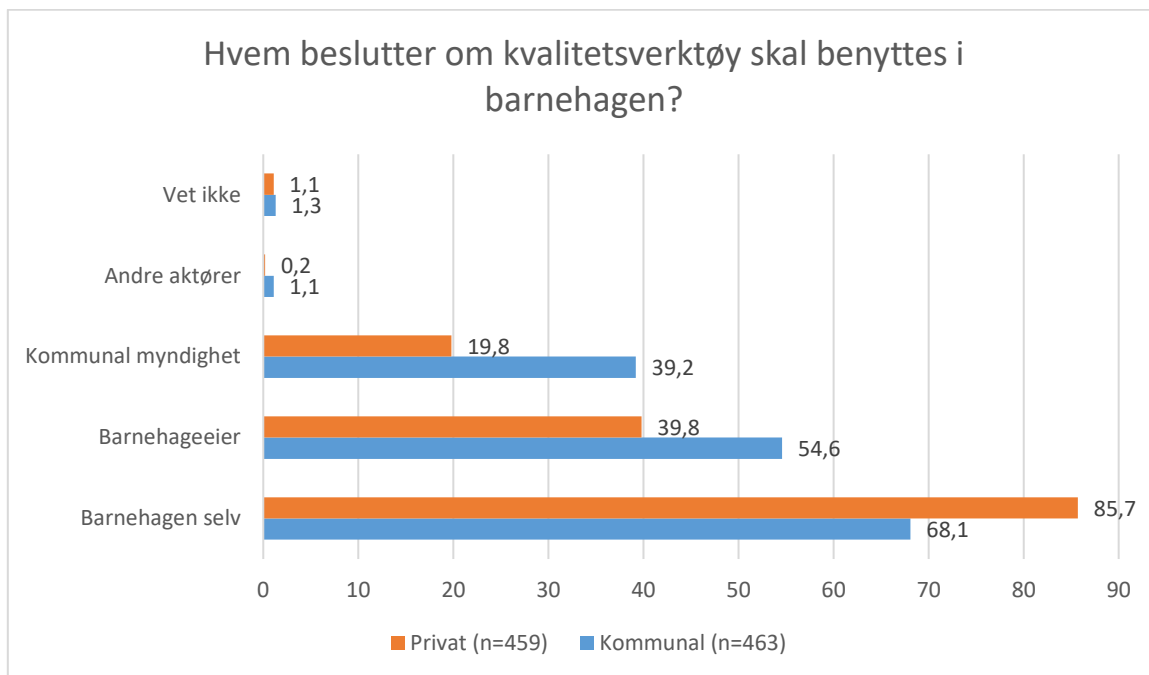
De som har brukt eller bruker de ulike verktøyene er bedt om å vurdere hvor nyttig informasjonen fra hvert enkelt verktøy er, og hvor nyttige de var i forbindelse med endring av praksis i barnehagene. Disse vurderingene ble gitt med svaralternativene helt enig, delvis enig, verken eller, delvis uenig og helt uenig i påstander om nytteverdi. Tabell 7-1 viser at de fleste verktøyene vurderes som nyttige for de som tar dem i bruk.

Tabell 7-1: *Andelen som har svart «helt enig» eller «delvis enig» på spørsmålene. Spørsmålet er stilt kun til de som oppgir at de har brukt verktøyene. Prosent.*

	Kommunale styrere	Private styrere	Total	Antall (n)
Ståstedsanalysen gir nyttig informasjon	89,8	90,9	90,2	419
Ståstedsanalysen er nyttig som verktøy for endring i barnehagen	85,0	77,2	81,8	419
Utdanningsdirektoratets foreldreundersøkelse gir nyttig informasjon	83,0	85,8	84,4	507
Utdanningsdirektoratets foreldreundersøkelse er nyttig som verktøy for endring av praksis i barnehagen	83,1	84,9	84,0	507
Utdanningsdirektoratets støttemateriell om pedagogisk dokumentasjon gir nyttig informasjon.	79,7	77,9	78,9	251
Utdanningsdirektoratets støttemateriell om pedagogisk dokumentasjon er nyttig som verktøy for endring av praksis i barnehagen.	76,7	80,5	78,0	251
Utdanningsdirektoratets støttemateriell om ekstern vurdering gir nyttig informasjon	68,8	50,0	62,0	50
Utdanningsdirektoratets støttemateriell om ekstern vurdering er nyttig som verktøy for endring av praksis i barnehagen.	75,1	83,3	78,0	50
RefLex – egenvurderingstema om foreldreråd og samarbeidsutvalg gir nyttig informasjon	50,0	58,3	53,6	28
RefLex – egenvurderingstema om foreldreråd og samarbeidsutvalg	37,5	50	42,9	28

Alle styrerne er bedt om å oppgi hvem som bestemmer om barnehagen skal ta i bruk kvalitetsverktøy. Figur 7-2 viser at:

- Barnehagen selv har betydelig autonomi i å beslutte bruk av kvalitetsverktøy, spesielt gjelder dette de private barnehagene.
- Barnehageeier påvirker bruken av kvalitetsverktøy i over halvparten av de kommunale barnehagene, og i om lag 40 prosent av de private.
- Kommunen som barnehagemyndighet har også betydelig innflytelse i kommunale barnehager, og i en av fem private barnehager.



Figur 7-2: Prosentandelen av henholdsvis private og kommunale barnehagestyrere som oppgir at de nevnte aktørene beslutter om barnehagen skal bruke kvalitetsverktøyene. Informantene kunne krysse for inntil to alternativer.

Barnehagene vi besøkte i dette prosjektet bruker deler av KiB-systemet i form av ståstedanalysen, foreldreundersøkelsen, introduksjonsvideoer, støttemateriell og annet som finnes på KiB sidene på nettet. De fleste styrere kjenner til dette materialet, men sier at de opplever mangel på tid til å sette seg inn i det. Andre ansatte i barnehagen ser ikke ut til å ha noe særlig kjennskap til KiB-systemet.

Mulighetene og verktøyene som ligger i KiB systemet hos Utdanningsdirektoratet ser i beskjeden grad ut til å bli brukt systematisk. Unntakene er ståstedanalysen og foreldreundersøkelsen. På styrernivået blir disse to verktøyene nevnt og beskrevet relativt presist, mens det er svært varierende i hvilken grad andre ansattgrupper har kjennskap til systemet og verktøyene. Innhold fra KiB-systemet blir av pedagogiske ledere snakket om som noe som enten har blitt vist på personalmøter eller som de har kjennskap til via kurs og kompetanseheving. De ser ikke ut til å oppsøke dette selv i stor grad. Utsagn som, «*var vel en undersøkelse, har kanskje snakket om det*» illustrerer dette. Når vi spør om en tok i bruk ståstedanalysen får vi svar som: «*Hva er ståstedanalysen? Er det den som går på oss?*» (pedagogisk leder).

Barnehagene benytter noen av KiB-verktøyene i planleggingsarbeidet. Ståstedanalysen brukes for å kartlegge områder som barnehagen skal jobbe mer med, både som kompetanseheving, aktiviteter eller som en kombinasjon av kompetanseheving og pedagogiske aktiviteter:

Så har vi tatt den ståstedanalysen og sett ut ifra den hvor vi ligger, hva vi gjør, hva vi ikke gjør, og så har de jobbet med å implementere det de ikke er like god på i det årshjulet som er i år nå. Så det skal de ha ferdig til neste avdelingsmøte, så skal de få ferdig det. (styrer)

Vi finner også at foreldreundersøkelsen kan trekkes inn i planleggingsfasen av den didaktiske arbeidsprosessen. Innspill fra foreldre gjennom denne undersøkelsen ser ut til å legge føringer på tema som tas opp.

Vi finner ingen direkte bruk av verktøy hentet fra KiB-systemet i gjennomføringsfasen av det pedagogiske arbeidet. Likevel kan vi se at noen barnehager jobber med en form for pedagogisk dokumentasjon som støtter opp under gjennomføring av arbeidet, selv om de ikke benytter støttematerialet fra KiB-siden.

Barnehagene bruker ulike verktøy i dokumentasjons og vurderingsprosessene. Det ser ut til å være høyt trykk på dokumentasjon, også med materiale og krav fra eier. Vi ser imidlertid få spor av KiB-verktøy i barnehagenes vurderingsarbeid.

Søt-metoden, altså situasjonen nå, ønskesituasjon og tiltak, den bruker vi ikke så ofte, men vi bruker den av og til. (styrer)

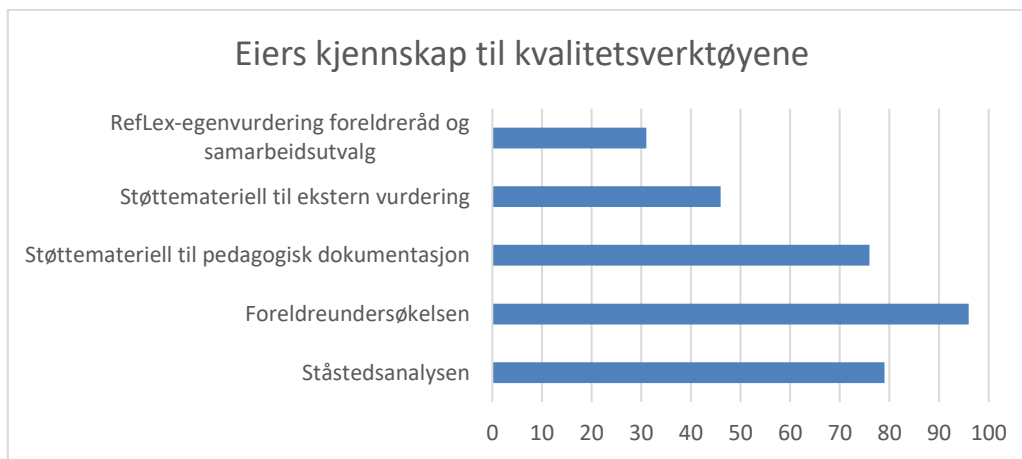
Det kan se ut som Utdanningsdirektoratets materiell blir brukt mer som en idéliste og meny enn som støtte til systematisk kvalitetsarbeid og den didaktiske arbeidsprosessen i casebarnehagene. Filmer og videoer fra KiB systemet blir brukt på personalmøter for å få en kort innledning eller orientering om faglige tema. En styrer skryter også mye av Utdanningsdirktoratets materiale:

Foreldreundersøkelsen ja, også holder vi på å jobbe med implementering av rammeplanen, der synes jeg jo direktoratet har et fantastisk verktøy. Vi bruker webinarne (styrer).

I intervjuene kommer det også fram mange forbedringsforslag knyttet til KiB. Mange ønsker seg tips til litteratur og eventuelle øvelser eller oppgaver som kan brukes i tilknytning til webinarne. Disse tipsene og metodene må gjerne være laget fleksible, slik at de kan tilpasses lokalt. Det etterlyses også at systemet har en sterkere oppmerksomhet på barnehagens grunnprosesser, som må være på plass før man jobber med konkrete tema som f.eks. realfag.

7.3.2 Barnehageeierens forhold til KiB

Spørsmål til Barnehage-Norge 2017 (Fagerholt et al., 2018) viser at det er foreldreundersøkelsen, ståstedsanalysen og støttemateriell til pedagogisk dokumentasjon som er de best kjente verktøyene fra KiB blant barnehageeierne (figur 7-1).



Figur 7-3: Oversikt over hvor stor andel av barnehageeierne som kjenner til hvert av kvalitetsverktøyene. Prosent, n=441

Private barnehageeiere er en svært mangfoldig gruppe, og i kapittel 5.4 ser vi at det er stor variasjon både i ressurser og i tilnærmingen eierne har til arbeid med kvalitet i barnehagene. Vi har derfor gjort analyser av forskjeller mellom private eiere med ulikt antall barnehager i porteføljen i kjennskap til verktøy fra KiB. Den store gruppen private barnehageeiere (347) i datamaterialet gir oss mulighet til å dele disse inn i grupper etter hvor mange barnehager respondenten som eier/eiers representant har ansvar for:

- 1 barnehage: 298 eiere (86 prosent)
- 2-10 barnehager: 22 eiere (6,3 prosent)
- Mer enn 10 barnehager: 20 eiere (5,8 prosent).

Det er en sammenheng mellom eiers størrelse (antall barnehager) og kjennskapen til ståstedsanalysen, støttmateriell om ekstern vurdering og RefLex – egenvurderings-tema om foreldreråd og samarbeidsutvalg (tabell 7-2). De større private barnehageeierne har større kjennskap til disse ressursene enn eiere av bare en barnehage. De store private barnehageeierne har også bedre kjennskap til støttmaterialet for ekstern vurdering enn kommunene.

Tabell 7-2 *Kjennskap til Utdanningsdirektoratets kvalitetsverktøy etter eierform og antall barnehager (for private eiere). Prosentandelen som har svart «ja» på spørsmål om de kjenner verktøyet. n=441. Der spørsmålene er merket med * er forskjellen mellom private eiere etter antall barnehager statistisk signifikant (kvikvadrattest, p<.05).*

Kjennskap til utdanningsdirektoratets:	Privat eier, 1 barnehage (n=298)	Privat eier, 2-10 barnehager (n=22)	Privat eier, over 10 barnehager (n=20)	Kommune (n=94)
Ståstedsanalyse*	72 %	76 %	100 %	99 %
Foreldreundersøkelse	94 %	93 %	100 %	100 %
Støttmateriell, pedagogisk dokumentasjon	73 %	69 %	85 %	86 %
Støttmateriell, ekstern vurdering*	36 %	48 %	90 %	66 %
RefLex – egenvurderingstema foreldreråd og samarbeidsutvalg*	21 %	28 %	45 %	64 %

De som har svart at de kjenner til de ulike verktøyene, er spurt om de aktivt har oppmuntret barnehagene sine til å ta dem i bruk (tabell 7-3). Vi ser at mange har oppfordret til bruk av ståstedsanalysen, foreldreundersøkelsen og støttmaterialet til pedagogisk dokumentasjon (tabell 7-3). Noe flere kommuner enn private eiere oppmuntrer til bruk av ståstedsanalysen. Eierne har i mindre grad oppmuntret til bruk av støttmaterialet for ekstern vurdering og RefLex.

Tabell 7-3: *Om eier har oppmuntret egne barnehager til bruk av kvalitetsverktøyene, etter eierform. Prosentandel som har svart «ja» på spørsmålet. Spørsmålene er bare stilt til de som svarte at de kjente til det enkelte kvalitetsverktøyet (n er angitt for hvert verktøy).*

Oppmuntret barnehagene til bruk av:	Privat eier (n=345)	Kommune (n=94)
Ståstedsanalyse (n=345) ¹⁸	61 %	74 %
Foreldreundersøkelse (n=411)	73 %	75 %
Støttmateriell, pedagogisk dokumentasjon (n=325)	74 %	71 %
Støttmateriell, ekstern vurdering (n=195)	27 %	32 %
RefLex – egenvurderingstema foreldreråd og samarbeidsutvalg (n=130)	31 %	45 %

Intervjumaterialet vårt kaster mer lys over hvordan barnehageeiere av ulik størrelse og type forholder seg til KiB og verktøyene i systemet. Generelt sett stemmer data fra intervjuene godt overens med data fra rundspørringene: Foreldreundersøkelsen, ståstedsanalysen og støttmateriell er de mest kjente ressursene fra KiB blant eierne. I intervjuene viser imidlertid informantene til støttmateriell til rammeplanen eller

¹⁸ Forskjellen mellom kommunale og private eiere er statistisk signifikant (kvikvadrattest, p<.05).

støttemateriell mer generelt, og ikke nødvendigvis knyttet til pedagogisk dokumentasjon eller ekstern vurdering som i rundspørringene.

De to representantene for *store, private barnehageeierorganisasjoner* i datamaterialet vårt kjenner godt til KiB-systemet og verktøyene som er tilrettelagt for barnehagene. Begge disse eierorganisasjonene er opptatt av å definere og legge mer presist innhold i hva prosesskvalitet i barnehagen er, og de har som vi så i kapittel 5.4.2 omfattende egne systemer for kvalitetsutvikling og -sikring. Representantene for de store eierne mener at ståstedsanalysen er både for omfattende og for generell, slik at den ikke gir nok retning til kvalitetsarbeidet eller fanger opp dimensjonene i prosesskvalitet:

Vi opplever vel at ståstedsanalyse ikke gir noe særlig merverdi. Du får anledning til å laste opp egne pdf-er og data, men vi har vel så gode systemer for å samle inn de opplysningene. Det er kanskje mer for småbarnehager rundt omkring. Og disse refleksjonsspørsmålene i etterkant er greit nok, men er det noe barnehagene er gode på så er det å reflektere – det gjør de hele tiden. De er vel mer opptatt av å definere hva som er god kvalitet. Vi vil gjerne gå et skritt videre, ikke bare reflektere over løse forslag. (representant for stor eierorganisasjon 1)

De [barnehagene] har behov for mer presise kvalitetsverktøy, ikke målinger, men kanskje litt mer sånn retningsgivende. Ståstedsanalysen er veldig stor, og den fanger ikke opp like godt prosesskvaliteten. (representant for stor eierorganisasjon 2).

Den ene store eierorganisasjonen bruker foreldreundersøkelsen i barnehagene sine og vurderer den som nyttig fordi den sparer barnehagene for tid:

Det er et veldig fint verktøy, den bidrar til frigjøring av tid siden de nå slipper å lage undersøkelser selv. (representant for stor eierorganisasjon 2).

Representanten for den andre store organisasjonen peker imidlertid på svakheter ved foreldreundersøkelsen som statistisk verktøy, fordi den ikke får fram forskjellene mellom barnehagene:

Man får jo ekstremt høy score, så ut fra et statistisk perspektiv så er det jo ingen verdi når man ikke har noe særlig spredning. Så vet vi fra andre undersøkelser at vi har både gode og dårlige barnehager, så når foreldreundersøkelsen gir så høyt snitt er den egentlig ikke så informativ. (representant for stor eierorganisasjon 1).

En av de store eierne peker på at behovene er veldig forskjellig blant de ulike barnehagene og barnehageeierne, og at store kjeder som den hun representerer ofte har mye egne faglige ressurser. Likevel anbefaler vedkommende ofte egne barnehager å bruke ressurser fra Utdanningsdirektoratets nettsider:

Jeg pleier ofte å tipse om Udir sine sider, de blir bedre og bedre. Og der er det mye, alt fra filmer og prosessverktøy, det ligger mye bra ute. Jeg opplever at filmene brukes veldig mye, om f.eks. den nye GDPR-en. De bruker det veldig mye, også fordi vi oppfordrer dem til deg. (eierrepresentant, stor eierorganisasjon 2).

Alle de tre *kommunale eierne* vi intervjuet kjenner til KiB-systemet. I en stor kommune i Fylke B har kommunen tatt utgangspunkt i det som finnes i KiB, gjort vurderinger av

hva man trenger og laget sine egne kvalitetssystemer og løsninger som utfyller og tilpasser det som ligger i KiB. Ståstedsanalysen, foreldreundersøkelsen og ikke minst støttemateriellet til rammeplanen løftes aktivt fram overfor barnehagene i dette systemet, sammen med en rekke egne verktøy. I denne kommunen har en valgt bort ekstern barnehagevurdering, fordi en opplever det som for ressurskrevende. Samtidig mener informanten at man mangler et godt system for vurderingsarbeidet i barnehagen. I en annen kommune peker barnehageeier på at spesielt filmer og webinarer er hyppig brukt som innledning til tema på styrermøtene. Denne informanten kjenner KiB-systemet godt, og har inntrykk av at en del av barnehagene bruker det aktivt i eget kvalitetsarbeid:

Vi har hatt det fremme og bruker det, men der har vi en jobb å gjøre. Vi må sørge for at alle blir kjent med det – det er ikke nok at det bare ligger der. Det må bli brukt aktivt i arbeidet, noe som skjer mer på enkelte barnehager enn i andre. Noen går foran, andre lar seg lokke med... (kommunal eier, Fylke C).

En av de kommunale eierne mener informasjonen i KiB på enkelte områder blir for enkel og går for lite i dybden. Denne informanten peker også på at hun savner koblinger til andre deler av oppvekstfeltet i KiB-systemet:

Det slår meg at dette med overganger i barnehagen, helsesøster og barnehagen og fødselsdepresjon og sånn... det kunne godt vært med noe om dette. Blant annet dette med retningslinjer for å følge barn til barnehuset, dette er krevende oppgaver. (kommunal eier, Fylke A).

Av de små, private barnehageeierne er det bare de to som også er barnehagestyrere som har et aktivt forhold til KiB eller verktøy i KiB. Styrelederne i de foreldreeide samvirkebarnehagene har liten kjennskap til KiB. Begge de to eier/styrerne har benyttet ståstedsanalysen og foreldreundersøkelsen som en del av felles satsinger i kommunal barnehagemyndighets kvalitetsarbeid i styrernetverkene. En av dem er med i et større regionalt kompetanseutviklingsprosjekt der ståstedsanalysen ble brukt både som «nullpunkt» og forankring før prosjektstart, og som «målepunkt» i forbindelse med prosjektevalueringen. En av eier/styrerne forteller at hun i tillegg «shopper» ressurser i KiB etter behov:

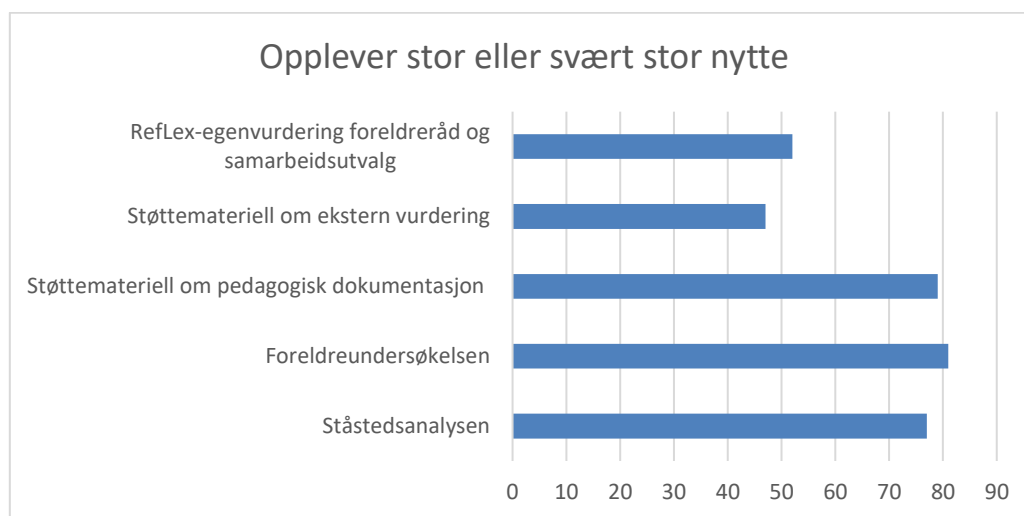
Det er mye som er bra, men det er litt sånn «hva trenger jeg». Jeg bruker dette med rammeplanen, filmene er veldig kjekt, i veiledning med personalet er det alltid greit med filmsnutter. Ellers så er det regelverk, finansiering og slikt. Det er masse informasjon, så det er greit at man kan søke. (eier/styrer i privat barnehage, fylke C).

Eier/styrerne er i en posisjon der de også ser hvordan verktøyene i KiB påvirker hverdagen og personalet i barnehagen, og en av dem peker på at personalet først «ble litt skremt» av ståstedsanalysen. Hun forteller også at i en liten barnehage kan en misfornøyd forelder slå tydelig ut på foreldreundersøkelsen, og da må hun jobbe med personalet og hvor de velger å legge fokus. Verktøyene er nyttige, hvis de brukes på riktig måte:

Vi må jobbe for å bli bedre, ikke henge oss opp i den ene forelderen som vi aldri kan snu. Det er jo en greie med at disse resultatene blir offentliggjort, og foreldre

som leser dette vet jo ikke nødvendigvis hva som er bakgrunnen for tallene. Men vi bruker det for å høyne kvaliteten. Hvis vi bruker dem på riktig måte, er både ståstedsanalysen og foreldreundersøkelsen nyttige verktøy. Men de må sees i sammenheng, mener vi. (eier/styrer, fylke B).

Blant de som bruker kvalitetsverktøyene vurderes nytteverdien som god hos de fleste i spørreundersøkelsen (Fagerholt et al., 2018). Som Figur 7-4 viser, oppleves foreldreundersøkelsen, støttemateriellet om pedagogisk dokumentasjon og ståstedsanalysen som nyttig av flest, mens støttemateriell om ekstern barnehageveiledning og RefLex om foreldresamarbeid vurderes som litt mindre nyttig. Forskjellene mellom kommunale og private barnehager er små når det gjelder opplevd nytte av KiB-verktøyene.



Figur 7-4: Påstander om at kvalitetsverktøyene er nyttig for eier er vurdert på en skala fra 1 (helt uenig) til 5 (helt enig). Her er prosentandelen som er enig eller helt enig i påstanden vist. Bare de som har kjennskap til de enkelte verktøyene har svart.

7.3.3 Kommunale barnehagemyndigheters forhold til KiB

Variasjonen i barnehagemyndighetenes kjennskap til og bruk av Kvalitet i barnehagen-systemet (KiB) er stor. I den ene enden finner vi kommuner der barnehagemyndigheten er god kjent med hele KiB-systemet, og har et bevisst og avklart forhold til bruk av så å si alle verktøy og ressurser i systemet. I den andre enden finner vi kommuner der barnehagemyndigheten ikke kjenner til KiB som system og begrep. Disse kjenner imidlertid til Ståstedsanalysen og foreldreundersøkelsen som enkeltverktøy, og mener at Utdanningsdirektoratets nettsider generelt er en «Sareptas krukke» av nyttig fagstoff. RefLex er et verktøy som er spesielt rettet mot barnehagemyndigheten, både som støtte ved tilsyn og som et egenvurderingsverktøy. Tre av de ni kommunene oppgir at de bruker RefLex, da først og fremst i forbindelse med at Fylkesmannen fører tilsyn med kommunen. I en av kommunene bruker man det også til egenvurdering, og planlegger å ta det i bruk i eget tilsyn med barnehagene. Med ett unntak (en helt nyansatt oppvekstsjef) kjenner alle barnehagemyndighetene til Ståstedsanalysen og foreldreundersøkelsen, og for flere av dem er dette verktøy de benytter aktivt i kvalitetsutviklingsprosjekter og risikovurderinger. Ståstedsanalysen vurderes som et

godt prosessverktøy som bidrar til forankring i personalet, men også som «litt for omfattende» for barnehagene. Derfor viser flere informanter til at de tilpasser og deler opp ståstedanalysen når denne benyttes i kvalitetsutviklingsprosjekter initiert av barnehagemyndigheten. En av myndighetene påpeker at Ståstedanalysens verdi først og fremst ligger i å få involvert personalet, ikke i det datamaterialet som kommer ut.

Også ulike typer støttemateriell til implementering av rammeplanen er kjent for de fleste, og spesielt webinarne trekkes fram som fine innslag på nettverksmøter og som ressurser en kan anbefale overfor styrerne til bruk i egen barnehage. Det som kjennetegner barnehagemyndighetens bruk av KiB er at det betraktes mer som en meny av ressurser enn som et helhetlig system. Også de som kjenner selve systemet godt, plukker ut det de til enhver tid finner relevant og nyttig uten å føle at «alt må brukes». En av barnehagemyndighetene har tilpasset Kvalitetshjulet og bygd et system for systematisk vurderingsarbeid rundt dette. Informanten synes KiB-systemet har mye bra, men ønsker seg litt mer støtte til ledelse av prosesser:

Jeg synes kanskje det burde vært litt mer fokus på ledelse og organisering, hvordan får man det til? Jeg synes det mangler noen verktøy på styrerrollen, det med å lede grupper, organisere ting og så videre, det er det vi strever med. Ofte ser vi at innhold er på plass, men det er organiseringen som gjør at det skorter. (barnehagemyndighet).

En av informantene sier at hun oppfatter verktøyene i KiB som en pekepinn på ønsket retning i barnehagen og hva de sentrale myndighetene er opptatt av, og at det hjelper henne å se de store linjene i barnehagesektoren. Hun foretrekker denne typen «retningsgivende» støttemateriell og verktøy framfor «ferdige programmer»:

Noe jeg er redd for at kan skje er at de (programmene) brukes som «nå har vi gjort det og så kan vi sjekke det av på lista». (...) Den er jeg redd for, for barnas del. Arbeid med barn og kvalitetsutvikling er en veldig kontinuerlig prosess, man kan ikke sjekke det av på en liste (barnehagemyndighet)

Andre ting som barnehagemyndigheten ønsker seg i KiB er støttemateriell på tolkningen av styringsdokumenter til bruk ved tilsyn og risikovurdering, og maler for saksbehandlingen når det gjelder redusert foreldrebetaling og tilrettelegging for barn med særskilte behov.

7.3.4 Fylkesmannens forhold til KiB

Alle tre fylkesmenn benytter RefLex i sitt tilsyn med kommunene i fylket, der dette verktøyet er relevant (har en modul for temaet for tilsynet). I to av fylkene må også kommunene ta den delen av RefLex som er relatert til tilsynet i bruk, for å fylle ut informasjon til Fylkesmannen relatert til tilsynet, mens Fylkesmannen bruker RefLex ensidig i ett av fylkene. I et av fylkene har man en ambisjon om at både kommuner og eiere skal benytte egenvurderingsdelen av RefLex, og Fylkesmannen har derfor tatt dette verktøyet opp som tema for en felles fagdag for barnehagemyndighet og barnehageeiere:

Per i dag brukes det ved tilsyn, og de er inne i RefLex og svarer på det Fylkesmannen skriver – de er altså inne når de må. Fylkesmannen ønsker at de skal bruke RefLex

mer aktivt også for egen del, som en del av eget utviklings- og kvalitetsarbeid. RefLex har funksjoner for egenvurdering, som i dag brukes lite. (fylkesmannen fylke A)

RefLex vurderes av Fylkesmennene som et godt og relevant verktøy for deres bruk, så fremt det blir oppdatert med moduler som passer det man ønsker å føre tilsyn med. En tilsynsmodul om tilbudet til samiske barn er ønsket i et av fylkene.

BASIL¹⁹ er en mye brukt datakilde hos fylkesmannsembetene. I fylke C er det BASIL og RefLex Fylkesmannen selv benytter, men informanten kjenner godt til hele kvalitets-systemet, informerer om innholdet og oppfordrer kommunene til å bruke det i sitt arbeid. Informanten har inntrykk av at barnehagemyndighetene bruker nettsiden www.udir.no aktivt, og «pusher på» for at de skal melde seg på nyhetsabonnementene både hos Fylkesmannen og hos Utdanningsdirektoratet.

I fylke B brukes datagrunnlaget i BASIL på mange måter:

- Å gå gjennom kommunene en for en og sjekke om de oppfyller pedagog-normen, eller hvordan de ligger an på andre områder.
- Å slå opp nærmere på ting man stusser over, og som et utgangspunkt for å ringe både kommuner og barnehager for å oppklare feil eller få mer informasjon
- Å kvalitetssikre kommunenes godkjenninger av barnehagenes årsmeldinger
- Som verktøy i ROS-analyser og målrettet tilsyn
- Som generelt oppslagsverk når en trenger tall eller oppdager feil.

Barnehagefakta benyttes også for å hente tall, men i mindre grad enn BASIL. Av de øvrige ressursene i Kvalitet i barnehagen (KiB) trekkes nettstedet www.udir.no generelt, og støttmateriell til rammeplanen spesielt, fram som nyttige og viktige. Fylkesmennene er opptatt av at dette materiellet til enhver tid er oppdatert, slik at Fylkesmannen kan tipse om det og spille det inn til kommunene i forbindelse med tilsyn og veiledning. I fylke A er man spesielt opptatt av at det også bør finnes samiske ressurser der. Magasinet Vetuva brukes som ressurs i forbindelse med veiledning, og vurderes som godt.

Foreldreundersøkelsen og hvorvidt barnehagene i fylket har gjennomført denne benyttes i et av fylkene som en input i ROS-analyser. I et av fylkene vurderer man det slik at ståstedsanalysen kan være et nyttig verktøy for barnehagene, men at den er for svak til å kunne benyttes som analyseverktøy og beslutningsgrunnlag for arbeidet med kompetanseutvikling i regional ordning for kompetanseutvikling i barnehagesektoren. Man ønsker seg et mer egnet analyseverktøy til dette formålet.

¹⁹ Informantene viser til BASIL her, men i KiB-systemet ligger datamaterialet fra BASIL tilgjengelig under fanen Udir.no/statistikk (barnehage).

7.4 Konklusjoner om KiB-systemet

Her drøfter vi funn som er presentert i dette kapitlet sammen med funn i barnehager og i forvaltningen, og svarer på problemstillingene som ble presentert innledningsvis i kapitlet.

7.4.1 KiBs bidrag til kvalitetsutvikling i barnehagene

I barnehagene skal KiB gi *støtte til systematisk vurdering og utvikling av kvalitet*. Vi finner at systemet bidrar til kvalitet og kvalitetsutvikling i barnehagen gjennom to mekanismer:

- *Som styring*, gjennom å gi føringer for hva kvalitet og kvalitetsutvikling i barnehagen er, og hvordan rammeplanen foreskriver at det bør arbeides med det.
- *Som prosessstøtte*, gjennom å tilby verktøy som understøtter barnehagens eget arbeid med å utvikle kvaliteten i tråd med føringene i rammeplanen.

KiB som styring: Det er i stor grad samsvar mellom de ansatte i barnehagens forståelser av kvalitet og de forståelsene vi finner i KiB-systemet. Både i beskrivelsen av KiB og blant personalet i barnehagene vi har undersøkt vektlegges i stor grad relasjonelle, prosessuelle og barnesentrerte forståelser av kvalitet. Det understrekes at det er prosesskvaliteten som skaper resultater, i form av barns utvikling og trivsel. Denne kvalitetsforståelsen er operasjonalisert i verktøyene og støttematerialet for barnehagene, sammen med en sterk vektlegging av den didaktiske prosessen (kvalitetshjulet).

Det er omfattende bruk og positiv vurdering av støttematerialet til rammeplanen som ligger i KiB, både i barnehagene og i forvaltningen. Spesielt filmer og webinarer trekkes fram som egnet til å innlede møter/diskusjoner med. Informantene etterspør flere ferdigformulerte refleksjonsspørsmål til filmene til bruk i eget personale. Kvalitetsarbeidet kobles her til kompetanseheving og kompetanseutviklingsprosesser i barnehagene, slik at kompetanseheving og styring blir to sider av samme sak. Kompetanseheving innebærer blant annet at assistenter og fagarbeidere får en innføring i grunnleggende verdier, mål, tema og ønskede arbeidsformer fra rammeplanen. Med Utdanningsdirektoratet som avsender, kjente fagfolk fra sektoren som formidlere og aktiv oppfordring til bruk fra Fylkesmannen og kommunal barnehagemyndighet, eventuelt også eier, får disse ressursene klar karakter av styring gjennom «prekener» – se tabell 1-1 (Ljunggren et al., 2017). Om vi bruker webinarne med tilhørende refleksjonsspørsmål som eksempel, så handler to av dem eksplisitt om gjennomføring og ledelse av lærings- og utviklingsprosesser i barnehagen (Barnehagen som pedagogisk virksomhet og Implementering gjennom samskaping). Innholdet og budskapet i webinarne er relativt åpent og generelt, med få konkrete føringer for akkurat hvordan barnehagene skal angripe oppgaven. Det dreier seg snarere om å trygge ansatte i troen på den didaktiske arbeidsprosessen og samskapingen som gode arbeidsmåter, bidra til god forståelse av disse prosessene inn i egen hverdag og evnen til å se egen rolle i dem.

Støttematerialet til rammeplanen oppfattes ikke som en innskrenking av det profesjonelle handlingsrommet til pedagogene. Dette til tross for at vi også finner

eksempler i materialet vårt på at barnehagelærerne aktivt «verner om» sitt pedagogiske handlingsrom i møte med impulser utenfra. Vi finner snarere at støttematerialet brukes som en form for «misjonering» i egen barnehage, der assistenter og andre «koples til» barnehagens pedagogiske prosjekt og prosesser gjennom å føres inn i diskursen. Når støttematerialet til rammeplanen i KiB brukes aktivt på denne måten, bidrar det til å rette fokuset mot de tema, områder og målsettinger i barnehagen som det lages støttemateriell og verktøy til.

KiB som prosesstøtte: KiB setter tydelig fokus på den didaktiske prosessen i barnehagen gjennom introduksjonen til systemet, og visualiserer det gjennom å gi kvalitetshjulet med fasene i den didaktiske prosessen en sentral plass. Ressursene i KiB-systemet vektlegger i betydelig grad vurderingsdelen av den didaktiske prosessen, blant annet i ekstern vurdering, pedagogisk dokumentasjon, plakatgeneratoren og ståstedsanalysen.

Ståstedsanalysen synes å fungere godt som prosess- og refleksjonsverktøy. Data fra Spørsmål til Barnehage-Norge viser at den er brukt i om lag halvparten av barnehagene, og de som har brukt den mener den gir nyttig informasjon og er nyttig for å skape endring i barnehagen. I de seks barnehagene vi så nærmere på ble ståstedsanalysen først og fremst brukt i planleggingsfasen av den didaktiske prosessen, og i kompetanseutviklingsarbeidet. Vi har sett ståstedsanalysen brukt som kombinert forankring/nullpunktmåling ved oppstart av barnehagebasert kompetanseutviklingsprosjekter, som fast ledd i kommunale felles kvalitetssystemer og som utgangspunkt for valg av tema og retning for kompetanseheving i enkeltbarnehager. Intervjuene med barnehagemyndigheten viser imidlertid at det ofte må litt «pushing» eller tilrettelegging til før barnehagene tar den i bruk, da den oppfattes som noe omfattende og stor. Dette påtrykket ser det ut som kommunen som barnehagemyndighet står for, gjennom samstyringsprosesser i nettverk som inkluderer både kommunale og private barnehagestyrene.

Foreldreundersøkelsen er brukt i over halvparten av barnehagene, og representerer et målepunkt på mottakertilfredshet hos en gruppe av mottakere av barnehage-tjenestene. De andre mottakerne er barna gjennom læring og omsorg, og makronivået/samfunnet gjennom barnehagens samfunnsoppgaver. Undersøkelsen gir foreldrene en stemme og mulighet til å påvirke barnehagen, og letter arbeidet med dette for barnehagene fordi de slipper å lage egen undersøkelse. Kunnskap om hva foreldrene er fornøyde og ikke fornøyde med kan være viktig input i barnehagens kvalitetsarbeid, og vi ser at den brukes i planlegging i barnehagene. 85 prosent av barnehagestyrene som har brukt foreldreundersøkelsen mener den gir viktig informasjon og er et nyttig verktøy i endring av praksis.

Støttematerialet til ekstern vurdering og pedagogisk dokumentasjon er kjent og brukt av klart færre barnehager enn ståstedsanalysen og foreldreundersøkelsen, og vi har ikke funnet det i aktiv bruk i noen av barnehagene vi besøkte. Men til tross for lav bruksfrekvens (Fagerholt et al., 2018) mener 80 prosent av de som har brukt disse to ressursene at de er nyttige verktøy for å få til endring i barnehagene. I intervjuene med styrene i et av de kommunale styrernettverkene fant vi at pedagogisk dokumentasjon som metode var et sentralt og bærende element i det interkommunale kompetanseutviklingsprosjektet de var med i. Her trakk de imidlertid veksler på andre fagressurser om pedagogisk dokumentasjon enn materialet i KiB.

Barnehagehverdagen er også preget av ulike kompetansenivå hos de ansatte. I dette ligger en fare for «frakopling» av assistenter og fagarbeidere som ikke har allmennpedagogisk kompetanse, slik at disse får svakere prosesseierskap og -forståelse. KiB har en del verktøy som nettopp legger vekt på forankring og deltakelse for alle ansatte i utviklingsprosesser. Ståstedsanalysen er et eksempel på dette. Men forankring hos ansatte er ikke nødvendigvis det samme som at de settes i stand til å utøve pedagogisk skjønn. Vi ser tendenser til frakopling mellom pedagoger og assistenter i barnehagene vi har besøkt. Assistentene reduseres i noen tilfeller til «gjennomførere» av tiltak som eies av pedagogene i kraft av deres profesjon. Støttmateriellet til rammeplanen i KiB, spesielt filmer og webinarer med tilhørende spørsmål og oppgaver, er en populær og mye brukt ressurs på ansattmøter og som utgangspunkt for diskusjon og refleksjon i ansattgruppen. På denne måten kan KiB støtte opp under prosesser som setter også assistentene i stand til å bruke pedagogisk skjønn, under veiledning av pedagogene. Dette fordrer at barnehagen har rammene som skal til for å inkludere hele personalet i prosessene: Tid til felles møter og kompetanse til aktiv pedagogisk ledelse og veiledning.

I Røiseland og Vabo (2016) sin typologi for metastyring (tabell 1-2) representerer de overordnede delene av KiB (Kvalitet i barnehagen-delen) en form for metastyring gjennom indirekte offentlig involvering. KiB gir retning, mål og verdier til kvalitetsarbeidet, uten å gripe direkte inn i arbeidsformer. Prosessverktøyene nærmer seg mer direkte offentlig involvering, men er samtidig vide, åpne og mulige å tilpasse til lokal kontekst. KiB som system kan videre ses som en lav grad av offentlig involvering, gitt at bruk av systemet og verktøyene er frivillig. KiB-systemet slik det presenteres på www.udir.no representerer metastyring først og fremst gjennom *innramming*, og noe gjennom *støtte/tilrettelegging*.

7.4.2 Faktorer som påvirker bruk av verktøyene

Ståstedsanalysen og foreldreundersøkelsen brukes av cirka halvparten av barnehagene, mens de andre KiB-verktøyene benyttes av et mindretall. For å kunne ta verktøy fra KiB i bruk, må ledelsen i barnehagene både kjenne til verktøyet, og vurdere det som hensiktsmessig. Mens flertallet kjenner ståstedsanalysen, foreldreundersøkelsen og støttmateriellet til pedagogisk dokumentasjon, er andre verktøy mindre kjent og dermed mindre brukt.

Barnehagene har betydelig autonomi i beslutningen om de skal ta i bruk kvalitetsverktøy fra KiB eller ikke. I private barnehager svarer 86 prosent av styrerne at barnehagen selv er med og beslutter dette, mot 68 prosent i kommunale barnehager. I kommunale barnehager har kommunen som eier og som barnehagemyndighet innflytelse på bruk av KiB-verktøy hos en betydelig andel barnehager, det samme gjelder privat eier i sine barnehager. Barnehagestyrers opplevelse av at verktøy og ressurser i KiB er relevant er derfor en viktig faktor for bruken, sammen med påvirkning eier og barnehagemyndigheten.

Vi finner at ståstedsanalysen oppleves som omfattende og stor, og at dette kan være med og hindre at den tas i bruk av barnehagestyrer. Informantene peker på mangel på tid til å sette seg inn i verktøyet som en hindring for bruken. I de barnehagene der ståstedsanalysen er tatt i bruk, er det ofte som en del av prosjekter og tiltak initiert i styrenettverkene som drives av barnehagemyndigheten. Initiativet kan også komme

fra barnehageeier. Styrernetverkene eller barnehagemyndigheten kan tilpasse, forenkle eller ta ut deler av ståstedsanalysen for felles bruk i barnehagene, for å gjøre den mindre «skremmende». Barnehagemyndigheten, og kommunale og store private eiere opptrer ofte som «advokater» for verktøyene og ressursene i KiB: De viser dem fram, minner om at de finnes, gir eksempler på hvordan de kan integreres i barnehagens kvalitetsarbeid og oppfordrer til bruk.

De store private eierne har like god kjennskap til KiB og verktøyene som kommunene, men de to vi har intervjuet i dette prosjektet har også utviklet omfattende egne kvalitetssystemer. De henter styringssignalene direkte fra barnehagelov, rammeplan og i direkte kontakt med makronivået. At barnehagen har tilgang til andre kvalitetssystemer og verktøy kan gjøre at KiB velges bort. Barnehager med store, private eiere er heller ikke avhengige av å delta i kommunale fellesprosjekter som bygger på KiB-verktøy. Disse eierne har mange barnehager, store styrings- og administrasjonsressurser og derigjennom potensial for standardisering på tvers av enheter og faglige stordriftsfordeler. Både ståstedsanalysen og foreldreundersøkelsen fra KiB får en blandet vurdering fra informantene våre hos de store barnehageeierorganisasjonene. De etterlyser klarere nasjonale definisjoner og føringer for hva som er god kvalitet i barnehagen, og foreldreundersøkelser som skiller bedre mellom gode og mindre gode barnehager.

I barnehagene er det i hovedsak i planleggingsfasen av den didaktiske prosessen at en tar i bruk verktøy fra KiB, ofte foreldreundersøkelsen og ståstedsanalysen. De ressursene fra KiB som brukes mest i barnehagene er imidlertid ikke verktøy, men fag- og støtteressurser som webinarer med tilhørende refleksjonsspørsmål og oppgaver. Filmsnutter og webinarer oppleves som godt egnet til å innlede personalmøter og få med hele personalet i refleksjon og diskusjon rundt kvalitet i barnehagen.

Både verktøy og andre støtteressurser i KiB er gjenstand for ivrig «promotering» fra eier, barnehagemyndighet og, overfor kommunene, fra Fylkesmannen. Her ser vi en aktiv og direkte involvering fra kommunen som barnehagemyndighet sin side, der kommunen bygger konsensus- og samarbeidsorienterte styrernetverk som metastyres gjennom deltakelse og aktiv støtte og tilrettelegging (Røiseland og Vabo 2016).

7.4.3 Innspill til utvikling av KiB-systemet

I barnehagene vi har besøkt gjøres det mye godt planleggings- gjennomførings-, vurderings- og refleksjonsarbeid. Utfordringen er å ta spranget fra vurdering og refleksjon til å se konsekvensene disse vurderingene har for videre planlegging og gjennomføring (jamfør rammeplanen, side 38). Den viktige tilbakekoblingen i prosessen, som skal skape utvikling og læring i organisasjonen, kan gå tapt. Grunnen til dette synes ikke å være manglende bevissthet om eller motstand mot vurdering, læring og endring, men snarere mangel på tid til felles møter, knappe personalressurser og for svak prosessbevissthet hos prosessleder. Å organisere virksomheten slik at en får rom for de didaktiske prosessene krever *strategisk ledelse og ressursforvaltning* i møtet mellom barnehagen og aktører utenfor barnehagen, der evnen til å prioritere er sentral. Presset fra aktører utenfor selve barnehagen med «gode prosjekter» som ønskes gjennomført er stort, noe vi har omtalt som et kvalitetsparadoks. Rom for hele didaktiske prosesser krever en styrer som opptrer som aktiv «portvokter», og begrenser prosjektmengden for å verne om disse prosessene.

Aktiv prosessledelse (pedagogisk ledelse) internt i barnehagen er også en nøkkelfaktor for å lykkes, og dette ansvaret hviler i mange tilfeller på de pedagogiske lederne. Barnehager som tar i bruk maler, støtteressurser eller verktøy som visualiserer og understøtter dokumentasjon, vurdering og læring brakt inn i ny planlegging²⁰ ser ut til å lykkes bedre med å skape læring og utvikling av pedagogisk praksis. Blant annet trekkes visualisering av sammenhenger fram, og støtte til det krevende «spranget» fra vurdering til ny planlegging. I KiB understøtter både ståstedsanalysen, pedagogisk dokumentasjon og ekstern vurdering selve vurderings- og refleksjonsprosessen. Informanter både i forvaltningen og barnehagene etterspør imidlertid mer støtte til prosessledelse og gjennomføring av arbeidet med vurderings- og utviklingsdelen av den didaktiske prosessen. Vi mener derfor det er verdt å se på hvilke verktøy og ressurser KiB kan tilby for å sikre tilbakekoblingen mellom vurdering og refleksjon, og videre planlegging og utvikling av barnehagens didaktiske prosesser. En måte å styrke forbindelsen mellom dokumentasjon, vurdering og ny pedagogisk praksis på kan være at KiB-systemet bringer frem ulike typer støtteressuser til dette arbeidet. Det kan være maler, sjekklister og eksempler på hvordan en i planleggingsfasen arbeider frem et bilde av ønsket praksis, og hvordan en gjennom god prosessledelse hele tiden vurderer den pedagogiske praksisen opp mot ønsket situasjon. Dette vil i neste omgang få konsekvenser for måten personalet arbeider på. Det finnes allerede en del eksempler på slike arbeidsformer, og kanskje kan disse utvikles til en ressursbank som barnehagene kan bruke. Både *Verktøy som virker i verdistyrte barnehager* (Fløgstad & Helle, 2016) og *Aksjonsforskning på mange vis* (Gotvassli, 2019a) er gode kilder som inneholder mange konkrete eksempler på hvordan en kan gå fra vurdering til utvikling av ny praksis. Barnehagene er gode på refleksjon. Etterspørsel etter enda flere refleksjonsspørsmål og oppgaver i forbindelse med f. eks webinarer viser at dette er en foretrukket og populær arbeidsform, men refleksjonen skal også kunne ut i faktisk utvikling av praksis. De pedagogiske ledernes prosessbevissthet og prosessledelse kan dessuten styrkes gjennom kompetanseutviklingstiltak, som rettes spesielt mot evnen til å skape hele didaktiske prosesser og inkludere hele personalet.

Når det gjelder den strategiske og ressursforvaltende ledelsen, som vanligvis faller på styrer, tror vi at en klarere kommunikasjon av KiB som en del av et flernivå styringssystem (se kapittel 8) er sentral. I denne rapporten har vi forsøkt å visualisere sammenhengene mellom aktører på mikro- og makronivået i barnehagesektoren, slik at aktørene kan se og forstå sin egen rolle i en større sammenheng. Dette er spesielt viktig for alle aktører som utgjør grenseflater mot andre aktører i systemet, og viktigere jo nærmere makronivået en kommer. Styrer er grenseflaten mellom barnehagen og den kommunale barnehagemyndigheten i de fleste barnehager i Norge, i tillegg til at en skal forhold seg til egen eier. Funnene våre viser at gode didaktiske prosesser i barnehagen ofte blir et spørsmål om tid og ressurser, spesielt tid til felles vurdering og utvikling med hele personalet. Dette fordrer klare prioriteringer fra styrers (eller eiers) side, og høy bevissthet rundt bruk av små ressurser. Alle styringssignaler kan ikke behandles like grundig og være like viktige på samme tid. Prioritering er vanskelig i møte med de myke og rammebaserte styringsformene i sektoren, der «prekener» og styring gjennom å bygge konsensus og fellesskap rundt verdsett og vurderingskriterier dominerer. Alt i et slikt system kan komme til å framstå som viktig og verdiladet, og

²⁰ Vi fant eksempler på denne typen støttmateriell utviklet av store barnehageeiere.

resultatet blir «overload» som hindrer gode didaktiske prosesser (kvalitetsparadokset). Da er det viktig å se seg selv som en sentral portvokter og vokter av de gode didaktiske prosessene i barnehagen, også i møte med hierarkisk overordnede aktører som vil barnehagen vel.

8 KiB SOM DEL AV ET HELHETLIG STYRINGSSYSTEM

I dette kapitlet ser vi på hvordan KiB-systemet og ressursene i systemet samspiller med styringssystemet i barnehagesektoren.

Problemstilling:

- Opplevs verktøyene i KiB som del av et helhetlig system som kan bidra til måloppnåelse?

Vi starter med å drøfte og definere hva vi forstår med KiB som del av et helhetlig system (kapittel 8.1). Deretter følger (kapittel 8.2) en kort gjennomgang av styringssystemet i barnehagesektoren, slik det trer fram i funn presentert i kapittel 5 og 6. Her trekker vi også fram barnehageeiers rolle som er i endring, og peker på konsekvenser dette får for andre deler av systemet. Vi drøfter hvordan KiB-systemet samspiller godt og mindre godt med styringssystemet, (kapittel 8.3), og svarer på problemstillingen i et konkluderende kapittel (kapittel 8.4).

8.1 Systemperspektivet i KiB

Det kan diskuteres hva som ligger i å oppleve KiB-verktøyene som «en del av et helhetlig system». Et kvalitetssystem er, som påpekt i kapittel 1.2.1, beskrivelser av roller, ansvar og innhold i kvalitetsstyringen, i tillegg til en samling verktøy og rutiner som skal legge til rette for informasjonsbruk og handlinger og stimulere til refleksjon og forbedringer. I kvalitetshjulet som presenteres innledningsvis i KiB er også aktørene i sektoren inkludert, og antyder at ressursene som presenteres i KiB er en del av et større system.

Det er lettere å få øye på det «helhetlig systematiske» i KiB når en ser det som en *del av et flernivå forvaltnings- eller styringssystem*, der aktører på makro- og mikronivået samhandler for å sørge for god kvalitet i barnehagesektoren (figur 1-1). Med bakgrunn i terminologi om kvalitet og kvalitetssystemer (ISO, 2000) kan en si at *kvalitetssystemet KiB* er en «verktøykasse» for *styringssystemet i barnehagesektoren*. En vurdering av «*KiB som del av et helhetlig system som kan bidra til måloppnåelse*» handler i dette perspektivet om hvor godt KiB-systemet bidrar til å understøtte arbeidet med å styre barnehagesektoren slik at en oppnår *et likeverdige tilbud av høy kvalitet til alle barn*.

Dette systemperspektivet, det vil si koblingen mellom verktøykassen KiB og styringssystemet i barnehagesektoren, er ikke veldig framtrædende i presentasjonen av KiB på Utdanningsdirektoratets nettsider. Informantene våre, spesielt i barnehagene, opplever KiB først og fremst som en meny og en ressursbank. I den grad de kjenner til KiB-systemet ut over enkeltverktøy, ser de det som en samling ressurser som passer mer eller mindre til deres egne behov. Deres vurderinger av KiB og ressursene i KiB ut blir gjort ut fra dette perspektivet. Hos Fylkesmannen, de store, private eierne og en del av kommunene (både som eier og myndighet) har man større forståelse for hvordan verktøyene i KiB står i forhold til hverandre. For eksempel hevdes det at behovet i dag ikke først og fremst er mer refleksjon i barnehagene, men at makro-nivået ved Utdanningsdirektoratet etablerer klare og vurderbare kvalitetskriterier i barnehagesektoren. Dette utsagnet fra en stor privat eier vitner om at en ser både helheten og

delene, og veier verktøy rettet mot ulike deler av styringssystemet mot hverandre. Barnehagemyndigheten i kommunene promoterer aktivt KiB-verktøy og ressurser inn mot barnehagene, og støtter og kvalitetssikrer bruken av dem gjennom styringsnettverk og felles utviklingsprosjekter. Videre bruker de den nære kjennskapen de får til barnehagene gjennom dette som grunnlag for veiledning og målrettet tilsyn. Også dette viser god forståelse for helheten i kvalitetssystemet.

Barnehagenes «meny-bruk» av KiB kan sies å være i tråd med intensjonene hos systemeier, som presenterer KiB som frivillig og legger vekt på at en kan velge å bruke det en ser en trenger. Systemperspektivet er viktigere jo nærmere makro-nivået man befinner seg. For barnehagene er den største utfordringen at enkeltverktøy og ressurser fra KiB hentes inn i en hektisk hverdag der man ikke klarer å skape en sammenhengende kvalitetsutviklingsprosess i det pedagogiske arbeidet (kapittel 3).

8.2 Styringssystemet i barnehagesektoren

8.2.1 Kvalitetsstyring fra makro- til mikronivå

Arbeidet med å styre barnehagesektoren for å oppnå høy kvalitet og et likeverdig barnehagetilbud foregår fra makro- til mikronivå, i kjeder av aktører som påvirker hverandre for å skape oppmerksomhet, legitimitet og stabilitet i arbeidet på nivået under.

På makronivået forstås «kvalitet i barnehagen» først og fremst som evnen til regeletterlevelse og å oppfylle rammeplan og barnehagelov. Fylkesmannen støtter kommunene som barnehagemyndighet i tolkning, operasjonalisering og praktisering av regelverket for sektoren, og tilbyr veiledning både i samlinger og en-til-en på forespørsel. I kapittel 5 og 6 så vi at hierarkiske styringsvirkemidler som tilsyn («pisk») benyttes, men suppleres av tilskuddsordninger («gulrøtter») og ikke minst «prekener» der en i nettverk og dialog reflekterer og diskuterer seg fram til felles verdier og forståelser av regelverket.

Kommunene som barnehagemyndighet utgjør et meso-nivå i systemet, plassert mellom Fylkesmannen og barnehagene. Barnehagemyndigheten spiller en nøkkelrolle i kvalitetsarbeidet i barnehagesektoren, ikke minst fordi de «oversetter» det regelverksorienterte kvalitetsoppfattelsen på makronivået inn i barnehagenes pedagogiske prosesser. Oversettelsen skjer gjennom aktiv samstyring i styrernetttverk, der kommunen blant annet veileder om regelverket, koordinerer utviklingsprosjekter på tvers av enkeltbarnehager og tilbyr prosessuell støtte i barnehagenes kvalitetsarbeid. I disse styrernetttverkene deltar vanligvis både de private og de kommunale barnehagestyrerne i kommunen. Kommunene synes å ha stor frihet til å utforme kvalitetsarbeidet, noe som skaper variasjon i arbeidsformer, organisering og prioriteringer. Det kan være vanskelig å avgjøre om kommunen opptrer som en «raus eier» eller som myndighet som beveger seg utenfor sitt ansvarsområde i disse styrernetttverkene. Barnehagemyndighetens oppgaver med tilsyn (enten selve tilsynsbesøket gjennomføres av kommunen selv eller via nabokommuner) og veiledning i styrernetttverkene integreres relativt tett i mange kommuner. Dette bidrar til at barnehagemyndigheten/kommunal eier sitter med omfattende oversikt over tilstanden i «sine» barnehager, uavhengig av eierskap.

De kommunale informantene som arrangerer styrernetverk²¹ er alle tydelig på at deltakelsen i utviklingsfellesskapet er frivillig for de private barnehagene, men at disse vanligvis velger å delta. Nettverksstyringsvirkemidler som «prekener», dialog og konsensusbygging dominerer arbeidet i styrernetverkene. I de seks kommunene vi har sett har flertallet ulike utviklingsprosjekter på gang overfor barnehagene, og disse er gjerne initiert, samskapt i og godt forankret i styrernetverkene. Tema og innretning på prosjektene har stor variasjon. Frivilligheten, muligheten til å medvirke i samstyringsprosesser og verdifellesskapet som bygges i styrernetverkene bidrar til å skape legitimitet i kvalitetsarbeidet i barnehagene. I noen av kommunene utvikles det også felles kvalitetsystemer eller andre støttestrukturer og oppfølging, som bidrar til å stabilisere kvalitetsarbeidet i barnehagene. I dette nettverksstyringsarbeidet benyttes noen av verktøyene fra KiB.

Barnehageeier er ansvarlig for at barnehagen gir et tilbud av god nok kvalitet, og for at ansatte har nok og riktig kompetanse. At kompetanse- og kvalitetsutviklingsnettverkene arrangert av barnehagemyndigheten rettes mot styrerne, betyr imidlertid at barnehageeier «kortslyttes bort fra» styringskjeden vi illustrerte innledningsvis (figur 1-1). Unntaket er ved tilsyn, der eier er kontaktpunktet. Et mindretall av kommunene inviterer også barnehageeier inn i det kvalitets- og kompetanseutviklende nettverkene, men vi finner at kvalitetsarbeidet i stor grad utspiller seg mellom kommunen og kommunale og private styrere. I mange kommuner har en langt på veg visket ut skillene mellom barnehager etter ulike eierskap i dette felles, nettverks- og tillitsbaserte kvalitetsutviklingsarbeidet. I kommunene medfører dette ofte at myndighetsrollen, med unntak av tilsyn som ofte skilles ut, integreres med eierrollen.

8.2.2 Roller i støpeskjeen?

Flere av rollene i barnehagesektoren kan fortsatt sies å være i støpeskjeen, i den forstand at de praktiseres ulikt og mottar nye føringer og styringssignaler. Basert på våre funn vil vi peke på at både barnehageeiers og kommunal barnehagemyndighets roller er under endring.

I rammeplanen fra 2017 (Utdanningsdirektoratet, 2017b), samt i den reviderte kompetansestrategien fra samme år (Kunnskapsdepartementet, 2017), ansvarliggjøres barnehageeier i kvalitets- og kompetanseutviklingsarbeidet på en tydeligere måte. I den nye rollen skal barnehageeier ta aktivt ansvar for kvalitets- og kompetanseutvikling, men samtidig respektere de ansattes profesjonelle kompetanse. Kompetansestrategien setter eierrollen inn i styringskjeden mellom barnehagestyrer og kommunal barnehagemyndighet (side 12, oversikten over aktørene i sektoren). Endringer i eierrollen vil påvirke innholdet også i de tiliggende rollene i styringskjeden, det vil si styrer og kommunal barnehagemyndighet. Samtidig er endringene og tydeliggjøringen av rollene fortsatt relativt åpne for tolkning, også i lys av annet lovverk på området. For eksempel ser vi at kommunene vi har studert i varierende grad henvender seg til eier som person, eller til styrer som eiers representant. Lovverket gir

²¹ Som påpekt i kapittel 5 er det i flere av kommunene vanskelig å skille mellom rollene som eier og myndighet på området kvalitets- og kompetanseutvikling.

virksomheters eier rett til å delegerer ansvar og oppgaver til andre, og styrer kan representere eier både i kommunale og private barnehager.

Når nye føringer er åpne for tolkning, er de også åpne for aktører som har ressurser til og interesse av å påvirke dem i bestemte retninger. Aktuelle problemstillinger her er hvor høye krav det skal stilles til eier som person eller organisasjon, og hvor streng eller liberal en skal være i forhold til f. eks delegering og kompenserende strategier. Når eier ansvarliggjøres, skal en da samtidig bygge ned kompenserende støttestrukturer som har vært benyttet av mindre ressurssterke eiere? Eller kan flere ulike tolkninger av rollefordelingen leve side om side, tilpasset ulike aktører? På eiersiden i barnehagesektoren ser vi at store, private eierorganisasjoner ikke har noen problemer med å fylle den ansvarliggjorte eierrollen. Samtidig opplever de mangfoldet som kommunen som barnehagemyndighet skaper gjennom sine tolkninger, oversettelser, utviklingsprosjekter og forventninger som støy. Det kommunale mangfoldet utfordrer deres egne systemer og arbeidsmåter, som er etablert i en nasjonal kontekst. Når styrere i disse barnehagene likevel deltar i lokalt nettverksarbeid om kvalitetsutvikling, er det som supplement til egen eiers føringer og tilbud (Holst 2019).

For små, enkeltstående private barnehager uten store, ressurssterke eierorganisasjoner i ryggen kompenserer derimot kommunens styrernetverk for beskjedne styrings- og utviklingsressurser hos eier (Holst, 2019). Disse eierne er avhengige av hjelp og støtte fra kommunen, enten som raus barnehageeier eller som en barnehagemyndighet som «tar over» noe av eierrollen. En barnehagemyndighetsrolle som aktivt integrerer kommunale og private styrere i felles utviklingsprosjekter og styrer gjennom felles informasjon, tolkningsstøtte, kompetanseutvikling, verdiformidling og «prekener» skaper et institusjonelt fellesskap innad i kommunen. Dette gir et sikkerhetsnett for de minste barnehageeierne, som har små faglige og økonomiske egne ressurser. Samtidig åpnes det for variasjon i hva en legger vekt på mellom kommuner, noe som kan vanskeliggjøre standardisering, effektivisering og kvalitets-sikring av arbeidsmåter og systemer i kjedebarnhager på tvers av kommuner.

8.3 KiB og samspillet med styringssystemet

Hvordan samspiller KiB-systemet med styringssystemet i barnehagesektoren, med tanke på å understøtte oppnåelsen av målet om å gi *et likeverdig tilbud av høy kvalitet til alle barn*? Innledningsvis (kapittel 1.2) pekte vi på at KiB skal bidra med henholdsvis styringssignaler og felles mål og retning for sektoren, prosessverktøy inn i barnehagenes didaktiske prosesser og styringsinformasjon til de ulike nivåene i forvaltningen.

8.3.1 God på styringssignaler og prosesstøtte

I kapittel 7 så vi at sentrale verktøy i KiB-systemet brukes i en betydelig andel av barnehagene, at barnehagestyrerne som benytter verktøyene gir dem godt skussmål, og at det er samsvar mellom kvalitetssynet vi finner i barnehagene og i KiB-verktøyene. Av prosessverktøyene i KiB er spesielt ståstedsanalysen godt kjent og innarbeidet, og den benyttes i om lag halvparten av barnehagene. Støttmateriellet til rammeplanen, spesielt webinarer, filmer og refleksjonsspørsmål, bidrar til å knytte hele personalet sammen i kompetansehevings- og refleksjonsprosesser som forebygger «frakobling»

mellom pedagoger og assistenter. Informantene som har bidratt til utviklingen av KiB understreker at en har lyttet til ønsker og signaler fra mikronivået om hva systemet bør inneholde. Det ser ut som en har lyktes bra med å utvikle og samle verktøy og andre ressurser som oppleves som nyttige, relevante, egnet til å gi felles retning og bidra til refleksjon over prosessene i barnehagene.

Vi finner også at KiB er godt integrert i styringssystemet i barnehagesektoren, og at kommunal barnehagemyndighet og Fylkesmannen opptrer som «advokater» for å fremme kjennskap til og bruken av ressursene i systemet. Disse aktørene promoterer KiB-ressursene, oppfordrer til å ta dem i bruk og tilpasser dem for lokal kontekst. Barnehagemyndigheten ser på ståstedsanalysen som et godt verktøy for å forankre utviklingsprosesser i hele personalet i barnehagene, til tross for at dette verktøyet kan oppfattes som for omfattende ved første øyesyn. Vi finner eksempler på at barnehagemyndigheten «utøver mildt press» overfor barnehagene for å få dem til å gjennomføre ståstedsanalysen, og aktivt tilpasser og forenkler verktøyet for å støtte bruken. I en kommune er ståstedsanalysen integrert som en del av et kvalitetsutviklingssystem, og gjennomføres i barnehagene med faste mellomrom. Den kommunale barnehagemyndigheten anbefaler og tipser også om støttemateriellet til rammeplanen overfor barnehagene, og benytter materiellet aktivt i egne møtepunkter med barnehagene. Fylkesmannen sørger på sin side for at støtteressursene i KiB er kjent for kommunene.

Det er lite motstand å spore mot styringssignalene KiB inneholder, og manglende bruk av verktøy (gitt at styrer kjenner til dem) tillegges vanligvis mangel på tid eller at en har andre ressurser eller verktøy bygd på samme verdigrunnlag. Styringssignalene og prosesstøtten i KiB utgjør et «mykt» (frivillig) styringsverktøy i en sektor som i stor grad preges av styring gjennom nettverk. Spesielt styrernetverkene på kommunenivået synes å være viktige i oversettelsen av styringssignaler fra makro- til mikronivået i systemet. Samstyring og samskaping preger denne styringsformen, og gjensidig tillit og samarbeid er en forutsetning (Ljunggren et al. 2017). Samtidig har funnene våre også vist at nettverksarbeidet styres og ledes aktivt gjennom spesielt barnehagemyndighetens metastyring (Røiseland og Vabo, 2016).

Vi finner at KiB representerer offentlig metastyring (tabell 1-2) (Røiseland & Vabo, 2016) på to nivåer: På makronivået, slik systemet presenteres på www.udir.no, representerer KiB en *innramming* av kvalitetsarbeidet gjennom definisjoner og styringssignaler, samt *støtte og tilrettelegging* gjennom verktøy og ressurser. Når kommunene som barnehagemyndighet aktivt promoterer, tilpasser og integrerer både styringssignaler og verktøy fra KiB i lokale prosjekter og utviklingsarbeid, dreier dette seg om lokal metastyring med høy involvering. Barnehagemyndigheten deltar i, koordinerer og leder styrernetverkene, og er sentral i å drive felles utviklingsprosjekter framover (*deltakelse*). Vi finner også eksempler på mer indirekte involvering, der verktøy fra KiB aktivt anbefales som en del av kvalitetssystemer barnehagene selv skal utvikle og bruke (*institusjonelt design*). Denne to-nivåns metastyringen av nettverksbasert kvalitetsarbeid balanserer mellom makronivåets behov for å sikre et «likeverdig tilbud» (unngå store kvalitetsforskjeller) og meso- og mikronivåenes behov for lokal tilpasning, fleksibilitet og rom for innovasjon. Systemet balanserer en felles «innramming» mot mangfold i lokalt utviklingsarbeid (tabell 8-1).

Tabell 8-1: *Hvordan forvaltningsaktørene i KiB på henholdsvis makro- (nasjonalt) og mesonivå (regionalt/kommunalt) benytter KiB i metastyring av nettverk i sektoren. Tilpasset etter (Røiseland og Vabo, 2016).*

Metastyring		Grad av offentlig involvering	
		Lav	Høy
Type offentlig involvering	Indirekte	<i>Innramming</i> KiB på makro-nivå	<i>Institusjonelt design</i>
	Direkte	<i>Støtte og tilrettelegging</i>	KiB på kommune-nivå <i>Deltakelse</i>

8.3.2 Utfordringer på styringsinformasjon

Som vist i figur 1-1 formuleres både føringer (rammeplan, barnehagelov) og mål for barnehagesektoren (kompetanse i befolkningen, inkludering i arbeidslivet, utvikling for enkeltbarn mm) på makronivået, mens prosessene som skal generere disse resultatene skjer i hver enkelt barnehage på mikronivået. Behovene er ulike på mikro- og makronivået i et slikt system. I forrige avsnitt så vi at KiB i samspill med styringssystemet i sektoren understøtter den didaktiske prosessen i barnehagene (prosesstøtte), og bidrar til å bygge en felles diskurs og etablere felles referansepunkter i arbeidet med kvalitet i barnehagene (styring). Utkommet av den didaktiske prosessen, i form av trivsel og utvikling hos barn, kan i liten grad måles med de verktøy en har til rådighet i dag. Trivsel og utvikling kan likevel observeres, erfares og vurderes lokalt i barnehagen, gjennom pedagogenes profesjonelle blikk. På mikronivået gir dermed KiB godt med rom for profesjonelt og faglig skjønn.

På makronivået har en derimot behov for styringsinformasjon og beslutningsgrunnlag, i form av oversiktskunnskap og aggregerte data om det som skjer på mikronivået. Slik KiB framstår i dag er det bedre egnet som prosessstøtte i de ikke-målbare pedagogiske prosessene på mikronivået, enn til å vurdere måloppnåelse og gi styringsinformasjon på makronivået. Unntaket er når det gjelder strukturkvalitet, der KiB har flere gode databaser og tilrettelagt informasjon som gir oversikt og beslutningsgrunnlag for forvaltningen også nasjonalt.

Strukturkvaliteten (bemanning, organisering, kompetanse, fysiske egenskaper ved lokaler og uteområder) definerer primært rammene for prosesskvaliteten (relasjoner og samspill), som er den som skaper resultat kvaliteten (trivsel og utvikling hos barn). En god nok strukturkvalitet er nødvendig, men ikke i seg selv tilstrekkelig for å skape resultat kvaliteten. Foreldreundersøkelsen i KiB er et verktøy som kan gi aggregerte, sammenliknbare data, og som fanger opp en av mottakergruppenes vurderinger av tjenesten som gis. For vurdering av prosess- og resultat kvalitet ut over foreldreundersøkelsen er en imidlertid henvist til enkeltundersøkelser og forskning der observasjon og andre typer kvalitative data spiller en sentral rolle. KiB tilbyr en løpende

oppdatert oversikt over forskningsrapporter og andre faglige arbeider som blant annet har som formål å gi sektoren kunnskapsinnblikk. Denne informasjonen er verken så «komplett», enkel å aggregere eller lett tilgjengelig som målbare og indikatorbasert resultater, slik vi ser dem f. eks på nettsiden skoleporten.no for grunnskole og videregående opplæring. Skoleverkets kvalitetssystemer var brukt som modell da KiB ble utformet. Kvalitet i opplæringen (KiO) er mer orientert mot resultat kvalitet (læringsmiljø og læringsutbytte) og kvalitetsvurdering enn det KiB framstår som i dag. Den tydelige forankringen av KiB i dette systemet gjør at fraværet av indikatorer på prosess- og resultat kvalitet trer ekstra tydelig fram som en mangel ved KiB. En fare ved dette er at de målbare aspektene ved kvalitet, i hovedsak strukturkvaliteten, blir tillagt for stor vekt og får for stor plass i systemet på makronivået. På samme måte ligger det også en fare for at foreldrene (foreldretilfredshet) som mottakergruppe kan bli tillagt for stor vekt i forhold til barn (prosesskvalitet) og samfunnet generelt (resultat kvalitet) som mottaker av barnehagetjenestene. Dette kan skje rett og slett fordi det er etablert en målemetode her. Resultatet kan bli et skjevt eller for forenklet bilde av sektoren som beslutningsgrunnlag.

At det ikke finnes kvantifiserbare indikatorer betyr ikke nødvendigvis at barnehagens prosess- og resultat kvalitet ikke blir fulgt opp og vurdert. Våre funn viser at kommunen som barnehagemyndighet i mange tilfeller er svært «tett på» barnehagene, gjennom blant annet kvalitetsutviklingsarbeidet i styrernettverkene. Kommunene kjenner også barnehagene via risiko- og sårbarhetsanalyser i forbindelse med tilsyn. Vi finner eksempler på systematisk vurdering og tilbakemelding på årsplaner til alle barnehager fra barnehagemyndigheten, og på bruk av resultater på Ståstedsanalysen og foreldreundersøkelsen som grunnlag for veiledning og tilsyn. Både barnehagemyndigheten, kommunale og private eiere og interkommunale samarbeidsnettverk kan bygge felles systemer rundt kvalitetsarbeidet i enkeltbarnehagene som gjør at avvik og uheldige praksiser forebygges, fanges opp og kan avhjelpes. Kommunene bringer med seg kunnskap om barnehagene og arbeidet deres til forvaltningsnivået over, gjennom faste årlige møtepunkter med Fylkesmannen og i mer uformelle samtaler og e-postkontakt. Vi ser imidlertid også at dette arbeidet er sårbart: Det er ofte prisgitt den enkelte barnehagemyndighetens subjektive vurderinger, det krever barnehagefaglig kompetanse og rammebetingelser som tillater at en bruker tid på nettverksarbeid og prosesser. Funnene våre bekrefter funn rundspøringer i sektoren som tyder på stor variasjon i kompetanse og arbeidsbetingelser hos kommunal barnehagemyndighet (Fagerholt et al. 2018, kapittel).

Som påpekt i kapittel 7 retter KiB først og fremst blikket innover i barnehagen, og i liten grad mot samarbeid med andre i oppvekstfeltet. Barnehagen skal i henhold til barnehageloven blant annet «ha en helsefremmende og en forebyggende funksjon og bidra til å utjevne sosiale forskjeller», og har plikt til å samarbeide med skolen om en god og trygg overgang til skolen. Flere av våre informanter, spesielt i kommunene, har kommentert behovet for et sterkt søkelys på integrering av oppvekstfeltet. Arbeid med tidlig innsats er et eksempel på denne integreringen. Fra systemeier antydes det at denne typen sektorovergripende kvalitetsverktøy kanskje heller bør utvikles lokalt, der kunnskapen om lokale forhold er høy.

8.4 Konklusjoner om KiB som del av styringssystemet

KiB-systemet har et godt grep om å stimulere arbeidet med kvalitet gjennom styringsinformasjon og «prekener», og er godt integrert med styringssystemet i sektoren. Forvaltningsnivåene opptrer som advokater for bruk av systemet, og det synes å være godt samsvar mellom mål og verdigrunnlag i systemet og i sektoren. I kapittel 7 peker vi imidlertid på at det er et tankekors at KiB i hovedsak er rettet mot pedagogisk arbeid. Barnehagen skal i henhold til barnehageloven også blant annet «ha en helsefremmende og en forebyggende funksjon og bidra til å utjevne sosiale forskjeller», og har plikt til å samarbeide med skolen om en god og trygg overgang til skolen. Samarbeid med relevante aktører som PPT, BUP, barnevern og ikke minst skolen er i liten grad gjort til tema i støttemateriell og verktøy i KiB. Gitt den utstrakte bruken av KiB og at systemet også har en funksjon som styringssignaler, kan man spørre om disse områdene risikerer å få mindre oppmerksomhet i barnehagene fordi de er lite synlige i KiB.

Sentrale prosessverktøy i KiB brukes mye og oppleves som relevante og i samsvar med barnehagenes syn på hva «god barnehagekvalitet» er. De synes å fungere godt der de tas i bruk, og de tilpasses til og integreres i lokale prosjekter av den kommunale barnehagemyndigheten. I kapittel 7 har vi imidlertid påpekt behovet for å utvikle flere prosessledelsesverktøy som støtter barnehagene i «det krevende spranget» mellom refleksjon og vurdering og ny planlegging i den didaktiske arbeidsprosessen.

Som del av et helhetlig styringssystem har KiB svakheter når det gjelder produksjon av styringsinformasjon for makronivået (Fylkesmannen og nasjonale myndigheter). Det er per i dag ikke etablert omforente indikatorer eller andre målemetoder for barnehagens resultat-kvalitet: Barns trivsel og utvikling. Også prosesskvaliteten i barnehagen er vanskelig å beskrive ved hjelp av kvantifiserbare mål. Derimot er det etablert gode databaser og systemer for aggregering av data om strukturkvaliteten, og vi påpeker en fare for at disse målene kan få for stor plass som styringsinformasjon. Fraværet av målemetoder og data som kan aggregeres kvantitativt til makronivået innebærer imidlertid ikke nødvendigvis at forvaltningen vet lite om kvaliteten i barnehagene. Kommunene som barnehagemyndighet er tett på både private og kommunale barnehager, og har god kjennskap til dem. Utfordringene ligger i varierende kompetanse og arbeidsbetingelser hos barnehagemyndigheten i kommunene, og i manglende systemer for å sammenstille og bringe denne typen styringsinformasjon oppover i styringssystemet.

LITTERATURLISTE

- Argyris, C. & Schön, D. A. (1978). *Organizational learning : a theory of action perspective*. Reading, Mass: Addison-Wesley.
- Barnehageloven. (2005). *Lov om barnehager* (LOV-2005-06-17-64). Oslo. Hentet fra <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2005-06-17-64?q=barnehageloven>
- Eik, L. T. (2013). *Ny i profesjonen En observasjons- og intervjustudie av førskolelæreres videre kvalifisering det første året i yrket. [PhD-avhandling]*. Oslo: Universitetet i Oslo.
- Fagerholt, R. A., Myhr, A., Stene, M., Haugset, A. S., Sivertsen, H., Carlsson, E. & Nilsen, B. T. (2019). *Spørsmål til Barnehage-Norge 2018. TFoU-rapport 2019:1*. Steinkjer: Trøndelag Forskning og Utvikling AS.
- Fagerholt, R. A., Naper, L. R., Sivertsen, H., Haugset, A. S., Nilsen, B. T. & Stene, M. (2018). *Spørsmål til Barnehage-Norge 2017. Analyser og resultater fra Utdanningsdirektoratets spørreundersøkelse til barnehagesektoren. TFoU-rapport 2018:1*. Steinkjer: Trøndelag Forskning og Utvikling AS.
- Fløgstad, T. R. & Helle, G. (2016). *Verktøy som virker i verdistyrte barnehager*. Oslo: Kommuneforl.
- Glaser, V. (2018). *Foreldresamarbeid : barnehagen i et mangfoldig samfunn* (2. utg. utg.). Oslo: Universitetsforl.
- Golder, P. N., Mitra, D. & Moorman, C. (2012). What Is Quality? An Integrative Framework of Processes and States. *Journal of Marketing*, 76(4), 1-23. <https://doi.org/10.1509/jm.09.0416>
- Gotvassli, K.-Å. (2019a). *Aksjonsforskning på mange vis : forsknings- og utviklingsarbeid i barnehagen* (1. utgave. utg.). Oslo: Cappelen Damm akademisk.
- Gotvassli, K.-Å. (2019b). *Boka om ledelse i barnehagen* (2. utg.). Oslo: Universitetsforl.
- Gotvassli, K.-Å. & Vannebo, B. I. (2014). Barnehagestyreren som strategisk aktør: barnehagen som læringsarena. I(s. 77-100). Bergen: Fagbokforlaget.
- Gunnestad, A. (2019). *Didaktikk for barnehagelærere : en innføring* (2. utg. utg.). Oslo: Universitetsforl.
- Haugset, A. S. (2019). Har kommunalt eller privat eierskap betydning for kvaliteten i norske barnehager? *Tidsskrift for velferdsforskning*, 22(3).
- Haugset, A. S., Ljunggren, E. B., Caspersen, J., Fagerholt, R. A., Franck, K., Lorentzen, R., ... Sivertsen, H. (2019). *Følgeevaluering av Kompetanse for fremtidens barnehage. Delrapport 4. TFoU-rapport 2019:5*. Steinkjer: Trøndelag Forskning og Utvikling AS.
- Haugset, A. S., Osmundsen, T., Caspersen, J., Haugum, M. & Ljunggren, B. (2016). *Følgeevaluering av kompetansestrategien Kompetanse for framtidens barnehage. Delrapport 1: Implementering av strategien. TFoU-rapport 2016:9*. Steinkjer: Trøndelag Forskning og Utvikling.
- Haugum, M., Ljunggren, B., Osmundsen, T., Caspersen, J., Franck, K., Lorentzen, R. & Haugset, A. S. (2017). *Evaluering av Kompetanse for framtidens barnehage. delrapport 2*. Steinkjer: Trøndelag Forskning og Utvikling.
- Holst, V. (2019). *Eiers styringsressurser som rammebeteingelse for styrers ledelse i barnehagen* (Mastergrad). Dronning Mauds Minne Høgskole for barnehageutdanning, Trondheim.

- Hoyer, R. W. & Hoyer, B. B. Y. (2001). What is quality? (opinions expressed by quality gurus). *Quality Progress*, 34(7), 52.
- Iden, J. (2011). Fører investering i kvalitetssystem til prosessledelse? *Magma*, 14(1), 49-57.
- ISO. (2000). *Systemer for kvalitetsstyring. Grunntrekk og terminologi (ISO 9000:2000)* CEN (Comité Européen de Normalisation/Den europeiske standardiseringsorganisasjonen).
- Koch, P. (2019). Mellom mikro og makro, et intervju med Johan Hauknes. *Forskningspolitik*, 42(2), 17-19. Hentet fra <https://www.fpol.no/innovasjonspolitik-mellom-mikro-og-makro-et-intervju-med-johan-hauknes/>
- Kunnskapsdepartementet. (2013). *Framtidens barnehage* (Meld. St. 24 (2012–2013)). Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/2e8ad98938b74226bc7ff395839434be/no/pdfs/stm201220130024000dddpdfs.pdf>
- Kunnskapsdepartementet. (2016). *Tid for lek og læring — Bedre innhold i barnehagen* (Meld. St. 19 (2015–2016)). Hentet fra <https://www.regjeringen.no/contentassets/2e8ad98938b74226bc7ff395839434be/no/pdfs/stm201220130024000dddpdfs.pdf>
- Kunnskapsdepartementet. (2017). *Kompetanse for fremtidensbarnehage. Revidert strategi for kompetanse og rekruttering 2018–2022*. Oslo: Kunnskapsdepartementet.
- Kvale, S., Brinkmann, S., Anderssen, T. M. & Rygge, J. (2015). *Det kvalitative forskningsintervju* (3. utg., 2. oppl. utg.). Oslo: Gyldendal akademisk.
- Kvistad, K. J. & Sjøbstad, F. (2005). *Kvalitetsarbeid i barnehagen*. Oslo: Cappelen akademisk forl.
- Käraby, G. (1987). Bedömning av pedagogisk kvalitet. Förskolan i fokus. *Pedagogisk forskning i Sverige*, 2(1), 25-42.
- Lager, K. (2010). *Att organisera för kvalitet. En studie om kvalitetsarbete i kommunen och förskolan. Licentiatuppsats*. Göteborg: Göteborg Universitet.
- Ljunggren, B. & Hoås Moen, K. (2019). Implementing the Norwegian frameworkplan – organizational and leadership translation strategies. I P. Strehmel, J. Heikka, E. Hujula, J. Rodd & M. Waniganayake (Red.), *Leadership in Early Education in Times of Change. Research from five continents*. Berlin: Verlag Barbara Budrich.
- Ljunggren, B., Moen, K. H., Seland, M., Naper, L. R., Fagerholt, R. A., Leirset, E. & Gotvassli, K.-Å. (2017). *Barnehagens rammeplan mellom styring og skjønn - en kunnskapsstatus om implementering og gjennomføring med videre anbefalinger. Rapport 2/2017*. Trondheim: Dronning Mauds Minne høgskolen.
- Naper, L. R., Caspersen, J., Franck, K., Haugset, A. S., Ljunggren, B., Lorentzen, R. & Osmundsen, T. (2018). *Følgeevaluering av Kompetanse for framtidens barnehage. Delrapport 3*. Steinkjer: Trøndelag Forskning og Utvikling AS.
- NOU 2002:10. (2002). *Førsteklasses fra første klasse— Forslag til rammeverk for et nasjonalt kvalitetsvurderingssystem av norsk grunnsopplæring* Oslo: Utdannings- og forskningsdepartementet.
- NOU 2003:16. (2003). *I første rekke. Forsterket kvalitet i en grunnsopplæring for alle* Oslo: Utdannings- og forskningsdepartementet.
- OECD. (2012). *Starting Strong 3. A quality toolbox for early childhood education and care*. Paris: OECD Publishing.

- Reeves, C. A. & Bednar, D. A. (1994). Defining Quality: Alternatives and Implications. *The Academy of Management Review*, 19(3), 419-445.
- Røiseland, A. & Vabo, S. I. (2016). *Styring og samstyring - governance på norsk*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Samset, K. F., Volden, G. H., Olsson, N. & Kvalheim, E. V. (2015). *Styringsregimer for store offentlige prosjekter. En sammenliknende studie av prinsipper og praksis i seks land*. Trondheim: Ex ante akademiske forlag.
- Schei, S. H. & Kvistad, K. J. (2012). *Kompetanseløft : langsiktige tiltak i barnehagen*. Oslo: Universitetsforl.
- Stråhle, L., Sundgren, G. & Walch, J. (1989). *Kvalitet och utveckling i förskolan*. Lund: Studentlitteratur.
- Sørensen, E. & Torfing, J. (2009). Making governance networks effective and democratic through metagovernance. *Public Administration*, 87(2).
- Taguma, M., Litjens, I. & Makowiecki, K. (2013). *Quality Matters in Early Childhood Education and Care* OECD.
- Thagaard, T. (2013). *Systematikk og innlevelse : en innføring i kvalitativ metode* (4. utg. utg.). Bergen: Fagbokforl.
- Troye, S. V. (1990). *Markedsføring : styring av kvalitet*. Oslo: Universitetsforl.
- Utdanningsdirektoratet. (2017a). Kvalitet i opplæringen - hvordan vurdering kan bidra til kvalitetsutvikling Hentet juni 2019 fra <https://www.udir.no/kvalitet-og-kompetanse/kvalitetsarbeid-i-opplaringen/hvordan-vurdering-kan-bidra-til-kvalitetsutvikling/>
- Utdanningsdirektoratet. (2017b). *Rammeplan for barnehagen. Innhold og oppgaver*. Oslo: Pedlex.
- Utdanningsdirektoratet. (2019). Kvalitet i barnehagen. Hentet juni 2019 fra <https://www.udir.no/kvalitet-og-kompetanse/kvalitet-i-barnehagen/>
- Vedung, E. (2007). Policy Instruments: Typologies and Theories. I R. C. Rist, M.-L. Bemelsmans-Videc & E. Vedung (Red.), *Carrots, Sticks, and Sermons: policy instruments and their evaluation* (s. 21-58). New Jersey: Transaction Publishers.