



UIT

NORGES
ARKTISKE
UNIVERSITET

Institutt for lærerutdanning og pedagogikk

Fakultet for Humaniora, samfunnsvitenskap og lærerutdanning

Fra politisk idé til praksis i barnehagen

– hva skjer når idéene overføres mellom nivåene i kommunen, og hvilken betydning har disse overføringsprosessene for idéenes gjennomslagskraft i barnehagens virkelighet og praksis?

Nan-Helen Mikalsen

Masteroppgave i PED-3902 Utdanningsledelse, mai 2019



Sammendrag

Denne studien bygger på kvalitativ forskning konkretisert til en norsk kommunes politiske vedtatte lokale områdeplan for skole, barnehage, kulturskole og pedagogisk psykologisk tjeneste og implementeringsprosessen av denne sett i lys av historisk utvikling av barnehagesektoren i etterkrigstiden og organisasjonsendring i kommunen. I denne studien stiller jeg spørsmål om hva som skjer når politiske idéer overføres mellom nivåene i kommunen og hvilken betydning disse overføringsprosessene for idéenes gjennomslagskraft har i barnehagens virkelighet og praksis. Temaet er styring, ledelse og implementeringsprosesser fra politisk nivå via kommunal administrativ barnehageledelse til styrere i barnehagene.

Studien viser hvordan oversettelsesprosessen foregår mellom nivåene og hvilken betydning ulike roller og hvor de ulike aktørene befinner seg i oversettelseskjeden har for de politiske idéenes gjennomslagskraft i barnehagen. Det handler også om hvordan aktørene på de tre nivåene forstår, tolker og oversetter innholdet og intensjonen i planen som skal implementeres fra politisk idé til praksis i barnehagen.

Jeg har i hovedsak valgt ut Ladegård og Vabos, samt Børhaugs teorier rundt styring og ledelse, Rolands teorier rundt implementeringsprosesser med drivere og faktorer, og Røviks teorier rundt translasjoner, forståelse og oversettelse av idéer i om mellom organisasjoner. Formålet med studien er å øke forståelsen av hvordan kommunal administrativ barnehageledelse og styrere i barnehagene opplever, erfarer og oversetter styringssignalene som kommer fra politisk nivå. Sekundært handler det om å øke forståelsen for hva som styrer politiske idéer og hva som fremmer og hemmer utviklingen av barnehagesektoren.

Min funn viser, slik jeg tolker dem, at det er viktig å ha god ledelses- og translatørkompetanse på alle nivå. Dette er viktig både for de som skal oversette nye idéer og for de som skal forstå og oversette idéen i sin organisasjon, for eksempel barnehage. I tillegg påvirkes implementeringsprosesser av andre faktorer. Kanskje kan denne studien være med på å løfte behovet for at det framover blir gjort forskning på barnehageområdet og implementeringsprosesser mellom politiske satsninger og ledelsen i barnehagene. Dette er viktig for at barnehageområdet skal utvikles og få høyere status i et utdanningsperspektiv.

Forord

Denne studien som du nå holder i hånden, og forhåpentligvis vil lese videre om, er et resultat av et 4 ½ års videreutdanning innenfor utdanningsledelse med styrerskolen i begynnelsen. Jeg er utdannet barnehagelærer og skulle egentlig gjennomføre master i spesialpedagogikk, men mine første kollegaer i arbeidslivet oppfordret meg til å søke på styrerstillingen som var blitt ledig i barnehagen som var min første arbeidsplass. Jeg var heldig og fikk jobben og har siden den gang møtt på store og små utfordringer som har gitt meg mange erfaringer i jobben som leder. Jeg har gjort mange refleksjoner rundt ulike utfordringer og utviklet meg i rollen som leder. Å begynne på styrerskolen og videre på erfaringsbasert master i utdanningsledelse har virkelig vært en «boost» for meg som leder fordi jeg opplever å mestre rollen som leder i mye større grad enn hvis jeg ikke hadde fått denne muligheten til videreutdanning.

Studien jeg nå har gjennomført har blitt til under kyndig veiledning av Morten Brattvoll ved Norges arktiske universitet i Tromsø. Tusen takk for gode råd og konstruktive tilbakemeldinger.

Tusen takk til min kollega som startet denne reisen sammen med meg og som jeg har hatt mange gode faglige og «ikke-faglige» samtaler med underveis.

Jeg vil takke min arbeidsgiver som har gitt meg muligheten til å gjennomføre denne videreutdanningen, og tusen takk til mine informanter som stilte opp til intervju. Samtalene med dere har vært til stor hjelp for meg til å forstå helheten i denne komplekse studien.

Jeg vil også takke mine kollegaer på arbeidsplassen min for at dere har vist forståelse når jeg til tider har hatt litt for mye i hodet, men også for at dere har vist interesse for det jeg har skrevet om. Ikke minst vil jeg takke familien som har gitt meg tid og rom til å jobbe med denne studien, og har måttet leve med en kone og mamma som kanskje ikke har vært helt tilstede i hverdagen til tider.

*Frihet er menneskets evne til å ta hånd om sin egen utvikling.
Det er vår evne til å forme oss selv. ~ Rollo May*

15. mai 2019

Nan-Helen Mikalsen

Innholdsfortegnelse

Sammendrag	3
Forord	5
1 Innledning.....	1
1.1 Implementering som forskningstema	1
1.2 Begrunnelse for studien og problemstilling.....	2
2 Teoretisk tilnærming	5
2.1 Styring og ledelse	5
2.1.1 Styring	6
2.1.2 Ledelse	8
2.1.3 Styring og ledelse – oppsummering.....	10
2.2 Implementeringsprosesser	11
2.2.1 Endringsprosesser.....	11
2.2.2 Implementeringsfasens faktorer og drivere.....	12
2.2.3 Translasjons- eller oversettelsesprosesser.....	14
2.2.4 Implementeringsprosesser – en oppsummering	17
3 Metode.....	19
3.1 Fenomenologi og hermeneutikk	19
3.2 Kvalitativ forskningsmetode.....	19
3.3 Intervju.....	20
3.4 Rekruttering og utvalgsprosedyrer	21
3.5 Analyse av datamateriale.....	21
3.6 Forskningsetiske utfordringer.....	22
3.7 Kvalitetssikring av datamateriale	23
3.8 Feilkilder.....	24
4 Empiri og analyse.....	26
4.1 Barnehagesektorens historiske utvikling etter 2.verdenskrig	26

4.2	Organisasjonsendringer i norske kommuner	29
4.3	Kommunal planstrategi: KUO-planen.....	31
4.4	Presentasjon av funn/analyse.....	35
4.4.1	Analyse av barnehagesektorens historiske utvikling etter 2. verdenskrig	35
4.4.2	Analyse av organisasjonsendringer i norske kommuner.....	37
4.4.3	Analyse av KUO-planen	39
4.4.4	Hvordan lykkes med implementeringen av KUO-planen?	49
5	En idé s reise fra oppstandelse til praksis.....	51
6	Avslutning	53
	Referanseliste	54
	Modelliste.....	56
	Tabelliste	57
	Vedlegg 1: Informasjonsskriv	58
	Vedlegg 2 Intervjuguide - styrere.....	61
	Vedlegg 3 Intervjuguide - kommunalsjef.....	63
	Vedlegg 4 Intervjuguide – politikere	65

1 Innledning

Barnehagesektoren er i stadig utvikling og det har vært bølger av organisasjonsendringer i norske kommuner de siste 20 årene. Styring som virkemiddel forsterkes ved at nasjonale planer og satsinger skal implementeres (Røvik, 2015), som for eksempel rammeplan for barnehagens oppgaver og innhold. Her er det utarbeidet nasjonale strategier og planer for hvordan hele rammeplanens innhold skal implementeres i barnehagene. Intensjonen med rammeplanen er å kvalitetssikre innholdet i barnehagene og utvikle barnehagesektoren i henhold til nasjonale satsingsområder. Fenomenet med utarbeiding av planer og implementering av disse ser vi igjen når lokalpolitiske planer ønskes gjennomført i kommunale barnehagesektorer i regi av kommunepolitikerne. I lys av stadig flere implementeringsprosesser på ulike nivå i barnehagesektoren, fører dette til spørsmål om hvem som ivaretar hvilke oppgaver når den enkelte kommune skal danne en felles forståelse av politiske prinsipper og verdier som skal etableres som en del av barnehagens innhold og virksomhet.

Nasjonalt ønsker politikerne at norske barnehager skal ha god kvalitet og på bakgrunn av dette utarbeides det nasjonale strategier for å kvalitetssikre innholdet i barnehagene. Likevel er det grunn til å tro at mange implementeringsprosesser bygger barnehagene ned kvalitetsmessig på grunn av manglende ressurser til å ivareta alle prosessene som foregår i utviklingen av barnehagesektoren. Dette handler kanskje om a) ulike virkelighetsoppfatninger om hva barnehagen er, og bør være, b) overdrevne sentrale og lokale politiske forventninger til barnehagens utviklingsarbeid gitt de ressurser barnehagene kan stille til disposisjon, c) forklaringene på dilemmaene a) og b) kan være at koblingene mellom det politiske og utøvende praksisnære nivå er for lite tilstede, og d) ledelses- og endringskompetanse. Ulike virkelighetsoppfatninger, for høye forventninger fra politisk side, flere administrative oppgaver og lite praksisnær ledelse kan føre til større avstand mellom leder i barnehagen og kommunal administrativ barnehageledelse og eier av barnehagen (politikere), og mellom leder i barnehagen og de ansatte i barnehagen. Stor avstand til ledelsen mellom ulike hierarkiske nivå og mangel på ledelses- og endringskompetanse kan være til hinder for vekst og utvikling.

1.1 Implementering som forskningstema

I barnehagesektoren er implementering som forskningstema relativt nytt, men har fått stadig større oppmerksomhet i pedagogiske sammenhenger de siste fem årene. Mye av forskningen

som er gjort i forhold til implementering av ulike program og strategier i barnehagesektoren er fra ledernivå i barnehagen til ansatte. Ett eksempel på dette er avhandlingen om prosjektet *Være sammen* (Omdal, 2013). Det er også skrevet noen masteroppgaver om leders rolle i barnehagen i implementeringen av rammeplan for barnehagen og ulik kompetanseutvikling, for eksempel *Barnehagebasert kompetanseutvikling - En kvalitativ studie av hvordan leder involverer personalet i prosessen med valg av satsingsområder* (Bakke og Enoksen, 2018).

Jeg finner mindre forskning på området implementering og forholdet mellom kommunal administrativ barnehageledelse og leder i barnehage. Dette forholdet kommer noe til uttrykk i *Når loven møder børns institutioner* (Olesen, 2007) og *Alle teller mer. En evaluering av hvordan Rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver blir innført, brukt og erfart* (Østrem et al., 2009). Det pågår nå en evaluering av implementering av rammeplan for barnehagen, et evalueringsprogram (2018-2023) som gjennomføres av forskningsinstituttet Norwegian Research Centre (NORCE) for Utdanningsdirektoratet. Fokuset i denne evalueringen er hvordan aktører på ulike nivå fortolker målsetningene med den reviderte rammeplanen og hvordan de arbeider for å implementere denne. Evalueringen skal bidra til å gi et forskningsbasert beslutningsgrunnlag for videre politikktutforming i barnehagesektoren.

Derimot er det gjort mye forskning av implementeringsprosesser mellom skoleeier og ledelsen i skolen, og andre implementeringsprosesser i skolen. Blant annet *Reformideer i norsk skole* (Røvik, 2015) viser til flere forskninger av implementering på ulike nivå i norsk skole. Mye av forskningen som er gjort i skolen og teoretisk litteratur som er skrevet på bakgrunn av dette kan overføres til og sammenlignes i barnehagesektoren.

1.2 Begrunnelse for studien og problemstilling

På bakgrunn av lite forskning på forholdet mellom kommunal administrativ barnehageledelse og leder i barnehagen i en implementeringsprosess er det interessant å se på prosessen fra politisk idé til praksis i barnehagen og hvem som innehar hvilke roller når for eksempel en lokalpolitisk plan skal implementeres i barnehagen. I denne studien vil en norsk kommunes plan for kultur, utdanning og oppvekst, heretter kalt KUO-planen, og eventuelle lokale og sentrale strategiplaner eller føringer som bakgrunn for KUO-planen, være gjenstand for analyse. Jeg vil gjennomføre en analyse av implementeringsprosessen av KUO-planen med utgangspunkt i erfaringer på politisk nivå, på kommunalt nivå ved kommunal administrativ barnehageledelse og på enhetsnivå ved barnehageleder. Hovedfokus av analysen vil være på

kommunal administrativ barnehageledelse og barnehageleder, da det er disse to ledelsesnivåene denne studien primært handler om.

KUO-planen er delt inn i tre plannivåer, som sammen skal sikre at det er sammenheng mellom strategi og operativ handling. Plannivå I er en strategisk plan med tre hovedmål som er felles for alle sektorene som KUO-planen gjelder for og er utarbeidet av en politisk plangruppe, heretter kalt ad hoc gruppe, som består av folkevalgt politisk representanter og tillitsvalgte for organisasjonsmedlemmene på KUO-området. Kommunal administrativ barnehageleder fungerte som sekretær i ad hoc gruppa og var bindeledd mellom denne gruppa og en referansegruppe bestående av representanter fra de ulike sektorene KUO-planen gjelder for. Plannivå II er en handlingsplan med to satsingsområder til hvert hovedmål som er felles for hver sektor og er utarbeidet av representanter fra hver enhet i de ulike sektorene. Plannivå III er tiltaksplaner som tilhører den enkelte enhet og er utarbeidet av enhetens arbeidstakerne.

Jeg vil i analysedelen av denne studien rette fokus mot overføringsprosesser mellom ulike nivå i studiens kommune og informantenes erfaringer i slike prosesser trekkes fram. Jeg kommer også litt innom ett av hovedmålene, hovedmål 2 styrket kompetanse, satsingene kunnskapsløft for de ansatte og mer praksisnær ledelse og hvordan tiltaksplanene skal fungere som enhetenes styrings- og rapporteringsverktøy i arbeidet mot sektorens periodemål. Satsingene under hovedmål 2 gjelder alle ledernivåer i hele sektoren, som kommunal ledelse, enhetsledere, fagledere og pedagoger og er noe relevant for min problemstilling på grunn av fokuset på en operativ og handlingsrettet utøvelse av lederskapet. En nærmere beskrivelse av KUO-planen vil komme i kapittel 4 *Empiri og Analyse*.

Problemstillingen i min studie er som følger:

Fra politisk idé til praksis i barnehagen – hva skjer når idéene overføres mellom nivåene i kommunen, og hvilken betydning har disse overføringsprosessene for idéenes gjennomslagskraft i barnehagens virkelighet og praksis?

Denne studien er interessant fordi den også kan belyse om organiseringen av en kommune har noe å si for implementeringsprosesser.

Problemstillingen belyser imidlertid tre sentrale aspekter ved implementering – ledelse, styring og implementeringsprosess. Dette er tre komplekse fenomener og jeg vil derfor skille

fenomenene fra hverandre i min teoretiske tilnærming av studien for å bedre synliggjøre sammenhengen mellom dem.

2 Teoretisk tilnærming

2.1 Styring og ledelse

Det kan være vanskelig å avgrense hva som er styring og hva som er ledelse. Ladegård og Vabo (2010, s. 10) mener at det viktige prinsipielle skillet mellom styring og ledelse er at ledelse er personorientert, mens styring er systemorientert på samme måte som administrasjon. I praksis vil det være innslag av begge deler og det kan som tidligere nevnt være utfordrende å avgrense begrepene fordi de forholder seg aktivt til hverandre. Dette definerer Ladegård og Vabo (2010, s. 17) som lederskap og kan forstås som et samlebegrep for bruk av virkemidler for koordinering av en organisasjon. Styring kan her beskrive det vi tradisjonelt kaller administrasjon og forvaltning og foregår på samfunnsnivå, mens ledelse beskriver det relasjonelle hvor leder er i direkte kontakt med sine medarbeidere og foregår på organisasjonsnivå.

Styring og ledelse handler om hvordan vi koordinerer organisert virksomhet for å oppnå et mer eller mindre klart definert mål. Ladegård og Vabo (2010, s. 16) definerer i dette perspektivet styring og ledelse som to ulike sett av virkemidler for å løse koordineringsutfordringer i og i tilknytning til organisasjoner. Styring og ledelse er to interessante fenomen å se på i sammenheng med implementerings-, oversettelses- og endringsprosesser i en kommune blant annet fordi styring og ledelse representerer to ulike virkemidler som leder må velge mellom for koordinere praksis. Samtidig er det vanskelig å se disse to fenomenene hver for seg da begge forutsetter hverandre.

For eksempel er barnehagen en offentlig organisasjon som har et samfunnsmandat vedtatt av sentrale og lokale myndigheter, og inngår i et offentlig styringssystem som ledes og styres gjennom utdanningspolitikken. Ledere i barnehagene er derfor målbærere for endring og utvikling gjennom utøvelse av både ledelse og styring i sin organisasjon.

For å gjennomføre en planlagt endring definerer Jacobsen (2012, s. 152-153) to forhold som må være tilfredsstillende: 1) valg av riktig endringsstrategi, at endringsprosessen er lagt opp slik at den er tilpasset den typen endring det er intensjon om å gjennomføre, og 2) riktig ledelse av endringen, at ledelsesformen som utøves passer til endringsprosessen og konteksten.

Styring og ledelse handler om å påvirke og oversette, og en organisasjon består av både formelle elementer som mål, strategi og struktur, og uformelle elementer knyttet til

organisasjonskultur. Dette vil få betydning for om en velger styring eller ledelse som virkemiddel i et endringsarbeid på ulike nivå i en organisasjon.

2.1.1 Styring

Styring kjennetegnes av systemorientert påvirkning for å få medarbeiderne til å følge regler, og utøvelse av forvaltningsskikk står sentralt. Det at styring foregår på samfunnsnivå gjør at en forsøker å påvirke atferden gjennom formell struktur.

Styring kan defineres som et *«lederskaps forsøk på å fatte kollektive beslutninger og påvirke atferd gjennom et sett eller system av formaliserte styringsinstrumenter»* (Christensen m.fl. (2009), referert i Ladegård og Vabo, 2010, s.177). Dette beskriver styring fra stat til kommune og videre til for eksempel barnehage som institusjon med brukere ved at myndighetene desentraliserer samtidig som de fører tilsyn for å ha kontroll. For barnehagen handler dette om påvirkning gjennom formelle strukturer, prosedyrer og rutiner.

2.1.1.1 Instrumentelt og institusjonelt perspektiv

Børhaug, Helgøy, Homme, Lotsberg og Ludvigsen (2012) viser til to perspektiver på offentlig styring: instrumentelt perspektiv og institusjonelt perspektiv. Det instrumentelle perspektivet har to varianter; 1) den hierarkiske varianten som ser organisasjoner som harmoniske redskaper for offisielle og ledelsesdefinerte mål, og 2) forhandlingsvarianten hvor man ser organisasjonen som et redskap for å fremme interessene og verdiene til de sterkeste aktørene og gruppene i organisasjonen. Det institusjonelle perspektivet har også to varianter; 1) et kulturelt perspektiv som har fokus på intern organisasjonskultur og 2) et perspektiv som fokuserer på institusjonaliserte omgivelser som handler om forestillingene, mytene og oppskriftene på god organisering som sirkulerer i omgivelsene.

Et hierarkisk instrumentelt perspektiv innebærer styring gjennom den formelle strukturen og har stor påvirkning på hvordan medarbeiderne handler. I et slikt perspektiv vil for eksempel barnehagen være et redskap for å løse oppgaver som til enhver tid blir ansett som viktige av myndighetene. Fokuset rettes mot målsettinger myndighetene har fastsatt og hvilke virkemidler de iverksetter for å bidra til at barnehagen arbeider mot de formelle målsettingene. Her skilles det mellom målstyring, resultatstyring og regelstyring.

Ved mål- og resultatstyring lar myndighetene organisasjonen selv utforme virkemidler som internt regelverk, fordeling av stillinger, arbeidsoppgaver og daglige rutiner. Regelstyring innebærer å utforme spesifiserte lover og regler på overordnet

myndighetsnivå, som de underordnede organisasjonene blir pålagt å fylle. (Børhaug et al. 2012, s.138).

Det instrumentelle perspektivet forutsetter at organisasjonsmedlemmene handler formålsrasjonelt og viljestyrt i sin utførelse av arbeidsoppgavene, det vil si vilje til å oppnå organisasjonens offisielle mål. For eksempel kan barnehagen ses på som et instrument for å gi barn en trygg oppvekst som er barnehagens offisielle mål.

I forhandlingsvarianten av det instrumentelle perspektivet er en opptatt av at atferden bygger på organisasjonsmedlemmenes egeninteresse i å realisere målene. Organisasjonens offisielle mål vil da oppnås ved at tilgjengelige alternativer og virkemidler bevisst velges ut fra hvilke konsekvenser de har i forhold til målene. I dette perspektivet er det underforstått at selve organisasjonsstrukturen er utformet nettopp med henblikk på mål-middel-vurdering. Dermed vil utforming av organisasjonsstrukturen være et styringsredskap fordi det antas organisasjonsstrukturen virker bestemmende på organisasjonsmedlemmenes handlemåte når de utfører arbeidsoppgavene.

Institusjonelt perspektiv handler om hvordan atferd i organisasjonen kan styres og dermed hvordan myndighetene kan prege aktivitetene i for eksempel den enkelte barnehage.

I motsetning til det instrumentelle perspektivet hvor rasjonell veiing av handlingsalternativer er basert på mål, egeninteresse eller konsekvenser av handlinger, er den institusjonelle handlingslogikken bygd rundt prinsippet om «passende» atferd. (Børhaug et al. 2012, s. 139).

Her rettes ikke handlingene mot fremtidige konsekvenser, men samsvarer med de erfaringsbaserte reglene som har vist seg å fungere tidligere, gjerne i sammenlignbare situasjoner. Fordi det over tid etableres standardiserte handlingsmønstre av uformelle verdier og normer som svar på komplekse handlingsstimuli kan derfor handlingene samsvare med de erfaringsbaserte reglene i sammenlignbare situasjoner.

Det institusjonelle perspektivet som vektlegger organisasjonskulturen forholder seg til og viderefører verdiladede oppgaveforståelser og målsettinger, arbeidsmåter og strategier. Organisasjonsmedlemmene handler ofte intuitivt i tråd med organisasjonskulturen og nye medarbeidere sosialiseres på ulike måter inn i den samme kulturen. Mange organisasjoner preges av sterke overbevisninger og forpliktelser for noen verdier og prinsipper. For eksempel kan en barnehage betraktes som berettiget fordi den ivaretar disse verdiene. I det institusjonelle perspektivet blir endringer sett på som utfordrende fordi organisasjonskulturen

står sterkt mot endringer. Barnehagen vil for eksempel fortolke politiske vedtak på bestemte måter, og vedtakene vil i varierende grad passe inn med de etablerte handlingsmønstrene og preges av det.

Institusjonaliserte omgivelser, som er den andre varianten av det institusjonelle perspektivet, legger en utstrakt vekt på hvordan organisasjoner eksisterer i omgivelser og hvordan de forholder seg og påvirkes av andre organisasjoner. I dette perspektivet dannes oppskrifter for legitime strukturer, prosedyrer og rutiner som har en forbilledlig status og kalles rasjonaliserte myter. Det er også en skapt overbevisning om at oppskriften er et effektivt instrument selv om den nødvendigvis ikke virker.

2.1.1.2 Leders styringsrett

Leder i barnehagen som arbeidsgiver har en styringsrett, det vil si et mandat og en fullmakt til å organisere, lede, kontrollere og fordele arbeidet, men styringsretten er ikke uten grenser. Grensene avhenger av arbeidsforholdets øvrige rettslige rammer. Det vil si at de forpliktelser arbeidsgiver har i henhold til lovgivning, tariffavtaler og individuelle arbeidsavtaler ikke kan stride imot de avgjørelser som fattes i kraft av styringsretten og må utøves i samsvar med ulovfestede saklighetsprinsipper. Bestemmelsesretten hjemler et alminnelige saklighets- og likebehandlingskrav, samt Arbeidsmiljølovens krav om at arbeidstakerens verdighet og integritet skal ivaretas.

Lover, forskrifter, tariff- og arbeidsavtaler kan ses som hierarkisk styring og legger rammer for hva arbeidsgiver kan kreve av arbeidstaker. Dette innebærer at barnehageleder som arbeidsgiver skal forvalte de menneskelige ressursene til beste for organisasjonen, men i samarbeid med verneombud og tillitsvalgte. I tillegg til de tydelige signalene som fremkommer av hierarkisk styring har arbeidsgiver også en omsorgsplikt som innebærer å organisere arbeidet til det beste for arbeidstakere. Det handler om å legge til rette slik at arbeidstakere er i stand til å utføre oppgavene de er tilsatt til å gjøre, skape forutsigbarhet og et godt arbeidsmiljø, både fysisk og psykisk.

2.1.2 Ledelse

Ledelse forbindes ofte med den relasjonelle delen av lederfunksjonen hvor leder er i direkte sosial kontakt med sine medarbeidere. Påvirkningen foregår på organisasjonsnivå, er personorientert, direkte og gjerne dialogbasert, og handler om å skape og bære verdier.

Eilifsen og Dysvik (2014, s. 98) definerer ledelse som en atferd et menneske utviser i den hensikt å påvirke andre menneskers tenkning, holdninger og atferd for å få dem til å arbeide mot bestemte mål ved å motivere dem til å yte mer og få dem til å trives i arbeidet. Ledelse handler om at leder bruker seg selv ved å fremstå som rollemodell for å øve innflytelse i relasjoner til sine medarbeidere for å gjennomføre arbeidsoppgaver, for å lage regler for beslutninger eller for å gjennomføre for eksempel strukturendringer.

2.1.2.1 Autoritet og skjønn

Sentralt i ledelsesbegrepet ligger autoritet og skjønn. For at medarbeidere skal akseptere og la seg påvirke må en leder ha autoritet. Autoritet er ofte knyttet til lederen som person og til personlige kvalifikasjoner, men deler av autoriteten kan være som følge av lederens formelle posisjon. Den atferden leder utøver rettes mot andre deler av organisasjonen, for eksempel oppover i hierarkiet via rådmannen eller barnehageeier, eller på tvers i organisasjonen mot andre ledere og medarbeidere.

Skjønn er bruk av faglig- og erfarings basert kunnskap i situasjoner hvor det hersker tvil om grunnlaget for å fatte beslutninger. Skjønnsutøvelse er sentralt i praktisk yrkesutøvelse og kan betraktes juridisk, noe som omfatter forvaltninger, eller faglig, for eksempel det barnehagen forstår med pedagogisk ledelse. Bruk av skjønn handler om at ledere skal opptre konsistent overfor medarbeidere og begrunne beslutninger i for eksempel regler og lover, men på en annen side skal ledere se den enkeltes personlige kvalifikasjoner eller se etter bestemt type kompetanse når det skal fattes beslutninger til det beste for organisasjonen.

I følge Ladegård og Vabo (2010, s. 111) er det et klart fokus på ledelse og ledelsens oppgaver og ansvar vektlegges. Samtidig er det vidt akseptert at en leder både kan respondere i forhold til hva loven sier og i forhold til ens egen samvittighet.

Det skilles mellom to typer lederatferd; 1) atferd rettet mot medarbeidere og 2) atferd for å skape strukturer. Atferd rettet mot medarbeidere innebærer å støtte, motivere og sørge for deres velferd. For leder handler dette om å vise hensyn og omsorg for egne medarbeidere. Atferd for å skape strukturer innebærer at leder må definere egne og medarbeidernes rolle, utvikle mål og kommunikasjonsformer i organisasjonen. Dette handler om grenseregulering av egne medarbeidere og mot andre deler av organisasjonen.

«Ledelse kan utøves direkte som en relasjon gjennom sosial innflytelse, og mer indirekte gjennom å skape strukturer, verdier og ideologi» (Ladegård og Vabo, 2010, s. 19). Dette kan

forstås på to forskjellige måter; 1) ledelse med relasjoner: lederens direkte sosiale kontakt med medarbeideren gjennom motivasjon, koordinering og konfliktløsning, eller 2) ledelse som tilrettelegging i form av å fastsette mål, verdier, rammer og regler. Ofte defineres dette som administrasjon og innebærer også å ivareta kontroll av utført arbeid.

2.1.3 Styring og ledelse – oppsummering

Kort oppsummert kan styring og ledelse ses på som to ulike virkemidler og idealmodeller for å påvirke og koordinere atferd for å nå en organisasjons mål eller for å løse bestemte problemer. Ledelse fremstilles gjerne som personorientert, mens styring er en mer systemorientert påvirkning gjennom formell struktur.

Styring ved hjelp av systemer gir stabilitet og målet er at påvirkningen gjøres uavhengig av person og forutsigbar over tid. I utøvelse av ledelse skjer påvirkning i en relasjon der autoritet og personlig skjønn er utgangspunkt. Her betinger relasjonen hvilke konsekvenser påvirkningen får, men samtidig er ikke ledelse avgrenset til relasjonen mellom den enkelte leder og medarbeideren. «Ledelse utøves også indirekte gjennom verdier og ideologi, som igjen kan danne grunnlag for å utfylle både organisatoriske mål og styringssystemer» (Ladegård og Vabo. 2010, s. 35).

Selv om styring og ledelse kan defineres hver for seg, er det som sagt innledningsvis i kapittel 2.1, at styring og ledelse ofte overlapper hverandre og at grensene er utydelige.

Lederfunksjonen innebærer å ivareta en rekke administrative oppgaver som er en nødvendig forutsetning for å ivareta relasjonelle oppgaver.

Styring og ledelse finnes på flere nivåer, fra politisk ledelse på samfunnsnivå til et operativt eller utførende nivå i den enkelte organisasjon. Det forventes ofte at ledere heller er målbærere for endring og utvikling, enn for standardisering og stabilitet.

Det er viktig å se på indre forhold som styring og ledelse i endring og utvikling, fordi måten ulike aktører oversetter reformideer på ulike nivåer i en endringsprosess vil være avgjørende for om man lykkes med å implementere dem i organisasjonen. De fleste endringsprosesser varierer med hensyn til forankring, motstand og oppslutning, noe som fører med seg et behov for å benytte flere koordinerings- eller endringsstrategier. Strategi kan derfor forklares med to elementer: 1) *mål* eller en oppgave som skal gjøres, og 2) hvilke *metoder* som skal iverksettes for å komme dit.

2.2 Implementeringsprosesser

Implementeringsprosesser inngår som en del i endringsprosesser og er et komplekst fenomen som kan analyseres fra flere perspektiv og teorier. Jeg skal i dette kapittelet komme nærmere inn på Røvik (2015) sin teoretiske tilnærming til implementeringsprosesser og Roland (2015) som blant annet viser til Fullan (2007) og Blase e. al. (2012) (begge referert i Roland og Westergård, 2015) i sin teoretiske tilnærming til implementeringsprosesser, men først vil jeg si litt om endringsprosesser.

2.2.1 Endringsprosesser

«Endring er en empirisk observasjon av forskjeller i form, kvalitet eller tilstand over tid i en organisasjon» (Jacobsen, 2012, s. 23).

Det er to viktige elementer som inngår i endringsprosesser. Det ene er *tid* i forhold til hvor lang tid en planlagt endring tar. Det andre er at all endring må knyttes til et *objekt*, et *fenomen* eller en *ønsket tilstand*. Endringsprosessens utforming, det vil si endringsstrategien, vil være avgjørende for hvordan for eksempel barnehagen vil fungere i den ønskede situasjonen. Dette forutsetter at det finnes ulike tilnærminger for å oppnå endringer i en organisasjon, og flere måter å lede endringsprosesser på.

Jacobsen (2012) definerer to forhold som må være tilfredsstillende for å gjennomføre en planlagt endring: 1) endringsstrategi - at det velges riktig endringsstrategi og at endringsprosessen er lagt opp slik at den er tilpasset den typen endring det er intensjon om å gjennomføre, og 2) ledelsesform – at ledelsesformen som utøves passer til endringsprosessen og konteksten, og at endringen ledes på riktig måte.

Roland (Roland og Westgård, 2015) viser til en endringsprosess med tre hovedfaser; initiering, implementering og videreføring som inngår i en spiralprosess hvor de utvikles sirkulært etter hvert som arbeidet går framover. Jeg skal ikke gå så dypt inn i fasene initiering og videreføring, men kort fortalt handler initieringsfasen om å forberede og lede opp til beslutningen om å sette i gang et endringsarbeid, og videreføringsfasen handler om at det innholdet som etter hvert har blitt en del av en praksis holdes aktivt og videreutvikles i organisasjonen. Begge disse fasene må sees i sammenheng med implementeringsfasen.

2.2.2 Implementeringsfasens faktorer og drivere

Implementeringsfasen er ifølge Roland (Roland og Westgård, 2015) i stor grad preget av kompleksitet. Omsettingsarbeidet fra visjoner, ideer og teorier til den daglige praksisutøvelsen medvirker til denne kompleksiteten, og kompleksitet er en av de fire faktorene som Fullan (2007) (referert i Roland og Westgård, 2015) beskriver i sin teori knyttet til implementeringsprosessen. De tre andre faktorene som beskrives er; behov, klarhet og kvalitet/anvendelighet. Disse faktorene vil påvirke implementeringsprosessen kausalt, og implementeringsprosessen blir sterkere jo flere av faktorene som støtter arbeidet samtidig. Faktorene må sees som et system av variabler i et samspill med en kompleks dynamikk og kan samtidig også sees som en instrumentell tilnærming på forståelsen av implementeringsprosesser.

Dersom en endring kan knyttes til et *behov* i organisasjonen, vil den skape sterkere motivasjon og lojalitet, og samtidig virke meningsfull for organisasjonsmedlemmene. Er målene presise og organisasjonsmedlemmene forstår sin egen deltakelse i implementeringsprosessen, vil dette skape en *klarhet*. En uklarhet om målet med intervensjonen og forståelsen av arbeidet, vil påvirke implementeringsprosessen negativt. Denne klarheten henger sammen med *kompleksitet* og sier noe om omfanget og vanskelighetsgraden i en endring. *Kvalitet/anvendelighet* gir et inntrykk av forholdet mellom det som er planlagt og det som faktisk er gjennomført i organisasjonen. Dersom avviket er stort, vil implementeringskvaliteten bli lav og motsatt vil implementeringskvaliteten bli høy når avviket er lite. For å oppnå god effekt av endringsarbeidet er det en forutsetning å oppnå god implementeringskvalitet.

Endringsprosesser handler om hva som skal gjøres, mens implementeringsfasen handler om hvordan endringer skal gjennomføres. En organisasjon må håndtere begge disse nivåene samtidig for å oppnå effekt i endringsarbeid. Implementeringsfasen og hvordan endringer skal gjennomføres er ofte underkommunisert. Blase et al. (2012) (referert i Roland og Westgård, 2015) beskriver tre kjernekomponenter i implementeringsprosessen som implementeringsdrivere; Kompetanse, ledelse og organisasjon. Disse komponentene beskriver prosesser som er nødvendige for å implementere endringer i en organisasjon, for å oppnå endring og de bidrar til at endringen blir bærekraftig over tid.



Modell 1: Implementeringsdrivere. Blase et al. (2012) (referert i Roland og Westgård, 2015, s. 32).

Implementeringsdriveren *kompetanse* består av tre mekanismer som hjelper til å utvikle, forbedre og opprettholde evnen og troen på å implementerer intervensjoner med lojalitet, slik at positiv effekt oppnås: 1) *utvalgelse*, som handler om hvem som skal gjennomføre intervensjonen, 2) *trening*, som handler om å gjennomføre aktiviteter som hjelper personalet å tilegne seg kunnskaper og ferdigheter i intervensjonens kjernekomponenter, og 3) *veiledning*, som går ut på å observere, gi støtte og feedback i implementeringsprosessen.

Den andre implementeringsdriveren *ledelse* består av ledelsesstrategier som gir grunnlag for å handle hensiktsmessig når det gjelder utfordringer knyttet til *beslutninger* (teknisk støtte), som kjennetegnes ved høy grad av enighet og sikkerhet når det gjelder de utfordringer som skal løses, og *tilpasning*, som kjennetegnes ved mindre grad av enighet og sikkerhet med tanke på å løse problemer. Fordi de ulike stadiene i en implementeringsprosess har forskjellige utfordringer er det derfor viktig å utøve dynamisk ledelse.

Den siste implementeringsdriveren *organisasjon* består av to faktorer som skaper og opprettholder strukturer i organisasjonen som støtter og fremmer evnen til å gjennomføre endringer: 1) *beslutnings- og/eller støttesystem*, som kan være målrettet mot selve endringsprosessen (lojalitet, brukerdata) eller effekten av selve endringen, og er til hjelp for å finne ut om kjernekomponentene i endringen er blitt implementert eller hvordan selve implementeringsstrategien går, og 2) *administrativt tilsyn* som vil si at ledelsen i for eksempel barnehagen og eier som for eksempel kommunalsjef/politikere oppmuntrer, støtter og legger til rette for å skape kulturer og systemer som fremmer læring og utvikling.

Dette vil si at endringer i systemer foregår på mange nivåer både i og utenfor en organisasjon, og handler om å påvirke de ytre systemene som for eksempel betjener politikk, lover og reguleringer, tilskuddordninger og ressurser.

Når implementeringsdriverne er godt integrert og har fokus mot endringen i personalet og kulturen i organisasjonen, kan de danne grunnlaget for en god effekt i implementeringsprosessen. Samtidig gir driverne en forståelse for samspillet mellom faktorene i dette komplekse systemet, og hvor mange av faktorene som må være til stede for å kunne skape endringer.

2.2.3 Translasjons- eller oversettelsesprosesser

I oversettelser av praksis og reformideer, eller organisasjonskonsepter, kan ikke oversetterrollen avgrenses så entydig som i oversettelse av litteratur, hvor arbeidet gjerne utføres av én person. Det å drive med oversettelse i en organisasjon, som for eksempel en barnehage, har et aspekt ved flere kjente roller som assistenter, fagarbeidere, pedagogiske ledere, styrer, eksterne samarbeidspartnere, kommunalsjef, barnehageeier, fylkesmannen, utdanningsdirektoratet og internasjonale organisasjoner og forskere. Disse aspektene inngår i en oversettelseskjede hvor flere av aktørene setter sitt preg på sirkulerende ideer og oversettelsene foregår på flere arenaer og ulike steder. Her kan oversettere ha roller som grensekryssere og bærere av reformideer mellom ulike organisatoriske kontekster. Oversettelsene foregår delvis på arenaer knyttet til tilbudssiden som for eksempel Utdanningsdirektoratet, som er en sentral aktør her. Selv om reformideene ofte kommer derfra, er det sjelden direktoratets egne ideer, men heller sirkulerende ideer fra ulike inspirasjonskilder som direktoratet har oversatt og forsøkt tilpasset for eksempel barnehagesektoren.

Oversettelser foregår også på mottakssiden når reformideer skal føres inn og materialiseres i praksis i bestemte kontekster, altså kontekstualisering. Ved kontekstualisering forsøkes det å overføre og gjenskape gode praksiser fra for eksempel andre land og barnehager. Dette betyr at oversettelser ikke bare foregår når reformideer skal implementeres og kontekstualiseres, men også som dekontekstualisering når observerte gode resultater og den praksis de bygger på i bestemte kontekster, for eksempel en barnehage, skal forstås og beskrives så godt som mulig. Det vil si at den ønskede praksisen må oversettes til en så god idémessig representasjon som mulig, før den kan implementeres og forsøkes gjenskapt i egen organisasjon.

2.2.3.1 Oversettelsesmoduser

Røvik (2015) viser til klassisk translasjonsteori der man analytisk kan skille mellom fire regler for oversettelse, som hver representerer ulike grader av omforming av det man ønsker å oversette: kopiering, addering, fratrekking og omvandling/endring. Røvik grupperer de fire reglene under tre oversettelsesmoduser: det reproduserende modus, det modifierende modus og det radikale modus.

Oversettelsesmoduser	Det reproduserende modus	Det modifierende modus	Det radikale modus
Regler for oversettelse	Kopiering	Addering	Omvandling
		Fratrekking	

Tabell 1: Oversettelsesmodus og oversettelsesregler (Røvik, 2015, s. 358)

Forestillingen om at man kan identifisere en vellykket praksis i en organisasjon og overføre og gjenskape den i en annen, med omtrent de samme effektene, er sterk i den reproduserende oversettelsesmodusen. Det finnes mange tilfeller der overføring av ideer foregår som en slags kopiering, som for eksempel at pedagogiske ledere henter tips om pedagogiske opplegg hos andre, kopierer dem og tar dem i bruk på sin egen avdeling.

Addering eller fratrekking i den modifierende oversettelsesmodusen vil si at det legges til elementer som passer til konteksten eller at det trekkes fra og utelates de elementer som ikke passer. Ideen tilpasses egen kontekst og oversetteren er her ofte pragmatisk orientert. På den ene siden ønsker oversetteren å gjenskape en god praksis som er observert i en annen organisasjon og/eller være lojal mot overordnedes bestemte reformideer skal implementeres.

På den andre siden er oversetteren opptatt av at den nye ideen må tilpasses for å fungere i organisasjonen.

I den radikale oversettelsesmodusen handler det om en radikal eller grunnleggende omvandling eller endring av en idé eller praksis. Oversetteren er her opptatt av å innovere og tar seg frihet til å se på andres praksiser og overordnede forslag og formaninger om å implementere bestemte reformideer som inspirasjonskilder til å sette i gang lokale prosesser der det utvikles egne versjoner.

Røvik (2015) mener at det kan fastslås at reformideer blir oversatt når de forsøkes å bli overført og implementert og at graden av og oversettelsen varierer i spennet fra reproduksjon og kopiering, via modifiserte tilpasninger og til radikal endring.

2.2.3.2 Oversetterens translatørkompetanse

I implementeringsprosesser vil det videre være logisk å se på måten reformideene oversettes på og om det har direkte konsekvens for resultatet når reformideene forsøkes overført og implementert. Hvordan involverte aktører oversetter en reformidé eller praksis har betydning for om overføring og implementering lykkes eller mislykkes. Sammenlignet med litterære oversettere, finnes det også i implementeringsprosesser gode og dårlige oversettere. Her handler det i begge tilfeller om kunnskapsgrunnlaget til oversetteren om oversettingen blir god eller dårlig. I implementeringsprosesser viser Røvik (2015) til oversetterens translatørkompetanse. Oversettelsenes kvalitet vil variere med oversetterens kompetanse om presise begrepsverktøy, kontekstkunnskap og kunnskap om bruk av oversettelsesregler.

Oversettelser av reformideer og praksis er en samling aktiviteter som er preget av regler og mønster som oversettelsesmoduser og tilhørende oversettelsesregler. Oversettelsesmoduser og oversettelsesregler kan sees på som presise begrep og må være en viktig del av oversetterens kunnskapsgrunnlag. Et rikholdig sett av presise begreper om oversettelse som utfordrer en ureflektert vane, fører til økt bevissthet om de valgmuligheter som finnes for å oversette gjennom bruk av ulike oversettelsesregler. Presise begreper om oversettelse kan dermed også føre til bedre begrunnede oversettelsesgrep og til økt bevissthet om egen rolle som oversetter.

Oversettelse handler om å formidle mellom ulike kontekster. For eksempel utgjør Kunnskapsdepartementet og Utdanningsdirektoratet én viktig kontekst hvor reformideer utvikles, autoriseres og planlegges iverksatt. En annen viktig kontekst hvor reformideer mottas, bearbeides og planlegges materialisert er det barnehageeier og barnehagene som

utgjør. Det kan også være snakk om å overføre og gjenskape gode praksiser og resultater fra for eksempel én bestemt barnehagekontekst til en annen. En god oversetter må ha kunnskap om kontekster det oversettes mellom. Oversetteren må ha kunnskap om praksisen som inspirerer og kjenne til betingelsene for at praksisen fungerer som den gjør i den konteksten det oversettes fra, samtidig som oversetteren må ha oppfatninger om muligheter og begrensninger knyttet til gjenskapelsen av praksisen og resultatene i den konteksten den forsøkes overført til. Det er nødvendig at oversetteren har kunnskap om den konteksten det skal oversettes til, som for eksempel organisasjonskultur og organisasjonens reformhistorie. For at ny praksis kan tilpasses eksisterende praksis på best mulig måte er det viktig at oversetteren har oversikt over eksisterende praksiser i mottakende organisasjon som kan grense opp mot den praksis som tenkes implementert. En god oversetter kombinerer kunnskap om kontekstene det oversettes fra og til. Det vil da si at oversetteren er flerkontekstuell, en oversettelseskompetanse de færreste innehar. De fleste oversettere innehar god kompetanse om enten den ene eller den andre konteksten, og man kan i tilfeller der det mangler flerkontekstuelle enkeltpersoner kompensere med å sette sammen et oversetterlag av personer som til sammen innehar kunnskap om de kontekster det oversettes mellom.

I tillegg til å ha begrep om oversettelsesmoduser og oversettelsesregler innehar en god oversetter også kunnskap om under hvilke betingelser det er hensiktsmessig å bruke bestemte regler og å unngå andre. Oversetterens kunnskap om kontekstspesifikke betingelser må ta utgangspunkt i oversetterens egne og andres erfaringer, i tillegg til forskningsbaserte innsikter.

2.2.4 Implementeringsprosesser – en oppsummering

Kort fortalt handler endringsprosesser om *hva* som skal gjøres, mens implementeringsprosesser handler om *hvordan* endringer skal gjennomføres. Implementering er et komplekst fagfelt og krever stor grad av klarhet. Klarhet i forhold behov for endring, klarhet i forhold til implementeringsprosessen, og klarhet i forhold til videreføring av endringer. Denne klarheten kommer til uttrykk ut i fra den kompetansen en oversetter har. Derfor er oversettelseskompetansen, altså translatørkompetansen, en avgjørende faktor for at endringer skal lykkes. Denne kompetansen er viktig på alle ledernivåer i en organisasjon og på tvers av organisasjoner.

Leders kunnskap om forutsetningene for en endring og implementeringsprosesser fører til større sjanse for å lykkes med innføring av reformideer. Å innføre nye planer, strategier,

arbeidsmetoder m.m. krever både engasjement og involvering, og det er enklere å få det til hvis lederen engasjerer seg personlig. Lederen har derfor en nøkkelrolle i implementeringen og det er viktig at ledelsen har tydelige forventninger og involverer seg. I en endringsprosess engasjerer organisasjonsmedlemmer seg i større grad dersom ledelsen viser interesse og følger opp enkeltansatte, og legger til rette for utvikling av kollektive ferdigheter.

3 Metode

I dette kapittelet vil jeg presentere vitenskapsteoretisk tilnærming som ligger til grunn for studien og samtidig forsøke å gjøre rede for hvordan denne tilnærmingen kommer til uttrykk i studien. Videre forklarer jeg hvilken type forskningsmetode jeg har brukt og hvordan jeg har innhentet data. Jeg beskriver deretter hvordan jeg har rekruttert informanter før jeg til slutt gjør rede for analyse av datamateriale, forskningsetiske utfordringer og feilkilder. Jeg har i hovedsak benyttet meg av Thagaards (2018) og Nyengs (2012) teorier om forskningsmetoder og vitenskapsteori for å begrunne min studie.

3.1 Fenomenologi og hermeneutikk

Jeg opplever at denne studien preges både av fenomenologi og hermeneutikk. I fenomenologisk tilnærming er den subjektive opplevelsen utgangspunktet for å forsøke å oppnå en forståelse av den dypere meningen i enkeltpersoners erfaringer av et fenomen. Mine refleksjoner over egne erfaringer kan danne et utgangspunkt for forskningen. Samtidig må jeg som forsker være åpen for erfaringene til informantene. De felles erfaringene til informantene som jeg har funnet, danner da et grunnlag for at det kan utvikles en generell forståelse av fenomenet i studien (Thagaard, 2018, s. 36).

Hermeneutisk tilnærming handler om fortolkning. I følge Hjordemaal (Kleven, 2007, s. 191) foregår en fortolkning ved en vekselvirkning mellom *del* og *helhet*. Det vil si at vi forstår delene i en kontekst ut fra konteksten som helhet, men også helheten blir forståelig for oss på bakgrunn av vår forståelse av enkeltdelene. Denne vekselvirkningen er et sentralt prinsipp i den *hermeneutiske læren* om hvordan vi forstår en kontekst og kalles gjerne *den hermeneutiske sirkel*. Vi tolker omgivelsene i lys av vår egen forforståelse.

På bakgrunn av dette opplever jeg derfor at denne studien både er preget av fenomenologisk tilnærming og hermeneutisk tilnærming. Wilhelm Dilthey (1833-1911) understreker den betydningen våre erfaringer har for den kunnskapen vi tilegner oss (Kleven, 2007, s. 192).

3.2 Kvalitativ forskningsmetode

Problemstillingen i min studie krever utdypende spørsmål og svar. Spørsmålene er av fleksibel art og krever svar og forklaringer basert på informantenes egne erfaringer og meninger. Dette gir meg som forsker en bedre forståelse av helheten i konteksten informantene befinner seg i. På bakgrunn av dette har jeg valgt kvalitativ forskningsmetode

med dybdeintervju av et utvalg informanter. Ved å bruke denne typen forskningsmetode har jeg fått en nærhet til informantene, som kombinert med fleksibiliteten av å bruke intervju som metode for datainnsamling har gitt meg en mulighet til å fange opp verdifull informasjon som kan «ligge mellom linjene».

3.3 Intervju

Intervju kjennetegner kvalitativ forskningsmetode for datainnsamling, og er subjektive opplevelser som kan fortelle hvordan virkeligheten oppfattes og hvordan det er å være menneske i bestemte sammenhenger. I følge Nyeng (2012, s. 72) kan dette være et fenomenologisk grunnlag for bruk av kvalitativ forskningsmetode.

Intervju kan variere fra strukturert intervju, som kan betraktes å være en muntlig variant av et spørre skjema, til uformell samtaleform som er et mer ustrukturert intervju hvor forsker har klart for seg hva intervjuet skal handle om og hvordan det skal begynne. Resten av det ustrukturerte intervjuet blir mer eller mindre til underveis i samtalen.

Uansett hvilken intervjutype man velger, stilles det krav til forberedelser. Det kreves at intervjuer har gode fagkunnskaper om det intervjuet skal handle om og at forsker klarer å følge utviklingen i samtalen, at interessante momenter fanges opp underveis og at det stilles oppfølgingsspørsmål og tilleggsspørsmål rundt interessante tema under intervjuet. Det er viktig å tenke på at jo mindre strukturert intervjuet er, jo større er forskerens innflytelse på resultatet av intervjuet ut i fra hva forskeren vektlegger at informanten skal utdype.

Alle intervju ble gjennomført med lydopptak. Det ga meg mulighet til å frigjøre meg slik at fokus kunne rettes mot dialogen og relasjonen mellom informanten og meg. Samtidig ga det meg mulighet til å notere stikkord for oppfølgingsspørsmål. Jeg valgte å teste ut intervjuguiden på en person som ikke deltok som informant i studien. Dette ga meg mulighet til å justere intervjuguiden før jeg intervjuet utvalgte informanter.

Utvalgte informanter fikk mulighet til å få utlevert intervjuguiden på forhånd, som alle benyttet seg av. Det ga dem mulighet til å forberede seg slik at de kunne utdype svarene i større grad enn hvis de ikke var forberedt, noe som jeg mener var verdifullt for min studie. Samtidig kan dette påvirke informantene slik at den frie samtalen ikke blir så framtrødende, men jeg opplevde likevel intervjuene som gode og utfyllende, og det var mange muligheter til utdypende spørsmål.

3.4 Rekruttering og utvalgsprosedyrer

Utvalg i et kvalitativt forskningsprosjekt består som regel ikke av tilfeldig utvalgte informanter. Her oppsøkes ekspertise, man studerer mennesker eller grupper man vet har bestemte kjennetegn, eller man studerer det som er lett tilgjengelig. På denne måten bestemmes kvaliteten på utvalget av andre forhold enn tilfeldighet og representativitet.

I følge det vi kan kalle et kvalitativt verdensbilde, trenger man også å studere mennesker i deres relasjoner, fordi individer ifølge et slikt verdensbilde helt grunnleggende er formet av hvem de på ulike måter står i forhold til. Mennesker kan ikke skilles fra sin praktiske virkelighet og de sosiale utviklings- og endringsprosesser som der foregår. (Nyeng, 2012, s. 122)

Utvalget av informanter har i denne studien bestått av representanter fra de ulike hierarkiske nivåene i kommunen med tilknytning til KUO-planen: Folkevalgt politisk representant, heretter kalt politiker, kommunal administrativ barnehageledelse, heretter kalt kommunalsjef, og ledelse i den enkelte barnehage, heretter kalt styrer. På politisk nivå ønsket jeg å intervju to representanter – en fra hvert av de to største partiene i kommunen, får å få mulighet til å sammenligne eller skille politiske meninger angående KUO-planen og prosessen rundt utarbeidelsen og implementeringen av planen. Tilfeldighetene ville at den ene av de to politiske representantene hadde vært med i ad hoc- gruppa og utarbeidelsen av KUO-planen og den andre hadde ikke vært med. Dette tenkte jeg ville gi et godt bilde på forståelsen for bakgrunnen og hensikten til KUO-planen også på politisk nivå, men omstendighetene førte til at jeg bare fikk gjort intervju med den ene politiske representanten som hadde vært med i ad hoc-gruppa. På kommunal administrativ ledelsesnivå var det naturlig å intervju kommunalsjefen, som er den eneste lederen for lederne i barnehagene og er bindeleddet mellom enhetsnivå og politisk nivå. Kommunalsjefen har deltatt i ad hoc-gruppa som sekretær. Blant styrerne intervjuet jeg to representanter – en som hadde vært med i referansegruppa og en som ikke hadde vært med i denne gruppa. Det var et bevisst valg i fra begynnelsen å intervju styrere som har hatt to ulike roller i forhold til KUO-planen med tanke på forståelsen av KUO-planen og intensjonen med denne. Det vil si at jeg har gjort en strategisk utvelging basert på valg av personer som har egenskaper eller kvalifikasjoner som er strategiske i forhold til problemstillingen (Thagaard, 2018, s. 54).

3.5 Analyse av datamateriale

Jeg har forsket på et område som ikke jeg har funnet så mange studier på, men som jeg selv har mitt daglige arbeid i og har hatt et ønske å finne mer ut av.

Det kan ved første øyekast virke som om min analyse av empirien og datamaterialet er en dokumentanalyse og ikke et forskningsstudie med dybdeintervju. Forskjellen er at jeg introduserer informantenes vurderinger og deres forståelse for bakgrunnen av implementeringsprosessen til KUO-planen, som jeg mener har en viktig relevans for å forstå implementeringsprosessen. En analyse av relevante dokumenter har derfor vært viktig for å forankre studiet jeg har gjennomført.

I denne studien har jeg anvendt dokumenter som kilde i sammenheng med barnehagens historiske utvikling, kommuneorganisering og implementeringsprosessen av KUO-planen da dette har vært gjenstand for analyse til å forstå hva som skjer når politiske idéer overføres mellom nivåene i kommunen, og hvilken betydning overføringsprosessene har for idéenes gjennomslagskraft i barnehagens virkelighet og praksis?

Jeg har tatt utgangspunkt i fire av seks vanlige trinn i intervjuanalysen som Kvale og Brinkmann (2015) presenterer. I første trinn beskriver informantene sin opplevelse av fenomenet. På dette trinnet skjer det lite eller ingen fortolkning. I andre trinn oppdager informantene nye forhold og betydninger i det de gjør på bakgrunn av sine egne beskrivelser, en selvfortolkning av egne erfaringer. I tredje trinn gjør forskeren en fortetning og fortolkning av det informantene beskriver og sender det tilbake til informanten for å bekrefte eller avkrefte sin fortolkning i relasjon til informantens selvfortolkning. I fjerde trinn vil det transkriberte intervjuet være gjenstand for forskerens tolkninger. Her vil forskerens forståelse hentes fram og fenomenet vil presenteres ved hjelp av nye perspektiver.

3.6 Forskningsetiske utfordringer

I kvalitative forskningsstudier må forskeren ha en bevissthet om etiske retningslinjer, og det er en forventning om at forskeren utviser en etisk praksis i sine forskningsstudier. Dette er spesielt viktig i når forsker er i direkte kontakt med informantene. Nyeng (2012, s. 152) viser til to etiske saksområder. På den ene siden har vi forskningsinterne regler og normer hvor saklighet, åpenhet og redelighet gjelder internt i forskersamfunnet. Et brudd på slike normer er for eksempel tilfeller hvor forskere jukser for å produsere ønskede resultater. På den andre siden har vi forskningseksterne vurderinger. Her gjelder forskernes forhold til informantene i undersøkelser og vitenskapens rolle i samfunnet mer generelt. Normbrudd kan være at forskere bryter med sitt samfunnsoppdrag, eksempelvis ved å gjennomføre forskning basert på eller til å fremme for politiske eller økonomiske interesser eller forskning som er skadelig for enkelte grupper.

Thagaard (2018) vektlegger tre etiske prinsipper som definerer rettighetene til informantene og forskerens ansvar overfor informantene: informert samtykke, konfidensialitet og konsekvenser av deltakelse i forskningsstudie. Informert samtykke henger sammen med behandling av personopplysninger og handler om respekten for informantens råderett over eget liv, og at den enkelte har kontroll med opplysninger om seg selv som deles med andre. Fritt samtykke betyr at det er avgitt uten ytre press, og at det er et informert samtykke betyr at informantene orienteres om hva deltakelsen i studien innebærer. Konfidensialitet innebærer både at informantene anonymiseres i presentasjonen av resultatene og at opplysninger om identifiserbare enkeltpersoner lagres på en forsvarlig måte. Dette bidrar til at informantene kan kontrollere om sensitiv informasjon om dem selv skal gjøres tilgjengelig for andre. Til sist er forskeren etisk ansvarlig å beskytte integriteten til informantene ved å se til å unngå at studien medfører negative konsekvenser for dem.

I min forberedelse til denne studien sjekket jeg ut om opplysninger ville utløse behov for å søke om godkjenning av prosjektet hos Norsk Samfunnsvitenskapelige Datatjeneste (NSD). Ut i fra denne sjekken var det ikke behov for å søke om godkjenning. Jeg skulle ikke behandle personopplysninger utover navn i samtykke. Alle informantene fikk et informasjonsbrev om studien og samtykkeskjema som de signerte før gjennomføring av intervju med mulighet for at de når som helst kunne trekke sitt samtykke. Alle informantene er kodet i intervjuene og alle sitater er transkribert til bokmål for best mulig anonymisering av informantene, og innsamlet informasjon slettes og makuleres etter endt studie. Det er bare jeg som har behandlet opplysningene.

3.7 Kvalitetssikring av datamateriale

For at studien skal gi inntrykk av at forskningen er utført på en pålitelig og tillitvekkende måte, snakker vi om validitet og reliabilitet. I utgangspunktet er dette begreper som knyttes til kvantitativ forskning. Kvalitativ forskning har et noe ambivalent forhold til validitet fordi det i så stor grad er formet av det kvantitative og positivistiske forskningsparadigmet. Likevel er redegjørelsen for fremgangsmåter og metodisk refleksjon et viktig grunnlag for reliabilitet, og begrunnelser for tolkninger er et viktig grunnlag for validitet.

Reliabilitet kan sies å være et kunnskapskriterium med bredere nedslagsfelt (Nyeng, 2012, s. 114). Forskeren kan argumentere for reliabilitet ved å redegjøre for utviklingen av data i løpet av studien. Dette innebærer at jeg som forsker må reflektere over konteksten for utvikling av

data og hvordan relasjonen til informantene har betydning for utvikling av data. (Thagaard, 2018, s. 188)

I følge Seale (2007:283-284) (referert i Thagaard, 2018, s. 188) kan forskningens gjennomsiktighet styrkes når forskeren redegjør for hva som er «primærdata», det vil si data som er atskilt fra forskerens fortolkninger. Dette handler om å gjøre rede for hva som er referat fra intervjusamtaler og/eller notater fra observerte hendelser, og hva som er forskerens vurderinger og kommentarer.

Validitet handler om tolkning av data i forhold til resultater og hvilken gyldighet de tolkninger forskeren ha kommet fram til. Begrepet validitet kan presiseres ved å stille spørsmål om de tolkningene jeg som forsker har kommet fram til er gyldige i forhold til den virkeligheten jeg har studert. Ved vurdering av validitet skal det i prinsippet finnes dokumentasjon for enhver tolkning av dataene (Thagaard, 2018, s. 189)

Denne studien er gjennomført i en kontekst hvor jeg som forsker har tilknytning til miljøet. Det betyr at mine erfaringer gir grunnlag for gjenkjennelse og blir utgangspunktet for den forståelsen jeg har kommet fram til. Ved at jeg i metodekapittelet presenterer mitt ståsted kan leseren vurdere mine tolkninger på bakgrunn av mitt utgangspunkt. På denne måten kan vurderinger av validitet knyttes til de mulighetene leseren har for å ta stilling til hvilken betydning mitt ståsted har for tolkningen av resultatene.

Validiteten kan også styrkes når tolkninger fra ulike studier bekrefter hverandre. Denne studien henviser til lignende studier gjort i skolesektoren som kan være sammenlignbar med denne studien.

3.8 Feilkilder

Feilkilder finnes i all forskning og kan påvirke resultatene i ulik grad. Underveis i denne studien har jeg kommet over mye relevant teori, men jeg har vært nødt til å foreta et utvalg. Jeg har trukket fram den teorien som jeg mener best utfyller empirien i denne studien. Resultatet påvirkes videre om jeg som forsker klarer å tolke teorien i sammenheng med empirien.

Jeg har utarbeidet en teoretisk plattform med utgangspunkt i studiens egenart. Dette innebærer at jeg kanskje har jobbet noe deduktivt og har gitt meg mulighet til å si noe om teoriens relevans, hva de ulike teoriene forklarer og ikke forklarer, og teoriens styrker og svakheter.

Jeg har funnet teori samtidig som jeg har gjennomført intervjuene. Dette kan føre til at jeg muligens er noe farget i forhold det jeg ser etter i intervjuene og ikke er så åpen i forhold til hvilken teori som kan anvendes. Hadde jeg valgt å gjennomføre intervjuene og transkribert disse før søken etter teori, ville kanskje teorigrunnlaget hatt en annen fokus eller vinkling, og studien hadde da vært mer styrt av informantenes fokus og kanskje gitt et annet resultat.

I og med at jeg har forsket i egen kulturkrets vil mine egne erfaringer gi et grunnlag for å oppnå forståelse for informantenes situasjon og jeg deler mange av de samme erfaringene som informantene. Dette kan føre til at jeg ikke stiller spørsmål ved forhold som synes selvsagt for meg (Thagaard, 2018, s. 80).

Implementeringen av KUO-planen er for tiden en pågående prosess som jeg er en aktiv del av. Jeg gjør mine egne erfaringer og danner mine egne meninger og har en egen opplevelse av denne prosessen noe som kan påvirke de utdypende spørsmålene mine til informantene i intervjuene, hvordan jeg tolker svarene fra informantene, tolkningen av teorien og empirien. Dette kan påvirke resultatet i stor grad mot det jeg *ønsker* å finne, fordi jeg i begynnelsen av denne prosessen satt med en påstand eller en hypotese som etter hvert ble til den problemstillingen jeg kom fram til.

Jeg har gjort søk i litterære databaser, blant annet Idunn, Munin og Google Scholar, men jeg har ikke funnet annen konkret forskning eller teori i forhold til temaet fra politisk idé til praksis i barnehagesektoren. Det finnes i større grad forskning og teori om styring, ledelse og implementeringsprosesser mellom ulike nivå i skolesektoren og andre sektorer som kan ha en overføringsverdi til barnehagesektoren og jeg har derfor valgt å bruke noe teori knyttet til forskning i skolen. Samtidig er det kulturelle organisatoriske forskjeller mellom barnehage og skolen, slik at jeg som kjenner best til barnehagesektoren vil tolke teorien, empirien og resultatene i denne studien ut i fra mitt ståsted.

4 Empiri og analyse

Jeg mener det vil være riktig å se litt på historien for barnehagesektorens utvikling som bakgrunn for studien, fordi denne historiske oversikten kan belyse hvorfor barnehagesektoren er slik den er i dag og hva som har formet sektoren i det historiske perspektivet. Denne utviklingen kan ses i sammenheng med organisasjonsendringer i norske kommuner, og er interessant i min studie med tanke på hvilke verdier som har vært, og er i dag fremtredende i barnehagesektoren, da særlig med fokus på ledelse og ledelsens rolle i implementeringsprosesser i barnehagesektoren.

Jeg vil først i dette kapittelet beskrive historisk utvikling av barnehagesektoren etter 2. verdenskrig og deretter kort si litt om organisasjonsendringer i norske kommuner før jeg beskriver KUO-planen og bakgrunnen for denne slik det foreligger i dokumentet. Til slutt vil jeg presentere funn knyttet opp implementering av KUO-planen sett i lys av barnehagesektorens utvikling og organisasjonsendringer i norske kommuner, siden KUO-planen er hovedgjenstand for analyse av implementeringsprosesser i min studie.

4.1 Barnehagesektorens historiske utvikling etter 2.verdenskrig

I 1948 ble Organisation for European Economic Co-operation (OEEC) opprettet for å gjennomføre Marshallplanen som var et økonomisk hjelpeprogram overfor Europa etter andre verdenskrig og bidro til å bygge opp levestandarden i Norge. Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) erstattet OEEC i 1961 og Norge signerte et medlemskap i organisasjonen samme år. Barnehagen har hatt ulike samfunnsoppdrag og oppgavene har blitt bestemt fra ulike samfunnsmessige behov definert av lokale- og offentlige myndigheter, og av private virksomheter. Fram til 1975 var det to tendenser i utviklingen av barnehagen; barnehagen som et pedagogisk tilbud for utvikling av barn og barnehagen som daginstitusjon med fokus på sosialt rettet barnevernarbeid for å beskytte barna. I 1975 vedtok Stortinget Lov om barnehager. Dermed kom den første sentrale reguleringen som ga barnehagen et tydelig samfunnsmandat og hvor barnehagen som et pedagogisk tilbud og barnehagen som daginstitusjon ble integrert i samme institusjon, kalt barnehage. Dette kan sees på som en første forsiktige statlige innstramning i av norske barnehagers virksomhet. På 1970-tallet kom de første førskolelærerutdanningene ved pedagogiske høyskoler i Norge. I 1995 ble Lov om barnehager revidert og Stortinget vedtok i 1996 første rammeplan for barnehagen. Rammeplanen la opp til at barnehagen skulle være en pedagogisk tilrettelagt virksomhet med

fokus på lek, læring og omsorg. Etter årtusenskiftet har OECD vært kjent for sitt arbeid for kvalitetsvurdering av utdanning i medlemslandene og i 2000 deltok et utvalg av Norges 15-åringer i den norske skolen i den første Programme for International Student Assessment - undersøkelsen (PISA-undersøkelsen). I lov om barnehager fra 2005 endret begrepet *pedagogisk tilrettelagt virksomhet* seg til *pedagogisk virksomhet* og barnehagens innhold ble i større grad konkretisert. Samtidig fikk barnehagen større integrasjon i utdanningssystemet gjennom at ansvaret for barnehagen ble flyttet fra Barne- og likestillingsdepartementet til Kunnskapsdepartementet. I 2006 fikk revideringen av rammeplan for barnehagen en klarere målsetting om samarbeid mellom barnehage og skole. Barnehagens forpliktelse til å planlegge, gjennomføre og vurdere innholdet i tråd med de ulike fagområdene ble sterkere. Retten til barnehageplass trådte i kraft i 2009. I endringen av formålsparagrafen i 2010 slår det nye formålet fast at barnehagen skal videreføre et helhetlig læringssyn der omsorg og lek, læring og danning skal være grunnlag for barns allsidige utvikling. Denne endringen stiller krav til barnehagepersonalet og førskolelærere med relevant utdanning. Kravet om relevant utdanning førte til en ny revidering av rammeplanen i 2011 med mål om en mer modernisert førskolelærerutdanning. Høsten 2012 endret utdanningen navn fra førskolelærerutdanning til barnehagelærerutdanning og innholdet endres etter kravet om relevant utdanning. Med større fokus på resultatene fra PISA-undersøkelsene og nasjonale prøver gjort i skolen så regjeringen det nødvendig å utarbeide en ny rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver med sterkere føring for interne aktiviteter i barnehagen. Denne trådte i kraft 1.august 2017. Målet med ny rammeplan er at den skal være mer kunnskapsbasert, fremtidsrettet og ha et relevant innhold. Rammeplanen skal være et godt pedagogisk verktøy og et tydelig styringsdokument for sektoren. Den nye rammeplanen kan sees på som en statlig hierarkisering av sektoren og ytterligere tilstramming av barnehagesektoren.

Hovedtrekkene i historien kan skisseres i følgende tidstabell:

1948	Organisation for European Economic Co-operation (OEEC) opprettes
1961	Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) erstatter OEEC Norge ble medlem av organisasjonen samme år
Fram til 1975	To tendenser i utviklingen av barnehagen: 1: Barnehagen som et pedagogisk tilbud 2: Barnehagen som daginstitusjon med fokus på sosialt rettet barnevernarbeid
1975	Lov om barnehager vedtas
1970-tallet	Førskolelærerutdanning ved pedagogiske høyskoler i Norge opprettes
1995	Barnehageloven revideres
1996	Rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver vedtas
2000	Den første PISA-undersøkelsen gjennomføres blant Norges 15-åringer
2005	I lov om barnehager blir begrepet <i>pedagogisk tilrettelagt virksomhet</i> endret til <i>pedagogisk virksomhet</i> og mer konkretisert innhold
2005	Barnehagen integreres i utdanningssystemet
2006	Rammeplan for barnehagen revideres med en klar målsetting om samarbeid mellom barnehage og skole – økt fokus på fagområdene og læring
2009	Retten til barnehageplass trådte i kraft
2010	Endring i formålsparagrafen – helhetlig læringssyn
2011	Rammeplan for barnehagen revideres med mål om en mer modernisert førskolelærerutdanning
2012	Førskolelærerutdanning endres til barnehagelærerutdanning
2017	Ny rammeplan for barnehagen med sterkere føringer for interne aktiviteter i Barnehagen

Tabell 2: Barnehagesektorens historiske utvikling etter 2. verdenskrig

Det er grunn til å forstå at barnehagen har gjennomgått en bratt utvikling siden begynnelsen av 2000-tallet. Tidsmessig kan denne utviklingen blant annet sees i sammenheng med PISA og dets inntog i norsk politikk. Politikerne henter inspirasjon og lar seg påvirke av aktører og programmer utenfor landets grenser. Dette har ført til at regjeringen har hatt stort fokus på barnehagene og det er blitt utarbeidet ulike dokument som Norges offentlige utredninger (NOU 'er) og Stortingsmeldinger fra Kunnskapsdepartementet, samt veiledere fra Utdanningsdirektoratet som legger føringer for innholdet og oppgaver i barnehagesektoren.

Tabellen under viser i kronologisk rekkefølge NOU 'er, Stortingsmeldinger, meldinger til Stortinget og strategier som har hatt stor betydning for utviklingen av innholdet i barnehagesektoren.

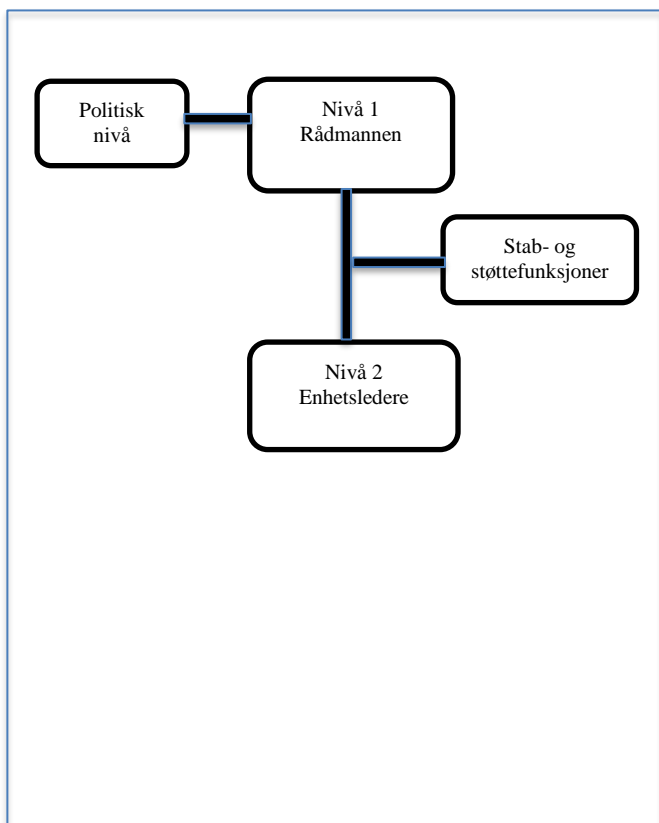
1987-88	St.meld. nr. 8 <i>Barnehager mot år 2000</i>
1999-2000	St.meld. nr. 27 <i>Barnehage til beste for barn og foreldre</i>
2006-2007	St.meld. nr. 16 ... <i>og ingen stod igjen. Tidlig innsats for livslang læring</i>
2007-2008	St.meld. nr. 23 <i>Språk bygger broer. Språkstimulering og språkopplæring for barn, unge og voksne</i>
2007-2010	Strategi <i>Kompetanse i barnehagen. Strategi for kompetanseutvikling i barnehagesektoren</i>
2008-2009	St.meld. nr. 41 <i>Kvalitet i barnehagen</i>
2009	NOU 2009:10 <i>Fordelingsutvalget</i>
2009	NOU 2009:18 <i>Rett til læring</i>
2010	NOU 2010:7 <i>Mangfold og mestring</i>
2010	NOU 2010:8 <i>Med forskertrang og lekelyst</i>
2012	NOU 2012:1 <i>Til barnas beste</i>
2012-2013	Meld. St. 24 <i>Framtidens barnehage</i>
2014-2020	Strategi <i>Kompetanse for framtidens barnehage – strategi for kompetanse og rekruttering</i>
2015-2016	Meld. St. 19 <i>Tid for lek og læring – bedre innhold i barnehagen</i>
2015-2019	Strategi <i>Tett på realfag – nasjonal strategi for realfag i barnehagen og grunnopplæringen</i>

Tabell 3: Kronologisk rekkefølge av offentlige dokumenter som har hatt stor betydning for utviklingen av innholdet i barnehagesektoren.

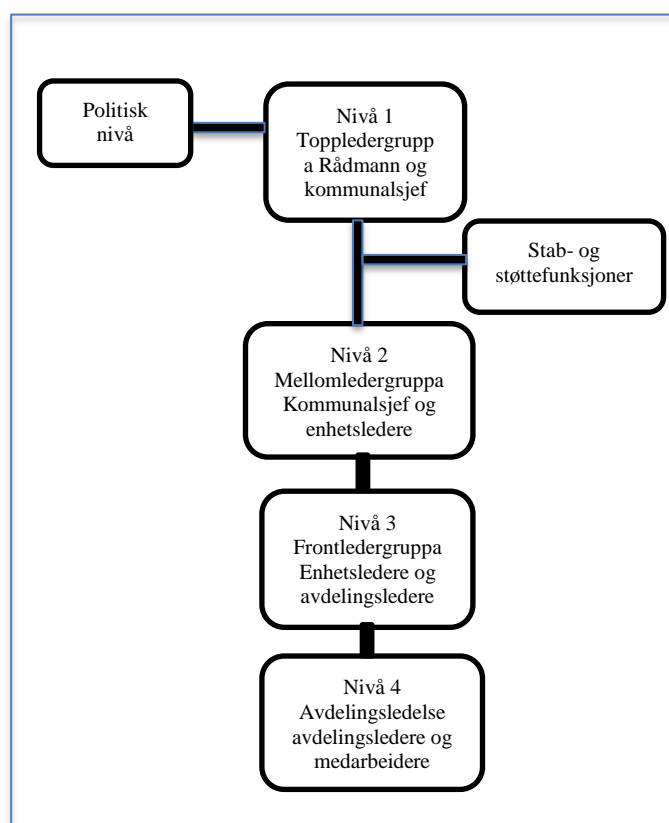
4.2 Organisasjonsendringer i norske kommuner

I begynnelsen av 2000-tallet var det en bølge av organisasjonsendringer i norske kommuner som følge av New Public Management [NPM] reformen. De fleste kommunene ble da organisert etter en to-nivå-modell. Målet med endringene var å få til en flatere struktur med rådmannen på nivå 1 og enhetsledere på nivå 2. Dette skulle være en fordel for kommunen som organisasjon ved å gi synligere ledere som kunne ta raske beslutninger og bidra til økt motivasjon og trivsel. Flere kommuner har i dag gradvis gått tilbake til flernivåkommune blant annet på grunn av at arbeidsoppgaver ikke ble ivaretatt godt nok eller manglende ivaretagelse av oppgaver i kommunen. Denne studiens kommune er en av kommunene som har vært organisert etter to-nivå-modellen, men som i dag defineres som en flernivåkommune. Ifølge Slinning (2017) er de fleste kommunene i dag, også denne studiens kommune [min anm.], administrativt organisert på fire nivåer: Nivå 1 Toppledergruppen som består av rådmann og funksjonelle mellomledere (kommunal/sector/seksjon), nivå 2 Mellomledergruppen som består av funksjonell mellomleder (kommunal/sector/seksjon) og frontleder (virksomhets-/enhetsleder), nivå 3 Frontledergruppen som består av frontleder

(virksomhets-/enhetsleder) og avdelingsledere, og nivå 4 Avdelingsledelse som består av avdelingsleder og dennes nærmeste medarbeidere. Politisk nivå er overordnet alle de andre nivåene i kommunen i begge modellene med nivå 1 som «knutepunkt», og kan defineres som en timeglassmodell hvor all kommunikasjon mellom politikere og nivå 2-4 foregår gjennom nivå 1. Kommuneorganisasjonens to-nivå-modell og flernivåmodell kan fremstilles slik:



Modell 2: 2-nivå kommuneorganisasjon



Modell 3: Flernivå kommuneorganisasjon

Selv om denne studiens kommune nå er organisert med flere nivåer lik modell 3, har jeg en oppfatning av at det er vanskelig å få tilbake stillinger som hadde en forvaltnings- og utviklingsoppgave av blant annet barnehagesektoren i kommunen før kommunen gikk over til to-nivå modellen. Med økende utfordringer forbundet med styrings- og organisasjonsstruktur, kommunereformer, effektivisering, økende oppgavevolum overført fra staten, digitalisering, infrastruktur, rekruttering og kompetanseløft vil det være et stort behov for å se på hvordan forvaltnings- og utviklingsoppgavene i blant annet barnehagesektoren blir ivaretatt i kommunen.

I denne studiens kommune er det et selvoppnevnt styrenettverk som styrerne i alle barnehagene ser behovet for å ha, men ingen av medlemmene kan pålegge de andre til å møte

eller utføre oppgaver. Her velges hvert år ulike roller og hvem som har ansvaret for ulike årlige oppgaver som blant annet leder, kompetansegruppe og opptaksgruppe. Dette nettverket er ikke pålagt av noen i kommunen og den har ingen myndighet til å utføre oppgaver på vegne av kommunalsjef. Samtidig når nettverket eksisterer tillegger kommunalsjefen her enkeltmedlemmer, deler av nettverket eller hele nettverket ulike oppgaver på vegne av kommunalsjefen. Det kan blant annet være deltakelse på fylkesmannens sine samlinger/møter, utarbeide søknader for midler til felles kompetanseheving, utarbeide felles rutiner og planer, følge med på og kommentere nasjonale høringer, opptak av barnehageplasser og følge opp nasjonale og lokale planer.

4.3 Kommunal planstrategi: KUO-planen

Bystyret i kommunen besluttet i april 2005 å utarbeide en ny samfunnsdel til kommuneplanen, da etter endringer i plan- og bygningsloven av 14. juni 1985, 5.mai 1995 nr. 20. I løpet av 2006 ble det lagt frem et utkast som ble vedtatt av bystyret. Bystyret besluttet i 2007 å rullere kommuneplanens arealdel slik at denne var i tråd med ny samfunnsdel. I denne prosessen ble det funnet både nødvendig og riktig å rullere også kommuneplanens samfunnsdel på nytt. Planprosessen pågikk over lang tid, noe som muliggjorde en bred og dyp involvering av ulike aktører og interessegrupper som har vært- og er viktige for utviklingen av det kommunale samfunnet.

Lov om plan og byggesaksbehandling av 27. juni 2008 viser til kommunal planstrategi og at kommunen skal ha en samlet kommuneplan som omfatter samfunnsdel med handlingsdel og arealdel. I 2011 utarbeidet Miljødepartementet en veiler om kommunal planstrategi som verktøy for bedre kommunal planstrategi, og denne inngår i den samlede veiledningen til plan- og bygningsloven av 27. juni 2008. Veilederen utdyper lovkommentaren, og gir veiledning til hvordan kommunal planstrategi kan utarbeides etter bestemmelsene i § 10-1 i plan- og bygningsloven.

Kommunen la fram først i 2012 en ny kommuneplan (Kommuneplan 2012-2024) bestående av en samfunnsdel og en arealdel. Målene og satsingsområdene er i denne planen veldig overordnet og det foreligger ingen mål og satsingsområder knyttet til barnehagesektoren.

Med bakgrunn i nye nasjonale og lokale forventninger, vil det hele tiden være behov for revidering av eksisterende kommuneplaner eller helt nye kommuneplaner. I 2016 vedtok kommunestyret (tidligere bystyret) at det skulle utarbeides en plan for kultur, utdanning og oppvekst sektoren, en KUO-plan. Samtidig foreligger det en politisk avklaring om at planen

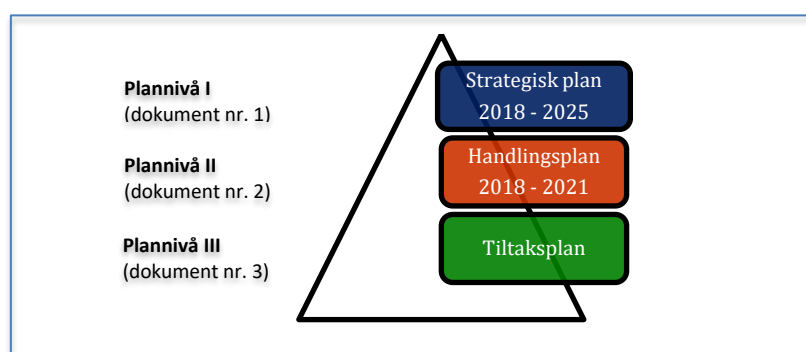
ikke skal være en kommunedelplan og skal ikke inkludere kulturfeltet som kino og biblioteket. Det skal lages en egen kulturplan for kommunen hvor disse kommer inn under. KUO-planen er likevel en prioritert planoppgave for perioden 2016-2019 i den kommunale planstrategien, men tar ikke for seg organisering eller struktur. Formålet er at planen skal sørge for at sektoren har fokus på barns beste, i samsvar med FNs barnekonvensjon, og den skal ligge til grunn for sektorens strategiske satsinger og gi en god og langsiktig politisk styring. Målet med dette er å sikre at alle barn i kommunen får en god oppvekst med lek og læring som legger et godt grunnlag for å lykkes i livet.

Kommunestyret vedtok følgende mandat for planarbeidet: Beskrivelse av tjenestetilbud og behov basert på tilgjengelige og relevante data, som for eksempel ståstedsanalyser, brukerundersøkelser, nasjonale prøver i skolen, elevundersøkelser, barnesamtaler, m.m., vurdere behovet for videreutvikling av omfang og kvalitet på tjenestene i et tiårsperspektiv, beskrive og vurdere de viktigste utfordringene som områder man skal jobbe videre med, skissere mål, satsingsområder og strategier for utvikling av områdene og utarbeide en handlingsplan med forslag til konkrete tiltak.

Det ble nedsatt en politisk plangruppe [ad hoc gruppe] for arbeidet med planen, og arbeidet startet opp høsten 2016. Det var bred medvirkningsprosess med innspillsrunder fra berørte parter; ansatte, ledere og tillitsvalgte i skole og barnehage, pedagogisk - psykologisk tjeneste (PPT), skolefritidsordning (SFO), helsesøstertjenesten, kvalifisering og velferd (KVE), videregående skole, kulturskolen og elevrådene og foreldrerådene ved skolene. Underveis har en referansegruppe med deltakelse fra skole, barnehage, kulturskole og PPT vært konsultert, som planen gjelder for. Arbeidet ble i tillegg presentert for rektor- og styrenettverket i kommunen før det ble lagt ut til offentlig ettersyn. KUO-planen ble politisk vedtatt i kommunestyret i juni 2018 og arbeidet med handlingsplanen startet opp umiddelbart etter dette. Dette sier mye om kompleksiteten i arbeidet med KUO-planen og at det er mange aktører med.

KUO-planen består av tre plannivåer, som sammen skal sikre at det er sammenheng mellom strategi og operativ handling. De tre nivåene er nivå I – strategisk plan, nivå II – handlingsplan og nivå III – tiltaksplanene. Nivå I beskriver KUO-områdets felles strategi for perioden 2018-2025. Herunder ligger det tre hovedmål som sammen utgjør det målbildet området skal ha i planperioden, og det er to satsinger per mål som området skal følge mot målene. Nivå II beskriver periodemål som gjelder for fire år og er forankret i KUO-planens

hovedmål og satsinger. Sektorene skole, barnehage, kulturskole og PPT utarbeider egne periodemål. Nivå III er KUO-planens operative nivå. Hver enhet skal ha sin egen tiltaksplan, med forankring i områdets periodemål. Enhetene skal her beskrive planlagte tiltak, og evaluere gjennomførte tiltak. Tiltaksplanene skal fungere som enhetenes styrings- og rapporteringsverktøy i arbeidet mot områdenes periodemål. Plannivå og de ulike dokumentene kan fremstilles slik:



Modell 4: KUO-planens nivåinndeling, vist på møte 01.10.18.

Nivå I og hovedmål 1 handler om et trygt og godt oppvekst- og læringsmiljø i barnehagen og på skolen. Barns rett til en hverdag fri for mobbing og krenkende atferd er en rammefaktor som skal ha høyestprioritet hver dag. Andre faktorer som tilrettelegging, stimulering, grensesetting og gode relasjoner mellom barn og voksne bidrar til god læring på alle plan og områder. Barn har rett til individuelt tilpasset opplæring slik at den enkelte får de beste mulighetene til å utvikle sitt potensial. Det handler også om at de voksne må se og lytte til barn, ta dem på alvor og invitere til samspill og medvirkning.

Nivå II og satsingene under hovedmål 1 er en *trygg og god hverdag og flere veier til læring*. Det vil si at barna har rett til å ha det bra den tiden de er i, eller på vei til og fra, barnehagen og skolen. Sektorene må jobbe for at alle får oppmerksomhet og forståelse om dette, at dette blir opprettholdt og blir et innarbeidet og naturlig sjekkpunkt hver dag. Sektorene må videre etablere en praksis for å vurdere og prøve ut idéer ved stimulere de ansatte til å være nysgjerrige, utforskende og søkende etter nye idéer som kan bidra til bedre læringsmiljø, bredere tilbud og større læringsutbytte for barna.

Nivå I og hovedmål 2 handler om styrket kompetanse. Å være en lærende organisasjon er et ideal som i praksis krever et langsiktig, systematisk arbeid. Derfor må det legges til rette for å utvikle og dyrke en kunnskapsbasert praksis, der metodisk bruk av flere kunnskapskilder som

forskning, brukere, fagmiljø og egne erfaringer er sentrale elementer. God læring forutsetter at utgangspunktet bygger på et best mulig kunnskapsgrunnlag. For å sikre god kompetanse og sterke fagmiljøer må det jobbes kontinuerlig med rekruttering og etter- og videreutdanning av de ansatte. Her inngår også lederkompetanse, hvor det er verdt å ha mer fokus på praktisk lederutøvelse. Praksisnær ledelse læres og utøves der det pedagogiske arbeidet foregår. Det gjør det lettere for lederen å forstå virksomheten, være i forkant og treffe tiltak før utfordringer får lov å vokse til problemer.

Nivå II og satsingene under hovedmål 2 er *kunnskapsløft for de ansatte og mer praksisnær ledelse*. Det vil si at området må utvikle seg som en lærende organisasjon og underveis legge til rette for kunnskapsdeling. Kunnskapsbasert styring og praksis må etableres som kjerneelementer både i det administrative, faglige og pedagogiske arbeidet. Lederutvikling må balanseres mellom formell lederutdanning og praksisnær lederutdanning som fokuserer på en operativ og handlingsrettet utøvelse av lederskapet. Satsingen gjelder alle ledernivåer på hele området, som kommunal ledelse, enhetsledere, fagledere og pedagoger.

Nivå I og hovedmål 3 handler om større og bedre samhandling. God samhandling innebærer å bruke KUO-området, og kommunens, samlede kompetanse til å levere best mulig tjenester, og bruke tilgjengelige ressurser mest mulig effektivt. Dette skaper grunnlag for tverrfaglig samarbeid og treffer tiltak og satsinger bedre, og er med å sikre kunnskapsoverføring i organisasjonen og utvikle gode, kollegiale relasjoner. Sektorene må også ha et blikk utover, mot barnas hjem og fritid. Et godt samarbeid med brukere – barn, foreldre og foresatte – er avgjørende for å sikre at tjenestene er relevante og har rett kvalitet. Også et velfungerende samarbeid med frivillige lag og foreninger gir et mer komplett bilde av barnas hverdag. Dette kan være viktige bidrag for å lykkes på viktige områder som tidlig innsats og gode overganger.

Nivå II og satsingene under hovedmål 3 er *fra møterom til handlingsrom og en åpen og inviterende sektor*. Det vil si at KUO-området må etablere effektive arenaer for samhandling mellom enhetene og sektorene der møter har et tydelig formål, tiltak fører til målbare resultater og bedre ressursutnyttelse skaper større handlingsrom. Sektorene må ta initiativ til samhandling med andre deler av kommunen når det kan gi mulighet for bedre kommunale tjenester. Det må legges til rette for barns medvirkning i hverdagen og sektorene må aktivt utvikle et større samspill med barnas hjem og relevante frivillige organisasjoner. Sektorene er

den profesjonelle parten i slike forhold og må ta rollen som initiativtaker, tilrettelegger, pådriver og koordinator.

Jeg har ovenfor beskrevet de tre hovedmålene og de to satsingsområdene under hvert hovedmål i KUO-planen. Barnehagesektoren har utarbeidet en 4-årig handlingsplan for hvert satsingsområde på nivå II og det skal videre utarbeides egne tiltak i den enkelte barnehage for hvert år knyttet til barnehagens felles handlingsplan.

4.4 Presentasjon av funn/analyse

Jeg vil i dette kapittelet gjøre en analyse av barnehagesektorens historiske utvikling i etterkrigstiden, organisasjonsendringer i norske kommuner og implementeringen av KUO-planen. Historisk utvikling i barnehagesektoren og organisasjonsendringer i kommuner er relevant for å forstå implementeringsprosessen av KUO-planen. Følgende temaer vil videre bli sett nærmere på: styring og ledelse, forankring og oversettelse, forståelsen av KUO-planen, implementeringsprosesser, roller og ressurser. Politikers, kommunalsjefens og styrernes oppfatninger, meninger og erfaringer knyttet til barnehagesektorens historiske utvikling, organisasjonsendringer i kommunen og implementeringsprosessen med KUO-planen vil bli belyst. Sitater fra informantene vil illustrere og underbygge funnene i analysen. Som beskrevet i metodekapittelet består utvalget av informanter på tre ulike nivå: politisk, kommunal administrativ barnehageledelse og ledelse i barnehage. Disse nivåene henvises til i sitatene som politiker, kommunalsjef, styrer 1 som har deltatt i referansegruppa og styrer 2 som ikke har deltatt i referansegruppa.

4.4.1 Analyse av barnehagesektorens historiske utvikling etter 2. verdenskrig

Barnehagesektorens historiske utvikling er preget av endringsprosesser i ulik grad med økende hyppighet. Historisk viser det at barnehagesektoren er blitt styrt fra å være sosialt rettet barnevern til å bli en del av organisert koordinering i utdanningssystemet. Disse endringene handler om å nå definerte mål som er av politisk art internasjonalt, nasjonalt og lokalt. Målene har vært definert ut i fra samfunnsmessige behov.

Nasjonalt og internasjonalt har kvalitet vært, og er fortsatt, et sentralt tema i barnehageforskning. OECD og andre internasjonale organisasjoner som den Europeiske Union (EU), United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization (UNESCO) og

United Nations Children's Fund (UNICEF) er opptatt av betydningen av kvalitet i førskolebarns oppvekstmiljø. Strukturfaktorene omsorgs-, leke- og læringsmiljøet er de viktigste strukturfaktorene på barnehagenivå. Barnehagesektorens utvikling sett i sammenheng med mål- og resultatstyring viser at barnehagen er blitt et redskap for å løse samfunnsmessige utfordringer. Ett eksempel på det er Kunnskapsdepartementets strategi *Tett på realfag* som er en strategiplan for bedre prestasjoner i realfagene i skolen ved å introdusere realfag for førskolebarn i barnehagen. Det er resultater fra nasjonale prøver i skolen og resultater fra PISA-undersøkelsen som ligger til grunn for at denne typen strategi blir utarbeidet av Utdanningsdirektoratet for Kunnskapsdepartementet.

Kommunalsjef: «Det er så mye som skal inn i barnehagene. De er på linje med skolene».

Barnehagesektorens historiske utvikling er preget av sterk styring og kan sees opp mot det hierarkiske instrumentelle perspektivet. Barnehagen vil her fungere som et redskap for å løse samfunnsmessige oppgaver som til enhver tid blir ansett som viktige av Kunnskapsdepartementet. Fokuset er de målsettinger Kunnskapsdepartementet har fastsatt og de virkemidler de iverksetter for at barnehagesektoren arbeider mot målsettingene.

Styrer-1: «I bunn og grunn så handler det vel om føringer nasjonalt og påvirkninger internasjonalt som vi får og hva som skal være i fokus, for vi ser jo også at når man velger hovedmål og satsinger, så er de styrt av det som skjer nasjonalt og internasjonalt».

Ut i fra nasjonale målsettinger og virkemidler utarbeides det lokale handlingsplaner og tiltaksplaner som fungerer som styrings- og rapporteringsverktøy.

Politiker: «Det [enhetenes tiltaksplan til KUO-planen] er et arbeidsverktøy for dere [styrerne] som er rapporteringen til oss».

Samtidig utvikles det strukturer, prosedyrer og rutiner slik at myndighetene kan føre tilsyn for å ha kontroll på arbeidet mot målsetningene.

Politiker: «Det viktigste er at det blir målbart, at vi ser at det faktisk er sånn at vi får gjort noe med det».

Kommunalsjef: «De [politikerne] må kunne se når vi har jobbet med noe ..., at man ser at det er et utviklingsarbeid som skjer i forhold til tiltaksplanene».

Styrerne opplever generelt sterkere styring av hele barnehagesektoren både nasjonalt og lokalt.

Styrer 2: «Det er jo også litt sånn inntrykk av at det er noe som politikerne, de skal ha lettere innsyn i hva vi jobber med».

Mens det instrumentelle perspektivet handler om handlingsalternativer er basert på mål, egeninteresse eller konsekvenser av handlinger, handler det institusjonelle perspektivet om hvordan atferd i organisasjonen styres gjennom sosiale spilleregler og hvordan myndighetene kan prege aktivitetene i den enkelte barnehage. Nasjonale målsettinger utløser behov for endring av handlingsmønstre i organisasjonskulturen i den enkelte barnehage. På grunn av at personalet ofte handler intuitivt i tråd med barnehagens organisasjonskultur ved endring av handlingsmønstre, vil det over tid etableres nye standardiserte handlingsmønstre (Børhaug et al., 2012, s. 139-140). Det oppleves ofte utfordrende å utarbeide nye handlingsmønstre til nye vedtak. Organisasjonskulturen i en barnehage står sterkt mot endringer fordi personalet fortolker politiske vedtak på bestemte måter.

Styrer-1: «Jeg tenker at det som også er viktig å jobbe med her er jo den her motstanden mot endringen og den sterke føringen».

Vedtakene preges av denne motstanden og vil i varierende grad passe inn med de etablerte handlingsmønstrene.

4.4.2 Analyse av organisasjonsendringer i norske kommuner

Organisasjonsendring i kommunen preges av forhandlingsvarianten av det instrumentelle perspektivet i offentlig styring, fordi selve organisasjonsstrukturen i kommunen er til enhver tid utformet med tanke på mål-middel-vurdering. Organisasjonsstrukturen er styringsredskap fordi den kan virke bestemmende på de ulike ledernes handlemåte når de utfører arbeidsoppgavene.

Synlig ledelse, raske beslutninger og økt motivasjon og trivsel var bakgrunnen to-nivå-modell og flatere struktur i kommunen på begynnelsen av 2000-tallet. Samtidig var det økende utfordringer i forhold til styrings- og organisasjonsstruktur, reformer, effektivisering, økende oppgavevolum overført fra staten, digitalisering, infrastruktur, rekruttering og kompetanseløft. Dette kan ha ført til at arbeidsoppgaver ikke har blitt ivaretatt godt nok eller at det manglet ivaretagelse av oppgaver i kommunen. For å ivareta alle oppgaver som ligger til kommunen er det derfor over tid blitt gjeninnført flere mellomledere hvor det har vært behov for det.

Politiker: «Vi har jo tatt dette opp ved tidligere anledning; vi foreslår jo å ansette en barnehageansvarlig».

Når vi ser organisasjonsendringen i sammenheng med barnehagesektorens utvikling og nasjonale føringer, ser vi at oppgavevolumet i barnehagesektoren øker betraktelig fra 2006, med en brattere kurve fra 2009.

Kommunalsjef: «De andre kommunene er jo tilbake til det der, de var jo óg tatt bort. Nå har de tilbakeført 50 % og kanskje skal de mer. De ser jo det, for hvis man leser Stortingsmeldinger og man leser budsjettet til regjeringen og Storting, så ser man hva barnehager er. Det er noe helt annet i dag».

Behovet for økte ressurser for å ivareta denne økte mengden med oppgaver førte til at denne studiens kommune innførte kommunal administrativ leder på flere områder og blant annet for KUO-området som består av sektorene skole, barnehage, kulturskole, PPT, basseng, bibliotek, kino og ungdommens hus. Med økende oppgavevolum i skolesektoren ble det ansatt en skolefaglig rådgiver.

Styrer-1: «Kommunalsjefen har så mange oppgaver. ... Han må ha fokus på så mange områder på samme tid, vi trenger en som har fokus på barnehageområdet».

Denne studiens kommune har et styrernetverk som har eksistert gjennom de ulike kommunereformene både med og nå uten barnehagesjef/barnehagefaglig rådgiver. Med stadig økende mengde oppgaver og manglende barnehagefaglig rådgiver tillegges det stadig barnehagefaglige oppgaver til medlemmene i styrernetverket. Dette fører til økt oppgavevolum hos den enkelte styrer i barnehagene, slik at de ikke får gjennomført sine oppgaver som styrer i barnehagen godt nok eller ikke i det hele tatt.

Kommunalsjef: «Ja, altså barnehagestruktur, ..., da skulle vi hatt en barnehagefaglig ansvarlig, så dere [styrerne] hadde blitt frigjort en del oppgaver og jobbet med kjerneoppgaver til en styrer i barnehage».

Styrer-2: «Jo flere oppgaver man får, jo mindre tid får man, du har ikke tid til å gå ut av kontoret. Jeg vil jo ikke se hva det er behov for hverken av kompetanse eller veiledning for de ansatte, og det kan bli sykefravær fordi man ikke får tid til å ta de samtalene hvis jeg aldri er ledig, så det går utover kvalitet og, ja sikkert enda mer».

En styrer er i direkte sosial kontakt med sine medarbeidere har en viktig rolle i forhold til å sikre kvalitet og utvikling i overføringene fra strategidokumenter til handling og praksis. Styreren utøver derfor i mye større grad ledelse på nivå 3 mot nivå 4, enn nivå 1 og 2 gjør mot nivå 3 i en kommuneorganisasjon. Styrer som leder må bruke seg selv som rollemodell for å kunne utøve innflytelse i relasjoner til sine medarbeidere for å gjennomføre arbeidsoppgaver, for å lage regler for beslutninger eller for å gjennomføre strukturendringer og implementeringsprosesser, i forhold til for eksempel KUO-planen i denne studien.

4.4.3 Analyse av KUO-planen

KUO-planen er en av mange typer virkemidler som kommunen har utarbeidet for å nå de nasjonale målene til Kunnskapsdepartementet og regjeringen.

4.4.3.1 Ideens kraft ebber ut etter hvert som den krysser nye forvaltningsnivåer

I utgangspunktet ser det ut til at forståelsen og tolkingen for hva som er bakgrunnen og hva som er hensikten med KUO-planen er ganske lik: KUO-planen skal sikre kvalitet og den skal være et styringsverktøy. Informantene, forklarer KUO-planen slik;

Politiker: «... bakgrunnen for KUO-planen er jo egentlig at vi hadde fokus på at vi ville ha større styring ... en større oversikt, kanskje ikke styring, men mer oversikt, å være med på å sikre at, det var særlig skolene som var i fokus da ... Vi ville sikre at skolene hadde den kvaliteten som vi trodde de burde ha».

Kommunalsjef: «KUO-planen er et overordnet styrings, et planverk for barnehage, skole, PPT og kulturskolen. I utgangspunktet var det tenkt at det skulle være en oppvekstplan».

Styrer-1: «KUO-planen er jo egentlig en plan som gir et bilde på de satsingene som skal være innenfor sektoren ..., som skal sikre utviklingen av kvalitet på tilbudet, egentlig ut i fra de mandatene som vi er altså gitt i henhold til lover og retningslinjer. ... Jeg tenker at det her med bakgrunnen er nok tuftet i det her med politisk styring. Den skal gi grunnlag for politisk styring, den skal vise retning, den skal peke på hvilke satsingsområder man ønsker å ha innenfor sektoren og slik bidra til utvikling av sektoren ... innenfor oppvekst og utdanning».

Styrer-2: «Man har fokus på et godt oppvekst- og læringsmiljø, og at man skal sikre at alle kan videreutvikle seg på de områdene som står i KUO-planen».

Selv om det i utgangspunktet ser det ut til at alle har en felles forståelse for bakgrunnen og hensikten med KUO-planen, viser det seg etter hvert som jeg har intervjuet informantene i dybden at forståelsen og tolkingen for bakgrunnen og hensikten med planen blir svakere jo lengre informantene i implementeringsprosessen er i fra ideens opprinnelse. Det kan se ut til at idéens kraft ebber ut etter hvert som den krysser nye forvaltningsnivåer og kan sammenlignes med fratrekking i det modifierende modus (Røvik, 2015, s. 358). Det blir en slags «naturlig» fratrekking på grunn av manglende felles forståelse. Dette kommer til uttrykk i forhold til hvilken involvering eller rolle de ulike informantene har hatt i utarbeidelsen av planen eller hvor de befinner seg i oversettelseskjeden.

Politiker: «Vi er jo i opposisjon, så det er jo ... [representant fra politisk posisjon] som har vært leder for utvalget, så jeg har vært nestleder. ... Jeg har jo sittet i det KUO-utvalget som har vært med på å definere planen».

Kommunalsjef: «Min rolle har vært et bindeledd mellom politikerne og skole/barnehage».

Styrer-1: «Så ble det jo opprettet en arbeidsgruppe der en satt fra barnehageområdet, det var jeg».

Styrer-2: «Jeg har ikke vært med i prosessen med selve KUO-planen og den hoveddelen [strategidelen]. ... Det har jo tatt veldig lang tid å egentlig skjønne hva det egentlig er for noe, sånn at om det har vært tatt opp på tidligere møter om KUO-planen, så har jeg egentlig ikke skjønt før hva et egentlig var for noe, for det var egentlig litt diffust».

Kommunalsjefen og styrer-1 har i denne prosessen hatt viktige roller som grensekryssere og ha fungert som bærere av den politiske idéen om KUO-planen mellom de ulike organisatoriske nivåene, samtidig som de også skal være oversettere for tilbudssiden som i dette tilfellet er eier av kommunen.

4.4.3.2 Utdanning, kompetanse og praksis preger forståelsen av KUO-planen

Oversettelser foregår også på mottakssiden når KUO-planen skal føres inn og materialiseres i praksis i de ulike sektorene i KUO-området, en kontekstualisering. KUO-planen skal beskrives og forstås så godt som mulig. Det handler om dekontekstualisering og vil si at den ønskede praksisen i forhold til bruken av KUO-planen må oversettes til en så god idémessig representasjon som mulig, før den kan implementeres og forsøkes gjenskapt i den enkelte enhet (Røvik, 2015, s. 40)

Dersom en sammenligner barnehage med skole i en implementeringsprosess er det slik at en skole har høyere andel ansatte med formell faglig utdanning enn en gjennomsnittlig barnehage. Styrer-1 tror dette er en viktig bit i forhold til det med forståelse. Barnehagene har bare 1/3 av de ansatte formell faglig utdanning og vil bruke lengre tid på å oversette og få en felles forståelse. I tillegg har skolene, ifølge kommunalsjefen og politiker, i mye større grad felles tid i arbeidstiden til samordning og planlegging enn barnehagene, hvor all planlegging og kompetanseheving foregår 2-4 timer én gang i måneden utenfor arbeidstid. Skolene og barnehagene skal implementere den samme planen i sin enhet, men det er store forskjeller i ressurser som kompetanse og tid. Samtidig handler det også om leder som oversetter.

Lederens rolle er svært viktig i en implementeringsprosess og hvilken translatørkompetanse denne innehar. Det kan se ut til at utdanning og praksis også preger forståelsen for bakgrunn og hensikt av KUO-planen, fremdriften i implementeringsprosessen og hvor god implementeringen blir. Styret-2 har under 10 års erfaring som barnehagelærer/pedagogisk leder og ca. 3 års erfaring som styrer. Styret-1 har over 20 års erfaring som assistent og barnehagelærer, ca. 10 års erfaring som styrer og har videreutdanning i ledelse.

Styret-1: «... hva slags kompetanse man har på området, fordi at jeg vet at dette ville komme. Det ville kanskje ikke en ha gjort som ikke har jobbet like lenge».

Kommunalsjefen har over 30 års erfaring fra skolen som lærer, fagleder og rektor, har videreutdanning innenfor ledelse og IKT og har vært kommunalsjef i underkant av 10 år. Politisk representant har jobbet i mange år og har studert, uten at dette er utdypet mer i intervjuet.

4.4.3.3 KUO-planen som interessehevding

Måten ulike aktører på ulike nivå oversetter KUO-planen på vil være avgjørende for om man lykkes med å implementere den i alle enhetene på KUO-området. Rollen de ulike aktørene får eller tar, eller hvordan aktørene posisjonerer seg i prosessen vil påvirke deres forståelse for KUO-planen og oversettelsen av planen videre til sine medarbeidere.

En egeninteresse for utvikling av barnehagesektoren kan være med på å påvirke hvilken rolle man får, eller tar. Det ser ut til at i noen situasjoner, særlig der det er flere representanter på samme nivå, kan man velge hvilken rolle man vil ta. Det er mulig at det er da egeninteressen fremkommer sterkt og det kan være ulike tema som appellerer mer enn andre til ulike personer. Ved en slik egeninteresse kan en slik plan som KUO-planen være en gylden anledning for eksempel for politikere å markere seg og sitt partis ståsted i politisk sammenheng.

Politiker: «I og med at det var jeg som tok dette opp da, og hadde liksom sånn veldig fokus på det ... da fikk jeg jo en forholdsvis på en måte en sentral rolle».

Det kan også handle om hvem du er som person; om du er en som sitter på gjerdet og venter, eller om du er en som tar tak i ting og vil få det gjort.

Styret-1: «Det var på en måte ikke definert at jeg skulle gjøre det, det var bare på en måte rolle jeg tok. For noen måtte ta den rollen for å pushe det her arbeidet videre ... hvis jeg ikke hadde tatt det ansvaret, så hadde det ikke skjedd noe automatisk, og man hadde kanskje ikke fått gode prosesser ute i barnehagene».

På nivå hvor det bare er én representant, i dette tilfellet kommunal administrativ barnehageledelses nivå, blir rollen definert ut i fra oppgaven og mandatet til denne personen. Samtidig vil denne personens interesse, ønske om involvering og denne personens translatørkompetanse også prege fremdriften i implementeringsprosessen og hvor god implementeringen blir.

Styrer-1: «Utfordringen er at kanskje at det ikke er definert hvem som har ansvar i disse prosessene ..., på sett og vis så tenker jeg at det blir litt personavhengig».

I en kommune hvor det er udefinerte rolleavklaringer og utfordringer med hvem som har ansvar for hva kan det føre til at ledere blir opptatte av å posisjonere seg i saker der de tenker det er viktig for dem å påvirke. Det vil si at saker blir personavhengig og interesseavhengig.

Styrer-1: «... det her med hvordan man forstår hva som skal implementeres og hva som er viktig, så får man jo en forståelse gjennom å holde seg orientert og oppdatert om hva som kommer, og det er jo både nasjonalt og kommunalt ... i og med at vi ikke har en barnehagefaglig rådgiver, så fordrer det at vi må holde oss oppdatert hele tiden og vi må delta der beslutninger fattes».

Forståelsen av bakgrunn og intensjon for en plan handler om involvering i ulik grad. Styrer-1 var tidlig involvert i prosessen og har vært involvert hele tiden. Dette kan føre til at ansatte i enheten til styrer-1 får tidligere og grundigere informasjon og kommer tidligere i gang med implementeringsprosessen i sin enhet enn ansatte i andre enheter på samme nivå, og prosessen kan også bli bedre.

Styrer-1: «Jeg har involvert hele tiden personalet og sent signaler om hva som kommer, og en forventning om hvordan man skal jobbe».

Dette ser styrer-1 helt klart som en fordel og et privilegium for sin enhet, og opplevde samtidig at når KUO-planen ble lagt fram felles for hele barnehageområdet at ikke alle styrerne og pedagogiske lederne i barnehagene hadde samme forståelsen over oppgavene.

Styrer-2: «Men hadde man vært litt mer med på den prosessen på å lage den KUO-planen, så tror jeg kanskje at man hadde skjønt det tidligere».

Styrer-1 klarer sannsynligvis å skape en klarhet for sine medarbeidere i mye større grad enn det styrer-2 klarer for sine medarbeidere, og dermed mer presise mål og større forståelse for medarbeidernes egen deltakelse i implementeringsprosessen av KUO-planen i sin enhet. En uklarhet om målet med intervensjonen og forståelsen av arbeidet, vil påvirke implementeringsprosessen negativt og skape større motstand blant medarbeiderne til styrer-2 (Roland og Westgård, 2015, s. 30-31).

4.4.3.4 Leder som målbærer for endring og utvikling

I en implementeringsprosess anvendes styring og ledelse i ulik grad på ulike nivå i kommunen avhengig av forståelsen av KUO-planen på nivået KUO-planen skal oversettes til. Det er viktig at alle ledere i enhetene får et eieforhold til KUO-planen og vet hva den er og hvordan den skal brukes. Derfor må planen være godt forankret både politisk og på kommunal ledelsesnivå. I tillegg må det være god oversettelse mellom nivåene.

Styrerne opplever KUO-planen som en sterk styring av sektoren og at føringene for KUO-planen er en måte å tenke struktur på. Det handler også om føringer nasjonalt og påvirkninger internasjonalt i forhold til fokusområder. Valg av hovedmål og satsinger i planen er sterkt styrt av det som skjer nasjonalt og internasjonalt. Barnehagene forholder seg primært til Lov om barnehager og rammeplanen som nasjonale retningslinjer, samtidig som det er viktig med planverk og forankring oppover i det kommunale systemet. Dette kan ses på som hierarkisk instrumentelt perspektiv (Børhaug et al., 2012, s. 22-23)

Styrer-1: «Man har sett at det har manglet planverk og forankring oppover i systemet ... og det vet vi jo er viktig hvis vi skal få gjennomslagskraft og for at vi skal kunne ha en styring».

Dette er knyttet til strukturer. Selv om man vet at struktur i seg selv kanskje ikke gir kvalitet i utvikling, så sikrer man seg ved å ha systemer. Samtidig har ikke politikere så mye dialog med ledelsen og arbeidstakerne i den enkelte enhet, slik at hva leder rapporterer opp kan være med på å forsterke «de fine ordene» i KUO-planen, mens virkeligheten kan være annerledes. Derfor er det viktig at planen forankres i ledelsen. Politiker, kommunalsjef og styrer-1 opplever at det har vært jobbet mye med forankring av KUO-planen i ledelsen i implementeringsprosessen og mener at dette er en av suksesskriteriene for å lykkes med implementeringen av planen. Samtidig, hvis man ser på ledelse versus styring, så fører ikke nødvendigvis sterk styring til endring av praksis. Derfor er ledernes rolle viktig i forhold til implementeringen fordi de skal oversette KUO-planen til sine arbeidstakere og ledelse vil stå sentralt i denne delen av implementeringsprosessen.

Eilifsen og Dysvik (2014, s. 98) mener at motivasjon er en del av implementeringsarbeidet. Det er viktig å motivere lederne på KUO-området for at KUO-planen skal kunne lederforankres. Det nytter ikke at planen er forankret i kommunestyret og hos kommuneledelsen hvis den ikke forankres videre på alle nivå i kommunen.

Styrer-1: «Så det her jeg snakket om styring kontra ledelse, at du går over fra en styring til å jobbe mye mer med ledelse der motivasjon er viktig ... først lederforankre det, også motivasjon til å jobbe med det her».

Leder får en rolle som motivator som må være aktiv og sette implementeringen på agendaen, støtte, motivere, utfordre, definere ansvar, fordele og delegere oppgaver i denne prosessen på ulike nivå. På denne måten forankres KUO-planen på ulike nivå og skaper strukturer. Dette innebærer at leder må definere egne og medarbeidernes rolle, utvikle mål og kommunikasjonsformer på og mellom ulike nivå, og handler om grenseregulering av egne medarbeidere og mot andre deler av organisasjonen.

Styrer-2, som er litt lengre ute i oversettelseskjeden, opplever KUO-planen er godt forankret i ledelsen først nå når ting begynner å falle på plass, og at denne opplevelsen skulle ha kommet tidligere allerede mens de var i gang med å lage planen.

Styrer-2: «Jeg kan ikke huske at det [KUO-planen] har vært et tema i styrergruppa, så om jeg, jeg vet ikke om jeg ikke har vært der, eller om jeg bare har glemt, men jeg har ikke fått med meg at det har vært en sånn stor prosess rundt det».

Dette viser at det i implementeringsprosessen av KUO-planen allerede har en skjevhet i forhold til forståelsen og hvordan planen oversettes i de ulike enhetene på KUO-området. Det kommer til uttrykk i forhold til nivå 3 hvor styrerne har hatt ulike roller og vært involvert på ulike måter. Det kan også handle om hvor tydelig forankringen har vært på politisk nivå og på nivå 2, og hvordan oversettelsen har foregått mellom nivåene.

Styrer-2: «... når den [KUO-planen] da var ferdig, det var først da at man begynte å skjønne litt at det her var noe som vi skulle jobbe med. Jeg tror jeg tenkte først at dette var noe sånn overordnet som lå på kommunalsjefnivå og at det ble sendt noen drypp til oss etter hvert».

4.4.3.5 Kommunalsjefens oppgaver og andre udefinerte roller

I denne studien trekker alle informantene fram nivå 2 hvor det oppleves og uttrykkes at det er for lite ressurser for å bedre muligheten til å ivareta oppgaver særlig knyttet til implementeringen av KUO-planen.

Styrer-2: «Hvis det hadde vært et mellomledd mellom kommunalsjefen og styrerne, ... som kanskje kunne hatt mer ansvar for det her, og som kunne ha ledet litt møter i forhold til KUO-planen, og selvfølgelig andre ting, den her barnehagefaglige rådgiveren, for eksempel, så hadde vi kanskje fått tidligere innsikt i hva dette handler om og en som vi kunne brukt som en type veileder i den jobben som har tid til det».

Styrer-1 var leder i styrenettverket på den tiden referansegruppa ble etablert. Som leder i styrenettverket har man et utvidet ansvar, selv om det ansvaret ikke er definert av noen. Det må den som er leder se selv.

Styrer-1: «Og det handler jo på sett og vis om at vi ikke har et mellomledd mellom kommunalsjef og den enkelte virksomhet ... du kan si utfordringen er kanskje at det ikke er definert hvem som har ansvar».

Selv om det er den enkelte leder i hver barnehage som har ansvaret for prosessen med tiltaksplanene i sin enhet, så er det stor sannsynlighet for at styrer-1 vil være den som driver prosessen videre på barnehageområdet ved å løfte dette fram og legge til rette for diskusjon i nettverket, stille spørsmål som hva er viktig nå og sørge for at de andre medlemmene ser nytteverdien av KUO-planen. Dette skjer mest sannsynlig fordi denne rollen er blitt definert fra styrenettverket sin side og ilegger med det en forventning om at styrer-1 har oversikt, kontroll og en idé om hva som skal skje videre. Dersom ikke noen har denne rollen vil tiltaksplanene bare bli utarbeidet på grunnlag av noe som er bestilt fra politikerne.

Styrer-2: «Kommunalsjefen har mange oppgaver, og h*n har ikke tid til å, mye møtetid i forhold til det og så blir det jo sånn at det drypper over til oss og vi må sitte med det selv. ... det kommer jo sikkert andre ting seinere, så det vil alltid være behov for noen som kan ha et hovedansvar, og ikke ha ansvar for så mange områder».

Politiker: «Det er åpenbart at h*n [kommunalsjefen] har alt for mye å gjøre i forhold til hvor mye ressurser h*n har».

Som leder vil man i perioder oppleve økt arbeidsmengde, noe som ligger til oppgavene og mandatet man har knyttet til sin stilling. Likevel ble utarbeidelsen av KUO-planen gjort gjennom prosjekt og det ble bevilget penger til ekstern konsulent som ledet prosessen fordi kommunalsjefen har for mange oppgaver i sin stilling. Dette var nødvendig, eller så hadde man ikke kommet i mål.

Kommunalsjef: «Jeg sa at det her kunne jeg ikke gjøre alene, jeg har ikke sjans».

4.4.3.6 Opplevelsen av tid i implementeringsprosessen

Når det er snakk om tid i forhold til implementeringsprosesser, er det tre typer tid som ut i fra funnene blir gjeldende: 1) tiden som ressurs for aktørene i implementeringsprosessen, 2) tiden som selve implementeringsprosessen tar fra idé til praksis og 3) tiden som endringen tar for å bli bærekraftig. Tiden som ressurs trekkes ofte fram når det er snakk om årsak til ulike utfordringer i denne implementeringsprosessen av KUO-planen.

Styrer-2: «Jeg tror kanskje det går på tid til alle, for man skal jo ha tid til å videreformidle».

Styrer-2 opplever at kommunalsjefen ikke har hatt nok tid til å jobbe med planen mot barnehagene og at det ikke har kommet særlig informasjon fra kommunalsjefen før barnehagene hadde om KUO-planen på en felles planleggingsdag. Det er også gitt uttrykk fra ledelsen i kommunen at denne planen var en bestilling fra politikerne og at det har vært tidkrevende. I slike prosesser er det viktig å frigjøre tid og ressurser, delegere ansvar og signalisere forventninger.

Styrer-2: «Det som kan bli en utfordring, det er å få tid til å, få nok tid til å jobbe med det og følge det opp og at det blir et levende verktøy, fordi vi har så veldig mange andre ting som vi er nødt til å ta på møter og møter blir avlyst, sånn at jeg er spent på hvor mye vi får jobbet med det».

Tiden som ressurs påvirker oppgavene på alle nivå i kommunen. En opplevelse av å ikke strekke til, oppgaver som oppleves som halvgjorte og dårlig tid til å følge opp påvirker implementeringsprosessen negativt og kan på denne måten også skape motstand til KUO-planen.

Styrer-2: «Det kan føles litt sånn at alle ting som vi må jobbe med ... blir litt sånn halvveis, vi får ikke gått dypt nok inn i noen ting».

De fleste implementeringsprosesser tar tid på ulike måter, men målet med KUO-planen er at den på sikt skal frigjøre mer tid til det som er primæroppgavene i de ulike stillingene i alle enhetene, og ikke komme inn som noe ekstra i forhold til det som allerede er.

Politiker: «Jeg er veldig opptatt av, at dette med tiden, at man skal ha enorm respekt for den tiden som, vi som politikere når vi er ferdig, så er det noen som skal gjøre resten av jobben».

Likevel er det viktig i slike prosesser å bruke tid for å skape tid, dersom det er målet.

Styrer 2: «Den [KUO-planen] har jo allerede tatt mye tid, bare den handlingsplanen ... det tar jo veldig mye tid fra i en allerede travel hverdag. Og det vil jo ta enda mer tid når vi skal gå på tiltaksplanen. Så, men når ... tiltaksplanen er klar, vil jeg tro at det vil ta litt mindre tid når vi føler at den er godt nok implementert. Men fram til da er det veldig tidkrevende på toppen av alt det andre».

Derfor er det viktig at det denne prosessen styres og ledes i riktig retning og kan her sees som det Blase et. al. (2012) (referert i Roland og Westgård, 2015, s. 34) beskriver som implementeringsdriveren *organisasjon* og faktoren *administrativt tilsyn* hvor leder oppmuntrer, støtter og legger til rette i sektorene for å skape kulturer og systemer som

fremmer læring og utvikling på alle nivå. Dette handler om praksisnær ledelse på flere nivå og det handler om å heve kompetansen både innenfor ledelse, implementeringsprosesser og fagkompetanse.

Kommunalsjef: «Vi ønsker å være mer ute i enhetene og ha mer kontakt med lederne og andre ansatte, men vi ser hvor tidkrevende det er. Det handler om ressurser.»

Ledelse og implementeringsarbeid krever ressursbruk i form av oppmerksomhet og tid for at implementering skal lykkes.

4.4.3.7 KUO-planen bidrar til samhandling

Intensjonen med KUO-planen er at den skal være samlende og si noe om hvor sektoren skal og hvordan sektoren skal utvikle seg. En slik samlende plan for et område bidrar blant annet til større sannsynlighet for økonomiske bevilgninger i kommunestyret til for eksempel felles kompetanseheving på de ulike sektorene på KUO-området eller området som helhet.

Om KUO-planen er samlende kan det føre til at enhetene i KUO blir bedre kjent for hverandre mellom og på tvers av alle sektorene og nivåene, også politisk nivå.

Styrer-1: «Så det tenker jeg kan være bra, også med tanke på samarbeid mellom sektorene. Altså det har jo vært en viktig del av det her, at man ikke samarbeider godt nok».

I og med at KUO-planen skal fungere som et rapporteringsverktøy, kan man gjennom denne gi tilbakemeldinger til kommunalsjefen og politikerne om hvordan planen og samarbeidet fungerer og iverksette nye tiltak.

Politiker: «Det jeg ville satt pris på var at hvis vi da, hvis vi fikk tilbakemelding».

Styrerne opplever generelt sterkere styring av en hel sektor nasjonalt med bakgrunn i Utdanningsdirektoratet sin rolle, mandat og makt. Det presenteres ulike satsingsområder hvor det defineres hvilke verktøy som skal brukes for å kartlegge og det utarbeides materiell for hvordan for eksempel barnehagene skal jobbe med satsingsområdene.

Samtidig opplever styrerne også sterk styring fra lokalpolitisk nivå ved at de ikke bare definerer føringer og vedtak, men at det i noen tidligere tilfeller også på politisk nivå er definert hvilke metoder som skal brukes i sektoren.

Styrer-1: «Da overkjører man jo den fagkompetansen som ligger i kommunen ... Mitt valg er jo et eksempel på det».

Det er viktig at enhetene får en handlingsfrihet innen gitte rammer, og politiker og kommunalsjef i denne studien ønsker å distansere seg fra konkrete tiltak på enhetsnivå.

Politiker: «... vi vet ikke, vi må jo få tilbakemeldinger fra de. Én ting er jo hva som er det viktigste med målet, men i hvertfall hvordan vi skal nå det ... det skal jo ikke vi».

Kommunalsjef: «... da må man ha noen helt konkrete tiltak å gjøre. Det er enhetene selv som, det skal ikke jeg blande meg opp i».

Styrer-1: «På samme tid opplever jeg at vi har en kommunalsjef som lytter på innspill fra sektoren».

Samtidig krever denne handlingsfriheten under de gitte rammene en viss form for ledelse og samarbeid. Dette kravet styrker opplevelsen av at kommunalsjefen har for mange oppgaver slik at denne type ledelse ikke blir ivaretatt godt nok i barnehagesektoren, og gir et behov for en møtearena mellom nivå 2 og 3 og politisk nivå.

4.4.3.8 Betydningen av gode møtearenaer mellom nivåene

KUO-planen kom ikke ut til høring i til den enkelte enhet. Fordi styrernettverket hadde valgt ut leder til å representere barnehagene i referansegruppa, var det gjennom tilbakemeldinger via de ulike representantene i referansegruppa som ga mulighetene for de andre enhetene til å komme med innspill til planen.

Styrer-1: «Jeg var jo veldig opptatt av da å være der, jeg hadde jo lyst å være der for å ha mulighet til å påvirke. Hvilke muligheter har vi for å påvirke beslutningsprosesser både tatt av kommunalsjef, rådmann og kommunestyret? Da må man på en måte være på de møteplassene, eller så har du ikke mulighet, da slippes det gjerne i hodet. Det er derfor jeg snakker om sterk styring av en sektor».

Gode møtearenaer for dialog, utveksling av informasjon og mulighet til å stille spørsmål mellom alle nivåene, særlig mellom nivå 3 og politisk nivå, vil bidra til økt forståelse om hverandres roller og oppgaver.

Styrer-2: «Det skulle gjerne vært litt mer fra politikerne som sier at de hadde skjønt litt mer hva vi jobber med, hva vi trenger å satse på, at det ikke blir for mye på én gang».

Likeså er det viktig å ha gode møtearenaer mellom enhetene innenfor KUO-området i en slik implementeringsprosess. På samme måte som skolen og barnehagen er to ulike sektorer innenfor området, så er PPT en annen sektor som jobber helt annerledes enn skolene og barnehagene. PPT har et stort veiledningsansvar for både skole og barnehage, men de kan også være en samlende enhet i en slik prosess.

Denne studiens kommune drives, som mange andre kommuner, etter en slags timeglassmodell hvor de ansatte er på den ene siden og politikerne på den andre siden med rådmannen i midten, slik at ansatte og politikere ikke får kommunisert direkte med hverandre.

Politiker: «Jeg er jo opptatt av at det er en sånn førstelinjetjeneste, de som faktisk leverer verdi, det er de som er viktige, men så er det den utfordringen at man ikke får kommunisert direkte med alle ansatte».

Denne styringsmodellen kan hemme utviklingen av de ulike områdene, sektorene og enhetene i kommunen og er kanskje generelt en dårlig styringsmodell fordi det oppstår mange udefinerte møteplasser.

Styrer-1: «Ja, så det er klart at man må ha møteplasser».

Dersom det opprettes definerte møteplasser hvor utveksling av informasjon med mulighet for utvikling kan skje, vil slike møteplasser være en arena hvor aktørene på området innehar ulik kontekstuell oversettelseskompetanse og fungerer da som et oversetterlag, eller at oversettere vil tilegne seg kompetanse om de ulike kontekstene på området og dermed bli mer flerkontekstuell (Røvik, 2015, s. 407).

4.4.4 Hvordan lykkes med implementeringen av KUO-planen?

Funnene i dette studiet viser at det er en sammenheng mellom forståelsen av KUO-planen, roller i implementeringsprosessen, forankring og ressurser. Forståelsen for hva som er bakgrunnen og hva som er hensikten med planen avhenger av hvilken rolle informanten har hatt i prosessen med utarbeidelsen av KUO-planen, hvor godt forankret den har vært i kommunal ledelse av barnehagesektoren, og hvor god translatørkompetansen er i oversettelsesprosessene.

På alle nivåer defineres strukturer, og sterk styring kan føre til stor motstand mot endringer. Dersom det blir for sterk styring og en leder er motvillig til endringer, vil lederen hemme prosessen. Denne motvilligheten kan komme av dårlig forankring og forståelse. Derfor er forankring i ledelsen og arbeid med felles forståelse på alle nivå viktige faktorer for at implementeringen av KUO-planen skal lykkes. En annen viktig faktor er at det må oppleves et behov for denne planen og at det som står i den er riktig for enheten. Involvering og deltakelse på ulike nivå og samhandling mellom nivåene har derfor stor betydning for å lykkes med implementeringen.

Politiker: «Jeg har vært opptatt av hele tiden; alle må med, alle må gi innspill, de skal føle at dette er deres plan. Jeg er veldig usikker på om det har skjedd».

Tiden har også en betydning for å lykkes. Det er viktig å bruke tiden det tar fra politisk idé til praksis i barnehagen med alle de andre faktorene som styrer tiden. Det må frigjøres tid til oppgaver som har verdi for de ulike nivåene og sektorene i implementeringsprosessen.

Og sist, men ikke minst er det viktig med rolleavklaringer og definisjon av ansvar. I barnehagesektoren i denne studiens kommune er det uklare definisjoner av roller og oppgaver fordi mange oppgaver er overlatt til styrernettverket på vegne av kommunalsjefen. Når man har uklare roller i utgangspunktet kan disse gå over i hverandre og spørsmålet blir da når man gjør rollen, betyr det også at man har rollen? Dette er nok tydeligere i skolesektoren fordi det er klarere ansvarsfordeling og det er en skolefaglig rådgiver på nivå 2. Å ha flere representanter å spille på de ulike nivåene vil kanskje styrke en implementeringsprosess, fordi da kan knyttes opp mot interessen og fagkompetansen som representanter har.

5 En idées reise fra oppstandelse til praksis

Jeg har i denne studien prøvd å finne ut hva som skjer når politiske idéer føres mellom nivåene i kommunen, og hvilken betydning overføringsprosessene har for idéenes gjennomslagskraft i barnehagens virkelighet og praksis.

Dersom man følger en idé på dens reise fra den oppstår til den settes ut i praksis, er det nesten som å leke «hviskeleken» hvor en begynner å si et ord eller en setning til sidemannen, som videre skal gjenta samme ord eller setning til neste mann og så videre til den som er sist i rekka som skal si høyt det som han har fått høre. Det ordet eller setningen er om regel noe annet enn det første mann sa til sin sidemann. Om ordet eller setningen er lik, nesten lik, eller helt ulik det som ble sagt først, avhenger av hvor tydelig personene snakker mellom seg, hvordan personene tolker det som blir sagt og om det er andre forstyrrelser på veien.

Studien min viser at det er akkurat dette som skjer: forståelsen av KUO-planen og intensjonen med planen blir svakere jo lengre ut i oversettelseskjeden de befinner seg. Denne forståelsen forandrer seg også i forhold til hvordan det tolkes i oversettelsene mellom nivåene. Dette påvirker overførings- og oversettelsesprosessene av planen. Skal KUO-planen ha gjennomslagskraft i barnehagens virkelighet og praksis, er det viktig at planen er forankret i ledelsen på alle nivå og at alle ledere har en felles forståelse av planen. Det er også viktig at de som skal overføre idéen videre har en viss oversettelses- /translatørkompetanse (Røvik, 2015, s. 405-408). Ikke minst er det viktig at de som skal implementere KUO-planen i sin enhet må oppleve et behov for planen, slik at de kan ta den til seg og tilpasse den for at den skal bli levedyktig. Dette avhenger av kontinuitet i arbeidet og vedlikehold.

KUO-planen og intensjonen med planen henger sammen med barnehagesektorens historiske utvikling i etterkrigstiden og det at barnehagen er et verktøy for å nå samfunnsmessige nasjonale og internasjonale mål.

Organiseringen av kommunen har noe å si for implementeringsprosesser. I det instrumentelle perspektivet handler det om definerte roller og ansvar og deres oppgaver. Det er viktig at politikerne ser behovet for hvilke ressurser som trengs på hvilke nivå for å klare ivareta alle oppgaver og prosesser som foregår i utviklingen av barnehagesektoren. Blir ikke alle oppgaver og prosesser ivaretatt i denne utviklingen, kan barnehagesektoren bygges ned kvalitetsmessig.

Ut ifra denne studien er det grunn til å tro at flertallet av medarbeiderne i den enkelte enhet kjenner lite til KUO-planens bakgrunn og intensjon.

Med komplekse utfordringer og ytre krav i rask endring utvikles barnehagen som institusjon stilles det krav til barnehagen og dens ledere, samt barnehageeiere og myndigheter. Det kreves høy innholdsmessig kvalitet og kompetent personale.

6 Avslutning

I implementeringsprosessen av KUO-planen er det mange aktører involvert. Alt fra politisk plangruppe til referansegrupper og ulike innspill fra berørte parter sier noe om kompleksiteten i arbeidet og dette påvirker implementeringsprosessen på ulike måter.

Målet med kvalitativ forskning har som mål å forstå kontekst og beskrive sosiale prosesser og relasjoner mest mulig inngående. Nyeng (2012, s. 122) sier at kvalitative undersøkelser gir kunnskap som ikke kan generaliseres til populasjoner av enkeltindivider fordi kunnskapen ikke gjelder egenskaper ved isolerte enheter som kan adderes opp til en helhetlig sum slik man gjør i kvantitativ forskning. I stedet for generalisering snakker man da heller om overførbarhet mellom lignende fenomener.

I barnehagen opplever vi i økende grad en forventning til ledere om å være målbærere for endring og utvikling. Mye av forskningen som er gjort i skolen rundt skoleeier, ledelse og endringsprosesser kan overføres til og sammenlignes i barnehageområdet. Samtidig tror jeg det er viktig at det framover blir gjort forskning på barnehageområdet og implementeringsprosesser mellom politiske satsninger og ledelsen i barnehagene. Dette er viktig for at barnehageområdet skal utvikles og få høyere status i et utdanningsperspektiv.

Referanseliste

Litterære bøker og artikler

Børhaug, K., Helgøy, I., Homme, A., Lotsberg, D. Ø., Ludvigsen, K. (2011) *Styring, organisering og ledelse i barnehagen*. 2. opplag 2012. Bergen: Fagbokforlaget. ISBN: 978-82-450-1007-7.

Eilifsen, M (red.) og Dysvik, A. (red.). (2014). *Barnehagelederen*. Oslo: Universitetsforlaget ISBN: 9788215022826

Kleven, T. A. (red.), Hjordemaal, F. & Tveit, K. (2007). *Innføring i pedagogisk forskningsmetode. En hjelp til kritisk tolkning og vurdering*. 2. utgave 2011. 3. opplag 2016. Bergen. Fagbokforlaget. ISBN: 978-82-747-7515-2.

Kvale, S. og Brinkmann, S. (2015): *Det kvalitative forskningsintervju*, 3. utgave. Oslo: Gyldendal akademisk. ISBN13: 9788205463547.

Jacobsen D. I. (2012). *Organisasjonsendringer og endringsledelse*. Bergen: Fagbokforlaget. ISBN: 978-82-450-1332-0.

Ladegård, G. og Vabo, S. I. (red.) (2010). *Ledelse og styring*. Fagbokforlaget Vigmostad & Bjørke AS, Bergen, IBSN: 978-82-450-0879-1

Nyeng, F. (2012): *Nøkkeltbegreper i forskningsmetode og vitenskapsteori*. Bergen: Fagbokforlaget. ISBN: 978-82-450-1277-4

Olesen, J. (red.). (2007). *Når loven møder børns institutioner*. Danmarks Pædagogiske Universitets Forlag ISBN 978-87-7684-164-5

Roland, P. og Westgård, E. (red.). (2015). *Implementering. Å omsette teorier, aktiviteter og strukturer i praksis*. Universitetsforlaget. Oslo. ISBN: 978-82-15-02-472-1

Røvik, K. A., Eilertsen, T. V. og Furu, E. K. (red.). (2015). *Reformideer i norsk skole, Spredning, oversettelse og implementering*. 1. utgave, 2. opplag 2015. Oslo: Cappelen Damm Akademisk. ISBN: 978-82-02-43015-3.

Simonsen, K og Foss, V (red.), Barnehagefolk (2014), 3. utgave. *Integritet og lojalitet*. Årgang 31. Oslo: Habitus as og Pedagogisk Forum. ISSN 1500-6905. (*Barnehagelærerens autonomi under press*. Anne Greve, Turid Thorsby Jansen og Morten Solheim (2014). *Kritisk og begeistret – om barnehagelærerens fagpolitiske historie*. Fagbokforlaget)

Slinning, E. (2017). *Ledergruppen. Fra meg og mitt til vi og vårt*. Kommuneforlaget. 1. utgave, 1. opplag 2017. ISBN: 978-82-446-2267-7.

Thagaard, T. (2018): *Systematikk og innlevelse. En innføring i kvalitative metoder*, 5. utgave, 1. opplag. Bergen: Fagbokforlaget. ISBN: 978-82-450-2398-5.

Studier og annen forskning

Bakke, A. L. og Enoksen, A. S. (2018). *Barnehagebasert kompetanseutvikling - En kvalitativ studie av hvordan leder involverer personalet i prosessen med valg av satsingsområder*. Masteroppgave. UiT Norges arktiske universitet.

López, L. M. (2013). *Endringsledelse i barnehage – erfaringer med «Være Sammen» programmet*. Masteroppgave. Det humanistiske fakultet. Universitetet i Stavanger.

Omdahl, H. (2013) *Være sammen. Kompetanseløft i barnehagen*. Rapport fra evalueringen av deltakernes vurderinger, opplevelser og erfaringer med kompetanseheving og kvalitetsutvikling i pilotbarnehagene i Være Sammen implementeringsåret 2011-2012, Institutt for pedagogikk Universitetet i Agder, Kristiansand, ISSN: 1504-9299, ISBN: 978-82-7117-734-8.

Østrem, S., Bjar, H., Føsker, L. R., Hogsnes, H. D., Jansen, T.T, Nordtømme, S. og Tolin, K. R. (2009), *Alle teller mer*. En evaluering av hvordan Rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver blir innført, brukt og erfart. Tønsberg, Høgskolen i Vestfold Rapport 1/2009.

Offentlige kilder

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

Kunnskapsdepartementet. (2013). *Framtidens barnehage*. (Meld. St. 24 (2012-2013)). Oslo: Departementet.

Kunnskapsdepartementet. (2013). *Kompetanse for framtidens barnehage*. Strategi for kompetanse og rekruttering 2014-2020. Oslo. Publikasjonskode: F-4289 B.

Kunnskapsdepartementet. (2015). *Tett på Real FAG*. Nasjonal strategi for realfag i barnehagen og grunnopplæringen (2015-2019). Oslo. Publikasjonskode F-4411 B.

Kunnskapsdepartementet. (2016). *Tid for lek og læring. Bedre innhold i barnehagen*. (Meld. St. 19 (2015-2016)). Oslo: Departementet

Folkehelseloven. (2011). Lov om folkehelsearbeid. (LOV-2011-06-24-29). Hentet fra <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2011-06-24-29>

Miljøverndepartementet. (2011). *Kommunal planstrategi*. Veileder. Oslo: Departementet. Publikasjonskode: T-1494. ISBN: 978-82-457-0451-8.

NOU 2009:10. (2009). *Fordelingsutvalget*. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2009-10/id558836/>

NOU 2012:1. (2012). *Til barnas beste*. Ny lovgivning for barnehagene. Oslo: Kunnskapsdepartementet.

Plan- og bygningsloven. (2008). Lov om planlegging og byggesaksbehandling (LOV-2008-06-27-71). Hentet fra <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2008-06-27-71>

Rikspolitiske retningslinjer for barn og planlegging. (1995). (FOR-1995-09-20-4146). Hentet fra <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/1995-09-20-4146>

Utdanningsdirektoratet. (2017). Rammeplan for barnehagen

Andre kilder fra internett

Arbeidsgivers styringsrett. Hentet 15.mai 2019 fra <http://www.jusinfo.no/index.php?site=default/721/744/749/752>

Utdanningsdirektoratet. Forskning implementering og evaluering av implementering av rammeplan. Hentet 9.mai 2019 fra <https://www.udir.no/tall-og-forskning/evaluering-av-rammeplanen-for-barnehagen/rammeplanen-hva-skal-evalueres>

KUO-plan. Høringsdokument. Hentet 15.mai 2019 fra https://www.vadso.kommune.no/_f/p1/idbba8b12-c46a-49d8-9a87-b6e91729eb05/kuo-plan-horingsdokument-2018-02-28.pdf

Store norske leksikon. Barnehage historie. Hentet 15.mai 2019 fra https://snl.no/barnehage_-_historie

Store norske leksikon. Marshallplanen. Hentet 15.mai 2019 fra <https://snl.no/Marshallplanen>

Store norske leksikon. OECD. Hentet 15.mai fra <https://snl.no/OECD>

Kommuneplan 2012-2024. Samfunnsdel og handlingsprogram. *På høyde med tiden*. Hentet 15.mai 2019 fra https://www.vadso.kommune.no/_f/icb84396e-10f5-4129-b899-67cceb0e2031/kommuneplanens-samfunnsdel-210512.pdf

Modelliste

Modell 1:	Impelmenteringsdrivere. Blase et al. (2012) (Referert i Roland og Westgård, 2015, s. 32)	s. 13
Modell 2:	2-nivå kommuneorganisasjon	s. 30
Modell 3:	Flernivå kommuneorganisasjon	s. 30
Modell 4:	KUO-planens nivåinndeling, vist på møte 01.10.18	s. 33

Tabelliste

Tabell 1:	Oversettelsesmodus og oversettelsesregler (Røvik, 2015, s. 358)	s. 15
Tabell 2:	Barnehagesektorens historiske utvikling etter 2. verdenskrig	s. 28
Tabell 3:	Kronologisk rekkefølge av offentlige dokumenter som har hatt stor betydning for utviklingen av innholdet i barnehagesektoren	s. 29

Vedlegg 1: Informasjonsskriv

Informasjonsskriv til forespurte informanter i forbindelse med datainnsamling til masteroppgave og forskningsprosjekt i utdanningsledelse.

Takk for at du ønsker å bidra som informant i mitt arbeid med masteroppgave i Utdanningsledelse ved Universitetet i Tromsø. I dette skrivet gir jeg deg informasjon om målene for prosjektet og hva din deltakelse vil innebære.

Formål

Som enhetsleder/styrer i barnehage er jeg blant annet opptatt av hvem som ivaretar overgangen/oppgaven med implementering av planer fra politiske vedtak til planene kommer til enhetslederne/styrerne i barnehagene, altså bindeleddet mellom politisk idé til barnehagens virkelighet. Jeg er også interessert i å undersøke om nivåene i dagens organisering av kommunen fører til en forskjell mellom intensjon og virkelighet og om denne organiseringen fremmer eller hemmer utviklingen av barnehagesektoren.

Kommunestyrets vedtak om KUO-plan vil i denne masteroppgaven være gjenstand i forskningsprosjektet mitt, da denne er aktuell for min foreløpige problemstilling:

Fra politisk idé til praksis i barnehagen – hvem ivaretar hvilke oppgaver i implementeringsprosessen av KUO-planen?

Jeg mener at implementeringsprosessen av KUO-planen har en overføringsverdi i forhold til implementering av andre nasjonale og lokale planer, noe som jeg forhåpentligvis får svar på gjennom mitt studie.

Datainnsamlingsmetode

KUO-planen og eventuelle sentrale strategiplaner eller føringer som bakgrunn for KUO-planen vil være gjenstand for dokumentanalyse.

Forskningsprosjektet mitt er et kvalitativt studie og jeg vil derfor benytte åpent dybdeintervju som metode av mine informanter med en varighet på inntil 1 time. Intervjuet vil bli tatt opp og senere skrevet ut i sin helhet.

Mine informanter

To styreere/enhetsledere

Kommunalsjefen for KUO

To-tre politiske partier ved representant

Informantenes refleksjoner og erfaringer vil være fokuset i intervjuene.

Mine forpliktelser som forsker

- Jeg forholder meg til de etiske forskningsetiske retningslinjer som Den nasjonale forskningsetiske komité for samfunnsvitenskap og humaniora (NESH).
- Jeg bruker bare opplysningene til formålene jeg har fortalt om i dette skrevet. Jeg behandler opplysningene konfidensielt og i samsvar med personvernregelverket.
- Jeg sørger for at utskrifter fra intervju og andre feltnotater oppbevares på en forsvarlig måte slik at uvedkommende ikke får tilgang til dette.
- Jeg anonymiserer informantene slik at ingen kan identifiseres.
- Jeg sletter intervjuene ved prosjektets slutt.
- Informantene kan få tilgang til funnene i analysen og vil ved prosjektets slutt våren 2019 få utlevert den endelige oppgaven.
- Det er frivillig å delta i prosjektet. Informanter kan når som helst trekke samtykke tilbake uten å oppgi noen grunn. Det vil ikke ha noen negative konsekvenser om informanten senere velger å trekke seg.

Hvem er ansvarlig for forskningsprosjektet?

UiT Norges arktiske universitet er ansvarlig for prosjektet. Min veileder er Morten Brattvoll, førstelektor på Fakultet for humaniora, samfunnsvitenskap og lærerutdanning.

Med vennlig hilsen

Nan-Helen Mikalsen
Masterstudent

Morten Brattvoll
Veileder

Samtykkeerklæring

Jeg har mottatt og forstått informasjon om prosjektet

Fra politisk idé til praksis i barnehagen – hvem ivaretar hvilke oppgaver i implementeringsprosessen av KUO-planen?

Jeg samtykker til:

å delta i intervju

Jeg samtykker til at mine opplysninger behandles frem til prosjektet er avsluttet, juni 2019.

sted, dato

signatur prosjektdeltaker

Vedlegg 2 Intervjuguide - styrere

Intervjuguide styrer/enhetsleder barnehage

Utdanning og erfaring/praksis:

KUO-planen har tre nivå:

Nivå I: Strategisk plan

Nivå II: Handlingsplan

Nivå III: Tiltaksplanene

KUO-planen har tre hovedmål:

1. Godt oppvekst- og læringsmiljø
 - a. En trygg og god hverdag
 - b. Flere veier til læring

2. Styrket kompetanse
 - a. Kunnskapsløft for ansatte
 - b. Mer praksisnær ledelse

3. Større og bedre samhandling
 - a. Fra møterom til handlingsrom
 - b. En åpen og inviterende sektor

Generelt om KUO-planen, roller og implementeringsarbeid

Barnehagene jobber nå med KUO-planen og implementering av denne i de ulike enhetene.

Kan du først si noe om hva du tenker KUO-planen er? Hva er bakgrunnen for KUO-planen og hva mener du er intensjonen med denne?

Hva har din rolle som enhetsleder vært i prosessen i arbeidet med å utarbeide KUO-planen og hvordan har du opplevd din rolle? Har du hatt flere roller i prosessen med utarbeidelsen av KUO-planen? Er det noe du har savnet i denne prosessen eller noe som kunne ha vært gjort annerledes?

Hvordan forstår du hva som skal implementeres og hva er viktig for deg i implementeringsprosessen av KUO-planen? Hvordan jobber du som enhetsleder med implementeringen av KUO-planen i barnehagen?

Det er kanskje litt tidlig å si, men ser du noe tegn på endring av atferd blant personalet i prosessen med implementeringen av KUO-planen? Kan du gi noen eksempler på dette?

Fokusområdene:

I min masteroppgave ønsker jeg å fokusere på nivå III og hovedmål 2. Ut i fra min vurdering er det disse to områdene som fokuserer mest på samhandlingen mellom politikere/kommunalsjef og enhetsleder.

Nivå III – Tiltaksplanene i den enkelte enhet er KUO-planens operative nivå. Enhetene skal her beskrive planlagte tiltak og evaluere gjennomførte tiltak. Tiltaksplanene skal fungere som enhetenes styrings- og rapporteringsverktøy i arbeidet mot områdenes periodemål.

Hva tenker du om at tiltaksplanene skal fungere som enhetenes styrings- og rapporteringsverktøy? På hvilken måte vil dette påvirke din rolle som enhetsleder i barnehagen og oppgaver som du allerede har? På hvilken måte tror du dette vil påvirke rollen til kommunalsjefen og oppgaver som denne allerede har? (arbeidsmengde?)

Hovedmål 2 – Styrket kompetanse

a) Kunnskapsløft for de ansatte

Sektoren må utvikle seg som lærende organisasjon. Underveis må sektoren legge til rette for kunnskapsdeling og sørge for å etablere kunnskapsbasert styring og praksis som kjerneelementer både i det administrative, faglige og pedagogiske arbeidet.

b) Mer praksisnær ledelse

Sektorens lederutvikling må balanseres mellom formell lederutdanning og praksisnær lederutdanning, der sistnevnte fokuserer på en operativ og handlingsrettet utøvelse av lederskapet. Satsingen gjelder alle ledernivåer i sektoren, som kommunalsjef, enhetsledere, fagledere og pedagoger.

Rektor/enhetsleder på skolen skal også bruke tiltaksplanene som styrings- og rapporteringsverktøy, kunnskapsløft for de ansatte og mer praksisnær ledelse - hva er forskjellene/likhetene sammenlignet med barnehagene hvis vi ser på ressurser som bla. annet organisering, tid og stillinger for å få dette til i praksis?

Hva tenker du kan være med på å fremme og/eller hemmer implementeringen og utøvelsen av KUO-planen?

(Opplever du at prosessen med utarbeidelsen, implementeringen og utøvelsen av KUO-planen har vært/er en del av dine oppgaver i dag, eller kommer dette i tillegg? På hvilken måte påvirker dette din oppgave som enhetsleder? Forankring? Ressurser?)

Hva er dine forventninger til kommunalsjefen og politikerne i forhold til KUO-planen og særlig nivå III og hovedmål 2 med tanke på oppfølging og bidrag til gjennomføring av tiltaksplanene?

(Hva skal deres roller være og utøvelsen av disse? Tror du dette er gjennomførbart?)

Hva vil være optimal barnehagestruktur/organisering av barnehagesektoren for best oppfølging og gjennomslagskraft i implementering av for eksempel KOU-planen og utvikling av barnehagesektoren? Hvorfor?

(Ressurser, roller og oppgaver som vi har/ikke har pr. i dag?)

Hvis du fikk mulighet til å snakke/stille spørsmål om KUO-planen direkte til kommunalsjefen og/eller politikerne, hva ville du sagt/spurt om?

Er det noe du vil utdype mer eller er det noe annet du synes er viktig å få med?

Vedlegg 3 Intervjuguide - kommunalsjef

Intervjuguide kommunalsjef

Utdanning og erfaring/praksis:

KUO-planen har tre nivå:

Nivå I: Strategisk plan

Nivå II: Handlingsplan

Nivå III: Tiltaksplanene

KUO-planen har tre hovedmål:

1. Godt oppvekst- og læringsmiljø
 - a. En trygg og god hverdag
 - b. Flere veier til læring

2. Styrket kompetanse
 - a. Kunnskapsløft for ansatte
 - b. Mer praksisnær ledelse

3. Større og bedre samhandling
 - a. Fra møterom til handlingsrom
 - b. En åpen og inviterende sektor

Generelt om KUO-planen, roller og implementeringsarbeid

Barnehagene jobber nå med KUO-planen og implementering av denne i de ulike enhetene. Hva er KUO-planen? Kan du si noe om bakgrunnen for KUO-planen og intensjonen med denne?

Hva har din rolle som kommunalsjef vært i denne prosessen og hvordan har du opplevd din rolle?

Er det noe du har savnet i denne prosessen eller noe som kunne ha vært gjort annerledes?

Hvordan jobber du som kommunalsjef med implementeringen av KUO-planen i barnehagene?

Det er kanskje litt tidlig å si, men ser du noe tegn på endring i barnehagene i prosessen med implementeringen av KUO-planen? Kan du gi noen eksempler på dette?

Fokusområdene:

I min masteroppgave ønsker jeg å fokusere på nivå III og hovedmål 2. Ut i fra min vurdering er det disse to områdene som fokuserer mest på samhandlingen mellom politikere/kommunalsjef og enhetsleder.

Nivå III – Tiltaksplanene i den enkelte enhet er KUO-planens operative nivå. Enhetene skal her beskrive planlagte tiltak og evaluere gjennomførte tiltak. Tiltaksplanene skal fungere som enhetenes styrings- og rapporteringsverktøy i arbeidet mot områdenes periodemål.

Hva tenker du om at tiltaksplanene skal fungere som enhetenes styrings- og rapporteringsverktøy? På hvilken måte vil dette påvirke din rolle som kommunalsjef og oppgaver som du allerede har? På hvilken måte tror du dette vil påvirke rollen til enhetslederne og oppgavene som de allerede har? Arbeidsmengde?

Hovedmål 2 – Styrket kompetanse

a) Kunnskapsløft for de ansatte

Sektoren må utvikle seg som lærende organisasjon. Underveis må sektoren legge til rette for kunnskapsdeling og sørge for å etablere kunnskapsbasert styring og praksis som kjerneelementer både i det administrative, faglige og pedagogiske arbeidet.

b) Mer praksisnær ledelse

Sektorens lederutvikling må balanseres mellom formell lederutdanning og praksisnær lederutdanning, der sistnevnte fokuserer på en operativ og handlingsrettet utøvelse av lederskapet. Satsingen gjelder alle ledernivåer i sektoren, som kommunalsjef, enhetsledere, fagledere og pedagoger.

Rektor/enhetsleder på skolen skal også bruke tiltaksplanene som styrings- og rapporteringsverktøy, kunnskapsløft for de ansatte og mer praksisnær ledelse - hva er forskjellene/likhetene sammenlignet med barnehagene hvis vi ser på ressurser som bla. annet organisering, tid og stillinger for å få dette til i praksis?

Hva tenker du kan være med på å fremme og/eller hemmer implementeringen og utøvelsen av KUO-planen?

(Opplever du at prosessen med utarbeidelsen, implementeringen og utøvelsen av KUO-planen er en del av dine oppgaver i dag, eller kommer dette i tillegg? På hvilken måte påvirker dette din oppgave som kommunalsjef? Ressurser?)

Hva er dine forventninger til politikerne i forhold til KUO-planen og særlig nivå III og hovedmål 2 med tanke på oppfølging og bidrag til gjennomføring av handlingsplanene og tiltaksplanene?

(Hva skal deres roller være og utøvelsen av disse? Tror du dette er gjennomførbart?)

Hva vil være optimal barnehagestruktur/organisering av barnehagesektoren for best oppfølging og gjennomslagskraft i implementering av for eksempel KOU-planen og utvikling av barnehagesektoren? Hvorfor?

(Ressurser, roller og oppgaver som vi har/ikke har pr. i dag?)

Er det noe du vil utdype mer eller er det noe annet du synes er viktig å få med?

Vedlegg 4 Intervjuguide – politikere

Intervjuguide politikere

KUO-planen har tre nivå:

Nivå I: Strategisk plan

Nivå II: Handlingsplan

Nivå III: Tiltaksplanene

KUO-planen har tre hovedmål:

1. Godt oppvekst- og læringsmiljø
 - a. En trygg og god hverdag
 - b. Flere veier til læring

2. Styrket kompetanse
 - a. Kunnskapsløft for ansatte
 - b. Mer praksisnær ledelse

3. Større og bedre samhandling
 - a. Fra møterom til handlingsrom
 - b. En åpen og inviterende sektor

Generelt om KUO-planen, roller og implementeringsarbeid

Barnehagene jobber nå med KUO-planen og implementering av denne i de ulike enhetene. Hva er KUO-planen? Kan du si noe om bakgrunnen for KUO-planen og intensjonen med denne?

Hva har deres rolle som politikere vært i denne prosessen?

Er det noe dere har savnet i denne prosessen eller noe som kunne ha vært gjort annerledes?

Hvordan vil dere som politikere jobbe med implementeringen av KUO-planen i barnehagene?

Fokusområdene:

I min masteroppgave ønsker jeg å fokusere på nivå III og hovedmål 2. Ut i fra min vurdering er det disse to områdene som fokuserer mest på samhandlingen mellom politikere/kommunalsjef og enhetsleder.

Nivå III – Tiltaksplanene i den enkelte enhet er KUO-planens operative nivå. Enhetene skal her beskrive planlagte tiltak og evaluere gjennomførte tiltak. Tiltaksplanene skal fungere som enhetenes styrings- og rapporteringsverktøy i arbeidet mot områdenes periodemål.

Hva mener dere om at tiltaksplanene skal fungere som enhetenes styrings- og rapporteringsverktøy? På hvilken måte tror dere dette vil påvirke rollen til kommunalsjefen og enhetslederene i barnehagene og oppgaver som de allerede har? Arbeidsmengde?

Hovedmål 2 – Styrket kompetanse

a) Kunnskapsløft for de ansatte

Sektoren må utvikle seg som lærende organisasjon. Underveis må sektoren legge til rette for kunnskapsdeling og sørge for å etablere kunnskapsbasert styring og praksis som kjerneelementer både i det administrative, faglige og pedagogiske arbeidet.

b) Mer praksisnær ledelse

Sektorens lederutvikling må balanseres mellom formell lederutdanning og praksisnær lederutdanning, der sistnevnte fokuserer på en operativ og handlingsrettet utøvelse av lederskapet. Satsingen gjelder alle ledernivåer i sektoren, som kommunalsjef, enhetsledere, fagledere og pedagoger.

Rektor/enhetsleder på skolen skal også bruke tiltaksplanene som styrings- og rapporteringsverktøy, kunnskapsløft for de ansatte og mer praksisnær ledelse - hva mener dere er forskjellene/likhetene sammenlignet med barnehagene hvis vi ser på ressurser som bla. annet organisering, tid og stillinger for å få dette til i praksis?

Hva mener dere kan være med på å fremme og/eller hemmer implementeringen og utøvelsen av KUO-planen?

(Er prosessen med utarbeidelsen, implementeringen og utøvelsen av KUO-planen en del av kommunalsjefen og enhetslederne sine oppgaver i dag, eller kommer dette i tillegg? På hvilken måte påvirker dette deres oppgave som ledere? Ressurser)

Hva mener dere kommunalsjefen og enhetslederne i barnehagene forventer av politikerne i forhold til KUO-planen og særlig nivå III og hovedmål 2 med tanke på oppfølging og bidrag til gjennomføring av handlingsplanene og tiltaksplanene?

(Hva skal politikernes roller være og utøvelsen av disse? Er dette gjennomførbart?)

Hva mener dere vil være optimal barnehagestruktur/organisering av barnehagesektoren for best oppfølging og gjennomslagskraft i implementering av for eksempel KOU-planen og utvikling av barnehagesektoren? Hvorfor?

(Ressurser, roller og oppgaver som barnehagene/enhetslederne har/ikke har pr. i dag?)

Er det noe dere vil utdype mer eller er det noe annet dere synes er viktig å få med?