

Linda Theresia Ingeborg Janninger

Masteroppgave

## Ledelse er svaret, men hva er problemet?

En diskursanalyse av meldinger til Stortinget  
i perioden 2006-2019



DMMH  
Dronning Mauds Minne Høgskole  
for barnehagelærerutdanning

Master i barnehageledelse

Trondheim, vår 2020



## Figurer og tabeller

Figur 1: Stegvis dokumentutvelgelse av policydokumenter ..... s. 45

Figur 2: Diagram over begrepsutvikling i perioden 2006-2019 ..... s. 69

Tabell 1: Tabell over forekomst av begrepene kvalitet, kompetanse og ledelse i  
stortingsmeldingene ..... s. 69

## Forord

Jeg husker en kommentar jeg hørte en lærer ved Dronning Maud si, når vi snakket om skriveprosessen i akademisk skriving. Vedkommende beskrev en opplevelse med en akademisk skriveprosess, som en smertefull prosess. «Det er vont, og kan til tider nesten sammenlignes med å føde.»

Å føde en tekst er synonymt med min opplevelse av hvordan det har vært å jobbe med skriving av min masteroppgave. Det er så givende og spennende, samtidig som det er så smertefullt og vont. Jeg har aldri følt meg så dum og god på samme gang, og for meg beviser det at læring, utvikling og endring føles på kroppen, og i kroppen. Samtidig som man tenker (omtrent som under en fødsel): «Hvorfor gjør jeg dette? Dette gjør jeg aldri mer!» så kjenner man den søte smaken av mestring alt ettersom nye kunnskaper synker inn og blandes med gamle. Som under en fødsel vil man på et tidspunkt (omtrent midtveis) bare dra hjem. Dette klarer jeg ikke! Man vet at det er verd sliten og smerten, men hvordan i alle dager skal man komme seg igjennom dette? Hvordan skal dette bli en fullverdig tekst?

Med på veien er det derfor godt å ha en veileder som, ja i likhet med en partner under fødsel, roer, men også utfordrer og oppmuntrer. Jeg vil derfor først og fremst takke min veileder Birgitte Ljunggren som foruten å ha støttet og oppmuntret, også har utfordret. Takk for gode samtaler og faglige innfallsvinkler. Håper vi kan fortsette våre diskusjoner og refleksjoner også etter masteroppgaven er levert!

Takk også til fagenheten rundt masterløpet og alle fantastiske lærere! Dere er inspirerende og byr alle på spennende og god undervisning. Jeg har gledet meg til hver forelesning!

Jeg vill også takke min elskede mann! Kjære Andreas. Uten deg og din urokkelige støtte og tro på mine evner hadde en mastergrad i barnehageledelse bare vært en drøm. Min mastergrad er derfor tilegnet deg og vår datter Frida. Må hun blir like glad i bøker, og læring som jeg er.

Selbu, mai 2020

Linda T. I. Janninger

## Oppsummering

Det ser ut til å være en sammenheng mellom den utdanningspolitikk som blir presentert i meldinger til Stortinget og den forståelse og kunnskap forskningen produserer om barnehageledelse, for eksempel gjennom at forskningen viser til policy, som jeg ønsker å utforske nærmere i denne studien.

Studien ser altså på sammenhengen mellom hvordan ledelse blir skrevet fram i forskning og i policy generelt og hvordan ledelse blir skrevet fram i policy spesielt. Med utgangspunkt i Carol Bacchis (2009) analytiske tilnærming til policy har jeg analysert fem stortingsmeldinger, alle utgitt etter ny rammeplan kom i 2006 og frem til i dag.

Analysen viser at kvalitet blir skrevet fram som et gjennomgående policyproblem i barnehagesektoren og at det blir representert som personalets kompetanse. Kvalitet blir sett i sammenheng med både en velferdsstatlig styringsdiskurs med mål om sosial utjevning, og en neoliberal styringsdiskurs som har fått feste i norsk offentlig sektor gjennom reformer med utspring fra New Public Management. Ledelse blir skrevet fram som en løsning på kvalitetsproblemet, gjennom at barnehageledere subjektposisjoneres som endringsledere som skal initiere og lede endrings- og utviklingsprosesser knyttet til kompetanseutvikling og kompetanseheving. Ledelse blir altså avgjørende for at sektoren skal lykkes med kvalitetsprosjektet. Samtidig viser analysen at det er lite oppmerksomhet mot ledelse.

I løpet av noen få år skapte en rekke politiske endringer et helt nytt barnehagelandskap (Granrusten, 2016a; Kunnskapsdepartementet, 2009) og med ny rammeplan kan året 2006 sies å definere et skille i barnehagepolitikken. Omtrent samtidig som barnehagens rammebetingelser ble endret, introduserte forskning *strategisk ledelse* som en fjerde ledelsesfunksjon (Bleken, 2005). Etter Blekens (2005) introduksjon av begrepet strategisk ledelse forekommer det flere ganger i forskning om barnehageledelse (Granrusten, 2016a; Gotvassli, 2013; Gotvassli, 2019; Gotvassli og Vannebo, 2016a, 2016b, 2016c, 2016d). Samme forskning, inklusive Bleken (2005), viser til økede krav til læring og kvalitet i styringsdokumenter som meldinger til Stortinget (heretter kalt stortingsmeldinger for å underlette lesingen for leseren) og peker på at endrede rammebetingelser krever en annen type ledelsesfunksjon enn hva den tradisjonelle modellen med administrativ ledelse, pedagogisk ledelse og personalledelse representerer. Forskning peker også på at barnehagen som lærende organisasjon kan forstås på to måter: som barnas utvikling og læring og som personalets utvikling og læring (Gotvassli og Vannebo, 2016d), men at det i policy er personalets læring

og utvikling som får ta størst plass (Gotvassli og Vannebo, 2016d). Oppgaven retter altså søkelyset mot ledelse i barnehagen i relasjon til styring av barnehagesektoren, gjennom å se på hvordan ledelse blir skrevet om i policy, her forstått som stortingsmeldinger.

I stortingsmeldinger gjør regjeringen rede for sine ambisjoner, analyser og planer, og stortingsmeldinger kan derfor være uttrykk for framtidig politikk (Børhaug og Moen, 2014; Nygård, 2015). Stortingsmeldinger kan også sies å være visjonære fordi de viser til en ønsket virkelighet. Innholdet i disse forstår jeg som retningsgivende for styringens ønskede utvikling for barnehagesektoren. Policy kan oversettes til norsk som retningslinjer (Policy på norsk, 2019), og presenterer svaret på et problem som policyen skal løses (Bacchi, 2009; Hanell, 2018). Mausethagen (2013) og Nygård (2015) skriver om hvordan policy kan virke styrende gjennom begrepsbruk, også kalt *soft governance*. Soft governance forstår jeg ut fra et poststrukturalistisk perspektiv som styringsdiskurser. Jeg bruker Hammers forståelse av styringsdiskurser som «... skiftende måter å forstå og tenke styring på.» (Hammer, 2008, s. 74). Med hjelp av Foucaults (2002) begrep *governmentality* presenterer jeg en diskursanalyse med utgangspunkt i Bacchis (2009) analytiske tilnærming til policy. Hovedsakelig spør jeg hva slags ledelse som skal løse policyproblemet barnehagesektoren. Med inspirasjon fra Bacchi (2009) har jeg formulert følgende problemstilling: *Hvilket problem settes ledelse til å løse i norsk barnehagepolicy?* med følgende forskningsspørsmål:

*Hvordan representeres problemet ledelse skal være løsningsfor?*

*Hvilke forutsetninger og antakelser ligger til grunn for problemrepresentasjonen?*

*Hva er ikke problematisert i problemrepresentasjonen? Hvor er stillheten?*

*Hvilke effekter er produsert av denne representasjon av `problemet`?*

For eksempel ser vi at barnehagen som lærende organisasjon rommer alle disse tre komponentene; kvalitet, kompetanse og ledelse. Det som ser ut til å havne i skyggen når rekke kvalitet – kompetanse – ledelse skrives fram i policy er kapasitetsspørsmålet og barneperspektivet. Med kapasitet mener jeg fordeling av midler, og hvordan dette kvalitetsprosjektet rent økonomisk skal finansieres. Jeg diskuterer disse funnene opp mot Foucaults (2002) maktforståelse som grunnlag for *governmentality* og hvordan et økt fokus på barnehageledelse også kan komme fra annet hold enn fra policy. Avslutningsvis spør jeg hvorfor kvalitetsproblemet ikke er løst, og om det kan ha å gjøre med den kritikken som har kommet mot NPM siden slutten av 1990-tallet.

## Executive summary

There seems to be a connection between the educational policy and the understanding and knowledge the research produces about childcare management, for example through the research referring to policy, which I wish to explore in more detail in this study.

The study thus looks at the relationship between how management is portrayed in research and policy in general and how leadership is portrayed in policy in particular. Based on Carol Bacchi's analytical approach to policy, I have analyzed five policies, all issued according to a new framework plan in 2006 and up to today.

The analysis shows that quality is portrayed as a overall policy problem in the daycare sector and that it is represented as staff competence. Quality is seen in the context of both a welfare state governance discourse with a goal of social equalization and a neoliberal governance discourse that has been established in the Norwegian public sector through reforms originating from New Public Management. Leadership is presented as a solution to the quality problem by subjecting childcare managers to change managers to initiate and manage change and development processes related to competence development and competence enhancement. Management is thus crucial for the sector to succeed with the quality project. At the same time, the analysis shows that little attention is paid to management.

Over the course of a few years, several political changes created a whole new kindergarten landscape (Granrusten, 2016a; Ministry of Education, 2009) and with a new framework plan, the year 2006 can be said to define a distinction in kindergarten policy. At about the same time as the kindergarten's framework conditions were changed, research introduced strategic management as a fourth management function (Bleken, 2005). Following Bleken's (2005) introduction of the concept of strategic management, research on childcare management occurs several times (Granrusten, 2016a; Gotvassli, 2013; Gotvassli, 2019; Gotvassli and Vannebo, 2016a; 2016b; 2016c, 2016d). The same research, including Bleken (2005), refers to increased requirements for learning and quality in management documents such as policy, and points out that changed framework conditions require a different type of management function than what the traditional model with administrative management, educational management, and personnel management represents. Research also indicates that kindergarten as a learning organization can be understood in two ways: as children's development and learning and as staff development and learning (Gotvassli and Vannebo, 2016d), but in policy, staff learning and development is given the most space (Gotvassli and Vannebo, 2016d). The

management of the daycare is therefore understood in light of the management of the daycare sector.

In policy, the Government explains its ambitions, analyzes and plans, and can therefore express future policy (Ministry of Education, 2019; Børhaug and Moen, 2014; Nygård, 2015). Policy can also be said to be visionary because they point to a desired reality. The content of these I understand as guiding the management's desired development for the daycare sector. Policy can also be described as guidelines (2019), and presents the answer to a problem that the policy needs to be addressed (Bacchi, 2009; Hanell, 2018). Mausestagen (2013) and Nygård (2015) write about how policy can govern through conceptual use, also called soft governance. Soft governance I understand from a post-structuralist perspective as management discourses. I use Hammer's understanding of governance discourses as "... changing ways of understanding and thinking about governance." (Hammer, 2008, p. 74). Using Foucault's (2002) notion of governmentality, I present a discourse analysis based on Carol Bacchi's (2009, 2010) analytical approach to policy. Mainly, I ask what kind of management is going to solve the policy problem in the kindergarten sector. With inspiration from Bacchi (2009) I have formulated the following problem: *What problem does management set to solve in Norwegian kindergarten policy?* with the following research questions:

*How is represented the problem management should be the solution for?*

*What assumptions and assumptions underlie the problem representation?*

*What is not problematic in the problem representation? Where is the silence?*

*What effects are produced by this representation of the `problem`?*

For example, we see that kindergarten as a learning organization contains all these three components; quality, expertise, and management. What seems to fall into the shadows when the triangle of quality - competence - management is advanced in policy is capacity problems and the children's perspective. Capacity is about the distribution of funds and how this quality project should be financially financed. I discuss these findings against Foucault's (2002) understanding of power as a basis for governmentality and how an increased focus on daycare management can also come from other than policy. In conclusion, I ask why the quality problem has not been solved and whether it may have to do with the criticism that has come against NPM since the late 1990s.

## Innhold

Figurer og tabeller .....	1
Forord .....	2
Oppsummering .....	3
Executive summary .....	5
1.0 Innledning.....	10
1.1 Bakgrunn .....	10
1.2 Problemstilling.....	14
1.3 Oppgavens oppbygging .....	15
2.0 Teoretisk ramme.....	17
2.1 Innledning .....	17
2.2.0 Styring av barnehagesektoren.....	18
2.2.1 Governmentality .....	18
2.2.2 Makt produserer kunnskap.....	19
2.2.3 Fra plan til reform .....	21
2.2.4 En kvalitetsreform vokser frem.....	21
2.2.5 Policy som virkemiddel – styring gjennom begrepsbruk.....	22
2.2.6 Diskurs .....	25
2.2.7 Forskning gir diskursive føringer.....	26
2.3.0 Barnehageledelse – noen utviklingstrekk .....	28
2.3.1 Endrede rammebetingelser og konsekvenser for barnehageledelse.....	28
2.3.2 Ledelse som en strategisk og utadrettet funksjon .....	30
2.3.3 Endringsledelse .....	31
2.4.0 Sammenheng mellom styring og ledelse .....	31
2.4.1 Endringsledelse - en effekt av økt styring av barnehagesektoren? .....	33
3.0 Metodisk tilnærming .....	36
3.1.0 Kvalitativ metode – overordnet tilnærming.....	36



3.1.1. Kvalitativt vitenskapsteoretisk grunnlag.....	36
3.1.2. Poststrukturalistisk forståelsesramme .....	37
3.1.3. Hermeneutisk fortolkningsramme.....	38
3.2.0 Forskningsdesign .....	41
3.2.1. Diskursanalytisk tilnærming - WPR .....	41
3.3.0 Planlegging og gjennomføring av datainnsamling .....	43
3.3.1 Utvalgsprosedyre .....	43
3.3.2 Datainnsamling .....	43
3.3.3 Datamateriale .....	45
3.4.0 Bearbeiding av datamateriale .....	46
3.4.1 Analysearbeid .....	46
3.5.0 Kvalitetsvurdering og etiske overveielser .....	51
3.5.1 Kvalitet i kvalitativ forskning .....	51
3.5.2 Etiske aspekter .....	54
4.0 Analyse og funn .....	55
4.1. Innledning.....	55
4.2.0 Hvordan er problemet representert i policy om barnehagen?.....	56
4.2.1 Kvalitet – et problem for sosial utjevning og avkastning .....	56
4.2.2 Kvalitetsproblemet - representert som personalets kompetanse .....	62
4.2.3 Kvalitet og kompetanse - sentralt i en lærende organisasjon.....	63
4.2.4 Ledelse mot kvalitet er ledelse av endringsprosesser .....	65
4.2.5 Sammenfatning av problemrepresentasjoner .....	70
4.3.0 Hvilke forutsetninger eller antakelser ligger til grunn for denne problemrepresentasjonen? .....	72
4.3.1 Hvorfor kvalitet? .....	73
4.3.2 Sammenfatning av antakelser som ligger til grunn for problemrepresentasjonen... ..	77
5.0 Diskusjon.....	79

5.1.0 Hva er ikke problematisert? Hvor er det stillhet? .....	79
5.1.1 Når ledere gjøres ansvarlige for kompetanseutvikling mot høyere kvalitet havner kapasitetsspørsmålet i skyggen .....	79
5.1.2 Trykk på ledelse fra annet hold? .....	80
5.2.0 Hvilke effekter oppstår av problemrepresentasjonen? .....	83
5.2.1 Endringsledelse – med fokus på personalet .....	83
5.2.2 Hva med barneperspektivet når styringens oppmerksomhet er rettet mot personalet? .....	85
5.3.0 Videre diskusjon og fremtidig forskning: hvorfor er ikke kvalitetsproblemet løst? ...	87
5.3.1 Nye trender i styring og et lite blikk mot eventuell framtidig forskning .....	88
6.0 Konklusjon .....	89
7.0 Referanseliste .....	92

## 1.0 Innledning

### 1.1 Bakgrunn

Barnehagen som samfunnsinstitusjon er i særstilling i den skandinaviske velferdsstaten, med et sosialdemokratisk styre som setter alles like muligheter, felles ordninger for alle og likeverd i sentrum (Korsvold, 2008). Samfunnsmandatet barnehagen er gitt av staten er preget av profesjonsideer om et barnehagetilbud dannet på grunnlag av omsorg, lek, læring og danning. Norsk utdanningssektor har imidlertid, i likhet med andre land i Skandinavia (Wiborg, 2013) og Europa for øvrig (Verges og Curran, 2014), erfart et skifte i innholdet i policytekster om utdanning de seneste tre desenniene. Selv om Norge, og resten av Skandinavia, har opprettholdt et velferdsstatlig styringsregime har man adoptert neolibérale markedsorienterte policyer i troen på at privatorientert måter å styre offentlig sektor på øker sjansene for å oppnå høyere kvalitet til lavere pris (Wiborg, 2013). En neoliberal ideologi blir ofte kalt vår tids politisk-økonomiske paradigme og er basert på markedsøkonomiske prinsipper og desentralisering som for eksempel fri handel, et åpent marked, og at staten skal spille en mindre velferdsrolle i samfunnet (Bessant, Robinson og Ormerod, 2015). Den styringsform som operasjonaliserer en neoliberal ideologi, eller styringsdiskurs, er kjent for allmenheten som New Public Management (NPM). NPM fører med seg diskurser om ledelse som er hentet fra privat sektor for å effektivisere offentlig sektor og for å redusere kostnader og øke kvaliteten (Bessant et al., 2015). Jeg bruker begrepene om hverandre, alt ettersom det faller seg naturlig, men det er viktig at man forstår relasjonen mellom disse når man leser oppgaven. Ledelse er altså en sentral bærebjelke i den neoliberale styringsdiskurs som har preget offentlig sektor gjennom styringsreformer forankret i NPM (Torfing, Sørensen og Røiseland, 2019). Siden barnehagefeltet har utviklet seg i nært samspill med velferdsstatens utvikling (Korsvold, 2008) henger derfor utvikling i sektoren tett sammen med styring av den. Mål i rammeplanen regulerer for eksempel at barnehagen som samfunnsinstitusjon beveger seg i ønsket retning, og barnehageledere pekes ut som særlig ansvarlige for barnehageorganisasjonens drift og utvikling (Kunnskapsdepartementet, 2017b). Det er altså en sammenheng mellom styring av barnehagesektoren og ledelse i barnehagen, blant annet hvordan samfunnsmandatet gjør barnehagen relevant for styring. Hvordan kan man da forstå sammenhengen mellom styring av sektoren og ledelse i barnehagen?

På bakgrunn av styringsutviklingen i norsk utdanningssektor er det grunn til å tro at barnehagen befinner seg innenfor ulike styringsdiskurser (Ljunggren og Lauritzen, 2018) på samme tid: en velferdsstatlig styringsdiskurs, så vel som i en profesjonsdiskurs og i en

neoliberal styringsdiskurs. Styringsdiskurs, eller styringsrasjonalitet, forstår jeg i nær sammenheng med Foucaults (2002) governmentalityperspektiv på styring og kombinasjonen av styring utenfra og subjektets selvstyring (Hammer, 2017). Det handler om en forståelsesramme for hvordan staten bruker styringsvirkemidler til å få subjekter til å styre seg selv. Jeg har valgt å definere den velferdsstatlige diskursen, og den neoliberale diskursen som styringsdiskurser fordi både velferdsstatlige og neoliberale perspektiver er perspektiver på styring som ser ut til å komme fra et statlig og politisk hold (Korsvold, 2008; Verger og Curran, 2014; Torfing et al., 2019). Profesjonsdiskursen derimot kommer tradisjonelt sett fra et fagmiljø (Sørhaug, 2003), men er likevel sentral siden samfunnsmandatet så sterkt er bygget på en profesjonsforståelse av barnehagen som samfunnsinstitusjon.

Sørhaug (2003) forklarer hvordan en overgang fra plan- til reformstyring har preget styring av offentlig sektor etter andre verdens krig, og operasjonaliserer Foucaults (2002) begrep governmentality. Governmentality innebærer en form for styringsmentalitet hvor befolkningen, i tillegg til økonomisk politikk og samfunnsmessig sikkerhet, er objekt for styringen (Hammer, 2017) og målet er å forme, veilede og/eller påvirke folks oppførsel fremfor å sanksjonere den. Diskurs er et sentralt begrep innenfor et governmentalityperspektiv på styring og kan beskrives som formative strømninger (Hammer, 2017) som produserer og reproducerer forståelser av virkeligheten. Styring i et governmentalityperspektiv blir i første hånd utført gjennom rammebetingelser og virkemiddel. Et eksempel på et virkemiddel for styring av barnehagesektoren er policy. Policy kan oversettes til norsk som retningslinjer (Policy på norsk, 2019), og presenterer både et problem og svaret på det problem som policyen skal løses (Bacchi, 2009; Hanell, 2018). Policy blir for eksempel uttrykket i stortingsmeldinger hvor regjeringen gjør rede for sine ambisjoner, analyser og planer, og stortingsmeldingene kan derfor være uttrykk for framtidig politikk (Ulserød, 2019; Børhaug og Moen, 2014; Nygård, 2015). Stortingsmeldinger er også visjonære fordi de viser til en ønsket virkelighet, og innholdet i disse forstår jeg som retningsgivende for styringens ønskede utvikling for barnehagesektoren. Policy vill dermed skape premisser for barnehagepolitikk og kan derfor sies å gi uttrykk for soft governance – styring gjennom begrepsbruk (Nygård, 2015; Mausehagen, 2013). Soft governance, i form av policy, forstår jeg ut fra et poststrukturalistisk perspektiv som styringsdiskurser, blant annet uttrykket gjennom subjektposisjoner og problemrepresentasjoner. Dette vil altså si at en analyse av policytekster vil kunne vise frem slike styringsdiskurser.

Ledelse i barnehagen er et aktuelt tema, både i barnehageforskning (Moen, Gotvassli og Granrusten, red., 2016) og rapporter (Børhaug et al., 2018). De seneste to desenniene har barnehagesektoren gjennomgått store politiske og strukturelle endringer. Vedtak om full barnehagedekning gjennom barnehageforliket, ny rammeplan og forskrift, skifte av departement og forflytting av diverse forvaltningsoppgaver er noen av disse endringene. I takt med disse har også forskningsbaserte teoretiske bidrag om ledelse i barnehagen økt (Børhaug og Gotvassli, 2016; Granrusten, 2016a; Granrusten, 2016b; Moen, 2016b). For eksempel har forskningen, tradisjonelt sett, beskrevet tre ledelsesfunksjoner i barnehageledelse fra et organisasjonsperspektiv: administrativ ledelse, pedagogiske ledelse og personalledelse (Gotvassli, 1990; Bølgan og Lysell, 1992), men Bleken (2005) argumenterer for at endrede rammebetingelser krever en annen type ledelse, og omtrent samtidig som barnehagens rammebetingelser ble endret introduserte hun strategisk ledelse som en fjerde ledelsesfunksjon. Etter Blekens (2005) introduksjon av begrepet strategisk ledelse forekommer begrepet flere ganger i forskning om barnehageledelse (Granrusten, 2016; Gotvassli, 2013; Gotvassli, 2019; Gotvassli og Vannebo, 2016a, 2016b, 2016c, 2016d), hvor et økt behov for strategisk ledelse i barnehagen skrives fram blant annet i forhold til økte krav til blant annet læring og kvalitet i stortingsmeldinger. Det ser altså ut til å være en sammenheng mellom den utdanningspolitikk som blir presentert i stortingsmeldinger og den forståelse og kunnskapen som blir produsert om barnehageledelse, for eksempel gjennom forskning.

Utviklingen innenfor barnehagepolitikken og et øket antall forskningsbidrag knyttet til ledelse i barnehagen danner altså bakgrunnen for oppgaven. Studien ser på sammenhengen mellom hvordan ledelse blir skrevet fram i forskning og i policy, og belyser hvordan ledelse blir skrevet fram i policydokumenter for barnehagen kan virke styrende. Oppgaven befinner seg altså i skjæringspunktet mellom styring og ledelse, og retter søkelyset mot hva slags ledelse styringen ønsker gjennom å se på hvordan ledelse er skrevet fram i policy. I norsk sammenheng har andre sett på relasjonen mellom styring og ledelse i barnehagen. Ut fra Børhaug, Helgøy, Homme, Lotsberg og Ludvigsen (2011) sin inndeling av perspektiver i generell organisasjonsteori kan for eksempel forskningen til Børhaug og Moen (2014) og Børhaug og Gotvassli (2016) plasseres innenfor et instrumentelt og et institusjonelt perspektiv, slik jeg tolker det. Det finnes også eksempler på forskning om emnet innenfor et fenomenologisk perspektiv (Garseth, 2018). Disse skriver seg altså inn i en annen type styringsforskning enn en inspirert av poststrukturalisme. Noen har sett på temaet innenfor et

Foucault-perspektiv (Hammer, 2017; Ball, Maguire, Braun og Hoskins, 2011) likt mitt eget. Det finnes også undersøkelser som tar utgangspunkt i Bacchis analytiske tilnærming til policy, for eksempel Hanell (2018) som ser på IKT i svensk lærerutdanning. Jeg finner imidlertid ingen forskning som i et Foucault-inspirert forskningsfelt befinner seg i skjæringspunktet mellom styring av barnehagesektoren og ledelse i barnehagen, og dessuten med en policyanalytisk tilnærming inspirert av Bacchi (2009).

Analysen i oppgaven tar utgangspunktet Bacchis diskursanalytiske tilnærming til policy som heter *What's the problem represented to be?* (WPR) (Bacchi, 2009). WPR problematiserer påstanden om at policy er en respons på allerede eksisterende problemer i samfunnet, og hevder at policyproblemer skapes av policy innenfor en diskurs. Policytekster er derfor med på å produsere problem eller reprodusere problem innenfor en gitt diskurs. Disse problemene kommer til uttrykk gjennom hvordan problemer i policy er representert. Slik jeg forstår det innebærer en representasjon av et problem en måte å fremstille problemet på, å «frame» det. Man kan også bruke ord som problematisert, eller fremstilt. Det handler slik jeg tolker det om hvordan problemet er rammet in eller forstått. Jeg velger imidlertid å bruke representasjon siden det er det begrepet Bacchi (2009) bruker. Bacchi (2009) er inspirert av Foucault (2002) og WPR er en metode for å reflektere rundt hvordan problemer i policy blir presentert gjennom hvordan de blir representert, hva som ikke blir sagt, og hva effektene av dette er.

Gjennom et governmentalityperspektiv kan vi forstå hvordan ledelse blir omtalt og skrevet fram i styringsdokumenter, som for eksempel stortingsmeldinger, og effekter av det i praksis. Stortingsmeldinger er ikke like praksisnære styringsdokument som rammeplanen og eksempelvis strategien *Kompetanse for fremtidens barnehage. Revidert strategi for kompetanse og rekruttering 2018-2022* (Kunnskapsdepartementet, 2017a), men innholdet i de er sentrale for fremtidig barnehagepolitikk og derfor i aller høyeste grad relevante å forholde seg til for barnehageledere. En analyse av hvordan ledelse blir skrevet fram og dermed hvilken type ledelse som blir fremhevet i stortingsmeldinger er derfor ikke bare forskningsmessig relevant, men også samfunnsmessig relevant. Undersøkelsen kan også ses på som en maktkritikk fordi den problematiserer hvordan ledelse blir skrevet fram i policy og dermed hvordan noen diskurser får større plass enn andre i styringsdokumenter. Å vise hvordan noen diskurser får større plass enn andre er en av ambisjonene mine med prosjektet, og WPR (Bacchi, 2009) er et perspektiv som har kunnet hjelpe meg med dette.

## 1.2 Problemstilling

Som vist til har barnehagesektoren opplevet store politiske og strukturelle endringer siden 2006. Brytningene i barnehagesektoren gjør den relevant for en Foucault-inspirert analyse (Hammer, 2017), med utgangspunkt i hvordan diskurser produserer forståelser av virkeligheten. En analyse av policytekster med hensikt å vise fram hvordan subjektposisjoner og problemrepresentasjonen blir skrevet fram korresponderer med en foucauldiansk måte å tenke styring på. Hos Foucault (2002) henger makt og styring tett sammen, og som Hammer (2007) poengterer handler en Foucault-inspirert analyse om å vise hvordan makten har formende effekter, blant annet gjennom at analysen gjøres diakron, altså at den strekker seg tilbake i tid. Et historisk tilbakeblikk er derfor vesentlig for å forstå dagens barnehagepolitiske situasjon og hvilken betydning den har får å forstå hvordan forståelse om hva slags barnehageledelse som er «bedre» enn andre blir konstruert. Jeg har valgt å ta utgangspunkt i brytningsåret 2006, hvor både politiske og strukturelle endringer endret barnehagens rammebetingelser til å bli et helt nytt barnehagelandskap (Granrusten, 2016).

I oppgaven tar jeg utgangspunkt i ledelse i barnehagen i relasjon til styring av barnehagesektoren og er i hovedsak interessert i hvordan ledelse i barnehagen skrives fram i policy, og hvilke effekter måten ledelse skrives fram på har for hva slags ledelse som blir lagt vekt på. Ledelse i policy omhandler både barnehageledelse og styring, fordi policy gir føringer på hva slags ledelse styringen ønsker. I foreliggende studie ønsker jeg derfor å se nærmere på hvordan ledelse blir skrevet fram i policy, og hvilken type ledelse som styringen ønsker. Med inspirasjon fra Bacchi (2009) har jeg formulert følgende forskningsspørsmål:

*Hvordan representeres problemet ledelse skal være løsning for?*

*Hvilke forutsetninger og antakelser ligger til grunn for problemrepresentasjonen?*

*Hva er ikke problematisert i problemrepresentasjonen? Hvor er stillheten?*

*Hvilke effekter er produsert av denne representasjon av `problemet`?*

På bakgrunn av den utdanningspolitiske styringssituasjonen barnehageledelse befinner seg i og mangelen på forskning på feltet, samt med inspirasjon fra spørsmålene i WPR er følgende problemstilling formulert:

*Hvilket problem settes ledelse til å løse i norsk barnehagepolicy?*

Undersøkelsen er kvalitativ og søker, med utgangspunkt i et poststrukturalistisk perspektiv hvor tekst blir forstått som virkelighetsskapende.

### 1.3 Oppgavens oppbygging

Oppgavens oppbygging tar utgangspunkt i problemstillingen som er gjort rede for i kapittel 1, som også inneholder bakgrunn for oppgaven, tidligere forskning på temaet og en kort presentasjon av metodikken.

I kapittel 2 ser vi nærmere på oppgavens teoretiske ramme, som er omhandler både styring av barnehagesektoren og barnehageledelse. Vi ser nærmere styring av barnehagesektoren, og ser hvordan governmentality kan hjelpe oss å forstå hvordan styring av offentlig sektor generelt, og barnehagesektoren spesielt, har beveget seg fra planstyring til rammestyring, i form av New Public Management. Med utgangspunkt i Klausens modell av ledelse i spenningsfeltet mellom det lille og det store fellesskapet ser vi på sammenhengen mellom ledelse og styring, og hvordan barnehageledelse har endret seg i takt med politiske rammebetingelser og hvordan barnehageledelse dermed har blitt mer utadrettet.

Kapittel 3 tar for seg metodikken oppgaven er basert på, og redegjør for metodiske valg og konsekvenser av dem. Etter en kort innledning om kvalitativ metode ser vi nærmere på diskursanalyse og poststrukturalisme. Det foreligger også en gjennomgang av Bacchis (2009) analytiske tilnærming til policy, som danner grunnlaget for behandling av datamaterialet, samt analysekapittel og diskusjonskapittel. Vi ser også på min forforståelse, samt oppgavens reliabilitet, validitet og generaliserbarhet i tillegg til etiske aspekter av forskningen.

I kapittel 4 presenteres funn og analyse av datamaterialet. Funnene blir presentert i en løpende tekst, med sitat og utdrag ur tekstene for å vise fram analytiske poeng og tolkninger. Leseren vill også oppleve en forholdsvis kronologisk fortelling, for å belyse utviklingen i tekstenes innhold over tid. Analysen tar utgangspunkt i og er strukturert etter følgende av Bacchis (2009) analytiske spørsmål (her presentert med Bacchis engelske formulering i kursiv):

*Hvordan representeres problemet ledelse skal være løsning for?*

*Hvilke forutsetninger og antakelser ligger til grunn for problemrepresentasjonen?*

Kapittel 5 diskuterer funnene i analysen i forhold til den teoretiske rammen presentert i kapittel 2 ut fra følgende av Bacchis analytiske spørsmål:

*Hva er ikke problematisert i problemrepresentasjonen? Hvor er stillheten?*

*Hvilke effekter er produsert av denne representasjon av `problemet`?*



Avslutningsvis diskuterer jeg også hvorfor kvalitetsproblemet ikke er løst, til tross for at det er mer enn et desennium mellom den første og siste stortingsmeldingen, og om det har en sammenheng med kritikken av NPM og nye trender for styring (Torfing et al., 2019).

Kapitel 6 består av en konklusjon av hvordan man kan forstå problemstillingen i forhold til den teori, funn, analyse og diskusjon som er presentert i kapitlene 2, 4 og 5, og ikke minst om undersøkelsen i sin helhet kan besvare problemstillingen.

Kapitel 7 er en oversikt over referansene som er brukt.

## 2.0 Teoretisk ramme

### 2.1 Innledning

Med barnehagens første rammeplan ble barnehagen i 1996 gitt et samfunnsmandat. I 2017, nesten tjue år etter den første rammeplanen, kom en ny rammeplan (Kunnskapsdepartementet, 2017b) som i større grad gjør ledelsen i barnehagen ansvarlig for at barnehagen drives og utvikles i tråd med samfunnsmandatet. Samfunnsmandatet skal sikre et barnehagetilbud som fremmer læring og dannelse med utgangspunkt i barnas behov for omsorg og lek, og bygger på en forståelse av at barnehagen som samfunnsinstitusjon er konstruert på velferdsstatlige idealer som solidaritet, likeverd og alles like muligheter. Dette tegner et bilde av flere overordnede diskurser som ser ut til å eksistere parallelt med hverandre. For eksempel kan velferdsstatlige idealer produsere en velferdsstatlig diskurs som setter sosial utjevning i sentrum, mens en profesjonsdiskurs som setter den nordiske barnehagetradisjonen i sentrum produserer en virkelighetsforståelse som dreier seg om barnas helhetlige utvikling, omsorg, lek, læring og dannelse. Samtidig vet vi at styring av offentlig sektor i Norge i stor grad har blitt påvirket av neoliberale styringsdiskurser og NPM-reformer (Granrusten, 2016a; Sørhaug, 2003; Torfing et al., 2019), hvor et tydelig uttalt fokus er rettet mot utdanningspolitiske investeringer og avkastninger. NPM hviler på en neoliberal styringsdiskurs som posisjonerer borgeren som nyttig for staten, individer som skal dyrkes fram for å kunne konkurrere på et marked (Segerholm, 2012). Disse diskursene kan antas å produsere ulike virkelighetsforståelser som i sin tur former hvordan ledelse i barnehagen blir konstruert, forstått og praktisert. Diskurser og hvordan de kan virke styrende kommer vi tilbake til.

Som vi har sett gjør rammeplanen (Kunnskapsdepartementet, 2017b) ledelsen i barnehagen ansvarlig for å lede barnehagen i tråd med samfunnsmandatet som er gitt. Gjennom at barnehagen er gitt et samfunnsmandat av staten, gjør det barnehagen relevant for styring. Det er altså en relasjon mellom styring av barnehagesektoren og ledelse i barnehagen. For å forstå hva slags ledelse som blir skrevet fram av styringen er det derfor relevant å se nærmere på styring av offentlig sektor generelt og barnehagesektoren spesielt. Oppgavens teoretiske ramme tar utgangspunkt i relasjonen mellom styring av barnehagesektoren og ledelse i barnehagen og består i hovedsak av to deler. Den første delen, 2.2 Styring av barnehagesektoren, viser hvordan styring kan bli forstått i et governmentalityperspektiv, hvor begrep som diskurs, makt og kunnskap er sentrale. I forlengelsen av et governmentalityperspektiv på styring ser vi på hvordan policy kan virke styrende gjennom begrepet soft governance, men også hvordan et governmentalityperspektiv kan hjelpe oss å

forstå hvordan forskning kan gi diskursive føringer. I avsnitt 2.2.5 Policy som virkemiddel – styring gjennom begrepsbruk kommer vi nærmere inn på Bacchis tilnærming til policy og måten hun viser at policy skaper problemer.

I den andre delen, 2.3 Barnehageledelse – noen utviklingstrekk blir perspektivet smalere i det vi går fra et overordnet styringsperspektiv til barnehageledelse. Her ser vi blant annet på noen utviklingstrekk i forskning om barnehageledelse og hva slags ledelse som forskningen skriver fram som viktig i dag, særlig som en utadrettet og strategisk funksjon i relasjon til målet om at barnehagen skal være en lærende organisasjon.

#### 2.2.0 Styring av barnehagesektoren

Barnehagesektoren styres gjennom ulike styringsmekanismer, og soft governance er en av flere mekanismer staten kan ta i bruk (Ljunggren, Moen, Seland, Naper, Fagerholt, Leirset og Gotvassli, 2017). Soft governance vil si en indirekte form for inngripen hvor rammer er virkemiddel for styringen (Sørhaug, 2003) og kjennetegnes historisk av en grasrotautonomi med stor frihet og lite føringer (Borgund og Børhaug, 2016). En måte å forstå styring på, og som jeg baserer meg på, er governmentality.

#### 2.2.1 Governmentality

Begrepet kommer fra den franske filosofen og idehistorikeren Michel Foucault. I sine forelesninger om sammenhengen mellom sikkerhet, befolkning og styring introduserer Foucault begrepet «regjeringshistorie» («histoire de la gouvernementalité») (Foucault, 2002). Med regjering mener Foucault en helhet, en styringsmentalitet, dannet av institusjoner, prosedyrer, analyser, refleksjoner, overslag og taktikker som muliggjør utøvelsen av en maktform som har befolkningen som fremste formål (Foucault, 2002). Dette utgjør den styringsmentalitet som Foucault kalte *gouvernementalité* – på engelsk: governmentality. I likhet med Hammer (2017) velger jeg ikke å oversette ordet mer enn det som er gjort over, men forholder meg til og bruker heretter governmentality. Governmentality handler kort fortalt om styring på avstand, og har befolkningen som objekt for styring. Governmentality refererer heller til en oppførsel, atferd eller aktiviteter som har som mål å forme, veilede og/eller påvirke folks oppførsel fremfor å sanksjonere den. I all styring er makt sentralt, særlig i governmentality. Foucault (2002) forstår i hovedsak makten som produktiv. Makt produserer i første hånd kunnskap (Sandmo, 1999; Eliassen, 2016). Kunnskap er derfor et nøkkelord i Foucaults måte å forstå makt på.

### 2.2.2 Makt produserer kunnskap

Den produktive makten som ligger i forståelsen av governmentality-begrepet er tuftet på kunnskap om den enhet staten skal styre, nemlig befolkningen. For å kunne styre må staten altså ha kunnskap, og kunnskap kan derfor sies å forme styringen. Språklige utsagn er ifølge Foucault (2002) ladet med kraft, altså makt, som i sin tur viser seg i asymmetriske relasjoner som former måter kunnskap etableres på (Sandmo, 1999). Et eksempel hos Foucault (2002) er hvordan maktrelasjoner preger den kunnskapsproduksjon vitenskapen står for og som produserer kunnskap om mennesket og hvordan det er å være menneske. Makten er produktiv fordi den former ideer, tanker og handlinger som blir rådende diskurser. Et eksempel kan for eksempel sies å være hvordan barnehageledere i dag skrives fram som strategiske ledere i forskning (Gotvassli, 2016; Granrusten, 2016a; Granrusten, 2016b), gjennom at forskning om ledelse tolker lederatferd i empirien som strategisk og produserer forståelser av denne lederatferden som strategisk i forskningsrapporter.

For Foucault (2002) er makten overalt, og det er ingen motsetning mellom makt og kunnskap. Men der det er makt er det motmakt som kan komme til uttrykk nettopp gjennom kunnskap. Og likt makten finner man ikke motmakt i et punkt, fra et sted. Motmakt eksisterer i mange former og representerer maktens motpol. Likt relasjonen mellom makt og kunnskap er makt og motstand avhengige av hverandre i maktrelasjoner. Et eksempel er hvordan Foucault skiller på de universelle intellektuelle og de spesifikke intellektuelle (Grimen, 2010). Den universelle intellektuelle er en figur fra tidligere epoker og er ikke like framtreddende i dagens moderne samfunn. Den universelle intellektuelle deltar i offentlige debatter og representerer det som er rettvist og sant. Denne typen av intellektuelle yter motmakt gjennom sin opptreden på den offentlige arenaen. Man kan tenke seg at politikeren i dag kommer nærmest et eksempel på den universelle intellektuelle. De spesifikke intellektuelle på den andre side opererer konkret og lokalt og er eksperter på sitt område. De yter motmakt gjennom å bruke fagkunnskap for å undergrave styringsmakten i sitt arbeid på institusjoner som for eksempel universitet, sykehus og skoler. Et eksempel på spesifikke intellektuelle er forskere som holder til på universitet og høyskoler og som gjennom sine forskningsfelt erfarer den daglige politiske kampen (Grimen, 2010). Her ser vi skissert hvordan kunnskapsproduksjon gjennom vitenskapsbasert forskning kan representere både makt, gjennom at forskningen blir brukt i policy, og motmakt, gjennom de spesifikke intellektuelles faglige spisskompetanse kan yte motstand mot politisk trykk. Et governmentalityperspektiv på styring peker altså på et samspill mellom styring og forskning.

Historien viser at faglig og profesjonell motstand kan påvirke politikken: i barnehageoppøpet protesterte fagfolk mot masskartlegging og obligatorisk språkkartlegging av barn i barnehagen, som kan ses å ha påvirket den nestkommende stortingsmeldingen hvor den samme regjering som fremmet forslaget er betydelig mer nyansert i sine forslag om språkkartlegging (Bae, 2018). I tillegg var forslaget om obligatorisk testing av alle barn borte. Liknende utvikling gjelder forslaget om barns individuelle utbytte av barnehagen i stortingsmeldingen som la grunnlaget for utarbeidelse av ny rammeplan (Kunnskapsdepartementet, 2017b) hvor massive protester på offentlige arenaer resulterte i en underskriftskampanje som samlet over 7000 navn (Bae, 2018). Bae (2018) tolker det som at det faglige og profesjonelle motstand mot innholdet i stortingsmeldingen påvirket resultatet av avstemmingen i stortinget, hvor forslaget ble nedstemt av flertallet. Her ser vi et eksempel på hvordan makten kan komme fra ulike hold og gå i ulik retning. Slik jeg tolker det er dette et uttrykk for at barnehagesektoren, inklusive de spesifikke intellektuelle i forskermiljøer, yter motmakt mot en neoliberal styringsdiskurs som NMP hvor kvalitetskampen handler om kvantitative målinger og et økt trykk på læring, til fordel for den profesjonsdiskurs som har formet den norske barnehagetradisjonen med omsorg, lek, læring og danning som bærebjelker. Her ser det ut til at to styringsdiskurser kolliderer, og at motmakt ytes for å produsere et innhold i policy som ikke eventyrer profesjonsdiskursen eksistens. Hvordan forskning skriver om ledelse i barnehagen og hva slags ledelse som blir skrevet fram kan altså, i tillegg til å ses på som en beskrivelse av hva som forekommer av ledelse «der ute», også fra et governmentalityperspektiv forstås som motmakt i for å styrke barnehagelærer profesjonen mot krav utenfra.

Makt som kunnskapsproduktiv kraft er altså en forutsetning for governmentality som styringsform, fordi den setter normer og definerer begreper som har effekt videre ut i samfunnet, for eksempel som policy i stortingsmeldinger. En som har sett på governmentality i norsk sammenheng er Tian Sørhaug (2003). I sin redegjørelse for utviklingen av statlig styring i Norge fra planstyring til reformstyring operasjonaliserer han Foucaults tanker om governmentality. La oss derfor se nærmere på hvordan governmentality kan ta seg uttrykk i Norge generelt, og diskutert opp mot barnehagesektoren spesielt. I en dreining fra plan til reformstyring har NPM-reformer fått feste i også i barnehagesektoren, og en viktig utvikling for NPM er nettopp utviklingen mot mer ledelse.

### 2.2.3 Fra plan til reform

En utvikling av styringsmentalitet, fra et planperspektiv til et reformperspektiv, har endret betingelsene for styring av offentlig sektor i Norge. Etter andre verdenskrig og frem til 1970-tallet hadde politikere og samfunnsvitere en sterk tro på at løsningen for utviklingen av en sterk velferdsstat lå i utviklingen av (langsiktige) planer (Sørhaug, 2003). Norge, likt andre land i Europa, skulle bygges opp etter krigen og med hjelp av den økonomiske internasjonale samarbeidsorganisasjonen OEEC ble midler fordelt til medlemsland som Norge.

Planleggingsmentaliteten ble preget av dikotomier som fakta/verdier, fag/politikk, innside/utside og styre/blir styrt. Politikken stod for utviklingen av verdiene og fagmiljøene forså politikken med fakta og profesjonsdiskurser. Det var også en tydelig forskjell mellom nasjonal politikk og internasjonal politikk og tydelige grenser mellom Norge og det store utland, til tross for det internasjonale samarbeidet som Norge var avhengig av for økonomisk bistand og støtte. Etter en omorganisering tidlig på 1960-tallet ble OEEC til OECD, med hovedoppgave å sette standard, eller «best practice», på en rekke økonomiske utviklingsområder (Knutsen og Lundbo, 2020). Ulike faktorer skapte imidlertid en generell misnøye med det byråkratiske systemet som preget politikken, og frem mot tiårsskiftet 1970/1980 utviklet seg et behov for en reformpolitikk som kunne erstatte den ineffektive planpolitikken (Sørhaug, 2003). Kritikerne mente at den toppstyrte offentlige sektoren med sin legale autoritet burde snus opp-ned slik at det i stedet var innbyggernes behov og ønsker som var styrende (Torfing et al., 2019). Brukertilfredsstillhet ble et nøkkelbegrep i neoliberalistiske New Public Management-reformer som skulle redefinere den offentlige sektorens rolle, fra legal autoritet til servicegiver (Hood 1991; Osborn og Gaebler, 1993 i Torfing et al., 2019).

### 2.2.4 En kvalitetsreform vokser frem

Sterke sektorgrenser representerte et tungrodd byråkratisk system i offentlig sektor som hadde problemer med å levere kvalitative tjenester til brukernes stadig skiftende og komplekse behov. Kvalitetstankegangen pekte på vesentlige problemer i offentlig sektor og utviklingen av reformpolitikken knyttes gjerne til NPM, som har kvalitetsreformer som en av sine bærebjelker (Sørhaug, 2003). Til tross for at ideene bak NPM stammer fra privat sektor og minnet om politiske ideologier som hører hjemme på høyrekanten, tok sosialdemokratiske regjeringer i bruk denne reformen med mål om å effektivisere og modernisere statlige tjenester. De reformativ tankene med fokus på kvalitetsutvikling og ledelse har siden da trengt inn i og påvirket utdanningssystemet i hele Europa, i ulik grad og i form av ulike diskurser (Verger og Curran, 2014). Et eksempel er hvordan en forretningsretorikk har filtrert

utdanningssystemet (Hujala, 2004; Seland, 2009) som er et av flere politiske forhold som har betydning for barnehageledelse (Granrusten, 2016). På overordnet nivå domineres språkbruken i ledelseskulturen av forretningslivets retorikk (Hujala, 2004). Men Seland (2009) kan vise til en liknende kultur også i barnehagen, hvor barnehageledere tvinges til en språkbruk som hører til forretningsdiskursen. Det er altså en kopling mellom styring av sektoren og språkbruk i barnehagen som jeg argumenterer for kan illustrere hvordan styringen er å forstå som governmentality generelt, og som neoliberalistiske NPM-tanker om kvalitet og ledelse spesielt. I dag er nemlig OECDs fremste oppgave å fremme økonomisk vekst i sine medlemsland, og har siden årtusenskiftet hatt stort fokus på kvalitetsutvikling innenfor utdanningssektoren (Knutsen og Lundbo, 2020). Sett fra et reformpolitisk perspektiv kan man derfor anta at barnehagesektoren i Norge er en del av en utdanningspolitisk kvalitetsreform, noe jeg forventer å finne uttrykk for i policytekstene. Det viser også Gotvassli og Vannebo (2016a) i sin artikkel om kvalitet som masteride, og viser blant annet til økede krav til kvalitet i policy.

Vi har nå sett at ledelse aktualiseres med hjelp av kvalitetsreformen som har utviklet seg i offentlig sektor. I analysen er det derfor interessant å se nærmere på hvilken type ledelse er skrevet fram i policy for å møte disse kravene til kvalitet. Men først, for å skape en forståelse av hvorfor måten ledelse blir omtalt i policy kan påvirke ledelse i barnehagen, la oss se nærmere på hvordan policy fungerer som virkemiddel for styringen, og dermed virker styrende.

#### 2.2.5 Policy som virkemiddel – styring gjennom begrepsbruk

Gjennom å styre barnehagesektoren med rammebetingelser legger staten opp til en viss frihet innenfor gitte rammer. Foruten juridiske og økonomiske virkemidler brukes såkalt *myke* styringsvirkemidler. Myke styringsvirkemidler kan for eksempel være styringsdokumenter som stortingsmeldinger. Stortingsmeldinger gir uttrykk for policy som er definisjonen på statlige retningslinjer hvor regjeringens ambisjoner, mål og planer for sektoren blir presentert (Policy på norsk, 2019). Stortingsmeldinger kan også sies å være visjonære fordi de forteller om en ønsket virkelighet. Tradisjonelt sett har policy blitt sett på som et uttrykk for regjeringens ambisjon om å løse et allerede eksisterende problem. Bacchis (2010) tilnærming til policy er imidlertid at policy skaper problem fremfor å løse dem. Eller sagt på en annen måte: regjeringen skaper, med hjelp av problemrepresentasjoner, et inntrykk av hva problemet er (Bacchi, 2010). Bacchi (2010) hevder at staten, gjennom policy, produserer sannheter om virkeligheten gjennom problemrepresentasjoner. Det grunner seg i den alminnelige

forståelsen av at hva vi foreslår å gjøre, avslører hva vi mener burde vært gjort (Bacchi, 2010). Gjennom å skrive at regjeringen har ambisjoner om at kvaliteten i norsk barnehage skal bli bedre betyr det implisitt at regjeringen mener at kvaliteten er dårlig. Bacchi (2010) argumenterer for at policy, gjennom å skape subjektposisjoner, skaper og former individers subjektivitet. Subjektposisjoner blir her forstått som posisjoner, eller roller, som oppstår som en naturlig følge av diskursive problemrepresentasjoner, gjennom at de påvirker subjektene forståelse av seg selv i forhold til diskursen og plasserer seg selv i forhold til den.

Nygård (2015) argumenterer for at stortingsmeldinger som pådriver av framtidig barnehagepolitikk virker styrende gjennom begrepet soft governance – styring gjennom begrepsbruk. Soft governance, i form av policy, forstår jeg som sagt ut fra et poststrukturalistisk perspektiv som uttrykk for styringsdiskurser. Gjennom at policy formulerer problem kan en tolkning være at policy produserer kunnskap om sektoren, for eksempel gjennom å hevde at kvaliteten er varierende, eller til og med lite tilfredsstillende. Policy gir da en statusrapport om sektoren som ut fra Bacchi (2009, 2010), slik jeg tolker henne, er med på å forme hvordan barnehageledere som subjekter posisjonerer seg selv og sin barnehage i forhold til slik kunnskap. Det er også et samspill mellom policy og vitenskap, siden policy viser til forskning og forskning viser til policy. For eksempel skal vi senere i teorikapitlet se at forskning om barnehageledelse viser til policy (Granrusten, 2016; Gotvassli og Vannebo, 2016a; Gotvassli og Vannebo, 2016d), dermed ser ut til å forholde seg til styringskrav fra policy i forskning. Praksisfeltet i sin tur kan antas å forholde seg til både forskning, for eksempel gjennom samarbeidet med universitetets- og høyskolesektoren (UH) i Regional ordning for kompetanseutvikling i barnehagen (REKOMP), og styringsdokumenter som stortingsmeldinger.

Bacchi (2010) trekker frem utdanningssektoren som særdeles velegnet for policyanalyser med hjelp av en analytisk tilnærming hun kaller «*What's the problem represented to be?*» (WPR) (Bacchi, 2009). Dette på grunn av hvordan utdanningssektoren blir fremhevet av OECD, som en sektor med stor potensiale for sine medlemslands økonomiske vekst og utvikling. Politiske ambisjoner uttrykket i norsk policy kan derfor ses i sammenheng med Norges medlemskap i OECD, og ikke minst den internasjonale konkurransepolitikk som Norge er forpliktet til å føre gjennom EØS-avtalen (Sørhaug, 2003). Med styring gjennom begrepsbruk, soft governance, har OECD hatt stor påvirkningskraft på utdanningsreformer i Norge (Mausethagen, 2013). Kvalitet er en gjenganger i både norsk policy og i rapporter fra OECD (Engel, Barnett, Anders og Taguma, 2015) og barnehagesektoren i Norge kan, som sagt, sies å



være en del av en utdanningspolitisk kvalitetsreform (Gotvassli og Vannebo, 2016a). Selv om et økt fokus på kvalitet i utdanningspolitisk sammenheng korresponderer med en neoliberal styringsdiskurs kan også et barnehage tilbud av høy kvalitet tenkes å være sentralt i en velferdsstatlig styringsdiskurs som har sosial utjevning som et hovedmål. Moen (2016a) viser for eksempel til hvordan to av hovedmålene i Stortingsmelding 41 (2008-2009) *Kvalitet i barnehagen*: å styrke barnehagen som læringsarena og at alle barn skal få delta i et inkluderende fellesskap, kan ses i sammenheng med barnehagen som velferdsordning.

Samfunnets polysentriske natur er et resultat av NPM-reformer i offentlig sektor og gjør at politikere har redusert makt og autoritet, noe som gjør offentlig sektor vanskeligere å styre (Busch, 2013). Siden forskjellene mellom politikere og administrasjon blir visket ut som et resultat av dette blir ledelsesperspektivet alt mer viktig for styring av sektoren (Busch, 2013). Dette korresponderer med følgende sitat av Jillian Rodd (2013), som er å finne på baksiden av hennes bok *Leadership in early education and care. The pathway to professionalism*: «With increasing community insistence for quality and accountability in early childhood education and care, there is a need for effective and professional leadership in these services.» (Rodd, 2013, baksiden av boken). Her blir ledelse framhevet som viktig for å oppnå kvalitet i barnehagen av forskning og kan derfor forstås som et viktig styringsgrep for «sette i gang» barnehagemaskineriet som skal bidra til høyere kvalitet.

Som vi har sett blir barnehagesektoren styrt med hjelp av styringsvirkemidler hvor for eksempel policy blir forstått som myke styringsvirkemidler. Myk styring innebærer at staten legger opp til en viss frihet innenfor gitte rammer. Vi har også sett at en utvikling fra plan- til reformstyring kan forstås som et uttrykk for governmentality, hvor rammer er styrende, heller enn sanksjoner. Som grunnleggende for governmentality ligger en poststrukturalistisk forståelse og anerkjennelse av at virkeligheten fremtrer for individer og samfunn gjennom diskurser. Vi har sett hvordan Foucault (2002) forstår makt som produsent av kunnskap innenfor governmentality, og hvordan det kan hjelpe oss å forstå hvordan policy kan virke styrende (Bacchi, 2010; Nygård, 2015). Denne kunnskapsproduksjonen er diskursiv fordi den former individers oppfatning av dem selve som mennesker i forhold til seg selv og andre. Det skapes dermed et normativt bilde av hvordan man som barnehageleder skal være. La oss i den sammenhengen se på hvordan diskurser, her med utgangspunkt i de som blir presentert i policy, kan virke styrende, og dermed hvordan diskurser i et governmentalityperspektiv kan påvirke barnehageledelse.

### 2.2.6 Diskurs

Jeg har vist til to overordnede styringsdiskurser som utgangspunkt for å forstå hvordan barnehagesektoren blir styrt. Språket er en viktig faktor for å forstå diskursbegrepet, siden språket produserer og reproduserer diskurser. Jeg forholder meg til Hammers versjon av en tolkning av diskurs. Han skriver:

Dette blir min forståelse av diskursen: de omskiftelige prosessene hvor igjennom virkeligheten møtes, bearbeides, ordnes og gis retning – eller, med en litt annen vinkling, det navnet vi setter på en analyse om ikke søker å vise hva virkeligheten *er*, men hvordan den *framkommer, formes og transformeres*. (Hammer, 2017, s. 96)

Det finnes ingen begynnelse og ingen slutt på diskursen. Alt som sies og gjøres, sies og gjøres i forhold til noe som allerede er sagt eller gjort. Samtidig kan ikke diskursbegrepet reduseres til kun å handle om språklige uttrykk. Foucault forstår for eksempel begreper som praksiser (Eliassen, 2016). Denne begrepsforståelse oppfatter jeg som sentral hos Foucault (2002) og det er ut fra den forståelsen jeg, i likhet med Bacchi (2010), argumenterer for at policy produserer praksiser, og dermed er styrende. Bacchi (2010) refererer også til *governmentality* i sin forståelse av hvordan policy som styringsdokument virker styrende. Bacchis (2009; 2010) måte å analysere policy på ligger til grunn for min analyse senere i avhandlingen.

Videre støtter jeg meg til Eliassens (2016) beskrivelse av diskursens empiriske karakter som en analytisk konstruksjon, som viser til en bestemt *problematikk*. Å problematisere betyr å sette ord på noe som dermed blir tilgjengelig for tanken og derfor også handling (Eliassen, 2016). En slik forståelse av diskurs oppfatter jeg at Bacchi (2009; 2010) deler i sin argumentasjon for å analysere policy gjennom å identifisere problemrepresentasjoner og hvordan problemrepresentasjonene kan identifisere diskurser i policy som skaper subjektposisjoner. Foucault har vist oss gjennom sin subjektforståelse at diskursen skaper subjektet, og subjektets språk blir da ikke et uttrykk for subjektets selv, men for diskursen innenfor hvilken subjektet befinner seg (Jørgensen og Phillips, 1998). Subjektene, i dette tilfelle barnehagelederne, gjøres til objekt for styring gjennom at de blir posisjonert i forhold til diskursen, og gis et handlingsrom deretter. Som vist til finner Seland (2009) i sine undersøkelser at barnehageledere tvinges til en språkbruk de ikke er fortrolige med og som i større grad stammer fra forretningsdiskursen enn fra et barnehagefaglig begrepsapparat (Hujala, 2004). En tolkning kan være at forretningsdiskursen som vist til her, påvirker barnehageledere til å utføre mer utadrettet ledelse enn tidligere. Liknende funn gjør Granrusten (2016), som i sin undersøkelse finner at det er få av informantene som

identifiserer seg som en strategisk leder som utfører strategiske lederoppgaver, slik jeg tolker det.

Vi har sett at makt og kunnskap henger tett sammen, og at diskurser virker styrende, for eksempel gjennom policy. Vi har også sett at makten ikke bare kommer ovenfra og ned, men også nedenfra og opp. Forskning, på lik linje med policy, produserer kunnskap om barnehagesektoren og hva barnehageledelse er og burde være i et endret barnehagelandskap for eksempel i form av diskurser om barnehagelederen som en strategisk leder. La oss nå se litt nærmere på hvordan forskning gir diskursive føringer.

#### 2.2.7 Forskning gir diskursive føringer

Vi har sett at strategisk ledelse som begrep er konstruert i forskning om barnehageledelse. Det kan sies å være et eksempel på styring gjennom begrepsbruk fordi den kunnskapsproduksjon vitenskapen står for produserer kunnskap om mennesket og hvordan der å være menneske. Denne kunnskapsproduksjonen er diskursiv fordi den former individers oppfatning av dem selve som mennesker i forhold til seg selv og andre. Strategisk ledelse er for eksempel et begrep som er produsert av forskning om barnehageledelse, til tross for at mange barnehageledere ikke bruker den type forretningsbegrep om sin egen ledelsesutøvelse (Granrusten, 2016; Seland, 2009). Siden strategisk ledelse er et viktig begrep i forskning vil jeg se etter begrepet i analysen av policytekstene. I diskusjonen skal vi komme nærmere inn på forskningens diskursive føringer i forhold til hva slags ledelse som analysen viser at regjeringen skriver fram i policy for barnehagen i relasjon til målet om høyere kvalitet. Forskning kan derfor også tenkes å være diskursiv, og gir dermed diskursive føringer, for eksempel gjennom at regjeringen viser til forskning for å underbygge sine politiske argument i policy, slik jeg tolker det. Med utgangspunkt i relasjonen mellom styring og forskning (Sørhaug, 2003) er en tolkning at kunnskap produsert i forskning er grunnlag for styringens subjektposisjoner.

Som jeg forstår Bacchi (2010) subjektposisjonerer barnehageledere som entreprenører i en utdanningsreform som i stor grad preges av NPM og OECD. Bacchi (2010) viser ikke til norske forhold, men i analysen skal vi se at ledelse skrives fram i policy i relasjon til kvalitet, noe jeg tolker som uttrykk for reformativ tanker innenfor NPM. Samtidig er den velferdsstatlige styringsdiskursen sterk, med tydelige mål om barnehagen som sosial utjevner, og at «her og nå»-perspektivet, slik jeg tolker det, prioriteres på lik linje med en neoliberal styringsdiskurs hvor man finner et økt kvalitets- og ledelsesfokus, for eksempel i en forretningsdiskurs. Liknende subjektposisjoner som hos Bacchi (2010) finner Osgood (2007)

og Campbell-Barr (2014) innenfor en entreprenør-diskurs presentert i policy om engelsk barnehagesektor.

Bacchi viser til et sitat av Elizabeth St Pierre, som hevder at vitenskapsbasert forskning produserer subjekter som tilfredsstillt policy: "... a mode of power in wich state and complicit non-state institutions and discourses produce subjects that satisfy the aims of government policy." (Elizabeth St Pierre, 2006, i Bacchi, 2010, s. 10). Gjennom at forskning om ledelse tolker lederatferd i empirien som strategisk eller forretningsmessig, produserer den forståelser av denne lederatferden i forskningsrapporter og reproducerer dermed styringsdiskurser, likt den forretningsdiskurs Seland (2009) og Hujala (2004) viser til. I et governmentalityperspektiv ser det derfor ut som om forskere er kunnskapsproduserende maktutøvere som er setter merkelapper på barnehageledere og kategoriserer deres arbeidsoppgaver på en måte som produserer og reproducerer diskurser, for eksempel i form av begrep som strategisk ledelse eller gjennom å peke på at en slik ledelse er nødvendig i dagens barnehagelandskap. Ledelse er som vi har sett en sentral del av NPM-reformer, og at forskning skriver fram et behov av mer ledelse i barnehagen, slik jeg tolker det, kan derfor tenkes å reproducere diskurser om ledelse som vi også ser i NPM. Men vi har også sett at barnehagesektoren, inklusive forskningsmiljøene problematiserer sider ved NPM og en neoliberal styringsdiskurs gjennom å yte motmakt mot et økt press om barns læring og utbytte av barnehagen som kan se ut til å true den norske barnehagetradisjonen. Likt policy kan derfor også forskere sies å være både kunnskapsprodusenter og maktytere som gjennom tekst legger diskursive føringer for hva slags barnehageledelse barnehagene i Norge trenger for å forholde seg til samfunnet.

Vi har nå sett på hvordan barnehagesektoren er styrt og hvordan et governmentalityperspektiv på styring kan hjelpe oss å forstå hvordan policy som styringsvirkemiddel virker styrende. Styringen gjør ledelsen i barnehagen ansvarlig for utviklingen av et godt og kvalitativt barnehagetilbud, for eksempel i rammeplanen (Kunnskapsdepartementet, 2017b), og det gir derfor mening å studere ledelse ut fra et styringsperspektiv. Avslutningsvis i teorikapitlet skal vi se nærmere på relasjonen mellom styring og ledelse, særlig i forhold til barnehagen som lærende organisasjon. Men la oss først se på noen utviklingstrekk innenfor forskning om barnehageledelse og hvordan en utvikling av strategisk ledelse kan vise en relasjon mellom styring av sektoren og ledelse i barnehagen.

### 2.3.0 Barnehageledelse – noen utviklingstrekk

Børhaug og Gotvassli (2016) beskriver ledelse i barnehagen både som individuelt (*leder som symbol og ledelse som handling*) og som et organisatorisk fenomen. Den organisatoriske siden av ledelse beskriver de som *ledelse som funksjon*. Siden jeg tar utgangspunkt i policy som kan antas å skrive fram den funksjonen ledelse kan ha for barnehagen har jeg valgt å se nærmere på ledelse som funksjon, i hovedsak den strategiske ledelsesfunksjonen siden den i størst grad kan antas å være rettet mot krav utenfra. De tidligste bidragene om ledelse i barnehageforskning dateres tilbake til begynnelsen av 1990-tallet (Gotvassli, 1990; Bølgan og Lysell, 1992). Tradisjonelt beskriver forskningen tre funksjoner av ledelse som er relevante for og som forekommer i barnehagen: administrativ ledelse, pedagogisk ledelse, og personalledelse (Gotvassli, 1990; Bølgan og Lysell, 1992, Granrusten, 2016b). Ledelse i barnehagen blir under 1990-tallet og begynnelsen av 2000-tallet i hovedsak, slik jeg tolker det, forstått som innadrettede funksjoner som foregår innad i organisasjonen. Siden ledelse i barnehagen i hovedsak handlet om indre organisasjonsprosesser kan en tolkning være at barnehagene under den tiden var forholdsvis isolerte organisasjoner som i liten grad opplevde krav og påvirkning utenfra. Dette har imidlertid endret seg kraftig, og i dag snakker man i policy om et helt nytt barnehagelandskap (Granrusten, 2016a).

### 2.3.1 Endrede rammebetingelser og konsekvenser for barnehageledelse

I og med barnehageforliket i 2003, som innebar et politisk mål om full barnehagedekning, ble sektoren kraftig ekspandert. Etter noen år med stor oppmerksomhet på utbygging av sektoren var målet om full barnehagedekning oppnådd. De politiske målene ble etter hvert omformulert til å i større grad handle om kvalitet på barnehagetilbudet (Børhaug og Lotsberg, 2010; Gotvassli og Vannebo, 2016a; Gotvassli og Vannebo, 2016b; Granrusten, 2016a). Kvalitet i barnehagen blir blant annet forstått som utviklingen av barnehagen som en lærende organisasjon med tette koplinger til personalets kompetanseutvikling (Gotvassli og Vannebo, 2016d; Gotvassli og Vannebo, 2016a). Begrepet ble introdusert i ny rammeplan av 2006 i følgende avsnitt:

Som pedagogisk samfunnsinstitusjon må barnehagen være i endring og utvikling.

Barnehagen skal være en lærende organisasjon slik at den er rustet til å møte nye krav og utfordringer. Kvalitetsutvikling i barnehagen innebærer en stadig utvikling av personalet. (Kunnskapsdepartementet, 2006b, s. 16)

Her er det noen ord og begreper som er interessant å merke seg. I dette første sitat om barnehagen som en lærende organisasjon i rammeplanen ser vi at kvalitet skrives om i direkte

relasjon til endring og utvikling, nye krav og utfordringer og stadig utvikling av personalet. Relasjonen mellom disse begrepene og koplingen til hva slags ledelse som skrives fram i policy kommer vi tilbake til på ulike måter gjennom hele oppgaven, og er viktig for leseren å merke seg som en del av konteksten i oppgaven.

Foruten ny rammeplan i 2006, skiftet også barnehagen departement samme år. Overgangen fra Barne- og familiedepartementet til Kunnskapsdepartementet innebar også at Utdanningsdirektoratet i 2011 tok over forvaltningsansvaret for barnehagen, særskilt med oppgave om å lede kompetanseutvikling av personalet i sektoren (Borgund og Børhaug, 2016). Utbygging av departement og direktorat er et tegn på økt offentlig oppmerksomhet (Børhaug og Moen, 2014), og kan sies å være et tydelig tegn på politiske ambisjoner om å innlemme barnehagen i utdanningspolitikken (Hammer, 2017). Disse politiske målene og endringene, og søkelyset på barnehagens viktige samfunnsfunksjon, har endret barnehagens rammebetingelser. Selv om kvalitet har vært en generell ambisjon i offentlig sektor i lang tid (Sørhaug, 2003), er kvalitet et tema som i alt større grad har dukket opp i en rekke policytekster etter utbyggingen av barnehagesektoren, og særlig stor har oppmerksomheten vært på personalets kompetanse som den viktigste kvalitetsfaktoren (Gotvassli og Vannebo, 2016b; Moen 2016b).

I samband med de store politiske endringene i barnehagesektoren peker Granrusten (2016a) på tre forhold av interesse og relevans for barnehageledelse. For det første har barnehagen kommet i en konkurransesituasjon med andre barnehager, for det andre har skifte av departement formaliserte barnehagens posisjon i utdanningssystemet, og for det tredje har styring av offentlig sektor, preget av reformer med ideer fra New Public Management (NPM), medført en innføring av begrepet *strategi* som en del av den muntlige og skriftlige språkbruken av aktører i sektoren. Disse tre forholdene tolker jeg som uttrykk for NPM. Ledelse i NPM bygger på målstyring, og innebærer at mye av regel- og økonomistyringen som tradisjonelt har preget offentlig styring settes til side og blir erstattet av myndiggjorte ledere på hvert nivå. Samtidig ser vi i rammeplanen at en tydelig velferdsstatlig diskurs også preger forståelsen av hva en barnehage skal være, hvor barnehagens samfunnsmandat, barndommens egenverdi og barnehagens helhetlige tilnærming til barnas utvikling blir presisert. Sammen med alles like muligheter kan det tolkes som et uttrykk for mål om sosial utjevning, som også kan tenkes å være et viktig mål for barnehageledere. Det kan derfor tenkes at kvalitet blir viktig i begge disse diskursene, både den neoliberalistiske og den velferdsstatlige, selv om de kommer fra forskjellig hold, siden gode barnehager av høy

kvalitet kan tenkes å bidra til måloppnåelse i begge tilfeller. At kvalitet er viktig, må også sies å kunne gjelde innenfor en profesjonsdiskurs. Oppsummerende kan vi si at kvalitet er viktig i alle de tre diskursene, men forståelsen av hva kvalitet er, er forskjellig. Interessant i en diskursanalytisk sammenheng generelt, og et governmentalityperspektiv spesielt, er hvilke forståelser som får størst plass og dermed produserer diskurser om hva ledelse i barnehagen skal være. Hva slags ledelse er det som blir skrevet fram i relasjon til kvalitet? Dette kan være interessant å se nærmere på i analysen.

### 2.3.2 Ledelse som en strategisk og utadrettet funksjon

De tre forholdene som ifølge Granrusten (2016a) får konsekvenser for barnehageledelse kan sies å påvirke barnehagens behov for en type ledelse som er mer utadrettet enn den tradisjonelle tredelte modellen med administrativ ledelse, personal ledelse og pedagogisk ledelse.

Bleken (2005) argumenterer for at barnehagelederens oppgaver endres når statlige retningslinjer og rammebetingelser endres, og introduserte i 2005 *strategisk ledelse* som ytterligere en dimensjon av ledelse i barnehagen. For eksempel har utbygging av barnehagesektoren og i takt med utviklingen av full barnehagedekning skapt en større konkurransesituasjon barnehagene imellom (Børhaug et al., 2011). Strategibegrepet har lange tradisjoner i organisasjons- og ledelseslitteratur og har hatt stor nasjonal og internasjonal innflytelse i forsknings- og organisasjonsutvikling, i både privat og offentlig sektor (Granrusten, 2016a). Strategisk ledelse blir beskrevet som en ledelsesfunksjon som ivaretar barnehagens samspill med omgivelsene, og innefatter både møte med barnehagepolitikk og posisjonering i et marked (Granrusten, 2016b; Gotvassli og Vannebo, 2014). Etter Blekens (2005) introduksjon av begrepet strategisk ledelse har dette begrepet blitt diskutert og videreført innenfor barnehageforskning om ledelse (Skjæveland, 2016). Børhaug og Lotsberg (2010) argumenterer også for at den tradisjonelle, tredelte, modellen for barnehageledelse ikke lenger strekker til for å beskrive lederoppgaver i barnehagen, men argumenterer for at *utadrettet ledelse* bør tillegges modellen som en fjerde funksjon, i stedet for strategisk ledelse. Med utgangspunkt i Adizes fire lederroller begrunner de dette med at utadrettet ledelse rommer mer enn strategisk ledelse. Utadrettet ledelse tilsvarer Adizes entreprenørrolle, hvis primære funksjon er å ivareta forholdet mellom barnehagen og dets omgivelser (Børhaug og Gotvassli, 2016). Strategisk ledelse retter seg imidlertid ikke bare utad i organisasjonen, men også innad (Gotvassli og Vannebo, 2014). Jeg tolker Gotvassli og Vannebo dit hen at sammenhengen mellom den ytre og den indre funksjonen av strategisk ledelse innebærer at

den utadrettede funksjonen påvirker den innadrettede funksjonen eksempelvis gjennom at et økt politisk fokus på kvalitet påvirker hvordan barnehagelederen leder de ansatte innad i organisasjonen. Innad i organisasjonen kan strategisk ledelse dreie seg om endringer i organisasjonen og motstand mot endringer (Gotvassli og Vannebo, 2014), men også kompetanseutvikling (Granrusten, 2016a).

### 2.3.3 Endringsledelse

Som vi har sett kan altså det generelle styringskravet om bedre kvalitet sies å dreie seg om *endring* i form av kompetanseutvikling, både ut fra det som står i rammeplanen om barnehagen som en lærende organisasjon, men også ut fra forskning (Gotvassli, 2013; Gotvassli og Vannebo, 2016d). Gotvassli (2013) skriver for eksempel at barnehageansattes kompetanseutvikling er en av de viktigste forutsetningene for god kvalitet i barnehagen og setter det i sammenheng med at kvalitet er et politisk mål for sektoren, bla uttrykket i stortingsmeldinger. Disse komponentene, endring og kompetanseutvikling, finner vi også i begrepet barnehagen som lærende organisasjon. Ledelse av endringsprosesser er ifølge Yukl (2015) er den viktigste og vanskeligste lederoppgaven. Liknende argument finner man hos Hujala og Eskelinen (2013) som skriver fram ledelse av endringer som en lederoppgave for ledere i barnehagen. Vi kan slå fast at kompetanseutvikling innebærer endringsprosesser og brudd med tidligere praksis, og at det får konsekvenser for ledelse i barnehagen. Strategisk ledelse kan derfor også sies å handle om ledelse av endringsprosesser, eller endringsledelse, i form av ledelse av kompetanseutvikling (Gotvassli, 2013; Gotvassli og Vannebo, 2014).

På grunn endrede rammebetingelse skriver forskning om barnehageledelse fram et behov av at den tradisjonelle forståelsen av ledelsesfunksjoner blir ekspandert gjennom å legge til strategisk ledelse. Strategisk ledelse, som vi har sett, er i større grad enn de andre funksjonene en utadrettet ledelsesfunksjon. Gjennom å forstå ledelse som en strategisk funksjon i spenningsfeltet mellom det lille og det store fellesskapet gjøres også en kopling mellom styring av sektoren og barnehageledelse. La oss derfor se på sammenhengen mellom styring av barnehagesektoren og barnehageledelse.

### 2.4.0 Sammenheng mellom styring og ledelse

Innledningsvis i dette kapitel har jeg pekt på sammenhengen mellom styring av barnehagesektoren og barnehageledelse gjennom å vise til at barnehagens samfunnsmandat gjør barnehagen relevant for styring. Rammeplanen gjør barnehageledere særlig ansvarlig for barnehageorganisasjonens drift og utvikling, for eksempel gjennom målet om at barnehagen skal utvikles til en lærende organisasjon. I barnehagen som en lærende organisasjon ligger



dels en forståelse av barnehagen som læringsarena for barn, men også at personalet hever sin kompetanse individuelt og kollektivt i takt med økte krav og behov (Gotvassli og Vannebo, 2016d). Barnehagen som lærende organisasjon ser ut til å romme de to overordnede styringsdiskursene jeg nevnte innledningsvis i kapitlet. Barnehagen som lærende organisasjon setter dels søkelyset på barns læring og utvikling (Gotvassli og Vannebo, 2016d), noe som kan ses i sammenheng med den velferdsstatlige styringsdiskursen som setter sosial utjevning og den norske barnehagetradisjonen høyt. Samtidig kan et økt fokus på barns læring forstås som et uttrykk for en neoliberal styringsdiskurs som i større grad fokuserer på utdanningssektorens avkastningsmuligheter. En annen forståelse av barnehagen som lærende organisasjon fokuserer på de ansattes kompetanse (Gotvassli og Vannebo, 2016d). Som vi har sett skriver Gotvassli (2013) fram personalet som den viktigste ressursen for å opprettholde et godt barnehagetilbud som, slik jeg tolker det, handler om å bevare den norske barnehagetradisjonen, men også å utvikle den slik at barnehagen som samfunnsinstitusjon er i stand til å møte et samfunn i rask endring. Rammeplanen peker på at «Barnehagen skal anerkjenne og ivareta barndommens egenverdi.» (Kunnskapsdepartementet, 2017, s. 8), samtidig som den skal være «... en forberedelse til aktiv deltakelse i samfunnet, ...» (s. 8). Det tolker jeg som et uttrykk for både en profesjonsdiskurs og en velferdsstatlig styringsdiskurs. Barnehagelederen gjøres ansvarlig for barnehageorganisasjonens drift og utvikling, og kan antas å forholde seg til begge disse diskursene samtidig, og at det påvirker ledelsen i og av barnehagen. Gotvassli (2013) og Gotvassli og Vannebo (2016d) påpeker stillheten i styringsdokumenter rundt innebyrden av barnehagen som en lærende organisasjon, men viser til strategien *Kompetanse for fremtidens barnehage. Strategi for kompetanse og rekruttering 2014-2020* (Kunnskapsdepartementet, 2013b) som fremhever ledelse av endrings- og utviklingsprosesser som en sentral lederoppgave i arbeidet for å nå målet om barnehagen som en lærende organisasjon. Også rammeplanen peker på leders ansvar for å «... sørge for at personalet får ta i bruk sin kompetanse.» (Kunnskapsdepartementet, 2017, s. 16).

Det er derfor interessant å se på hvordan barnehageledelse blir påvirket av økte krav til kompetanseutvikling som en følge av økte krav til kvalitet. Gotvassli (2013) har pekt på betydningen av ledelse i utviklingen av barnehagen som lærende organisasjon, og retter særlig oppmerksomheten til endringsledelse som skal initiere og lede refleksjons- og læringsprosesser. Endringsledelse ser han i sammenheng med pedagogisk ledelse, nærmere bestemt produktiv pedagogisk ledelse, som har refleksjon og undring som mål fremfor bestemte svar (Gotvassli, 2013). Dette korresponderer med det Gotvassli og Vannebo (2016d)

framhever som sentralt for hvordan ledelse i en lærende organisasjon blir skrevet fram i kompetansestrategien 2014-2020 (Kunnskapsdepartementet, 2013b).

Både rammeplanen og kompetansestrategien kan forstås som policy men i den her oppgaven er rettes søkelyset mot stortingsmeldinger. Rammeplanen og kompetansestrategien kan imidlertid tenkes å ha betydning for hvordan barnehageledelse blir omtalt i policy, særlig med tanke på at barnehagen som en lærende organisasjon er et tema i begge. Det er derfor interessant å se på hvordan ledelse blir skrevet fram i policy i sammenheng med kompetanseutvikling mot høyere kvalitet, spesielt siden ledelse også gjøres relevant av en neoliberal styringsdiskurs som NPM. Samtidig vil jeg argumentere for relevansen å se på ledelse i policy ut fra en velferdsstatlig styringsdiskurs hvor sosial utjevning er sentralt, i forhold til en neoliberal styringsdiskurs som i større grad framhever betydningen av at barnehagen skal gi avkastning, siden disse to styringsdiskursene ser ut til å eksistere parallelt. En slik kopling viser også sammenhengen mellom ledelse og policy og relateres derfor til problemstillingen: hva slags ledelse skal løse policyproblemet i barnehagesektoren?

Den teoretiske diskusjonen fram til nå antyder at kvalitet vil henge sammen med ledelse, og at ledelse vil gjøres relevant knyttet til kvalitet og kompetanseheving. Forskningen jeg har vist til antyder at ledelse kan koples til økt styringsoppmerksomhet og krav til høyere kvalitet og kompetanseheving. Vi har sett at et governmentalityperspektiv viser frem relasjonen mellom kunnskapsproduksjon og styring. Dette gjør at jeg kan anta at begrepene kvalitet, kompetanse og ledelse som forekommer i relasjon til hverandre i forskning også opptrer i sammenheng med hverandre i policy, men det vil bli gjenstand for empirisk utforskning i analysen.

#### 2.4.1 Endringsledelse - en effekt av økt styring av barnehagesektoren?

Vi skal vente med å svare på problemstillingen, men tar oss tid til å reflektere rundt hva slags ledelse som utvikles av et økt press på kompetanseutvikling for å nå målet om økt kvalitet. Det kan også si noe om hva jeg kan tenkes å finne av ledelse i policydokumentene, siden kvalitet og kompetanse presenteres som viktige temaer i forskning (Gotvassli, 2013; Rodd, 2013). Som vi har sett viser forskning (Gotvassli og Vannebo, 2016d) at barnehagen som en lærende organisasjon skrives fram i sentrale styringsdokumenter og skaper en relasjon mellom kvalitet og kompetanseutvikling. Barnehagen som lærende organisasjon forstås, som sagt, på to måter: barns læring og utvikling og ansattes læring og utvikling (Gotvassli og Vannebo, 2016d). En tolkning kan være at barns læring og utvikling og ansattes læring og utvikling sett i sammenheng med hverandre, hvor barns læring og utvikling er avhengig av kompetente ansatte som er i konstant faglig utviklingsprosess.

Som jeg gjorde leseren oppmerksom på tidligere i kapitlet forkommer noen ord og begreper i det første sitatet om barnehagen som en lærende organisasjon i rammeplanen: endring og utvikling, nye krav og utfordringer og stadig utvikling av personalet. Relasjonen mellom disse begrepene kan også sies å skrives fram i forskning av Gotvassli (2013) som hevder at en organisasjon i konstant kompetanseutvikling er en organisasjon i endring. Også i rammeplanen slås det fast at barnehagen må være i endring og utvikling for å møte de krav og utfordringer som kommer. Ledelse av en lærende organisasjon kan derfor sies å handle om endringsledelse (Gotvassli, 2013). Endringsledelse innebærer å lede endrings- og utviklingsprosesser, enten det er snakk om ledelse av kvalitetsutvikling eller ledelse av kunnskaps- og kompetanseutvikling (Gotvassli, 2013). Man kan da tenke seg at økte krav til kompetanseutvikling produserer en type ledelse som kan beskrives som endringsledelse. Gotvassli skriver: «Endring er kravet, og svaret er læring» (Gotvassli, 2013, s. 39) og poengterer at det ikke er nok å ha kompetanse, men at det stadig må utvikles. Dette er ut til å korrespondere med hvordan barnehagen som lærende organisasjon er skrevet fram i rammeplanen, og hvordan Gotvassli og Vannebo (2016d) viser til definisjonen i kompetansestrategien Kunnskapsdepartementet, (2013b).

Vi har så langt sett at barnehagen er en samfunnsinstitusjon med et samfunnsmandat som gjør barnehageorganisasjonen relevant for styringsblikket. Samfunnsmandatet bærer preg av å komme fra en velferdsstatlig styringsdiskurs og en profesjonsdiskurs, som ser ut til å eksistere parallelt med en den neoliberalistiske styringsdiskurs som NPM-reformene har ført med seg inn i offentlig sektor. Vi har også sett at i takt med at styringens oppmerksomhet mot barnehagesektoren øker, øker også krav til både barn og ansattes læring og utvikling gjennom målet om at barnehagen skal være en lærende organisasjon. Ledelse gjøres relevant, for eksempel i samband med barnehagen som en lærende organisasjon som en funksjon som skal initiere og lede endrings- og utviklingsprosesser i arbeidet mot høyere kvalitet.

I dette kapittel har vi tatt for oss den teoretiske rammen oppgaven hviler på. Vi har sett på hvordan styring av offentlig sektor generelt, og barnehagesektoren spesielt, kan bli forstått fra en governmentalityperspektiv, og hvordan begreper som diskurs, makt, kunnskap og soft governance kan hjelpe oss å forstå hvordan både policytekster, som stortingsmeldinger, og forskning kan gi diskursive føringer og virke styrende. Vi har også sett hvordan barnehageledelse skrives fram i forskning, blant annet som en utadrettet og strategisk funksjon som blir skrevet fram som et resultat av endrede rammebetingelser, og hvordan dette

i tillegg til barnehagens samfunnsmandat knytter styring av sektoren og ledelse i barnehagen sammen.

Forskningen gjør ledelse til et poeng i kvalitets- og kompetansehevingsarbeidet sektoren står i og forskningens søkelys på barnehageledelse, for eksempel hvordan ledelse skrives fram som avgjørende for kvalitets- og kompetanseutvikling, gjør at jeg kan anta at ledelse er sentral også i policy. Hva forventer jeg da å finne i stortingsmeldinger om ledelse?

Som vi har sett skaper Bacchis (2009) analytiske spørsmål til policy en måte å forstå hvordan subjektposisjoner skapes gjennom problemrepresentasjoner. Kvalitetstankegangen har åpnet for et økt søkelys på ledelse som et virkemiddel for å oppnå kvalitet (Sørhaug, 2003). Ledelse har også blitt alt viktigere i barnehageforskning, blant annet gjennom begrepet strategisk ledelse. Hvilken type ledelse er skrevet fram i policy for å møte disse kravene til kvalitet? Hvilke problemrepresentasjoner åpner et kvalitetsfokus opp for? Vi har sett at både kvalitet og ledelse er sentrale begreper i NPM-reformative idéer, så hvilke antakelser basert på dette kan ligge til grunn for at kvalitet i det hele tatt er et problem? Den teoretiske diskusjonen har pekt på hvordan soft governance styrer gjennom begrepsbruk, men hva er det stille om når ledelse skrives fram i relasjon til kvalitet, og hvilke effekter har en slik fremstilling av ledelse for barnehagens verdigrunnlag? Dette er Bacchisk måte å stille analytiske spørsmål til policy, og en operasjonalisering av diskursanalyse, som vil bli nærmere gjennomgått i metodekapitlet.

På bakgrunn av den teoretiske diskusjonen jeg nå har ført forventer jeg å finne mange spor av ledelse i policydokumentene, spesielt i relasjon til kvalitetsreformen, som ett uttrykk for NPM, men også i relasjon til både en velferdsstatlig styringsdiskurs og en profesjonsdiskurs.

### 3.0 Metodisk tilnærming

Rammen for masteroppgaven er en diskursanalyse, med inspirasjon fra Carol Bacchis diskursanalytiske tilnærming til policy (Bacchi, 2009). Diskursanalyse plasseres vitenskapsteoretisk innenfor poststrukturalismen (Jørgensen og Phillips, 1999) som en kvalitativ forskningsmetode.

Før jeg redegjør for diskursanalyse beskriver jeg kjennetegn på kvalitativ forskning og gir en faglig begrunnelse for hvorfor en kvalitativ tilnærming er å foredra i dette prosjektet. I tillegg foreligger en grundigere redegjørelse for diskursanalysens vitenskapsteoretiske plassering, samt min forforståelse og min rolle som forsker.

Jeg redegjør deretter for diskursanalyse og hvorfor diskursanalyse er et hensiktsmessig valg ut fra problemstillingen, samt hvordan policydokumenter kan danne et grunnlag for diskursanalyse. I den siste halvdel av kapitlet foreligger en redegjørelse for planlegging og utvelgelse av data, og for behandling av datamaterialet i form av WPR som analyseverktøy. Avslutningsvis foreligger en gjennomgang av oppgavens kvalitetskriterier; reliabilitet, validitet og overførbarhet, i tillegg til etiske aspekter av prosjektet.

#### 3.1.0 Kvalitativ metode – overordnet tilnærming

##### 3.1.1. Kvalitativt vitenskapsteoretisk grunnlag

Vitenskapsfilosofisk plasseres forskning innenfor ulike paradigmer ut ifra forskningens perspektiv om hvordan virkeligheten blir forstått og hvordan kunnskap om virkeligheten blir utviklet. Det kan også forklares som forskningens synsvinkel og definerer en slags normalvitenskap innenfor et vitenskapsfelt, om hva som er relevante data, teorier og perspektiver (Tjora, 2017).

En grov inndeling kan gjøres ut ifra forskning som kvalitativ eller kvantitativ, hvor kvalitative metoder generelt er mer preget av en mer åpen og utforskende måte å møte feltet og dataene enn kvantitative metoder som i større grad er drevet av en eller flere på forhånd formulerte hypoteser, altså teoretisk forankrede antakelser. Kvalitative metoder beskrives derfor som mer induktive, altså eksplorerende, mens kvantitative metoder er av en mer deduktiv, lukket, art, med utgangspunkt i teori (Tjora, 2017). Kvalitative metoder tillater forskningen å gå i dybden av sosiale fenomener med målsettingen om å skape forståelse av disse, bla gjennom analyse av tekst (Thagaard, 2018).

Paradigme kan også bli forstått som konvensjoner, eller enigheter, som påvirker forskeres virkelighetsoppfatning og deres kunnskapsutvikling gjennom denne, altså deres ontologiske

og epistemologiske perspektiver. Ontologi er læren om virkeligheten (hva vi kan vite noe om), og epistemologi er læren om kunnskap (hva vi kan ha kunnskap om) (Nyeng, 2017; Tjora, 2017). Begrepet paradigme kommer fra Kuhns teori om at vitenskapsutvikling kan deles opp i perioder ut fra revolusjoner som fører utviklingen fremover (Nyeng, 2017). I disse paradigmene, eller periodene, hevder Kuhn at sosialt skapte regler innenfor de vitenskapelige samfunnene bestemmer hva virkeligheten er og hva man kan vite noe om. Selv om dagens vitenskapsteoretiske paradigme forståelse ikke er like relativistisk som Kuhns (Nyeng, 2017), sier den altså noe om hvilke teoretiske forståelser som preger forskningen. Et konkret eksempel på forskjellen mellom kvalitative og kvantitative metoder og som gjør at ulike måter å nærme seg feltet er at de foregår av to ulike måter å stille spørsmål på. For eksempel er en sentral side ved kvalitativ forskning å stille spørsmål ved sider av samfunnet som medlemmer av samfunnet tar for gitt (Tjora, 2017). Det er dette aspektet ved kvalitativ forskning som er mitt hovedargument for å velge en kvalitativ metode i arbeidet med denne avhandlingen, som utgangspunkt for en diskursanalyse av policy.

Kvalitative metoder kan plasseres innenfor et konstruktivistisk paradigme, hvor diskursanalysen har en fremtredende plass (Nyeng, 2017; Thagaard, 2018). I tillegg er kvalitative metoder en del av et fortolkende paradigme, som vektlegger forskerens rolle for utviklingen av forskningens funn (Tjora, 2017; Thagaard, 2018). Det innebærer en erkjennelse om at forskerens rolle, i større eller mindre grad, alltid påvirker forskningsdataene gjennom fortolkning og dermed den kunnskapen som forskningen produserer. I en diskursanalyse innebærer det at forskeren ikke kan sette seg selv utenfor de rådende diskursene i det samfunnet som forskeren er virksom innenfor. Et eksempel er at jeg i min avhandling skriver om diskurser om barnehageledelse i egenskap av masterstudent i barnehageledelse.

### 3.1.2. Poststrukturalistisk forståelsesramme

Selv om et hovedskille mellom forskningsmetoder som nevnt går mellom kvalitativ og kvantitativ forskning er det store variasjoner også innenfor kvalitativ forskning. Disse variasjonene hviler på ulike vitenskapsteoretiske grunnlag. Som tidligere nevnt kan kvalitativ forskning generelt plasseres innenfor et konstruktivistisk paradigme. Det gjelder følgelig også diskursanalyse. Jørgensen og Phillips (1999) bruker imidlertid begrepet *sosialkonstruksjonisme* fremfor *sosialkonstruktivisme* for ikke å forveksle det med Piaget konstruktivisme. Jeg følger deres eksempel og bruker konsekvent sosialkonstruksjonisme.

Poststrukturalismens utvikling er et resultat av en reaksjon mot strukturalismen og kan ses i sammenheng med den språklige vendingen mellom modernisme og postmodernisme, hvor den tradisjonelle holdningen til forskning som en objektiv størrelse ble stilt spørsmål ved og kritisert (Taguchi, 2004). Blant annet handlet kritikken om at man anså at kvantitative metoder, som i hovedsak var utviklet for forskning innenfor naturfagene, ikke egnet seg innenfor samfunnsfaglig forskning fordi dybden og forståelsen av fenomenene uteble (ref). Dessuten vokste tanken om virkeligheten som sosialt skapt, bla gjennom språk, frem og gjorde at mange forskere stilte seg kritiske til den tradisjonelle måten å forstå forskning på. I motsetning til det tradisjonelle synet på kunnskap og sannhet som noe objektivt som venter på å bli avdekket, så poststrukturalismen på kunnskap og sannhet som konstruerte størrelser, påvirket av makt og sosiale prosesser. Språket beskrev ikke lenger en objektiv sannhet, men ble ansett som kontekstuell. Individets sentrale rolle i samfunnet ble også stilt spørsmål ved og ble i stedet definert som desentralisert hvor språk og sosial makt påvirker individets tanker og holdninger på en måte som individet var ubevisst (Vøllestad, 2016).

På den andre enden av den vitenskapsteoretiske skalaen, vil imidlertid en positivist forklare funnene om ledelse i spenningsfeltet mellom det store og det lille fellesskapet, eller funnene om strategisk ledelse i barnehagen som et objektivt funn, som er samlet inn. Fra et poststrukturalistisk perspektiv vil for eksempel forskningsresultat som presenteres som strategisk ledelse heller blir forstått som en tolkning av sider ved ledelse, som med en annen forforståelse og i en annen kontekst, kunne blitt forstått som noe annet. Det vil si at språket og hvordan språket blir brukt er sentralt for hvordan virkeligheten blir oppfattet hvordan kunnskap om virkeligheten produseres (Justesen og Mik-Meyer, 2010; Thagaard, 2018). Med språket som utgangspunkt for virkelighets- og kunnskapsforståelse plasseres ledelsesbegrepet, i et poststrukturalistisk perspektiv, i en tilstand av evig forandring. Begrepet og dets betydning er med andre ord konstruert i en kontekst som preges av de for tiden rådende diskursene om det. Ledelse er ikke, det blir (Janninger, 2019). I en poststrukturalistisk tilnærming betyr diskurs ikke bare *hva* som blir sagt og skrevet, men *betydningen* av det som blir sagt og skrevet (Taguchi, 2004).

### 3.1.3. Hermeneutisk fortolkningsramme

Selv om avhandlingens hovedvekt hviler på en poststrukturalistisk forståelsesramme, befinner seg som nevnt kvalitativ forskning innenfor et fortolkende paradigme. En hermeneutisk forståelsesramme vil derfor automatisk ligge til grunn i større eller mindre grad. Særlig er det hermeneutiske begrepet forforståelse relevant. I tillegg vil jeg si at selv en poststrukturalistisk

diskursanalyse av tekst er hermeneutisk i den forstand at det i begge tilfeller handler om fortolkning av teksters mening og innhold. Det vil si at de blir sett fra et ståsted. Thagaard sier «Samfunnsfaglige perspektiver framhever hvordan visuelle uttrykk innebærer konstruksjoner av sosialt liv i den forstand at de representerer tolkninger av omverdenen.» (Thagaard, 2018, s. 141). Å reflektere rundt sin forforståelse av det man skal undersøke i forkant, under og etter forskningsprosjektet er derfor svært relevant for å tolke en tekst og «... nå frem til dets mening» (Nyeng, 2017, s. 204).

#### *Forforståelse og forskerrollen*

Min forforståelse i møte med policydokumentene jeg har analysert må ses i sammenheng min karriere i barnehagen. Jeg begynte min som assistent i barnehagen i 2007 og har siden den gang arbeidet i ulike barnehager, som assistent, barnehagelærer og pedagogisk leder. Jeg opplever at det er et større fokus på ledelse i barnehagen nå enn da. Min opplevelse baseres på at de kommunene jeg har arbeidet i alt større grad deltar i nettverk som et resultat av interkommunalt samarbeid. I disse nettverkene møter barnehagelederen andre barnehageledere fra andre kommuner på fagseminar, kurser og andre samlinger. Dette kan være tegn på en tydeligere ledelsesdiskurs i barnehagesektoren som den strategiske lederfunksjonen støtter opp under. Styreverutdanningen er også et eksempel. Et annet er muligheten til å velge pedagogisk ledelse som et alternativ for videreutdanning for barnehagelærere med eller uten lederansvar. Dessuten har jeg gjennom grunnutdanning, videreutdanning og nå som masterstudent frekventert høyskoleverden i møte med DMMH. Her møter jeg det jeg opplever som et stort fokus på ledelse i barnehagen. Det vises for eksempel gjennom innhold i studieplaner. Emnenavn for bacheloroppgaven i mitt kull (2012) var nærmiljø, læring og *ledelse*. Et annet eksempel er videreutdanningsenheten *Personalledelse* og kvalitetsutvikling som jeg tok 2016. Et tredje eksempel er DMMH forholdsvis nye og egne masterprogram Master i barnehageledelse som er jeg en del av. Hvor kommer det økte fokuset på ledelse fra? Hvilke problemer er det ledelse i barnehagen skal løse?

Min forforståelse er altså preget av en poststrukturalistisk ontologi og epistemologi. Det åpner opp døren mot et diskursanalytisk landskap, men stenger samtidig dører for andre vitenskapsteoretiske synsvinkler. Som diskursanalytiker er nemlig epistemologien forut for ontologien på den måten at nysgjerrigheten på hvordan kunnskap om virkeligheten skapes og produseres, er større enn selve viten om virkeligheten (Neumann, 2001). Det blir derfor forholdsvis uinteressant og irrelevant å innta en positivistisk holdning som i større grad



fokuserer på det ontologiske aspektet. Selv om jeg er av den oppfatningen at det er problemstillingen som styrer hva slags metode som blir valgt er ikke forforståelse til å unngå, og den påvirker hva jeg søker kunnskap om generelt, men også utvelgelsen og analysen av datamaterialet. I min videreutdanning, i masterløpet i førskolepedagogikk, ble jeg introdusert for Michel Foucault. Plutselig ble mine tanker om virkeligheten og mine funderinger rundt hvorfor det blir på en måte, i stedet for en annen, satt ord på. Derfor var jeg aldri i tvil når metode for masteroppgaven skulle velges. I tillegg er jeg interessert i politiske prosesser generelt og barnehagepolitikk spesielt. Hva som er hønen, og hva som er egget av de to faktorene er ikke godt å si, antakeligvis har de utviklet seg i takt med hverandre likt en spiral, en hermeneutisk spiral om du vil.

Som en del av min forforståelse ligger også en forventning til datamaterialet. Nyeng viser til Gadammers begrep foregripelsen av fullkommenhet, og sier: «Med det mener han at den hermeneutiske tolkningssirkelen alltid starter med at vi forventer at slike til som en tekst eller et kunstverk skal gi god mening.» (Nyeng, 2017, s. 204). På grunn av min oppfatning og opplevelse av et økt fokus på ledelse i barnehagen og på høyskolen, ble min forventning til policydokumentene at de skulle inneholde tydelige spor av det samme: et økt fokus på ledelse. Unni Blekens (2005) introduksjon av begrepet strategisk ledelse i 2005 påvirket dermed valg av brytningspunkt i utvelgelsen av datamateriale. Min forforståelse har altså preget arbeidet med avhandlingen i stor grad. I min refleksjon av min forforståelse og rolle som forsker ønsker jeg derfor å vise til Sandmo (1999) som gjør en interessant og relevant kopling til Foucault. Han tar opp noe vesentlig når han skriver om det kritiske ståsted for alle som vill studere makt og kritisere maktforhold: finnes det nøytrale utgangspunkt? Jeg siterer:

Dette leder oss til et viktig spørsmål for den som vil studere makt og kritisere maktforhold: spørsmålet om det kritiske ståsted. Finnes det nøytrale utgangspunkter? I Foucaults tilfelle blir problemstillingen påtrengende, fordi han så sterkt betoner at det finnes makt overalt der det finnes kunnskap og sannheter; sannhet er i siste instans en effekt av makten. Og hvilken status kan vi da tilkjenne den kunnskapen og de sannhetene han selv byr frem? (Sandmo, 1999, s. 91)

Selv om fokus i sitatet er på de som vill studere makt og kritisere maktforhold, belyser det også forskerens rolle i kunnskapen forskningen produserer. En kontinuerlig refleksjon over makten man i egenskap av forsker utøver gjennom forskning er nødvendig fra et forskningsetisk perspektiv. Effektene av mitt forskningsprosjekt må også, selv om det «bare» er en masteroppgave tas på alvor fordi også mitt forskningsprosjekt kan produsere forståelser

av hvordan ledelse blir forstått og skrevet fram i policydokument om barnehagen. Potensielle lesere er nok i størst grad fremtidige studenter, men også andre, for eksempel interesserte aktører i barnehagesektoren. Selv om en masteroppgave er en liten forskningsrapport må man ta høyde for at noen vil lese den og at det som produseres av kunnskap i den derfor vil bli møtt med den samme forventningen til hvilken som helst tekst, som Nyeng viser til i foregående sitat (Nyeng, 2017, s. 204).

### 3.2.0 Forskningsdesign

Som redegjort og argumentert for er forskningsprosjektet en kvalitativ undersøkelse, som bygger på en diskursanalyse av policydokumenter. Prosjektet har et eksplorerende design som er ment å gi innsikt i og forståelse av diskursive måter ledelse bli produsert på gjennom problemrepresentasjoner i stortingsmeldinger i perioden 2006 til 2019. Forskningsdesignet må sees i nær sammenheng med oppgavens og den valgte metodens vitenskapsteoretiske ståsted og kan defineres som prosessorientert (Postholm og Jacobsen, 2011). På grunn av mitt analytiske utgangspunkt i WPR som har inspirert til formulering av problemstillingen kan man samtidig si at analysen er av en hypotetisk-deduktiv metode fordi jeg på forhånd har en hypotetisk tanke om at ledelse er svaret på et problem (Lynggaard, 2010). Jeg vil imidlertid argumentere for at forskningsstrategien kan sies å være preget av en abduktiv tilnærming (Thagaard, 2018, s. 184). Det vil si at det hele forskningsprosessen preges av en pendling mellom teori om Foucaults (2002) begreper diskurser makt og governmentality, samt tidligere forskning om styring og ledelse i barnehagen, og empiri i form av utvalgte policydokumenter.

#### 3.2.1. Diskursanalytisk tilnærming - WPR

Thagaard (2018) ser ut til å definere diskursanalyse som analyse av verbale uttrykk, som for eksempel samtaler hvor forskeren vill finne ut hva som ligger til grunn for informantenes utsagn og måten de snakker om ting på. Videre presiserer Thagaard (2018) at diskursanalyse har referanse til ulike nivåer, individnivå og et mer overordnet nivå på gruppebasis. Hun nevner ikke samfunnsnivå som et alternativ, men trekker fram Foucault som den fremste talspersonen for den samfunnsvitenskapelige diskursanalysen. Diskursanalyse kan forstås som historiefortelling, også i en organisasjonskontekst. Dette kan med fordel appliseres på policydokumenter, slik jeg ser det. Hvilken historie om ledelse er det policydokumentene forteller?

Utgangspunktet for en diskursanalyse er et poststrukturalistisk perspektiv på virkeligheten og kunnskapen om virkeligheten, hvor språket er inngangsporten. Det er en oppfatning om at menneskene ikke har tilgang til en objektiv virkelighet fri fra språk. Det fysiske ligger i at

diskursen får individer til å tenke og handle annerledes på grunn av diskursen. Et eksempel er hvordan mangel på kvalitet som et problem blir presentert i policydokumenter om barnehagen, kan påvirke hvordan barnehageledere tenker om kvaliteten i egen organisasjon og for eksempel setter i gang kartlegginger for å måle kvaliteten i sin barnehage.

Kvalitetsdiskursen som blir skrevet fram i policy får altså materielle konsekvenser.

En (slik) forståelse av diskurser påvirker hvordan diskurser analyseres, i tillegg til hvordan problemstillingen er formulert (Lynggaard, 2010). Jeg har formulert problemstillingen med inspirasjon fra Carol Bacchis diskursanalytiske tilnærming til analyser av policy: WPR (Bacchi, 2009). Bacchi fokuserer, med utgangspunkt i Foucaults diskursforståelse, på hvordan problem blir representert i policy og hvordan diskurser materialiseres gjennom de subjektposisjoner disse problemrepresentasjonene produserer (Bacchi, 2010).

#### *Policydokumenter som grunnlag for diskursanalyse*

Policydokumenter utgjør datamaterialet i avhandlingens diskursanalyse. Når man skal studere dokumenter er et viktig steg en vurdering av dokumentets relevans i forhold til problemstillingen (Thagaard, 2018) og en tydelig argumentasjon for valg av dokumenter (Tjora, 2017). Sagt på en annen måte er dokumentets kildeverdi avhengig av hvilket spørsmål man stiller til det, altså det funksjonelle kildesyn som er grunnlaget for kildekritikk (Duedahl og Jacobsen, 2009). Både prosjektets problemstilling og tema synliggjør hva slags dokument som vil være relevante; policydokumenter om barnehage. Selv om dokumenter er typiske resultat av skriving (Duedahl og Jacobsen, 2009) kan dokumenter, i tillegg til skriftlig tekst også utgjøres av såkalt audiovisuelt materiale i form av opptak, bilder og filmer (Thagaard, 2018). Derfor er det viktig å presisere at dokumenter i mitt forskningsprosjekt består av tekst i form av policydokumenter for barnehagen, nærmere bestemt som stortingsmeldinger. Policy kan oversettes til norsk som retningslinjer (2019), og presenterer svaret på et problem som policyen skal løses (Bacchi, 2009; Hanell, 2018). I stortingsmeldinger gjør regjeringen rede for sine ambisjoner, analyser og planer og stortingsmeldingene kan derfor være uttrykk for framtidig politikk (Børhaug og Moen, 2014; Nygård, 2015). Stortingsmeldinger kan også sies å være visjonære fordi de viser til en ønsket virkelighet. I et diskursanalytisk perspektiv innebærer dokumentstudier det gjensidige forholdet mellom forståelse av virkeligheten gjennom tekst og tekst som virkelighetsskapende (Tjora, 2017).

### 3.3.0 Planlegging og gjennomføring av datainnsamling

#### 3.3.1 Utvalgsprosedyre

Regjeringen redegjør for sine ambisjoner, planer og analyser i sine meldinger til Stortinget (Børhaug og Moen, 2014; Nygård, 2015). Policy som rører barnehagepolitikk, er dermed å finne i disse. Jeg har valgt policydokumenter i form av stortingsmeldinger ut fra en stegvis utvelgelse av dokumenter i systematiske søk på regjeringen.no. Figur 1 viser utvelgelsesprosessen. Jeg har valgt å begrense datamengden til å gjelde stortingsmeldinger i tidsperioden mellom 2006 og 2019. Grunnen til det, i tillegg til et pragmatisk valg med hensyn til prosjektets tidsbegrensning, er de politiske hendelsene som gjør år 2006 til et brytningspunkt i norsk barnehagehistorie. I 2006 skiftet barnehagen departement, fra Barne- og likestillingsdepartementet til Kunnskapsdepartementet. I tillegg fikk barnehagen en ny rammeplan og Utdanningsdirektoratet tok over flere viktige forvaltningsoppgaver for sektoren. En politisk milepæl i form av barnehageforliket ble vedtatt i 2003 med et nasjonalt mål om full barnehagedekning innen 2005, kan sees å være en del av bakteppet. I et poststrukturalistisk perspektiv som prosjektet opererer innenfor er det naturlig å anta at barnehagen befinner seg nå i en utdanningsdiskurs med tydeligere politiske mål og ambisjoner enn før departementsskifte. Politiske mål og ambisjoner kommer skriftlig til syne i stortingsmeldinger. Det kanskje viktigste argumentet for valget av brytningspunkt (2006) blir derfor at barnehagepolitikken fram til da hadde preget av et kvantitativt fokus, men man etter 2006 rettet søkelyset mot barnehagens innhold og kvalitet (Granrusten, 2016b). Kvalitetsdiskursen som en overordnet diskurs preger barnehagepolitikken i dag i stor grad (Gotvassli og Vannebo, 2016a) og er derfor faglig interessant og samfunnsmessig aktuelt å undersøke i en diskursanalyse om ledelse uttrykket i policy.

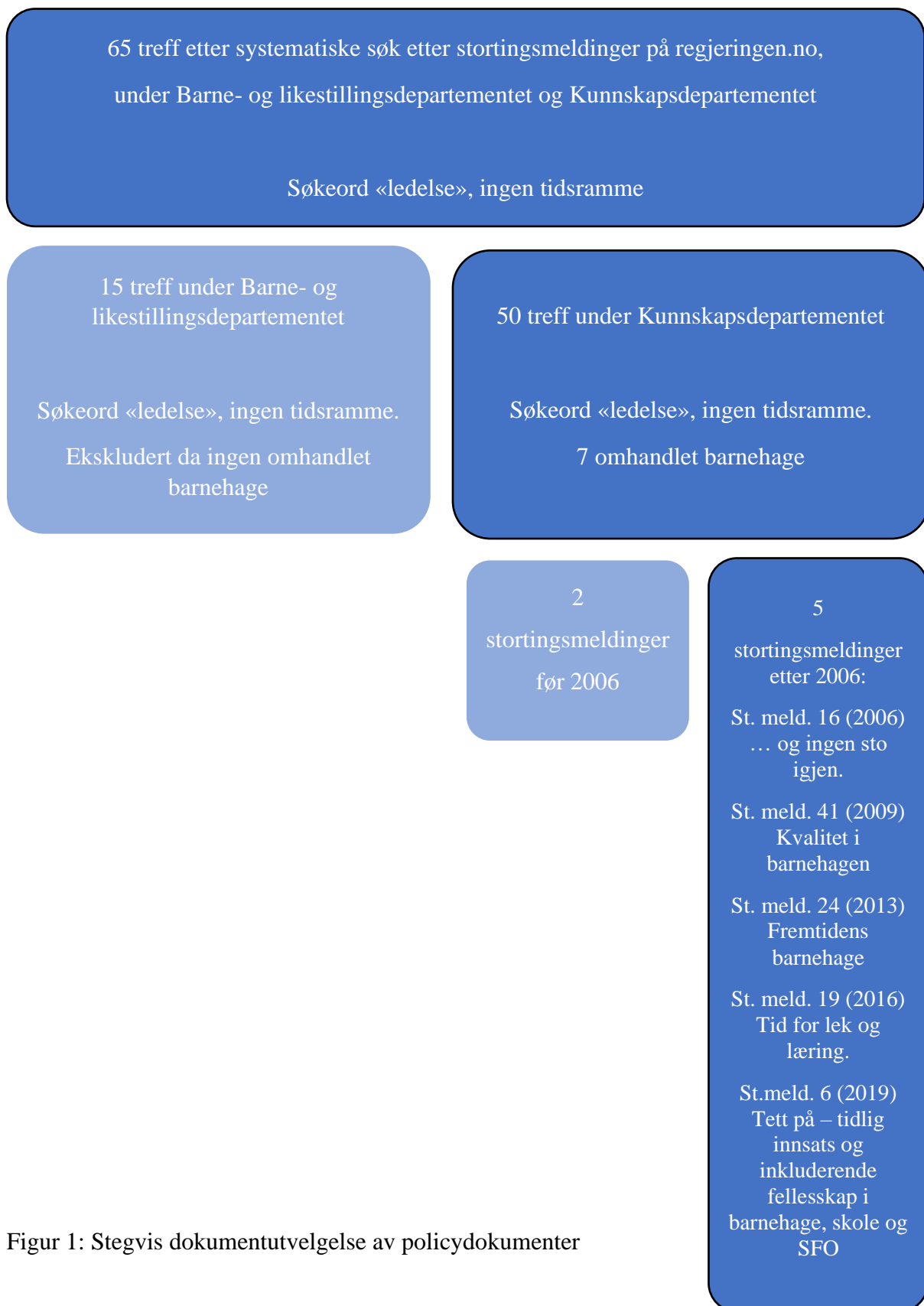
#### 3.3.2 Datainnsamling

På grunn av kvalitative metoders nærhet til de eller det det forskes på, bør man som forskere være forberedt på å måtte justere prosjektet etter det første møte med feltet. Det kan derfor være hensiktsmessig å begynne datainnsamling på et forholdsvis tidlig stadium i forskningsprosessen (Tjora, 2017). Jeg begynte datainnsamling i september 2019, etter innlevert og godkjent prosjektskisse. Takket være søkefunksjonen regjeringens nettsider var dokumentene lett tilgjengelige og enkel å søke etter ord i. Jeg begynte søket med en tanke om å analysere både NOU: er og stortingsmeldinger, men selv om NOU: er er relevante, tolker jeg det slik at policy i første hånd utgjøres av stortingsmeldinger. Dessuten er det et pragmatisk spørsmål, siden datamengden muligens hadde blitt uoverkommelig stor i en

masteroppgave av kvalitativ art som har som mål å gå i dybden av materialet, heller en på overflaten.

Som figur 1 viser startet jeg søket etter med to kriterier: det skulle være stortingsmeldinger utgitt av Barne- og likestillingsdepartementet og/eller Kunnskapsdepartementet, de skulle omhandle barnehagen og de skulle inneholde ordet ledelse. På det tidspunktet hadde jeg ikke bestemt meg for en avgrenset tidsperiode, men jeg ville ta utgangspunkt i det jeg fant av dokumenter. Som redegjørelsen for min forforståelse viser var jeg ganske sikker på å finne en økende bruk av begrepet ledelse i meldingene jo nærmere 2019 jeg kom, og ledelse var derfor et naturlig utgangspunkt i søket etter datamateriale. Søket i et strategisk utvalg, med nevnte kriterier, resulterte i 65 treff. 15 stortingsmeldinger utgitt av Barne- og likestillingsdepartementet, og 50 stortingsmeldinger utgitt av Kunnskapsdepartementet. På grunn av forskjellen, og at ingen stortingsmeldinger utgitt av Barne- og likestillingsdepartementet omhandlet barnehage, bestemte jeg meg for å fokusere på stortingsmeldinger utgitt av Kunnskapsdepartementet. Til tross for et utvalg på 50 meldinger omhandlet kun syv av de barnehagen. Den tidsmessige fordelingen så da slik ut: to stortingsmeldinger utgitt før 2006, og fem utgitt etter 2006. Som redegjort for under foregående rubrikk tok jeg valget om å analysere de fem meldingene utgitt etter 2006 på grunn av det politiske skillet som påvirket sektoren da (Granrusten, 2016).

## 3.3.3 Datamateriale



Figur 1: Stegvis dokumentutvelgelse av policydokumenter

### 3.4.0 Bearbeiding av datamateriale

#### 3.4.1 Analysearbeid

Den kvalitative analysens overordnede mål er å gjøre kunnskap om forskningens saksområde tilgjengelig for en leser uten at denne skal måtte gå igjennom alt empirisk materiale selv (Tjora, 2017). Målet med dette forskningsprosjekts analyse er å invitere leseren til å se på policydokumenter for barnehagen, i form av stortingsmeldinger, på en ny måte.

For en diskursanalytiker er det imidlertid problematisk å snakke om diskursanalyse som en spesifikk metode for analyse fordi man med en spesifikk metode akter å undersøke noe med hjelp av noe (en metode) som er utenfor seg selv som forsker, og anses derfor som en umulig oppgave (Neumann, 2001). Derfor blir det på en måte problematisk å snakke om diskursanalyse som en eller flere metoder som skal brukes for å «finne noe», siden funnene konstrueres i møte mellom forsker og felt. Samtidig er diskursanalyse utgangspunkt for en ganske spesifikk analytisk tilnærming med en antakelse om at språket er strukturert i mønster som påvirker våre måter å snakke om ting på. Våre måter å snakke om verden rundt oss på er altså ikke en nøytral beskrivelse, men en aktiv konstruksjon av virkeligheten (Jørgensen og Phillips, 1999). Diskursanalyse innebærer analyse av disse mønstrene, men kan gjøres på mange forskjellige måter.

Som nevnt befinner seg diskursanalyse i en vitenskapsteoretisk kontekst, likt alle vitenskapsteoretiske retninger. En begrensning med prosjektet kan være at lesere som ikke deler en slik ontologisk og epistemologisk holdning ikke ser noen poeng med å lese en slik undersøkelse. En kritikk til diskursanalyse er for eksempel at den risikerer å bli for relativistisk hvor det blir problematisk å konkludere med noe som helst fordi det hadde kunnet være annerledes. I møte med en relativitetskritikk støtter jeg meg på min tolkning av Foucaults (2002) utgangspunkt for diskursanalyse: nemlig kontekst. Det vil si at en reduksjon av en Foucauldiansk diskursanalyse til et spørsmål om relativisme er eksempel på hvor lett det er å misforstå Foucaults utgangspunkt (Eliassen, 2016). En diskursanalyse gir mening i en gitt kontekst. Jeg argumenteres derfor for at det er av interesse for alle som er faglig interessert i barnehageledelse, å utforske hvordan ledelse blir omtalt i policydokumenter og hvilke problemer som blir representert i de dokumenter hvor ledelse er eksplisitt uttrykket. Det gir derfor mening å analysere disse styringsdokumentene med hjelp av WPR, og med utgangspunkt i WPR tilfører dette forskningsprosjektet et forsøk på et nytt analytisk perspektiv ledelse i barnehagen som kan utgjøre et kompliment til den forskning som allerede er gjort om emnet. Særsilt siden ledelse ser ut til å bli gitt stor betydning i praksisfeltet.

*WPR - What's the problem represented to be?*

Jeg tar utgangspunkt i Bacchis (2009) diskursanalytiske tilnærming WPR. Bakgrunnen for WPR er en antakelse med et feministisk utgangspunkt om at regjeringen former problemforståelser gjennom hvordan de omtaler de og skriver de frem i policydokumenter. For eksempel hvordan problemer om kvinner blir representert i policy. De er altså å forstå som aktive skapere av problemforståelser, også kalt problemrepresentasjoner (Bacchi, 2009; Bacchi, 2010).

I en WPR-tilnærming leses policy gjennom å stille fem analytiske spørsmål til teksten. Her med min oversettelse og tilpasning av originalspråket, som er i parentes (Bacchi, 2009, s. 3-4):

1. *Hvordan representeres problemet ledelse skal være løsning for? (What is the problem represented to be?)*
2. *Hvilke forutsetninger og antakelser ligger til grunn for problemrepresentasjonen? (What presuppositions or assumptions underlie this representation of the problem?)*
3. *Hva er ikke problematisert i problemrepresentasjonen? Hvor er stillheten? (What are left unproblematic in this representation of the problem? Were there silences?)*
4. *Hvilke effekter er produsert av denne representasjon av 'problemet'? (What effects are produced by this representation of the problem?)*

På grunn av kapasitet og begrenset tidsomfang har jeg delt opp spørsmålene i WPR, og fordelt de i både analysedelen og diskusjonsdelen. I dette kapitlet om analyse og funn tar jeg utgangspunkt i spørsmål 1 og 2 i WPR: *What's the problem represented to be in a specific policy?* og *What presuppositions or assumptions underlie this representation of the problem?* siden jeg mener at disse to spørsmålene egner seg særlig godt i en analyse.

Spørsmål 3 og 4: *What is left unproblematic in this problemrepresentation? Were there silences? Can the problem be thought about differently?* og *What effects are produced by this representation of the 'problem'?* utgjør grunnlaget for diskusjonskapitlet og blir derfor å se der. Det femte spørsmålet (nr. 3 i rekkefølgen presentert av Bacchi) har jeg valgt å ikke bruke siden innholdet er forholdsvis likt spørsmål nr (5?) og blir derfor besvart av det.

*Presentasjon av analysearbeidet*

Selv om den analytiske rammen er WPR begynte jeg å lese meldingene uten videre hensikt enn å nærme meg stoffet. Jeg tenkte at jeg, selv om jeg skulle bruke WPR som et analyseverktøy, ville være så åpen som mulig i møte med «feltet» (Tjora, 2017). Jeg brukte en



enkel form for koder hvor grønn penn markerte ordet ledelse, rosa penn markerte kvalitet, og oransje penn markerte personalets kompetanseutvikling, siden disse begrepene så ut til å skrives fram i relasjon til hverandre. Tanken med grønn kode var selvfølgelig å se hvor ofte ordet ledelse forekom, og hensikten med rosa kode og oransje kode var å identifisere kvalitet og kompetanseheving som to overordnede diskurser jeg etter hvert oppdaget omkring ledelsesbegrepet. Jeg skrev ned alle tanker som dukket opp i margin, og etterlot meg et fargerikt kart av kommentarer og markeringer. I etterkant satt jeg igjen med et inntrykk av hva datamaterialet hadde fortalt meg, fremfor å låse stoffet til analyseverktøyet i fare for å la det skygge for noe. Jeg valgte å lese igjennom alle de fem utvalgte stortingsmeldingene under høsten 2019, før jeg i januar 2020 begynte med utarbeidelse av teorikapitlet. Arbeidet med teorikapitlet hadde pågått noen uker før jeg begynte med det mer systematiske arbeidet med analysen. Jeg vil derfor si at de teoretiske perspektivene hele tiden lå i bakhodet når jeg analyserte teksten. Jeg tenker derfor at det var en fordel at jeg leste igjennom samtlige tekster og markerte med penn, hva jeg opplevde var «hovedproblemet» og hvordan dette var «frammet», altså representert. Jeg kan imidlertid ikke si om dette har hatt noen betydning på hva jeg fant i analysearbeidet, siden jeg i ettertid ser at den omtalte rekke kvalitet – kompetanse – ledelse er det jeg merket meg før arbeidet med teorikapitlet, men som fremstod like tydelig etter hvert som den teoretiske rammen falt på plass.

Når jeg gikk i gang med det systematiske analysearbeidet valgte jeg, som nevnt, å dele opp de fire spørsmålene i WPR og la de danne rammen for analysekapitlet og for diskusjonskapitlet. Dels var det et naturlig valg siden jeg mener at spørsmål 1 og 2 er analytiske spørsmål i større grad enn spørsmål 3 og 4, og spørsmål 3 og 4 passer dessuten godt som grunnlag for diskusjon. Men en slik fordeling gav meg også mulighet, på grunn av oppgavens rammebetingelser med et maksantall sider, å gå dypere i hver av de fire spørsmålene enn om de alle hadde figurert i analysen for så å bli diskutert i diskusjonsdelen. I arbeidet med analysen er det altså spørsmål 1 og 2 jeg har tatt utgangspunkt i. Hvis et problem blir representert på en gitt måte er det naturlig å presentere eksempler av det i analysekapitlet sammen med en presentasjon og argumentasjon av antakelser som kan ligge til grunn for problemrepresentasjonen, for så å diskutere hva den gitte problemrepresentasjonen skaper av stillhet og effekter i diskusjonskapitlet. I analysearbeidet har jeg altså gått ut fra spørsmålene *Hvordan representeres problemet ledelse skal være løsning for? (What is the problem represented to be?)* og *Hvilke forutsetninger og antakelser ligger til grunn for problemrepresentasjonen? (What presuppositions or assumptions underlie this representation*

*of the problem?*). Dette er en analytisk måte å stille spørsmål til policy på som har krevet litt øving. Her vil jeg si at å ha den teoretiske rammen i ryggen når jeg analyserte med hjelp av WPR var viktig for å forstå hvorfor Bacchi (2009, 2010) problematiserer policyens hensikter med å løse problem. Å ha en poststrukturalistisk forståelse av ontologi og epistemologi, med Foucault som ledsager og sentrale begreper fra teorikapitlet som velferdsstatlig og neoliberal styringsdiskurs i bagasjen, har jeg opplevet har vært helt nødvendig for å i det hele tatt forstå strukturene som viser seg i tekstene. Selv om jeg valgte å lese tekstene før jeg begynte med den teoretiske rammen, er det likevel med hjelp av teorien at det har vært mulig for meg å forstå det komplekse som må sies å ligge i det tema jeg har valgt. En viktig rettesnor for meg har vært hvordan Bacchi (2010) argumenterer for hvordan problemer er representert. Hun sier: «This insight builds on the commonsense understanding that what we propose to do about something reveals what we think needs to change and hence what we think the `problem´ is.» (Bacchi, 2010, s. 2). Dette innebærer at jeg har lest disse policytekstene i sin fysiske helhet som utskrifter flere ganger, og på flere måter, enn jeg kan redegjøre for. Ingen av dem mer systematisk enn den andre. Mer systematisk er mitt første møte med tekstene hvor jeg kodet med tusj, og min digitale tilnærming til tekstene, hvor jeg har brukt søkfunksjonen ofte og mye med gjentatt søk av følgende begrep: ledelse, kvalitet, kompetanse, avkastning, investering og personalet. WPR som analyseverktøy er ikke noen oppskrift, men tekstene taler til leseren gjennom de analytiske spørsmålene man stiller de.

Når jeg har ledd etter en problemrepresentasjon har jeg sett etter hvordan den blir formulert, eller representert for å bruke Bacchis (2009) uttrykk. I Stortingsmelding 41 kan vi for eksempel lese følgende: «Det overordnede målet i stortingsmeldingen er å bidra til god kvalitetsutvikling i barnehagene.» (Kunnskapsdepartementet, 2008, s. 9). På bakgrunn av det vi vet om hva stortingsmeldinger er for slags tekst innebærer et slikt sitat at høyere kvalitet skrives fra som et viktig politisk tema. Med utgangspunkt i Bacchis (2009) perspektiv på hvordan problemer i policy blir produsert, kan vi da tolke dette sitatet dit hen at kvaliteten i barnehagen ikke er slik den burde være, ifølge regjeringen. Sagt på en annen måte, hvis regjeringen hadde ment at kvaliteten i barnehagene hadde vært tilfredsstillende hadde kvalitet ikke vært et tema i policytekster. Man kan kalle dette for en slags dekonstruksjon av teksten ved at man gjennom å snu på formuleringen belyser og reflekterer rundt innebyrden av teksten. Policy har som sagt til hensikt å presentere et problem som den kan løse. Det betyr at problemer gjerne ligger opp i dagen, men min analytiske tilnærming med hjelp av WPR er hvordan problemene er «frammet», altså representert.

Gjennom for eksempel å søke etter «kvalitet» ser man at det forekommer mange ganger; det er altså et viktig begrep i policyen. Det samme gjelder for eksempel «ledelse» som ikke har fått særlig stor oppmerksomhet. Representasjoner av virkeligheten skapes altså med hjelp av språket og er dermed ikke ev avspeiling av en allerede eksisterende virkelighet, men en virkelighet som representasjonene er med på å skape (Jørgensen og Phillips, 1999). Når jeg har lett etter representasjoner av problem i policytekstene har jeg først og fremst lest tekstenes innledende kapittel nøye. Hva er målet med teksten? Hva slags problem er det policyen skal løse? Deretter har jeg lest teksten som helhet flere ganger, og markert med tusj hvor det jeg oppfatter det som overordnede problemet (kvalitet) forekommer og hvordan det skrives fram i relasjon til andre tematiske begreper, som for eksempel kompetanse eller ledelse. Verken Foucault eller Bacchi (2009) gir forskeren et metodisk sett med verktøy, som eksempelvis SDI-metoden (Tjora, 2017) gjør, men det handler mer om å sette på seg et par analytiske briller når man leser teksten. Bacchis (2009) analytiske spørsmål har hjulpet meg å operasjonalisere Foucault på en måte som har vært både givende og utfordrende, kanskje nettopp fordi det ikke er en oppskrift knyttet til spørsmålene. Slik jeg tolker Jørgensen og Phillips (1999) sin framstilling av Foucaults diskursanalyse var Foucault opptatt av strukturer. Jeg har med hjelp av Bacchi (2009) lett etter strukturer i tekstene, som har skapt analytiske refleksjoner hos meg. Jeg har hele tiden hatt behov for å ta avstand fra tekstene, for så å gå de i møte på nytt. I disse pausene har jeg reflektert over innholdet med utgangspunkt i hva strukturene i tekstene forteller. Hva settes i relasjon til hverandre? Hva tar disse tekstene opp? Hva dukker opp, og hva blir borte. Når et begrep forekommer mange ganger, eller, få ganger, skaper det for eksempel noen analytiske tanker. At kvalitet var et hyppig brukt begrep var ikke noen overraskelse, men jeg undret meg over hvorfor ledelse ikke forekom oftere i tekstene. Jeg ble nysgjerrig på i hvilken kontekst ledelse ble presentert og fant en kobling til kompetanse. Kompetanse blir ofte presentert som viktig for kvalitetsutviklingen, og selv om ledelse også blir nevnt i mer generelle termer som for eksempel med kopling til barnehagens innhold, forekommer det ofte i relasjon til kompetanseutvikling og kompetanseheving. Slik jeg tolker det tegnes et bilde av en rekke begreper som dermed har en relasjon til hverandre: kvalitet – kompetanse – ledelse. I møte med materialet har jeg altså hatt en rekke analytiske tanker i bakhodet: hva settes i relasjon til hverandre? Hva tar disse tekstene opp? Hva dukker opp, og hva blir borte?

### 3.5.0 Kvalitetsvurdering og etiske overveielser

#### 3.5.1 Kvalitet i kvalitativ forskning

##### *Reliabilitet (pålitelighet)*

Forskningens reliabilitet, eller pålitelighet, betyr hvordan utviklingen av data blir gjort rede for (Thagaard, 2018). Foruten en tydelig redegjørelse av prosessen rundt planlegging og innsamling av data, samt av bearbeidelse av datamateriale er analysemetoden WPR lagt frem for leseren.

Redegjørelse for forskerens forforståelse og posisjon er også et viktig tegn på reliabilitet (Tjora, 2017) Jeg som forskere går inn i dette prosjektet med en forforståelse om at et økt fokus på ledelse og et sterkt politisk trykk på barnehagen preger sektoren. Jeg antar derfor at et økt ledelsesfokus vil bli å finne i policydokumenter om barnehagen. Min vitenskapsteoretiske posisjon er utgangspunkt for mine faglige interesser og hva jeg ønsker å søke kunnskap om. I dette tilfelle gjelder den interessen statlig styring av barnehagen gjennom policydokumenter og konsekvenser det har for ledelse i barnehagen. Målet er å forstå policy på en måte som åpner opp for refleksjon om det som ikke står der.

Et annet tegn på reliabilitet i forskningen er en åpenhet og en sammenheng gjennom hele prosjektet (Thagaard, 2018; Hitching og Veum, 2011). Jeg viser i figur 1 hvordan jeg gjennom en stegvis utvelgelse har valgt ut stortingsmeldinger som grunnlag for analysen, og jeg redegjør for prosessen rundt analysen. Jeg bruker også sitater fra datamaterialet for å øke reliabiliteten.

Gjennom å ta utgangspunkt i WPR som analytisk verktøy setter det naturlige rammer for valg av teori. For eksempel er Foucaults begrep governmentality brukt for å forstå reformmentaliteten som har preget styring av offentlig sektor (Sørhaug, 2003) og hvordan det kan forklare et økt fokus på ledelse i barnehagen. Analysemetoden setter også føringer for hva slags datamateriale som er aktuelt, nemlig policy, som stemmer overens med min opprinnelse nysgjerrighet og interesse. Dette skaper en sammenheng mellom teori, metode og empiri som preger prosjektet fra begynnelse til slutt og er et tegn på reliabilitet i min forskning.

##### *Validitet (gyldighet)*

Validitet handler om sammenhengen mellom forskningens utforming og funn (Tjora, 2017), og om hvorvidt jeg svarer på det jeg spør om. Sammenheng mellom forskningens utforming og funn handler om at det for å oppnå høy validitet skal være en sammenheng mellom problemstilling, teori, metodevalg og tolkning av resultat. Jeg skal undersøke hva slags policyproblem ledelse kan være et svar på og har formulert problemstillingen med inspirasjon

fra Bacchis (2009) måte å stille analytiske WPR-spørsmål til policytekster på, siden WPR er valgt som analytisk metode. Det teoretiske rammeverket er ment å støtte opp under dette og består av teorier om ledelse i barnehagen, governmentality, diskurs, samt styringspolitikk. Metodologien som ligger til grunn for prosjektet er en diskursanalyse i form av WPR som er en måte å analysere policy på. Utdanningssektoren blir trukket fram av Bacchi (2010) som særdeles relevant for policyanalyser på grunn av hvordan OECD framhever de økonomiske gevinstene som ligger i investering i sektoren. Jeg har valgt WPR for at det skal være en tydelig sammenheng mellom problemstilling, de dataene jeg skal undersøke, og måten jeg analyserer dataene på i lys av problemstillingen. Alle disse valgene er tatt med ambisjon om å skape en indre logikk og en sammenheng gjennom hele prosjektet. For å underbygge en tolkning i analysen viser jeg til sitat for å styrke tolkningens validitet, og gjøre det lettere for leseren å gjøre egne refleksjoner, og trekke egne konklusjoner. Det skaper også transparens.

Tjora (2017) poengterer at det er opp til leseren å til syvende og sist vurdere forskningens validitet. For å gi leseren mulighet å vurdere validiteten er det av stor betydning at prosjektet er *transparent* og *refleksivt* (Tjora, 2017). Transparens i metodologisk sammenheng innebærer i hvilken utstrekning og hvordan detaljene i forskningen er redegjort for og gjort synlige for leseren (Tjora, 2017). Jeg har gjennom hele prosjektet strevd etter en så transparent prosess som mulig for å oppnå høy validitet. Blant annet viser figur 1 om utvelgelsesprosessen av policydokument. Jeg har også beskrevet hvordan dataene er bearbeidet i tillegg til å analysere tekstene med hjelp av WPR-spørsmålene, og mitt første møte med «feltet».

Refleksivitet korresponderer med forforståelse, som jeg har skrevet om tidligere. Validiteten er koplet til kritiske refleksjoner om hvordan forskeren tolker de funnene som er gjort, som blant annet påvirkes av hvordan forskeren posisjonerer seg i miljøet som blir studert. Her spiller kjennskap og tilknytning til miljøet (Thagaard, 2018). Som redegjort for går jeg inn i prosjektet med en forforståelse som påvirkes av min kjennskap til sektoren. Den faglige interessen som forskningen bygger på, kommer delvis av opplevelser og erfaringer jeg har om ledelse i barnehagen. Min vitenskapsteoretiske posisjon er også av betydning. Det er en diskursanalytisk undersøkelse som forutsetter en viss forståelse av diskurser og hvordan disse produserer kunnskap om virkeligheten på. Altså, jo større åpenhet og forskningsprosessen og forskerens personlige premisser for forskningen, jo større mulighet for leseren å vurdere forskningens validitet.

Høy validitet handler også om hvorvidt jeg som forsker faktisk svarer på de spørsmål jeg har stilt. Den indre logikken i prosjektet som jeg tidligere har argumentert for sørger for at jeg svarer på hva jeg også spør om, nemlig hvilke policyproblemer ledelse i barnehagen skal løse.

*Generaliserbarhet (overførbarhet)*

Generaliserbarhet innebærer at den forståelsen som utvikles gjennom prosjektet også er relevant i andre forskningsprosjekter innenfor andre rammer (Thagaard, 2018), at resultatene fra en undersøkelse er overførbare til andre situasjoner eller andre steder (Ringdal, 2018). Generaliserbarhet er opprinnelig et begrep som hører hjemme i kvantitativ forskning, hvor det beskriver kvaliteten på forskningens overførbarhet. Overførbarhet er et begrep som brukes i stedet for generaliserbarhet i kvalitativ forskning. Jeg velger imidlertid å bruke generaliserbarhet fordi man, ved å bruke andre begreper, risikerer å miste referansen til veletablerte begreper for vurdering av dataenes kvalitet (Ringdal, 2018). Generaliserbarhet innenfor kvalitativ forskning innebærer imidlertid noe annet enn i kvantitativ forskning. Kvalitativ forskning er ikke generaliserbar, eller overførbar, i den forstand at den kan appliseres på andre miljøer likt resultater fra kvantitativ forskning. Likevel vil alltid målet for forskning være at den i en eller annen grad kan gjøres mer generell, utover de funnene som er gjort i den aktuelle studien (Tjora, 2017). Med hensyn til målt om generaliserbarhet har jeg valgt et verktøy for å analysere policy på som er vel etablert innenfor diskursanalytisk policyforskning. WPR er et analyseverktøy som er blitt brukt av internasjonale forskere på andre policyfelt (Bacchi, 2009; Hanell, 2018) enn barnehagen. Jeg argumenterer for at valget av analyseverktøy gjør mitt prosjekt generaliserbart. Prosjektet har en også en tydelig barnehagefaglig forankring i form av koblingen mellom politisk styring og konsekvenser for ledelse som kan ta seg uttrykk i form av strategisk ledelse som foregår i spenningsfeltet mellom det lille og det store fellesskapet (Børhaug og Gotvassli, 2016; Gotvassli, 2019; Gotvassli og Vannebo, 2016c; Granrusten, 2016a; Granrusten, 2016b). Ledelse i barnehagen er også et politisk aktuelt tema (Børhaug, et al., 2018); Regional ordning for kompetanseutvikling i barnehage, 2019).

Mer konkret kan man plassere prosjektets generaliserbarhet som konseptuell generalisering (Tjora, 2017). Det vil si at den forståelse som prosjektet utvikler i stor grad henger sammen med WPR, som jeg tolker som et konsept på lik linje med Tjoras SDI-modell fordi den danner systematikk i både utvelgelse- og analyseprosessen. For det første er policy som datamateriale et naturlig valg siden der er det WPR analyserer. For det andre skaper de analytiske

spørsmålene i WPR en konseptuell struktur, likt SDI, i prosessen med bearbeiding og analyse av data.

### 3.5.2 Etske aspekter

Forskning har tydelige etiske retningslinjer som enhver forsker skal følge og er formulert av Den nasjonale forskningsetiske komité for samfunnsforskning og humaniora, NESH (Tjora, 2017). Etikk er i enhver forskningsprosess grunnleggende (Ringdal, 2018). Foruten de kvalitetskriterier som er drøftet i avsnitt 4.1 som også bør anses som etiske retningslinjer rundt den generelle forskningsprosessen skal møtet med feltet preges av tillit, konfidensialitet, respekt og gjensidighet (Tjora, 2017).

Innsamling av policydokumenter i form av stortingsmeldinger gjøres raskt på regjeringen.no hvor de ligger lett tilgjengelig for alle. Men trenger ikke tilstand eller samtykke, noe som gjør dokumentstudier av offentlige policydokumenter til et velegnet datamateriale som utgangspunkt for forskning, ut fra en etisk synvinkel. Bruk av dokumenter belaster ingen og blir oppfattet som ikke-påtrengende metoder (Tjora, 2017). En viktig etisk avveining er hvorvidt forskningen tar hensyn til anonymitet og at den ikke skader noen. En dokumentstudie oppfyller de kravene.

Etske aspekter av forskningen innebære også effekten av de funnene som fremkommer i forskningen. I mitt prosjekt innebærer det at det jeg skriver fram av tolkninger av mulige løsninger på policyproblemer kan leses av andre. Som diskursanalytiker og poststrukturalist er ord viktige og de bærer fram makt og mening. De produserer kunnskap. Som vist til tidligere i kapitlet møter leseren en skreven tekst med en forventning om at teksten skal gi god mening (Nyeng, 2017). Selv om mitt prosjekt er innenfor rammene av en masteroppgave, er det likevel med et ansvar at jeg som forsker produserer en tekst vel viten om at andre skal lese den. Målgruppen for lesing av masteroppgaver er det i den sammenheng grunn til å dvele ved, og reflektere over. En del av målgruppen er masterstudenter som, selv om de på ingen måte er skjøre i den forstand – tvert imot: de er godt drillet i kritisk lesing, er søkende i egenskap av studenter. En viktig etisk aspekt er derfor å streve etter høyest mulig kvalitet i forskningen og å oppfordre leseren til kritisk lesing av avhandlingen.

## 4.0 Analyse og funn

### 4.1. Innledning

I dette kapittel presenteres resultatene fra analysen av de fire policytekstene: Stortingsmelding 16 (2006) ... *og ingen sto igjen*; St. meld. 41 (2009) *Kvalitet i barnehagen*; St. meld. 24 (2013) *Framtidens barnehage*; St. meld. 19 (2016) *Tid for lek og læring – bedre innhold i barnehagen* og St. meld. 6 (2019) *Tett på – tidlig innsats og inkluderende fellesskap i barnehage, skole og SFO*. Jeg utgangspunkt i spørsmål 1 og 2 i WPR: *What's the problem represented to be in a specific policy?* og *What presuppositions or assumptions underlie this representation of the problem?* siden jeg mener at disse to spørsmålene egner seg særlig godt i en analyse.

Spørsmål 3 og 4: *What is left unproblematic in this problemrepresentation? Were are the silences? Can the problem be thought about differently?* og *What effects are produced by this representation of the 'problem'?* utgjør grunnlaget for diskusjonskapitlet og blir derfor å se der. Det femte spørsmålet (nr. 3 i rekkefølgen presentert av Bacchi) har jeg valgt å ikke bruke siden innholdet er forholdsvis likt spørsmål nr 2 og blir derfor besvart av det.

Selv om de fem policydokumentene har forskjellige innfallsvinkler, handler de alle på et generelt nivå om at kvaliteten på barnehagetilbudet i Norge må bli bedre og mer likt, slik jeg tolker de. Store kvalitetsforskjeller skrives dermed fram som et gjennomgående problem i tekstene. Jeg innleder derfor analysen med å redegjøre for hvordan kvalitet skrives fram som viktig for individet så vel som for samfunnet. Variasjon i personalets kompetanse blir formulert som en utfordring i arbeidet med kvalitet og kompetanseutvikling går som en rød tråd gjennom alle meldingene. Meldingene tar opp andre utviklingsområder, men jeg har valgt å strukturere teksten rundt kompetanseutvikling siden det er det tema som jeg opplever koples tydeligst til ledelse i barnehagen i tekstene.

Resultatene presenteres som en sammenhengende tekst for å unngå gjentakelser siden policytekstene tar opp flere av de samme problemområdene, med liknende formuleringer. Jeg har likevel forsøkt i å gi teksten en tydelig og sammenhengende struktur gjennom tematiske overskrifter. En kronologisk fortelling er å spore for å gi leseren et bilde av hvordan problemrepresentasjonen utvikles over tid.



#### 4.2.0 Hvordan er problemet representert i policy om barnehagen?

##### 4.2.1 Kvalitet – et problem for sosial utjevning og avkastning

Den teoretiske diskusjonen i teorikapitlet antydte at flere overordnede styringsdiskurser ser ut til å eksistere parallelt i barnehagesektoren. For eksempel kan sosial utjevning bli forstått som et uttrykk for en velferdsstatlig styringsdiskurs. Samfunnsmandatets hjørnesteiner omsorg, lek, læring og danning viser til barnehagens eksistensgrunnlag og peker mer i retning av en profesjonsdiskurs. Vi har også sett hvordan Sørhaug (2003) viser til en utvikling i statlig styring fra plan- til reformstyring som har skapt rom for NPM-reformer i offentlig sektor som hviler på en neoliberalistisk styringsdiskurs. I teorikapitlet argumenterte jeg for at kvalitet kan, for eksempel gjennom barnehagen som en lærende organisasjon, være et felles mål for disse styringsdiskursene og at mål innenfor alle tre diskursene er tjent med at barnehagen oppnår høyere kvalitet. For eksempel presenteres kvalitet, i samtlige stortingsmeldinger, som et problemet sektoren står overfor, men som knyttes til problemer av mer overordnet karakter, som for eksempel sosial utjevning. Det må imidlertid nevnes at en stortingsmelding er et stort dokument, og det kan være mange problem i stortingsmeldinger som konstrueres, men jeg ser etter det problemet som ledelse knyttes til og da er kvalitet det mest framtrædende. Kvalitet er dermed det problem som ledelse knyttes til, og først skal vi derfor se nærmere på hvordan kvalitetsproblemet blir representert, eller problematisert.

Allerede i stortingsmeldingen fra 2006, Stortingsmelding 16, skisseres mål om en barnehagesektor som i tillegg til å oppnå full barnehagedekning, også gir et tilbud av høy kvalitet: «I tillegg til målet om full barnehagedekning er det viktig at innholdet i barnehagen har høy kvalitet.» (Kunnskapsdepartementet, 2006, s. 25). Stortingsmeldingens overordnede fokus handler om regjeringens ønske om å føre en aktiv politikk for sosial utjevning og det legges stor vekt ved å la alle nå sitt individuelle potensial, og ikke å la noen falle igjennom. For eksempel innledes kapittel 1 *Et kunnskapssamfunn for alle* med følgende målformulering: «Målet er å minske klasseskillene, redusere den økonomiske skjevfordelingen og bekjempe fattigdom og andre former for marginalisering.» (Kunnskapsdepartementet, 2006, s. 7). Her ser vi altså at kvalitet kan koples til målet om sosial utjevning. Sosial utjevning er et mål jeg vil si produseres av den velferdsstatlige styringsdiskursen (Korsvold, 2008) som samfunnsmandatet er konstruert innenfor og som handler om likeverd og demokrati for et bærekraftig samfunn. Manglende kvalitet blir derfor et problem eller et hinder for å nå dette målet (Bacchi, 2010). Allerede i den første stortingsmeldingen som er analysert er personalets kompetanse skrevet fram som en viktig forutsetning for kvalitet: «En viktig forutsetning for

høy kvalitet er et kompetent og kvalifisert barnehagepersonale.» (Kunnskapsdepartementet, 2006, s. 25).

Det pekes derimot på en mangel på kunnskap om kvaliteten i barnehagesektoren, som kan beskrives som et hinder i arbeidet mot høyere kvalitet: «Det finnes imidlertid lite forskningsbasert empirisk kunnskap om kvaliteten i norske barnehager. Det er grunn til å tro at variasjonene er store. Dette er en utfordring sett i lys av målet om likeverdig tilbud av god kvalitet.» (Kunnskapsdepartementet, 2006, s. 25-26).

Stortingsmelding 41 (Kunnskapsdepartementet, 2009), rettes, i større grad enn Stortingsmelding 16 (Kunnskapsdepartementet, 2006a), søkelyset mot kvalitet: «Regjeringen har lagt vekt på å fullføre barnehageutbyggingen uten å senke kravet til kvalitet i tilbudet. Med denne Stortingsmeldingen tydeliggjør regjeringen ambisjonene om å sikre et barnehagetilbud av høy kvalitet.» (Kunnskapsdepartementet, 2009, s. 5). Situasjonen i barnehagesektoren preges av at målet om full barnehagedekning er i ferd med å realiseres og styringsblikket rettes i større grad mot kvalitet på tilbudet, fremfor bygging av barnehageplasser. Stortingsmeldingen har som mål å danne en oversikt over tilstanden i sektoren, noe som kan ses i sammenheng med hvordan den forrige Stortingsmeldingen beskriver at man har lite kunnskap om kvaliteten i barnehagesektoren. I Stortingsmelding 41 (Kunnskapsdepartementet, 2009) slår regjeringen nemlig fast at kunnskapen om sektoren er lav: «Mye tyder på at det er til dels store kvalitetsforskjeller mellom barnehagene, og det er manglende systematisk kunnskap om tilstanden i sektoren.» (Kunnskapsdepartementet, 2009, s. 7). Som vi har sett i teorikapitlet er makt og kunnskap knyttet tett sammen, og at kunnskap er sentralt for styring (Foucault, 2002). Jeg tolker derfor kunnskapsmangelen om barnehagesektoren som et uttrykk for at barnehagesektoren har ligget i skyggen for styringens oppmerksomhet, men at de politiske endringene, som for eksempel skifte av departement, som fulgte etter barnehageforliket, har brakt barnehagesektoren ut i lyset.

Stortingsmelding 41 (Kunnskapsdepartementet, 2009) skriver i likhet med Stortingsmelding 16 (Kunnskapsdepartementet, 2006a) fram mål om sosial utjevning, både på et individuelt nivå og på samfunnsnivå. Målet om sosial utjevning er altså, så vel som mål om høy kvalitet, videreført. Arbeidet med kvalitet og sosial utjevning i barnehagesektoren tolker jeg i sammenheng med regjeringens utdanningspolitikk, som grunner seg i målsettinger på individnivå om like muligheter for alle. Men det handler også om målsettinger om å utvikle et samfunn med høy kompetanse som kan møte fremtiden:

Dette er viktig for at den enkelte skal ha mulighet for å realisere sine evner, for å skape seg en trygg framtid og for at vi som samfunn skal få den kompetansen vi har behov for. Et barnehagetilbud av høy kvalitet kan bidra til sosial utjevning, tidlig innsats og livslang læring. (Kunnskapsdepartementet, 2009, s. 5).

Regjeringen viser til Fordelingsutvalgets rapport (NOU Fordelingsutvalget 2009:10) som peker på betydningen av barnehagens kvalitet for barnas utvikling og trivsel i barnehagen: «Dette omfatter både kvaliteten på relasjonene mellom ansatte og barn, de ansattes kompetanse, fysiske omgivelser, antall barn per ansatt, kontroll og innholdskrav.» (Kunnskapsdepartementet, 2009, s. 6). Her ser vi at kvalitet blir beskrevet i både relasjonelle og strukturelle termer. Dette skal komme å videreføres i nestekomende melding, Stortingsmelding 24 (Kunnskapsdepartementet, 2013a). Det er imidlertid ikke forklart i Stortingsmelding 41 (Kunnskapsdepartementet, 2009) hva god kvalitet er, men når det prates om en definisjon av begrepet antydes en kopling til barnas trivsel, altså en relasjonell aspekt slik jeg tolker det:

Barnehagens samfunnsmandat er omfattende, og kvalitet er et begrep som vanskelig lar seg fange i en enkel og entydig definisjon. Vesentlige sider ved kvaliteten i barnehagen er vanskelig å måle, men må bedømmes ut i fra for eksempel barnets uttrykk for trivsel eller mistrivsel. (Kunnskapsdepartementet, 2009, s. 8).

De kvalitetsfremmende tiltakene som ble foreslått i Stortingsmelding 41 (Kunnskapsdepartementet, 2009) er blitt fulgt opp og danner grunnlag for Stortingsmelding 24 (Kunnskapsdepartementet 2013): «Gjennom hele det store løftet for barnehagene har vi opprettholdt god kvalitet. Nå ønsker regjeringen å gå videre i arbeidet med å sikre høy og likeverdig kvalitet i alle barnehager.» (Kunnskapsdepartementet, 2013, s. 3). Ut fra Bacchis diskursanalytiske måte å lese policy på kan man anta at kvalitet, selv om den her blir beskrevet som god, fortsatt er et problem siden regjeringen ønsker å gå videre med det. Problemrepresentasjonen om manglende kvalitet fortsetter altså også i denne Stortingsmelding. Som vi har sett kobles kvalitet til et større overordnet mål om sosial utjevning, og en tolkning kan være at dårlig kvalitet fører til lav sosial utjevning. Som i de tidligere Stortingsmeldingene, 16 (Kunnskapsdepartementet, 2006a) og 41 (Kunnskapsdepartementet, 2009), skrives barnehagen fram som en viktig aktør for sosial utjevning, men i Stortingsmelding 24 (Kunnskapsdepartementet, 2013a) dukker i tillegg ordet bærekraft opp: «Gode universelle velferdsordninger kan bidra til sosial utjevning og skape et trygt og bærekraftig samfunn. Barnehagen er en slik velferdsordning for både barn og

foreldre.» (Kunnskapsdepartementet, 2013, s. 9-10). Dette tolker jeg som et eksempel på det langsiktige samfunnsperspektivet med velferd i sentrum vi også finner i de to tidligere stortingsmeldingene og at det har betydning for hvorfor kvalitet i barnehagen skrives fram som viktig for å nå målet om sosial utjevning. Men kvalitetsproblemet kan også relateres til en NPM-argumentasjon som, i tråd med en neoliberal styringsdiskurs, i større grad har verdiskaping og avkastning som mål for kvalitetsarbeidet. Fra samme side i Stortingsmelding 24 (Kunnskapsdepartementet, 2013a) kan vi lese følgende:

Både norsk og internasjonal forskning viser at barnehager med høy kvalitet virker positivt på barnas utvikling og at virkningen varer hele livet. Å bruke ressurser på et godt utdanningssystem med gode barnehager gir høy avkastning for både barna og samfunnet, og er dermed en av de viktigste investeringene vi kan gjøre for fremtiden. (Kunnskapsdepartementet, 2013, s. 10)

Kvalitet ser dermed ut til å fylles med mening både innenfor en velferdsstatlig styringsdiskurs og en neoliberalistisk styringsdiskurs, og god kvalitet kan se ut til å løse problemet med sosial utjevning og gi avkastning på investeringene som er gjort.

Som vi så i Stortingsmelding 41 (Kunnskapsdepartementet, 2009) ble det antydnet både en relasjonell og en strukturell tilnærming til kvalitet. Dette finner vi spor av i den påfølgende meldingen også. I Stortingsmelding 24 (Kunnskapsdepartementet, 2013a) utdypes nemlig kvalitetsbegrepet og blir definert som *prosesskvalitet* og *strukturkvalitet*. Prosesskvalitet er definert som «Kvaliteten på det som foregår til daglig i barnehagen ...»

(Kunnskapsdepartementet, 2013, s. 18), og beskrives som «... avgjørende for hvordan barnehagen påvirker barnets trivsel og utvikling.» (Kunnskapsdepartementet, 2013, s. 18).

Strukturkvalitet settes i relasjon til prosesskvaliteten og blir fremstilt som at den «... bidrar til å legge til rette for eller begrense prosesskvaliteten.» (Kunnskapsdepartementet, 2013, s. 18).

Strukturkvaliteten er imidlertid beskrevet som avhengig av prosesskvaliteten: «Hvorvidt dette skjer i praksis, avhenger av personalets holdninger og kompetanse.»

(Kunnskapsdepartementet, 2013, s. 18). Regjeringen kan altså legge til rette for god kvalitet, gjennom strukturkvalitet, men det er avhengig av personalets holdninger og kompetanse hvorvidt dette skjer. Som den avgjørende og utløsende kvalitetsfaktoren gjøres personalets rolle i kvalitetsarbeidet til et poeng slik jeg tolker det. Så langt sier meldingene ikke noe konkret om hva man mener at god kvalitet er, men hva som forutsetter god kvalitet, nemlig relasjonelle/prosessuelle og strukturelle aspekter av personalets kompetanse.

Personalets kompetanse gjøres til et poeng allerede i Stortingsmelding 16. Her er det imidlertid ikke i direkte relasjon til kvalitetsproblemet, men for å nå målet om sosial utjevning: «Gode barnehager med kvalifisert personale er en forutsetning for at barnehagen kan være en arena for sosial utjevning.» (Kunnskapsdepartementet, 2006, s. 65). Her ser vi at kompetanse, ikke bare er viktig i en neoliberal kvalitetsdiskurs, men også i en velferdsstatlig kvalitetsdiskurs. Det vises til departementets arbeid med den kommende kompetansestrategien som tar utgangspunkt i funn fra en nasjonal kompetansekartlegging utført av Høgskolen på Vestlandet: «Kartleggingen avdekker et stort behov for en bevisst satsning på kompetanseutvikling i barnehagene.» (Kunnskapsdepartementet, 2006, s. 65).

Med utgangspunkt i barnehagens samfunnsmandat har regjeringen i Stortingsmelding 41 (Kunnskapsdepartementet, 2009), satt ned tre hovedmål for arbeidet med kvalitet i sektoren: Sikre likeverdig og høy kvalitet i alle barnehager; styrke barnehagen som læringsarena; alle barn skal få delta aktivt i et inkluderende fellesskap. For disse målene er det presentert en rekke kvalitetsindikatorer som skal hjelpe regjeringen å avgjøre om sektoren har nådd målene. Disse vil altså danne grunnlag for styring av sektoren. Personalet som ressurs blir trukket fram som ekstra viktig i arbeidet med kvalitet i barnehagen: «Førskolelærerne og det øvrige personalet i barnehagen er den viktigste innsatsfaktoren for kvalitet i tilbudet.» (Kunnskapsdepartementet, 2009, s. 10). Her ser vi at målet om høy kvalitet koples til personalet som ressurs.

Begrepene prosesskvalitet og strukturkvalitet er ikke videreført i de to senere meldingene, men kvalitetsproblemet viser seg gjennom alle de fem stortingsmeldingene å være stabilt over tid. Eksempelvis viser Stortingsmelding 19 (Kunnskapsdepartementet, 2016) at kvalitet fortsatt er viktig: «Regjeringen vil gi alle barn en trygg og god tid i barnehagen. Derfor styrker vi kvaliteten på barnehagetilbudet.» (Kunnskapsdepartementet, 2016, s. 5). Her ser vi at kvalitet skrives inn i en profesjonsdiskurs, slik jeg tolker det, som setter omsorg og helhetlig syn på barnet i sentrum. Selv om neoliberalistiske NPM-argumenter om avkastning og investering skrives fram i alt større grad fra 2012, i og med Stortingsmelding 24 (Kunnskapsdepartementet, 2013a) er fortsatt en velferds- og profesjonsdiskurs å spore gjennom at sosial utjevning og et helhetlig utviklingssyn på barnet er et politisk mål for kvalitetsarbeidet i barnehagesektoren, også i de to senere stortingsmeldingene. Det tolker jeg som tegn på at den velferdsstatlige styringsdiskursen og profesjonsdiskursen, til tross for mer framtrepende NPM-argumenter, fortsatt er rådende og styrende diskurser for hvordan kvalitet blir skrevet fram i policy. Eksempelvis vises dette i Stortingsmelding 6

(Kunnskapsdepartementet, 2019): «Gode barnehager er viktig for sosial utjevning. Regjeringen ønsker derfor å legge til rette for at flere barn får mulighet til å gå i barnehage.» (Kunnskapsdepartementet, 2019, s. 32). Her ser vi at det fortsatt er en tydelig relasjon mellom kvalitet (gode barnehager) og sosial utjevning.

Så langt har vi sett at barnehagen blir skrevet fram som en viktig samfunnsaktør for økt inkludering i utdanningssystemet og som sosial utjevner, og utdanning skrives fram som viktig for individet og for samfunnet. Barnehagen skrives for eksempel fram som et viktig første steg i den enkelte individs utdanningsløp og legger derfor grunnlaget for videre utdanning, slik de påfølgende sitater illustrerer: «Barnehagen skal legge grunnlaget for livslang læring og aktiv deltakelse i et demokratisk samfunn.» (Kunnskapsdepartementet, 2006, s. 9); «Et godt barnehagetilbud er et av de viktigste tiltakene for å sikre barn et godt utgangspunkt før skolestart.» (Kunnskapsdepartementet, 2009, s. 7), «Barnehagen er første skritt på den veien som heter livslang læring.» (Kunnskapsdepartementet, 2013, s. 3), «Som det første, frivillige trinnet i utdanningsløpet skal barnehagen legge grunnlaget for videre utdanning og arbeidsliv og dermed for den enkeltes muligheter for å nå sine mål og for å utvikle sitt potensial.» (Kunnskapsdepartementet, 2016, s. 5), «Barnehagen og skolen skal tenne gnisten som trengs for at barn og unge skal utvikle seg og lære, få et godt liv og bli godt rustet til utdanning og jobb.» (Kunnskapsdepartementet, 2019, s. 7). Forholdet mellom barnehagetilbudet som gis og barns muligheter for å lykkes i skolen og senere i livet gjøres derfor til et poeng, slik jeg tolker det. Kvaliteten på barnehagetilbudet blir skrevet fram som avgjørende for barns utvikling i skolen, og det er derfor et problem at kvaliteten er for dårlig. Siden kvalitet skrives fram i alle meldinger tolker jeg det som at mangelen på kvalitet i barnehagesektoren er et gjennomgående problem som derfor kan antas å ligge til grunn for andre problem som blir representert i meldingene, for eksempel personalets kompetanse.

Vi har sett at kvalitet i tekstene settes i relasjon til sosial utjevning og personalets kompetanseutvikling. Vi har også sett at kvalitet skrives fram som viktig for at barnehagen skal gi avkastning på hva som blir beskrevet i Stortingsmelding 24 (Kunnskapsdepartementet, 2013a) som en viktig investering for fremtiden. En tolkning kan være at sosial utjevning er det overordnede målet som drives av en velferdsstatlig styringsdiskurs og at kvalitet skrives fram som en viktig forutsetning for å nå det målet. Kvalitet skrives også fram som viktig i en neoliberal styringsdiskurs hvor vi har sett at begrep som avkastning og investering brukes om barnehagen som samfunnsinstitusjon. En slik styringsdiskurs posisjonerer borgeren som relevant for nasjonens konkurransevne (Segerholm, 2012). Ut fra et Bacchi-perspektiv blir

da kvalitet forstått som en problemrepresentasjon for å nå målet om sosial utjevning, og høy avkastning på investeringer. Kvalitet er altså et problem som ser ut til å samle disse to overordnede styringsdiskursene om et felles mål: et barnehagetilbud av høy kvalitet. Slik det er presentert, ser kvalitet ut å romme flere forståelser som handler om for eksempel sosial utjevning, men også avkastning på barnehagesektoren. Tydeligere fremstår imidlertid en forståelse av hva kvalitet forutsetter, nemlig et godt kvalifisert og kompetent barnehagepersonale. Som vi har sett koples kvalitet til personalets kompetanse allerede i Stortingsmelding 16 (Kunnskapsdepartementet, 2006a). Relasjonen mellom kvalitet og kompetanse blir gjentatt gjennom samtlige stortingsmeldinger. Videre kan man derfor, med utgangspunkt i Bacchi (2009), si at kvalitetsproblemet blir representert som personalets kompetanse. La oss derfor se nærmere på hvordan personalets kompetanse blir skrevet fra som avgjørende for kvalitet.

4.2.2 Kvalitetsproblemet - representert som personalets kompetanse  
I Stortingsmelding 16 kan man lese følgende:

Den viktigste ressursen i barnehage, skole og SFO, fag- og yrkesopplæring og voksenopplæring er menneskene som arbeider der. Departementet vil fortsette arbeidet med å videreutvikle kompetansen i sektorene. Kompetente ansatte er den viktigste forutsetningen for god kvalitet og sosial utjevning i hele utdanningssystemet.  
(Kunnskapsdepartementet, 2006, s. 63)

At personalet er barnehagens viktigste ressurs for kvalitetsutvikling gjøres til et poeng i samtlige meldinger, og jeg tolker det som at en tydelig kompetansediskurs er skrevet fram i arbeidet mot høyere kvalitet. I Stortingsmelding 41 (Kunnskapsdepartementet, 2009) gir regjeringen for eksempel uttrykk for at det i barnehagen, som i skolen, er behov for utvikling av kvalitetsindikatorer for å kunne følge sektoren tett, og som grunnlag for styring av sektoren. Av femten indikatorer blir det særlig lagt vekt på og videreutviklet eller utarbeidet nye indikatorer på tre områder: personalets kompetanse, kvaliteten på læringsmiljøet i barnehagen og barn med behov for særskilt oppfølging. Indikatoren om personalets kompetanse går igjen i de etterkommende stortingsmeldingene, etter Stortingsmelding 16 (Kunnskapsdepartementet, 2006a), som en sentral representasjon for sektorenes utfordring med kvalitet: «Førskolelærerne og det øvrige personalet i barnehagen er den viktigste innsatsfaktoren for kvalitet i tilbudet.» (Kunnskapsdepartementet, 2009, s. 10), «Det er de voksne i barnehagen som er avgjørende for hvor god kvalitet barnehagen har. Det er viktig at de har kompetanse og kunnskaper om barns utvikling og om hvordan barn skal støttes i sin

læring og danning.» (Kunnskapsdepartementet, 2013, s. 3), «Kvaliteten på barnehagens innhold avhenger også av en rekke andre faktorer som personalets kompetanse, ledelse, organisering, grad av systematikk i arbeidet, ressurser, barnehageeiers kompetanse, foreldresamarbeid, tilsyn og kontroll.» (Kunnskapsdepartementet, 2016, s. 27-28), «Barnehager med høy kvalitet har høy voksen-barn-tetthet og godt kvalifiserte ansatte.» (Kunnskapsdepartementet, 2019, s. 27). Kompetansediskursen vises også gjennom den reviderte kompetansestrategien (Kunnskapsdepartementet, 2017a). I kompetansestrategien er ledelse et tema som det legges vekt på.

Vi har altså sett at personalets kompetanse skrives fram som en viktig kvalitetsfaktor og så langt kan vi oppsummere følgende: til tross for iherdige politiske innsatser er problemet med manglende og varierende kvalitet i sektoren et problem som samtlige stortingsmeldinger skriver frem (Kunnskapsdepartementet, 2006a; Kunnskapsdepartementet, 2009; Kunnskapsdepartementet, 2013a; Kunnskapsdepartementet, 2016; Kunnskapsdepartementet, 2019), og som de alle i ulik grad skal løse, ved hjelp av kompetansestrategier. Som eksempel vises det til den seneste meldingen, Stortingsmelding 6, som forteller at *selv* om en rekke igangsatte tiltak, blant annet ny bemanningsnorm, skjerpet pedagognorm og *Regional ordning for kompetanseutvikling i barnehagen (REKOMP)*, som ifølge regjeringen «... vil bidra til å forsterke den positive utviklingen i barnehager og skoler.» (Kunnskapsdepartementet, 2019, s. 9), er for store kvalitetsforskjeller fortsatt et problem i sektoren. Slik jeg tolker det er den lite tilfredsstillende kvalitetsstatusen i norske barnehager problemrepresentert gjennom manglende og varierende kompetanse hos personalet, for eksempel gjennom hvordan personalets kompetanse blir skrevet fram som avgjørende for forholdet mellom prosesskvalitet og strukturkvalitet. Det produseres altså en sterk kopling mellom kvalitet og kompetanse.

#### 4.2.3 Kvalitet og kompetanse - sentralt i en lærende organisasjon

Samtlige stortingsmeldinger tar opp barnehagens evne til å møte et samfunn i rask endring, preget av mangfold og globalisering og skriver frem en virkelighet hvor barnehagens rolle som sosial utjevner for inkludering og tidlig innsats er avgjørende. Vi har sett at kvalitet på barnehagetilbudet skrives frem som viktig for individet her og nå, og for samfunnet på sikt. Vi har også sett at personalet og personalets kompetanse skrives fram som barnehagens viktigste ressurs i kvalitetsarbeidet. Kvalitet og kompetanse dukker for eksempel opp i sammenheng med målet om at barnehagen skal utvikles til en lærende organisasjon. Begrepet forekommer, som sagt, for første gang i den nye rammeplanen av 2006 (Kunnskapsdepartementet, 2006b).



Barnehagen som lærende organisasjon kan altså, i likhet med Thoresens (2009) argumentasjon for begrepet livslang læring, sies å være et politisk begrep. Følgene definisjon er å lese i rammeplanen: «Som pedagogisk samfunnsinstitusjon må barnehagen være i endring og utvikling. Barnehagen skal være en lærende organisasjon slik at den er rustet til å møte nye krav og utfordringer. Kvalitetsutvikling innebærer en stadig utvikling av personalets kompetanse.» (Kunnskapsdepartementet, 2006b, s. 15). Som vi har sett i teorikapitlet argumenterer Nygård (2015) for at policy kan virke styrende gjennom begrepet soft governance, eller styring gjennom begrepsbruk. Barnehagen som lærende organisasjon peker, slik jeg ser det, på barnehagens *stadige endring og utvikling* som en forutsetning for kvalitetsutvikling. Med utgangspunkt i forståelsen av soft governance kan regjeringens framskrivning av at barnehagen som lærende organisasjon fordrer endring og utvikling styre sektoren mot mer endring, for eksempel i form av kompetanseutvikling. Med Bacchis (2009) analytiske verktøy tolker jeg et ønske om endring som at det statiske blir et problem for å oppnå kvalitet. Det vil si at barnehager som er for statiske og ikke lærende fungerer som kjepper i hjulene for å gi god kvalitet.

Lærende organisasjon blir nevnt i Stortingsmelding 16 (Kunnskapsdepartementet, 2006a), men da i relasjon til skolen. I litt mer generelle termer tas imidlertid endringsarbeid opp som en lederoppgave i relasjon til kompetanseutvikling slik jeg tolker det: «Den enkelte ansattes erfaring og den enkelte barnehages og skoles samlede kompetanse er avgjørende for om virksomheten lykkes i å møte utfordringene. Ledelsen har imidlertid en nøkkelrolle for å initiere og være ansvarlig for gjennomføring av endringsarbeider.» (Kunnskapsdepartementet, 2006a, s. 66). *Endring* er slik jeg tolker det et sentralt begrep i regjeringens forståelse av hva det innebærer å være en lærende organisasjon, som vi også skal se i de kommende stortingsmeldingene.

I 2009 viser nemlig regjeringen til de store endringene i barnehagesektoren og hevder at de er så omfattende at det dreier seg om et helt nytt barnehagelandskap (Kunnskapsdepartementet, 2009). I Stortingsmelding 41 forekommer barnehagen som lærende organisasjon for første gang i policy: «Barnehagen skal være en lærende organisasjon som skal være i stand til å møte nye krav og utfordringer, og som skal drive med kontinuerlig kvalitetsutvikling. Dette krever en stadig utvikling av kompetansen til alle grupper av ansatte i barnehagene.» (Kunnskapsdepartementet, 2009, s. 29).

Sitatene fra Stortingsmelding 16 (Kunnskapsdepartementet, 2006a) og Stortingsmelding 41 (Kunnskapsdepartementet, 2009) om barnehagen som en lærende organisasjon skriver fram

kvalitet i nær forbindelse med barnehagens evne til endring og utvikling, i form av personalets kompetanseutvikling slik jeg tolker de. Dette er videreført til Stortingsmelding 24 hvor man kan lese følgende: «Som pedagogisk samfunnsinstitusjon må barnehagen være i endring og utvikling, jf. rammeplanen punkt 1.7. Barnehagen skal være en lærende organisasjon slik at den er rustet til å møte nye krav og utfordringer.» (Kunnskapsdepartementet, 2013, s. 44). Gjennom målet om barnehagen som en lærende organisasjon skapes en relasjon mellom kvalitet, kompetanse og endring. Gjennom definisjonen av kvalitet som prosesskvalitet og strukturkvalitet blir barnehagens personale gjort ansvarlig for barnehagens kvalitet faktisk oppstår. I begrepet barnehagen som en lærende organisasjon skapes en relasjon mellom kvalitet i barnehagen og utvikling av personalets kompetanse, og kompetanseutvikling skrives fram som et verktøy for å oppnå kvalitet.

Kompetanseutvikling blir som vist til allerede i Stortingsmelding 16 (Kunnskapsdepartementet, 2006a) nevnt som en lederoppgave. En tolkning kan være at ledelse blir løsningen, som skal sette i gang «maskineriet» og for å initiere og lede endrings- og utviklingsprosesser, siden statiske tilstander blir forstått som et problem (Bacchi, 2010).

#### 4.2.4 Ledelse mot kvalitet er ledelse av endringsprosesser

Som vi har sett i teorikapitlet skrives ledelse fram i forskning om barnehageledelse som viktig i kompetanseutviklingsprosesser som den funksjonen i organisasjonen som initierer og leder refleksjons- og utviklingsprosesser (Gotvassli, 2013) og flere (Bleken, 2005; Børhaug og Lotsberg, 2010) argumenterer for at en utadrettet og strategisk ledelsesfunksjon blir aktuell i og med endrede rammebetingelser. I Stortingsmelding 16 (Kunnskapsdepartementet, 2006a) er det imidlertid stillhet om ledelse. Barnehageledelse er ikke viet oppmerksomhet, ledelsesbegrepet er i hovedsak skrevet om i forbindelse med skolerelaterte problemer. For eksempel forekommer begrepet *skoleledelse* nitten ganger. At et mer generelt syn på ledelse kan sies å være gjeldende for hele sektoren illustreres imidlertid av følgende sitat:

Alle deler av utdanningssystemet må møte den enkeltes behov på en god måte. Dette ansvaret hviler ikke på enkeltaktører i utdanningssystemet alene, men fordrer gode, kunnskapsbaserte styringssystemer nasjonalt og lokalt, god ledelse på alle nivå og nødvendige rammebetingelser for god praksis. (Kunnskapsdepartementet, 2006, s. 13)

Ledelse ser altså ikke ut til å følge målet om sosial utjevning alene, og barnehageledelse er ikke er begrep som forekommer. I motsetning til Stortingsmelding 16 (Kunnskapsdepartementet, 2006a) inneholder Stortingsmelding 41 (Kunnskapsdepartementet,

2009) det NPM-relaterte begrepet *avkastning* som tyder på at en neoliberal styringsdiskurs er mer fremtredende her enn i den forrige stortingsmeldingen. I sammenheng med barnehagens langsiktige virkning på barns liv, i forhold til sosiale forskjeller, vises det nemlig til forskning (Cunha og Heckman, 2007; Bremnes m. fl., 2006 (*Bremnes m. fl., 2006 er ikke med i litteraturlisten i Stortingsmelding 41 og kan derfor heller ikke bli vist til i referanselisten i denne oppgaven*)) «... som viser at forebyggende arbeid lønner seg og at tidlig innsats i småbarnsalderen gir stor avkastning for den enkelte og for samfunnet.» (Kunnskapsdepartementet, 2009, s. 5-6).

I Stortingsmelding 41 gjøres imidlertid barnehageledelse til et større poeng: «Utviklingen innenfor barnehagesektoren og barnehagens betydning som første trinn i et livslangt læringsløp stiller krav til *god ledelse* i barnehagen.» (Kunnskapsdepartementet, 2009, s. 34). Her gjøres en kopling mellom barnehagens endrede rammebetingelser og ledelse. Siden kvalitet er et så sentralt tema i Stortingsmelding 41 (Kunnskapsdepartementet, 2009) kan en tolkning være at det i stortingsmeldingen skapes en relasjon mellom kvalitet og ledelse her som ikke fantes i den forrige stortingsmeldingen, Stortingsmelding 16 (Kunnskapsdepartementet, 2006a). Det gjøres også et poeng av at barnehagens behov for ledelse i møte med barnehagesektorens endringer, og at barnehagen må være i stadig utvikling: «God ledelse er nødvendig for å kunne imøtekomme disse endringene. Styreren må ha forutsetninger for å følge opp den enkelte ansatte, herunder drive kompetanse- og kvalitetsutvikling, og lede barnehagens samlede kompetanseutvikling.» (Kunnskapsdepartementet, 2009, s. 34). Barnehagen som lærende organisasjon gjør ledelse ansvarlig for barnehagens kompetanseutvikling og produserer dermed en ledelsesdiskurs som setter lyset på endringsledelse. Dette korresponderer med hvordan vi i teorikapitlet har sett at Gotvassli (2013) skriver om endringsledelse som en forutsetning for kompetanseutvikling. Når kvalitet representeres som personalets kompetanse, skaper det altså subjektposisjoner for barnehageledere som endringsledere. Bra ledelse blir altså skrevet fram som endringsledelse (Bacchi, 2009). Sett diskursivt innebærer det at når noe belyses, eller som her skrives fra, så utelukkes andre muligheter gjennom at det for eksempel blir stille om andre typer av ledelse. God ledelse forekommer i de tre seneste stortingsmeldingene og skaper relasjoner til både kvalitet og kompetanse:

Det er de voksne i barnehagen som er avgjørende for hvor god kvalitet barnehagen har. Det er viktig at de har kompetanse og kunnskaper om barns utvikling og om hvordan barn skal støttes i sin læring og danning. Det er viktig med god ledelse i

barnehagene og at barnehagene har en kultur for å oppdatere seg på forskning og ny kunnskap om barn og barndom. (Kunnskapsdepartementet, 2013a, s. 3)

En skandinavisk forskningskartlegging om kvalitet i barnehager viser til viktigheten av god ledelse og gode relasjoner, uten at det finnes konkrete definisjoner på hva dette faktisk er. Mer spesifikt bør ledelse og nye organisasjonsstrukturer i barnehagen bli viktige tema framover. (Kunnskapsdepartementet, 2016, s. 71)

Og også i Stortingsmelding 6 skrives ledelse fram i relasjon til kvalitet: «God ledelse er viktig for å kunne utvikle og sikre likeverdig og høy kvalitet i alle barnehager.»

(Kunnskapsdepartementet, 2019, s. 69)

I teorikapitlet har vi sett at pedagogisk ledelse, personalledelse og administrativ ledelse er de tre tradisjonelle lederfunksjonene i barnehagen beskrevet av forskning, men at strategisk ledelse innebærer ytterligere en dimensjon. Pedagogisk ledelse og administrativ ledelse forekommer for eksempel i Stortingsmelding 41: «Barnehagen skal ha forsvarlig pedagogisk og administrativ ledelse.» (Kunnskapsdepartementet, 2009, s. 23), men i neste stortingsmelding er ledelsesfunksjonene videreutviklet. I Stortingsmelding 24 vises nemlig til betydningen av at barnehagen har en *kunnskapsorientert* ledelse i relasjon til barnehagen som en lærende organisasjon: «God ledelse er viktig for kvaliteten i barnehagene. Som pedagogisk samfunnsinstitusjon må barnehagen være en lærende organisasjon med en kunnskapsorientert ledelse» (Kunnskapsdepartementet, 2013a, s. 62). Kunnskapsorientert ledelse blir forstått som ledelse med «... økt kunnskap om pedagogisk ledelse, personalledelse, organisasjonsutvikling og administrasjon.» (Kunnskapsdepartementet, 2013a, s. 62). Som vi har sett i teorikapitlet argumenterer Gotvassli og Vannebo (2014) for at strategisk ledelse både er utadrettet og innadrettet. Dette korresponderer med hvordan regjeringen i Stortingsmelding 24 viser til ledelse av organisasjonsutvikling: «Organisasjonsutvikling krever en kunnskapsorientert pedagogisk ledelse som både har kunnskap om barnehagens egenart som samfunnsinstitusjon og hva det vil si å lede endringsprosesser i en lærende organisasjon.» (Kunnskapsdepartementet, 2013a, s. 65). Her gjøres ledelse relevant som både en utadrettet funksjon («barnehagens egenart som samfunnsinstitusjon» (Kunnskapsdepartementet, 2013a, s. 65)) og en innadrettet funksjon («lede endringsprosesser i en lærende organisasjon» (Kunnskapsdepartementet, 2013a, s. 65)) i forhold til organisasjonsutvikling. Det at kunnskapsledelse er definert som et krav i organisasjonsutvikling tolker jeg som et tegn på at man mener at det tradisjonelt ikke har vært det, men at samfunnsendringer som påvirker

barnehagen krever en annen type ledelse enn før. I teksten produseres med andre ord et behov for en viss type ledelse. Dette innebærer at andre typer ledelse ikke gjøres relevant.

Barnehagen som lærende organisasjon forekommer også i de to senere meldingene, og også her er ledelsesfokuset tydelig: «For at barnehagen skal være en lærende organisasjon i utvikling må styreren stimulere til pedagogisk utviklingsarbeid.» (Kunnskapsdepartementet, 2016, s. 71)

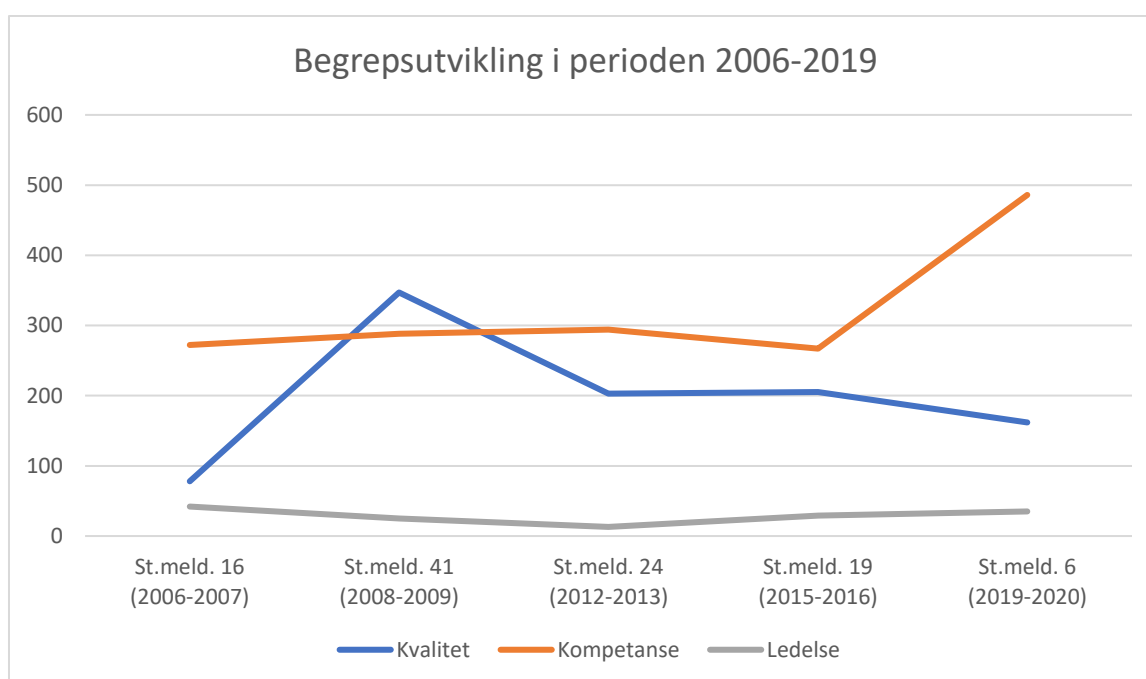
Gjennom ulike satsninger som *Bedre læringsmiljø*, *Ungdomstrinn i utvikling*, *Vurdering for læring* og *Veilederkorps* er det utviklet faglige beskrivelser av godt kvalitetsarbeid, godt eierskap og god ledelse, og prinsipper og metoder for å utvikle barnehagen og skoler til lærende organisasjoner. (Kunnskapsdepartementet, 2019, s. 23).

Ledelse ser ut til å bli viktigere for styringen i takt med introduksjon av barnehagen som lærende organisasjon og at en tydeligere neoliberal styringsdiskurs framtreder. Samtidig eksisterer en velferdsstatlig styringsdiskurs som også skriver fram et behov for høyere kvalitet i sektoren for å nå målet om sosial utjevning. Kvalitet tolker jeg som et felles problem i begge styringsdiskursene som blir representert av personalets kompetanse. Ledelse skrives fram som en løsning som dermed kan løse både kompetanse- og kvalitetsproblemet. Mer konkret, slik det blir skrevet fram i policy, ser det ut til at ledelse henter sin mening i en neoliberal diskurs, men løser samtidig et utjevningsproblem som føres av den velferdsstatlige styringsdiskursen. Profesjonsdiskursen blir også synliggjort: «At alle barn blir sett hver dag og at de får omsorg og oppmuntring, er viktig for en god kvalitetsbarnehage.» (Kunnskapsdepartementet, 2013a, s. 3). Til tross for funnene som er redegjort for i forhold til relasjonen mellom kvalitet, kompetanse og ledelse, og at ledelse skrives fram som viktig for kvalitets- og kompetanseutvikling i samtlige policytekster unntatt den tidligste stortingsmeldingen Stortingsmelding 16 (Kunnskapsdepartementet, 2006a) må det likevel pekes på en form av stillhet rundt begrepet ledelse. Ledelse forekommer nemlig betraktelig antall færre ganger enn kvalitet og kompetanse. For eksempel kan vi se på disse jamførende tallene i forhold til våre nøkkelbegreper kvalitet, kompetanse og ledelse.

Stortingsmelding	Kvalitet	Kompetanse	Ledelse
16 (2006-2007)	78	272	42
41 (2008-2009)	347	288	25
24 (2012-2013)	203	294	13
19 (2015-2016)	205	267	29
6 (2019-2020)	162	486	35

Tabell 1. Tabell over forekomst av begrepene kvalitet, kompetanse og ledelse i stortingsmeldingene.

I et diagram ser utviklingen slik ut:



Figur 2. Diagram over begrepsutvikling i perioden 2006-2019.

Som diagrammet viser oss er ledelse et forholdsvis lite brukt begrep i samtlige stortingsmeldinger i perioden 2006-2019, men utviklingen er stabil. Søkelyset på kvalitet når sin absolutte topp i Stortingsmelding 41 (Kunnskapsdepartementet, 2009), fra et labert fokus i Stortingsmelding 16 (Kunnskapsdepartementet, 2006a), for så å gå ganske drastisk ned i Stortingsmelding 24 (Kunnskapsdepartementet, 2013a) og deretter flate ut og gå sakte nedover mot 2019. Bruken av kompetansebegrepet å andre siden holder seg mer eller mindre stabilt til og med den nest siste meldingen, Stortingsmelding 19 (Kunnskapsdepartementet, 2016), får så å øke kraftig i den seneste meldingen, Stortingsmelding 6 (Kunnskapsdepartementet, 2019). Her ser vi også en moderat økning av ledelsesbegrepet.

Selv om mitt inntrykk er at disse tre begrepene skrives fram i relasjon til hverandre, og at en isolering av et begreps utvikling er vanskelig, gir det likevel et bilde av hvor stille det er om ledelse til tross for hvordan avgjørende ledelse presenteres å være får både kvalitets og kompetanseutviklingen. Diagrammet viser at bruken av kvalitetsbegrepet blir mindre alt ettersom, men ser man på oversikten i Tabell 1 ser man at begrepet likevel forekommer 162 ganger, noe som indikerer at det fortsatt er i styringens søkelys og relevant for hva slags ledelse som blir skrevet fram. Det må også nevnes at den seneste meldingen, Stortingsmelding 6 (Kunnskapsdepartementet, 2019) også omhandler skole og SFO, og at den store forekomsten av begrepet kompetanse naturlignok kan antas å henge sammen med dette. For eksempel forekommer kompetanse i avsnitt som er relatert til PP-tjenesten og Statped.

#### 4.2.5 Sammenfatning av problemrepresentasjoner

En analyse av Stortingsmeldingene 16, 41, 24, 19 og 6 (Kunnskapsdepartementet, 2006a; Kunnskapsdepartementet, 2009; Kunnskapsdepartementet, 2013a; Kunnskapsdepartementet, 2016; Kunnskapsdepartementet, 2019) viser at et fremtredende policyproblem handler om at barnehagen preges av for varierende og for dårlig kvalitet, selv om det angripes fra flere hold og «frames» på ulike måter. Policytekstene lener seg i ulik grad på forskning i sin påstand om at det er dårlig kvalitet i barnehagen. I Stortingsmelding 16 står følgende om kunnskapen om kvalitet i barnehagen: «Det finnes imidlertid lite forskningsbasert empirisk kunnskap om kvaliteten i norske barnehager. Det er grunn til å anta at variasjonene er store.» (Kunnskapsdepartementet, 2006a, s. 26). I Stortingsmelding 41 vises til undersøkelser (Winsvold og Gulbrandsen, 2009; TNS Gallup, 2008; Østrem et al., 2009) utført på oppdrag av departementet: «Hovedinntrykket fra disse undersøkelsene er at kvaliteten i sektoren ikke ser ut til å ha blitt redusert de seneste årene.» (Kunnskapsdepartementet, 2009, s. 7). Blant viser undersøkelsen av Winsvold og Gulbrandsen (2009) at «... kvaliteten i dagens barnehager ikke bare er bra, men også bedre enn ved forrige måling. Foreldrene ser i stor grad ut til å være fornøyde med barnehagetilbudet og barnehagene arbeider systematisk med å innføre den nye rammeplanen.» (Kunnskapsdepartementet, 2009, s. 7) Samtidig påstås det på samme side i teksten at «Mye tyder på at det er til dels store kvalitetsforskjeller mellom barnehagene, og at det er manglende systematisk kunnskap om tilstanden i sektoren.» (Kunnskapsdepartementet, 2009, s. 7). I Stortingsmelding 24 hvor kvaliteten er definert som prosesskvalitet og strukturkvalitet vises bla til Bratterud, Sandseter og Seland (2012), og deretter til Baustad (2012) før man konkluderer med at: «Prosesskvaliteten er med andre ord varierende. Det at barnehager har varierende prosesskvalitet, støttes av funnen i en annen systematisk kvalitativ studie.» (Kunnskapsdepartementet, 2013a, s. 19). I forhold til kunnskap

om strukturkvalitet vises det blant annet til OECD (2010): «En kunnskapsgjennomgang fra OECD konkluderer med at personalets kompetanse og voksentettheten er det strukturfaktorene som har størst betydning for barnas trivsel og utvikling.»

(Kunnskapsdepartementet, 2013, s. 20). Her ser vi at policytekstene lener seg på forskning i sine konklusjoner om kvalitetsstatusen i norske barnehager, men at det samtidig ser ut som at konklusjonen i noen tilfeller kommer i motsetning til hva forskningen sier.

Kvalitetsproblemet i barnehagesektoren blir sett i sammenheng med et overordnet velferds mål om sosial utjevning og er representert som personalets kompetanse, og personalets kompetanse blir skrevet fram som den viktigste faktoren for å heve kvaliteten i barnehagesektoren. De ansattes rolle i barnehagen og deres kompetanse blir som vist skrevet fram som viktige forutsetninger for kvalitet i barnehagen. Kompetanse blir også presentert som en av utfordringene sektoren står overfor i fremtiden som en følge av kvantitative og kvalitative endringer i sektoren (Stortingsmelding 41, 2009, s. 7.). Personalets statiske kompetanse er altså et problem i seg selv som stopper kvaliteten i barnehagen til å utvikle seg. Dette sies ikke direkte, men gjennom nevnte problemrepresentasjoner, for eksempel gjennom å vise til personalets avgjørende rolle for kvalitetsutvikling gjennom barnehagen som lærende organisasjon samtidig som man sier at kvaliteten må bli bedre, sier man indirekte at det dreier seg om personalets manglende kompetanse som er kjeppen i hjulet (Bacchi, 2009; 2010). Som vi har sett i barnehagen som en lærende organisasjon blir barnehagelederne ansvarlige for kompetanseutviklingen og forventes å initiere og lede endringsprosesser. Barnehageledere posisjoneres dermed som endringsledere.

Som vi har sett har kvalitet blitt presentert som et gjennomgående problem gjennom samtlige meldinger og er representert som personalets kompetanse. Barnehagen som en lærende organisasjon forener problem og problemrepresentasjon og gjør ledelse relevant. Fremfor alt skrives ledelse fram i relasjon til endrings- og utviklingsprosesser som har å gjøre med kompetanseutvikling og kompetanseheving. Ledelse er nevnt i Stortingsmelding 16 (Kunnskapsdepartementet, 2006a) i relasjon til skolen, men ledelse skrives på alvor fram i forbindelse med personalets kompetanseutvikling i arbeidet med kvalitet i og med Stortingsmelding 41 (Kunnskapsdepartementet, 2009). Deretter er ledelse er tema i samtlige Stortingsmeldinger fram til i dag, hvor det også blir fremhevet som viktig i organisasjonsutvikling. Jeg tolker imidlertid ikke ledelse som en problemrepresentasjon i relasjon til kvalitet, men som en løsning på kvalitets- og kompetanseproblemet. Ledelse er derfor sentralt i diskusjonsdelen hvor vi skal se på effekter av kompetansemangel som en



problemrepresentasjon av kvalitetsproblemet. Først skal vi imidlertid se nærmere på hvilke forutsetninger eller antakelser som kan ligge til grunn for en slik problemrepresentasjon.

4.3.0 Hvilke forutsetninger eller antakelser ligger til grunn for denne problemrepresentasjonen?

For å besvare analyse spørsmålet *Hvilke forutsetninger eller antakelser ligger til grunn for denne problemrepresentasjonen?* er det naturlig å begynne med å dvele ved kvalitetsbegrepet. Hvorfor er kvalitet viktig? Hva er det som gjør at kvalitet er viktig i relasjon til kompetanseutvikling og ledelse? Hvilke grunnantakelser gjør at kvalitet skrives fram som viktig i det hele tatt?

Arbeidet med kvalitet blir, som vi har sett i analysen og slik jeg tolker, angrepet fra flere hold: dels som sosial utjevning i en velferdsstatlig styringsdiskurs og som en forutsetning for høy avkastning i en neoliberal styringsdiskurs. Det beskrives for eksempel i Stortingsmelding 41 ut fra to forhold, hensynet til individet og individets muligheter til et godt liv, og hensynet til samfunnet som har behov for kunnskap for å utvikles til et bærekraftig og konkurransedyktig samfunn:

Dette er viktig for at den enkelte skal ha mulighet for å realisere sine evner, for å skape seg en trygg framtid og for at vi som samfunn skal få den kompetansen vi har behov for. Et barnehagetilbud av høy kvalitet kan bidra til sosial utjevning, tidlig innsats og livslang læring. (Kunnskapsdepartementet, 2009, s. 5).

Dette innebærer altså at barnehagen ikke bare er et tiltak som skal øke de individuelle forutsetningene for et godt liv, men at det også er en samfunnsmessig investering for et bærekraftig og konkurransedyktig samfunn som har betydning for hvorfor arbeid med kvalitet i barnehagesektoren er viktig. I Stortingsmelding 41 vises det til Fordelingsutvalgets innstilling (NOU 2009:10 Fordelingsutvalget) hvor barnehagens samfunnsrolle i forhold til sosial utjevning skrives fram som viktig. Samtidig finner vi også spor av en neoliberal argumentasjon: «Dette underbygges også av forskning som viser at forebyggende arbeid lønner seg og at tidlig innsats i småbarnsalderen gir stor avkastning både for den enkelte og for samfunnet» (Kunnskapsdepartementet, 2009, s. 5-6).

Vi har sett hvordan kvalitet blir presentert i policy om barnehage, og at det i hovedsak blir representert som personalets kompetanse. Kvalitet er imidlertid et begrep som strekker seg lengre enn kompetanseutvikling. Blant annet har jeg pekt på hvordan kvalitet blir skrevet fram i policy som viktig i både en velferdsstatlig styringsdiskurs og en neoliberal styringsdiskurs.

Det er derfor relevant å se litt nærmere på hvorfor kvalitet i det hele tatt er viktig i barnehagen. La oss se på kvalitet i et styringsperspektiv som et bakteppe for å forstå problemrepresentasjonens utgangspunkt.

#### 4.3.1 Hvorfor kvalitet?

Kvalitet er et begrep som er sentralt i NPM, og reformstyring av staten. Som vi har sett i teorikapitlet kopler jeg sammen NPM og rammestyring av staten med governmentality og befolkningen som styringsobjekt. Det at staten er opptatt av kvalitet kan altså forstås som et uttrykk for den neoliberale styringspolitikk som kommer med NPM-reformer. Det innebærer for eksempel at kvalitetsindikatorer skal lede til en produksjonskjede som sikrer et kvalitativt produkt (Segerholm, 2012). Sammenlikningen mellom barn og produkt er muligens forenklet, men det forklarer samtidig noe av det vi ser at policytekstene forteller oss, nemlig at investeringer i barnehagesektoren kan gi høy avkastning på sikt og barnet er da å forstå som nettopp et produkt vars kvalitet kan tenkes å avgjøre verdien. I Stortingsmelding 16 vises det til forskning (Bremnes, Falch og Strøm, 2006) som viser dette:

Forskning viser at det er samfunnsøkonomisk lønnsomt å investere i ferdighetsstimulerende tiltak før skolealder. For hver krone fellesskapet bruker på slike tiltak, får samfunnet mellom 1,4 og 4,5 kroner tilbake, noe som gir en avkastning på mellom 40 og 350 prosent. (Kunnskapsdepartementet, 2006, s. 67)

Samme forskning vises det til i Stortingsmelding 41: «Dette underbygges også av forskning som viser at forebyggende arbeid lønner seg og at tidlig innsats i småbarnsalderen gir stor avkastning både for den enkelte og for samfunnet.» (Kunnskapsdepartementet, 2009, s. 5-6). Liknende funn finner man også i Stortingsmelding 24 som lener seg på OECD (2012): «Å bruke ressurser på et godt utdanningssystem med gode barnehager gir høy avkastning både for barna og samfunnet, og er dermed en av de viktigste investeringene vi kan gjøre for framtiden.» (Kunnskapsdepartementet, 2013, s. 10). I Stortingsmelding 19 (Kunnskapsdepartementet, 2016) er ordet avkastning ikke brukt i selve teksten, men i litteraturlisten hvor Barth (2005) sin bok *Den samfunnsmessige avkastning av utdanning* er å finne. I teksten finnes referanser til Barth (2005) i følgende sitat: «Det er bred enighet blant forskere om det positive virkningen av barnehage på lang sikt.» (Kunnskapsdepartementet, 2016, s. 12) og «Forskningen viser også at offentlige investeringer i barnehage kan gi en framtidig gevinst som er om lag ti ganger større enn kostnadene.» (Kunnskapsdepartementet, 2016, s. 87). Avkastning er ikke brukt i den nyeste Stortingsmeldingen, Stortingsmelding 6, men ordet «investeringen» er å finne i denne setning: «Å bidra til at alle barn får en god start,

er den viktigste investeringen vi kan gjøre som samfunn.» (Kunnskapsdepartementet, 2019, s. 27).

Kvalitetstanken ser altså ut til å ha røtter i en velferdsstatlig styringsrasjonalitet, så vel som i en neoliberal. Stortingsmeldingene viser at disse eksisterer parallelt med hverandre og at kvalitet kan forstås som et felles problem. Av disse sitatene ser vi at barnehagen som samfunnsinstitusjon blir skrevet fram som viktig, uansett om man ser på barnehagen fra en velferdsstatlig styringsdiskurs eller fra en neoliberal. Kvaliteten på tilbudet gjøres derfor relevant. Som vi har sett tegner det seg et bilde av en rekke begreper som settes i relasjon til hverandre, både i forskning og i policy: kvalitet – kompetanse – ledelse. Oppgavens fokus er hva slags ledelse en slik rekke produserer, men for å forstå det er altså viktig å forstå hva slags rolle kvalitet spiller som forutsetning eller antakelse til en slik problemrepresentasjon. Videre i dette avsnittet ønsker jeg å vise fram hvordan to ulike styringsdiskurser ligger til grunn for antakelsene.

Bruker vi et governmentalityperspektiv på styring av barnehagesektoren kan det belyse forholdet mellom individ og samfunn som blir beskrevet innledningsvis i dette avsnittet, og hvordan to styringsdiskurser kan eksistere samtidig med felles mål: høyere kvalitet.

Barnehagen som lærende organisasjon favner både kvalitet, kompetanse og ledelse. Som vi har sett i teoridelen kan barnehagen som lærende organisasjon forstås som både barns og ansattes læring og utvikling. Barns beste er et viktig mål med policyarbeidet, og den samfunnsmessige betydningen av deltakelse i barnehage handler i stor grad om en sosialdemokratisk velferdsforståelse. Regjeringen setter søkelys på og gjør et poeng av betydningen av barns beste, og det enkelte barnets utvikling og trivsel i barnehagen. Samtidig brukes ord som avkastning og investering for å beskrive relasjonen mellom barns beste i utdanningsløpet og hva man ønsker at samfunnet skal sitte igjen med på sikt. I Stortingsmelding 24 (Kunnskapsdepartementet, 2013a) kan man for eksempel lese at barnehageforliket blir definert som en av de viktigste velferdsreformene i Norge i moderne tid. Barnehagens betydning og anseelse har økt og å bruke ressurser her gir høy avkastning for både barn og samfunn. Det vises til OECD (2012) som er en av aktørene som påpeker den økonomiske betydningen av barnehager. Stortingsmeldingen presiserer at foruten direkte sosialhjelpstiltak er investeringer i utdanning, herunder barnehage, er et viktig grep. Barnehagen kan dermed beskrives som et sikkerhetsnett som for en forholdsvis lav penge skal utgjøre en viktig økonomisk forskjell i velferdssamfunnet.

Kvalitetsarbeidet fortsetter å rette søkelyset mot inkludering og tidlig innsats i Stortingsmelding 19, men spisser budskapet ytterligere: «Barnehagens innhold må utvikles i lys av at vi nå står overfor en ny tid. Samfunnet gjennomgår store endringer når det gjelder teknologiutvikling, global mobilitet og innvandring.» (Kunnskapsdepartementet, 2016, s. 6) Det vises til at barnehagepolitikken har fått en mer sosial profil med redusert foreldrebetaling og gratis kjernetid for barn fra familier med lav inntekt. Regjeringen har altså lagt til rette for at alle barn skal ha mulighet å gå i barnehagen, som historisk sett har vist seg være en viktig bidragsyter for til samfunnet: «Barnehagen har gjennom tidene bidratt til å nå overordnede samfunns mål, som likestilling, arbeidsdeltakelse, integrering og hjelp og støtte til utsatte barn med en krevende omsorgssituasjon.» (Kunnskapsdepartementet, 2016, s. 5). Men selv om det er et større mangfold i barnehagene nå skriver regjeringen at «Mangfoldet i sektoren må imidlertid ikke føre til for store variasjoner i kvaliteten på barnehagetilbudet.» (Kunnskapsdepartementet, 2016, s. 15). I det kvalitetsutviklende arbeidet regjeringen ønsker skal foregå i barnehagesektoren skrives kunnskap skrives fram som sentralt for menneskers muligheter til å kunne leve selvstendige liv.

Kunnskap gir den enkelte muligheter til å utvikle sine evner på best mulig måte og til å kunne leve et selvstendig liv. Kunnskap er også avgjørende for samfunnsutviklingen, og det er selve grunnlaget for demokrati, verdiskaping og velferd. Gode barnehager og skoler som løfter alle barn uavhengig av bakgrunn, er de viktigste bidragene for å skape et samfunn med små forskjeller og like muligheter for alle.

(Kunnskapsdepartementet, 2019, s. 7)

Her ser vi et godt eksempel på at både en velferdsstatlig styringsdiskurs og en neoliberal styringsdiskurs preger utdanningspolitikken. For eksempel er velferdsstatlige ord og begrep som demokrati, velferd, samfunn med små forskjeller og like muligheter for alle skrevet fram sammen med verdiskaping som kan relateres til neoliberalisme og NMP. Selv om NPM har preget offentlig sektor i flere tiår, ser det ikke ut til at den sosialdemokratiske styringsdiskursen viskes ut. Dette kan relateres til at antall barn med minoritetsbakgrunn i barnehage har økt (Kunnskapsdepartementet, 2016) og at kostnaden for å la store grupper mennesker falle igjennom et altfor grovmasket utdanningsnett vil koste samfunnet dyrt. Andelen barn har økt på grunn av utbyggingen av sektoren og per dags dato går flere yngre barn og barn fra minoritetspråklige familier i barnehage (Kunnskapsdepartementet, 2016; Kunnskapsdepartementet, 2019).

Dette stiller andre krav til personalet (Kunnskapsdepartementet, 2019). Foruten kompetanse i barns språkutvikling blir det uttrykket et behov at ansatte som har kompetanse i å lære. Kunnskapssamfunnet er det barna skal forberedes til å møte, og man kan anta at fremtidens barnehage handler om det, om kunnskap og om å bli en leverandør av nysgjerrige og lærelysten barn som gjennom hele skolegangen preges av nysgjerrighet og lærelyst mot videre, høy, utdanning. Den demokratiske erfaringen barna får av å gå i en barnehage som ledes av et kompetent personale anses viktig i det globale samfunnet barna vokser opp i. «Barn som går i gode barnehager, har derfor et godt grunnlag for å delta aktivt i framtidens samfunn.» (Kunnskapsdepartementet, 2013a, s. 11). Dette er tegn på en investeringstanke, men det er også tegn på at sosial utjevning er viktig.

Barnehagens rolle og ansvar som en kunnskapsleverandør og sosial utjevner ligger til grunn for Stortingsmelding 6 (Kunnskapsdepartementet, 2019) og kan også sies å representere hvilke forutsetninger eller antakelser som ligger til grunn for redegjorte problemrepresentasjoner som konsentrerer seg rundt personalets kompetanseutvikling og ledelse av den. Videre står det at «Barnehagen og skolen skal tenne gnisten som trengs for at barn og unge skal utvikle seg og lære, få et godt liv og bli godt rustet til utdanning og jobb.» (Kunnskapsdepartementet, 2019, s. 7). Det råder altså ingen tvil om at barnehagen er en del av utdanningsløpet og kravene som blir stilt er der etter. Disse forutsetningene krever et personale med behov for høyere utdanning enn hva som tradisjonelt har vært tilfelle, og med en forståelse av at kompetanseutvikling er en kontinuerlig prosess som aldri helt stopper. Begrepet barnehagen som lærende organisasjon kan sies å dekke dette, og går ut på en organisasjon i stadig endring og utvikling. Barnehagen kan forstås både som barns læring, men også som de ansattes læring og utvikling.

For å oppnå den kvalitet man mener er avgjørende for å nå målene om sosial utjevning og høy avkastning er personalets kompetanse avgjørende. I Stortingsmelding 41 kan vi lese følgende: «Regjeringen legger i denne meldingen til grunn at de ansattes kompetanse er avgjørende for kvaliteten i barnehagen.» (Kunnskapsdepartementet, 2009, s. 6). Kompetanse blir av Gotvassli (2013) forstått som evnen til å utføre et pålagt arbeid. Det dreier seg altså om skikkethet til å gjøre en god jobb. Med regjeringens mål om økt kvalitet som bakteppe er det derfor naturlig at krav om kompetanseutvikling følger med på kjøpet. I stortingsmeldingene skrives det fram en utvikling i samfunnet hvor økt innvandring og økt globalisering stiller andre og større krav til ansatte i barnehagesektoren. For at barnehagen skal være den avkastningsgivende instans policyene gir uttrykk for at regjeringen ønsker, kan det derfor

tenkes at personalets kompetanse er sektorens akilleshæl i arbeidet for økt kvalitet. Selv om begrepene prosesskvalitet og strukturkvalitet ikke er videreført fra Stortingsmelding 24 (Kunnskapsdepartementet, 2013a), er forholdet mellom dem interessant. Strukturkvalitet er å forstå som rammer som kan bidra til å legge til rette for eller begrense prosesskvaliteten. Personalet blir imidlertid skrevet fram som avgjørende og ansvarlige for hvorvidt det skjer: «Hvorvidt dette skjer i praksis, avhenger av personalets holdninger og kompetanse.» (Kunnskapsdepartementet, 2013a, s. 18). Kompetanse blir altså å forstå som avgjørende for kvalitetsutviklingen gjennom at det praktiserende ledd, personalet, kan bidra til kvalitetsprosjektet.

4.3.2 Sammenfatning av antakelser som ligger til grunn for problemrepresentasjonen  
Jeg har vist at problemet med kvalitet i sektoren blir representert i policytekstene gjennom at personalets kompetanse blir skrevet fram. For å forstå hvilke antakelser som ligger til grunn for en slik problemrepresentasjon har jeg drøftet kvalitetsbegrepet i lys av den velferdsstatlige og den neoliberale styringsrasjonaliteten som kan forklares med governmentality hvor befolkningen er objekt for styring. Policy kan i den sammenhengen forstås som soft governance som er en måte å styre befolkningen gjennom begrepsbruk, i form av styringsdiskurser. Kvalitet er et sentralt begrep innenfor de NPM-reformer som har preget norsk offentlig sektor siden 1980-tallet. Bakgrunnen er en tankegang om et kvalitativt produkts selgende kraft i et marked, hvor høyere kvalitet gir høyere verdi. Det ligger altså en antakelse om at borgerne må bli lønnsomme og gi avkastning som må ligge til grunn for å kunne forstå problemrepresentasjonen slik den er presentert. Det er ingen tvil om at regjeringen bruker økonomiske begreper som avkastning og investering for å beskrive barnehagens rolle som samfunnsinstitusjon, og kan derfor sies å bidra til den forretningsdiskurs som både Hujala (2004) og Seland (2009) viser til i sin forskning. Samtidig ligger det en antakelse i bunn om at borgerne trenger en fremtid hvor de klarer seg selv og er blitt demokratiske og trygge individer som er en annen type antakelse, som i større grad kan relateres til den velferdsstatlige styringsdiskursen.

Barnehagen som en lærende organisasjon er et begrep som ser ut til å favne både kvalitet og kompetanseutvikling. En kunnskapsorientert ledelse som har kunnskap om å lede endringsprosesser i en lærende organisasjon skrives fram som en forutsetning for organisasjonsutvikling. Når kvalitet blir skrevet fram som viktig på den måten jeg har vist i analysen blir ledelse å forstå som en løsning på problemet. I diskusjonskapitlet skal vi derfor

se nærmere på ledelse som en effekt av at kompetanse blir representert som et kvalitetsproblem.

## 5.0 Diskusjon

Som vist til i metodekapitlet og i analysekapitlet har jeg valgt å dele opp Bacchis analytiske tilnærming i analyse- og diskusjonskapitlene. I analysen så vi på hvordan kvalitet er skrevet fram som sektorens hovedproblem og hvordan det er representert som personalets kompetanse. Vi så også hvordan ledelse vokser fram i sammenheng med kvalitets- og kompetanseproblematikken blant annet gjennom begrepet barnehagen som en lærende organisasjon. Ledelse forekommer altså i policytekstene når det er snakk om kompetanseutvikling av personalet. Det er imidlertid ikke enkelt å skille på ledelse som en effekt av at kompetanseutvikling er en problemrepresentasjon og at ledelse er en løsning på problemrepresentasjonen.

Diskusjonen i dette kapitel dreier seg rundt følgende spørsmål: *hva er ikke problematisert i denne problemrepresentasjon? Hvor er det stillhet? Kan problemet bli forstått på en annen måte? Og hvilke effekter produserer en slik problemrepresentasjon?*

5.1.0 Hva er ikke problematisert? Hvor er det stillhet?

5.1.1 Når ledere gjøres ansvarlige for kompetanseutvikling mot høyere kvalitet havner kapasitetsspørsmålet i skyggen

Ledelse er definert som avgjørende for kvalitetsutviklingen i barnehagen i alle stortingsmeldinger unntatt den tidligste, fra 2006, og forekommer hovedsakelig i avsnitt som omhandler kompetanseutvikling. I analysen har vi sett at ledelse skrives fram som en løsning på kvalitetsproblemet, som er representert som personalets kompetanse. Det produseres altså en sammenheng mellom kvalitet, kompetanse og ledelse i policytekstene som styringens oppmerksomhet er rettet mot. Hva kommer i skyggen når rekka kvalitet, kompetanse og ledelse er i søkelyset?

Måten denne rekka er skrevet fram på, hvor barnehagens personale inkludert ledelsen blir gjort ansvarlige for kvalitet i barnehagen, rettes søkelyset mot kompetanseheving og kompetanseutvikling som et problem som skal løses av personalet. Rammeplanen (Kunnskapsdepartementet, 2017b) skriver særlig fram barnehagelederen som ansvarlig for dette, for eksempel gjennom barnehagen som en lærende organisasjon. I Stortingsmelding 24 (Kunnskapsdepartementet, 2013a) så vi for eksempel at kvalitet blir definert som prosess- og strukturkvalitet, og at hvordan personalet utøver prosesskvalitet blir presentert som at det er opp til deres kompetanse og holdninger. Bacchi (2009) peker på at policyproblemer ofte blir representert på en måte som peker ut individer og/eller spesifikke grupper som roten til problemet. I policydokumentene som er analysert i denne masteroppgaven er barnehagens



personale den gruppen som blir skrevet fram som ansvarlige for kvaliteten. Når individer eller spesifikke grupper gjøres ansvarlige er det andre forhold som havner i skyggen (Bacchi, 2009).

La oss for eksempel tenke oss at problemet hadde kunnet vært presentert på en annen måte. Hvis problemet i stedet hadde vært representert som at kvaliteten i barnehagen hadde sammenheng med kapasitet og penger inn i sektoren, hadde kanskje ikke løsningen vært mer endringskompetente ledere? Kanskje løsningen hadde vært krav om flere barnehagelærere per barn, og at assistenter, på statens bekostning, skal ta arbeidsplassbasert barnehagelærerutdanning på sikt? Som Bacchi (2010) peker på er et av disse alternativene – flere barnehagelærere og statlig finansiering av arbeidsplassbasert barnehagelærerutdanning for assistenter - dyrere enn det andre – initiere mer kompetanseutvikling i barnehagene og peke ut lederne som særlig ansvarlige. (Hva jeg vet kommer ikke en automatisk lønnsøkning for ledere med økede krav til deres rolle som endrings- og utviklingsledere for økt kompetanseutvikling?) Gjennom at varierende (og manglende) kvalitet blir skrevet fram som et ansvar for barnehagens personale, og særlig for barnehageledere, havner kapasitetsspørsmålet i skyggen. Dette kan støtte opp under påstanden om at en neoliberal styringsdiskurs preger policyen. En sentral aspekt av en neoliberal styringsdiskurs er for eksempel å slanke og effektivisere offentlig sektor, men for en mindre penge. Jeg tolker derfor stillheten rundt kapasitet, og søkelys på kvalitet som at det er de på bakken som skal ta tak i kvalitetsproblemet på grunn av at det helt enkelt er billigere. Det er dessuten en måte å myndiggjøre ledere på, som er viktig i NPM, hvor ansvaret forskyves nedover i organisasjonen.

Kvalitetsproblemet er ikke representert som et kapasitetsspørsmål hvor økonomiske rammer blir skrevet fram som det viktigste for å oppnå kvalitet i barnehagen. Det hadde kunnet være det, men det er det ikke. Gjennom at styringen retter oppmerksomheten mot individene blir spørsmål om kapasitet og økonomi lagt i skyggen. Som vi så i analysen skilte regjeringen i Stortingsmelding 24 (Kunnskapsdepartementet, 2013a) på strukturkvalitet og prosesskvalitet, hvor strukturelle rammer bli lagt vekt ved, men som samtidig ble presentert som avhengig av prosesskvaliteten, altså den delen av kvalitet som personalet gir i møte med barna. En effekt av at prosesskvalitet havner i lyset, er at strukturkvalitet havner i skyggen.

#### 5.1.2 Trykk på ledelse fra annet hold?

Et annet forhold som kan være relevant å peke på, som strider mot mine forventninger, og som vi har sett i analysen, er at ledelse forekommer i mindre grad enn kvalitet og kompetanse.

Ledelse skrives som sagt fram som avgjørende for kvalitets- og kompetanseutviklingen men samtidig nevnes ledelse forholdsvis få antall ganger. Som vi ser av tabellen i Tabell 1 og Figur 2 forekommer ledelse betraktelig færre antall ganger enn kvalitet og kompetanse. Ledelse er for så vidt ikke en del av selve problemrepresentasjonen, selv om ledelse skrives fram som en løsning gjennom at det blir benevnt som avgjørende for kvalitets- og kompetanseutvikling. Men med tanke på ledelsesbegrepets betydning i NPM og i en neoliberal styringsdiskurs er det interessant at det er så lite av det. Kan det være et uttrykk for at trykket på ledelse kommer fra et annet hold? Altså at trykket på ledelse ikke befinner seg i tekstene, men en annen plass, for eksempel i forskningsmiljøet?

Som vi har sett i teoridelen hevder flere forskere (Seland, 2009; Hujala, 2004) at barnehagelærere ikke kjenner seg igjen i den forretningsretorikk som har utviklet seg i offentlig sektor som en følge av NPM-reformer, og at flere ikke bruker begrepet strategisk ledelse om egne lederaktiviteter og lederatferd (Granrusten, 2016a). I teoridelen argumenterer jeg for at forskning kan legge diskursive føringer på hvordan subjekter posisjonerer seg selv i forhold til en diskurs. Strategisk ledelse er et eksempel på et forskningskonstruert begrep som er, slik jeg tolker det, ment å sette ord på at lederoppgaver, lederaktiviteter og lederatferd har endret seg i takt med endrede rammebetingelser, som Bleken (2005) sier. Strategisk ledelse er nemlig et begrep som ikke blir brukt i policytekstene. Det er imidlertid problematisk å slå fast hva som kommer først: forskning, policy, eller aktivitet ute i sektoren. Som diskursanalytiker hevder jeg at det ikke er vanntette skott mellom disse tre. Det mener jeg vises av barnehageledernes vegring mot å bruke forretningsbegreper for å sette ord på egen lederatferd. Det faktum at det er så få spor av ledelse i policytekstene synes også å tyde på at forskning ligger «foran» både policy og felt i dette eksempel. Så hvorfor er det «viktig» for forskning å skrive fram betydningen av (strategisk) ledelse i barnehagen?

Relasjonen mellom forskning, policy og feltet beskrives diskursivt av Elizabeth St Pierre, som hevder at vitenskapsbasert forskning produserer subjekter som tilfredsstillt policy: "... a mode of power in wich state and complicit non-state institusjons and discourses produce subjects that satisfy the aims of government policy." (Elizabeth St Pierre, 2006, i Bacchi, 2010). Men hvis forskning skaper subjekter som tilfredsstillt policy, burde mer ledelse være å se i policytekstene, siden stortingsmeldinger er retningsgivende styringsdokumenter som signalerer framtidig politikk. Samtidig er ledelse, selv om det er forholdsvis lite av det, skrevet fram som avgjørende for kvalitets- og kompetanseutviklingen i policy. Jeg tolker det

da som at det er en fordel for regjeringens barnehagepolitikk at forskningsmiljøene produserer et økt fokus på ledelse som blant annet skrives fram som strategisk ledelse.

Det er nemlig i møte med UH-sektoren at jeg møter det største trykket på ledelse i barnehagen. Som redegjort for i metodedelene er dette en viktig del av min forforståelse i møte med policytekstene og en av grunnene til at jeg ville undersøke hvor dette fokus på ledelse kom fra. Siden det er en åpenbart større politisk interesse for barnehagesektoren etter barnehageforliket og at de politiske kravene på barnehagens innhold har økt forventet jeg at ledelse skulle være en større del av policytekstene enn det jeg fant ut at det er. Og med utgangspunkt i de samme undersøkelsene som viser at barnehageledere ikke bruker forretningsretorikk om sin ledelse, tolker jeg det som at ikke heller feltet er i front når det gjelder utvikling av ledelsesbegrepet i barnehagen.

Men er det virkelig slik at forskningen løper policyskapernes ærend? Min oppfatning er at det råder stor kritisk lesing av policy i UH-verden. Som diskursanalytiker mener jeg imidlertid at det er umulig å operere utenfor eller på sidelinjen av en diskurs. Selv om jeg opplever at ansatte i UH leser policy med et kritisk blikk, er ikke heller de fritatt diskursens lenker, noe som kanskje også er budskapet hos Elizabeth St Pierre (Bacchi, 2010). En måte å forstå et stort ledelsesfokus i barnehagelærerrelaterte utdanninger i UH-sektoren på en diskursanalytisk måte er å vende tilbake til Foucaults (2002) maktforståelse. Som vist til i teoridelen forstår Foucault makt som en produktiv kraft som finnes overalt (Foucault, 2002; Sandmo, 1999; Grimen, 2010). Makt produserer i første hånd kunnskap (Sandmo, 1999). Det har ikke noe senter, men kommer like gjerne nedenfra og opp som ovenfra og ned (Sandmo, 1999). I den forbindelse snakker Foucault om de spesifikke intellektuelle, som gjennom sine fagfelt og sin spisskompetanse yter både makt og motmakt mot makt, for eksempel i form av politiske krav (Grimen, 2010). Er det rett og slett stille om ledelse i policy fordi ledelse er et begrep som i første hånd er viktig for forskningsmiljøene? Vi har sett at kunnskap og makt henger tett sammen, og at forskning som kunnskapsleverandør dermed inneholder makt. Er det slik at ledelse, selv om hvordan det er skrevet fram i policy indikerer at det skal løse et policyproblem, også er ett uttrykk for motstand mot hva de spesifikke intellektuelle, for eksempel barnehageforskere, opplever som et økt politisk trykk på barnehagesektoren og at økte krav til kvalitet, truer en mer profesjonsrettet måte å forstå barnehagen på? Kan det være slik at fagmiljøenes trykk på behovet av ledelse i sektoren er ett uttrykk for en type faglig motstand mot økte politiske krav?

At forskningsmiljøet tar styringen over hva ledelse i barnehagen skal være vil tjene barnehagelærerprofesjonen, siden en sterk profesjon forutsetter at barnehagelærerne er deltakere i diskusjoner og prosesser som former yrkesrollen fremfor å være mottakere av det (Børhaug et al., 2018). Et økt fokus på ledelse i barnehagen vil altså kunne styrke profesjonen gjennom at (strategiske) barnehageledere bidrar til at barnehagelærere blir aktive deltakere i styringsprosesser som angår dem, fremfor å være passive mottakere av styring.

#### 5.2.0 Hvilke effekter oppstår av problemrepresentasjonen?

Som vi har sett er mitt inntrykk at ledelse forekommer i mindre grad enn hva jeg hadde forventet. Vi har imidlertid sett at ledelse forekommer i tekstene i relasjon til kvalitet og kompetanse og at endringsledelse ser ut til å være den type ledelse som får oppmerksomhet. Bacchi peker på at når noe får oppmerksomhet, er det noe annet som havner i skyggen. Hva som ev kan tenkes å havne i skyggen har jeg diskutert i foregående avsnitt, 5.1 Hva er ikke problematisert? Hvor er stillheten? I dette avsnitt skal vi diskutere hva effektene kan være av at kvalitetsproblemet blir representert i relasjon til kompetanse og ledelse, og spesielt at endringsledelse skrives fram som den type ledelse som skal løse kvalitetsproblemet.

#### 5.2.1 Endringsledelse – med fokus på personalet

Man kan for eksempel tenke seg at hvis problemet hadde blitt representert som et spørsmål om kapasitet hadde mer penger til sektoren vært en løsning og en effekt. Men, det er altså personalets kompetanse som skrives fram som en problemrepresentasjon. Ledelse kan forstås både som en effekt av og en løsning på kvalitetsproblemet, fordi det henger på ledelse å realisere kvalitetsprosjektet gjennom å initiere og lede kompetanseutvikling i personalet i barnehagen som en lærende organisasjon. En effekt av at kvalitetsproblemet blir representert som personalets kompetanse er at det, i tillegg til å tvinge fram krav om kompetanseheving og kompetanseutvikling, produserer et behov for endringsledelse. Dette er også et godt eksempel på at problemrepresentasjonen gir løsningen på problemet. Bruker vi et governmentalityperspektiv ser vi at subjektene formes i forhold til kvalitets- og kompetansediskursen som styringen skaper med hjelp av problemrepresentasjoner i policy (Bacchi, 2009, 2010), i likhet med hvordan Nygård (2015) og Mausethagen (2013) bruker soft governance. Når problemet blir representert på en gitt måte, presenteres også en løsning som får effekter. Effekten er at det er en gitt type ledelse som skrives fram gjennom rekken kvalitet - kompetanse - ledelse. Løsningen er ledelse, men ikke hva slags ledelse som helst. Særlig er endrings- og utviklingsledelse skrevet fram. Det skrives fram en forventning, en

subjektposisjon, som tilsier at det er barnehagelederne som endringsledere som skal utføre arbeidet og dermed gjøre policy (Ball et al., 2011).

Barnehagen som lærende organisasjon forener kvalitet, kompetanse og ledelse og skaper en virkelighetsforståelse av hvordan barnehagen som samfunnsinstitusjon bør utvikle seg. Både i policy (Kunnskapsdepartementet, 2009) og i forskning (Granrusten, 2016) snakker man om at endrede rammebetingelser har skapt et helt nytt barnehagelandskap. I det nye barnehagelandskapet skrives endring og utvikling fram som viktige organisasjons- og individegenskaper, både i forskning og i policy. Endring og utvikling er sentralt i barnehagen som en lærende organisasjon og legger føringer for en konstant pågående kompetanseutviklingsprosess som skal foregå på organisasjonsnivå så vel som på individnivå. Kompetanseutvikling blir ofte brukt, men problemrepresentasjonen viser at det også er snakk om en heving av kompetansen, slik at flere barnehageansatte får formell barnehagekompetanse som barnehagelærer eller barne- og ungdomsarbeider. Problemrepresentasjonen, slik jeg tolker den, posisjonerer subjektene i personalgruppa som kompetent eller ikke kompetent, men også som statiske eller i utvikling. Dette ser også ut til å være intensjonen med barnehagen som lærende organisasjon, å gjøre barnehagene mindre statiske og i større grad i utvikling og endring. Gjennom å skrive fram kvalitetsproblemet som et kompetanseproblem og «frame» det i relasjon til endrings- og utviklingsprosesser posisjoneres subjektene, altså personalet, som inkompetente og passive. Slik jeg tolker policytekstene skal mer ledelse løse kvalitetsproblemet gjennom å initiere og lede kompetanseutvikling, og en effekt av det er at spørsmål av finansiell karakter havner i skyggen og får dermed ikke like mye oppmerksomhet som de ville fått dersom kvalitetsproblemet var representert på en annen måte.

Yukl (2015) beskriver endringsprosesser som den viktigste og vanskeligste lederoppgaven. Jeg argumenterer for at det er beskrivende for den store jobben barnehageledere skal gjøre for å kompetanseutvikle et barnehagepersonale hvor to tredeler (fortsatt) mangler barnehagefaglig utdanning (Ansatte i barnehage og skole, 2020). Stortingsmelding 6 (Kunnskapsdepartementet, 2019) peker på at det bare er barnehagelærere som er utdannet for arbeid i barnehagen og at de har spisskompetanse som er avgjørende for kvaliteten. Det er altså et stort ansvar som hviler på barnehageleder og en tredel av personalet som skal initiere og lede reflekterende praksisfellesskap i personalgruppa samtidig som de skal ivareta barnegrupper med større mangfold enn før (Kunnskapsdepartementet, 2013a). En effekt av at kvalitetsproblemet er representert som personalets manglende og varierende kompetanse og at

barnehagelederen derfor blir plassert i en nøkkelrolle, er at hele kvalitetsproblemet mer eller mindre blir satt på skuldrene til barnehageledere. Dette er det veldig stille om i policytekstene.

5.2.2 Hva med barneperspektivet når styringens oppmerksomhet er rettet mot personalet? Som vi har sett ser det ut til at policy om barnehagen mellom 2006 og 2019 snakker ut fra flere styringsdiskurser. Selv om alle styringsdiskursene jeg har vist til kan tenkes å være tjent med høyere kvalitet i barnehagen er det likevel noen effekter som kommer ut av at kvalitet blir problemrepresentert i så sterk relasjon til kompetanse og ledelse. Hva gjør det for eksempel med profesjonsdiskursen når endringsledelse er den type ledelse styringen vil ha? Dette kan ha effekter på hvordan profesjonsperspektivet blir vektlagt og prioritert.

Tradisjonelt sett står profesjonsdiskursen sterkt i den norske barnehagetradisjonen med omsorg, lek, læring og danning som hjørnesteinsbegreper. I og med overgangen fra plan- til reformstyring er den generelle fagautoriteten svekket (Sørhaug, 2003), og mange aktører har i dag meninger om barnehagen. NPM har ført til en kvalitetsforståelse som ofte innebærer kvantitative målinger, noe som går stikk i strid med hva den tradisjonelle profesjonsdiskursen skriver fram som kvalitet, som vi har sett at Bae (2018) viser til. En profesjonsdiskurs, basert på samfunnsmandatet, driver i første hånd, slik jeg tolker det, barneperspektivet og barns subjektive kvalitetsoppfatning fremfor de ansattes læring og utvikling.

Som vi har sett gjør problemrekka kvalitet – kompetanse – ledelse at barnehagepersonalet kommer i fokus. Personalets betydning for kvaliteten har blitt skrevet fram og blitt pekt på i alle fem stortingsmeldingene. En effekt av at personalet som ressurs blir plassert i lyset for oppmerksomheten gjør som vi har sett at noe annet kommer i skyggen. Dette «noe» er for eksempel barna. Vi har sett at forskning peker på at barnehagen som en lærende organisasjon kan forstås på to måter, som i og for seg hører sammen: barns læring og utvikling, og personalets læring og utvikling. Vi har også sett at kvalitetsproblemet og problemrepresentasjonen om personalets manglende og varierende kompetanse har relasjoner til målet om barnehagen som lærende organisasjon. Gotvassli og Vannebo (2016d) peker på at barnehagen som lærende organisasjon omtalt i offentlige dokumenter i større grad setter de ansattes læring i fokus, enn barnas læring.

Som vi har sett peker imidlertid forskningen på at styringens oppmerksomhet i forhold til barnehagen som lærende organisasjon er rettet mot de ansattes læring og utvikling. Men barnehagen som lærende organisasjon innefatter også barnas læring og utvikling. Hvis barnehageledere på et styrer/enhetsledernivå i alt større grad skal rette sin oppmerksomhet på de ansatte, kan man tenke seg at barneperspektivet forskyves i en travel lederhverdag. Og man

kan spekulere i hva som skjer når barnehageledere kommer lenger fra barna. En mulig utvikling er at det blir enda vanskeligere for barnehageledere å argumentere for barnehagens indre liv og den uformelle læringen som jeg mener at man må være på plass for å se, i møte med politikere og administrasjonen på lokalt, så vel som regionalt og nasjonalt nivå. Hvordan skal barnehageledere kunne utvikle barnehagen i tråd med gjeldende lover og regler ut fra et profesjonsblikk med barneperspektivet under huden hvis ledelse i barnehagen i alt større grad handler om de ansatte? En effekt kan altså være at profesjonsdiskursen havner i skyggen for «større» diskurser som for eksempel den velferdsstatlige styringsdiskursen og den neolibérale styringsdiskursen, som favner mer overordnede samfunnsproblemer som for eksempel sosial utjevning som både truer velferdsstaten og den samfunnsøkonomien, enn det lille barnets behov dagens «dose» av omsorg, lek, læring og danning. Slik sett, og med utgangspunkt i diskusjonen jeg ha ført over om forskningens oppmerksomhet på ledelse, kanskje forskningens produksjon av den strategiske leder gjøre barnehageledere rustet til å navigere mellom barns læring og utvikling, og personalets læring og utvikling i barnehagen som lærende organisasjon og ikke la profesjonsdiskursen bli overkjørt?

Analysen har vist at det er tydelige, men få spor av hvilken betydning ledelse har får kvalitets- og kompetanseutviklingen. Det er merkelig stille rundt ledelse med tanke på hvor sentral ledelse er i de NPM-reformer som har konstruert den styringskontekst innenfor hvilken analyserte policytekster er produsert. For selv om NPM-kritikere erklærte NPMs død allerede på slutten av 1990-tallet (Torfing et al., 2019), bærer policytekstene som analysen bygger på tydelige NPM-tegn. Det ser vi blant annet av at en tydelig forretningsdiskurs preger kvalitetsforståelsen hvor begrep som investering og avkastning blir brukt. Det store kvalitetsfokus er også en av bærebjelkene i NPM og løper som en rød tråd gjennom samtlige meldinger. Kvalitet er som vi har sett et sentralt begrep i NMP, og også i policytekstene hvor mangelen på kvalitet er slått fast å være sektorens største problem. Vi har sett at med Bacchis analytiske tilnærming til policy er kvalitetsproblemet representert som personalets manglende og varierende kompetanse. Vi har også sett eksempel på at befolkningens opprop og faglig motstand har makt at forandre politikk (Bae, 2018) og at motstand mot en politisk kvalitetsforståelse ikke nødvendigvis korresponderer med fagfolkets, eller de spesifikke intellektuelle for å bruke Foucaults begrep (Foucault, 2002).

Forskning, de spesifikke intellektuelle, skriver fram mer ledelse som viktig i barnehagen på grunn av at rammebetingelsen er endret (Bleken, 2005; Gotvassli, 2019; Gotvassli og Vannebo, 2016c; Granrusten, 2016; Rodd, 2013). Bla har vi sett at strategisk ledelse har

utvidet modellen av ledelsesfunksjoner (Bleken, 2005). Jeg tolker utviklingen av et økt ledelsesfokus i barnehageforskning i sammenheng med endrede rammebetingelse, og sterkere styring av sektoren. I analysen så vi at tre av fem Stortingsmeldinger skriver fram god ledelse som viktig for utvikling av kvalitet i barnehagen. Det gjør det derfor både paradoksalt og spennende at analysen også viser hvor stille det er rundt nettopp ledelse.

5.3.0 Videre diskusjon og fremtidig forskning: hvorfor er ikke kvalitetsproblemet løst? Kvalitetsproblemet har gjennom alle de fem meldingene, i større eller mindre grad, blitt representert som personalets manglende og varierende kompetanse. Det er 13 år mellom den første og den seneste meldingen og problemrepresentasjonen er den samme. En effekt av problemrepresentasjonen er kompetanseheving og kompetanseutvikling. Som vi har sett krever målet om barnehagen som en lærende organisasjon en konstant pågående kompetanseutviklingsprosess i personalgruppa. Men problemrepresentasjonen fordrer også en heving av kompetansenivået i tillegg til en generell kompetanseutvikling. Kompetanseheving og kompetanseutvikling har altså i mange år vært løsningen som er blitt presentert i policy på kvalitetsproblemet i barnehagesektoren. Analysen viser imidlertid at kvalitet ser ut til å være et like stort policyproblem i 2019 som i 2006, til tross for at man hele tiden har skrevet fram kompetanseheving og kompetanseutvikling som en løsning som man kan anta burde kunne løse kvalitetsproblemet. Dessuten har fagmiljøene produsert forskning som i alt større grad skriver fram mer ledelse som viktig i barnehagen. Selv om vi har diskutert hvorvidt ledelse er blitt en stadig større del av barnehageforskning som et uttrykk for faglig motstand som på Foucauldiansk måte kan forstås som motmakt, er ledelse en sentral del av hvordan man innenfor NPM forstår kvalitetsutvikling. Forskning om ledelse burde derfor spille på lag med policyproblem om kvalitet, og ikke minst som er representert som kompetanseutvikling. Så hvorfor er ikke kvalitetsproblemet løst?

Vi har sett at NPM har reformert offentlig sektor i Norge siden 1980-tallet og påvirket hvordan styringen har gått fra planstyring til reformstyring med rammer som virkemiddel (Sørhaug, 2003). Vi har sett at soft governance kan beskrive hvordan policy får en viktig styrende funksjon innenfor reformstyring (Nygård, 2015; Mausethagen, 2013) og at kvalitet og ledelse er sentrale begreper i NPM (Sørhaug, 2003). Med tanke på at NPM oppstod og fikk så stor gjennomslagskraft, også i land med en sosialdemokratisk tradisjon (Verger og Curran, 2014), som en reaksjon på det sterke, tungroddede byråkratiet i offentlig sektor, er det interessant å se at barnehagesektoren, til tross et stort kvalitetsfokus i samtlige stortingsmeldinger siden 2006 fortsatt ikke har klart å «løse det». Det gjør det berettiget å



stille spørsmål om og reflektere rundt om kritikken av NPM. Torfing et al. (2019) argumenterer for eksempel for at NPM har gjort offentlig sektor mer byråkratisert og preget av standardiseringer og rapporteringer enn før. Til tross for at ønsket for offentlig sektor som utviklet seg på 1970-tallet, var større nærhet til befolkningens reelle behov og ønsker kan det derfor se ut til at NPM i mange aspekter har ført offentlig sektor bort fra nettopp det.

Kritikere hevder at NPM er et like tungrodd og byråkratisk styringssystem som dets forgjenger (Røvik, 2007), og at politikeres makt i tillegg er svekket (Busch, 2013). Tanken om NPM som mirakelmiddel som skal gjøre offentlig sektor «great again» ser ut til å knake i sammenføyningene. På noen hold ble NPM erklært dødt allerede på slutten av 1990-tallet (Torfing, et al., 2019), og de siste tjue årene har samfunnsvitere diskutert ulike veier for offentlig sektor etter NPM. Torfing et al. (2019) diskuterer også dette, og argumenterer for at offentlig sektor nå rører seg i retning av å bli forandret til en arena av hva de kaller *co-creation*. Jeg har valgt å oversette ordet til samskaping. Samskaping korresponderer med hva jeg tolker er politisk ønskelig at barnehagen som lærende organisasjon skal være og bidra til mot bedre kvalitet.

#### 5.3.1 Nye trender i styring og et lite blikk mot eventuell framtidig forskning

Vi har sett at effekter av at kvalitet blir problemrepresentert som personalets manglende og varierende kompetanse er økte krav og forventninger til kompetanseheving og kompetanseutvikling, som i sin tur får effekter på barnehageledelse. Nye trender i styring viser en utvikling mot en form av post-NPM, for eksempel i form av *co-creation* som gjennomsyres av tanker om nettverk og partnerskap (Torfing et al., 2019). Dette ser ut til å stemme bra direktoratets nye kompetanseutviklingsprosjekt *Regional ordning for kompetanseutvikling i barnehagen* (REKOMP), som ble innført i 2019. Partnerskap er en sentral del av ordningen og innebærer at barnehagene, med utgangspunkt i lokale kompetansenettverk, og UH-sektoren skal med utgangspunkt i partnerskap kompetanseutvikle personalet. Dette kan tenkes å utfordre eller videreføre kvalitet som problem. Dette må imidlertid bli gjenstand for ny forskning.

## 6.0 Konklusjon

I den reformstyring NPM representerer er policy et viktig virkemiddel for styring av barnehagesektoren (Nygård, 2015; Mausethagen, 2013). Begreper som soft governance og governmentality kan hjelpe oss å forstå hvordan policy kan virke styrende og hvordan innholdet i tekstene produserer makt til å posisjonere subjekter i forhold til skrevne diskurser for å styre de i en ønsket retning (Foucault, 2002). Bacchi (2009, 2010) argumenter for at policy ikke reagerer på allerede eksisterende problemer, men at de skaper problemer gjennom problemrepresentasjoner.

I denne masteroppgave har jeg med utgangspunkt i WPR (Bacchi, 2009) undersøkt problemstillingen: *Hvilket problem settes ledelse til å løse i norsk barnehagepolicy?*

Følgende forskningsspørsmål har utgjort analysen og diskusjonen:

*Hvordan representeres problemet ledelse skal være løsning for?*

*Hvilke forutsetninger og antakelser ligger til grunn for problemrepresentasjonen?*

*Hva er ikke problematisert i problemrepresentasjonen? Hvor er stillheten?*

*Hvilke effekter er produsert av denne representasjon av `problemet`?*

I samtlige stortingsmeldinger som er analysert er kvalitet skrevet fram som barnehagesektoren hovedproblem. Kvalitetsproblemet representeres av personalets manglende og varierende kompetanse. For å forstå hvorfor kvalitet i det hele tatt er viktig har jeg vist at kvalitetstanken ser ut til å ha røtter i en velferdsstatlig styringsrasjonalitet, så vel som i en neoliberal styringsdiskurs. Kvalitet i barnehagen er derfor langt mer dypgående enn i å handle om personalets kompetanseutvikling. Ledelse blir nevnt som avgjørende for kvalitetsutvikling i barnehagen og forekommer i avsnitt som omhandler kompetanseutvikling og kompetanseheving. Samtidig er det mindre ledelse i policytekstene enn hva jeg hadde forventet, noe som er overraskende med tanke på at både ledelse og kvalitet er bærebjelker i de NPM-reformer som har preget styring av offentlig sektor siden 1980-tallet (Sørhaug, 2003). Det er også forholdsvis stille rundt kapasitet og den økonomiske siden av hva denne problemrepresentasjon innebærer. En effekt av at kvalitetsproblemet representeres av personalets kompetansemangel er økte krav til kompetanseheving og kompetanseutvikling. Siden ledelse skrives fram som en løsning, som gjøres ansvarlig for å lede utviklingsprosessen får det effekter på hva slags ledelse som får styringens oppmerksomhet. Slik jeg tolker det skrives endringsledelse fram som viktig for å løse kvalitetsproblemet. Endringsledelse skrives

også fram i forskning som viktig i dagens barnehager. Ledelse i barnehagen er et økende forskningsområde innenfor barnehageforskning og forskning argumenterer for at endrede rammebetingelser har skapt behov for at den tradisjonelle modellen av ledelsesfunksjoner bør få ytterligere en funksjon; strategisk ledelse. Strategisk ledelse er i større grad utadrettet enn de tre andre ledelsesfunksjonene, noe som kan forklares med at barnehageledelse i alt større grad opererer i spenningsfeltet mellom det store og det lille fellesskapet (Bleken, 2005; Granrusten, 2016a). Strategisk ledelse kan i hovedsak sies å være et forskningsbegrep som korresponderer med det som i policy kan forstås som endringsledelse. En annen effekt kan være at profesjonsdiskursen får mindre plass i policy når rekken kvalitet, kompetanse og ledelse skrives fram i relasjon til hverandre. Søkelyset rettes i hovedsak mot personalets læring og utvikling, og barnas læring og utvikling kommer i skyggen. Det peker også forskning på (Gotvassli og Vannebo, 2016d).

Vi kan konkludere med at kvalitetsproblemet er like aktuelt i policy i 2019 som det var i 2006, og at ut fra et Bacchisk tilnærming til policyanalyse er kvalitetsproblemet altså representert som personalets kompetanse. Ut fra et governmentalityperspektiv får en slik problemrepresentasjon effekter, for eksempel økt endringsledelse og en svekket profesjonsdiskurs. Samlet innebærer dette mer fokus på personalet enn på barna. En sentral, og avsluttende refleksjon er hvorfor kvalitetsproblemet ikke er løst, siden problemrepresentasjonen har vært stabil. Svaret på det kan muligens ligge i den kritikk som har blitt rettet mot NPM-reformer. Det ser nemlig ut som om styringen har annammet post-NPM-tanker som for eksempel co-creation i arbeidet det kompetanseutvikling i barnehagen, siden begrep som partnerskap plutselig dukker opp i REKOMP. Dette er mer en spekulasjon enn noe annet, men det gir mening til det spørsmål som har dukket opp hos meg i masteroppgavens avsluttende fase og som muligens kan gi inspirasjon til framtidige forskningsprosjekter, mine egne eller andre: hvorfor er ikke kvalitetsproblemet løst?

Jeg har plassert oppgaven i det kvalitative forskningslandskapet som en poststrukturalistisk og diskursanalytisk undersøkelse. Det forutsetter noen gitte ontologiske og epistemologiske utgangspunkt. Mitt utgangspunkt og interesse har vært å undersøke hvordan ledelse blir skrevet om i policy. Det er mange måter å gjøre det på, om min måte er overhodet ikke den eneste rette. Min masteroppgave må derfor ses som en mulig innfallsvinkel, som et mulig perspektiv. Dessuten er også jeg en i mengden som prøver å nærme meg og sette ord på barnehageledelse, selv om min tilnærming ser ut til å være lite brukt. Jeg er altså også innenfor de samme diskursene jeg prøver å belyse, noe som må tas i betraktning når man leser

oppgaven. Jeg oppfordrer sterkt til å lese den kritisk, skjønt dette er også et diskursivt bidrag til kunnskapsproduksjon. Jeg har imidlertid et mål med oppgaven ut fra et argument jeg mener en diskursanalyse oppfordrer til: å vise at sannheten har mange navn og virkeligheten har mange ansikt. Diskursanalysen generelt, og kanskje Foucault spesielt, oppfordrer oss nemlig til å stoppe opp og tenke: det hadde kunnet være annerledes. Som barnehagelærer håper jeg at mine profesjonssøstre og profesjonsbrødre skal bygge en sterk tro på og stolthet av seg selv i sin kritiske og analytiske evne i møte med styringsdokumenter.

## 7.0 Referanseliste

- Andersson, T. og Liff, R. (2012). Multiprofessional Cooperation and Accountability Pressures. Consequences of a post-new public management concept in a new public management context. I: *Public Management Review*, 14(6), 835-855, doi:10.1080/14719037.2011.650053
- Ansatte i barnehage og skole. (2020, 18. mai). I *Statistisk sentralbyrå*. Lastet ned fra: <https://www.ssb.no/utdanning/statistikker/utdansatte/aar>
- Bacchi, C. L. (2009). *Analysing Policy: What's the problem represented to be?* Frenchs Forest: Pearson Australia.
- Bacchi, C. (2010). Foucault, Policy and Rule: Challenging the Problem-Solving Paradigm. Aalborg: Institut for Historie, Internasjonale Studier og Samfundsforhold. Aalborg Universitet. *FREIA's tekstserie 74*. <https://doi.org/10.5278/freia.33190049>
- Bae, B. (2018). *Politikk, lek og læring. Barnehageliv fra mange kanter*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Ball, S. J., Maguire, M., Braun, A., og Hoskins, K. (2011). Policy Actors; Doing Policy Work in Schools. I *Discourse: Studies in the Cultural Politics of Education* 32(4), 625–639, doi: 10.1080/01596306.2011.601565
- Barth, E. (2005). *Den samfunnsmessige avkastning av utdanning*. Utdanning 2005, SSB.
- Baustad, A. G. (2012). Using the Infant/Toddler Environment Rating Scale for examining the quality of care for infants and toddlers in Norwegian day care centers. I *Nordisk barnehageforskning*, 5(1), doi: 10.7577/nbf.313.
- Bessant, S. E. F., Robinson, Z. P., og Ormerod, R. M. (2015). Neoliberalism, new public management and the sustainable development agenda of higher education: history, contradictions and synergies. I *Environmental Education Research*, 21(3), 417-432, doi: 10.1080/13504622.2014.993933.
- Bleken, U. (2005). *Førskolelærer og leder – en kompleks og viktig oppgave*. Oslo: Pedagogisk Forum.
- Borgund, S. og Børhaug, K. (2016). Statleg styring av barnehagesektoren. I K. H. Moen, K-Å. Gotvassli, og P. T. Granrusten (red.). *Barnehagen som læringsarena. Mellom styring og ledelse* (s. 85-104). Oslo: Universitetsforlaget.

- Bratterud, Å., Sandseter, E. B. H., og Seland, M. (2012). *Barns trivsel og medvirkning i barnehagen. Barn, foreldre og ansattes perspektiver*. Rapport 21/2012 Skriftserien fra Barnevernets Utviklingssenter i Midt-Norge, NTNU og DMMH.
- Bremnes, R., Falch, T., Strøm, B. (2006). *Samfunnsøkonomiske konsekvenser av ferdighetsstimulerende førskoletiltak*. SØF-rapport nr. 04/06. Senter for økonomisk forskning. Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet.
- Busch, T. (2013). New Trends In Public Leadership. I T. Busch, A. Heichlinger, E. Johnsen, K. K. Klausen, A. Murdock, J. O. Vanebo (red.). *Public Management in the Twenty first Century – Trends, Ideas and Practices*. Oslo: Universitetsforlaget AS.
- Bølgan, N. og Lysell, T. (1992). *ALBA: Administrasjon og ledelse i barnehagen. 1: Styrerens arbeids- og ansvarsoppgaver*. Oslo: Kommuneforlaget.
- Børhaug, K., Brennås, H. B., Fimreite, H., Havnes, A., Hornslien, Ø., Moen, K. H., Moser, T., Myrstad, A., Steinnes, G. S., Bøe, M. (2018). *Barnehagelærerrollen i et profesjonsperspektiv – et kunnskapsgrunnlag. Ekspertgruppen om barnehagelærerrollen*. Oslo: Kunnskapsdepartementet.
- Børhaug, K. og Gotvassli, K-Å. (2016). Styring og ledelse i barnehagesektoren. I K. H. Moen, K-Å. Gotvassli, og P. T. Granrusten (red.). *Barnehagen som læringsarena. Mellom styring og ledelse* (s. 46-64). Oslo: Universitetsforlaget.
- Børhaug, K., Helgøy, I., Homme, A., Lotsberg, D. Ø. og Ludvigsen, K. (2011). *Styring, organisering og ledelse i barnehagen*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Børhaug, K. og Moen, K. H. (2014). *Politisk-administrative rammer for barnehageledelse*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Børhaug, K. og Lotsberg, D. Ø. (2010). Barnehageledelse i endring. I *Nordisk barnehageforskning*, 3(3), 79-94. Hentet fra:  
<https://journals.hioa.no/index.php/nbf/article/view/277/291>
- Campbell-Barr, V. (2014). Constructions of Early Childhood Education and Care Provision: negotiating discourses. *Contemporary Issues in Early Childhood*, 15(1), 5-17.  
<https://doi.org/10.2304/ciec.2014.15.1.5>

- Cunha, F. og Heckman, J. (2007). The Technology og Skill Formation. *American Economic Review Paper and Prceeding* 97, s. 31-47. Hentet fra:  
<https://pubs.aeaweb.org/doi/pdf/10.1257/aer.97.2.31>
- Duedahl, P. og Jacobsen, M. H. (2009). *Introduksjon til dokumentanalyse. Metodserie for social- og sundhedsvidenskaberne, bind 2*. Odense: Syddansk Universitetsforlag.
- Eliassen, K. O. (2016) *Foucaults begreper*. Oslo: Scandinavian Academic Press, C/O Spartacus Forlag AS.
- Engel, A., Barnett, W. S., Anders, Y. Taguma, M. (2015). *Early childhood education and care policy review Norway*. Hentet fra:  
<http://www.oecd.org/education/Early-Childhood-Education-and-Care-Policy-Review-Norway.pdf>
- Foucault, M. (2002). *Forelesninger om regjering og styringskunst. Oversatt, introdusert og annotert av Iver B. Neumann*. Oslo: Cappelens Akademisk Forlag.
- Gotvassli, K-Å. (2019). *Boka om ledelse i barnehagen. 2 utg*. Oslo: Universitetsforlaget AS.
- Gotvassli, K-Å. og Vannebo, B. I. (2014). Early Childhood Educational and Care Institutions as Learning Organizations.
- Gotvassli, K-Å og Vannebo, B.I. (2016). Kvalitet som masteride i barnehagesektoren. I *Nordisk tidsskrift for pedagogikk og kritikk*. 2, 17-31.  
<http://dx.doi.org/10.17585/ntpk.v2.131>
- Gotvassli, K-Å og Vannebo, B.I. (2016). Ledelse av barns læring i barnehagen – bruken av ferdige pedagogiske opplegg. I K. H. Moen, K-Å. Gotvassli, og P.T. Granrusten (red.). *Barnehagen som læringsarena. Mellom styring og ledelse* (s. 201-214). Oslo: Universitetsforlaget.
- Gotvassli, K-Å og Vannebo, B.I. (2016). *Strategisk ledelse i barnehagen*. Oslo: Cappelen Damm AS.
- Gotvassli, K-Å og Vannebo, B. I. (2016). Utvikling av barnehagen som en lærende organisasjon – den pedagogiske lederfunksjonen. I K. H. Moen, K-Å. Gotvassli, og P. T. Granrusten (red.). *Barnehagen som læringsarena. Mellom styring og ledelse* (s. 255-272). Oslo: Universitetsforlaget.

- Granrusten, P. T. (2016). Strategisk ledelse av barnehagen som læringsarena. I K. H. Moen, K-Å. Gotvassli, og P. T. Granrusten (red.). *Barnehagen som læringsarena. Mellom styring og ledelse* (s. 234-251). Oslo: Universitetsforlaget.
- Granrusten, P. T. (2016). Styrenes profesjonelle identitet. I K. H. Moen, K-Å. Gotvassli, og P. T. Granrusten (red.). *Barnehagen som læringsarena. Mellom styring og ledelse* (s. 215-233). Oslo: Universitetsforlaget.
- Grimen, H. (2010). Michel Foucault – styring, makt og motstand. I J. Pedersen (red.) *Moderne politisk teori*. Oslo: Pax Forlag AS.
- Hammer, S. (2008). Styring, statistikk, subjektivitet. I *Tidsskrift for samfunnsforskning*, 49(1), 73-102. Hentet fra: <https://www.idunn.no/tfs/2008/01>
- Hammer, S. (2017). *Foucault og den norske barnehagen. Introduksjon til Michel Foucaults analytiske univers*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Hanell, F. (2018). What is the 'problem' that digital competence in Swedish teacher education is meant to solve? *Nordic Journal of digital literacy*. Hentet fra: [http://apps.webofknowledge.com/full\\_record.do?product=WOSogsearch\\_mode=GeneralSearchogqid=12ogSID=F21bKvFEIxiqmA4EUGxogpage=1ogdoc=1](http://apps.webofknowledge.com/full_record.do?product=WOSogsearch_mode=GeneralSearchogqid=12ogSID=F21bKvFEIxiqmA4EUGxogpage=1ogdoc=1)
- Haugset, A. S., Ljunggren, E. B., Caspersen, J., Fagerholdt, R. A., Franck, K., Lorentzen, R., Løe, I. C., Mordal, S. og Sivertsen, H. (2019). *Følgeevaluering av Kompetanse for fremtidens barnehage. Delrapport 4*. Steinkjer: Trøndelag Forskning og Utvikling AS. Hentet fra: <https://tfou.no/publikasjoner/folgeevaluering-av-kompetanse-for-fremtidens-barnehage-delrapport-4/>
- Hitching, T. R. og Veum, A. (2011). Introduksjon. I T.R. Hitching, A. B. Nilsen og A. Veum (red.) *Diskursanalyse i praksis. Metode og analyse*. Kristiansand: Høyskoleforlaget AS.
- Hujala, E. (2004). Dimensions of Leadership in the Childcare Context. I *Scandinavian Journal and Educational Research*, 48(1), 53-71, doi: 10.1080/0031383032000149841.



- Hujala, E. og Eskelinen, M. (2013). Leadership Tasks in Early Childhood Education. I E. Hujala, M. Waniganayake & J. Rodd (red.). *Researching Leadership in Early Childhood Education* (s. 213-234). Tampere: Tampere University Press.
- Janning, L. T. I. (2019). «Beskriv og presiser en problemstilling knyttet til barnehageledelse som du vil utforske nærmere i et forskningsprosjekt.» (Eksamensoppgave i Vitenskapsteori og forskningsmetode 2, MLVFM 5020, Kandidatnr. 1034). Dronning Mauds Minne Høgskole for barnehagelærerutdanning, Trondheim.
- Justesen, L. og Mik-Meyer, N. (2010). *Kvalitative metoder i organisasjons- og ledelsesstudier*. Hans Reitzels Forlag.
- Knutsen, O. F. og Lundbo, S. (2020, 5. april). OECD I *Store Norske Leksikon*. Hentet fra: <https://snl.no/OECD>
- Kunnskapsdepartementet. (2006). ... og ingen sto igjen. Tidlig innsats for livslang læring. (Meld. St. 16 (2006-2007)). Hentet fra: <https://www.regjeringen.no>
- Kunnskapsdepartementet. (2006). Rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver. Hentet fra <http://www.regjeringen.no>
- Kunnskapsdepartementet. (2009). Kvalitet i barnehagen (Meld. St. 41 (2008-2009)). Hentet fra <https://www.regjeringen.no>
- Kunnskapsdepartementet. (2013). Framtidens barnehage. (Meld. St. 24 (2012-2013)). Hentet fra <https://www.regjeringen.no>
- Kunnskapsdepartementet. (2013). *Kompetanse for framtidens barnehage. Strategi for kompetanse og rekruttering 2014-2020*. Hentet fra: <https://www.udir.no>
- Kunnskapsdepartementet. (2016). Tid for lek og læring. Bedre innhold i barnehagen. (Meld. St. 19 (2015-2016)). Hentet fra: <https://www.regjeringen.no>
- Kunnskapsdepartementet. (2017). *Kompetanse for framtidens barnehage. Revidert strategi for kompetanse og rekruttering 2018-2022*. Hentet fra: <https://www.regjeringen.no>
- Kunnskapsdepartementet. (2017). Rammeplan for barnehagen: Forskrift om rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver. Hentet fra: <https://www.udir.no>

- Kunnskapsdepartementet. (2019). Tett på - tidlig innsats og inkluderende felleskap i barnehage, skole og SFO. (Meld. St. 6 (2019-2020)). Hentet fra: <https://www.regjeringen.no>
- Ljunggren, B. og Lauritzen, T. (2018). Likestillingsutfordringer i kvinnelederte sektorer - horisontale styringsutfordringer. I *Tidskrift for samfunnsforskning*, 59(2), 157-179, doi: 10.18261/ISSN.1504-291X-2018-02-02.
- Ljunggren, B., Moen, K. H., Seland, M., Naper, L., Fagerholt, R. A., Leirset, E. og Gotvassli, K-Å (2017). Barnehagens rammeplan- en kunnskapsstatus om implementering og gjennomføring med videre anbefalinger. I *DMMH-rapport: 2017:02*. Trondheim: Dronning Mauds Minne Høgskole for barnehagelærerutdanning. Hentet fra: <https://www.udir.no/globalassets/filer/tall-og-forskning/forskningsrapporter/barnehagens-rammeplan-mellom-styring-og-skjonn.pdf>
- Lynggaard, K. (2010). Dokumentanalyse. I S. Brinkmann og L. Tanggaard (red.) *Kvalitative metoder. Empiri og teoriutvikling*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Mausethagen, S. (2013). Governance through concepts: The OECD and the construction of “competence” in Norwegian education policy. I *Berkeley Review of Education*, 4(1), 161-181, doi: 10.5070/B84110058.
- Moen, K. H. (2016). Forventninger om læring – forskjellige opplevelser blant styrere i private og kommunale barnehager? I K. H. Moen, K-Å. Gotvassli, og P. T. Granrusten (red.). *Barnehagen som læringsarena. Mellom styring og ledelse* (s. 147-166). Oslo: Universitetsforlaget.
- Moen, K. H. (2016). Personalets læring og barnehagens arbeid med barns læring – to sider av samme sak? I K. H. Moen, K-Å. Gotvassli, og P. T. Granrusten (red.). *Barnehagen som læringsarena. Mellom styring og ledelse* (s. 273-294). Oslo: Universitetsforlaget.
- Neumann, I. B. (2001). *Mening, materialitet og makt: En innføring i diskursanalyse*. Bergen: Fagbokforlaget
- NOU 2009: 10. (2009). *Fordelingsutvalget*. Hentet fra: <https://www.regjeringen.no>
- Nyeng, F. (2017). *Hva annet er også sant? En innføring i vitenskapsfilosofi*. Bergen: Fagbokforlaget.

- Nygård, M. (2015). Kvalitet i læring i barnehagen: En analyse av styringsdokumenter fra OECD og Norge. I *Nordisk barnehageforskning*, 11(7), 1-18, <https://doi.org/10.7577/nbf.856>
- OECD (2010). Revised Literature Review for the 7th Meeting of the Network on Early Childhood Education and Care. OECD Directorate for Education.
- OECD (2012). Starting strong III. A Quality Toolbox for Early Childhood Education and Care. OECD Publishing 2012.
- Osgood, J. (2007). Professionalism and performativity: the feminist challenge facing early years practitioners. I *Early Years*, 26(2), 187-199, doi: 10.1080/09575140600759997.
- Policy på norsk (2019, 1 oktober). I *Språkrådet*. Hentet fra <https://www.sprakradet.no/svardatabase/sporsmal-og-svar/policy-pa-norsk/>
- Postholm, M. B. og Jacobsen, D. I. (2011) *Læreren med forskerblick. Innføring i vitenskapelig metode for lærerstudenter*. Kristiansand: Høyskoleforlaget AS - Norwegian Academic Press
- Ringdal, K. (2018). *Enhet og mangfold. Samfunnsvitenskapelig forskning og kvantitativ metode. 4. utgave*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Regional ordning for kompetanseutvikling i barnehage (2019, 15 november) I *Utdanningsdirektoratet*. Lastet ned fra <https://www.udir.no/kvalitet-og-kompetanse/kompetanseutvikling-i-barnehage-og-regional-ordning/>
- Røvik, K. A. (2007). *Trender og translasjoner: ideer som former det 21. århundrets organisasjon*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Sandmo, E. (1999). Michel Foucault som maktteoretiker. I F. Engelstad (red.) *Om makt. Teori og kritikk*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- Segerholm, C. (2012). The Quality Turn. Political and Methodological Challenges in Contemporary Educational Evaluation and Assessment. I *Education Inquiry*, 3(2) 115–122, doi: 10.3402/edui.v3i2.22023.

- Skjæveland, Y. (2016). Nye perspektiver på leing av læring i barnehagen. I K. H. Moen, K-Å. Gotvassli, og P. T. Granrusten (red.). *Barnehagen som læringsarena. Mellom styring og ledelse* (s. 17-28). Oslo: Universitetsforlaget.
- Sørhaug, T. (2003) Fra plan til reformer: Det store regjeringsskiftet. I I. B. Neumann og O. J. Sending (red.). *Regjering i Norge. Makt og globaliseringsutredningen*. Pax Forlag.
- Taguchi, H. L. (2004). *In på bara benet. En introduktion till feministisk poststrukturalism*. Stockholm: HLS Förlag.
- Thagaard, T. (2018). *Systematikk og innlevelse. En innføring i kvalitative metoder*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Tjora, A. (2017). *Kvalitative forskningsmetoder i praksis*. Oslo: Gyldendal Akademisk.
- TNS Gallup (2008). *Undersøkelse av foreldres tilfredshet med barnehagetilbudet*.
- Thoresen, I. T. (2009). Barnehagen i et utdanningspolitisk kraftfelt. I *Nordisk barnehageforskning*, 2(3), 127–137. Hentet fra:  
<file:///C:/Users/Hp/Downloads/252-Artikkelen-467-1-10-20120417.pdf>
- Torring, J., Sørensen, E. og Røiseland, A. (2019). Transforming the Public Sector Into an Arena for Co-creations: Barriers, Drivers, Benefits and Ways Forward. I *Administration and Society*, 51(5), 795-825.  
<https://doi.org/10.1177/0095399716680057>
- Ulserød, T. (2019, 12. juni). Stortingsmelding I *Cevita*. Hentet fra:  
<https://www.civita.no/politisk-ordbok/hva-er-en-Stortingsmelding>
- Vannebo, B. I. og Gotvassli, K-Å. (2017). The concept of strategy in the early childhood education and care sector. I *European Early Childhood Education Research Journal*, 25(1), 4-18, doi: 10.1080/1350293X.2015.1102410.
- Vøllestad, J. (2016). Postmodernisme på norsk. I *Tidsskrift for Norsk psykologforening*, 53(11), 942-947. Hentet fra:  
<https://psykologtidsskriftet.no/anmeldt/2016/11/postmodernisme-pa-norsk>
- Wiborg, S. (2013). Neo-liberalism and universal state education: the cases of Denmark, Norway and Sweden 1980–2011. I *Comparative Education*, 49(4), 407-423, doi: 10.1080/03050068.2012.700436.

Winsvold, A. og Gulbrandsen, L. (2009). *Kvalitet og kvantitet. Kvalitet i en barnehagesektor i stor vekst*. Rapport Nr. 2/09. NOVA.

Yukl, G. (2015). Å lede organisasjonsendringer. I Ø. L. Martinsen (red.). *Perspektiver på ledelse*. Oslo: Gyldendal Akademisk.

Østrem, S., Bjar, H., Rønning Føsker, L., Dehnæs Hogsnes, H., Thorsby Jansen, T., Nordtømme, S., Rydjord Tholin, K. (2009). *Alle teller mer. En evaluering av hvordan Rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver ble innført, brukt og erfart*. Tønsberg: Høgskolen i Vestfold. Barnehagesenteret.