

Hvordan påvirker styring av barnehagesektoren styrers ledelse i barnehagen?

En undersøkelse om styreres erfaringer med og opplevelse av styring
av barnehagesektoren og hvordan det kan påvirke styrers ledelse i barnehagen



Masteroppgave i barnehageledelse
MLMOP5900

Trondheim, høsten 2018



DronningMaudsMinne
HØGSKOLE FOR BARNEHAGELÆRERUTDANNING

SAMMENDRAG

Tittel: Hvordan påvirker styring av barnehagesektoren styrers ledelse i barnehagen?

Oppgavens tema: En undersøkelse om styrers erfaringer med og opplevelse av styring av barnehagesektoren og hvordan det påvirker styrers ledelse i barnehagen.

Problemstilling: Hvordan påvirker styringssystem rundt barnehagen styrers ledelse i barnehagen?

Metode: Det er brukt kvalitativ forskningsmetode, med gjennomføring av fem dybdeintervjuer med styrere i barnehage, for å innhente kunnskap fra barnehagefeltet knyttet til problemstillingen. Det er brukt fenomenologisk tilnærming i analysen av funnene.

Bakgrunn: Det er gjennomført store reformer, både på struktur- og innholdssiden de siste 20 – 30 årene i barnehagesektoren, og sektoren har fått en sentral plass på den politiske dagsorden i samme periode. Undersøkelsen prøver å få innsikt i styrers opplevelser og erfaringer med styring av barnehagesektoren og hvordan denne påvirker styrers ledelse i barnehagen. I denne oppgaven er styring definert som indirekte påvirkning av atferd mellom organisasjoner og utøves av myndighetene og ledelse som direkte påvirkning av atferd i organisasjoner og utøves av styrer i barnehagen. Oppgaven baserer seg på teori knyttet til styringsrelasjoner mellom aktører på ulike nivå, slik Børhaug og Gotvassli (2016) gjengir Schneider og Ingram, og ledelse og ulike perspektiver på lederrollen (Børhaug og Gotvassli, 2016). I tillegg er ledelse som funksjon (Strand, 2007), translasjonsledelse (Røvik, 2007), interessentmodellen (Skybakmoen og Behrens, 2010) og ledelse i det store og lille fellesskapet (Børhaug og Gotvassli, 2016 og Granrusten, 2016b) en del av teorirammen.

Resultater og funn: Undersøkelsen indikerer at styrers ledelse i barnehagen kan tenkes å variere med ulik styring av barnehagesektoren.

FORORD

Denne masteroppgaven ble gjennomført ved Dronning Mauds Minne Høgskole for barnehagelærerutdanning i 2017 og 2018.

Mange fortjener en stor takk for bidragene til at dette prosjektet har latt seg gjennomføre.

Først vil jeg takke styrerne som stilte som informanter til intervjuene i prosjektet. Uten dere hadde ikke denne oppgaven blitt til. Intervjuene ga mye og spennende datamateriale å jobbe med, og har gitt meg større innsikt i mangfoldet av styreres ledelse i hverdagen i barnehagen.

Jeg vil også takke veileder førstelektor Per Tore Granrusten for gode råd underveis, for tilbakemeldinger til refleksjon og faglig utvikling og for veiledning underveis i prosjektet.

Uten medstudenter hadde dette studiet ikke blitt det samme, og jeg takker derfor for faglige og mindre faglige diskusjoner, for samhold og nettverk som er bygget disse to årene. Dette slutter ikke her! Retter en spesiell takk til medstudent Anniken Dale som har vært kritisk venn og støttende stillas i prosjektets «ups and downs». Vi kom i mål!

Arbeidsgiver Aukra kommune fortjener en stor takk for støtte og tilrettelegging slik at det har vært lettere å kombinere arbeid og studier. Og til tålmodige medarbeidere i Barnebo barnehage; Jeg gleder meg til å kunne konsentrere meg fullt om styrergjerningen igjen.

Takk til Hanna Valved Korsvik og Katrine Falkhytten Iveren for korrekturlesing.

Til slutt takk til min datter Mayvi, familien og gode venner for pusterommene, turene, måltidene og uvurderlig støtte på hele reisen.

Aukra, oktober 2018

Sissel Oliv Garseth

Innhold

SAMMENDRAG	2
FORORD.....	4
1. INNLEDNING	8
1.1 Aktualitet.....	9
1.2 Valg av tema.....	10
1.3 Valg av problemstilling	11
1.3.1 Problemstilling:	11
1.3.2 Forskningsspørsmål:.....	11
1.4 Oppgavens oppbygging	12
2. TEORI.....	12
2.1 Forholdet mellom styring og ledelse	12
2.2 Styring	14
2.2.1 Styring gjennom ulike iverksettingsstrukturer	14
2.2.2 Tilrettelegging av ulike styringssystemer gjennom bruk av ulike styringsverktøy	18
2.3 Ledelse og ulike perspektiver på lederrollen.....	20
2.3.1 Symbolsk perspektiv på ledelse - ledere som symbol	20
2.3.2 Ledelse som handling – lederstil	22
2.3.3 Ledelse som funksjon.....	23
2.3.4 Ledelse som oversettelse - translasjonsledelse	24
2.3.5. Ledelse blant ulike interessenter i «det store og det lille fellesskapet»	27
3. METODE	28
3.1 Kvalitative metoder	29
3.2. Det kvalitative forskningsintervjuet	31
3.3 Forskerens rolle	32
3.4 Forforståelse	33
3.5 Utvalg av informanter	34
3.6 Intervjuguide	36
3.7 Gjennomføring av intervjuene - datainnsamling	37
3.8 Ethiske vurderinger	38
3.8.1. Informert samtykke	39
3.8.2 Konfidensialitet	39
3.9 Transkribering	39
3.10 Analytisk tilnærming.....	40
3.11 Kvalitet	41
3.11.1 Reliabilitet (pålitelighet).....	42

3.11.2	Validitet (gyldighet)	42
3.11.3	Generalisering og overførbarhet.....	42
3.11.4	Transparens	43
3.11.5	Refleksivitet.....	43
4.	PRESENTASJON AV FUNN - EMPIRI.....	44
4.1	Hva opplever styrer er de viktigste endringene i barnehagesektoren over tid?.....	44
4.1.1	Styrerhistorien	45
4.1.2	De største endringene i barnehagesektoren	46
4.1.3	Styring	52
4.1.4	Innføring av rammefinansiering av barnehagesektoren	55
4.2	Hvilke erfaringer har styrer med ulike styringssystem?	57
4.2.1	Styringssystem.....	57
4.2.2	Barnehagefaglig ressurs på kommunenivå.....	60
4.3	Hvordan påvirker ulike styringsverktøy styrers ledelse av barnehagen?	62
4.3.1	Ny Rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver	62
4.3.2	Utdanningsdirektoratets ressurser på www.udir.no.....	64
4.4	Hvordan påvirker styring av barnehagesektoren styrers ledelse i barnehagen?	67
5.	DRØFTING.....	73
5.1	Hva opplever styrer er de viktigste endringene i barnehagesektoren over tid?.....	74
5.1.1	Styrerhistorien	74
5.1.2	De største endringene i barnehagesektoren	77
5.1.3	Innføring av rammefinansiering av barnehagesektoren	84
5.2	Hvilke erfaringer har styrer med ulike styringssystem?	86
5.2.1	Styringssystem.....	86
5.2.2	Barnehagefaglig ressurs på kommunenivå.....	87
5.3	Hvordan påvirker styringsverktøy styrers ledelse i barnehagen?	88
5.3.1	Ny rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver.....	89
5.3.2	Utdanningsdirektoratets ressurser på www.udir.no.....	92
5.4	Hvordan påvirker styring av barnehagesektoren styrers ledelse i barnehagen?	93
6.	AVSLUTNING	97
	LITTERATURLISTE	98
Vedlegg 1	Forenklet vurdering fra NSD.....	103
Vedlegg 2	Forespørsel om å delta i forskningsprosjektet	105
Vedlegg 3	Bakgrunnsinformasjon om forskningsdeltakerne	107
Vedlegg 4	Intervjuguide	108

1. INNLEDNING

I dette kapittelet vil jeg beskrive prosjektets aktualitet og valg av tema og presentere valg av problemstilling og gi en oversikt over oppgavens oppbygging.

1.1 Aktualitet

«Utviklingen innenfor barnehagesektoren og barnehagens betydning som første trinn i et livslangt læringsløp stiller krav til god ledelse i barnehagen» (Kunnskapsdepartementet, 2009, s. 34).

Det er gjennomført store reformer, både på struktursiden og innholdssiden i barnehagesektoren de siste 20-30 årene og slik har barnehagesektoren hatt en sentral plass på den politiske dagsorden (Børhaug et al., 2011).

På struktursiden kan en nevne at ansvaret for barnehagesektoren ble overført fra Barne- og familiedepartementet til Kunnskapsdepartementet i 2006, lovfestet rett til plass ble innført i 2009 og sektoren ble rammefinansiert fra 2011. Ny pedagognorm var gjeldende fra 1. august 2017 og norm for grunnbemanning er nå også vedtatt. På slutten av 1990-tallet var det mange kommuner som gjennomførte endring av sin administrative styringsstruktur, til såkalt «flat struktur». Reformen var forankret i New Public Management (NPM) (Hansen et al., 2005, Jacobsen, 2009). Rendyrket består den av to hovednivåer, hvor det tidligere etatsnivået under ledelse av etatsjefer er fjernet. Barnehagene ble da organisert på virksomhets-/enhetsnivå og rådmannen på overordnet nivå. Styrene i barnehagen fikk, i samsvar med ideer fra NPM, delegert omfattende myndighet og oppgaver innen sitt område og rapportering på måloppnåelse direkte til rådmannen.

Det kom betydelige endringer på innholdssiden i barnehagen i samme periode. Staten la føringer for innholdet i barnehagen gjennom innføring av Rammeplan for innholdet og oppgavene i barnehagen, gjeldende fra 1996 (Barne- og familiedepartementet, 1995). Revidert Rammeplan for barnehagen (Kunnskapsdepartementet, 2006) så innholdet i barnehagen i sammenheng med skolens læreplaner (Børhaug et al., 2011, s. 13) og i rammeplan fra 1. august 2017 (Kunnskapsdepartementet, 2017) er kravene til innhold og ansvaret tydeliggjort, som lovet i Meld. St. 24. (Kunnskapsdepartementet, 2013).

Samtidig som kravet til innholdet ble tydeligere ble kompetansestrategiene Kompetanse for fremtidens barnehage (Kunnskapsdepartementet, 2014) og Revidert strategi for kompetanse

og rekruttering kom i 2017 (Kunnskapsdepartementet, 2017a) tydeligere. Karriereveier synliggjøres og det beskrives barnehagebasert kompetanseutvikling og videreutdanning på alle nivå for personalet i barnehagen og for barnehagemyndigheten på kommunenivå. En kan tenke seg at endringer på struktursiden har innvirkning på innholdssiden i barnehagene også.

Gotvassli (2006) viser til at denne økte interessen for barnehagen har gjort at definisjonsmakten på hva som er en god barnehage og hva den gode barnehagen inneholde er spredd til mange interessenter rundt barnehagen, og det stilles spørsmål om hva den økte interessen gjør for ledelse av barnehagen.

De statlige styringsdokumentene har tydeligere krav til hva barnehagen skal være for barn og slår fast at for å utvikle gode barnehager trenger en tydelig og kompetent ledelse i barnehagen. Styringssignalene blir fulgt opp på flere nivå, fra departement og direktorat, til kommunen som barnehagemyndighet, via eiernivå til den enkelte styrer i barnehagen. Undersøkelser som er gjort knyttet til kvaliteten på barnehagen viser at god ledelse er viktig, uten at det finnes gode definisjoner på hva dette er (Kunnskapsdepartementet, 2016, Skjæveland, 2016).

1.2 Valg av tema

Det er et skille i ledelsesteorien mellom ledelse som direkte påvirkning i mellommenneskelige relasjoner på den ene siden og styring i det å utvikle system og rammer som indirekte styrer de tilsette sin atferd på den andre siden (Børhaug og Gotvassli, 2016).

Skjæveland hevder at det er forsket lite på barnehageledelse, og hvordan endrede og økte forventninger til barnehagen følges opp i form av styring av barnehagesektoren og ledelse i barnehagen (Skjæveland, 2016).

Børhaug og Gotvassli (2016) har her bidrag knyttet til hvordan styring og ledelse i barnehagesektoren kan ta ulike former. Borgund og Børhaug (2016) har bidrag knyttet til statlig styring av barnehagesektoren. De viser at statens styring av barnehagesektoren historisk sett har primært bestått av å tilføre den ressurser, men at dagens styring er preget av

at staten er mer aktiv. Børhaug (2016) har bidrag knyttet til eierstyring i barnehagesektoren. Funn i undersøkelsen viser at eier gjennom sin styring benytter seg av en rekke styringstiltak for å forme eller strukturere den pedagogiske lederfunksjonen styrer har knyttet til barns læring i barnehagen.

Jeg er nysgjerrig på hvordan styring av barnehagesektoren kan se ut fra styrers ståsted, hvordan ser styrers erfaringer med og opplevelser av styring ut? Og hvilken innvirkning har styring på styrers ledelse i barnehagen? Mitt bidrag i denne oppgaven er derfor knyttet til dette.

1.3 Valg av problemstilling

Det er i skjæringspunktet mellom styring på den ene siden og ledelse på den andre siden, jeg er nysgjerrig på hvordan styrer i barnehagen opplever sin lederrolle og hvordan styring av barnehagesektoren påvirker styrers ledelse av barnehagen.

1.3.1 Problemstilling:

Jeg har på bakgrunn av dette formulert følgende problemstilling:

Hvordan påvirker styring av barnehagesektoren styrers ledelse i barnehagen?

Jeg ønsker å finne ut hvordan styrer opplever styring av barnehagesektoren og hvordan det påvirker ledelse av barnehagens praksis sett fra styrerens perspektiv.

1.3.2 Forskningsspørsmål:

For å belyse prosjektets problemstilling har jeg valgt å formulere fire forskningsspørsmål:

Hva opplever styrer er de viktigste endringene i barnehagesektoren over tid?

Hvilke erfaringer har styrer med ulike styringssystem?

Hvordan påvirker styringsverktøy styrers ledelse av barnehagen?

Hvordan påvirker styring av barnehagesektoren styrers ledelse av barnehagens praksis?

1.4 Oppgavens oppbygging.

Denne masteroppgaven har 6 kapitler:

Kapittel 1 presenterer bakgrunn for, tema for og problemstillingen til masteroppgaven.

Kapittel 2 viser den teoretiske rammen for oppgaven.

Kapittel 3 gjør rede for de metodiske valgene for oppgaven.

Kapittel 4 presenterer funnene i empirien som er relevant for oppgavens problemstilling.

Kapittel 5 inneholder drøfting av funnene i empirien i kapittel 4 opp mot teorien i kapittel 3.

Kapittel 6 er det avsluttende kapittelet hvor trådene trekkes sammen i et forsøk på å svare på oppgavens problemstilling.

2. TEORI

I dette kapittelet vil jeg presentere den teoretiske rammen oppgaven bygger på, om hvordan styring og ledelse kan tenkes å variere. Teorien vil jeg bruke i drøftingen, hvor funnene i empirien drøftes opp mot denne rammen for å belyse oppgavens problemstilling og prøve å svare på denne.

Først avklarer jeg begrepene styring og ledelse, forholdet mellom disse og hvordan styring og ledelse er avhengige størrelser. Så presenteres iverksettingsmekanismer som viser ulike styringsrelasjoner mellom aktører. Videre presenteres aktørers ulike styringsverktøy som kan brukes for å legge til rette for styringssystemer som ligger nært opp til iverksettingsmekanismenes styringsrelasjoner. Deretter presenteres ledelse og ulike perspektiver på lederrollen. Til slutt beskrives translasjonsledelse og ledelse i «det store og lille fellesskapet».

2.1 Forholdet mellom styring og ledelse

I følge Børhaug og Gotvassli (2016) handler både styring og ledelse om å påvirke atferd og derfor overlapper disse begrepene hverandre. De beskriver flere måter å skille dem på. Den ene måten er å skille dem ved å bruke ledelse om det som skjer i den enkelte organisasjon og å bruke begrepet styring om det som skjer mellom organisasjoner.

Den andre måten er å skille dem ved å bruke ledelse om direkte påvirkning i mellommenneskelige relasjoner og prosesser, hvor leder samhandler direkte for å påvirke medarbeidernes atferd. I noen tilfeller defineres ledelse som en direkte mellommenneskelig påvirkning for å nå gitte mål (Busch, Vanebo og Dehlin, 2010) og veiledning av personalet er et eksempel på dette.

Styringsbegrepet brukes da indirekte, hvor styring forbindes med å påvirke atferd gjennom styringsinstrumenter (Christensen, et al. 2009, s. 121-147). I stedet for direkte kontakt kan man for eksempel lage regler som vil påvirke dem som skal etterleve reglene uten at den som har gitt reglene er tilstede. Styring er da indirekte påvirkning gjennom mål, planer, formelle regler, normer og institusjonalisering (Børhaug og Gotvassli, 2016).

Det er dette skillet mellom ledelse som direkte påvirkning av atferd og styring som indirekte påvirkning av atferd jeg legger til grunn videre i denne oppgaven. I mitt prosjekt vil styrer gjennom sin ledelse stå for den direkte påvirkningen av det som skjer i barnehagen. Stat, fylkeskommune, kommune og eier vil stå for styringen, altså indirekte påvirkningen av det som skjer i barnehagen.

Kotter (1990) mener styring og ledelse handler om å håndtere to utfordringer for organisasjoner. Disse to utfordringene er *økt kompleksitet og stadig økende krav til endring*. Dette hevder Kotter krever både styring og ledelse knyttet til tre hovedelementer.

Det første er *å sette mål og å stake ut kursen*. Styringsperspektivet innebærer her å planlegge, strukturere og fordele ressurser. Ledelsesperspektivet innebærer å utvikle en visjon, etablere enighet om visjonen og å etablere strategi for endringene.

Det andre er *å utvikle et nettverk av mennesker og relasjoner slik at arbeidet blir gjort*. Styringsperspektivet innebærer her å realisere planene, å organisere og fordele oppgaver og ansvar. Ledelsesperspektivet innebærer her å samkjøre mennesker og arbeide med nødvendig motivasjon og forankring blant de ansatte.

Det tredje er *å følge opp og evaluere slik at målene blir nådd*. Styringsperspektivet innebærer her å utvikle kontrollsystemer for fremdrift underveis slik at avvik kan oppdages og korrigeres, og ledelsesperspektivet innebærer å virkeliggjøre visjonen og de etablerte målene via motivasjon og inspirasjon (Kotter, 1990).

Kotter (1990) viser gjennom denne fremstillingen at styring og ledelse henger sammen og utfyller hverandre. Jeg har i innledningen vist til at det stilles større krav til barnehagen (Skjæveland, 2016) og at eiere av barnehagene har blitt tettere involvert i utviklingen av barnehagen. Dette er et uttrykk for en dreining fra vekt på administrativ, pedagogisk og personalfunksjon til en sterkere vekt på strategisk ledelse og på utvikling av barnehagen som lærende organisasjon (Børhaug et al., 2011). Dette stiller igjen større krav til styring og ledelse av barnehagen som organisasjon som Kotter (1990) viser til.

2.2 Styring

2.2.1 Styring gjennom ulike iverksettingsstrukturer

Jeg har i denne oppgaven definert styring som indirekte påvirkning av atferd mellom organisasjoner. I barnehagen kan denne indirekte påvirkningen komme fra offentlige myndigheter som stat, fylkeskommune og kommune og eiere av barnehagen. Disse kan for eksempel ønske å påvirke hva barnehagen skal inneholde, hva barnehagen skal prioritere å arbeide med og satse på i det pedagogiske arbeidet. Offentlig styring og eierstyring kan være forskjellig over tid og være forskjellig fra eier til eier og kommune til kommune (Børhaug og Gotvassli (2016)).

Børhaug og Gotvassli (2016) refererer til Schneider og Ingram som skiller mellom fire hovedtyper av **iverksettingsstrukturer**: grasrotautonomi, hierarkisk standardisering, konsensusbygging og rammestyring. Disse er ulike styringsrelasjoner mellom aktører på ulike nivå.

Grasrotautonomi er en iverksettingsstruktur som beskrives som tilføring av statlige ressurser og ellers stor autonomi til lokale valg. Aktører er her lite utsatt for styring fra høyere nivå. Dette fører til stor frihet for aktørene til å utforme verdier, kvaliteten på og organiseringen av tilbudet lokalt. Schneider og Ingram peker på at det er et utbredt syn at de som arbeider på grasroten, mener de har best kompetanse og vet best hvordan ting bør gjøres. De bør få tilført ressurser til lokal utforming av tilbudet. Faktisk grasrotautonomi kan være begrunnet i at overordnet nivå ikke bryr seg eller en holdning om at lokale forhold er så ulike at det blir lagt vekt på tilpassing lokal. Stor lokal autonomi byr også på stort ansvar og liten støtte og

ressurser utenom barnehagene. Dersom denne autonomien endres, endres også i stor grad betingelsene for å være barnehageleder (Børhaug og Gotvassli, 2016).

Grasrota vil i denne sammenheng være den enkelte barnehage. Historisk sett har barnehagene hatt stor autonomi til å definere verdier, innhold og metoder for arbeidet sitt. Stat, kommune og eiere var lenge veldig passive når det kom til barnehagens innhold men utbetalte tilskudd til barnehagene per barn.

Autonomien begrenses noe av den statlige styringen vi har hatt gjennom barnehageloven fra 1975 og rammeplanen fra 1996, men er likevel ganske stor. Den statlige styringen har gjort at barnehagen skal arbeide med fagområder, som i rammeplanene fra 2006 tilsvarer fagområdene i skolen (Børhaug og Lotsberg, 2016). Men statlig styring har det også vært gjennom store reformer som barnehageforliket fra 2003 om full barnehagedekning og innføring av makspris, overføring av ansvaret til Kunnskapsdepartementet og innføring av rammefinansiering av sektoren. Alle disse reformene er endret styring av barnehagesektoren. Utdanningsdirektoratet har fått ansvar for gjennomføringen av regjeringens politikk og forvaltningskapasiteten kan ses igjen på Udir.no hvor det legges ut ulike ressurser som blant annet verktøy, veiledninger og annet som barnehagene kan benytte seg av (Børhaug og Gotvassli, 2016). En kan tenke seg at flere og flere kommuner har overordnet barnehagepolitikk og -planer, og vi vet at kommunenes tilsyn er stadig mer systematisk (Askim, 2013). Eiere har begynt å interessere seg mer for hva barnehagene gjør og barnehagene er tenkt inn som virkemiddel på nye politisk felt, som blant annet barnevern, sosial utjevning og integrering av minoriteter. En tenker seg likevel at denne oppfølgingen fra kommunenivået vil være forskjellig fra kommune til kommune og da spesielt forskjellig mellom store og små kommuner. Store kommuner kan ha fagseksjoner knyttet til ulike sektorer mens små kommuner ikke har heltidsansatte eller ikke har ansatte med barnehagekompetanse (Børhaug og Lotsberg, 2016).

En vet at eiere av barnehager, både kommunale og ikke-kommunale, har utviklet styringssystemer for sine barnehager (Børhaug og Moen, 2014; Børhaug og Lotsberg, 2016).

Intensjonen til regjeringen, gitt i Meld. St. 19 Tid for lek og læring, var bedre innhold i barnehagen (Kunnskapsdepartementet, 2016), hvor det ble signalisert at ny rammeplan ville tydeliggjøre krav til og føringer for arbeidet i barnehagen. I rammeplan fra 2017 er derfor blant annet ansvar, roller tydeliggjort og kravene til innholdet tydeligere ved flere «skal» og færre «kan» formulert i selve dokumentet (Kunnskapsdepartementet, 2017).

Barnehagelæreres kamp for å videreføre metodefrihet i barnehagene i den nye rammeplanen, gjennom det såkalte «barnehageopprøret» i 2016 og gjennom høringsprosessen, førte frem, og er nå nedfelt i rammeplan (Kunnskapsdepartementet, 2017). Dette kan være et uttrykk for grasrotautonomi.

Hierarkisk standardisering er en iverksettingsstruktur som er presis, detaljert og hierarkisk regulert slik at rommet for skjønn og lokal vurdering snevres sterkt inn. Denne iverksettingsstrukturen preges av at det sentrale nivået vet best og har best innsikt i, eller at det sentrale nivået har en definert politikk knyttet til fagfeltet (Børhaug og Lotsberg, 2016). På barnehageområdet er dette styring gjennom sentrale lover, forskrifter og regelverk. Det kan også være kommuner med overordnet politikk og felles styringssystemer for alle barnehagene. Et mer systematisk tilsyn fra kommunen, kan også være hierarkisk standardiserende. Børhaug og Gotvassli (2016) hevder at sterkere styring av barnehagene vil gjøre barnehagene mer lik. Det vil bli utviklet flere felles forståelser av hva den gode barnehagen er, som blir felles for hele sektoren, såkalt institusjonalisering. Institusjonalisering er standarder og oppskrifter som er lik for hele sektoren.

Konsensusbygging er en iverksettingsstruktur som preges av forhandling og samarbeid, som anbefalinger og retningslinjer, som ikke er juridisk bindende. Konsensusbyggende iverksetting kan være styring som forhandling og samarbeid på flere nivå gjennom dialog, hvor nivåene er gjensidig avhengige av hverandre og hvor nivåene samordner hver sine aktiviteter. De offentlige styringsnivåene stat, fylkeskommune og kommune kan utvikles til styring gjennom nettverk, horisontale eller vertikale nettverk eller nettverkssystemer som samordner sine aktiviteter.

Iverksetting som er formulert som anbefalinger og retningslinjer er ikke juridisk bindende. De legger vekt på å synliggjøre fagligpolitiske standarder og måling av sektoren opp mot disse, i evalueringer og sammenstillinger av *best practice*. I *best practice* og *benchmarking*, hvor aktørene på et område måler seg selv opp mot disse standardene, vil de fungere som styrende, for ingen vil komme dårlig ut på slike kartlegginger eller målinger. En annen virkning er at partene bestemmer seg for å utvikle felles forståelse og diskurser sentrert rundt retningslinjer og anbefalinger som blir felles retningslinjer og diskurser.

I barnehagesammenheng vil ikke nettverk med uavhengige parter være dekkende for konsensusbygging, fordi eier eller kommune vil ha instruksjonsrett på barnehagen og slik kan vi ikke se på flernivåstyring som dekkende. Likevel kan avstanden mellom eier og barnehage bli mindre og en mellomløsning mellom grasrotautonomi og hierarkisk standardisering, hvor de ulike nivåene samstyrer gjennom forhandlinger og samordning kan skje (Børhaug og Gotvassli, 2016).

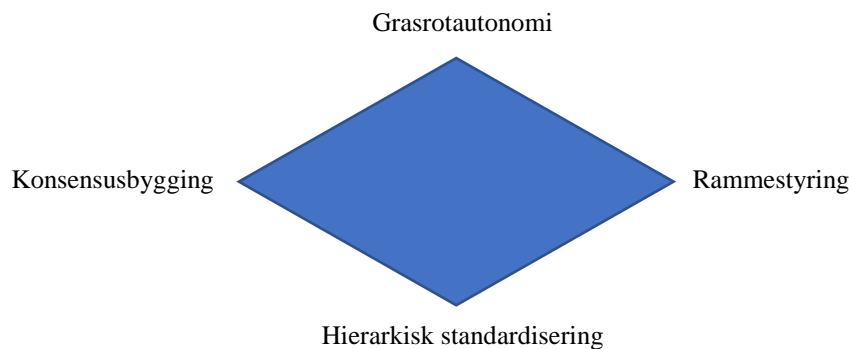
Rammestyring er en iverksettingsstruktur knyttet til målstyring eller fagstyring.

Målstyring er en variant av rammestyring og er en iverksettingsstruktur hvor aktør har fått delegert myndighet innenfor et presist definert område, vide rammer for arbeidet mot målene og rapportering på måloppnåelse. Dette springer ut fra New Public Management (NPM) (Hansen et al., 2005, Jakobsen, 2009). Nivået over gir aktør definert ledelsesansvar, mål og stiller økonomiske ressurser til rådighet. Målstyring som ide skal svekke hierarkisk standardisering, gi større lokalt ansvar og åpne opp for samarbeid mellom nivåene. En svakhet ved ideen er at rapportering er lettest på enkle, kvantitativt målbare kriterier og kan gjøre at virksomheten dreier sitt arbeid i denne retningen. Målstyringen blir slik mer styrende enn tiltenkt.

Fagstyring er en annen variant av rammestyring og er en iverksettingsstruktur som overlater til fagfolkene som profesjon å styre et område. Fagfolkene gis svært stor autonomi innenfor den overordnede rammen av politisk vedtatte rammer og mål og nivået over blander seg ikke inn i utarbeiding av tilbudet. Dette for å hindre at kvaliteten på tilbudet skal bli dårlig når dette ikke utarbeides av fagprofesjonens kompetanse og faglige skjønn.

Den enkelte fagperson er bundet av fagprofesjonens faglige og yrkesetiske standarder som den kontrollerer og håndhever. Slik kan indre faglige hierarki etableres i fagprofesjonen og i forvaltningen innen et fagområde og slik langt på veg føre til intern faglig justis (Børhaug og Gotvassli, 2016).

Børhaug og Gotvassli (2016) har laget en figur som sammenfatter iverksettingsstrukturene grasrotautonomi, hierarkisk standardisering, konsensusbygging og rammestyring.



Figur 1: Iverksettingsstrukturer (Børhaug og Gotvassli, 2016, s.53).

Børhaug og Gotvassli (2016) knytter store formvariasjoner til hvert hjørne i figuren og mange gråsoner, men en kan tenke seg til at ulike eiere, ulike kommuner og statlige myndigheters styring kan plasseres med hovedvekt i ulike hjørner av figuren.

2.2.2 Tilrettelegging av ulike styringssystemer gjennom bruk av ulike styringsverktøy

Dersom en aktør vil lage et **styringssystem** som legger til rette for grasrotautonomi, hierarkisk standardisering, konsensusbygging eller rammestyring, må ulike styringsverktøy tas i bruk. Børhaug og Gotvassli (2016) refererer til Schneider og Ingram, som skiller mellom fem hovedtyper **styringsverktøy**: Autoritative regler, incentiver og sanksjon, kapasitetsbygging, læringsverktøy og oppmuntring.

Autoritative regler er styringssignal som gis som regelverk og entydige ønsker, men uten straff eller belønning til det. Autoriteten som styrende organ har er det eneste som sikrer etterlevelse av regler. Denne er den vanlige styringsregelen i offentlig sektor, hvor Stortinget gir reglene gjennom lov, regjering/departement gir utfyllende regler gjennom forskrifter og rundskriv. Kommunen som myndighet kan slik tenkes også å gi regler for alle barnehager i kommunen og kommunen som eier eller ikke-kommunale eiere kan utarbeide regler som barnehagene deres skal følges. Dette kan utformes som politiske vedtak, rundskriv og annen form for regelstyring.

Settet av regler som blir utformet, regelverket, kan standardisere tre områder i en organisasjon: prosessen og gjøremålene til en virksomhet, hva utfallet skal bli, eller

premissene for og utgangspunkt de praktiske tiltak skal bygge på. Dette er en hierarkisk standardiserende styring som gir lite rom for medvirkning og lokale valg (Børhaug og Gotvassli, 2016).

Det kan knyttes **incentiver til etterlevelse av og sanksjoner til ikke etterlevelse** av styringssignaler. Belønning i form av økonomisk stimulering, knyttes ofte til etterlevelse av styringssignaler. Dette kan komme i form av tilskudd til aktivitet som det ønskes mer av, for eksempel utviklingsprosjekter.

Sanksjoner for ikke etterlevelse av regler er for eksempel pålegg om å stenge barnehager som ikke følger regler eller ikke utbedrer pålegg etter tilsyn.

Gjennom økonomisk styring påvirkes aktørers atferd ved at aktørene vil søke maksimering av ressurstilgangen til sin virksomhet. Spesielt stimulerende er de incentiver som gis til kjernevirksomheten som driften har. Dreining av driftstilskuddet vil ha en sterkt styrende virkning. Dersom incentivene eller sanksjonene er presise nok har de standardiserende virkning. Incentiver som gis på bakgrunn av lokale valg, ivaretar grasrotautonomien eller målrealisering. Det kan gis tilskudd til supplerende tiltak og tilskudd til for eksempel svømmeopplæring i barnehagen. Der det tildeles tilskudd etter forhandlinger, er dette innenfor konsensusbyggende styring (Børhaug og Gotvassli (2016).

Kapasitetsbygging og læringsverktøy er styringsverktøy som unngår både regler og incentiver og sanksjoner. Styringsverktøyet er rettet mot å påvirke aktørene gjennom overbevisning, kunnskap og rådgivende normer, gjerne i samarbeid med eller gjennom forskere og konsulenter. Disse forskerne og konsulentene utarbeider faglig forankrede standarder i form av veiledende tiltak. Tiltakene publiseres som tidsskrift, gjøres tilgjengelige som nettressurser som barnehagen kan bruke i sitt arbeid, utlyses som forsøksarbeid som barnehagene kan være med på gjennom lokale utviklingsprosjekt eller som evalueringer som er tilgjengelige. Det kan knytte seg til selve innholdet i driften av virksomheten eller være knyttet til organiseringen av denne. Ofte publiseres rapporter fra og sammenligninger mellom det arbeidet som gjøres til disse.

Felles for alle disse; tidsskrifter, nettressurser, forsøksarbeid og utviklingsprosjekter og evalueringer er at de definerer kriterier og standarder og vurderinger. Jo mer dialogisk denne formidlingen av faglige standarder er, jo mer dreier man vekk fra hierarki og mot forhandling.

Men jo mer entydig informasjonen, veiledningen og ressursene er, desto mer standardiserende vil de virke på driften i virksomheten (Børhaug og Gotvassli, 2016).

Oppmuntring eller oppfordringer er styringsverktøy som gis i taler, kampanjer, på nettsider og PR, og prøver å oppmuntre til atferd uten regler, uten ressurser og uten å gå inn på kapasitetsbyggende tiltak. Eksempler på slike blir gitt i kompetansestrategien (Kunnskapsdepartementet, 2017a); GLØD-kampanjen og Menn i Barnehagen (MiB), og kan i stor grad passe sammen med grasrotautonomi (Børhaug og Gotvassli, 2016).

Jeg har i det foregående vist at styring kan ha ulike former og at aktører kan forme styringssystemer ved bruk av ulike styringsverktøy. Disse teoriene vil jeg bruke som analyseverktøy senere i drøftingskapittelet.

2.3 Ledelse og ulike perspektiver på lederrollen

Jeg har i denne oppgaven definert ledelse som direkte påvirkning av atferd i organisasjoner. Også her gjelder det samme som for styring; leder skal nå de samme målene som er satt for virksomheten. Styrer skal lede barnehagens virksomhet slik at den når målene satt i lov og rammeplan, i politiske vedtak lokalt i kommunen og barnehagens virksomhetsplaner og årsplaner.

Børhaug og Gotvassli (2016) bruker en inndeling i tre perspektiver på lederrollen som dekker individuelle innfallsvinkler gjennom lederen som symbol, leders handlinger som lederstil og innfallsvinkelen om at ledelse kan ses på som ulike funksjoner som skal ivaretas i organisasjoner. Også her kan perspektivene relateres til de ulike elementene i styring; grasrotstyring, hierarkisk styring, konsensusstyring og rammestyring. Jeg ønsker å ta utgangspunkt i de samme perspektivene på ledelse og gjøre rede for disse, for senere å kunne bruke dem som teoretisk ramme på ledelse i drøftingen senere i oppgaven. I tillegg presenteres translasjonsledelse (Røvik, 2007) og ledelse i det store og lille fellesskapet (Børhaug og Gotvassli, 2016, Granrusten, 2016b).

2.3.1 Symbolsk perspektiv på ledelse - ledere som symbol

Ledere som symbol eller symbolsk ledelse (Andersen, 2009) er det vanskelig å finne en enhetlig oppfatning av. Men det viser til at ledere kan være viktige midtpunkt og tjene som symbol for det virksomheten står for. Leder kan slik oppfattes som formidler og skaper av mening i tilværelsen for de ansatte, og leder kan virke som en samlende og stabiliserende «kraft» i virksomheten. Det er vanskelig å vite om det er lederens personlighet som gjør at leder får denne rollen. Det er klart at personligheten spiller inn og denne kan være dominerende og autoritær, autonom i innstilling eller samlende og nettverksorientert. I barnehagesammenheng er den sistnevnte mest vanlig. I barnehagen vil den symbolske lederen stå frem og forsvare sin barnehage, dens verdier og pedagogiske plattform og sine medarbeidere. Symbolsk lederskap ligger først og fremst nært til konsensusstyring (Børhaug og Gotvassli, 2016).

I det symbolske perspektivet på ledelse finner en *institusjonell ledelse*, *karismatisk ledelse*, *transformativ ledelse* og *ledelse som forvaltning av mening* (Jakobsen og Thorsvik, 2002).

Andersen (2009) viser til Selznicks teori om *institusjonell ledelse*, hvor hovedpoenget er at leders viktigste oppgave er å skape et felles verdigrunnlag for hele organisasjonen. På sikt må medlemmene føle en tilhørighet til og sterk identitet til organisasjonen, for det er bare på den måten at organisasjonen kan sikre seg at den vil overleve. Styrer i barnehagens viktigste oppgave blir å bygge opp en pedagogisk plattform og et verdigrunnlag som er gjennomdiskutert og etter hvert blir nedfelt i personalets holdninger, tanker og atferd. Slik blir barnehagen mer robust i forhold til krav om endring internt og eksternt for å imøtekomme disse (Gotvassli, 2013). Denne type ledelse handler om verdier og normer, tillit og legitimitet som er viktig i barnehagen. Leder må altså tilpasse organisasjonen til de større institusjonelle omgivelsene som den er en del av. Institusjonelt lederskap i barnehagen omfatter fire egenskaper; å definere barnehagens mål, å lede arbeidet med å nå målene, å forsvare barnehagens integritet og å mestre interne konflikter.

Karisma stammer fra gresk som betyr nådegave når det gjelder å utrette mirakler og forutse hendelser i fremtiden (Gotvassli, 2013). Ledere kan omtales som at de har en utstråling, en karisma, og *karismatisk ledelse* gjør at de får en sterk innflytelse på sine omgivelser. I barnehagen fremstår den karismatiske lederen som myndig, men trygg, innsiktsfull og tillitsvekkende styreren. Kraften som finnes i karismatisk ledelse kan misbrukes. Arnulf

(2012) skriver om denne mørke siden av karisma, som lederen som bruker sin innflytelse til å fremme egne interesser og behov gjennom å kontrollere, manipulere og markedsføre seg selv.

Transformasjon betyr omdanning, og *transformasjonsledelse* er prosess hvor leder og medarbeidere løfter hverandre til et høyere moralsk og motivasjonsmessig nivå hvor virkemekanismen er bevisst verdifelleskap for felles sak og felles fremtid. Transformasjonen innebærer at ledere og medarbeidere går fra egennyttig, tradisjonell opptreden til å gi av seg selv for en felles sak og en felles fremtid. Transformasjonsledelse består av fire elementer – de fire i-er (Avolio, Bass og Junge, 1995): intellektuell stimulering, individuell hensyntaken, inspirerende motivasjon og idealisert innflytelse. Å skape en visjon er nødvendig, men ikke nok i transformativ ledelse. Visjonen må kommuniseres, og det må arbeides med forståelse og aksept for den (Gotvassli, 2013). Lederen er rollemodell og leder blir lagt merke til, omtalt, observert og analysert. Ledere som gode rollemodeller preger de ansattes atferd. Dette ligger tett opp mot betegnelsen grasrot- og konsensusstyring (Børhaug og Gotvassli, 2016).

I ledelse som forvaltning av mening er lederens rolle å skape, utvikle og opprettholde en spesiell kultur, og leder ses på i denne sammenheng som kulturell arkitekt (Schein, 1987, Gotvassli, 2013). I dette ligger det at leders virkelighet sjelden er basert på evidens og sikre fakta, som igjen betyr at leder er leder av en kontinuerlig forankringsprosess i virksomheten. Leders rolle i barnehagen er da å skape mening, eller *sensemaking*, gjennom å skape felles forståelse av barnehagens oppdrag, hvordan det skal løses i praksis og hvilke utviklingstiltak som må til. Organisasjonskulturen gir oss kodene vi trenger i barnehagen for å forstå ting, hendelser og symboler. Dette ligger til konsensusstyring og ikke hierarkisk styring (Børhaug og Gotvassli, 2016).

2.3.2 Ledelse som handling – lederstil

I følge Børhaug og Gotvassli (2016) er lederstil lederens handlinger, atferd og atferdsmønstre, eller som Gotvassli definerer lederstil: «*Lederens grunnleggende trekk eller mønster i sin atferd slik de oppfattes av andre*» (Gotvassli, 2013, s. 47). Lederes atferdsmønstre beskrives på ulike måter, men det avgjørende er altså hvordan andre oppfatter og betrakter lederen, ikke hvordan lederen selv oppfatter sin stil. Det vises til fire ulike lederstiler, som kan skilles fra hverandre gjennom; graden av styrende atferd, hvor oppgaveorientert styreren er, graden av menneskeorientering og delegerende lederstil. Disse ligger tett opp mot begrepene

grasrotstyring, hierarkisk styring, konsensusstyring og rammestyring som jeg har beskrevet tidligere. En kan putte de ulike lederstilene inn i de ulike hjørnene i figur 1, s. 18. Hva som er effektiv ledelse er avhengig av situasjonen, altså situasjonsbetinget, fordi lederen må ta hensyn til variablene som hører til samspillet. Ulike styringsformer utgjør også ulike typer lederstiler; hensiktsmessig lederstil betyr ulike tiltak overfor forskjellige medarbeidere (Børhaug og Gotvassli, 2016).

2.3.3 Ledelse som funksjon

Ledelse i en organisasjon er ikke nødvendigvis lagt til en person, men det kan være mange som utøver lederskap uten å være den formelle lederen i organisasjonen. Strand (2007, s. 21) viser til Adizes rammeverk som deler ledelsesoppgaver inn i fire funksjonelle områder som er nødvendige og tilstrekkelig for å utvikle en organisasjon riktig på lang sikt og drive den effektivt på kort sikt. Ledelse kan måles mot ivaretagelse av organisasjonens behov på disse fire områdene og den formelle lederens oppgave er å sørge for at disse funksjonene blir ivaretatt. De fire områdene er produksjon, administrasjon, integrasjon og entreprenørskap. Rammeverket til Adizes (Strand (2007) er nyttig for å analysere lederfunksjoner i barnehagen og Bleken (2005) definerer fire ledelsesområder i barnehagen som kan relateres til Adizes funksjoner. De fire områdene er pedagogisk ledelse, administrativ ledelse, personalledelse og strategisk ledelse. Funksjonene vil i det videre bli presentert og relatert til Børhaug og Gotvasslis (2016) styringsrelasjoner.

Produsentfunksjonen (P): å sette mål og drive frem resultater (Strand, 2007, s. 436). Leder skal skape resultater og produsere serviceytelser gjennom å lede kjernevirksomheten (Børhaug og Gotvassli, 2016). Produsentrollen skal være dirigent ved å gi klare mål, og retning til arbeide og planlegge driften og være pådriver slik at driften er produktiv, gir retning og har virkning (Strand, 2007). I barnehagen er kjernevirksomheten det pedagogiske arbeidet og styrer skal lede arbeidet og levere kvalitativt gode barnehagetjenester med utgangspunkt i samfunnsmandatet gitt i lov og rammeplan. Styrer i barnehagen er ikke direkte involvert i arbeidet med barna, de ansatte har rom for faglig skjønn innenfor rammen som er gitt, og utøver slik på mange måter distribuert ledelse. Produsentrollen ligger derfor nær rammestyring (Børhaug og Gotvassli, 2016).

Administratorfunksjonen (A): å benytte systemer og strukturer og utvikle dem (Strand, 2007, s. 462). Leder må kunne administrere systemet slik at det skaper resultater gjennom detaljplanlegging, koordinering, lage og følge opp prosedyrer og kontrollere driften (Børhaug og Gotvassli, 2016). Administratoren er koordinator som sørger for stabilitet, kontroll og kontinuitet og overvåker gjennom informasjonsstyring og dokumentasjon av resultater (Strand, 2007). Dette er en mer hierarkisk ledelse og undersøkelser viser (Børhaug og Lotsberg, 2012) at styrerne greier i større grad å være instruerende når det er nødvendig, nå enn tidligere. Den administrative lederfunksjonen ligger opp mot hierarkisk ledelse (Børhaug og Gotvassli, 2016).

Integratorrollen (I): å skape felles oppfatning og styrke medlemmenes tilknytning til organisasjonen (Strand, 2007, s. 482). Lederen leder prosessen hvor individuelle mål blir integrert med gruppemål, hvor individuelle entreprenørevner blir til gruppeevner til beste for organisasjonen (Børhaug og Gotvassli, 2016). Integratoren er rådgiveren som sørger for oppslutning gjennom daglig motivasjon, moral og kompetanseutvikling og den gode hjelperen som deltar, sørger for åpenhet og diskusjoner i organisasjonen som håndterer konflikter (Strand, 2007). Dette er en samarbeidsorientert ledelsesatferd som ligger nær konsensusstyring (Børhaug og Gotvassli, 2016).

Entreprenørrollen (E): å forholde seg aktivt til omverdenen, utnytte muligheter og avverge trusler (Strand, 2007, s. 504). I samfunn i endring må leder bruke dømmekraft og endre mål og systemer og slik være en organisatorisk entreprenør. Leder må gjennom kreativt entreprenørskapet finne handlingsmuligheter, ta en viss risiko og møte krav og forventninger fra omverdenen som endres hele tiden. Entreprenøren er innovatør som sørger for nytenking, tilpasning og endring i forhold til samfunnet rundt seg, sørge for ytre støtte, ressurstilegnelse og ny vekst (Strand, 2007). Endringsledelse kan også kalles strategisk ledelse og det er større og større fokus på denne rollen i barnehagen (Børhaug og Gotvassli, 2016).

2.3.4 Ledelse som oversettelse - translasjonsledelse

Jeg vil presenterer et translasjonsteoretisk perspektiv på kunnskaps- eller idèoverføring mellom organisasjoner og translasjonskompetanse beskrevet gjennom fire dyder som translatør bør kunne beherske og kombinere, slik Røvik (2007) fremstiller det.

Overføring av organisasjonsideer handler om at ideer skal ut av noen organisasjoner og sammenhenger og inn i andre. Gjennom denne prosessen skjer det en translasjon, eller en oversettelse. Oversettelse omfatter dekontekstualisering – noe skal ut av en sammenheng, og kontekstualisering – noe blir forsøkt satt inn i en ny sammenheng eller organisasjon. I styring og ledelse i barnehagesammenheng, kan en tenke seg at organisasjonsideene kommer som styringssignaler til barnehagen fra stat, kommune og eier, og at det er styrer som er oversetter eller translatør av disse organisasjonsideene. Satt inn i iverksettingsstrukturen til Børhaug og Gotvassli (2016) kan en da tenke seg at dekontekstualiseringen blir å oversette styringssignalene som kommer i form av hierarkisk styring, konsensusstyring eller rammestyring. Og kontekstualiseringen blir da å oversette disse styringssignalene inn i barnehagesammenheng.

Røvik (2007) skiller mellom to posisjoner med motsatte oppfatninger om **oversettbarhet** – om det er mulig å oversette organisasjonsideer fra en kontekst til en annen uten å endre innholdet. *Den rasjonalistisk-universalistiske posisjonen* sier at meninger og ideer er universelle – og derfor oversettbare og overførbare til ulike språk og kulturer. *Den translasjonsteoretiske-posisjonen* tar utgangspunkt i og vektlegger det unike i en kultur og i et språk. Følgelig er det svært vanskelig, for ikke å si umulig, å oversette ideer fra en kultur eller fra et språk til et annet uten å miste vesentlige deler eller at mening går tapt.

Dersom en setter disse inn i barnehagesammenheng kan en tenke seg at i den rasjonalistisk-universalistiske posisjonen hvor meninger og ideer er universelle, kan organisasjonsideer oversettes og overføres fra stat, kommune og eier på den ene siden og til barnehage på den andre siden.

I den translasjonsteoretiske posisjonen, kan en tenke seg at stat, kommune eller eier på den ene siden og barnehagene på den andre siden, har så unikt meningssystem av verdier, tanker, ideer og språk at organisasjonsideer vanskelig kan oversettes mellom disse og inn i barnehagen uten at en mister vesentlig meninger på veien.

Dette er med og skaper et bakteppe for **oversetterens viktige rolle i overføring av organisasjonsideer**, av hva som blir oversatt og hvordan dette gjøres. Røvik (2007) viser til at organisasjoners kapasitet og kompetanse er en kritisk suksessfaktor til å oversette ideer blir en stadig viktigere strategisk ressurs for å lykkes med kunnskapsoverføring, og han peker på noen grunner til dette. Den ene er at det er kommet til svært mange flere ideer. Den andre er at

hastigheten på spredningsprosessene har økt betydelig. Ideenes form og innhold er blitt forandret, de er profilert som organisasjonsoppskrifter – og slik blir fremstilt som at de kan brukes i alle slags organisasjoner som universelle identiteten av en «organisasjon». Fordi at de skal kunne brukes av alle – er disse ideene veldig abstrakte og generelle ideer og prinsipper. De må derfor oversettes, konkretiseres hvis de skal tas inn i organisasjonen. Metaforen «halvfabrikata» blir her brukt.

Røvik (2007) beskriver translatørkompetansen gjennom **fire dyder oversetter bør kunne kombinere**; kunnskap, mot, tålmodighet og styrke.

Den kunnskapsrike, flerkontekstuelle oversetter. Oversetteren har kjennskap til det som skal overføres og oversettes, har kjennskap til kontekstene det skal oversettes fra og har kjennskap til kontekstene det skal oversettes til. Oversetteren kan kombinere kunnskap om avgivende og om mottakende kontekst – kunne begge språk og slik være *flerkontekstuell* – besitter og kombinerer kunnskap om de organisatoriske kontekstene det oversettes mellom.

Den modige og kreative oversetter. Oversetteren som etterdikter; en oversetter som evner å kombinere hensynet til det som skal oversettes og den konteksten det kommer fra, slik at det passer inn, gir mening og kan brukes i en ny kontekst. Kombinerer det reproduserende (etter-) med det kreative og innoverende (-dikter). Oversetteren gjør mer enn å oversette fra et eksisterende språk til et annet eksisterende språk må oversetter kjenne til oversettelsesreglene; reproduserende og kopierende modus, modifiserende modus og addering eller fratrekking og radikal modus og omvandling.

Den tålmodige oversetter. Oversetteren fokuserer på mulighetene til å oppnå effekter i en organisasjon som følge av at en oversetter og implementerer en ny ide – betingelser for at det som overføres og oversettes, skal nedfelles i praksis og få virkninger der. Oversetteren kan nærme seg på ulike måter; enten innta passiv posisjon, som vektlegger at oversetterens rolle begrenses til å gjøre det ukjente kjent og dermed tilgjengelig for de som på grunn av språkbarrierer ikke kan tilegne seg originalen. Eller innta aktiv holdning, som vektlegger at oversetteren bør bevege og skape ringvirkninger på mottakersiden.

Den sterke oversetter. Oversettelse og implementering av organisasjonsideer skjer i en sammenheng med konflikt og motstand mot endringer. Organisasjonsideer er også

reformideer og representerer slik omstilling og dermed utfordres og aktiveres aktører med interesse for å opprettholde status quo for eksisterende praksiser og ideer. Det kan medføre maktspill, forhandlinger og konflikter hvor oversetteren må vise styrke. Oversetteren må ha styrke til å kunne lese, sette seg inn i og handtere konflikt-, interessedimensjoner og motstand (Røvik, 2007).

Jeg har i det foregående presentert ledelse som translasjon i overføring av organisasjonsideer mellom organisasjoner og vist til translatørkompetanse gjennom fire dyder som viktig for ledere i denne prosessen.

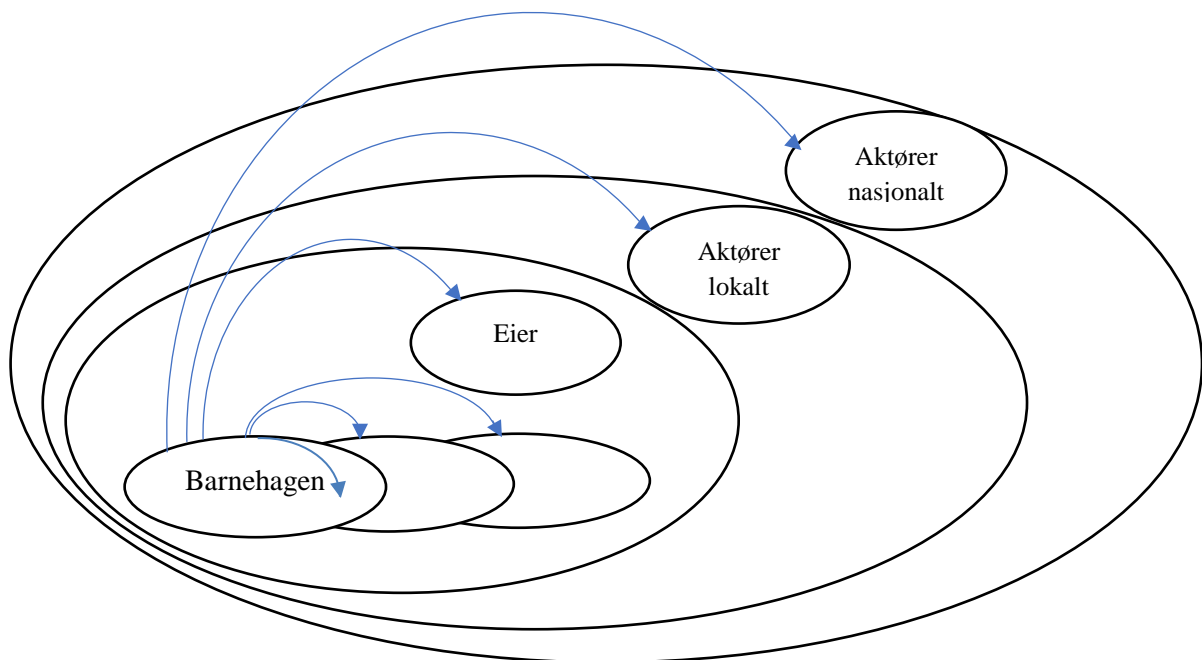
Jeg skal nå presentere ledelse blant ulike interessenter og ledelse i det store og lille fellesskapet.

2.3.5. Ledelse blant ulike interessenter i «det store og det lille fellesskapet»

Gotvassli (2006) viser til at denne økte interessen for barnehagen har gjort at definisjonsmakten på hva som er en god barnehage og hva den gode barnehagen inneholde er spredd til mange interessenter rundt barnehagen. Interessentene vil noe med barnehagen og forsøker å legge premisser for dens innhold (Moen, 2016a). Ofte er flere grupper involvert som kan ha motstridende interesser og de er alle viktige i grunnlaget for organisasjonens eksistens. Barnehagens interessenter er samlet i interessentmodellen (Skybakmoen og Behrens, 2010, s 234).

Børhaug og Gotvassli (2016) og Granrusten (2016b) viser til Klausens teoretiske modell for ledelse i det store og lille fellesskapet som viser at styring og ledelse henger sammen og at ledere i organisasjoner opererer i et samspill med omgivelsene samtidig som de leder egen organisasjon.

Figuren viser det lille fellesskapet, som er den enkelte barnehage, og det store fellesskapet, som er andre organisasjoner og aktører som har ulike interesser og har betydning for den enkelte barnehage. Et av de sentrale poengene til Klausen er at samspillet på de eksterne arenaene med ulike interessenter, krever ulik ledelse (Granrusten, 2016b).



Figur 2. Ledelse i det store og lille fellesskapet (Børhaug og Gotvassli, 2016, s. 64).

I følge Klausen (2001, s. 240) og senere Moen (2016a) har lederrollen i offentlig sektor vært på veg bort fra lojalitet og arbeidsoppgaver knyttet til «det lille fellesskapet» og i større grad lojalitet og arbeidsoppgaver knyttet til «det store fellesskapet», og at dette har gått på bekostning av den fagprofesjonelle lojaliteten i det lille fellesskapet. Det er på bakgrunn av dette mulig å forstå krysspresset og flertydigheten som ledelse innebærer i denne sammenhengen.

3. METODE

Målet med mitt prosjekt er å undersøke hvordan styringssystem rundt barnehagen påvirker styrers ledelse av praksis i barnehagen. Jeg vil i dette kapittelet gjøre rede for den metodiske

tilnærmingen jeg har hatt og de valgene jeg har gjort i forhold til dette i mitt prosjekt. Metodekapittelet skal dokumentere datamaterialet som brukes i et vitenskapelig arbeid ved at det inneholder beskrivelser av utvalg, design, operasjonaliseringer og analyseteknikker (Ringdal, 2013).

Den greske opprinnelsen av ordet metode er *veien til målet* (Kvale og Brinkmann, 2015, s. 140). En deler metoder inn i to hovedtyper eller to forskningsdesign; kvalitative metoder og kvantitative metoder (Ringdal, 2013, s. 24). Mens man i kvantitative metoder vektlegger utbredelse og antall, vil en i kvalitative metoder gå i dybden og vektlegge betydning (Thagaard, 2013). Jeg har valgt et kvalitativt design med individuelle dybdeintervju som metode fordi jeg ønsker å få innsikt i styreres opplevelser og erfaringer med styring av barnehagesektoren og hvordan denne styringen påvirker styrers ledelse i barnehagen. Prosjektet er meldt til og godkjent av Personvernombudet for forskning, NSD – Norsk senter for forskningsdata AS (Vedlegg 1).

Først i dette kapittelet ønsker jeg å redegjøre for hva som kjennetegner kvalitative metoder, det kvalitative forskningsintervjuet og forskerens rolle og forforståelse i intervju. Så redegjøres det for arbeidet med intervjuguiden, utvalg av informanter, selve gjennomføringen av intervjuene og de etiske vurderingene som er gjort og prosessen med transkribering. Videre beskrives den analytiske tilnærming som bygger på teorier om menneskelig erfaring (fenomenologi) og det er denne jeg legger til grunn for tolkning og analyse av dataene fremskaffet i intervjuene. Til slutt redegjøres det for kvaliteten ved forskningsprosjektet samt kritikk av metode.

3.1 Kvalitative metoder

Målet med kvalitative metoder er å undersøke meningsinnholdet i sosiale fenomener, slik det oppleves for de involverte selv (Thagaard, 2013). Resultater som fremhever prosesser og mening kan ikke måles i antall eller hyppighet. Intervju, observasjon, tekstanalyse og visuelle uttrykksformer er eksempler på kvalitative metoder.

For å beskrive kjennetegn ved en kvalitativ metode viser jeg til tre forhold som Grønmo (2004) mener skiller kvalitativ metode fra kvantitativ metode. Det første er *problemstillingen*. Den kvalitative problemstillingen vil være rettet mot analytiske beskrivelser, mens den

kvantitative problemstillingen vil dreie seg om statistiske generaliseringer. I mitt prosjekt har jeg valgt et analytisk perspektiv for å undersøke styreres erfaringer med og opplevelser av om styring av barnehagesektoren påvirker styreres ledelse av barnehagen.

Det andre er *fleksibiliteten* til metoden. De kvalitative metodene er mer fleksible enn de kvantitative metodene ved at man i de kvalitative metodene kan, ut fra de erfaringene en gjør seg i løpet av prosjektet, justere opplegget underveis. Det kan en ikke i de kvantitative metodene. Underveis i det første intervjuet erfarte jeg at intervju spørsmålene til første forskningsspørsmål i intervjuguiden gikk litt over i hverandre. Dette ga seg uttrykk i at informantene svarte på flere spørsmål i intervjuguiden i et og samme svar. I det første intervjuet ble jeg litt forstyrret av dette. Dette kunne jeg justere til de neste intervjuene. Jeg endret ikke intervjuguiden etter første intervju, men undervegs i de andre intervjuene satte jeg hake ved de spørsmålene jeg mente informanten hadde svart på ut over det spørsmålet jeg hadde stilt. Der jeg var usikker kunne jeg sjekke ut med informanten om jeg hadde forstått informanten rett og på den måten kvalitetssikre at svaret var dekkende for mer enn et spørsmål. Jeg fulgte ikke intervjuguiden slavisk, men kunne være fleksibel i forhold til den, bare jeg sikret svar på alle spørsmålene.

Det tredje er *nærheten mellom forsker og informant*. Dette er karakteristisk for kvalitative metoder. Thagaard (2013) mener dette har muligheter for tolkning, da dette gjelder spesielt for intervju og observasjon. I mitt prosjekt opplevde jeg at det var viktig å skape nærhet i innledningen av intervjuene for å skape trygghet slik at informantene skulle dele av sine opplevelser og erfaringer i fortsettelsen. I det første spørsmålet i intervjuet ble informant spurt om å fortelle kort sin historie som styrer. Å få fortelle om noe konkret og kjent og ufarlig gjorde både at de kunne fortelle fritt, samtidig som jeg fikk informasjon jeg trengte til undersøkelsen. Jeg kunne i spørsmål senere i intervjuet vise tilbake til deler av historien. I kvalitative metoder er det vanlig med få informanter, og forsker får en nærhet til materialet videre i prosessen også.

Det er blant annet disse tre forholdene; *problemstillingen, fleksibilitet i metode og nærhet mellom forsker og informant*, jeg la til grunn for valg av kvalitativ metode.

3.2. Det kvalitative forskningsintervjuet

Målet med et kvalitativt forskningsintervju er å få innblikk i og forstå informantens livsverden og dagligliv fra dennes perspektiv (Kvale og Brinkmann, 2015).

Et kvalitativt forskningsintervju er en profesjonell samtale mellom to personer hvor en utveksler synspunkter om et tema som begge er opptatt av. Intervjuet har en viss struktur og hensikt. I forskningen brukes intervju for å fremskaffe kunnskap. Forskeren stiller spørsmål ut fra det valgte temaet og følger opp informantens svar på spørsmålene (Kvale og Brinkmann, 2015). Intervjudata forstås tradisjonelt som «beretninger» om «begivenheter» og «handlinger» i motsetning til deltakende observasjon, som «begivenheter» og «handlinger» (Halkier, 2010, s. 29).

Intervju i forskningssammenheng kan ifølge Thagaard (2013) brukes i tre ulike former:

En form er intervjuer hvor bare temaet er bestemt på forhånd. Det har lite struktur og kan fremstå som en samtale. Dersom både forsker og informant har bred kunnskap om temaet, kan denne typen intervju åpne opp for mulighet til å følge opp temaer hvor man opplever engasjement.

Den andre formen er intervjuer som er stramme og strukturerte. Spørsmålene er utarbeidet i forkant og forskeren følger disse i en fast rekkefølge. Informanten står fritt til å svare ut fra egne opplevelser.

Den tredje formen er intervjuer som er fleksible, eller det såkalt semistrukturerte intervjuet. Temaene og spørsmålene for intervjuet er bestemt på forhånd, men rekkefølgen velger forskeren undervegs i intervjuet. Det er rom for forskeren å få besvart de spørsmålene som er relevant for problemstillingen for forskningsprosjektet, samtidig som forskeren kan følge opp og følge etter informantens initiativ gjennom hele intervjuet (Thagaard, 2013).

Med utgangspunkt i problemstillingen i mitt prosjekt, hadde jeg utarbeidet fire forskningsspørsmål og flere intervju spørsmål til hvert av forskningsspørsmålene. Som tidligere beskrevet gikk jeg noe bort fra å følge intervjuguiden slavisk, men i steden tilpasset meg de svarene som informantene kom med og krysset av for om de svarte på flere enn ett spørsmål. Slik ble intervjuene i prosjektet mer lik det Thagaard (2013) beskriver som det fleksible intervjuet.

Det finnes ingen standardprosedyre eller regler for hvordan et forskningsintervju skal gjennomføres (Kvale og Brinkmann, 2015, s. 134 - 155). De presenterer en idealisert lineær vei for en intervjuundersøkelse gjennom syv faser; tematisering, design, intervju, transkribering, analyse, verifikasjon og rapportering. Siden jeg ikke er en erfaren håndverker innen kvalitativ forskning har jeg latt meg inspirere av intervjuundersøkelsens syv faser slik de er beskrevet i Kvale og Brinkmann (2015).

3.3 Forskerens rolle

Det er viktig å være bevisst sin egen rolle som forsker. Forskerrollen er et av de områdene som tradisjonelt diskuteres i etiske retningslinjer for forskere. Kvale og Brinkmann (2015, s. 108) peker på tre ulike krav knyttet til forskeren i vitenskapelig forskning: krav til forskerens integritet, krav til den vitenskapelige kvaliteten på kunnskapen som legges frem og forskningens uavhengighet. Jeg vil presentere disse og knytte dem til min refleksjon over min rolle i prosjektet.

I vitenskapelig forskning er *forskerens integritet* – hans eller hennes kunnskap, erfaring, ærlighet og rettferdighet, avgjørende for kvaliteten på den vitenskapelige kunnskapen og de beslutningene som tas i etiske dilemmaer i løpet av et forskningsprosjekt. I forbindelse med kvalitative intervju øker betydningen av forskerens integritet fordi forskeren bruker seg selv som verktøy i innhenting av kunnskap. Å være forsker, som er rollen jeg har fått i dette prosjektet, er en helt ny og ukjent opplevelse for meg. Jeg har erfaring fra faglige samtaler med kollegaer i barnehagen og i lederkollegiet i kommunen jeg jobber i. Kvale og Brinkmann (2015) mener at det kvalitative forskningsintervjuet har mange likhetstrekk med slike samtaler. Til forskjell fra det jeg har erfaring med fra tidligere skal intervjuene, og kunnskapen jeg får gjennom disse, hjelpe meg å få svar på problemstillingen for prosjektet. Jeg har ikke skrevet noen bacheloroppgave, men jeg har noe erfaring i akademisk skriving gjennom styrerutdanningen. Det meste i denne prosessen er likevel nytt for meg, og dette prosjektet blir slik en øvelse for meg som forsker.

Forskerens rolle er også knyttet til *den vitenskapelige kvaliteten* på kunnskapen som legges frem. Forskere må kontrollere og validere resultatene så fullstendig som mulig, presentere funnene så nøyaktig og representativt som mulig og tilstrebe gjennomsiktighet i prosedyrene som danner grunnlag for konklusjonene. I mitt prosjekt ønsker jeg å oppfylle kravet om

vitenskapelig kvalitet gjennom å synliggjøre prosessene i prosjektets ulike faser, vise til hvordan jeg kontrollerer og validerer resultatene og til slutt presentere de så nøyaktig som mulig. Se også underkapitlene etiske vurderinger (3.8) og kvalitet (3.11) senere i kapittelet.

Forskeren må være bevisst at *forskningens uavhengighet* kan påvirkes både av informant og oppdragsgiver til forskningen. Påvirkning kan få forskeren til å legge vekt på eller ignorere resultater på grunn av slik påvirkning. Det er viktig at forskeren så fullstendig og nøytralt som mulig undersøker fenomenene en ønsker å finne svar på. I intervjuer er det spesielt lett at forsker lar seg påvirke av informant fordi forskeren kan identifisere seg med denne eller det fagfeltet som informanten representerer. I mitt prosjekt, hvor jeg forsker på eget fagfelt og egen profesjons, kan jeg komme i den situasjonen at mitt syn og min bakgrunn kan påvirke arbeidet. Refleksjon rundt egen bevissthet om uavhengighet er derfor viktig gjennom hele prosjektet (Kvale og Brinkmann, 2015).

Neumann og Neumann (2012) mener det er relevant hvordan forskeren opplever og oppleves av informantene i en intervjusituasjon og at det avhenger av hvordan forskeren plasserer seg, eller situerer seg, i forskningssituasjonen. De skiller mellom tre typer situering: feltsituering, selvbiografisk situering og tekstsituering.

Forskerens feltsitueringen avgjør om hva, hvordan og hvor mye informanten snakker.

Selvbiografisk situering handler om hva forskeren har med seg fra fortiden av erfaringer og fremtidige forventninger inn i forskningen.

Tekstsituering handler om hvordan forskeren situerer seg i rapporteringen av resultatet av forskningen. Forskerens situering vil slik ha innvirkning på informanten (Neumann og Neumann, 2012).

3.4 Forforståelse

Forskningsintervjuer er ikke nøytrale, fordi de er bestemt av forskerens dagsorden. Forskeren bringer med seg sin forforståelse (Brinkmann og Tanggaard, 2012) eller sin forskersubjektivitet (Tjora, 2012), som er den personlige påvirkningen som forskeren har på forskningen. Gadamer (1975) hevdet at «kunnskap innenfor de humanistiske fagene ikke kan reduseres til en metode, fordi vi bare kan erkjenne den sosiale og historiske verden gjennom forforståelse og fortolkning, som i siste instans hviler på forforståelse og fortolkning som ikke kan kodifiseres i metodologiske regler» (Kvale og Brinkmann, 2015, s. 84). Slik kan vi kun

forstå verden på bakgrunn av en forforståelse, og i praksis viser erfaring at de beste intervjuene lages av forskere som har omfattende kunnskaper om emnet det forskes på, fordi de kan stille de beste og mest relevante spørsmålene (Brinkmann og Tanggaard, 2012).

I mitt prosjekt har jeg med meg forforståelse knyttet til temaet fordi jeg er styrer og har opplevelser og erfaringer knyttet til styring av barnehagefeltet. Jeg har også kunnskap, gjennom styrerutdanningen og masterstudiet, om styring, ledelse og påvirkning gjennom litteraturen, som også er en del av min forforståelse. Disse erfaringene og forforståelsen gjør at jeg har interesse for temaet og er derfor bakgrunn for problemstillingen i prosjektet. Jeg ønsker å være bevisst min forforståelse og reflektere over denne gjennom hele prosjektet og vise til denne refleksjonen. Min kunnskap og forforståelse er også bakgrunnen for at jeg har jeg kunnet lage relevant problemstilling og intervjuguide til forskningsspørsmålene som ligger tett på praksis. I gjennomføringen av intervjuene kunne jeg følge opp og følge etter informantenes initiativ som ga nyttig informasjon knyttet til problemstillingen på en helt annen måte enn jeg kunne gjort om jeg ikke hadde kunnskap om emnet.

I mitt prosjekt har jeg valgt å tydeliggjøre de analytiske spørsmålene som ligger til grunn for fortolkningen. Gjennom analysearbeidet har jeg prøvd å bruke teorien på en slik måte at det motvirker teoretisk ensidighet. Blant annet ved å bruke alle iverksettingsstrukturer og styringsverktøy i analysearbeidet, men prøvd å vise at det ikke er ensidig. Og likedan å legge ulike perspektiver på ledelse til grunn i teorien til bruk i analysen.

3.5 Utvalg av informanter

Rekruttering av informanter til kvalitative studier er å velge personer som kan uttale seg på en reflektert måte om det aktuelle temaet (Tjora, 2012). Antallet intervjupersoner bestemmes av formålet med forskningsundersøkelsen (Kvale og Brinkmann, 2015). I prosjektet mitt er det viktig å forstå verden slik den oppleves av noen styrere. I en masteroppgave, hvor en har begrenset med ressurser i form av tid og ressurser til å gjennomføre og analysere mange intervjuer, vil 5-7 intervjuer være tilstrekkelig.

Informantene til intervjuene i undersøkelsen er rekruttert etter «snowball-metoden», som betyr at intervjupersoner er rekruttert i masterstudentens fjerne nettverk (Halkier, 2010). Gjennom kollegaer i egen kommune, i det interkommunale styrernetttverk jeg deltar i og

gjennom samtaler med styrere i andre nabokommuner, som viste interesse for masterstudiet mitt, fikk jeg flere tips om styrere som kunne være aktuelle informanter. Jeg gjorde litt undersøkelser på hjemmesider til kommunene og barnehagene som disse personene var styrere i. Kriteriene for å delta er at styrer er leder i en litt større barnehage, at styrer har jobbet som styrer i ca. 10 år og slik har erfaring som styrer over tid og at styrerne representerer både kommunale og ikke-kommunale barnehager. En kan si at dette er et rimelig tilfeldig utvalg, men innenfor rammen av kriteriene.

Jeg sendte ut e-post til informantene med forespørsel om å delta i undersøkelsen, samt et informasjonsbrev/samtykkeskjema (vedlegg 2) til syv styrere i håp om å rekruttere fem av disse til intervju. Jeg fikk positivt svar på epost ganske raskt fra tre av styrerne og de to siste rekrutterte jeg gjennom oppfølging av epostforespørsel per telefon.

Jeg avtalte tidspunkt for intervju ut fra når informantene hadde mulighet til å stille til intervju. Rekkefølgen på intervjuene ble slik tilfeldig. Jeg sendte ut e-post med bekreftelse på avtalt tidspunkt og et skjema for bakgrunnsinformasjon (vedlegg 3) som styrerne skulle fylle ut og levere i forbindelse med selve intervjuet. Intervjuene ble gjennomført i styrers barnehage. Selv om jeg antok at selve intervjuet ville ta 1 – 1,5 time, ba jeg dem om å sette av egnet rom i 2 timer til gjennomføringen, slik at vi ikke skulle få tidspress eller på annen måte bli forstyrret.

Styrerne jobber i barnehager i fire ulike kommuner på Nordvest-landet. Ingen er rekruttert fra egen kommune. En styrer jobber i en bykommune, de andre i mindre kommuner.

Presentasjonen av informantene under, er hentet fra innsamlet bakgrunnsinformasjon.

Informant	Utdanning	Etterutdanning ledelse	År styrer
Informant 1	Barnehagelærer	Ledelse av prosesser, Pedagogisk utviklingsarbeid (PUB), Styrerutdanningen, Coaching og kompetanseheving	21 år
Informant 2	Barnehagelærer	Pedagogisk veiledning, Pedagogisk utviklingsarbeid (PUB)	27 år
Informant 3	Barnehagelærer	Veiledning	27 år
Informant 4	Barnehagelærer	Veiledning	31 år
Informant 5	barnehagelærer	Nei	22 år

Tabell 1. Presentasjon av informantene, med bakgrunnsinformasjon.

3.6 Intervjuguide

Intervjuguide brukes for å strukturere intervjuer (Tjora, 2012). Intervjuspørsmålene i en intervjuguide kan inneholde bare temaer, være stikkordspregede eller være ferdig formulerte spørsmål. For individuelle dybdeintervjuer er intervjuguiden ofte lenger. Jeg valgte intervjuspørsmål som var lengre og ferdig formulert i mitt prosjekt. De er strukturert etter de fire forskningsspørsmålene knyttet til prosjektets problemstilling.

Dybdeintervjuene har den frie, uformelle samtalen som ideal. Likevel tilfører det intervjuet seriøsitet å ta utgangspunkt i en intervjuguide og informanten forventer gjerne å måtte svare på spørsmål siden det er et intervju (Tjora, 2012). Jeg brukte mye tid på å utarbeide intervjuguiden (vedlegg 4). Dette synes jeg var en tidkrevende og vanskelig prosess, fordi det var viktig for meg å få en oppbygging av intervjuet som var naturlig og hadde en rød tråd. Jeg endte opp med å tegne en figur som visualiserte den skriftlige intervjuguiden. Det ble en trakt, med de generelle spørsmålene først i intervjuet øverst i trakten. Videre utover i intervjuet blir spørsmålene mer spisset og konkrete, da plassert lengre ned i trakten. Intervjuspørsmålene skal prøve å gi svar på de fire forskningsspørsmålene knyttet til problemstillingen til prosjektet.

Intervjuspørsmålene deles inn i ulike former som: introduksjonsspørsmål, oppfølgingsspørsmål, inngående spørsmål, spesifiserende spørsmål, direkte spørsmål, indirekte spørsmål, strukturerende spørsmål, taushet og pauser og fortolkende spørsmål (Kvale og Brinkmann, 2015). I mitt prosjekt prøvde jeg å tilpasse type spørsmål etter hvor jeg var i trakten i utforming av intervjuguiden og i gjennomføringen av intervjuene prøvde jeg å tilpasse spørsmålene etter hvor mye informasjon jeg fikk fra informanten, som beskrevet tidligere.

Selv om jeg brukte mye tid på det, valgte jeg å pugge intervjuguiden og øvde på å si spørsmålene høyt for meg selv i forkant av intervjuene. Dette gjorde jeg for å kunne frigjøre meg noe fra å lese opp spørsmålene, for å vite hvilket spørsmål som var det neste i intervjuguiden, slik at jeg kunne lage gode overganger mellom spørsmålene for å få god flyt i intervjuet. Jeg følte at de fire siste intervjuene fløt bedre enn det første, og lydopptakene bekrefter dette. Jeg virker tryggere og tydeligere enn i det første intervjuet og greier på en bedre måte å følge opp og følge etter informantens initiativ, enn jeg gjorde i det første

intervjuet. Jeg mener likevel at jeg også i det første intervjuet greier å føre en god nok samtale med informanten med utgangspunkt i intervjuguiden.

3.7 Gjennomføring av intervjuene - datainnsamling

Kvale og Brinkmann (2015) mener at iscenesettelsen av intervjuet er viktig. Fasen før selve intervjuet hvor informanten prøver å gjøre seg opp en mening eller oppfatning av forskeren er avgjørende. At det skapes god kontakt mellom disse er avgjørende for om informanten føler seg trygg til å åpne seg opp og fortelle fritt fra sine opplevelser og erfaringer.

Det var viktig for meg å legge til rette for at informantene skulle føle seg trygge i intervjusituasjonen. At intervjuene ble gjennomført på informantens barnehage, og slik på deres hjemmebane, var et bevisst valg jeg gjorde og det var både praktisk og trygt for dem. Jeg hadde også egeninteresse av å se barnehagens lokaler i og med at vi er midt i planlegging av ny barnehage, så min interesse var genuin når vi snakket løst og fast om barnehagene og styrerne var mer enn villig til å fortelle om barnehagens historie eller vise meg barnehagens lokaler etter intervjuet.

Brifingen som introduserer selve intervjuet bruker forskeren til å definere intervjusituasjonen for informanten ved å angi formål, hva lydopptakeren skal brukes til, anslå hvor lang tid intervjuet er tenkt å vare og det vil da også være rom for eventuelle spørsmål fra informanten før oppstart (Kvale og Brinkmann, 2015).

Med utgangspunkt i informasjonsskrivet som ble sendt ut med forespørselen om å delta i prosjektet mitt, gjentok jeg informasjonen om formålet med intervjuene. Jeg minnet om frivilligheten i å delta og muligheten til å trekke seg i etterkant også om informanten ønsker det. Jeg fikk det ferdig utfylte samtykkeskjemaet og skjemaet for bakgrunnsinformasjon om informantene i denne settingen. Jeg informerte om konfidensialitet og om oppbevaring og håndtering av opptaket av intervjuet videre. Jeg fikk noen spørsmål knyttet til selve masterstudiet, studiested og hvordan jeg praktisk kombinerte jobb med studier, men ut over det var det ingen spørsmål til selve prosjektet eller intervjusituasjonen.

I selve gjennomføringen av intervjuet benyttet jeg meg av den på forhånd utarbeidede intervjuguiden (vedlegg 4) med intervju spørsmålene til informanten. Jeg benyttet meg av diktafon for å ta opp intervjuet for senere transkripsjon. Diktafonen fungerte veldig bra,

opptakene var tydelige og med god lyd. Informantene var ikke synlig opptatt av diktafonen i løpet av intervjuene. Et par informanter sa også at de glemte den i løpet av intervjuet.

Kvale og Brinkmann (2015) beskriver debrifingen etter intervjuet som tiden rett etter intervjuet hvor forskeren spør om det er mer informantene ville si eller om hvordan denne opplevde intervjuet. Slik kan informantene komme med flere eller utdypende kommentarer. Forskeren kan avslutte med å fortelle hvilke hovedpunkter intervjupersonen har gitt denne innsikt i.

Etter intervjuet, når diktafonen var slått av, fikk informantene i prosjektet mulighet til å gi meg tilbakemelding på hvordan de hadde opplevd intervjusituasjonen, eller hvilken effekt intervjuet hadde hatt på dem.

En informant synes det var krevende å holde fokuset i 1,5 time, selv om temaene var veldig interessante og aktuelle og at vi hadde en fin uformell tone gjennom hele intervjuet. Flere av informantene var spente på om jeg hadde fått noe ut av det de hadde svart til prosjektet mitt. En annen informant synes det var spennende å bli spurt om å delta og så på det som kompetanseheving og en del av å følge med i tiden, det å delta. Ingen av deltakerne ga uttrykk for at det var vanskelig at intervjuet ble tatt opp og tre av de sa at de hadde glemt at diktafonen var der. Alle informantene var positive til å kunne svare på spørsmål på et senere tidspunkt, dersom jeg under transkriberingen fant noe uklart eller trengte presiseringer. På denne måten fikk vi debrifet etter intervjuet og jeg fikk nyttig informasjon om effekten intervjuet hadde hatt på informantene.

Som takk for at styrerne stilte som informanter til prosjektet mitt, fikk de en liten påskjønnning, Havsalt, høstet og laget i en liten bedrift i hjemkommunen min. Dette var med og avrundet besøket i barnehagene.

3.8 Etiske vurderinger

De etiske vurderingene knyttet til et forskningsprosjekt som dette tar utgangspunkt i de forskningsetiske retningslinjene som er utformet av Den forskningsetiske komité for samfunnsvitenskap og humaniora (NESH, 2016). Et forskningsprosjekt vil være gjennomsyret av etiske spørsmål (Kvale og Brinkmann, 2015), som forskeren må ta stilling til gjennom hele prosessen: før, under og etter oppholdet i forskningsfeltet (Postholm, 2005).

3.8.1. Informert samtykke

Samtykket om å delta fra informanten skal være *fritt, informert og uttrykkelig* (NESH, 2016). Det betyr at samtykket er gitt av informanten frivillig og ikke under press utenfra. Samtykket skal være informert, som betyr at informanten skal ha fått tilstrekkelig informasjon om prosjektet og hva det innebærer å delta, og at informant kan trekke seg fra å delta før, under og etter intervjuene. Forsker må videre sikre at samtykket er uttrykt, gjennom at informanten klart og tydelig gir uttrykk for at denne forstår hva det betyr å delta, og samtykket bør være dokumenterbart (NESH, 2016). For å sikre informantene informert samtykke i mitt prosjekt fikk deltakerne først en e-post med informasjon og samtykkeerklæring (vedlegg 2) som forklarte bakgrunn og formål for prosjektet og hva det innebar å delta. Samtykkeerklæringen måtte informantene skrive under på før intervjuet. Videre ble det her informert om hva som skjer med informasjonen som innhentes og frivilligheten i å delta og muligheten til å trekke seg underveis. Det ble også informert om at prosjektet er meldt til og godkjent av Personvernombudet for forskning, NSD – Norsk senter for forskningsdata AS. (Vedlegg 1). Denne informasjonen ble gjentatt i telefonsamtalene og i brifingen før intervjuene. Slik mener jeg at det informerte samtykket er godt ivaretatt i prosjektet.

3.8.2 Konfidensialitet

Innsamlet informasjon om personlige forhold skal behandles konfidensielt og fortrolig. Forsker må passe på at informant ikke blir skadelidende når informasjon blir formidlet i prosjektet (NESH, 2016). For å sikre konfidensialitet i mitt prosjekt ble ikke navn på informant nevnt, hverken i opptak eller i det skriftlige i transkripsjon og oppgave. Navn på barnehage, barnehageeier og kommune er anonymisert i det skriftlige materialet. På denne måten har jeg som forsker sikret anonymitet til informanter, barnehageeiere og kommuner. Lagring av diktafon og utskrifter av transkribering ble gjort i låsbart skap når det ikke ble brukt i analyse og rapportskrivning.

3.9 Transkribering

Det finnes ingen fasit for hvordan transkribering skal gjøres. Ved å transkribere intervjuene fra muntlig til skriftlig form, blir intervjuene strukturert til en form som gjør intervjuene lettere å analysere (Kvale og Brinkmann, 2015). Jeg bestemte meg for at det første intervjuet

skulle transkriberes i sin helhet for at jeg skulle lære dette skikkelig; hvert ord, hver lyd og hver pause ble møysommelig nedskrevet. Jeg brukte tre dager på å transkribere 1,5 timer intervju. Dette var det lengste intervjuet og det intervjuet med flest stopp, lyder og pauser. Jeg lærte etter denne transkriberingen at jeg måtte gjøre et valg i forhold til hva materialet skal analyseres i forhold til opp mot detaljeringen av og tiden jeg brukte til transkriberingen. Sitatet fra Kvale og Brinkmann ble viktig i min refleksjon over valg av stil for transkripsjon; «Ved valg av språklig stil for transkripsjonen reises spørsmål et om hva som utgjør en gyldig overføring av fra muntlig til skriftlig form» (Kvale og Brinkmann, 2015, s. 278). De fire neste intervjuene ble derfor transkribert med en «lettere» metode, hvor ikke alle lyder ble nedskrevet. Deler av intervjuene, som jeg fant ikke relevant for problemstillingen, er derfor ikke transkribert. Jeg valgte å gjøre det på denne måten på grunn av tiden jeg har til rådighet til prosjektet, men også vel vitende om at dersom det var noe jeg trenger å undersøke nærmere i analysen, så har jeg opptakene på diktafonen. For å kunne finne frem raskt på lydopptakene, er tidspunktet for hvert spørsmål jeg stiller derfor nedskrevet i transkripsjonen.

Gjennom transkripsjonsprosessen ble jeg bedre kjent med det empiriske materialet og underveis gjorde jeg meg refleksjoner om hvordan materialet kunne analyseres i det videre arbeidet. Dette kommer jeg nærmere inn på i neste avsnitt.

3.10 Analytisk tilnærming

Å *analysere* betyr å dele noe opp i biter eller elementer, og den kvalitative analysen har som mål å gjøre det mulig for en leser av forskningen å få økt kunnskap om feltet det forskes på uten alt leseren selv må gjennomgå alt materialet i prosjektet (Kvale og Brinkman, 2015). Denne fasen krever at forskeren arbeider systematisk, krever intenst tankearbeid og krever sensitivitet for hva som fines i det innsamlede materialet ut over problemstillingen (Tjora, 2012).

Analysearbeidet i mitt prosjekt startet allerede i selve gjennomføringen av intervjuene, hvor jeg hørte at informantene svarte på forskningsspørsmålene gjennom å svare på intervju spørsmålene. Videre ble transkripsjonsprosessen en del av analysearbeidet ved at jeg gjentatte ganger lyttet gjennom lydopptakene. Begge disse prosessene førte til tankevirksomhet rundt hva som virket interessant å ta med i analysesammenheng.

Som utgangspunkt for analysen av datamaterialet har jeg satt meg inn i den stegvis-deduktive induktive metoden, SDI (Tjora, 2012). «I den *stegvis-deduktive induktive modellen* (...) arbeider vi i etapper fra *rådata* til *konsepter* eller *teorier*. Den «oppadgående» prosessen er å oppfatte som *induktiv*, at man jobber fra data mot teori. De «nedadgående» tilbakekoblingene er å oppfatte som *deduktive*, at man sjekker fra det mer teoretiske til det mer empiriske.» (Tjora, 2012).

Modellen brukes som utgangspunkt for systematikk og fremdrift med analysen. Metodens beskrivelse av koding, kategorisering og utvikling av konsepter for sortering av rådataene har jeg brukt som utgangspunkt for strukturering av min analyse og presenteres kort her.

Koding av transkripsjonene gjøres ved at ord og uttrykk som beskriver avsnitt eller enda mindre utsnitt av datamaterialet får en kode. *Kategorisering* er å samle de kodene som er relevante for problemstillingen i grupper. Med blick på kategoriseringene som er utarbeidet og relevante teorier og perspektiver finner en ut hva dette handler om. Slik *utvikles konsepter* eller merkelapper på materialet. En forsøker da å finne teoretiske bidrag som allerede omtaler dette eller er relevant på annet vis.

Jeg strevde en del med metodikken til presentasjon og analyse av det empiriske materialet, noe som gjorde at dette ble en tidkrevende del av prosjektet. En av grunnen til dette var at jeg, med utgangspunkt i intervjuguiden, fikk veldig mye empiri å kode, kategorisere og utvikle konsepter ut ifra og ble overveldet av dette. Jeg valgte derfor å legge fra meg arbeidet en god stund før jeg startet arbeidet med koding og kategorisering helt på nytt. En annen grunn til dette var at jeg i for stor grad valgte å følge opp og følge etter innspill fra informantene, som ikke nødvendigvis var knyttet til intervjuguide, noe jeg i etterkant ser var unødvendig med tanke på oppgavens problemstilling.

3.11 Kvalitet

I vurdering av kvalitet i kvalitativ forskning benyttes kvalitetskriteriene reliabilitet, validitet og generalisering (Kvale og Brinkmann, 2015). I tillegg tar Tjora (2012) med transparens og refleksivitet som kvalitetsindikatorer. Dette er alle forhold som kan sikre kvaliteten på forskningen og er utgangspunkt for redegjørelsene mine av kvaliteten i mitt prosjekt.

3.11.1 Reliabilitet (pålitelighet)

I intervjuundersøkelser stilles det ofte spørsmål til intervjuerens reliabilitet, altså hvor pålitelig intervjueren er (Kvale og Brinkmann, 2015). Tjora (2012) viser til idealet om den nøytrale eller objektive observatør innenfor den positivistiske tradisjonen og til den fortolkende tradisjonen, som kvalitativ forskning er basert på, at fullstendig nøytralitet ikke kan eksistere. Forskerens engasjement inn i ett forskningsprosjekt kan ses på som en ressurs eller som støy og det er derfor viktig at forskeren skriver inn sin egen posisjon i prosjektet (Tjora, 2012). Som jeg skriver i innledningen til prosjektet har jeg et personlig og profesjonelt engasjement i prosjektet fordi min problemstilling tar utgangspunkt i min profesjon og min kunnskap om arbeidsfelt. Det har vært viktig for meg gjennom hele prosjektet å reflektere over hvordan jeg kan påvirke prosjektet gjennom utvalg, datagenering, analyse og resultater og tydeliggjøre mine forforståelser slik at min og prosjektets reliabilitet ikke svekkes.

3.11.2 Validitet (gyldighet)

Validitet knytter seg til om de svarene vi finner i forskningen faktisk er svar på de spørsmålene vi stiller i problemstillingen til prosjektet. Dette er avhengig av hvor godt arbeid en som intervjuer har gjort, siden en som forsker er det viktigste verktøyet i et intervjuprosjekt (Kvale og Brinkmann, 2015). Dette kan sikres ved å forholde oss til og bruke teorier og perspektiver i analysearbeidet og tidligere forskning som er gjort innenfor temaet og bruke samme metoder. Dette er utgangspunkt for å sammenstille vårt prosjekt med andres. Åpenhet gjennom hele prosjektet vil være med og styrke gyldigheten (Tjora, 2012).

I mitt prosjekt har jeg tatt utgangspunkt i tidligere prosjekter som grunnlag for utarbeiding av min problemstilling, utvalget og intervjuguide. Dessverre er det ikke mye forskning som er gjennomført med styrers som utgangspunkt knyttet til ledelse. Dataene som er innsamlet er analysert og tolket med utgangspunkt i relevant teori på fagfeltet og begrunning for utvalg av sitater i presentasjonen det samme. Slik mener jeg at validiteten er godt ivaretatt i prosjektet.

3.11.3 Generalisering og overførbarhet

Generaliserbarhet viser til undersøkelsens gyldighet utover de tilfeller som har vært undersøkt. Generalisering er et eksplisitt eller implisitt mål innenfor mesteparten av

samfunnsforskningen (Tjora, 2012). Han viser videre til tre former av generalisering innen kvalitativ forskning. I *naturalistisk generalisering* er det leseren selv som vurderer om rapporteringen av forskning vil ha gyldighet for leseren. I *moderat generalisering* er det opp til forskeren selv å beskrive i hvilke situasjoner resultatene av forskningen kan være gyldig. I *konseptuell generalisering* utvikles konsepter, typologier eller teorier som har relevans for andre tilfeller enn det som er studert (Tjora 2012).

I mitt prosjekt, hvor jeg benytter meg av kvalitativt intervju knyttet til informantenes opplevelser og erfaringer i forhold til et bestemt tema, har jeg, som beskrevet i innledningen, ikke hatt som eksplisitt mål å kunne generalisere. I tilfelle tenker jeg at det blir opp til leseren av denne oppgaven å gjøre seg opp en mening om den har gyldighet for leseren selv og det vil i tilfelle falle sammen med naturalistisk generalisering.

3.11.4 Transparens

Transparens er knyttet til forskningens gjennomsiktighet, og peker på hvor godt valgene som er gjort gjennom hele forskningsprosessen formidles til leseren i rapporteringen av prosjektet. På denne måten kan leseren ta stilling til forskningens kvalitet (Tjora, 2012). For å sikre transparens i mitt prosjekt har jeg prøvd å vise valgene knyttet til prosjektet, endringer og justeringer som er gjort underveis og i rapporteringen av prosjektet.

3.11.5 Refleksivitet

Gjennom tolkning av data reflekterer forskeren over hvordan tolkningen fremkommer. Videre må forskeren reflektere over egne tolkninger, eller gjøre tolkning av egen tolkning. Forskeren gjør altså forskningen refleksiv ved å undersøke egen tolkning og hva som påvirker denne. Dette kan være egne kognitive, teoretiske, språklige, politiske og kulturelle muligheter og omgivelser (Tjora, 2012). Gjennom å reflektere over de valg jeg har gjort gjennom hele forskningsprosessen ønsker jeg å synliggjøre refleksiviteten og dermed prosjektets troverdighet.

4. PRESENTASJON AV FUNN - EMPIRI

Empiri er erfaring eller kunnskap som bygger på erfaring (Kleven, 2011). Empirien som presenteres i dette kapitlet er innhentet i de fem intervjuene som er gjennomført i undersøkelsen, med ønske om å belyse problemstillingen i prosjektet:

Hvordan påvirker styring av barnehagesektoren styrers ledelse i barnehagen?

Jeg ønsker å finne ut hvordan styrer opplever styring av barnehagesektoren og hvordan det påvirker ledelse av barnehagen sett fra styrers perspektiv.

Til problemstillingen er det laget fire forskningsspørsmål og funnene i empirien struktureres etter disse. Det er foretatt kategorisering av funnene og disse presenteres i egne avsnitt under hvert av forskningsspørsmålene.

De delene av intervjuene jeg finner relevante for problemstillingen vil enten bli gjengitt som min tekst eller som direkte sitater fra informantene, for å få frem informantenes stemme.

4.1 Hva opplever styrer er de viktigste endringene i barnehagesektoren over tid?

Dette forskningsspørsmålet, og intervju spørsmålene knyttet til det, anser jeg som viktig for å svare på problemstillingen om styring av barnehagesektoren påvirker styrers ledelse i barnehagen. Gjennom intervju spørsmålene rundt fortiden og nåtiden, satte det en ramme for refleksjon over fortid og nåtid og slik informantenes opplevelser og erfaringer med styring over tid.

Her presenteres derfor funn knyttet til informantenes styrerhistorie og hva de opplever er de viktigste endringene i barnehagesektoren den tiden de har vært styrer. Så presenteres deres opplevelse av sentrale myndigheters styring av barnehagen nå. Til slutt presenteres informantenes opplevelser at endring av styringen før og etter innføring av rammefinansiering av sektoren.

4.1.1 Styrehistorien

Informantene har alle lang fartstid fra ledelse i barnehage, og alle mer enn 21 år, som var et av kriteriene for utvalget av informanter. Historiene deres forteller mye om deres opplevelser av og erfaringer med utviklingen av barnehagesektoren.

På 80- og 90-tallet, da informantene startet sin styrerkarriere, var barnehagene i kommunene organisert under helse- og sosialsektoren. Dette er felles for alle de fire kommunene informantene er rekruttert fra. Informantene beskriver at barnehage da var et nytt og lite tjenesteområde som kom inn i en stor, veletablert sektor. Senere ble barnehagefeltet flyttet til skolesektoren, og her opplevde informantene at de ble «lillebror» i en sterk undervisningsprofesjon hvor skolesjef var sektorsjef. Sektorsjefen forvaltet midlene innenfor sin sektor. Den politiske organiseringen var organisert på samme måte i denne tiden, helse- og sosialstyre og undervisningsstyre, som forvaltet saker innenfor sine fagfelt.

En informant opplevde at hun som nyansatt styrer i en kommune, hvor det tidligere bare hadde vært tilbud om lekegrupper, var med og bygde opp et ordinært barnehagetilbud. Hun møtte motstand blant lokalbefolkningen, som mente at mødrene skulle være hjemme med barna når de var små. De mente lekegrupper var tilstrekkelig. Helse- og sosialstyret vedtok å bygge en en-avdelings barnehage, selv om styrer argumenterte for helse- og sosialstyret om at behovet i kommunen var større. Denne informanten opplevde at hun i enkeltsaker ble styrt, mellom annet på økonomi og opptak til barnehagen og at hun «fikk et stort ansvar for å utvikle barnehagetjenesten i kommunen» (Informant 4).

Denne informanten, som opplevde motstand mot dette nye som barnehage representerte ønsket å finne kollegastøtte i arbeidet. Hun kontaktet derfor styrerne i to nabokommuner:

For jeg måtte bare skaffe meg et nettverk. Så vi hadde felles møter. (...) Og jeg hadde ingen styrer-erfaring og famla nok ganske mye (...) for å finne et sted å stå, for det var ingen å lene seg imot der heller. Det var upløyd mark (Informant 4).

I det interkommunale styrernetverket som den gang ble etablert kunne hun finne faglig støtte, ta opp ulike problemstillinger til drøfting og hun fant at de andre styrerne satt med samme opplevelser og utfordringer som henne.

En informant opplevde at hun «ble spurt om å være styrer, av noen foreldre som hadde slått seg sammen for å bygge en barnehage» (Informant 2). Dette ble en av de første privat foreldre-eid barnehagene i denne kommunen.

En annen informant oppsummerer styrerhistorien sin med at «skal du være med i utviklinga, så må du selv stå for det» (Informant 1). Hun som styrer måtte selv kjempe seg fram til det hun ønsket å oppnå: «for det er ikke noen som står der og pusher på deg. Du må på en måte finne frem selv» (Informant 1). Hun opplever at om en ikke som styrer står for utviklinga så er det lett at noen andre gjør det. «Og kanskje ikke de som kan og vil barnehagen og barns beste» (Informant 1).

I kommunen som styringsnivå opplevde en informant i en kommunale barnehagene om helse- og sosialsjefen at «han så vi ikke noe av da, så vi styrte oss jo selv» og videre sier hun at «vi hadde jo ikke krav, vi måtte dikte opp hverdagen selv på en måte» (Informant 5).

En informant beskriver det statlige styringsnivået og Barnehageloven fra 1975 som «knappt en barnehagelov den gangen» (Informant 4), om hvor lite styrende hun opplevde at barnehageloven var. Og hun mener at dette virket inn på innholdet i barnehagen og praksis og hun sier at hun godt kan forstå at barnehageansatte tidligere ble kalt tanter, for det var jo det de var, «.. de var jo bare å være der og irectesatte barna litt» (Informant 4).

Jeg tolker opplevelsene til styrerne, selv om historiene er noe forskjellige, som like tidlig i deres karriere. Felles er at de som styrer har vært overlatt til seg selv i forhold til innholdet i barnehagen, hvor de formet innholdet i tjenesten selv og ikke fikk noen særlig oppmerksomhet utenfra. Jeg tolker funnene fra informantene som at de ønsket at det var flere i egen organisasjon som de kunne drøfte og diskutere innhold i barnehagen med, slik at de ikke var alene om å utforme innholdet i tjenesten og at flere rundt dem viste interesse for fagfeltet.

4.1.2 De største endringene i barnehagesektoren

Funnene på hva informantene opplever som de største endringene i barnehagesektoren over tid har jeg delt inn i tre kategorier. Endringene er knyttet til organiseringen og innholdet av

barnehagetjenesten, endringer i oppmerksomheten barnehagen får fra omgivelsene og endringer i styrerrollen.

Endringer i organisering av og innholdet i barnehagetjenesten.

Informantene beskriver at organisering av barnehagetjenesten i den enkelte barnehage og organisasjonene de er lagt til, har gjennomgått store endringer.

Alle informantene opplevde at barnehagene de var styrer for vokste og ble større etter hvert som etterspørselen etter barnehageplasser økte. En informant opplever at «det er stor forskjell på 2 avdelinger og 4 avdelinger ... og nå ulike aldersgrupper ... og kommunikasjonen på huset var lettere før» (Informant 3). Etterhvert kom lovfestet rett til plass og makspris. En informant beskriver dette som «tiden da fokuset var på kvantitet på tilbudet, som ble målt i plass og pris» (Informant 1). Informantene opplevde alle at de ble ledere av større barnehager ved påbygging, nybygg eller ved at flere barnehager ble sammenslått til enheter.

Fra å være en ny tjeneste lagt til helse- og sosialsektoren, deretter å være underlagt skolesjef i oppvekstsektor i kommunen, har alle informantene fra de kommunale barnehagene opplevd omlegging til to-nivå i kommunene. Barnehagene ble da selvstendige enheter og styrer ble enhetsleder, med selvstendig ansvar for fag, personal og økonomi med direkte rapportering til rådmannen. Informantene beskriver at de nå er med i rådmannens ledergruppe og har en rolle i utviklingen av kommunen som organisasjon med utgangspunkt i sitt fagfelt.

Informantene fra de private barnehagene har opplevd den samme utviklingen til større barnehager. Informanten som er knyttet til et samvirke, har opplevd at samvirket har fått flere barnehager.

Jeg tolker funnene fra de kommunale barnehagene til å være ganske like. Informantene fra de private barnehagene skiller seg noe fra de kommunale på organisering ut fra eierform, men deres opplevelser av endring er de samme.

Etterhvert fikk alle kommunene enten en egen barnehageadministrasjon/fagkontor eller en ressurs på kommunenivå med oppgaver knyttet til oppfølging og utviklingen av barnehagene. I de to minste kommunene var ressursen opprinnelig lagt til en person med barnehagefaglig bakgrunn. Nå er den lagt til en person med flere fagfelt i stillingen sin og personen har annen bakgrunn enn barnehagefaglig kompetanse. Informantene fra disse kommunene opplever at

denne ressursen ikke kommer barnehagene til gode på den måten det gjorde før og at det i tillegg har vært ustabil med høy turnover og vakanser.

I de to andre kommunene, den ene med eget fagkontor og fagsjef og den andre kommunen med en fagsjef med barnehagefaglig bakgrunn opplever informantene at de får støtte og ser nytteverdien av ressursen. Begge informantene fra de private barnehagene kommer fra en av kommunene hvor de har fagsjef med barnehagefaglig bakgrunn, og de opplever denne ressursen som nyttig for utviklingen av barnehagetjenesten.

Alle informantene beskriver at i samarbeidet på møteplassene med denne ressursen skal det jobbet med felles kompetanseutvikling, fagutvikling med utgangspunkt i ny rammeplan og samordning av tjenestene i forhold til styringssignal fra departement og direktorat.

I mitt materiale er det opplevelsen av forskjeller i forholdet til denne ressursen som skiller informantene mest i opplevelsen av styring fra kommunenivået. Jeg tolker funnene slik at der ressursen har barnehagefaglig kompetanse, rollene er avklart og oppgaver dedikert til feltet fungerer denne ressursen som reell støtte for styrerne i arbeidet. Dette kan ha innvirkning på styringen av barnehagene i disse kommunene og på styrers ledelse i barnehagen.

En annen endring i organisering er overføringen av barnehagesektoren til Kunnskapsdepartementet. En informant «opplever at Kunnskapsdepartementet, som nå er vår, vårt departement, har virkelig tatt fatt i utvikling av barnehagefeltet. Og gir mye støtte til pedagogikk, og hjelp til barnehager som kanskje sliter litt, får støtte til å prøve å løfte seg litt...» (Informant 4). Flere av informantene mener Utdanningsdirektoratets ressurser og verktøy er med og «støtter opp om Kunnskapsdepartementets satsingsområder på en god måte» (Informant 3).

Informantene beskriver at de opplever endringer i innholdet i barnehagen knyttet til det pedagogiske arbeidet. Tidlig i karrieren opplevde styrerne at de pedagogiske oppleggene ble utviklet innenfra, de ble initiert, laget og startet i barnehagen. En informant beskriver det som at «før fikk vi utvikle oss innenfra» (Informant 1). En annen informant sier at satsingene nå oftere er gitt fra statlig hold, gjennom for eksempel den nasjonale kompetansestrategien. En annen opplever at hun tidligere var med i utforming av de pedagogiske oppleggene og sier «... kanskje du kunne være mer pedagog. Det blir mere de pedagogiske lederne som må ta en større del av det pedagogiske, tenker jeg» (Informant 3).

Informantene opplever innføringen av rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver som positivt og mener det er viktig for kvaliteten på innholdet at alle har en rammeplan som utgangspunkt for arbeidet i barnehagen. Samtidig trekker en informant frem som positivt at «rammeplanen fremdeles har et godt handlingsrom for oss til å kunne definere hva som er god kvalitet innenfor» (Informant 1). En informant mener hun «får mer innsyn i prosessen med utarbeiding av ny rammeplan denne gangen her i forhold til hva jeg har gjort før» (Informant 2). Hun sier at de arbeidet mye med rammeplanen før også, men at de nå skjønner at de har mer tid på seg til å implementere den nye som kom i 2017. «Vi holder på med kvalitetsarbeid hele tiden, derfor er det ikke noen skremsel å komme med en ny rammeplan» (Informant 2).

Funnene viser at det arbeides kontinuerlig med utviklingen av kvaliteten på det pedagogiske arbeidet blant barnehagens personale og at rammeplanen er et godt utgangspunkt for dette arbeidet ved at den oppleves tydeligere, samtidig som det er rom for lokale valg. Utviklingen har gått fra at satsingene var lokalt bestemt og utviklet i den enkelte barnehage til at eier eller kommunenivå er mer involvert i dette. Barnehagefaglig ressurs på kommunenivå er viktig for prioritering og arbeid med felles satsinger, men denne ressursen er også en kritisk faktor når det ikke fungerer. Enkelte informanter i materialet føler seg fortsatt overlatt til seg selv i forhold til denne ressursen.

Endringer i oppmerksomheten barnehagen får fra omgivelsene.

Informantene erfarer at fra å kunne utvikle barnehagens innhold og organisering av tjenesten når de startet som styrere, har det vært en økende interesse fra omverdenen om hva barnehage skal være for barn og hva barnehagen skal drive med. «Nå de siste årene, så har det vel vært mer den styringa utenfra, det at det er mer ... eh ... mer folk som har lyst å ha en fot innom barnehagen for å være med å bestemme hva en barnehage skal være» (Informant 1).

Flere av informantene opplever at de merker at barnehage har fått politisk oppmerksomhet. Den politiske oppmerksomheten var veldig tydelig på begynnelsen av 2000-tallet med det såkalte barnehageforliket som informantene merket på fokuset på nok plasser og at prisen på tilbudet ikke skulle være for høy. De senere årene merker informantene oppmerksomheten både politisk og fra annet hold, ved at barnehage er blitt et virkemiddel for å løse oppgaver på fagfelt tradisjonelt lagt til andre sektorer. En informant forteller om erfaring med at helsestasjonen etterspør barnehagelærers kompetanse om barn i oppgaver lagt til helsestasjonen. I det siste er innføring av gratis kjernetid og redusert foreldrebetaling, slik at

alle har mulighet til å bruke barnehageplass, og slik være et virkemiddel for sosial utjevning merkbart.

En annen informant bruker tilskuddsordningen for svømmeopplæringen i barnehagen som eksempel på at barnehagen blir brukt som arena for å nå politisk mål om bedre svømmeferdigheter blant barn. Denne informanten stiller seg undrende til dette, «men vi greier ikke å få på plass en norm for bemanning i barnehagen! Så da tenker jeg; hvor er fokuset hen!» (Informant 1).

Erfaringen en informant har er «at det meste av det vi gjorde før også skal formaliseres» (Informant 1), når hun beskriver at planer som tidligere ble utarbeidet til internt bruk i arbeidet, blir nå i større grad etterspurt og formalisert i politiske vedtak og at flere kan være involvert i utarbeidingen. Det kan være et tverrfaglig arbeid på kommunenivå eller mellom styrere i ulike barnehager og kommunenivået ved barnehagefaglig ressurs.

Funnene viser at informantene opplever at det er tydeligere styring av barnehagefeltet enn før. Samtidig erfarer de over tid at det er flere styringssignaler, fra flere ulike hold og at styringssignalene når styrerne lettere og gjennom flere kanaler enn før. En informant opplever at hun må inn på lovdata «for å se siste versjon av barnehageloven, for det er stadig nye endringer som ikke er i boka» (Informant 3). Informantene kommer med eksempler som viser at i tillegg til krav fra Kunnskapsdepartementet, kommer det også krav fra andre departement eller direktorat til oppgaver som skal løses i barnehagen. De nevner at de mottar eposter fra Utdanningsdirektoratet, «for eksempel med tittelen «Nytt til barnehagestart» i emnefeltet» (Informant 2), som er eksempel på at styrer får direkte styringssignal fra departements- eller direktoratnivå.

Flere av informantene trekker frem at et økt fokus på feltet har gjort at det er tilført mer kunnskap om området på grunn av betydelig forskning på feltet. Dette opplever informantene positivt fordi de kan bruke denne kunnskapen i sin argumentasjon i det økte presset de opplever fra interessenter utenfra for utvikling av kvaliteten på barnehage tilbudet til barns beste.

Jeg tolker disse funnene til at informantene synes økt fokus på barnehagefeltet er positivt når det er rettet mot å utvikle barnehage tilbudet for barn her og nå. Dersom fokuset i for stor grad

er rettet mot fremtidig utbytte eller gevinst kjenner ikke informantene at barnehagen skal sette inn ressurser for å løse disse oppgavene.

Endringer i styrerrollen.

Alle informantene erfarer at de som styrer har fått mer ansvar og en informant beskriver at det «stilles strengere krav til meg som leder – på alle måter» (Informant 4). De erfarer at de er tillagt et større ansvar og at oppgavene er mer komplekse. De beskriver også at det at de har fått større krav og ansvar gjør arbeidet mer utfordrende og også mer interessant og givende.

Styrerne opplevde at de før var involvert i de pedagogiske prosessene med barna og beskriver at denne oppgaven nå ligger mer og mer til de pedagogiske lederne.

Men den pedagogiske (...) det du føler det som er morsomst, og kanskje som gjorde at du ville bli styrer, at det er den biten du kanskje har mindre tid til nå. (...) Kanskje du kunne mer være med og utvikle pedagogiske opplegg og materiell og.. og det får du ikke så mye tid til nå. (...) Det blir mer de pedagogiske lederne som må ta større del av det pedagogiske, tenker jeg.. (...) Du må mer delegere ting. Men det har jo litt med størrelsen på hus og slik å gjøre også, barnehagen, det... (Informant 3).

Jeg tolker funnene i materialet til at styrer bruker mindre tid direkte i det pedagogiske arbeidet men mer tid til å lede det pedagogiske arbeidet gjennom personalet og veiledning av personalet. Styrer blir da leder lengre vekk fra der hvor det pedagogiske arbeidet skjer.

Tiden som brukes til personaloppfølging som ikke er knyttet til fag, som for eksempel sykefraværsoppfølging, lønnsarbeid og rekruttering tar mer tid enn før.

Større barnehage eller sammenslåtte enheter gjør at informantene bruker mer tid til å samle de ansatte om mål og verdigrunnlag og å lede det pedagogiske arbeidet, å følge opp administrative systemer og praktisk organisering.

Informantene opplever også endringer knyttet til de administrative oppgavene knyttet til drift av barnehagen. De nevner at digitaliseringen av administrative oppgaver har gjort enkelte prosesser enklere og mindre tidkrevende. Samtidig opplever informantene at det er større krav til barnehagene fra annet lovverk, til systematisk oppfølging, dokumentasjon og rapportering på disse systemene. Et eksempel flere av informantene trekker frem er oppfølging av

internkontroll og tre av informantene konkretiserer dette til oppfølging av regelverk innen brannvern. Summen av dette gjør at informantene mener den samlede tiden de bruker til administrasjon er større til tross for digitaliseringen.

Informantene fra de kommunale barnehagene opplever at de etter omleggingen til to-nivå og innføring av rammefinansiering må kjempe om ressursene til barnehagen. Styrerrollen mer kompleks men de synes jobben er mer givende og spennende også. Å få være med å utvikle kommunen i rådmannens ledergruppe, å få arbeide i tverrfaglige grupper og være i nettverk med andre ledere nevnes som begrunnelser for dette.

4.1.3 Styring

Jeg har lagt til grunn for denne oppgaven at styring er indirekte påvirkning av atferd gjennom styringsinstrumenter og skjer mellom organisasjoner, som vist til i teorikapittelet 3.1 (Børhaug & Gotvassli, 2016). Gjennom informantenes beskrivelser og eksempler kom det frem i intervjuene at informantene la ulikt innhold til begrepet. Derfor måtte jeg for noen av informantene forklare hvordan jeg differensierer mellom styring og ledelse, for å sikre at vi hadde samme utgangspunkt før vi gikk videre i intervjuet.

Informantene gir eksempler på styring ved å nevne de store reformene som er gjennomført i kommune- og barnehagesektoren i løpet av deres karrierer. De nevner innføringen av to-nivåorganisering av kommunene, innføring av forskrift om rammeplan for innholdet og oppgavene til barnehagen og revideringene av denne, innføring av kontantstøtte, lovfestet rett til plass i barnehage og innføring av rammefinansiering av sektoren som eksempler på statlig styring.

På spørsmålene om hvordan informantene stiller seg til påstanden om at det er mer styring av barnehagesektoren nå enn før, svarer fire av informantene bekreftende på dette. En informant opplever at «det er mer krav da. Og da blir det jo mer styring også kanskje, når det stilles mer krav til oss» (Informant 5). En informant opplever at «jeg kjenner ikke det da (...) så tenker jeg at det, det er mest til hjelp for oss» (Informant 2). Senere, sier samme informant at styringen fra staten i forhold til økonomisk likeverdig behandling, slik tilskuddene til de private barnehagene er innrettet fra kommunen, så lønner det seg å være stor Hun sier så at på de viktige områdene, som for eksempel økonomi, er styringen sterkere nå enn før:

...så på den måten har det innvirket på oss. (...) Vi har presset, hele tiden måtte presse inn barn på avdelingene for å ha økonomi til å drive hele huset. Vi må se hele huset under ett og det er mest økonomi å ha, for oss er det mest økonomi å ha 60 barn på huset (Informant 2).

Ut fra funnene i materialet tolker jeg det da som at alle informantene mener det er mer styring av barnehagen nå enn før, men at de opplever denne økte styringen noe ulikt. Jeg skal presentere noen av disse ulikhetene i det følgende.

Informant 5 beskriver sin opplevelse av «endringen fra ikke å ha krav i det hele tatt til å ha krav er kanskje den største forskjellen før og nå» (Informant 5). En annen informant beskriver styring av barnehagen som «å bli sett i korta» (Informant 1), og at hun opplever den økte styringen som positivt:

Fordi at hvis vi skulle fortsette i den skalaen og i den utviklingen med barnehage (...) ... tredje største sektoren, offentlig sektoren. Og det blir brukt mye penger på barnehagesektoren. Så tenker jeg, hvis det ikke skulle være styring på oss, så tror jeg det at vi kunne fått enda større forskjeller mellom barnehagene og mellom det som barna får på de ulike barnehagene og i ulike kommuner. (...) Så det å bli sett i korta gjør bare det at vi tilstreber å få en bedre kvalitet (Informant 1).

Informant 1 beskriver videre hvordan hun opplever fokuset på styringen som kommer. Hun mener det ikke alltid er det som blir styrt inn i barnehagen som de i barnehagen mener er det viktigste. Hun opplever Utdanningsdirektoratets tilskudd som barnehagene kan søke på for å drive svømmeopplæring i barnehagen er feil fokus. Hun opplever også at flere utenfor barnehagen kommer og forteller hvordan vi skal gjøre tingene. «Og da kan det være indikatorer på forskjellige ting som vi liksom; Ja, men, dette har vi jo alltid gjort i barnehagen!» (Informant 1).

Flere av informantene beskriver kravene til dem som leder er den største endringen i forhold til styring:

Det stilles jo mye strengere krav til, til meg som leder i dag enn den gangen jeg startet. På alle måter, det er jo ikke bare barnehageloven som styrer oss lengre. (...) Det er mange lovverk som vi må forholde oss til og loven er jo utvidet og med mye større ..., flere forskrifter og oppgaver som er pålagt oss. Så det er nok, mye å passe på ... (Informant 4).

En annen informant opplever mer styring og beskriver at hun opplever dette på alle nivå og

«nå har vi eier også inne i den styringsveien. Eier setter en del krav og de administrerer kravene mer. De følger med på hva som kommer fra myndighetene, og på en måte setter opp tidsfrister, veldig strukturert (...) slik at vi er oppdatert. Så eier er jo på en måte, hjelper oss med den biten tenker jeg (...) de ser hva vi, hva vi trenger på den måten (Informant 3).

Den samme informanten opplever at det er mer behov for styring «det er nå på en måte ting som ligger i tiden, som, som presser seg på fra alle kanter» (Informant 3). Hun mener det må mer kontroll til og at det er nødvendig «for du ser jo at det kan være aktører på dette barnehagemarkedet også, som kan ta seg friheter (...) så jeg synes det er viktig i forhold til at det, det er sikring i forhold til barna og foreldrene» (Informant 3).

Informant 4 opplever at det er mer styring og at den er til støtte i arbeidet.

Nei, eh, jeg kan ikke si i farta at myndighetene har lagt et, en styring på meg som er, er utilbørlig på noe vis. Det opplever jeg ikke. Jeg opplever at Kunnskapsdepartementet, som nå er vår, vårt departement, som vi hører til i, har virkelig tatt fatt i utvikling av barnehagefeltet. Og gir mye støtte til innhold og pedagogikk, og hjelp til å, at barnehager som kanskje sliter litt, får støtte til å prøve å løfte seg. Det tror jeg er det jeg vil si ...om Udir for eksempel da (Informant 4).

Eksempelene over fra funnene i materialet viser at informantene mener det er mer styring med sektoren og at styringen er en positiv utvikling og for det meste nyttig for utvikling av et godt og likeverdig barnehage tilbud til beste for barn. Eksempler fra materialet viser også at informantene ikke ser all styring som velkommen, fordi de mener fokuset er feil i forhold til hva som er kjerneoppgavene til barnehagen gitt i samfunnsmandatet.

4.1.4 Innføring av rammefinansiering av barnehagesektoren

For å sikre empiri eller funn i materialet om en av de store reformene som er gjennomført i barnehagesektoren, valgte jeg å spørre konkret om innføring av rammefinansiering, da det var en stor statlig økonomisk reform. Hvordan virket denne inn på kommune/eier og på styrers ledelse av barnehagen?

Alle informantene opplevde endring i styringen i overgangen fra øremerkede tilskudd til rammefinansiering av sektoren.

Begge de private barnehagene opplevde at det var problemer rundt beregning av tilskuddene rett etter innføringen, med regnearkene, og at de bruke kompetansen til PBL for å klage på utrekningene overfor kommunen. Men de siste årene, etter at en gikk over til å regne ut tilskuddene med utgangspunkt i kommunenes regnskap, opplever de at utrekningene er forutsigbare og at tilskuddene har økt en del.

Jeg tolker ut fra materialet at informantene fra de private barnehagene ønsket selve reformen velkommen, med likeverdig behandling av kommunale og private, men de opplevde kommunikasjonen med kommunen som anspent etter innføringen. En av informantene opplever dette fortsatt.

De kommunale styrerne opplevde innføringen noe ulikt. En informant beskriver «...at vi var jo på en måte sånn urørlige. Det var ikke mulig å røre bidragene til barnehagene før» (Informant 4). Hun beskriver videre at det som hun var redd for, at barnehagene skulle bli fratatt rammene, ikke skjedde i hennes kommune. Hun opplevde heller at det nasjonale fokuset på barnehage på den tiden, gjorde at det også lokalt ble mer fokus på barnehagen som politisk virkemiddel og derfor ble ikke rammene rørt. Samme informant mener at det er greit å bli behandlet på lik linje med de andre tjenestene i kommunen, også på dette området.

De to andre informantene fra kommunale barnehager opplevde det motsatte. Når rammefinansieringen ble innført «da tok kommunen pengene til andre ting. For da gikk vi ned i budsjettamme her. Og etter det har vi hatt underskudd og vi har strevd veldig for å holde budsjettammene» (Informant 5). Den andre informanten beskriver at «det spesielt ble vanskelig å finne midler til spesialpedagogiske tiltak når jeg måtte finansiere dette fra egen ramme» (Informant 1).

Denne refleksjonen gjør en av informantene rundt likeverdig behandling; «... jeg tror det at forskjellen fra kommune til kommune kan jo være mye større nå i dag enn den var den gangen altså før innføringen av rammefinansieringen, fordi overføringene til de private barnehagene er avhengig av kommuneøkonomien og kommunale prioriteringer» (Informant 4).

En av informantene beskriver at tidligere, før rammefinansieringen, når det var fokus på kvantitet utenfra, hadde de innad i barnehagene fokus på kvalitet. Når en gikk over til rammefinansiering var en kommet så langt at en hadde tilnærmet full barnehagedekning, så da ble det statlige fokuset rettet bort fra plass og pris, altså fokus på kvantitet, til mer statlig fokus på kvaliteten på innholdet i tilbudet i barnehagen. Hun sier videre om det økende statlige fokuset på kvaliteten på innholdet at «jeg opplever det som positivt. Bare det at vi får handlingsrommet til å kunne definere hva som er god kvalitet. Og rammeplanen har fremdeles et godt handlingsrom» (Informant 1).

Slik jeg tolker funnene i informantenes erfaringer med innføring av reformen med rammefinansiering av sektoren at private og kommunale barnehager er likestilt i økonomiske tilskudd innad i hver kommune, men at forskjellen på hvor rik kommunene er og de lokale prioriteringene mellom de ulike tjenestene, gjør at forskjellene mellom barnehager kan være store også etter innføringen.

Jeg har i det foregående presentert funn knyttet til informantenes styrerhistorie, deres opplevelse av hva som har vært de største endringene på barnehageområdet og oppfatning av styringsbegrepet. Så har jeg presentert funn knyttet til informantenes erfaringer med statlig styring og konkret med erfaringene med statlig styring før og etter innføring av rammefinansiering av sektoren.

Funnene viser at barnehagesektoren har vært i stor endring over tid og at endringen har gått fra barnehageområdet som et nytt og lite felt til å bli et av de største tjenesteområdene. Informantene har opplevd endringer fra å være ledere som hadde stor autonomi til å utforme organisering og innhold av tjenesten til å få økt oppmerksomhet fra omverdenen både til hva barnehage skal være og hvordan organisere tjenesten. De opplever betydelig økt styring av sektoren og opplever at kravene til dem som leder er blitt større. Jeg tolker funnene til at informantene opplever mye av styringen som nyttig og nødvendig for å utvikle et likeverdig

barnehagetilbud av høy kvalitet, men det er også funn i materialet som viser at informantene stiller spørsmåltegn med hva som skal ligge til barnehagene å løse av oppgaver og at det ikke alltid er det som de ønsker skal styres blir styrt.

4.2 Hvilke erfaringer har styrer med ulike styringssystem?

I denne oppgaven har jeg lagt til grunn at aktører kan legge til rette for ulike styringssystem som utøver ulik grad av styring overfor barnehagene. Styringsnivåene er offentlige myndigheter som stat, fylkeskommune og kommune eller eier av barnehagene.

Forskningsspørsmålet er her knyttet til ønsket om å finne styrernes opplevelser og erfaringer med styringssystemene og om disse har vært forskjellige over tid eller om disse er forskjellige fra kommune til kommune eller fra eier til eier. Jeg ønsker å finne ut om hvordan styringssystem kan påvirke styrers ledelse i barnehagen.

I dette avsnittet presenteres funn fra informantenes opplevelser og erfaringer med styringssystemene de er en del av. Jeg presenterer først funn knyttet generelt til styringssystemene og videre presenterer jeg funn spesielt knyttet til informantenes opplevelser og erfaringer med den barnehagefaglige ressursen på kommunenivå.

4.2.1 Styringssystem

Statlig/Fylkeskommunalt og regionalt styringssystem

Fra informantenes styrerhistorier beskriver alle informantene at de ikke opplevde reell styring av barnehagesektoren fra statlig nivå den første tiden de var styrere. De hadde barnehageloven fra 1975, men i praksis var denne ikke veldig styrende på styrers ledelse av innholdet i barnehagen. Barnehagene fikk tilført øremerkede tilskudd til driften fra staten og innholdet i barnehagene bestemte informantene selv.

En informant opplevde en endring i begynnelsen av 2000-tallet

... etter at Kristin Halvorsen kom inn og gjorde mye bra arbeid da i forhold til barnehager, så tenker jeg faktisk at de har gjort mye bra. For da ble målet barnehage

for alle. Og det tok sin tid før de begynte å tenke på den andre biten, bemanning og kvalitet. Men jeg føler jo nå at det kommer for fullt (Informant 2).

Informantenes forteller om det statlige styringssystemet som tidlig i informantenes karrierer la til rette for stor grad av selvbestemmelse innenfor gitte økonomiske rammer. Med barnehageforliket kom en gradvis utvikling av sektoren med mer styring av driften og informantene opplevde at det ble gjort betydelige endringer i lov, det ble flere forskrifter til loven med regulering av ulike områder og ulike regelverk og veiledere.

Kommunal styring – politisk og administrativ.

Kommunereformen med omlegging til to-nivå organisering er den endringen informantene trekker frem som har gitt størst endring i styringssystem på kommunenivå.

De ulike kommunene la om til to-nivå organisering på ulikt tidspunkt, men ved sammenligning er informantenes fortellinger veldig like fra omleggingen.

Politisk fikk rådmannen delegert alle saker som ikke var av prinsipiell karakter, og økonomistyringen til politikerne var på rammenivå.

En informant forteller om opplevelser av at politikere likevel ønsker styring med detaljer på tjenestene og kommer med benkeforslag, for eksempel i budsjettmøter. Hun forteller om

... lokalpolitikere som vil styre barnehagene detaljert selv om det meste er delegert til rådmannen gjennom delegeringsreglementet. Det er veldig avhengig av hvilke politikere som er inne. Og nå har vi en del politikere som går veldig ned i detalj da, og det er veldig slitsomt synes jeg (Informant 5).

Sektorstyringen ble opphevet i omleggingen til to-nivå og lederne på de ulike tjenestestedene ble enhetsledere med selvstendig ansvar for fag, personal og økonomi og de fikk tildelt en økonomisk ramme for driften og skulle rapportering direkte til rådmannen på oppnåelse av mål. Informanten fra den kommunale barnehagen i by-kommunen har en kommunalsjef som nærmeste overordnede i forhold til drifta av barnehagen, men rapporterer til rådmannen. Slik har de kommunale informantene ganske lik erfaring med organisering av styringssystemet på kommunenivå.

Informantene forteller at de opplevde å bli tatt med i rådmannen sin ledergruppe og ble delaktig i ledelse av kommunen på overordnet plan. Dette beskriver de som spennende, fordi de fikk et større overblikk på kommunenes drift og tjenester og kunne målbære barnehagens interesser inn i fellesskapet.

Eierstyring.

For informantene fra de kommunale barnehagene er kommunal styring også eierstyring.

Bare en av informantene, fra en ikke-kommunal barnehage, erfarer at organiseringen i egen organisasjon er lik som da hun startet. Hun beskriver at «det er jo mitt dilemma da å arbeide i en foreldre-eid barnehage kan du si, jeg har ikke noen over meg, og derfor var det veldig viktig for meg å bli meldt inn i PBL da ...» (Informant 2). Hun beskriver at hun tidligere kunne bruke ressurspersoner i kommunen, men at hun nå bruker PBL og velger å «bruke de mest mulig. Slik at uansett hvilke spørsmål jeg har, så kan jeg bare sende det dit opp» (Informant 2).

Den andre ikke-kommunale barnehagen er en del av et samvirkeforetak bestående av 12 barnehager i 3 kommuner. Foretaket har et styre og egen administrasjon, med en barnehagesjef og to konsulenter. Barnehagesjefen har barnehagefaglig bakgrunn og styrer betegner eierorganisasjonen som «et maskineri som er veldrevet» (Informant 3). Styrer er organisert under barnehagesjefen og rapporterer til denne. Dette fungerer på samme måte som for de kommunale informantene som rapporterer til rådmannen.

Informantene beskriver sine opplevelser med ulike styringssystem som svært likt. Styringssystemene informantene har erfaring med er ikke veldig forskjellig fra informant til informant, men styringssystemene har vært forskjellig over tid. I tillegg oppleves styringssystemene noe, men ikke veldig, forskjellig mellom de kommunale og de ikke-kommunale eierne av barnehagene informantene er rekruttert fra.

Når en ser på organiseringen av barnehagene og informantene som ledere, er de ulikt men ganske likeverdig organisert, med rette linjer i organisasjonen for styring fra rådmann/styre og rapporteringsveg til rådmann/styre. Hvor de kommunale styrerne har støtte i stabsfunksjonene til rådmannen, på for eksempel økonomi, personal og lønn har de private styrerne støtte gjennom egen administrasjon i organisasjonen og/eller gjennom PBL.

Det som skiller funnene mest knyttet til styringssystem, og som jeg ønsker å se nærmere på, er den barnehagefaglige ressursen på kommunenivå. Alle kommunene informantene er rekruttert fra har denne ressursen i kommuneorganisasjonen. Jeg vil videre presentere informantenes opplevelser av og erfaringer med denne ressursen, for å prøve å finne om denne er en viktig del av styringssystemet til barnehagene og slik påvirke styrers ledelse i barnehagen.

4.2.2 Barnehagefaglig ressurs på kommunenivå

Organiseringen av den barnehagefaglige ressursen er avhengig av størrelsen på kommunen. Felles for alle kommunene er at denne ressursen er lagt til rådmannens stab og har en stab/støtte funksjon.

Bykommunen har et eget fagkontor med ansatte med formell barnehagefaglig kompetanse og annen relevant kompetanse knyttet til oppfølging på fagfeltet. Informanten beskriver «en fagsjef som sørger for å støtte opp om faget og gjøre tilsyn og sånn at det faglige er på plass» (Informant 4). Informanten beskriver blant annet erfaring med støtte fra fagsjefen når kommunen gikk over til to-nivå og styrer ble enhetsleder for to barnehager. Når rådmannen foreslo at det skulle være en 100 % styrerressurs, stilte fagsjefen opp og støttet styrer i argumentasjonen om at det skulle være 100 % styrerressurs på hvert hus ved å vise til regelverk og tolkningen av dette. Informanten påpeker at slik ble også praksisen lik i alle barnehagene, fordi fagsjefen var med og sikret strukturkvaliteten.

De tre mindre kommunene har en barnehagefaglig ressurs, med ulik størrelse og kompetanse. I kommunen som er noe større enn de to minste kommunene er den barnehagefaglige ressursen knyttet til en 100 % fagsjefstilling med barnehagefaglig bakgrunn som arbeider med fagutvikling, kompetanseutvikling og likeverdig behandling av kommunale og ikke-kommunale barnehager. Denne kommunen løser dobbeltrollen med både å være eier og tilsynsmyndighet med å kjøpe tjeneste på tilsyn utenfor kommunen.

Spesielt for denne kommunen er at det i starten bare var private barnehager og at barnehagefaglig ansvarlig på kommunenivå da i lang tid hadde veldig tett kontakt med de private aktørene. Etter hvert, når det kommunen selv etablerte barnehager, opplever en av informantene at det ble et skille. Styremøter i regi barnehagefaglig er for alle, både

kommunale og ikke-kommunale styrere. Men barnehagefaglig ansvarlig har egne styremøter med de kommunale barnehagene. Dette opplevde informanten som noe nytt, men sidestiller dette med styremøter hun deltar i, i samvirket barnehagen hennes er knyttet til. Kommunen har planer for barnehagepolitikken i egne barnehager og de ikke-kommunale har planer knyttet til sin drift. Informanten sier at de i forbindelse med ny rammeplan skal lage en kommunal rammeplan som alle styrerne blir involvert i utarbeidingen av og som skal gjelde alle barnehagene i kommunen.

I de to minste kommunene kombineres de barnehagefaglige arbeidsoppgaver med arbeidsoppgaver knyttet til skole, skoleskyss, voksenopplæring, SFO, ungdomsarbeid, kulturfeltet eller andre fagfelt for å fylle stillingene.

Informantene i begge kommunene har erfaring med at denne ressursen har vært ustabil med turnover, stor variasjon i oppgaver og i kontaktpunkt med barnehagene. En informant beskriver opplevelsen sin slik:

Den som har sittet har variert veldig mye. En kommune der det har vært opp til den enkelte hva den skulle arbeide med (...) Så har de på en måte, så har de brukt mye tid innenfor kommunen eller har de brukt tiden sin utenfor kommunen, sånn at vi knapt har visst hvem de var før de var bytta ut igjen (Informant 1).

En annen informant opplever det slik:

Så har vi fagsjef som er på en måte et sidespor fra rådmannen, men at hun ikke har noe ansvar for oss. Det er koordinering og fagutvikling. Som sagt så er hun skolefaglig, så det er veldig lite fagutvikling, så vi har drevet vårt eget da (Informant 5).

Jeg tolker informantenes opplevelser og erfaringer slik at det er en forventning om at ressursen skal ha en stab/støtte-funksjon som forbereder og legger frem saker og samordner ulike oppgaver overordnet mellom barnehagene knyttet til barnehageområdet. Funnene i materialet viser at i to kommuner er dette en ressurs for barnehagene. Det kan se ut på funnene at det er noen forutsetninger for at denne stab/støttefunksjonen skal oppleves som en reell ressurs for barnehagene. Det ene er at den har formell barnehagefaglig kompetanse og erfaring fra barnehagefeltet, den andre er at den er dedikert barnehagefaglige oppgaver og at oppgaver og roller er tydelige og avklart og den tredje er størrelsen på ressursen må være stor

nok eller kompleksiteten i oppgaver så liten at en får rekruttert personer som finner oppgavene interessante som sikrer stabiliteten over tid.

Jeg tolker at informantenes erfaringer er at hvordan denne ressursen utnyttes har påvirkning på utviklingen av kvaliteten på innholdet i barnehagen og slik kan ha innvirkning på styrers ledelse av barnehagen.

4.3 Hvordan påvirker ulike styringsverktøy styrers ledelse av barnehagen?

Rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver (Kunnskapsdepartementet, 2017) er forskrift til barnehageloven, og gir utfyllende rammer for barnehagen og Utdanningsdirektoratets ressurser på www.udir.no er en samling av ulike verktøy som styrere kan bruke i arbeidet med utviklingen av barnehagen. Hvordan styrer tolker signalene i rammeplanen og forholder seg til dem og om og hvordan styrer velger å bruke nettressursene til Utdanningsdirektoratet, kan ha innvirkning på styrers ledelse i barnehagen og er slik relevant for å belyse oppgavens problemstilling.

4.3.1 Ny Rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver

I intervjuene ble informantene spurt om hvordan de oppfatter signalene i ny rammeplan, hva de mener er de viktigste endringene fra forrige rammeplan, hvordan de tolker signalene og om hvordan de forholder seg til disse.

Alle informantene opplever at signalene i ny rammeplan «er tydeligere som styringsdokument» (Informant 3) for styrer som ledere i barnehagen, sammenlignet med de tidligere rammeplanene.

På spørsmål om hva informantene mener er de viktigste endringene i ny rammeplan er svarene ved sammenligning veldig like. De nevner at ny rammeplan er tydeligere i forhold til hva barnehage skal være for barn og barndom her og nå og i et langsiktig perspektiv, «... dette her er signal på at tiden i barnehagen er viktig. Det er litt denne «human beings» og «human becomings», og at tiden i barnehagen er viktig i seg selv» (Informant 1).

Informantene mener rammeplanen er tydeligere på personalet sin rolle, «det er klare signaler på hva vi **skal**. Før var det mer hva vi burde eller hva vi kunne gjøre i barnehagen» (Informant

3). Videre mener de at nytt kapittel 2 om ansvar og roller er viktig. Den definerer tydeligere «hvem som er ledere, innenfor barnehagen men også dette med utenfor barnehagen» (Informant 2).

Til det faglige innholdet blir spesielt de nye områdene trekt frem, som «livsmestring og helse» «bærekraftig utvikling» og «mat og måltider». En informant sier om rammeplanen at «... jeg liker den og jeg liker de nye begrepene som livsmestring og helse. Den ser litt videre, litt videre utover, og det liker jeg..» (Informant 4).

En av informantene tar til orde for at det er en del videreføringer fra tidligere rammeplaner, «men det er klart det er også mye kjent stoff. Noe er tilbake til den første rammeplanen – vi har tatt den frem igjen ...i forhold til sosial kompetanse» (Informant 1).

På spørsmålet om hvordan informantene tolker signalene svarer informantene noe ulikt. Den nye rammeplanen «forplikter mer og vi er ansvarliggjort på en helt annen måte» (Informant 4). Det kommer frem tydelig hva barnehagen skal jobbe med. Og om at det er tydelig at barnehagen skal i ny rammeplan mener informant 1 at det «i stor grad er store forskjeller på barnehage-Norge, så sånn sett så tenker jeg at det er kjempeviktig» (Informant 1).

Informantene forholder seg til signalene i ny rammeplan ganske likt. Ved sammenligning er sitatet under representativt for alle informantene og hvordan de forholder seg.

Eh, kanskje jeg er en sånn person som forholder meg til noen styringssignal slik at; ja, de er kommet, vi må gjøre det beste. Og så må vi se hvordan vi kan få brukt det vi har. Eh, noe må sorteres inn og tilpasses slik vi får det slik som vi vil ha det. (hehe) Jeg er litt sånn også jeg da (...). Men det om jeg tenker det er at nå trenger vi litt ro. Eh, og det håper jeg at vi får. Til å kunne bruke litt tid på å, å rett og slett sortere. Hva er det vi har i dag? Og hva er det vi trenger? Hva er det som skal ut av barnehagen? Og hva er det vi skal ha med oss videre? Hva er det som skal inn? Jeg tenker at dette er en prosess som vi må faktisk få bruke mange år på (Informant 1).

Informantene tar til orde for at det tar tid å sette seg inn i og implementere ny rammeplan og en sier at «jeg er veldig klar på at vi ikke skal gape over alt på en gang, så det vi har gjort er å

starte med å forankre begrep og forstå begrep – hva betyr dette hos oss?» (Informant 4). En annen sier at

Vi har jobbet med de nye før også, men nå skjønner vi at vi gir ikke opp for vi vet at vi kan bruke et år, vi kan bruke to år vi kan bruke tre år. Vi holder på med kvalitetsarbeid hele tiden derfor er det ikke noen skremmel å komme med en ny rammeplan. (Informant 2).

Informantene er tydelige på at selv om noen av kommunene nå lager en felles implementeringsplan for alle barnehagene, er dette en prosess som må drives internt i barnehagen og forankres der, selv om rammeplanene er en forskrift til barnehageloven og kommer «ovenfra og ned». «Hvis ikke blir dette enda en ting som blir toppstyrt» (Informant 4). «Bare vi får handlingsrommet til å kunne definere hva som er god kvalitet. Og rammeplanen har fremdeles et godt handlingsrom for oss til å kunne definere hva som er god kvalitet innenfor (...) at det er en rammeplan» (Informant 1).

Jeg tolker funnene knyttet til informantenes opplevelser av ny rammeplanen til at alle informantene mener den nye rammeplanen er tydeligere som styringsdokument. De viktigste endringene er tydeliggjort ansvar og roller og at kravene til personalet er tydeliggjort. Det faglige innholdet er videreført, men har en dreining mot tidlig innsats, helseperspektivet er fremhevet gjennom fokus på mat og måltider og livsmestring.

Hvordan informantene forholder seg til signalene er også like. Jeg tolker informantene at de ønsker tid og ro til å gjøre opp status for egen barnehage i forhold til det nye. Med utgangspunkt eksisterende praksis og nye styringssignal og innholdet i disse vil de videreføre noe, ta ut noe og gjøre noe nytt i barnehagene. Informantene beskriver egen rolle i å oversette styringssignaler og lede arbeidet i barnehagen som viktig.

4.3.2 Utdanningsdirektoratets ressurser på www.udir.no

Jeg presenterer her hvilke ressurser som blir brukt og hvordan informantene kommer frem til hvilke ressurser de skal benytte seg av.

Informantenes beskrivelser av deres opplevelser av og erfaringer med Utdanningsdirektoratets ressurser på www.udir.no tolker jeg som positive. Beskrivelser som at ressursene «.. gir støtte

til innhold og pedagogikk, og hjelp til å, at barnehager som kanskje sliter litt, får støtte til å prøve å løfte seg» (Informant 4) og «... så det er veldig bra at de kommer med så mye nye hjelpemiddel, som kan hjelpe oss å komme videre» (Informant 2), viser at de ser på dette utelukkende som positivt til bruk i arbeidet i barnehagen. Sitatet «Ja, vi bruker veldig mye av det. Vi er ferdig med vår første språkløype» (Informant 4) er et eksempel som viser at det er mye i bruk.

Videre forteller informantene at det ikke er bare de selv som bruker de i barnehagen, men de beskriver at nestledere, ressurspersoner og pedagogiske ledere bruker de også, men at bruken er tidkrevende. En informant sier at «Jeg tror det finnes enda mer der som jeg kan bruke enda mer hvis jeg bare ... hadde tid» (Informant 5).

Informantene fikk spørsmål om hvilke ressurser på www.udir.no som brukes i barnehagene og ved sammenligning forteller alle informantene at de bruker foreldreundersøkelsen som bakgrunn for dialog med foreldre og utvikling av tjenesten. Videre bruker alle informantene ulike webinarer eller filmklipp knyttet til ulike temaer, på personalmøter eller foreldremøter. De forteller også at de kan bruke refleksjonsspørsmålene til disse i oppfølgingen av temaer og webinar/filmer. Ståstedsanalysen har alle unntatt en informant brukt i sin barnehage. Denne er brukt i forbindelse med arbeid med ny rammeplan, enten i forkant av rammeplanen kom eller underveis i implementeringsarbeidet. En informant forteller at de har gjennomført den to ganger. Ellers nevnes ressurser knyttet til veiledning av personalet, pedagogisk ledelse, språk, realfag, inkluderende barnehagemiljø/mobbing, foreldresamarbeid, og ledelse. Funnene viser at alle informantene bruker ressurser fra Utdanningsdirektoratet på www.udir.no.

På spørsmål om hvordan de kommer frem til hva som skal brukes, er svarene noe forskjellige. To informanter forteller at barnehagene deres er med i prosjektene «Språkkommune» og «Inkluderende skole- og barnehagemiljø». Den ene informanten opplevde at prosjektet var initiert fra en skole og en barnehage i kommunen ut fra behov og utfordringer lærere og de ansatte i skole og barnehagen møtte i sin arbeidshverdag. Prosjektene krever at hele kommunen er med, «så vi jobbet et år for å få med den andre barnehagen, den andre skolen og toppledelsen ikke minst, det måtte ha med politikere og rådmann, som vi da fikk søkt inn om å bli språkkommune» (Informant 1). Den andre informanten forteller at prosjektet er interkommunalt mellom to kommuner som skal sammenslås, så det er styrt av ledelsen i kommunene. Deltakelse i begge disse prosjektene krever forankring i kommuneledelsen for å kunne delta.

Alle informantene har eksempler fra at avgjørelser om hva som skal brukes blir tatt utenfor barnehagen, «... det er gjennom fagsjefen som sier det skal vi eller spør om vi er enige på fagmøtene våre...» (Informant 5).

Det er også eksempler fra at avgjørelser om hva som skal brukes blir tatt i barnehagen «... fordi at vi styrerne her i kommunen har den muligheten til å kunne ta disse selvbestemte valgene selv. Og det ser jeg er den eneste grunnen til at vi jobber så målrettet som vi gjør her i barnehagen» (Informant 1). En annen informant svarer at «Det er jo gjerne jeg som styrer litt det da ...» (Informant 2) og videre forklarer hun at «istedenfor at vi skulle sette oss ned og lage refleksjonsspørsmålene, så, så kunne vi like greit gå inn og ta det som var deres opplegg» (Informant 2), om hvorfor de brukte refleksjonsspørsmålene til ståstedsanalysen.

Men funnene viser at i de fleste tilfeller hvor ressurser fra www.udir.no benyttes i barnehagen er det enten i samråd med barnefaglig ressurs på kommunenivå eller i styrergruppen i samvirket/kommunen – hvor en blir enige om felles satsinger eller det blir initiert av styrer i samråd med styrers ledergruppe i barnehagen og gjerne en kombinasjon av disse.

Funnene i materialet viser at det kan være styrt i tilfeller hvor hele kommunen må være med i prosjekt, men samlet sett er det ikke er veldig styrt fra nivåene over som dette sitatet viser, «... det har jo også vært oppe i kommunen, men da er det på en måte ikke pålagt noe da ... det har vært oppfordret» (Informant 3).

Oppsummert viser funnen at ressursene til Utdanningsdirektoratet blir brukt av alle informantene i materialet. Ressursene brukes som støtte i arbeidet enten fordi det er lett å ty til ferdige opplegg eller fordi det dekker behov som kommer frem. Informantene er med i utvelgelsen av hva som blir brukt og hvordan, enten styrer selv på vegne av egen barnehage, gjennom medvirkning i ulike fora i barnehagen eller utenfor barnehagen. I prosjekt hvor hele kommunen må være med, språkkommune, realfagskommune, må alle barnehager og skoler være med. Det kommer frem eksempler i materialet at andre barnehager overtales til å være med, eller at avgjørelsen er tatt på kommunenivå, men dette er ikke det alle beskriver. Alle informantene er veldig positive til verktøyene og opplevelsene med bruken er udelt positive i materialet.

4.4 Hvordan påvirker styring av barnehagesektoren styrers ledelse i barnehagen?

Jeg vil i dette avsnittet presentere funn knyttet til styrers funksjon, styrers erfaringer med hvordan styringssignaler kommer til barnehagen og hvordan styrerne opplever sin rolle i utvelgelsen av det som tas inn i barnehagen. Til slutt presenteres informantenes opplevelser av om hvordan styring påvirker styrers ledelse i barnehagen.

Styrers funksjon som leder.

På spørsmålet om hva informantene opplever som **den** viktigste funksjonen som leder i barnehagen var det den pedagogiske ledelsen samt alle informanter trakk frem.

Selv om alle i utvalget peker på den pedagogiske ledelsen som viktigst, beskriver flere av informantene at mye av utøvelsen knyttet til det pedagogiske arbeidet er lagt til de pedagogiske lederne. En informant beskriver at tidligere kunne hun være med å utvikle pedagogiske opplegg og materiell, men det får hun ikke så mye tid til nå.

På spørsmål om hvilke arenaer som er styrers viktigste for ledelse innad i barnehagen er informantene samstemte på at det er møtene i ledergruppen med de pedagogiske lederne og personalmøtene og planleggingsdagene med hele kollegiet. Informantene erfarer at møtene med de pedagogiske lederne blir stadig viktigere, fordi styrer i større grad enn før leder gjennom de pedagogiske lederne. Personal møter og planleggingsdager blir oppfattet av informantene som en av arenaene i barnehagen for barnehagebasert kompetanseutvikling og disse arenaene er styrers viktigste for å samle hele kollegiet til faglig utviklingsarbeid. En informant opplever at det er nettopp gjennom å utvikle personalet at hun utvikler det pedagogiske innholdet i barnehagen.

... det er jo å gjøre personalet mitt i stand til å gjøre jobben sin. For jeg kan ikke nå overalt. Det er barna først. Barna er de vi er her for, det er oppgaven vår, å skape utvikling og gode dager og livsmestring for barna. Og da må mine folk være i stand til det, og da må jeg jobbe med dem. (Informant 5).

Barnehagene informantene er styrere i har alle blitt større, med utbygginger, flere barn og større personalgruppe. Omleggingen til to-nivå i kommunene gjorde at de kommunale informantene fikk selvstendig fag-, personal- og økonomiansvar og med dette fulgte det også flere oppgaver på disse områdene. Informantene erfarer at de bruker mer tid på å oppfylle

krav innenfor andre lovverk, som ikke er knyttet til kjernevirksomheten gitt i barnehageloven, og at dette tar mye tid. De nevner internkontroll og HMS som de områdene hvor kravene har økt mest. Å lage og følge opp ulike prosedyrer, benytte systemer for oppfølging og rapportering og kontrollere disse, er eksempler informantene har på administrative oppgaver. Alle informantene opplever at tiden som brukes til administrasjon øker på tross av at digitalisering av oppgavene har gjort noe mye enklere. En informant beskriver det slik; «Den administrative. Det er den som du kanskje opplever som minst viktig, men det er den som tar størst plass etter hvert» (Informant 3).

Informantene fra de kommunale barnehagene oppgir at omleggingen til to-nivå i kommunene gjorde at styrerne fikk oppgaver knyttet til den overordnede ledelsen i kommunen at flere av oppgavene nå løses tverrfaglige mellom ulike fag- og tjenestoområder og at informantene bruker mer tid på arenaer utenfor barnehagen. Slik informantene beskriver sine erfaringer er disse oppgavene er ofte i grensesnittet mot det pedagogiske arbeidet, men er mer knyttet til å møte krav fra omgivelsene og å tale barnehageorganisasjonens sak til omverden. Oppgavene er knyttet til å sikre organisasjonens ressurser gjennom budsjettarbeid gjennom å argumentere for behov i barnehagen i ledergruppen. Og oppgaver knyttet til endringer i lov og regelverk som krever omstilling, endringer i tilbud og samarbeid på tvers for å løse felles oppgaver.

En kan oppsummere funnene beskrevet over med at informantene i utvalget opplever pedagogisk ledelse som den viktigste funksjonen til styrer, men at tiden til dette arbeidet blir mindre til fordel for andre funksjoner som skal ivaretas av styrer. Styrerne leder mye av det pedagogiske arbeidet gjennom de pedagogiske lederne og der styrerne tidligere var med og lagde de pedagogiske oppleggene, har styrer fått en annen rolle i å lede dette arbeidet mer overordnet. Styrer bruker mer tid på å lede personalet, tydeliggjøre oppdraget, å motivere og inspirere de ansatte i deres arbeid mot barnegruppen. Administrasjon tar mer tid enn før på grunn av større krav til internkontroll og på tross av digitale løsninger som gjør mye av arbeidet lettere. Styrers arbeid utenfor barnehagen tar mer tid og blir viktigere for å sikre organisasjonens økonomiske ramme og omdømme. Dersom en tenker at endringene i styrers ledelse er konsekvens av endret styring av barnehagene kan en også tenke seg at denne endringen har konsekvenser for styrers ledelse i barnehagen.

Styringssignaler til barnehagen.

Alle informantene opplever at mengden styringssignaler fra nivåene over barnehagen er økende og de beskriver en utvikling hvor styringssignalene kommer raskere og gjennom nye kanaler. Informantene er opptatt av at de ikke kan ta inn noe nytt i barnehagen hele tiden. En informant sier hennes barnehage trenger nå å få ro til å implementere rammeplanen nå fremover. En annen at en kan ikke ta til seg alt som kommer. En annen igjen sier at vi kan ikke hoppe på alt som kommer uten å reflektere rundt det.

Jeg tolker informantene dithen at de tidligere var raske å hoppe på nye styringssignaler og satsinger, men at de nå er mer kritiske til hva de ønsker å arbeide med og hva de tar inn i barnehagen.

Informantenes erfaringer om hvordan styringssignalene fra offentlige myndigheter kommer til barnehagene de er ledere i, er noe forskjellige. Det som er likt for alle er at alle informantene holder seg orientert om styringssignaler gjennom Kunnskapsdepartementet og Utdanningsdirektoratet. Det kan komme direkte som epost eller via kommunens postmottak til styrer i barnehagen. Noen av informantene forteller at de deltar på kurs og konferanser som Fylkesmannen arrangerer, for å holde seg orientert. Her kan styringssignaler bli konkretisert med eksempler fra praksisfeltet.

Kommunale styringssignaler erfarer informantene kommer gjennom politiske vedtak, gjennom tverrfaglige satsinger bestemt overordnet administrativt nivå eller i barnehagefaglig ressurs/fagkontor, for de kommunene som har dette.

I de kommunene hvor de har barnehagefaglig ressurs på kommunenivå, forteller informantene at de i stor grad er med og bestemmer eller utformer satsingene med utgangspunkt i statlige styringssignaler og at kommunenivået er en ressurs. Det samme opplever informantene fra de private barnehagene. Informant 4 beskriver at «...vi har en fagsjef som er med å støtte opp om faget og gjøre tilsyn, slik at det faglige er på plass» (Informant 4).

Informantene fra de to små kommunene som har barnehageressurs på kommunenivå som har oppgaver knyttet til flere fagfelt, forteller at de må oppsøke informasjon om styringssignalene selv. Hvor de andre informantene beskriver at de gjennom kommunenivå, gjennom administrasjonen til eiersamvirket eller PBL får god hjelp og støtte i arbeidet med å ta ned styringssignalene som kommer, er dette overlatt til informantene. Den ene beskriver dette slik; «Du må på en måte finne frem selv. Hvis du ønsker å utvikle barnehagen må du være med på løpet. Og du må helst være i forkant» (Informant 1). Den andre informanten beskriver

at hun står ganske fritt til å ta ned de statlige styringssignalene, men at de tverrfaglige satsingene som barnehagen er med i står fast og kan kyttes til det øvrige pedagogiske arbeidet som utføres i barnehagen.

Styrers rolle i utvelgelsen av hva som skal arbeides med i barnehagen.

Flere av informantene erfarer at de tidligere kunne velge hva de ville satse på sammen med hele personalgruppen og de beskriver at satsingsområder kom innenfra, mens satsingene nå kommer mest utenfra. Jeg tolker informantenes svar dit at dette ikke gjøres lengre eller gjøres i svært liten grad i barnehagene i mitt materiale. «... mens nå er det noen andre som kommer og forteller oss at det er viktig med språkutvikling i barnehagen. Akkurat som vi ikke vet det ...» (Informant 1).

Funnene i materialet viser at styringssignalene kommer til informantene på ulike måter. Funnene viser også at styringssignalene blir plukket ned og prioritert i lokale satsinger på kommunenivå eller hos eier, som styrer er forpliktet til å ta videre i barnehagen. Men for andre informanter kommer styringssignalene direkte til styrer fra statlig nivå, eller styrer innhenter styringssignalene selv.

En av informantene opplever at hun har en utrolig makt som styrer og at det er viktig å være denne bevisst og tenke gjennom hvordan en bruker denne makten i utvelgelsen av hva som bringes inn i barnehagen. Hun opplever at hvis en bruker denne makten på rett måte kommer det barna til gode gjennom kvalitativt gode barnehager.

De to informantene fra private barnehager opplever at de har en god administrasjon i samvirket og av PBL til å ta ned de statlige styringssignalene og konkretisere og prioritere dem. Disse styrerne har også et styrernetverk hvor noen valg tas i utvelgelsen.

To av informantene fra de kommunale barnehagene er tydelige på at de er med og velger ut hva som skal inn i barnehagene av styringssignalene.

En informant forteller om erfaringer knyttet til styringssignaler som kommer som politiske vedtak og som oppleves som detaljstyring. Disse vedtakene er ikke alltid utredet for å belyse ulike sider av saken og før de tas opp til behandling og kommer da gjerne som benkeforslag. Disse vedtakene forteller informanten kan gå på tvers av de statlige styringssignalene.

Funnene knyttet til hvordan informantene opplever sin rolle i forhold til **hva** som skal velges ut og bringes inn i barnehagen av styringssignalene, tolker jeg til at det er tett knyttet til hvordan styringssignalene og bearbeiding eller prioriteringer av disse er gjort før de når barnehagene. For de kommunale barnehagene med fagkontor, barnehagefaglig ressurs på kommunenivået og for den private barnehagen med barnehageadministrasjon, blir styringssignalene bearbeidet før de når barnehagene. Dette skjer ved at styringssignalene for eksempel blir prioritert, tolket eller satt i sammenheng med prosjekter som barnehagene blir bundet til å være med i. For de to kommunale barnehagene og den ene private barnehagen hvor dette ikke skjer på overordnet nivå, står styrerne mer fritt til å velge hva som skal inni barnehagen.

Hvordan styringssignaler bringes inn i barnehagen.

En informant beskriver at hun ofte har gjort valg om hva det skal arbeides med i barnehagen, men at de pedagogiske lederne får tilpasse det til sin avdeling og gruppe, «jeg har kanskje allerede gjort et valg, men kanskje presenterer det som, som de er med og velger ...» (Informant 3).

En informant opplever at det er viktig at hun formidler og forklarer styringssignalene videre i barnehagen og sammen med de pedagogiske lederne i ledermøter. Hun og opplever at hun må «ta alt innover meg og tilpasse det til vår barnehage» (Informant 2).

En annen av informantene er opptatt av hvordan de kan få brukt det de har når nye styringssignaler kommer inn «Noe må sorteres inn og tilpasses, slik at vi får det slik som vi vil ha det ... hva er det vi har i dag og hva er det vi trenger? Hva er det som skal ut av barnehagen og hva er det som skal være med oss videre?» (Informant 1).

Jeg tolker informanten slik at hun gjør en vurdering av hva som er kvalitativt godt i barnehagen og at dette tas med videre i prosessen og å bygge det nye på dette.

En informant, en av de som tidligere beskrev at hun sto fritt til å velge hva hun ville ta inn av styringssignaler, beskriver her at «... førstevalg er det som går på utviklingsarbeid i forhold til barna, direkte faglig» (Informant 4).

Jeg tolker funnene til at styrerne forteller om hvordan de vurderer styringssignalene opp mot barnehagens her-og-nå situasjon eller ståsted og at de med utgangspunkt i dette velger hva de

tar inn i barnehagen av styringssignal. Hvordan styrer gjør dette tolker jeg som noe ulikt. Felles for alle informantene er at det gjøres en oversettelse av styringssignalene før det gjøres et valg om styringssignal skal inn i barnehagen og hva som bringes inn, hvordan styringssignal bringes inn i barnehagen og hvem som avgjør for eksempel metode som brukes.

Påvirker styring styrers ledelse i barnehagen.

På spørsmål om styring påvirker styrers ledelse i barnehagen er informantene delte i svarene.

En informant opplever at det er en «gylden middelveg, det er både og». Hun opplever at hun ikke får panikk om det kommer noe nytt. Hun viser da til at hun på grunn av erfaring er roligere nå når det kommer nye styringssignal. Styringen påvirker noe, men ikke i den grad den gjorde når hun var ny som styrer.

Forskningsbasert kunnskap på barn og hva som er til barns beste, gjør at en av informantene støtter seg til dette i sin argumentasjon for hva og hvordan styringssignaler tas inn i barnehagen.

Alle informantene beskriver at det er mer styringssignal, at de kommer gjennom og gjennom flere kanaler enn tidligere. Informantene mener dette gjør at det er et større press på dem som ledere og at de derfor lettere kan bli påvirket.

Funnene viser at informantene har erfaringer med og opplevelse av at styringssystemene er tydeligere, kravene har blitt sterkere, styringsverktøyene flere. Slik jeg tolker informantene i materialet mitt, gjør dette at de må være tydeligere i sin ledelse, i deres valg og i hvordan de formidler hva som er det viktigste for barn i barnehagen.

En viktig del av hvordan bringe inn i barnehagen er hele tiden å sørge for at personalet involveres i den barnehagebaserte kompetanseutviklingen. Skape mening og sammenheng og hele tiden vise personalet sammenheng og den røde tråden i hvorfor, hva og hvordan det som kommer til barnehagen av styringssignal er med på å utvikle et barnehagetilbud med god kvalitet.

Oppsummering av funnene i dette delkapittelet er at styrerne opplever at deres viktigste funksjon er den pedagogiske ledelsen av barnehagens innhold, men at tiden de bruker på denne funksjonen blir mindre sett i forhold til de andre funksjonene som styrer har ansvar for. Dette gjør at oppgaver delegeres og at styrer ivaretar den pedagogiske ledelse ved å lede gjennom de pedagogiske lederne.

Styringssignalene fra offentlige myndigheter når alle informantene, men funnene er delt i om og hvordan styringssignalene er bearbeidet eller prioritert utenfor barnehagen før det kommer til barnehagen. Dette gjør igjen at informantene opplever sin rolle utvelgelsen av hva som skal bringes inn i barnehagen noe ulikt. På den ene siden opplever noen informanter at de har makt og frihet til å velge ut hva de bringer inn i barnehagen. På den andre siden opplever noen informanter at de er bundet fra overordnet nivå hva som bringes inn til barnehagen.

Funnene i materialet viser at styrer, uavhengig av hva som bringes inn til barnehagen, i måten styringssignal bringes til barnehagen, har styrer stor frihet til når og hvordan styringssignaler bringes inn i barnehagen og slik hvordan disse styringssignalene påvirker deres ledelse i barnehagen.

5. DRØFTING

I dette kapittelet drøfter jeg funnene i empirien fra kapittel fire opp mot den teoretiske rammen for oppgaven i kapittel to om hvordan styring og ledelse kan tenkes å variere for å belyse oppgavens problemstilling og prøve å svare på denne.

Hvordan påvirker styring av barnehagesektoren styrers ledelse av barnehagen?

Drøftingskapittelet deles inn i fire deler etter forskningsspørsmålene knyttet til problemstillingen, som er lik struktur som i kapittelet for presentasjon av funn. Dette gjøres for oversiktens skyld.

Hva opplever styrer er de viktigste endringene i barnehagesektoren over tid?

Hvilke erfaringer har styrer med ulike styringssystem?

Hvordan påvirker styringsverktøy styrers ledelse av barnehagen?

Hvordan påvirker styring av barnehagesektoren styrers ledelse i barnehagen?

De delene av empirien som jeg finner relevante for drøftingen opp mot problemstillingen vil enten bli gjengitt som sitater eller bli gjengitt med mine egne ord.

5.1 Hva opplever styrer er de viktigste endringene i barnehagesektoren over tid?

5.1.1 Styrerhistorien

Funnene i empirien viser at felles for alle de fem informantene er at alle opplevde at barnehage var et nytt og lite tjenesteområde da de ble styrere i barnehage, for 20-30 år siden. De beskriver en situasjon med tilføring av statlige midler og ellers stor frihet til å ta lokale valg. De startet opp, utviklet og drev barnehager og hadde stor frihet til å definere verdier, innhold og metoder for arbeidet sitt. Dette er kjennetegn på iverksettingsstrukturen grasrotautonomi som beskrevet av Børhaug og Gotvassli (2016) og dette er betegnende for denne tiden. En av informantene beskriver lederen sin som «han så vi ikke noe til da, så vi styrte oss selv» og videre av «vi hadde jo ikke krav, vi måtte dikte opp hverdagen selv på en måte» (Informant 5). De andre informantene har lignende fortellinger. Dette kan være tegn på faktisk grasrotautonomi, at overordnet nivå ikke bryr seg, ikke etterspør arbeidet i barnehagen eller at lov og regelverk ikke er veldig styrende og empirien viser at informantene hadde denne opplevelsen. Stor lokal grasrotautonomi byr også på stort ansvar og liten støtte og ressurser utenom barnehagen (Børhaug og Gotvassli, 2016). Beskrivelser av opplevelser av at informanten «fikk et stort ansvar for å utvikle barnehagetjenesten i kommunen» (Informant 4) og «jeg hadde ingen å lene meg til» (Informant 4) underbygger teorien om faktisk grasrotautonomi. Styrers translatørkompetanse (Røvik, 2007) gjennom dekontekstualisere organisasjonsideene fra nivåene over og å kontekstualisere dem inn i barnehagesammenheng blir en viktig styrerkompetanse, kanskje spesielt når styringssignalene oppleves som vage.

Selv om barnehagene historisk sett har hatt stor autonomi til lokale valg har informantene likevel ulike opplevelser og erfaringer fra de første årene som styrer, som kan knyttes til ulike iverksettingsstrukturer som er styringsrelasjoner mellom aktører på ulike nivå, slik Børhaug og Gotvassli (2016) presenterer dem.

En informant opplevde at hun ble kontaktet direkte med forespørsel om å være styrer, fordi det var få førskolelærere den gangen og en gruppe foreldre ønsket å bygge barnehage. Det var denne kommunens overordnede politikk at private aktører skulle bygge opp og stå for barnehagetilbudet i kommunen. Den gang var det frihet til å etablere barnehager og øremerkede midler per barn, til drift av barnehager. Foreldregruppen bygde en foreldre-eid barnehage og opprettet en stiftelse med et styre som øverste besluttsende organ i barnehagen. Driften blir ledet av styrer og opplever stor frihet til å utforme innholdet i barnehagen selv. Hun opplever dette både fra kommunen og fra foreldrene. Dette viser en iverksettingsstruktur hvor det tilføres statlige midler og ellers er stor frihet til å ta lokale valg som beskrives som grasrotautonomi (Børhaug og Gotvassli, 2016). Grasrota er i dette tilfelle barnehagen. Styrer opplevde stor tillit og lokal frihet fra eier, opplevde lite styring fra staten og fikk tilført statlige midler til driften.

Flere av informantene måtte i tidlig karriere til helse- og sosialstyret for å få vedtak om ikke bare bygging av barnehage, men en styrers faglige skjønn ble overprøvd på hvor mange avdelinger om skulle bygges. Den samme informanten måtte til styret også for å få tildelt midler for driftstiltak som innkjøp av leker og formingsmateriell og opptak av barn til barnehagen. En annen til skolesjefen for å få utskrift av regnskapet. Dette er eksempler på hierarkisk standardiserende iverksettingsstruktur, med mer presis, detaljert og hierarkisk regulering av barnehagedriften (Børhaug og Gotvassli, 2016). Det viser at for noen informanter og på noen områder opplevde de å bli styrt på detaljer som gikk på strukturelle forhold. Materialet viser ikke samme detaljstyringen på innholdsmessige forhold i barnehagen fra informantenes tidlige karriere. Dette kan være tegn på faktisk grasrotautonomi på innholdet i barnehagen.

Informantene beskriver opplevelsen av å være alene og en informant søkte nettverk av styrere på tvers av kommunegrenser, for å finne kollegastøtte i styringen av barnehagen. Dette representerer ikke nettverk slik det er beskrevet i konsensusbyggende iverksettingsstruktur (Børhaug og Gotvassli, 2016), fordi eier eller kommune vil ha instruksjonsrett på barnehagen og slik kan ikke flernivåstyring være dekkende. Likevel beskriver informantene at nettverkene den gang representerte kollegastøtte og drøfting av løsninger på felles problemstillinger. En kan da tenke seg at autonomien til styrerne på grasrota hadde rom for å ta en del avgjørelser og at styrernettet representerte den faglige støtten å lede ut ifra, som empirien viser at informantene savnet i egen organisasjon.

Den første barnehageloven, av 1975 regulerte den gang barnehage, men sa ingenting om størrelsen på tilbudet kommunen skulle tilby brukerne. Derfor var det opp til den enkelte kommune, og dens overordnede politikk og styringssystemer for barnehage å fastsette størrelsen på tilbudet. Slik informanten opplevde å bli møtt i arbeidet for å få bygd barnehage, kan en si at kommunen som styringssystem brukte en autoritativ regel, kommunestyrevedtaket, for å sikre at styrer etterlevde regelen om at det kun skulle være et tilbud om i kommunen tilsvarende en en-avdelingsbarnehage. Autoritet er det vanligste styringsverktøyet i offentlig sektor og sikrer etterlevelse av regler og støtter iverksettingsstrukturen hierarkisk standardisering (Børhaug og Gotvassli, 2016).

Autonomien til grasrota begrenses av den statlige styringen gjennom lov, forskrifter og regelverk (Børhaug og Gotvassli, 2016). Empirien viser at felles for alle styrerne er at de beskriver starten av karrieren som styrer for 20-30 år siden som å være overlatt til seg selv i forhold til innholdet i barnehagen, hvor de måtte forme innholdet i tjenesten selv og ikke fikk noen særlig oppmerksomhet. Jeg tolker informantene som at de gjerne kunne tenke seg at styringssignalene for innhold i tjenesten var tydeligere, at det var flere rundt dem i egen organisasjon som de kunne drøfte og diskutere innhold i barnehagen med, slik at de ikke var alene om å utforme innholdet i tjenesten og at flere rundt dem viste interesse for fagfeltet. Dette kommer til uttrykk på ulike måter i informantenes beskrivelser av opplevelser fra og erfaringer med de ulike styringsnivåene.

En informant beskriver Barnehageloven fra 1975 som «knapt en barnehagelov den gangen (Informant 4)» om hvor lite styrende hun opplevde at barnehageloven virket på innholdet i barnehagen og de ansattes praksis. Den statlige styringen med barnehageloven som kom i 1975 og senere rammeplanen fra 1996 skulle begrense autonomien som lå til grasrota (Børhaug og Gotvassli, 2016). Den faktiske grasrotautonomien viser gjennom informantenes opplevelser og erfaringer at det var stor autonomi for lokale valg.

Informanten som empirien viser møtte liten støtte, både i befolkning og fra politisk hold, dannet et interkommunalt styrernetverk hvor hun kunne finne støtte, søke kollegaveiledning og drøfte felles utfordringer. En kan anta at denne styreren følte et stort ansvar for etableringen og organisering av barnehagetilbudet og utforming av innholdet i tjenesten. Som leder kan en anta at styreren i denne prosessen med å etablere barnehagetilbudet tok ansvar,

virket samlende for de som ønsket et barnehagetilbud og fikk sterk innflytelse både på befolkningen og de som skulle fatte beslutninger om barnehagetilbudet. Dette faller sammen med det symbolske perspektivet på ledelse, hvor leder står frem og forsvarer sin barnehage. Styreeren brukte sin makt i form av sine erfaringer fra barnehagedrift som kunnskap om barnehagedrift (Børhaug og Gotvassli, 2016). Dette er sammenfallende med opplevelsene og erfaringene som en annen informant beskriver som at hun helt fra hun startet som styrer har måtte kjempe seg fram til det hun ønsker å oppnå «for det er ikke noen som står der og pusher på deg. Du må på en måte finne frem selv» (Informant 1).

I det foregående har jeg vist til at informantene som styrere i sin tidlige karriere var med på nybrottsarbeid med å bygge opp barnehagetjenesten i en kommune eller starte opp en barnehage. De opplevde at de fikk være med å utforme tjenesten og være med å forme innholdet i tjenesten. De opplevde at selv om det var en barnehagelov og senere en rammeplan som regulerte innholdet og oppgavene var styringssystemene, stat, kommune og eier passive i styringen av barnehagene. Dette er sammenfallende med iverksettingsstrukturen grasrotautonomi (Børhaug og Gotvassli, 2016) som beskrives som tilføring av statlige ressurser og ellers stor autonomi til å ta lokale valg. Dette kan vise at det var lite styring mellom styringsnivåene i barnehagesektoren og slik lite oppfølging mellom styringsnivåene. Styrer som leder av barnehagens praksis hadde da stor frihet til selv å utvikle tjenesten og stort ansvar i å lede barnehagens praksis.

Jeg vil videre drøfte funnene knyttet til informantenes opplevelser av hva som er de største endringene i barnehagesektoren over tid.

5.1.2 De største endringene i barnehagesektoren

Funnene i empirien viser at informantene har opplevd og har erfaringer med store endringer i barnehagesektoren den tiden de har vært styrere. Endringene som drøftes her er delt inn i informantenes opplevelser knyttet til endring i organiseringen av og innhold i barnehagetjenesten, endring i oppmerksomheten barnehagen får fra omgivelsene, endring knyttet til styrerrollen og endring av styringen av barnehagene.

Endring i organiseringen av og innholdet i barnehagetjenesten.

Informantene viser til erfaringer fra tidlig karriere fra å starte opp små barnehager utvikle disse innenfra til utviklingen til å lede barnehager som er store bedrifter. Barnehageområdet har vokst til å bli den tredje største sektoren av velferdstjenester i kommunene, etter pleie- og omsorgssektoren og skolesektoren. Gjennom ulike styringsverktøy har de offentlige myndighetene lagt til rette for mer styring av sektoren, både på den strukturelle siden og på innholdssiden. Reformene kan betegnes som styringsverktøy gitt i lov, forskrift og regelvert som er autoritative regler. Disse støtter et styringssystem som legger til rette for hierarkisk standardisering (Børhaug og Gotvassli, 2016). Barnehageforliket tidlig på 2000-tallet blir av informantene nevnt som et viktig politisk trekk for målsettingen om full barnehagedekning. Autoritative regler som kom etter dette var innføringen av lovfestet rett til barnehageplass, innføring av makspris for barnehageplass og rammefinansiering av sektoren.

En kan tenke seg at endringer i lov-, forskrift og regelverk ved tydelige normer for strukturelle forhold, som informantene viser til i funnene, har innvirkning på styrers ledelse av barnehagen av flere grunner. Autoritative regler som styringsverktøy (Børhaug og Gotvassli, 2016) begrenser den lokale friheten styrer har til å gjøre lokale valg når viktige strukturelle forhold blir vedtatt sentralt. Samtidig kan en argumentere for at de styrerne som opplever at de får tilført ressurser for å oppfylle normen, for eksempel pedagog- eller grunnbemanningsnorm, kan ha fått bedre forutsetninger for å drive barnehage når norm er oppfylt. Når sentrale myndigheter vedtar normer, er det et signal om at de vet best, og slik blir lokale vurderinger og rommet for faglig skjønn snevret inn. Styrer som profesjonsutøver får da mindre rom for å utøve sin profesjon. Det kan her også argumenteres for at hierarkisk standardisering gjennom autoritative regler for strukturelle forhold i barnehagen i stor grad har kommet barnehagen og barn til gode ved at de har sikret likeverdige forhold mellom barn og barnehager.

Omleggingen av kommunene til to nivå beskriver informantene fra de kommunale barnehagene hadde innvirkning på deres rolle som ledere. De fikk tillagt selvstendig ansvar for og oppgaver knyttet til personal, administrasjon, fag og økonomi. De ble også tatt med i rådmannens ledergruppe og slik tillat oppgaver og slik en rolle i utviklingen av kommunen på overordnet nivå. Dette gir informantene inntrykk av gjorde styrerjobben både mer krevende og kompleks, men også mer spennende. Strand (2007) og Børhaug og Gotvassli (2016) viser til Adizes rammeverk med fire funksjonelle områder som ledelsesoppgavene deles inn i;

produsent-, administrator-, integrator- og entreprenørrollen. Styret har ansvar for at alle rollene blir ivaretatt i barnehagen. Funnene viser at pedagogisk ledelse, eller produsentrollen, som styret tidligere var direkte involvert i og var med i utførelsen av, nå er flyttet til de pedagogiske lederne å ivareta. Funnene viser at styret leder det pedagogiske arbeidet gjennom å arbeide med personalledelse, integratorrollen. Likedan kan en vise til at ledelsesoppgaver knyttet til administrasjon, administratorrollen, som styret brukte mindre tid på tidligere bruker styret vesentlig mer tid på nå. Siden styret er mer dratt inn i ledelse utenfor barnehagen som organisasjon, men i kommunen som organisasjon, er oppgaver og tid knyttet til strategisk ledelse, eller entreprenørrollen økt med omleggingen.

Funnene er sammenfallende med funn i undersøkelsen til Granrusten og Moen (2011). De fant at ingen av enhetslederne i deres undersøkelse hadde pedagogisk ledelse som sitt primære fokusområde etter omlegging til to-nivå i kommuneorganisasjonen. Enhetsleder har det pedagogiske ansvaret, men de pedagogiske lederne og fagleder har arbeidet med ledelsen av arbeidet. De fant at alle enhetslederne i deres undersøkelse svarer at personalledelse tar mest av arbeidstiden etter omleggingen. Den strategiske ledelsen eller den utadrettede ledelsen ivaretar enhetsleder i stor grad selv. Tiden enhetslederne brukte til den administrative ledelsen fant de var avhengig av om enheten var tilført merkantil ressurs for å avhjelpe disse oppgavene eller ikke (Granrusten og Moen, 2011).

Informantene opplever dreining fra fokus på plass og pris med økende behovsdekning og innføring av makspris, til fokus på innholdet i barnehagetjenesten. Innføring av forskrift om rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver er i kraft av å være en forskrift å anse som en autoritativ regel som støtter et styringssystem som hierarkisk standardisering (Børhaug og Gotvassli, 2016). Informantene beskriver at rammeplanen, sammen med pedagognorm og grunnbemanningsnorm, er med å regulere strukturkvaliteten på innholdet i barnehagen gjennom hierarkisk standardisering av deler av den.

Informantene beskriver videre utviklingen som at «før kunne vi utvikle oss innenfra» (Informant 1), til mer styring også av innholdet i barnehagen. Dette synliggjøres i rammeplanen gjennom at det er færre «kan» og «bør» beskrivelser og at de i stor grad er byttet ut med «skal», som er mer forpliktende for personalet i barnehagen. Likevel opplever informantene at «rammeplanen fremdeles har et godt handlingsrom for å definere hva som er god kvalitet innenfor» (Informant 1). Dette viser at selv om styringssignal blir gitt som hierarkisk standardiserende styringsverktøy som forskrift, så oppleves rammeplanen som

styringsverktøy som fortsatt legger til rette for grasrotautonomi eller vid ramme for ledelse av arbeidet i barnehagen.

At arbeidet i barnehagen er tydeliggjort for personalet gjennom flere «skal» i rammeplanen kan ha innvirkning på styrers ledelse av barnehagen. Gjennom et tydeligere samfunnsmandat som ny rammeplan representerer, kan styrers institusjonelle ledelse (Andersen, 2009, Gotvassli, 2013), med å skape felles verdigrunnlag – definere barnehagens mål og å lede arbeidet mot å nå målene blir lettere, fordi styringssignalene i rammeplanene er lettere å lede etter fordi de er tydeligere.

Informantene opplever at barnehagen er tillagt en viktigere betydning for barn – her og nå, men også som grunnlag for fremtiden, enn den hadde tidligere. Styrers egenskap som transformasjonsleder (Andersen, 2009, Gotvassli, 2013) – å lede gjennom verdibasert ledelse ved intellektuell stimulering, å ta hensyn til den enkelte medarbeider, gjennom å inspirere og motivere og å utøve innflytelse basert på barnehagens verdigrunnlag (Avolio, Bass og Junge, 1995) er viktig.

Endring i oppmerksomheten barnehagen får fra omgivelsene

Informantene i materialet opplever at det nå er mange som vil noe med barnehagen, og som forsøker å legge premisser for barnehagens innhold hvor det tidligere var liten eller ingen interesse eller oppmerksomhet. De opplever at barnehagen som organisasjon møter ulike forventninger fra ulike interessenter (Skybakmoen og Behrens, 2010, s. 234).

De nevner at foreldre er mer på banen, helsestasjon og barnevern viser økende interesse, politikere – både lokalt og sentralt har gjennom den politiske dagsorden og vedtak og skole og SFO er interessenter som nå er tydeligere enn før.

Informantene beskriver at planer som var interne i barnehagen tidligere, nå kan utarbeides på barnehage-, kommunenivå eller i samarbeid med flere og formaliseres i politiske vedtak.

En informant forteller at «... nå er det noen andre som kommer og forteller oss at det er viktig å jobbe med språkutvikling i barnehagen. Akkurat som ikke vi vet det!» (Informant 1). Denne informanten mener at barnehagen tidligere har vært for lite flink til å synliggjøre arbeidet i barnehagen og at arbeidet heller ikke har vært etterspurt tidligere. Dette kan være tegn på at interessentene rundt barnehagen (Skybakmoen og Behrens, 2010) ønsker definisjonsmakt på hva barnehage skal være og inneholde (Gotvassli, 2006).

Børhaug og Gotvassli (2016) og Granrusten (2016b) viser til Klausens teoretiske modell for ledelse i det store og lille fellesskapet som viser at styring og ledelse henger sammen og at ledere i organisasjoner opererer i et samspill med omgivelsene samtidig som de leder egen organisasjon. Funn i empirien viser at alle informantene opplevde at de tidlig i karrieren ikke eller var lite involvert i ledelse i det store fellesskapet og at det var få interessenter til barnehagen og at disse ikke prøvde å utøve noe press på barnehagens drift.

Den økte interessen fra aktører utenfor barnehagen for barnehagen krever derfor annen ledelse enn informantene opplevde i tidlig karriere. Det kreves ulik ledelse på de ulike eksterne arenaene og en kan her tenke seg at styrers funksjon som entreprenør (Børhaug og Gotvassli, 2016 og Strand, 2007) som skal forholde seg aktivt til omverdenen, utnytte muligheter og avverge trusler krever mer tid og oppmerksomhet fra styrer enn før. Endret og økende oppmerksomhet og krav fra det store fellesskapet til det lille fellesskapet (Børhaug og Gotvassli, 2016, Granrusten, 2016b), kan ha innvirkning på styrers ledelse av barnehagen. Dette fordi styrer må bruke mer tid utenfor barnehagen for å sikre barnehagen ressurstilgang og vekst, støtte fra administrasjon og politisk hold gjennom nytenkning, tilpasning og endringer som må gjøres i barnehagen som det lille fellesskapet. Børhaug og Gotvassli (2016) viser til at ivaretagelse av denne rollen, som også kalles strategisk ledelse (Bleken, 2005), får større og større fokus i barnehagen. Funnene i undersøkelsen til Granrusten og Moen (2011) viser at strategisk ledelse er et område som enhetsleder ivaretar selv. Dette samsvarer med beskrivelsene til informantene i denne oppgaven, hvor arena for strategisk ledelse, entreprenørrollen (Strand, 2007), er rådmannens ledergruppe og styrers strategiske ledelse i denne. Rådmannens ledergruppe representerer da det store fellesskapet og barnehagen det lille fellesskapet.

Fra politisk nivå, både statlig og i lokalpolitikken har barnehageområdet fått oppmerksomhet og informantene opplever at barnehagen er ønsket som arena for å oppnå mål på andre områder. Tilskuddsordningen for svømmeopplæring i barnehagen blir nevnt av informantene som et eksempel. Det er Utdanningsdirektoratets mål at færre skal omkomme i drukningsulykker. En informant opplever det som spesielt at samtidig som det blir mindre svømmeundervisning i skolen, så ønsker en at svømmeopplæring skal legges til barnehagen. Dette kan regnes som et økonomisk incentiv til etterlevelse av styringssignaler (Børhaug og Gotvassli, 2016). For å maksimere ressurstilgangen til barnehagen kan styrer dreie virksomhetens innhold til varig endring av innholdet i barnehagen. Da er det standardiserende

styring av barnehagens innhold. Det kom ikke frem av materialet at noen av barnehagene benyttet seg av dette tilskuddet til svømmeopplæring. På tidspunktet for intervjuene i prosjektet var ikke norm for grunnbemanning vedtatt, så en av informantene stilte spørsmålstegn ved hvor fokuset på styringen er, og satte tilskudd for svømmeopplæring opp mot at norm for grunnbemanning ikke var på plass.

Endringer knyttet til styrerrollen.

På kommunenivå erfarer informantene fra de kommunale barnehagene at omorganiseringen til to-nivå, hvor lederne i kommunal sektor ble enhetsledere med fullt fag, personal og økonomiansvar, er den største strukturelle endringen som har konsekvens for deres lederskap i barnehagen. De opplevde med omleggingen at de fikk større krav, flere oppgaver og mer ansvar og at de ikke bare var ledere i egen barnehage, men også knyttet til rådmannens ledergruppe og fikk lederoppgaver knyttet til overordnet ledelse av kommunen som organisasjon.

Styrerne opplever en stor endring fra å være styrere og lede sin barnehage i det lille fellesskapet, til å skulle lede barnehagen i det store fellesskapet (Børhaug og Gotvassli, 2016) ut mot aktører på lokalt og nasjonalt nivå. Informantene fra de kommunale barnehagene opplevde denne overgangen som krevende, men at det også gjorde styrerjobben mer interessant. Mer interessant fordi de da så barnehagen i den store sammenhengen, i samfunnet.

Klausen (2001) og senere Moen (2016a) mener at ledere i offentlig sektor de siste tiårene har vært på veg bort fra lojalitet og arbeidsoppgaver knyttet til det lille fellesskapet til lojalitet og arbeidsoppgaver knyttet til det store fellesskapet. I mitt materiale finner jeg at informantene beskriver omleggingen til to-nivå og at de da fikk mer arbeidsoppgaver knyttet til det vi kan kalle det store fellesskapet. Informantene beskriver at de opplevde at styrerjobben ble mer krevende og kompleks, men også mer interessant. Med utgangspunkt i eget fagfelt fikk de en rolle i utviklingen av kommunen som organisasjon. Ut fra dette finner jeg ikke at ledernes lojalitet og arbeidsoppgaver knyttet til det lille fellesskapet er blitt mindre, men at lederne har kunnet bruke arbeidet i det store fellesskapet til å fremme interessene til det lille fellesskapet. Samtidig finner jeg at informantenes ivaretagelse av de ulike funksjonene (Strand, 2007, Bleken, 2005) knyttet til ledelse i barnehagen har fått endret vektlegging og tidsbruk. Mellom annet har styrerne delegert oppgaver til pedagogiske ledere og ivaretar ansvaret for denne delen av arbeidet på et mer overordnet nivå gjennom ledelse av personalet. Ut fra dette kan en

forstå krysspresset og flertydigheten som ledelse innebærer som Moen (2016a) viser til og at det kan være vanskelig for leder å avstemme tid og vektlegging av arbeidet i det lille fellesskapet opp mot arbeidet i det store fellesskapet.

Overføring av barnehagene til Kunnskapsdepartementet og at Utdanningsdirektoratet har fått ansvar for gjennomføring av regjeringens politikk, er en strukturell endring som informantene nevner og som viser seg i økt styring og oppfølging av barnehageområdet. Dette oppleves som styring (Børhaug og Gotvassli, 2016) av informantene, men funn i materialet viser at det også oppleves som en støtte i arbeidet til styrerne og deres ledelse av barnehagens praksis. Hvor de tidligere savnet støtte i arbeidet og opplevde å ikke bli sett, opplever flere at blant annet nettressursene til Utdanningsdirektoratet på www.udir.no som støtte i arbeidet.

Endring i styringen av barnehagene.

Empirien viser at på spørsmål om de er enige i påstanden om at det er mer styring av barnehagene enn før, svarer informantene bekreftende på dette. De knytter ulike opplevelser og erfaringer til dette.

En informant opplever økt styring er positivt for bedre kvalitet og mer likeverdig kvalitet i barnehagen og at «hvis det ikke skulle være styring på oss, så tror jeg det at vi kunne fått enda større forskjeller mellom barnehagene og mellom det som barna får på de ulike barnehagene og i ulike kommuner. (...) Så det å bli sett i korta gjør et bare det at vi tilstreber å få en bedre kvalitet» (Informant 1). Styring som har til hensikt å gjøre tilbud mer like ved å fastsette normer for struktur og innhold er med på å standardisere, eller institusjonalisere barnehagene (Børhaug og Gotvassli, 2016). Målet kan være å heve kvaliteten totalt sett i barnehagene ved å gjøre barnehagetilbudet mer likt for alle. For styrers ledelse av barnehagen kan slik institusjonalisering på den ene siden være med på å sikre rammefaktorer på struktur og innholdssiden, slik at styrer får forutsetninger for tydeligere ledelse (Børhaug og Gotvassli, 2016). På den andre siden kan slik styring virke hemmende på styrers faglige skjønn. Styrer må da tilpasse barnehagens verdigrunnlag og pedagogiske plattform til de større institusjonelle omgivelsene gjennom å definere barnehagens mål, lede arbeidet med å nå målene, å forsvare barnehagens integritet og å mestre konflikter knyttet til institusjonell ledelse.

Informantene tar til orde for at de reagerer noe på fokuset på styringen og tilskudd til svømmeopplæring i barnehagen var et eksempel flere brukte for å beskrive dette. Tilskudd til svømmeundervisning i barnehagen er et økonomisk incentiv som ikke er bindende i lov eller forskrift, men ifølge Børhaug og Gotvassli (2016) sorterer under iverksettingsstrategien konsensusbygging. Gjennom å stimulere barnehagene med økonomiske tilskudd, setter barnehagene i gang svømmeundervisning. Dette fremmer svømmeferdighetene til barn i barnehagealder. Men slik jeg tolker informanten her er at hun ønsker statlig fokus på å fastsette en norm for grunnbemanning i barnehagen. I tillegg ønsker informant styring i form av en hierarkisk standardiserende norm for grunnbemanning.

5.1.3 Innføring av rammefinansiering av barnehagesektoren

Innføringen av rammefinansiering av barnehagesektoren fra 2011 er en av de store økonomiske reformene i kommunene i moderne tid. Fra at barnehagene fikk tilført øremerkede midler utmålt per barn per ukentlig oppholdstimer i barnehagen, til at kommunene fikk tilført en sum utmålt av andelen barn i alderen 1-5 år i kommunen, en såkalt rammeoverføring fra staten. Dette var en endring fra en hierarkisk standardiserende måte å styre barnehagene på, til å overføre midlene i rammene til kommunene, som er iverksettingsstrukturen rammestyring, hvor en aktør får delegert myndighet innenfor et presist definert område, vide rammer for arbeidet mot målet og rapportering på måloppnåelse (Børhaug og Gotvassli, 2016).

Jeg valgte å innhente kunnskap fra informantene om deres opplevelser og erfaringer før og etter innføringen av reformen, for å se på dette i et styringsperspektiv og om den hadde innvirkning på styrers ledelse av barnehagen. Funnene viser at informantene hadde ulike opplevelser med overgangen, men at alle opplevde endringer i styringen i omleggingen til rammefinansieringen og at det påvirket deres ledelse i barnehagen.

Informantene fra de ikke-kommunale barnehagene møtte først og fremst utfordringer knyttet til måten utmålingen av tilskudd fra kommunene ble gjort på, knyttet til regnearkene, men at dette etter hvert ble landet fra statlig hold. Nå må de i større grad ta strategiske valg i forhold til hva de anser som er ideelt totalt antall barn i barnehagen, fordeling store/små barn og ideelle gruppestørrelser, av økonomiske hensyn. En kan med utgangspunkt i dette hevde at reformen påvirket styrere i ikke-kommunale barnehagers ledelse i barnehagen ved at

økonomiske hensyn legges i større grad til grunn for gruppestørrelse og fordeling store/små barn i barnehagen totalt sett.

Informantene fra de kommunale barnehagene opplevde innføringen noe ulikt, og jeg tolker funnene til at ulikhetene gikk på kommunenes prioriteringer etter at sektoren ble rammefinansiert. To av kommunene gjorde nå omprioriteringer, slik at midler ble flyttet fra barnehage til andre områder kommunen hadde ansvar for. For den tredje informanten fikk ikke dette økonomiske konsekvenser for driften av barnehagen. En kan samlet sett for de kommunale barnehagene oppsummere med at kommunenes totale økonomi, om de var rike eller ikke, fikk innvirkning på om barnehagene beholdt sine rammer eller ikke.

Rammestyring er en form for styring uten å bruke regelverk, men gjennom målstyring. En kan tenke seg at den hierarkisk standardiserende styringen av barnehagene med lovfestet rett til plass, pedagognorm og grunnbemanningsnorm kan ivaretas innenfor rammestyringen som rammefinansieringen av barnehagesektoren representerer. Fordi disse målene er objektive og målbare og enkle å rapportere på. Men en kan også tenke seg at den mindre hierarkisk standardiserende styringen, gjennom rammeplan for innholdet og oppgavene i barnehagen, kan være vanskeligere å rapportere oppnådde mål på. Fordi de er prosessmål og har subjektivt opplevd måloppnåelse av (Børhaug og Gotvassli, 2016).

En kan da tenke seg at det nasjonale målet om likeverdige tilbud og barnehager med høy kvalitet kan undergraves av kommunenes totale økonomi og lokale prioriteringer som gjøres i kommunene mellom ulike tiltak, dersom barnehager ikke får tilført tilstrekkelig med midler.

Styrer i barnehagen er i sin ledelse av barnehagens praksis avhengig av de lokale valg som gjøres i kommunen og overføring av midlene den får. Styrers funksjon som entreprenør (Børhaug og Gotvassli, 2016) blir da å forholde seg aktivt til omverdenen, utnytte de muligheter som finnes i å påvirke lokale valg for å avverge trusler, som en reduksjon i økonomiske midler kan være for å lede barnehagens praksis kan være. Styrer må sørge for nytenking, tilpasning og endring i samfunnet rundt seg og støtte og ressurstilgang. Styrers strategiske ledelse, eller entreprenørrollen, i det store fellesskapet får da konsekvenser for styrers ledelse i det lille fellesskapet.

5.2 Hvilke erfaringer har styrer med ulike styringssystem?

Børhaug og Gotvassli (2016) viser til at aktører kan lage styringssystemer som legger til rette for grasrotautonomi, hierarkisk standardisering, konsensusbygging eller rammestyring ved å bruke ulike styringsverktøy. De refererer til Schneider og Ingram, som skiller mellom fem hovedtyper styringsverktøy; autoritet, incentiver og sanksjoner, kapasitetsbygging og læringsverktøy og oppmuntring. En kan tenke seg at styrer i barnehagen har ulike erfaringer over tid med ulike styringssystem og da også med ulike styringsverktøy som blir brukt for å legge til rette for styringssystemene.

Jeg vil videre drøfte funnene i empirien opp mot teorien vist til over og forsøke å belyse om dette har konsekvenser for styrers ledelse i barnehagen. Jeg vil også prøve å belyse hvordan barnehagefaglig ressurs på kommunenivå kan påvirke styrers ledelse i barnehagen.

5.2.1 Styringssystem

Funnene i empirien viser at informantene opplevde tidlig i karrieren å være ledere i styringssystem som la til rette for stor autonomi for styrer på grasrota å ta lokale valg for verdier, innhold og metoder i barnehagene. Styringssystemet brukte styringsverktøy som la til rette for stor grasrotautonomi (Børhaug og Gotvassli, 2016).

Styring gjennom lov, forskrifter og regler er styringsverktøy sorterer under autoritet, som er styringsverktøy som støtter en hierarkisk standardiserende iverksettingsstruktur (Børhaug og Gotvassli, 2016). Informantene forteller at styringssignalene ikke var veldig tydelige tidlig i deres karriere. Styrer hadde da en viktig rolle i å oversette – gjennom translatørledelse (Røvik 2007), de organisasjonsideene som kom fra nivåene over og inn i barnehagesammenheng. Med faktisk grasrotautonomi fulgte stor frihet til å utvikle barnehagetjenesten fra barnehagen, men det fulgte også stort ansvar og liten støtte fra nivåene over. Dette hadde konsekvenser for informantene i deres ledelse av barnehagen at de følte seg alene eller forlatt og noen søkte ut av organisasjonen for å finne støtte og eksempel på dette finnes i empirien i form at et interkommunalt nettverk.

Informantene opplevde at i tiden etter det såkalte barnehageforliket tidlig på 2000-tallet ble styringen av barnehagene endret. Barnehageforliket, hvor det sentrale nivået samlet seg om et definert mål for politikken knyttet til fagfeltet, ble det iverksatt styring gjennom mer presise, detaljerte og hierarkisk regulerte reformer på området i form av endringer av lovverk,

forskrifter og gjennom finansieringssystemet til barnehagene. Fra å ha stor autonomi på grasrota opplevde informantene nå en dreining mot mer politisk oppmerksomhet og et styringssystem som utviklet og benyttet i større grad hierarkisk standardiserende styringsverktøy i sin styring (Børhaug og Gotvassli, 2016).

På kommunenivå ble det innført to-nivå organisering av både den politiske og administrative ledelsen i kommunen. Dette er en form for styring uten å bruke regelverk, men gjennom målstyring, som springer ut fra New Public Management (NPM) (Hansen et al., 2005, Jakobsen, 2009). En gikk da fra sektorstyring hvor det var tre nivåer som var en mer hierarkisk standardiserende styring til rammestyring som skulle svekke denne styringen. Kommuneneivået over informantene ga informantene selvstendig ledelsesansvar, mål og en økonomisk ramme til rådighet (Børhaug og Gotvassli, 2016).

Informantene opplevde at de som ledere fikk mer og selvstendig ansvar, at arbeidsoppgavene ble mer krevende og komplekse, men at lederjobben som styrer også ble mer spennende med denne omleggingen. Jeg har tidligere vist til at informantene erfaring med sektorstyringen var i hovedsak stor grasrotautonomi, selv om sektorstyringen var mer hierarkisk oppbygd enn to-nivå styringen. Forskjellen i overgangen til to-nivå-styringen, eller rammestyring beskriver informantene at det er mer rapportering i forhold til måloppnåelsen til rådmannen.

Konsekvenser for styrers ledelse i barnehagen med rammestyring er frihet innenfor en økonomisk ramme til å ta valg i forhold til målene gitt i samfunnsmandatet. Men dersom målene gitt av kommunen er mer detaljerte enn det som er gitt i lov og rammeplan, kan styrer stå i fare for å lede barnehagens virksomhet i retning av målene. Informantene beskriver ikke at kommunene de er ledere i har mer detaljerte mål enn det som gis i lov og rammeplan, men at det er mer rapportering innen styringssystem som legger til rette for rammestyring enn tidligere i styringssystemet som la til rette for grasrotautonomi.

5.2.2 Barnehagefaglig ressurs på kommunenivå

Funnene i empirien viser at alle kommunene informantene er rekruttert fra har denne ressursen og at alle informantene, uavhengig av om de er rekruttert fra kommunale eller ikke-kommunale barnehager, er i befattning med denne ressursen gjennom sin rolle som ledere i barnehage. Funnene i materialet peker i retning av ulike faktorer som synes å virke inn på informantenes opplevelse av og erfaringer med ressursen.

Den barnehagefaglige ressursen er i alle kommunene plassert i rådmannens stab, altså ikke i linje til styrerne. Stab-støtte funksjoner skal tradisjonelt opptre på vegne av rådmann og støtte enhetsledere i arbeidet. I kommunene hvor informantene beskriver gode erfaringer er rollen og oppgaver avklart og samhandlingen er preget av forhandling og samarbeid. Det er fast møtearenaer og tider og agendaen for møtene er avklart på forhånd. Den barnehagefaglige ressursen tar ned og holder styrerne oppdatert på styringssignaler som kommer fra sentrale myndigheter. I styremøtene blir de omforent om felles planer for satsingsområder, kompetanseutvikling og aktiviteter samordnes. Styrerne viderefører arbeidet i sine barnehager og barnehagefaglig ressurs løfter saker oppover politisk eller administrativt og er slik en støttefunksjon for styrerne.

I Børhaug og Gotvasslis (2016) beskrivelse av konsensusbyggende iverksettingsstruktur preges av forhandling og samarbeid på flere nivåer gjennom dialog hvor nivåene er gjensidig avhengige av hverandre og hvor nivåene samordner hver sine aktiviteter. Den barnehagefaglige ressursen sin rolle og oppgaver kan tolkes inn i et slikt styringssystem hvor styring utvikles til styring gjennom nettverk. Styringsverktøyene i en slik iverksettingsstruktur er rettet mot å påvirke gjennom overbevisning, kunnskap og rådgivende normer. I barnehagesammenheng vil ikke nettverk med uavhengige parter være dekkende for konsensusbygging, slik det er beskrevet i teorien, fordi rådmannen har instruksjonsrett på barnehagene (Børhaug og Gotvassli, 2016). Likevel kan en tenke seg at fordi barnehageressurs ikke er i styringslinjen til styrerne, kan funnene i empirien satt opp mot teorien, fungere som nettverk likevel. Et slikt nettverk, gitt at det fungerer som forutsetninger vist til i empirien, av styrene og barnehagefaglig kompetanse støtte styrers ledelse i barnehagen.

5.3 Hvordan påvirker styringsverktøy styrers ledelse i barnehagen?

Jeg vil i det følgende drøfte funnene i empirien knyttet til informantenes erfaringer med ny Forskrift om rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver og ressursene til Utdanningsdirektoratet på www.udir.no opp mot teorien om iverksettingsstrategier og styringsverktøy.

I følge Børhaug og Gotvassli (2016) må en aktør som vil lage et styringssystem som legger til rette for grasrotautonomi, hierarkisk standardisering, konsensusbygging eller rammestyring, ta i bruk ulike styringsverktøy. De refererer til Schneider som skiller mellom fem hovedtyper styringsverktøy; autoritet, incentiver og sanksjoner, kapasitetsbygging og læringsverktøy og oppmuntring.

Med utgangspunkt i denne teorien vil Forskrift om Rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver (Kunnskapsdepartementet 1996, 2006, 2011 og 2017) sortere under styringsverktøyet autoritative regler, som staten som offentlig myndighet bruker for å legge til rette for styring i hierarkisk standardiserende styringssystem.

Utdanningsdirektoratets nettressurser på www.udir.no vil tilsvarende sortere under styringsverktøy kapasitetsbygging, oppmuntring, som staten som offentlig myndighet bruker for å legge til rette for styring i konsensusbyggende styringssystem.

5.3.1 Ny rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver

Barnehageloven er autoritativ regel (Børhaug og Gotvassli, 2016) som er styringsverktøy som gis som regelverk og entydige ønsker og er den vanlige styringsregelen i offentlig sektor. Regjering gjennom departement gir utfyllende regler gjennom forskrift og rundskriv. Rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver er en av forskriftene til barnehageloven og gir slik utfyllende regler til hva barnehagens innhold og oppgaver skal være.

Informantene i undersøkelsen har gjennom sine karrierer som styrer erfaring med alle rammeplanene (Kunnskapsdepartementet, 1996, 2006, 2011 og 2017). Informantene beskriver at de opplever at styringssignalene i den nye rammeplanen er mer målrettet enn de tidligere rammeplaner. De nevner da blant annet at gjennomgående er språkbruken mer tydelig på styring, ved bruk av skal hvor det i tidligere dokumenter ble brukt kan og bør, slik at personalets ansvar for innholdet og oppgavene er tydeliggjort. Informantene opplever at kapittel 2 om ansvar og roller, tydeliggjør ledelse både innad i barnehagen og utenfor barnehagen, ved at det står hvem som har ansvar for hva i sektoren. Dette har ikke stått i tidligere versjoner. Informantene mener dette er eksempler på styringssignaler som er så styrende at det kan være med på å gjøre barnehager mer lik og kvaliteten på barnehager i Norge bedre. Funn viser altså at ny rammeplan oppleves mer styrende på barnehagene og

påvirker styrers ledelse av barnehagens innhold. Rammeplanen er en forskrift til barnehageloven og slik i utgangspunktet et autoritativt styringsverktøy, som støtter et styringssystem som legger til rette for en hierarkisk standardiserende iverksettingsstruktur (Børhaug og Gotvassli, 2016).

Samtidig tar noen av informantene til orde for at de opplever at de fortsatt har «handlingsrommet til å kunne definere hva som er god kvalitet. Og rammeplanen har fremdeles et godt handlingsrom for oss til å kunne definere hva som er god kvalitet innenfor» (Informant 1). Dette er sammenfallende med iverksettingsstrukturen grasrotautonomi, hvor aktør i barnehagen har stor frihet til lokalt å utforme verdier, kvaliteten på og organiseringen av tilbudet. Informantene tar til orde for at denne autonomien er i ferd med å bli mindre, fordi rammeplanen blir mer styrende for hva innholdet og oppgavene skal være. Det kan også være sammenfallende for iverksettingsstrukturen rammestyring (Børhaug og Gotvassli, 2016), hvor aktør i barnehagen har vide rammer, gitt i rammeplan, for arbeidet mot målene. Med en tydeligere styring i ny rammeplan, vil rammene bli mindre vide og handlingsrommet for å kunne definere mål mindre.

Informantene erfarer samlet at styringssignalene i ny rammeplan som mer styrende enn tidligere og den har utviklet seg i retning av et styringsverktøy som autoritativ regel (Børhaug og Gotvassli, 2016). Dette bygger opp om mer styring i retning av et styringssystem som er hierarkisk standardiserende, men informantene opplever fortsatt at det er rom for lokale tilpassinger. Dette kan være intendert fra offentlig myndighet og ligger til dokumentets hensikt – å legge en ramme for oppgaver og innhold «så det tenker jeg er fortsatt viktig. Det at det, at det er en rammeplan» (Informant 1).

På spørsmål om hvordan informantene forholder seg til styringssignalene i ny rammeplan er svarene ved sammenligning veldig like. Slik jeg tolker informantene tar de rollen som translatør overfor de nye styringssignalene.

Strand (2007) hevder translatørkompetanse er en viktig kompetanse når organisasjonsideer skal overføres fra en organisasjon til en annen. Han begrunner det med at det er kommet svært mange flere ideer, hastigheten på spredningsprosessene har økt betydelig og at ideenes form og innhold er blitt forandret og fremstilles som organisasjonsoppskrifter – og slik fremstilt som at de kan brukes i alle organisasjoner som universelle. Organisasjonsideene er veldig

abstrakte, generelle og må derfor oversettes og konkretiseres hvis de skal tas inn i en organisasjon.

En kan da tenke seg at styringssignalene i rammeplanen er organisasjonsideer og at styrer er translatør som skal oversette styringssignalene fra statlig organisasjon og inn i barnehagesammenheng. Strand (2007) beskriver translatørkompetansen gjennom fire dyder som han mener oversetter bør kunne kombinere; kunnskap, mot, tålmodighet og styrke.

Dyden *den tålmodige oversetter*, hvor styrer som oversetter fokuserer på mulighetene til å oppnå effekter i barnehagen som følge av at en oversetter og implementerer en ny ide, finner jeg igjen i hvordan informantene forholder seg til styringssignalene i rammeplanen.

Beskrivelsene av at informantene ønsker å bruke tid på å finne ut hva de nye styringssignalene inneholder og betyr, hvilke konsekvenser det har for hva styrer ønsker å ta med av barnehagens verdier, holdninger og praksis videre, hva som skal ut og hva som må gjøres annerledes eller helt nytt. Beskrivelser av at en må bruke lang tid, beskrivelser av at en trenger ro og at en må arbeide med styringssignalene nedenfra og opp er funn som kan knyttes til teorien om den tålmodige oversetter.

Den kunnskapsrike, flerkontekstuelle oversetter er oversetteren som har kjennskap til det som skal overføres og oversettes, har kjennskap til konteksten det skal oversettes fra og konteksten det skal oversettes til. Informantene har gjennom en lang karriere opparbeidet seg kunnskap om og erfaringer med styringssystemet som styringssignalene kommer fra, de har kjennskap til de tidligere rammeplanene og beskriver at de ikke blir skremt når det nå kommer en ny rammeplan, men vet hva som kreves av dem i implementeringsprosessen og at de kan bruke tid på denne.

Den modige og kreative oversetter er oversetteren som evner å kombinere hensynet til det som skal oversettes og den konteksten det kommer fra, slik at det passer inn, gir mening og kan brukes i en ny kontekst. Informantene beskriver at de vil se på hvordan de får brukt det de har, noe må sorteres inn og tilpasses slik at vi får det som vi vil og hva er det som skal inn. Jeg tolker dette inn i det Strand (2007) beskriver som reproduserende modus, modifierende modus og radikal modus. Styrer som oversetter velger da enten å ta styringssignalene rett inn som de er – hva er det som skal inn, å bearbeide styringssignalene gjennom addering eller fratrekking før de tas inn eller å gjøre dem helt om gjennom å videreføre eksisterende praksis.

Når en sammenstiller funnen opp mot translasjonskompetansens dyder, kan en trekke ut av det at styrer kan forholde seg på ulike måter til styringssignalene gjennom å oversette dem på ulike måter gjennom dydene. På denne måten blir styringssignalene i rammeplanen som styringsverktøy i ulik grad styrende for styrers ledelse i barnehagen avhengig av styrers oversettelse av disse.

5.3.2 Utdanningsdirektoratets ressurser på www.udir.no

Kapasitetsbygging er en form for styringsverktøy som unngår både regler og incentiver og sanksjoner. Styringsverktøyet rettes mot å påvirke aktørene gjennom overbevisning, kunnskap og rådgivende normer, gjerne i samarbeid med eller gjennom forskere og konsulenter (Børhaug og Gotvassli, 2016). Ressursene til Utdanningsdirektoratet på www.udir.no kan tolkes som et kapasitetsbyggende styringsverktøy ut fra disse kriteriene og alle informantene i utvalget beskriver at de bruker av disse ressursene.

Informantene er positive til ressursene og deres opplevelser av og erfaringer med disse beskriver de som hjelpemidler i ledelsen av barnehagen.

Når de beskriver hvordan de kommer frem til hva som skal brukes viser funnene at utvelgelsen skjer på ulike måter. Ressurser i form av prosjekter som krever at hele kommunen er med, for eksempel språkkommune, så blir avgjørelsen om deltakelse gjort på kommunenivå, men at initiativ kan komme fra enkelt barnehager eller skoler. Avgjørelsen kan tas på vegne av flere barnehager og skoler ut over de som tok initiativ til å delta i utgangspunktet. Avgjørelsen til hva som skal brukes kan komme i felles møter på kommunenivå hvor styrere deltar. Det beskrives oftest da som at kommunenivået oppfordrer alle til å bruke ressurser. Det er knyttet flest funn til at styrer i barnehagen bestemmer selv hva som brukes.

Ut fra teorien om at kapasitetsbyggende styringsverktøy unngår både regler og incentiver og sanksjoner men påvirkning gjennom overbevisning (Børhaug og Gotvassli, 2016), støtter funnene i empirien dette. De fleste avgjørelser tas av styrer i barnehagen og noen etter konsensus i felles møtearenaer på kommunenivå hvor styrere er med i avgjørelsesprosessen. På hvor fritt styrer tar avgjørelse i disse foraene på kommunenivå og i prosjekter hvor hele kommunen må være med, viser ikke funnene tydelig. Men det er et eksempel fra at deltakelse er gjort på kommunenivå i to kommuner som skal sammenslås og et eksempel fra en

kommune hvor de brukte tid på å overtale den andre skolen og barnehagene om å delta. Faren er da at det som i utgangspunktet er kapasitetsbyggende gjennom overbevisning, oppfattes som mer styrende enn en anbefaling eller en oppmuntring. Da blir ressursene til Utdanningsdirektoratet på www.udir.no mer hierarkisk styrende verktøy og vil virke mer styrende på styrers ledelse i barnehagen. Det kan da tolkes til at desto lengre vekk fra barnehagen avgjørelsen om hva som skal brukes i barnehagen av ressursene, desto mer styrende kan avgjørelsen være på styrers ledelse i barnehagen.

5.4 Hvordan påvirker styring av barnehagesektoren styrers ledelse i barnehagen?

Jeg har i denne oppgaven lagt til grunn at styring er indirekte påvirkning av atferd mellom organisasjoner og ledelse er direkte påvirkning av atferd i organisasjoner. I barnehagen er styrer leder og i denne forståelsen av ledelse vil styrers ledelse ha direkte påvirkning på de ansattes atferd. Under dette forskningsspørsmålet ønsker jeg å drøfte om endringer i styrers funksjon og rolle som følge av endret styring av barnehagesektoren kan føre til endring i styrers ledelse av barnehagen.

Tradisjonelt ble styrers ledelse i barnehagen delt i tre deler; den pedagogiske lederrollen, den administrative lederrollen og den personalmessige lederrollen. Bleken (2005) var av de første som brukte strategisk ledelse om styrers utadrettede ledelse. Strand (2007) viser til Adizes som hevder ledelse i en organisasjon trenger inne være lagt til en person, men det kan være mange som utøver lederskap uten å være den formelle lederen i organisasjonen. Han viser til Adizes rammeverk som har fire funksjonelle områder som må ivaretas for å drive og utvikle organisasjoner; produksjon, administrasjon, integrasjon og entreprenørskap. Ledelse kan måles mot ivaretagelsen av en organisasjon på de fire områdene (Strand, 2007).

Funn i materialet mitt viser at det over tid har vært endringer i mengde oppgaver og innhold i funksjonene informantene har ivaretatt, tiden de selv bruker på de ulike funksjonene har endret seg og hvem som ivaretar de ulike funksjonene har også endret seg.

Den pedagogiske ledelsen tilsvarer Adizes produsentrollen (Strand, 2007) og informantene beskriver denne som den viktigste funksjonen de ivaretar som styrer. Informantene beskriver at det er denne funksjonen er den som ivaretar kjernevirksomheten – selve produksjonen av barnehagetjenesten. Informantene var tidligere direkte involvert og deltakende i

produksjonen, blant annet gjennom å utarbeide og gjennomføre pedagogiske opplegg i barnegruppen. Men på grunn av endrede krav til styrer, nye oppgaver og at ivaretagelse av andre funksjoner tar mer tid, gjør at utøvelsen av denne funksjonen i stor grad nå er lagt til de pedagogiske lederne. Dette viser en situasjon der styrer som leder er lengre vekk fra produksjonen av kjerneoppgavene i barnehagen enn tidligere gjennom å ha delegert oppgavene knyttet til produsentrollen til de pedagogiske lederne. Dette kan ha konsekvenser for styrers ledelse av barnehagens praksis da styrer er avhengig av å lede gjennom de pedagogiske lederne. Det kan da argumenteres for at styrer i mindre grad enn før leder på en slik måte at det er direkte påvirkning av atferd.

Når produksjonen nå i større grad enn tidligere er lagt til de pedagogiske lederne viser materialet at styrer bruker mer tid på integrasjon av målene gjennom arbeidet med personalet på individ og gruppenivå. Informantene beskriver at veiledning av enkeltansatte, møter med de pedagogiske lederne og personalmøtene og planleggingsdagene som de viktigste arenaene styrer har for ledelse innad i barnehagen. Dette er sammenfallende med integratørrollen. Strand (2007) beskriver integratoren som å lede prosessen hvor mål og evner på individnivå blir organisasjonens mål og evner til beste for organisasjonen. Denne funksjonen ivaretas i barnehagen gjennom styrers ledelse av arbeidet i personalgruppen (Strand, 2007). Dette faller også sammen med barnehagebasert kompetanseutvikling, slik det er beskrevet i kompetansestrategien (Kunnskapsdepartementet, 2017a). Styrer bruker mer tid på veiledning av enkeltansatte, pedagogisk refleksjonsarbeid og kompetanseutviklingstiltak. Det kan da argumenteres for at der styrer tidligere påvirket atferd gjennom å være direkte involvert i sin ledelse i produksjon av og gjennomføring av pedagogiske opplegg i barnegruppen er nå erstattet med mer oppgaver og tid brukt på integratørrollen. Det kan videre argumenteres for at selv om styrer er lengre unna selve produksjonen av kjerneoppgavene, sikrer styrer kvaliteten på kjerneoppgavene gjennom ledelse av integrasjonen av arbeidet opp mot produksjonen av tjenestene.

Informantene beskriver at ny teknologi har gjort enkelte oppgaver knyttet til administrasjon av barnehagen enklere, og viser da spesielt til de mange digitale løsninger og systemer som er tatt i bruk i barnehagene. Likevel beskriver informantene at dette er den funksjonen de bruker mer tid på å ivareta nå enn tidligere. Strand (2007) beskriver administrasjon som funksjon knyttet til å benytte systemer og strukturer og utvikle dem og at leder må kunne administrere systemene slik at de skaper resultater. Administrator er koordinator som sørger for stabilitet, kontroll og kontinuitet. Informantene. Informantene begrunner den økte tidsbruken i forhold

til denne funksjonen med økte krav til styrer for ivaretagelse av krav innen annet lovverk, at organisasjonen de leder er større og slik krever mer koordinering og oppfølging. Dette krever også utvikling av og oppfølging av flere systemer og strukturer som organisasjonen er avhengig av for å fungere. En kan med utgangspunkt i denne endringen argumentere for at økte krav til styrer gjennom en mer hierarkisk styring av barnehagesektoren kan føre til en mer hierarkisk ledelse av styrer i barnehagen, fordi den administrative lederfunksjonen er mer instruerende, og ligger opp mot hierarkisk ledelse slik Børhaug og Gotvassli (2016) beskriver den. En kan likevel tenke seg av den økte mengden oppgaver og økt tidsbruk innen den administrative funksjonen ivaretar de mer strukturelle rammene for barnehagen. En kan da videre tenke seg at en velfungerende administrativ funksjon fører til en organisasjon som oppleves av de ansatte som stabil og forutsigbar. Dette kan igjen føre til at en unngår uro og frustrasjon i organisasjonen, som kan konsentrere seg om produksjonen av tjenestene. En kan da argumentere med at styrer gjennom ledelse i å ivareta administrativ funksjon påvirker direkte atferd til de ansatte.

Entreprenørrollen (Strand, 2007) eller den strategiske ledelsen (Bleken, 2005) finner en i funnene knyttet til informantene fra de kommunale barnehagenes beskrivelser av de endrede oppgavene og ansvaret de fikk etter omleggingen til to-nivå organisering. Styrerrollen ble mer utadrettet tverrfaglig og i rådmannens ledergruppe og styrer måtte forholde seg aktivt i omverdenen eller i det store fellesskapet (Børhaug og Gotvassli, 2016, Granrusten 2016b). Styrer må i denne rollen være en organisatorisk entreprenør som må møte nye krav og forventninger fra samfunnet som endres hele tiden, finne handlingsmuligheter og tenke nytt gjennom bruk av sin faglige dømmekraft innenfor forventningene og endre mål og systemer i barnehagen for å møte kravene og forventningene. Den strategiske ledelsen går da ut på å jobbe i det store fellesskapet for å skaffe barnehagen ressurser og drive omdømmebygging gjennom å tale barnehagens sak på arenaene utenfor barnehagen.

En kan bruke translasjonsteoretiske perspektiv på overføring av organisasjonsideer mellom organisasjoner, for å drøfte funnene i empirien knyttet til styrers rolle i utvelgelsen av hva som skal arbeides med i barnehagen, hvordan styringssignalene bringes inn i barnehagen og hvordan styring påvirker styrers ledelse i barnehagen. Styrer for da rolle som translatør eller oversetter i et slikt perspektiv når en ser på styring og ledelse i organisasjoner.

I følge Røvik (2007) handler overføring av organisasjonsideer om at ideer skal ut av noen organisasjoner og sammenhenger og inn i andre. I styring og ledelse i barnehagesammenheng

kan en tenke seg at organisasjonsideene kommer som styringssignaler fra stat, kommune og eier til barnehagen, og at det er styrer som er oversetter eller translatør av disse organisasjonsideene. Røvik (2007) beskriver oversetterens viktige rolle i oversettelse og viktig translatørkompetanse gjennom dydene; kunnskap, mot, tålmodighet og styrke, som det er viktig at translatør bør kunne og kombinere.

Funn i empirien viser at noen styringssignaler oversettes i styringsnivåer over styrer i barnehagen, av barnehageadministrasjon, fagkontor eller barnehagefaglig ressurs på kommunenivå. Alle informantene beskriver at de i hovedsak er involvert eller er med på arenaene hvor dette skjer.

Styrer kan slik ses på som *den kunnskapsrike, flerkontekstuelle oversetter*. Styrer har kjennskap til konteksten styringssignalene skal oversettes fra – stat og kommunen, og kjennskap til konteksten styringssignalene skal overføres til – barnehagen. Det er viktig at styrer er med i på de arenaene og i de foraene styringssignalene skal oversettes fordi styrer kan begge språk – og kan kombinere kunnskap om de organisatoriske kontekstene det oversettes mellom. Med utgangspunkt i denne dyden, kan en tenke seg at styrer er den beste oversetteren av styringssignaler til barnehagen og at det er viktig om ikke avgjørende at styrer er i de foraene og på de arenaene hvor styringssignalene oversettes og vil slik påvirke styrers ledelse i barnehagen om og om ikke styrer er der. Dette kan ses på som ledelse i det store fellesskapet og styrer er i rollen som entreprenør i tillegg til oversetterrollen. En kan da tenke seg at i de kommunene hvor styrerne ikke hadde eller manglet arenaene på nivået over, at styrer som oversetter unngår at andre skal oversette sammen med de.

Funn i empirien viser at informantene er opptatt av hvordan de kan få brukt det de har av verdier, holdninger og pedagogisk praksis som skal være med videre, hva som skal ut av barnehagen og hva de trenger nytt, når nye styringssignaler kommer. Styrer kan da ses på som *den modige og kreative oversetter*. Styrer ses da på som etterdikter; som evner å kombinere hensynet til styringssignalene og konteksten de kommer fra, slik at det passer inn, gir mening og kan brukes i en ny kontekst. Styrer kombinerer da det reproduserende med det kreative og innoverende. Styringssignalene blir da av styrer enten kopiert som de er, modifisert hvor noe trekkes fra eller legges til styringssignalene eller at styringssignalene blir radikalt omvandlet fra sitt opprinnelige innhold. Informanten som opplever at hun har stor makt til å velge hva barnehagen skal arbeide med, informanten som har gjort valg før det presenteres for de

pedagogiske lederne og informanten som formidler og forklarer styringssignalene videre kan alle tolkes inn i denne dyden.

6. AVSLUTNING

Formålet med denne undersøkelsen har vært å finne hvordan styring av barnehagesektoren kan se ut fra styrers ståsted.

For å svare på problemstillingen «Hvordan påvirker styring av barnehagesektoren styrers ledelse i barnehagen?» er det gjennomført intervju med fem styrere med mellom 20 - 30 års fartstid som leder i barnehage. Intervjuene har fremskaffet empiri knyttet til styrenes erfaringer med og opplevelse av styring og endringer gjennom deres karrierer.

Det er tatt utgangspunkt i at styring er indirekte påvirkning av atferd mellom organisasjoner fra stat, kommune og eier og at ledelse er direkte påvirkning av atferd i organisasjoner som styrers ledelse i barnehagen.

Undersøkelsen viser at styringsrelasjonen mellom stat, kommune, eier og barnehagenivået kan ta ulike former avhengig av hvilke iverksettingsstrukturer styringsnivåene bruker. Ulike styringsverktøy blir brukt for å legge til rette for styringssystemer.

Informantene i undersøkelsen har opplevelse av og erfaringer med en voldsom utvikling av barnehagesektoren. De har erfaringer med ulike styringssystem og styringsverktøy over tid og mener det er blitt mer styring av barnehagene. De opplever at det stilles endrede krav til leder og ivaretagelse av ulike funksjoner knyttet til ledelse og ledelse av barnehagene i det lille og det store fellesskapet.

Undersøkelsen viser også at selv om informantene opplever økt styring og endringer i deres rolle som styrer, opplever de likevel at de har rom for å lede barnehagenes innhold knyttet til verdier, holdninger og praksis. Dette kan oppsummeres i dette sitatet: «Bare vi får handlingsrommet til å kunne definere hva som er god kvalitet» (Informant 1).

LITTERATURLISTE

- Andersen, J.A. (2009). *Organisasjonsteori. Fra argument til motargument til kunnskap*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Arnulf, J.K. (2012). *Hva er ledelse*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Askim, J. (2013). Tilsyn ved selvsyn: Kan det fungere? Lærdommer fra den norske barnehagesektoren. I *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, nr. 29, s.11-28.
- Avolio, B.J., Bass, B.M. og Jung, D.I. (1995). *Multifactor Leadership Questionnaire technical report*. Redwood City, California: Mind Garden.
- Barne- og Familiedepartementet (1995). *Rammeplan for barnehagen*. Oslo: Barne- og Familiedepartementet.
- 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*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Brinkmann, S. og Tanggaard, L. (red.) (2012). *Kvalitative metoder. Empiri og teoriutvikling*. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag AS.
- Busch, T., Vanebo, J.O., og Dehlin, E. (2010). *Organisasjon og organisering*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Børhaug, K. (2016). Barnehageeigarar og pedagogisk leing i barnehagen. I K. H. Moen, K.-Å. Gotvassli og P.T Granrusten (red.), *Barnehagen som læringsarena - mellom styring og ledelse*. Oslo: Universitetsforlaget.

- Børhaug, K. og Gotvassli, K.-Å. (2016). Styring og ledelse i barnehagen. I K. H. Moen, K.-Å. Gotvassli & P.T Granrusten (red.), *Barnehagen som læringsarena - mellom styring og ledelse*. 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 Lotsberg, D.Ø. (2012). Institusjonelle betingelser for konkurranse mellom offentlige og private tjenesteytere i barnehagesektoren. *Nordiske organisasjonsstudier*, nr. 14, s. 27-48.
- Børhaug, K. og Lotsberg, D.Ø. (2016). *Barnehageleing i praksis*. Oslo: Det Norske Samlaget.
- Børhaug, K. og Moen, K.H. (2014). *Politisk-administrative rammer for barnehageledelse*. Oslo: Universitetsforlaget.
- De nasjonale forskningsetiske komiteene (NESH) (2016). *Forskningsetiske retningslinjer for samfunnsvitenskap, humaniora, juss og teknologi*. Oslo: De nasjonale forskningsetiske komiteene.
- Gadamer, H.G. (1975). *Truth and method*. New York: Seabury Press.
- Gotvassli, K.-Å. (2006). *Barnehager – organisasjon og ledelse*. Oslo: TANO.
- Gotvassli, K.-Å. (2013). *Boka om ledelse i barnehagen*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Granrusten, P.T. (2016b). 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*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Granrusten, P.T. og Moen, K.H. (2011). Nye lederroller i et utvalg kommunale barnehager med fokus på enhets- og fagledere. I Hoel, T.L., Guldal, T.M, Dons, C.F., Sagberg, S.,

- Sollaug, S. og Wæge, K. (red.), *FoU i praksis 2010. Rapport fra konferanse om praksisrettet FoU i lærerutdanningen* (s. 133-144). Trondheim: Tapir Akademisk forlag.
- Grønmo, S. (2004). *Samfunnsvitenskapelige metoder*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Halkier, B. (2010). *Fokusgrupper*. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag AS.
- Hansen, G.S., Helgesen, M.K. og Vanebo, S.I. (2005). *Politikk og demokrati. En innføring i stats- og kommunalvitenskap*. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag.
- Jakobsen, D.J. og Thorsvik, J. (2002). *Hvordan organisasjoner fungerer*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Jakobsen, D.J. (2009). *Perspektiver på Kommune-Norge*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Klausen, K.K. (2001). *Skulle det være noe særlig? Organisasjon og ledelse i det offentlige*. København: Børsen forlag.
- Kleven, T.A., Hjørdemaal, F. og Tveit, K. (red.) (2011). *Forskning og forskningsresultater. I Innføring i pedagogisk forskningsmetode*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Kotter, J.P. (1990). *What Leaders Really Do*. London: Harvard Business Review.
- Kunnskapsdepartementet (2006). *Rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver*. Oslo: Kunnskapsdepartementet.
- Kunnskapsdepartementet (2009). *Kvalitet i barnehagen (St.meld. nr 41 (2008-2009))*. Oslo: Kunnskapsdepartementet.
- Kunnskapsdepartementet (2013). *Framtidens barnehage (St.meld. nr. 24 (2012-2013))*. Oslo: Kunnskapsdepartementet.
- Kunnskapsdepartementet (2013a). *Kompetanse for fremtidens barnehage. Strategi for kompetanse og rekruttering 2014-2020*. Oslo: Kunnskapsdepartementet.

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

Kunnskapsdepartementet (2017). *Forskrift om rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver.* Oslo: Kunnskapsdepartementet.

Kunnskapsdepartementet (2017a). *Kompetanse for fremtidens barnehage. Revidert strategi for kompetanse og rekruttering 2018 – 2022.* Oslo: Kunnskapsdepartementet.

Kvale, S. og Brinkmann, S. (2015). *Det kvalitative forskningsintervju.* Oslo: Gyldendal Norsk Forlag AS.

Moen, K. H. (2016a). Forventninger om læring – forskjellige opplevelser blant styrere i Private og kommunale barnehager? I K. H. Moen, K.-Å. Gotvassli og P.T Grannrusten (red.), *Barnehagen som læringsarena - mellom styring og ledelse.* Oslo: Universitetsforlaget.

Moen, K.H. og Grannrusten, P.T. (2014). Eksterne forventninger til barnehagen som læringsarena for barn – konsekvenser for ledelse. I Mørreaunet, S., Gotvassli, K.-Å, Moen, K.H. og Skogen, E. (red.) *Ledelse av en lærende barnehage.* Bergen: Fagbokforlaget.

Neumann, C.B og Neumann, I.B. (2012). *Forskeren i forskningsprosessen. En metodebok om situering.* Oslo: Cappelen Damm Akademisk.

Postholm, M.B. (2005). *Kvalitativ metode. En innføring med fokus på fenomenologi, etnografi og kausstudier.* Oslo: Universitetsforlaget.

Repstad, P. (1998). *Mellom nærhet og distanse.* Oslo: Universitetsforlaget.

Ringdal, K. (2013). *Enhet og mangfold. Samfunnsvitenskapelig forskning og kvantitativ metode.* Bergen: Fagbokforlaget Vigmostad & Bjørke AS

- Røvik, K. A. (2007). *Trender og translasjoner. Ideer som former det 21. århundrets organisasjon*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Schein, E.H. (1987). *Organisasjonskultur og ledelse. Er kulturendring mulig?* Oslo: Mercuri Media Forlag.
- Skjæveland, Y. (2016). Leing av læring i barnehagen – nasjonale retningslinjer og lokale fortolkingar. I K. H. Moen, K.-Å. Gotvassli og P.T Granrusten (red.), *Barnehagen som læringsarena - mellom styring og ledelse*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Skybakmoen, H. og Behrens, A. (2010). Ledelse i barnehagen, i Kvello Ø. (red) *Barnas barnehage 1. Målsettinger, føringer og rammer for barnehagen*. Oslo: Gyldendal Akademiske.
- Strand, T. (2007). *Ledelse, organisasjon og kultur*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Thagaard, T. (2013). *Systematikk og innlevelse*. Bergen: Fagbokforlaget Vigmostad & Bjørke AS.
- Tjora, A. (2012). *Kvalitative forskningsmetoder i praksis*. Oslo: Gyldendal Akademisk.

Vedlegg 1 Forenklet vurdering fra NSD



Per Tore Granrusten
Th. Owesensgt. 18
7044 TRONDHEIM

Vår dato: 10.01.2018

Vår ref: 58075 / 3 / STM

Deres dato:

Deres ref:

Forenklet vurdering fra NSD Personvernombudet for forskning

Vi viser til melding om behandling av personopplysninger, mottatt 02.01.2018.

Meldingen gjelder prosjektet:

58075	<i>Hvordan påvirker styringssystem rundt barnehagen praksis i barnehagen? Jeg ønsker å finne ut hvordan styrer opplever styring av sektoren og hvordan det påvirker ledelse av barnehagen sett fra styreren sitt perspektiv.</i>
Behandlingsansvarlig	<i>Dronning Mauds Minne Høgskole, ved institusjonens øverste leder</i>
Daglig ansvarlig	<i>Per Tore Granrusten</i>
Student	<i>Sissel Oliv Gaarseth</i>

Vurdering

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

Vilkår for vår vurdering

Vår anbefaling forutsetter at du gjennomfører prosjektet i tråd med:

- opplysningene gitt i meldeskjemaet
- krav til informert samtykke
- at du ikke innhenter [sensitive opplysninger](#)
- veiledning i dette brevet
- Dronning Mauds Minne Høgskole sine retningslinjer for datasikkerhet

Veiledning

Krav til informert samtykke

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

Informasjon må minst omfatte:

- at Dronning Mauds Minne Høgskole er behandlingsansvarlig institusjon for prosjektet
- daglig ansvarlig (eventuelt student og veileder) sine kontaktopplysninger
- prosjektets formål og hva opplysningene skal brukes til

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

- hvilke opplysninger som skal innhentes og hvordan opplysningene innhentes
- når prosjektet skal avsluttes og når personopplysningene skal anonymiseres/slettes

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

Forskningsetiske retningslinjer

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

Meld fra hvis du gjør vesentlige endringer i prosjektet

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

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

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

Vi tar kontakt om status for behandling av personopplysninger ved prosjektslutt

Ved prosjektslutt 03.05.2018 vil vi ta kontakt for å avklare status for behandlingen av personopplysninger.

Gjelder dette ditt prosjekt?

Dersom du skal bruke databehandler

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

Hvis utvalget har taushetsplikt

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

Dersom du forsker på egen arbeidsplass

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

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

Vennlig hilsen

Marianne Høgetveit Myhren

Vedlegg 2 Forespørsel om å delta i forskningsprosjektet

«En kvalitativ studie om hvordan styringssystem rundt barnehagen påvirker styrers ledelse av barnehagen»

Bakgrunn og formål.

Mitt navn er Sissel Oliv Garseth og er masterstudent i barnehageledelse, ved Dronning Mauds Minne høgskole for barnehagelærerutdanning. Jeg skal skrive en masteroppgave i barnehageledelse og vil bruke kvalitativ forskningsmetode hvor jeg skal gjennomføre 5 dybdeintervjuer.

Formålet med prosjektet er å belyse styrerens erfaringer med styring av barnehagesektoren og hvordan styrer har opplevd endring av styringssystemer over tid. Og i tilfelle hvordan styring av sektoren påvirker styrerens ledelse av barnehagen. Rekruttering til forskningsprosjektet er gjort gjennom «snowball-metoden», som betyr at intervjupersoner er rekruttert i masterstudentens fjerne nettverk. Kriterier for å delta er at du er styrer i en litt større barnehage, at du har vært styrer ca 10 år og slik har erfaring over tid og at du er leder i en kommunal eller ikke-kommunal barnehage.

Hva innebærer deltakelse i studien?

Datainnsamlingen vil foregå gjennom innhenting av bakgrunnsinformasjon om deltaker og gjennom intervju. Bakgrunnsinformasjonen som innhentes er alder, kjønn, når ble du ferdig utdannet førskolelærer, evt. tilleggstudning innen ledelse, hvor mange års erfaring som styrer, kommunal eller ikke-kommunal barnehage, hvor stor er barnehagen du er styrer for. Intervjuet varer ca. 1,5 time og vil bli tatt opp på diktafon. Spørsmålene vil omhandle styrers erfaringer med og opplevelser av styring av barnehagesektoren over tid og hvordan denne påvirker styrers ledelse av barnehagen.

Hva skjer med informasjonen om deg?

Alle personopplysninger vil bli behandlet konfidensielt. Det er kun studenten og de to veilederne som har tilgang til personopplysninger og opptak og dette blir oppbevart nedlåst i arkivskap. Alle data vil bli slettet ved prosjektets slutt.

Frivillig deltakelse

Det er frivillig å delta i studien og du kan når som helst trekke ditt samtykke uten å oppgi noen grunn. Dersom du trekker deg, vil alle opplysningene om deg bli anonymisert.

Dersom du ønsker å delta eller har spørsmål til studien, ta kontakt med student Sissel Oliv Garseth, tlf. 90604459 eller veileder førsteamanuensis Hanne Merete Hestvik Kleiven, tlf. 73568376.

Mvh Sissel Oliv Garseth

Studien er meldt til og godkjent av Personvernombudet for forskning, NSD – Norsk senter for forskningsdata AS.

SAMTYKKE TIL DELTAKELSE I STUDIEN

Jeg har mottatt informasjon om studien og er villig til å delta

Dato og underskrift til prosjektdeltaker

Vedlegg 3 Bakgrunnsinformasjon om forskningsdeltakerne

1. Kjønn:
2. Alder:
3. Når ble du ferdig utdannet barnehagelærer?:
4. Har du noen form for tilleggsutdanning innen ledelse? Hvilken?
.....
5. Hvor mange år har du arbeidet som styrer/leder/enhetsleder i barnehage?
6. Hvor stor er barnehagen du er leder for? (antall ansatte/årsverk):
7. Er du leder for et eller flere hus?:

Vedlegg 4 Intervjuguide

Forskningsspørsmål	Intervjuspørsmål
<p>Hva opplever styrer er de viktigste endringene i barnehagesektoren over tid?</p>	<p>Kan du fortelle meg litt om din historie som styrer i barnehagen?</p> <p>Når du ser tilbake - Hva opplever du som de største endringene i barnehagesektoren i tiden du har vært styrer?</p> <p>Hvordan oppfatter du begrepet styring i sammenheng med styring av barnehagesektoren?</p> <p>Hvordan opplever du sentrale myndigheters styring av barnehagen?</p> <p>Hva opplever du som de største endringene i styringen av barnehagen før og nå?</p> <p>Hva tenker du om påstanden at det er mer styring av barnehagesektoren nå enn før?</p> <p>Opplevde du noen endring i styringen av barnehagesektoren før og etter innføring av rammefinansiering av sektoren?</p>
<p>Hvilke erfaringer har styrer med ulike styringssystem?</p>	<p>Kan du fortelle meg hvor barnehagen er plassert i organisasjonen den er en del av?</p> <p>Har det vært noen endring i organisering den tiden du har vært styrer?</p> <p>Hva tenker du om påstanden at styringssystemene rundt barnehagen er mer komplekse enn før? (fra stat, kommune, eier)</p> <p>Hvilke erfaringer har du som styrer med ulike roller oppad/utad i forhold til styring av barnehagen?</p> <p>Deltar du i noe nettverk knyttet til styring av barnehagen i din organisasjon?</p> <p>Kan du fortelle om hva du som styrer finner nyttig i nettverket som du kan bruke i din ledelse innad i barnehagen?</p>

<p>Hvordan påvirker styringsverktøy styrers ledelse av barnehagen?</p>	<p>Hvordan oppfatter du signalene i ny rammeplan for barnehagen?</p> <p>Hva mener du er de viktigste endringene fra den forrige?</p> <p>Hvordan tolker du disse signalene?</p> <p>Hvordan forholder du deg til styringssignalene?</p> <p>Hvilke konsekvenser har det for din ledelse innad i barnehagen?</p> <p>Utdanningsdirektoratet har på sine hjemmesider samlet mange ressurser/verktøy som barnehagene kan benytte seg av.</p> <p>Bruker din barnehage noen av ressursene/verktøyene som udir.no tilbyr?</p> <p>Hvilke ressurser bruker barnehagen?</p> <p>Hvordan kommer dere frem til hva som skal brukes?</p> <p>Hva er avgjørende for hva som brukes og hva som ikke brukes?</p>
<p>Hvordan påvirker styring av barnehagesektoren styrers ledelse av barnehagens praksis?</p>	<p>Hva opplever du er den viktigste funksjonen du som styrer har som leder i barnehagen?</p> <p>Hvilke er de viktigste arenaer du som styrer har for ledelse innad i barnehagen?</p> <p>Hvordan kommer nye styringssignaler til deg som leder i barnehagen?</p> <p>Hvordan opplever du din rolle i utvelgelsen av hva som skal bringes inn i barnehagen?</p> <p>Påvirker styringen utenfra verdiene i barnehagen?</p> <p>Påvirker styringen utenfra din ledelse av barnehagen?</p> <p>Påvirker styringen utenfra praksis i barnehagen?</p> <p>På hvilken måte gjøres dette?</p> <p>Hva er avgjørende for om og hvordan du bringer disse inn i barnehagen?</p>