

Gro Benedikte Berg

Mellom profesjon og politikk

Et fenomenologisk studie av barnehagestyrere i krysspress

Veileder: Harald Koht

Masteroppgave i Styring og Ledelse

Høgskolen i Oslo og Akershus, Fakultet for Samfunnsfag

Oslo 2015

Sammendrag

De senere årene har politiske myndigheter i stadig økende grad vist interesse for barnehagefeltet. Sammen med dette opplever barnehagene at detaljstyringen også øker. De politiske beslutningene kan utfordre barnehageprofesjonens faglige integritet. Våren 2015 ble Oslos kommunale barnehager pålagt å bruke en standardisert arbeidsmetode for systematisk oppfølging av bars språkutvikling. Denne standarden innbar elementer som er omstridt i barnehagelærerprofesjonen. Barnehagestyrere ble stående i krysspress mellom overordnede og underordnede, mellom pålegg og fagkunnskap.

Jeg har undersøkt hvordan barnehagestyrere opplevde situasjonen i 2015, og hvordan de håndterte det. Problemstillingen jeg vil besvare er: *Hva er det som i størst grad styrer barnehagestyrerne i sitt arbeid når de står i krysspress?* Studiet har hatt et fenomenologisk design og datainnsamlingen har vært gjort gjennom semistrukturerte intervjuer. I starten var det min plan å analysere og drøfte dataene i lys av ledelsesteori og målstyringsteori, men da jeg startet å bearbeide datamaterialet oppdaget jeg at de tre perspektivene på organisasjon og ledelse, instrumentell, kulturell og myte, var av stor betydning for å forstå barnehagestyrernes opplevelse.

Hos barnehagestyrerne fant jeg en frustrasjon over manglende politisk forståelse for hvordan arbeidet på barnehagefeltet foregår og er grunnlagt. De viste også at de ikke jobber tilfeldig, men vurderer arbeidsmetoder kritisk ut fra et pedagogisk perspektiv og med en verdiforankring i barnehageloven og rammeplanen for barnehage. De tydeligste konfliktene mellom profesjon og politikk følger skillene mellom organisasjonsperspektivene, der barnehagestyrerne arbeider i og med et kulturelt perspektiv. Styringselementer som hadde et mer instrumentelt preg opplevde de som mer vanskelig, fordi menneskesynet avviker fra det menneskesynet som er rådende i barnehagekulturen. Styringselementer som bar preg av myteperspektivet ble meningsløse, fordi de manglet normativt rasjonelle begrunnelser.

Konklusjonen er at barnehagestyrerne i størst grad hadde latt seg styre av profesjonsintegriteten i denne saken. I tillegg pekte barnehagestyrerne på noen områder som kan bidra til løsninger på hvordan politisk og administrativt nivå lettere kan nå fram med sine mål.

Abstract: Between profession and politics

In recent years, political authorities show increasing interest in the kindergarten sector. At the same time kindergartens experience increasingly detailed management. Political decisions can challenge the academic integrity of kindergarten professional standards. Oslo kindergartens were in spring 2015 required to use a standardized method for monitoring of children's language development. This standard is disputed in the kindergarten teaching profession. Kindergarten managers (barnehagestyrere) were placed in the cross-pressures between superiors and subordinates, between orders and professional knowledge

I examined how managers experienced the situation in 2015, and how they handled it. The question I want to answer is; what chiefly influences managers when they are exposed to cross-pressures. The study is phenomenological in design with data collection through semi-structured interviews. My plan was to analyze and discuss the data in light of management theory and performance management theory, but during the process I found that the three perspectives on organization and management; instrumental, cultural and myth, were important to understand the situation and experience of managers.

I found that managers experience frustration over the lack of political understanding of how work in their sector takes place. Managers report that methods are not randomly chosen, but considered critically from an educational perspective and with a base of values from the Kindergarten Act (Barnehageloven) and the national curriculum. The clearest lines of conflict between political orders and professional integrity follow the lines between organizational perspectives. Managers primarily work in and with a cultural perspective and experience control elements with a more instrumental character as more difficult, in part because of value differences between instrumentalism and prevailing kindergarten culture. Management elements influenced by myth perspective were perceived as meaningless because they lacked normative rational justifications.

The conclusion is that managers are governed to the greatest extent by professional standards and integrity in this matter. Additionally, managers pointed towards strategies and methods for political and administrative leadership to more easily implement their goals.

Forord

Da jeg startet på dette studiet hadde jeg en plan om å skrive om noe som ikke lå mitt daglige arbeid særlig nær, sånn ble det ikke. Veien fram til ferdig oppgave må kalles svingete.

Som profesjonsutøver kjenner jeg til stadighet på fenomenet krysspress og har erfaringer med hvordan man argumenterer og rasjonaliserer, og av og til rett og slett bare blir frustrert, for å håndtere det. Til daglig er jeg selv barnehagelærer og jobber som pedagogisk leder i en barnegruppe med 18 barn.. Jeg har fem års erfaring som barnehagestyrer og har klare forestillinger om hvordan jeg selv ville ha opplevd situasjonen og hvordan jeg ville ha håndtert dette, og at jeg har tanker og ønsker om hvordan min leder burde håndtere dette. Det var nettopp ett øyeblikks frustrasjon som ledet meg inn i denne oppgaven. Det øyeblikket jeg betraktet dialogen mellom min barnehagestyrer og meg selv litt utenfra og begynte å lure på hvordan det er på hennes side av samtalen.

Jeg vil rette en stor takk til en meget tålmodig veileder, Harald Koht, som har tatt seg god tid og vært tydelig. Jeg må videre få takke Astrid for drøftinger og tilbakemeldinger. Sist, men ikke minst må jeg rette en takk til samboer og sønn, som har hjulpet meg, vist stor utholdenhet og gitt meg tid og rom til å studere og skrive.

Rånåsfoss, april 2016

Benedikte Berg

Høgskolen i Oslo og Akershus, Fakultet for Samfunnsfag
Oslo 2015

Innholdsliste

Forord	4
1. Innledning.....	7
1.1 Bakgrunn for oppgaven	8
1.1.1 Målstyring og standardisering i Oslo kommune	9
1.1.2 Barnehagen og styrerens rammer	10
1.2 Problemstilling.....	12
1.3 Avklaring av noen begreper	13
2. Teoretisk forankring	14
2.1 Tre perspektiver	14
2.1.1 Instrumentelt.....	14
2.1.2 Kulturelt	14
2.1.3 Myte eller mote	15
2.2 Styring og ledelse	16
2.2.1 Endringsledelse	18
2.2.2 Styringsparadigmer og noen utfordringer	19
3. Design og Metode	23
3.1 Design.....	23
3.2 Utvalg	24
3.3 Datainnsamling.....	25
3.2.1 Innsamlingsmetode og informanter.....	25
3.2.2 Nødvendig informasjon og intervjuguide.	28

3.2.3	Intervjuene.....	30
3.4	Datareduksjon og analyse.....	31
3.5	Analyse og Overførbarhet	31
3.6	Pålitelighet og troverdighet	32
4.	Data	33
4.1	Styringsdimensjonen	33
4.2	Ledelsesdimensjonen.....	35
4.3	Den barnehagefaglige dimensjonen.....	36
4.4	Foreldredimensjonen	38
5.	Drøfting	39
5.1	Styringsdimensjonen	39
5.2	Ledelsesdimensjonen.....	43
5.3	Den barnehagefaglige dimensjonen.....	47
8.	Konklusjon	51
8.1	Hva er det som i størst grad styrer barnehagestyrerne i krysspress?.....	51
8.2	Muligheter for å gjøre styring av profesjonen lettere.	52
8.3	Forslag til videre arbeider.....	54
	Litteraturliste	55

1. Innledning

Barnehager er en kostbar affære. Som en verdiskapende og ikke produktproduserende virksomhet, så er det et enormt komplisert regnestykke som ligger til grunn for å finne ut av hva samfunnet tjener i kroner og øre på å ha barn i barnehage. Finansieringen av barnehagene er i dag styrt av den enkelte kommune som selv velger hvor mye de skal bevilge til barnehagedrift.¹ I 2014 brukte Oslo kommune netto 137.272,- kroner pr barn i barnehagene, dette utgjør 15,2 % av kommunens netto driftsutgifter.² Det er ikke vanskelig å forstå at de som bevilger pengene har et behov for kontroll på hva de får igjen for dette. Ved siden av den økonomiske siden har vi de verdimeslige og sosiale godene som er resultater av pedagogisk virksomhet.

Det er krevende å måle arbeidet som blir gjort, spesielt om man ønsker å måle kvantitativt. Dermed har politisk ledelse tatt i bruk andre styringsvirkemidler. Målstyring er den uttalte styringsmodellen, men de siste årene er detaljstyring blitt mer utbredt. Dette vil jeg gå ytterligere inn på i kapitlet om styringsparadigmer.

Pedagoger er en yrkesgruppe som i mange sammenhenger fremstår som en «snill pike»-gruppe, som protesterer lite og i stor grad gjør som de blir bedt om. Det er dokumentert at arbeidsmengden til pedagogiske ledere har økt betraktelig de senere år og at kravene stadig skjerpes (Nicolaisen, Seip, & Jordfald, 2012). Dette uten særlig stor motstand. Våren 2015 ble litt annerledes da motstanden mot styringen ble så stor at noen barnehagelærere gikk ut i media og erklærte at det de ble pålagt var uaktuelt og i strid med deres faglige vurdering og samfunnsmandat (Dagsavisen 13.09.15).³

Når detaljstyring møter faglig motstand blir barnehagestyrerne sittende i et krysspress. Med krysspress mener jeg forskjellige krav fra ulike kanter. Barnehagestyreren møter i sitt arbeid forventninger fra overordnede, underordnede, foreldre og eget fagfelt.

¹<https://www.regjeringen.no/no/tema/familie-og-barn/barnehager/artikler/tilskudd/id115228/>

²<https://www.ssb.no/a/kostra/stt/faktaark.cgi?f=95194000717112&m=030100&std=checked&t=2014&type=>

³<http://www.dagsavisen.no/oslo/oplever-tvang-og-mistillit-1.395567#>

1.1 Bakgrunn for oppgaven

På 1980-tallet startet en reformbølge for offentlig styring. Desentralisering og effektivisering ble viktig for å begrense et stadig voksende byråkrati som ble for kostbart for staten å drive. Etterkrigstidens fokus på solidaritet ble erstattet med fokus på individet. Trenden var at brukeren skulle stå i sentrum, og myndighetene skulle være fleksible for å møte deres behov. Man så mot et privat næringsliv som blomstret og begynte å tilpasse teori og modeller som ga gode resultater der til offentlig sektor. Denne grobunnen førte til at New Public Management (NPM) vokste fram. Fremdeles er det en sterk tro på de sentrale trekkene ved NPM, men fragmenteringen av staten sammen med en rekke andre faktorer har ført med seg nye behov for sterkere styring og kontroll. (Christensen, 2006)

Utviklingen av styringsformene i samfunnet generelt har også berørt barnehagene. Slik tror jeg ikke at barnehagene er i en særstilling i dette fenomenet, men er representativ for de fleste profesjoner som befinner seg i offentlig sektor. De siste årene har det vært en stadig økende interesse for barnehagesektoren fra politisk hold. Diskusjonen om kvalitet og innhold fører til stadig flere mål og standardiseringer med politisk bestemte måleindikatorer.

Barnehagelærerne går fra å ha en høy grad av autonomi til å i større grad være underlagt sentral og lokal styring. Dette kan føre til at barnehagelærere blir satt i klem mellom faglig integritet og lojalitet til overordnede. (Hennum, Pettersvold, & Østrem, 2015)

Barnehagestyrernes rolle som mellomledere har som oppgave å formidle vedtak som er gjort høyere opp i organisasjonen, enten på administrativt eller politisk nivå, til sine underordnede og bidra til at det blir iverksatt. Samtidig har de et ansvar for å formidle krav, verdier, synspunkter og normer fra sine underordnede oppover i organisasjonen. Når krav og forventninger fra ulike kanter ikke samsvarer så oppstår krysspress. Dette kan for eksempel være mellom forventninger fra overordnede og underordnede, eller verdikonflikter mellom fag og pålagte arbeidsoppgaver. (Christensen, Lægreid, Roness, & Røvik, 2009)

1.1.1 Målstyring og standardisering i Oslo kommune

Allerede i 1983 startet Oslo kommune med prøveprosjekter på målstyring og i 1988 vedtok bystyret i Oslo kommune at målstyring skulle være den rådende prinsipp for planlegging og styring. Bakgrunnen var på lik linje med opphavet i Australia og på New Zealand (Christensen, 2006) et behov for å øke produksjon og effektiviteten i offentlig sektor samtidig som man fikk dempet veksten av offentlig sektor uten å redusere kvaliteten på tjenestene.

I bystyremelding 3-1987 «Om målstyring i kommunen» (Oslo, 1987) fremheves det at målstyring ikke skal erstatte kravet om rett saksbehandling eller budsjettstyring, men skal være et supplement og ha som hovedformål å snu fokuset fra hvordan oppgaver utføres til hvilke resultater som oppnås. Meldingen fremhever også at det er et redskap som gir mulighet for bedre politisk styring og kontroll, at delegasjon og medvirkning gir den enkelte arbeidstaker et mer bevisst forhold til de enkelte mål og gjennom rapporteringer og tilbakemeldinger sikres det at medarbeiderne arbeider i henhold til målene. Modellen byrådet beskriver tilsier at de overordnede målene utformes fra politisk hold, mens operasjonaliseringen av tiltak skal skje ute hos den enkelte etat, bedrift eller tjenesteyter.

Gjennom årene som har gått har Oslo kommune utviklet styringssystemet og tilpasset organisasjonen til modellen slik byrådet skrev at var nødvendig i bystyremelding 3-1987. De siste årene er det blitt et større fokus på samordning og vi har fått en økende grad av standardisering og kontroll (Christensen, 2006). I barnehagene, som er desentralisert og organisert under bydelene, ser vi dette blant annet i form av felles brukerundersøkelser i kommunen, felles rapporteringssystem for alle Oslos kommunale barnehager, felles mal for årsplan (Kunnskapsdepartementet, 2006) og flere Oslostandarder som gir detaljerte modeller for hvordan barnehagen skal jobbe. En av disse standardene er «Oslostandard for systematisk oppfølging av barns språkutvikling» (Byrådsavdeling, 2015), som jeg her etter vil kalle Språkstandarden.

I 2015 kom Språkstandarden som ble omstridt. Barnehagene ble pålagt å kartlegge alle treåringer sitt språk med kartleggingsverktøyet «Tidlig registrering av språk» (heretter Tras).

Tras er et observasjonsverktøy som skal gi kunnskap om enkeltbarns språkutvikling i alderen 2-5 år. Det tar sikte på å fange opp barn som avviker fra utviklingsnormalen, slik at de kan få den særskilte tilretteleggingen som de trenger. Verktøyet er et utviklingssamarbeid mellom Statped, Lesesenteret og Senter for adferdsforskning ved Universitetet i Stavanger samt institutt for spesialpedagogikk ved Universitetet i Oslo. I følge Statped er verktøyet nå i bruk i 90 % av landets kommuner.⁴ Det er reist mye kritikk mot Tras. I 2010 satt Kunnskapsdepartementet ned en ekspertgruppe som skulle vurdere verktøy som brukes til å kartlegge barns språk, de fant blant annet ut at bruk av verktøyet innebærer en risiko for faglig stagnering og ensretting av det pedagogiske arbeidet, at det ikke er egnet på barn som lærer norsk som andrespråk, at det ikke er egnet på barn med funksjonsnedsetninger og at validitet, reliabilitet og troverdighet ikke er tilfredsstillende. Deres konklusjon er at verktøyet kun er egnet til bruk når alle deres punkter er tatt høyde for. (Ekspertutvalg, 2011)

Vedtaket om kartlegging av alle treåringer førte til at Språkstandarden måtte revideres. Da forslaget til revidert utgave kom til høring på våren 2015 svarte Utdanningsforbundet og Fagforbundet sammen at de vurderte forslaget i så sterk konflikt med barnehagen mandat, slik det er gitt i Lov om Barnehage og Rammeplan for barnehagen, at de anså videre samarbeid om forslaget som formålsløst.⁵

1.1.2 Barnehagen og styrerens rammer

Norske barnehager er styrt av Lov om barnehage (2005). Barnehagelovens kapittel 1 § 1 og §2 er ytterligere beskrevet i forskrift om rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver (her etter kun rammeplanen). Rammeplanen regulerer hvilket verdigrunnlag barnehagen skal funderes på, utdyper barnehagens formål, klargjør barnehagens samfunnsmandat og beskriver hvilket innhold barnehagene skal ha.

⁴<http://www.statped.no/Tras> 17.09.2015

⁵ Brev fra Utdanningsforbundet og Fagforbundet «Forslag til ny Oslo-standard» 08.06.15

Barnehagen er også omfattet av arbeidsmiljøloven (2005) og dens forskrifter og ferieloven (1988) i og med at det er ansatte i organisasjonen. Som en offentlig institusjon må den også følge forvaltningsloven (1967).

Oslo kommune har en detaljert hovedavtale og hovedtariffavtale som regulerer arbeidsforholdene til de ansatte utover arbeidsmiljøloven. Her er blant annet arbeidstiden til pedagogiske ledere regulert i særavtale ("Håndbok - Oslo kommune tariffområde," 2014). De ansatte må også følge etiske regler som er basert på verdiene brukerorientering, redelighet, engasjement og respekt. Alle de kommunale virksomhetene i Oslo skal ta opp i seg disse verdiene.⁶ I tillegg har det blitt utarbeidet en rekke standarder og flere klare krav til hvordan barnehagene skal drives⁷.

Barnehagene styres gjennom budsjettene som vedtas politisk hvert år. Sammen med budsjettet sender kommunen ut oppdragsbrev til virksomhetene der det utdypes hvilke mål og resultater som er vektlagt i årets budsjett og eventuelle mål som ikke framkommer av budsjettet. Det utarbeides også politiske og administrative mål for barnehagene på bydelsnivå.

Norske barnehager er fundert i en sosialpedagogisk tradisjon der prosessorienteringen har stått langt sterkere enn produktorienteringen. Lek, vennskap og omsorg står i fokus og danner grunnlaget for den læringen som skal foregå. At leken i seg selv har en egenverdi er et syn som står meget sterkt hos barnehagelærere. Denne tradisjonen gjenspeiler seg i Rammeplanen for barnehage (Kunnskapsdepartementet, 2006) der målene omhandler hva som skal gjøres framfor læringsmål for enkeltbarn. (Hennum et al., 2015)

⁶ <https://www.oslo.kommune.no/politikk-og-administrasjon/job-i-oslo-kommune/verdier-og-etikk/> 03.04.16

⁷ <https://www.oslo.kommune.no/barnehage/kvalitet-i-oslobarnehagen/>

1.2 Problemstilling

I denne oppgaven vil jeg gå inn i konfliktområdet mellom politikk og profesjon. Jeg vil undersøke hvordan mellomledere opplever og håndterer arbeidet sitt når de utsettes for krysspress. For å undersøke det mer konkret har jeg sett på hvordan et utvalg barnehagestyrere i Oslo kommune håndterer det å på den ene side være arbeidsgivers representant (leder) som skal arbeide etter politisk styrte retningslinjer og på den andre side både være profesjonsutøver og skulle lede medarbeidere som er profesjonsutøvere.

Deres opplevelser vil jeg diskutere i lys av organisasjonsteori, ledelsesteori for å finne svar på problemstillingen:

Hva er det som i størst grad styrer barnehagestyrerne i sitt arbeid når de står i krysspress?

I kronikken «Den store offentlige tausheten»⁸ skriver forskerne Bernt Andreas Hennem, Mari Pettersvold og Solveig Østrem «*Flere har påpekt at skolens ledelse forveksler lojalitet med et urimelig krav om lydighet*». Min hypotese er at dette fenomenet i like stor grad finner sted i barnehagene og det fører til at styreren vil være mer lojal til politisk styring og overordnedes pålegg enn til profesjonen og medarbeidere.

Med utgangspunkt i de organisasjonsteoretiske og ledelsesteoretiske perspektiver jeg senere i oppgaven trekker fram, vil det også være rimelig å tro at barnehagestyrere yter motstand i varierende grad og form. Dette vil være betinget av deres faglige ståsted.

⁸ <http://www.hbv.no/aktueltkronikker/den-store-offentlige-tausheten-article144790-7924.html>

29.05.2015

1.3 Avklaring av noen begreper

Konfliktbegrepet har jeg brukt for å beskrive at det er motsetninger eller uenigheter mellom to eller flere faktorer. Min bruk av begrepet sier ingenting om hvor sterk uenigheten er, men må leses som et nøytralt begrep.

Begrepet lojalitet er også ment nøytralt. Betydningen jeg legger i det er å være til å stole på, være trofast til noen, velge en side.

Integritetsbegrepet er aktuelt her som faglig integritet. Betydningen som ligger nærmest er ukrenkelighet. Med det mener jeg at en person som har sterk faglig integritet i mindre grad lar seg påvirke av svake argumenter eller irrelevante argumenter for en sak.

2. Teoretisk forankring

Utgangspunktet mitt for denne oppgaven var å undersøke fenomenet krysspress i lys av ledelsesteori og styringsmodeller knyttet til NPM, da spesielt teori om målstyring. Da jeg gikk gjennom dataene og startet på kodingen ble det tydelig for meg at tre perspektiver på organisasjon og ledelse var betydningsfulle for å forstå informantenes beretninger, derfor har jeg integrert perspektivene i teorigrunnet.

2.1 Tre perspektiver

2.1.1 Instrumentelt

Instrumentell tenkning er et av perspektivene barnehagestyrerne må forholde seg til. Politiske og andre overordnede beslutninger bærer ofte preg av dette, og begrepet kan også overføres til pedagogikkfaget der man for eksempel snakker om et instrumentelt syn på læring.

Gjennom et instrumentelt perspektiv er en offentlig organisasjon et virkemiddel som skal utføre oppgaver på vegne av samfunnet. Organisasjonene, og de forskjellige leddene i dem, sees da som instrumenter som brukes for å nå bestemte mål som er ansett som viktige av samfunnet. Instrumentelle organisasjoner er utformet etter vurderinger av hva som er målet og hvilke midler som er hensiktsmessige for å nå disse. Organisasjonen vurderer og velger mellom alternativer etter hvordan konsekvensene vil påvirke målet. I alle organisasjoner vil man kunne finne en grad av instrumentalitet. (Christensen et al., 2009)

2.1.2 Kulturelt

Dette perspektivet er det som er best egnet til å beskrive barnehagens indre liv. Hvis en ser til Rammeplanen for barnehage (Kunnskapsdepartementet 2006) så ser man et sterkt fokus på relasjoner, danning og sosialisering sammen med læringsbegrepet. Det kulturelle perspektivet er fremtredende i barnehagelærerens daglige arbeid der det stilles krav til at du skal være rollemodell og selv samhandle med både voksne og barn i henhold til forskriften.

Det kulturelle perspektivet analyserer organisasjonen gjennom kulturen. De formelle normene er dominerende i det instrumentelle perspektivet, mens her blir de uformelle normene gitt stor betydning. Når uformelle normer etableres institusjonaliseres organisasjonen. Den dominerende forståelsen er at dette er sosiale prosesser som vokser fram av indre press (sosiale normer organisasjonsmedlemmene tar med seg inn) og ytre press (for eksempel samarbeidspartnere) der organisasjonen gradvis tilpasser seg, en slags evolusjon. Disse prosessene er ikke planlagte og ikke styrte prosesser med en hensikt. Institusjonaliseringen medfører at organisasjonen er vanskeligere å tilpasse nye krav, men gir den samtidig kvaliteter som øker organisasjonens muligheter til å løse oppgaver. Institusjonaliseringen tilfører en sammenheng og et bindeledd mellom deler av den formelle organisasjonen som ikke finnes i den formelle strukturen. Organisasjonsstrukturen og de formelle normene er bygget på lover og regler, lett oversiktlig med organisasjonskart og stillingsinstrukser, organisasjonskulturen er vanskeligere å definere. Vi snakker ofte om det som ”det som sitter i veggene”. Kulturen, de uformelle normene og verdiene, er noe de ansatte lærer, som de sosialiseres inn i. (Christensen et al., 2009; Skandsen, Wærness, & Lindvig, 2011)

2.1.3 Myte eller mote

Myteperspektivet handler også om normer og forventninger til hvordan organisasjonen skal virke. Til forskjell fra det kulturelle perspektivet, hvor normdannelsen skjer innenfra, er myteperspektivet styrt av påvirkning utenfra. Organisasjonen endrer prosesser og struktur ut fra hva samfunnet rundt signaliserer at er moderne og legitimt. Signalene kan komme fra ulike grupper som brukere, kunder eller som en politisk trend. Et eksempel på dette er inntoget av styringsformene som går under samlebetegnelsen New Public Management (NPM), deriblant mål- og resultatstyring.

Mange forskjellige modeller for hvordan man best skal organisere seg for å øke effektivitet eller kvalitet presenteres som allmenne løsninger og selges av ulike aktører. Fellestrekk for disse er at de er litt diffuse på hva de inneholder og kan tilpasses etter behov. Modellene har ofte fått navn som klinger godt, eller omtales med forkortelser. Disse modellene tas ofte inn i en organisasjon ved at ledelsen blir oppmerksom på og lar seg inspirere. (Christensen et al., 2009)

Fremveksten og utbredelsene av disse forskjellige oppskriftene minner om moter. Dette perspektivet kan bidra til å forklare faktorer som valg av styringsmodell eller ledelsesmodell. Motebølgene på styringsfronten har også satt sitt preg på styringen av barnehagens innhold. (Hennum et al., 2015)

2.2 Styring og ledelse

Det er i ledelsesfaget barnehagestyrerne i hovedsak befinner seg. Ledelsesteorien som jeg her presenterer kan bidra til å forklare hvorfor barnehagestyrerne velger som de gjør i dataene mine.

Definisjonene av ledelse er mange og sprikende, men et fellestrekk er at de handler om å påvirke andres adferd. Ofte finner vi begrepene styring og ledelse sammen. En måte å definere forskjellen på disse to fenomenene kan være at styring hører til det instrumentelle og formelle mandater, i denne sammenhengen politisk nivå, mens ledelse er mer preget av det mellommenneskelige og relasjoner. (Ladegård & Vabo, 2010)

For å ha innflytelse over sine underordnede må barnehagestyreren ha en eller annen form for makt. Makt i denne sammenheng kan være muligheten til å belønne eller straffe underordnede (belønningsmakt og tvangsmakt), høy kompetanse på et eller flere områder (ekspertmakt), posisjon i organisasjonen (legitim makt) eller ren karisma (referansemakt). Makt må brukes med omhu. Feil bruk av maktmidler kan ha negative konsekvenser for organisasjonen, mens riktig bruk av makt vil bringe organisasjonen i den retningen lederen ønsker. (Martinsen, Gjestrud, Engetrøen, & Stamsø, 2009)

I et instrumentelt perspektiv utøves ledelse primært av de som sitter over andre i et hierarki, ved hjelp av organisasjonens struktur og formelle styringsverktøyer, for at organisasjonen skal arbeide mot sine mål. I et kulturelt perspektiv blir ledelse viktigere enn styring, der den instrumentelle styringen kan komme i veien for ledelsesutøving. Lederen ansees som en verdiformidler og kulturbærer, og er en aktiv utøver i sosialiseringprosessen av nye arbeidstakere. Lederen kan havne i konflikt mellom den sosiale interaksjonen som en del av

fellesskapet og behovet for å holde styr på og kontroll med medarbeidernes arbeidsutførelse. Dersom organisasjonen utforming, kultur og mål sammenfaller kan styring og ledelse smelte mer sammen. (Christensen et al., 2009)

Siden 1980-tallet har utbredelsen og bruken av oppskrifter for hvordan organisasjoner bør utformes vært økende. Disse oppskriftene er myter som har vokst frem over tid og er blitt rasjonaliserte og dermed får en allmenn aksept i samfunnet som gode modeller. Her finnes det en rekke modeller for hvordan man utformer organisasjonen og driver god ledelse. Disse selges ofte inn til ledere som løsninger på problemer de har. (Christensen et al., 2009)

I en kultur vil det være atferd og verdier som oppfattes som passende og det som oppfattes som upassende. Det fører til at når en beslutning skal tas, skjer ikke det på et rent instrumentelt grunnlag, men hva som vil virke passende påvirker også vurderingen. Hva som er passende vil variere fra organisasjon til organisasjon og er betinget av organisasjonens historikk og hvordan den har utviklet seg over tid. Institusjonaliserte organisasjoner kan by på ledelsesutfordringer. Dette blir særlig lett synlig dersom lederen setter mål eller lager handlingsplaner som strider mot det som er ansett som passende. (Christensen et al., 2009)

Organisasjonskulturens mange sider kan potensielt ha instrumentelle sider. Da blir kultur noe man har og kan påvirke. Dersom ledelsen har et fokus på de institusjonaliserte delene kan for eksempel ansatte bli mer lojale og yte mer. I ledelsesteorier er ofte kultur forklart som et fenomen som oppstår og utvikles og kan påvirkes gjennom ledelsesgrep og styres. Dette perspektivet gjør kultur til et virkemiddel ledelsen kan benytte som styringsmekanisme.

Kulturelt basert lederskap er tosidig, der man både skal verne organisasjonskulturen for å hindre ustabilitet, samtidig skal man bidra til endringer. Kulturelt basert lederskap kan utøves av andre enn de som er formelle ledere i organisasjonen. Det kan være en ansatt som har jobbet i organisasjonen i mange år, som kjenner kulturen godt, som gjerne har en tiltalende personlighet, som utøver denne type lederskap. Den formelle lederen har fordelen av at det kan være lettere å utøve slikt lederskap fra en formell posisjon. (Christensen et al., 2009)

Organisasjonskulturer med sterke institusjonelle trekk som bygger på allment aksepterte verdier blir sett på som positive og ofte oppfattet som mer brukervennlige. Sterke organisasjonskulturer med en klar misjon og retning kan gjøre at arbeidet oppleves som meningsfylt, og dermed legge grunnlaget for at man opplever personlig utvikling, som igjen øker kvaliteten på arbeidet som gjøres. For sterke institusjonelle trekk kan derimot skape en rigid organisasjon som ikke er tilpasningsdyktig, hvor det er vanskelig å styre med demokratiske midler, og institusjonen blir selvopptatt. (Christensen et al., 2009)

2.2.1 Endringsledelse

Endringsledelse er å lede ansatte mens det pågår en organisatorisk endring eller endring i arbeidsmåter som er påført utenfra eller ovenfra. Både små og store endringer kan føre til et behov for endringsledelse. I enhver endringsprosess vil man møte motstand. Motstanden kan komme til uttrykk på forskjellige måter med forskjellig kraft. Alt fra stilltiende forsøk på å ignorere eller trenere til høylytt argumentasjon og aktiv motarbeiding regnes her med. Motstand er en naturlig reaksjon og oppstår fordi man søker å beskytte egne posisjoner, interesser, innflytelse eller egne eller etablerte verdier i organisasjonen. (Martinsen et al. 2009) Motstanden er et tegn på at følelser og verdier er satt i sving. Disse følelsene kan også benyttes som drivkraft dersom de samsvarer med omstillingen som skal skje. For å håndtere slike konflikter er god kjennskap til organisasjonskulturen viktig. Når man skal håndtere motstand vil det være et godt utgangspunkt for videre arbeid å finne en felles plattform å jobbe ut fra ved siden av å aktivt inkludere personalet både gjennom deres interesseorganisasjoner og individuelt. (Skandsen et al., 2011)

I en endringsprosess er det å skape energi og engasjement blant de ansatte en viktig oppgave lederen har for å drive prosessene framover. Motivasjon gir den ekstra kraften som trengs for å overkomme utfordringer. I motsetning til å skyve de ansatte framover i prosessen ved hjelp av planer og kontrollmekanismer som skal avdekke avvik, handler motivasjon om å henvende seg til grunnleggende menneskelige behov som opplevelsen av å høre til, anerkjennelse og verdi. (Martinsen et al., 2009)

Kommunikasjon er en viktig nøkkel til å håndtere de utfordringene lederen blir stilt ovenfor. Vellykket kommunikasjon kjennetegnes ved at sender og mottaker(e) har en felles forståelse av budskapet. Den rasjonelle dialogen, der man kommuniserer med begrunnelser for mål og handlingsplaner, er et nødvendig verktøy for å skape forståelse for endringsbehov. Den rasjonelle dialogen møter utfordringer i for eksempel uformelle hierarkier og emosjonelle reaksjoner. Ved bruk av empatisk kommunikasjon, som kjennetegnes av stor tilstedeværelse, anerkjennelse og vilje til å gi av seg selv, kan man skape gode relasjoner som er støttende og tillitsbyggende slik at godt samarbeid kan skje. Det er ikke en motsetning til rasjonell kommunikasjon, men en forutsetning for å danne en plattform den rasjonelle kommunikasjonen kan foregå på. (Skandsen et al., 2011)

2.2.2 Styringsparadigmer og noen utfordringer

På 1980-tallet ble behovet for en ny organisering av offentlig sektor ble sett på som nødvendig blant annet fordi forvaltningen i mange land hadde vokst seg så stor og kostbar. New Public Management (NPM), som hadde sitt utspring i Australia og på New Zealand allerede på 70-tallet, ble spredt til dels som en ideologi om styring, men også som konkrete reformtiltak. Et av disse tiltakene er målstyring, som Oslo kommune ganske tidlig startet prøveprosjekter på å bruke. (Christensen, 2006)

NPM er ikke en modell i seg selv, men en samling administrative læresetninger. Til grunn ligger en tanke om at privat og offentlig sektor ikke er så forskjellig, slik at styrings og ledelsesmodeller er overførbare. NPM er markedsfokuseret og retter seg mot effektivitet og produktivitet framfor det tradisjonelle som i større grad er rettet mot rettssikkerhet, politisk demokrati og offentlig etikk.

Målstyring er en av de oppskriftene som har fått stor utbredelse i offentlig sektor under denne styringsideologien. De mest kjente oppskriftene stammer fra Druckers arbeider som ble utgitt på 1950-tallet og bygger på hans observasjoner av store amerikanske konsern. Hovedelementene består av tre prosesser: målformuleringer, ansattes deltakelse i beslutningsprosesser og tilbakemelding om resultater. Det ble lagt stor vekt på kunden og

viktigheten av at å produsere varer eller tjenester som kunden ville velge. (Johnsen, 2007)
Målstyring hører altså ikke eksklusivt til NPM-ideologien, men det var i fremveksten av den at målstyringsprinsipper ble innført i det offentlige, blant annet i Oslo kommune.

Ideelt sett skal målstyring i det offentlige virke slik at politikere setter overordnede mål, som så operasjonaliseres i delmål, tiltak og måleindikatorer av virksomhetene. Tiltakene iverksettes og virksomhetene rapporterer resultatene tilbake til myndighetene. I praksis har dette idealet vært vanskelig å gjennomføre. I stedet har mål ofte blitt utviklet nedenfra i organisasjonen for så å bli til politiske mål. Målene får da gjerne preg av å være aktivitetsmål. Et annet fenomen som oppstår er økt fragmentering av forvaltningen fordi målformuleringene er rettet spesifikt inn mot enkelte sektorer. (Christensen et al., 2009)

Målstyring bringer også med seg en rekke andre utfordringer som av Busch, Johnsen og Vanebo (2009) blir forklart som styringsproblemer. Jeg vil her trekke fram et utvalg som kan være relevant for problemstillingen i denne oppgaven. Det første er målkonflikter. Ulike grupper har forskjellige interesser og perspektiver på hva som bør prioriteres, hva det er nødvendig å sette fokus på og hvordan ressurser skal fordeles. Fra barnehagesektoren kan jeg som eksempel trekke fram konflikten mellom kommunens behov for økonomiske innsparinger og behovet for spesialpedagogiske ressurser i barnehage og skole.

Det andre styringsproblemet er når medarbeidere har andre mål enn sine overordnede og enten aktivt motarbeider eller bruker organisasjonen til å jobbe mot egne mål (opportunistisk atferd). Agentteori analyserer forholdet mellom prinsipal (leder) og agent (underordnet) og fremhever tre hovedårsaker til utfordringen. Den første er asymmetrisk informasjon. Prinsipal og agent har forskjellig tilgang på informasjon om hva agenten faktisk foretar seg og hvilke kunnskaper agenten har, de har også forskjellig tilgang på informasjon om hvilke faktorer som påvirker organisasjonen. Denne skjevheten legger grunnlag for at opportuniste kan oppstå. Den andre er forskjellig målstruktur. Dette er ikke i seg selv et problem, men gjør det mulig for agenten å skjule hvilke mål han jobber mot dersom det skulle være målkonflikt eller om agent primært er opptatt av å gjøre sin egen arbeidsdag behagelig. Den tredje årsaken er at

risikovilligheten hos agent og prinsipal kan være ulik. Et slikt eksempel kan være at agenten tøyer regler for å yte bedre service til brukerne. (Busch, Vanebo, & Johnsen, 2009)

Det siste styringsproblemet jeg vil ta med er rasjonalitet og legitimitet. For at et nytt mål eller en ny metode skal aksepteres må det oppleves som rasjonelt og legitimt. På den ene siden har vi instrumentell rasjonalitet, som er en ren kost-nytte rasjonalitet. Beslutningen tas da på bakgrunn av hvilket middel som vil gi best mulig resultat med minst mulig kostnad for å nå målet. En annen type rasjonalitet som kan komme i konflikt med den instrumentelle er normativ rasjonalitet. Denne springer ut fra normene som har utviklet seg i organisasjonene over tid og blitt institusjonalisert. Dette kan for eksempel dreie seg om arbeidsmetoder som har vokst fram når det ikke har vært gitt tydelige mål eller klare instruksjoner. Arbeidsmetoden blir da ikke valgt på bakgrunn av vurderinger om effektivitet, men er blitt en integrert «sånngjør-vi-det-her». Det normative rasjonelle bygger på erfaringen om hva som fungerer godt. Ved siden av disse to rasjonalitetene vil også samfunnets normer påvirke hva som er legitim adferd i en organisasjon. (Busch et al., 2009)

De senere årene har det skjedd et nytt skifte i styringsformen. Endringen har også sine røtter i Australia og New Zealand, en av betegnelsene som er brukt på den er «whole-of-government» (WOG). Fremdeles er marked og brukere sentrale, men vi ser en økning i bruk av virkemidler som styrker sentral makt og et økt kontrollregime. Det er også et økt fokus på samhandling og samarbeid på tvers av sektorer for å få økt effektivitet, for eksempel på områder der brukere har sammensatte behov og trenger hjelp fra flere etater. Det er en tendens at ny styring tar opp igjen elementer fra tradisjonell styring, men gir det en ny språkdrakt slik at det fremstår som nytt og moderne (Christensen, 2006). Vi ser også en stadig tendens til økt bruk av detaljstyring og aktivitetsstyring, i tillegg utstrakt bruk av resultatmålinger. Dette presiserer professor Åge Johnsen at ikke er målstyring, da det bryter med målstyringens grunnleggende premisser (DN, 19.09.12) ⁹.

⁹ Åge Johnsen «Alt for mye detaljstyring» i Dagens Næringsliv 19.09.12

Barnehagestyrerne i min undersøkelse er alle utdannet barnehagelærere. Som profesjonsutøvere så har de en spesialisert utdanning og skal utføre oppgaver på vegne av samfunnet. Oppdraget deres er politisk vedtatt og skal utføres i henhold til den fagkunnskapen de sitter med. Som profesjonsutøver står man i et felt der ulike hensyn kan komme i konflikt. Politisk ønske om økonomisk effektivitet kan komme i konflikt med barnehagelærerens kunnskap om hva som er best mulig rammer for barns utvikling. Forventningen om å levere resultater kan stå i konflikt med barnehagelærerens kunnskap om at verdiene de jobber med i hverdagen er komplekse og ikke uten videre kan gjøres om til indikatorer for måling. (Hennum et al., 2015)

Barnehageprofesjonen har også fått føle på endringene i styringsformene de siste årene. En økt interesse fra politisk hold har ført med seg økte krav til dokumentasjon og resultater. Man ser en sterkere detaljstyring av profesjonens yrkesutførelse. Målstyring er ikke nytt i pedagogisk sammenheng, det har vært en integrert del av faget i årtier. Det som nå er i endring er politikernes etterspørsel etter resultatmål (ferdigheter hos enkeltbarn) framfor prosessmål (hvordan pedagogene jobber) som barnehagene tradisjonelt har vært styrt etter. (Hennum et al., 2015)

3. Design og Metode

Naturvitenskapen har gjennom lange tider vært et forbilde for forskning, deres metoder er vel ansett som de riktige og sannferdige. Det står som et slags mål at forskeren ikke bare skal være objektiv, men også distansert til forskningsobjektet. Vitenskapens ultimate mål var, av blant annet Descartes, å kunne gjenskape fenomener med matematiske og logiske prinsippers språk. Vi har også Poppers falsifikasjonsteori, i denne ligger det et premiss om at en teori skal kunne prøves flere ganger, dersom den ikke motbevises etter gjentatte forsøk kan vi gå ut fra at teorien stemmer. (Baert, 2005).

Jeg lener meg mot den kritiske teorien. De legger blant annet til grunn at forskeren ikke arbeider i et vakuum, men til enhver tid vil observere og forstå ut fra tidligere ervervet kunnskap. Den kritiske teorien mener også at vitenskap måtte være noe mer enn å bare beskrive, at metodene for samfunnsvitenskapen begrenset forskere til å beskrive, for at samfunnsvitenskapen skal være nyttig må den forklare sammenhengen mellom fenomener og kunne vise til alternativer som gjør at man kan påvirke og gjøre endring. Innen denne retningen mener de at metoden ikke skal bestemme hva det forskes på, men at forskningsspørsmålet må bestemme metoden. Det fremheves det som langt viktigere at forskeren er selvbevisst på hvilket teoretisk utgangspunkt han har, og erkjenner at den ballasten han har med seg inn påvirker forskningen både i observasjon og tolkningsfasen. Forskerens bevissthet og åpenhet om hvilke valg man tar og hvilke teorier som er utgangspunkt for tolkning gjør konklusjonen verdifull og bekreftbar. (Baert, 2005; Johannessen, Kristoffersen, & Tufte, 2011)

Med dette som bakgrunn følger her en detaljert utredning av mine valg.

3.1 Design

I valget mellom kvalitative eller kvantitative metoder mener jeg at en kvalitativ form her er mest hensiktsmessig. Min tilnærming til problemstillingen og teoretiske ståsted er et holistisk perspektiv. Med det mener jeg at problemstillingene rundt barnehagestyrenes situasjon består av mange faktorer som påvirker hverandre og kan ikke kun vurderes hver for seg, men må sees i sammenheng. Derfor ønsker jeg å få mye informasjon fra få informanter for å kunne gå

i dybden og bredden og se mange faktorer. Endring fører til prosesser som setter mange følelser i sving hos de involverte som får betydning for hvordan prosessen blir, betinget av hvordan ledelsen håndterer dette (Skandsen et al., 2011)

Denne oppgaven har et fenomenologisk design. Fenomenologi er et design som er vanligere brukt i psykologifaglige enn i samfunnsfaglige studier, men slik jeg ser det godt egnet for denne problemstillingen her. Det fenomenologiske ligger i at jeg undersøker fenomenet krysspress og er først og fremst opptatt av informantenes tanker, opplevelser, vurderinger og hva de selv mener at de gjorde. Jeg ønsker både å undersøke styrerens egen oppfatning av hvordan det er å stå i konfliktområdet mellom profesjon og politikk, og jeg håper på å finne forklaringer på hvorfor de handler som de gjør. Databehandlingen og analysen har jeg gjort fortolkende fenomenologisk. Ofte jobber man induktivt innen fenomenologien, jeg har jobbet deduktivt, men gjort funn underveis som har ført til at jeg måtte gjøre tillegg på teorigrunnet. (Johannessen et al., 2011)

3.2 Utvalg

I et kvalitativt studie som dette er hensikten å komme innpå og gå i dybden av informantenes opplevelse for å beskrive og å forstå fenomenet bedre. Jeg er først og fremst opptatt av den enkeltes informant sine opplevelser i seg selv, men er også nysgjerrig på om det vil være fellestrekk. (Johannessen et al., 2011)

I og med at jeg vil utforske opplevelsen av å stå i krysspress, ønsker jeg å finne informanter der det teoretisk sett er størst konflikt mellom politikk og profesjon. Arbeidsverktøyet Tras, som det politiske vedtaket omhandler, kritiseres sterkest angående bruk på barn med flerkulturell bakgrunn. Derfor valgte jeg å finne informanter i en bydel med høy andel flerkulturelle barn.

Jeg intervjuet sju barnehagestyrere i en bydel. Jeg valgte å gjøre et ikke-sannsynlighetsutvalg der jeg holdt meg innenfor en bydel fordi jeg antar at det vil være forskjeller mellom hvordan prosessene har vært i bydelene, som igjen gir flere variabler og dermed mindre klar

konklusjon. Forespørselen ble sent til alle 22 styrerne i bydelen på mail, adressene hentet jeg fra bydelens hjemmeside på internett. Av 22 svarte fem nei, en mailadresse viste seg å ikke være til styrer, men en annen ansatt i barnehagen. Det var egentlig åtte styrere som svarte at de gjerne kunne delta på mail, men en av de fikk jeg ikke kontakt med etterpå slik at jeg aldri fikk gjort noen avtale med henne. De resterende fikk jeg aldri svar fra. Utvalget starter sånn sett med et strategisk utvalg og får et preg av selvseleksjon underveis.¹⁰

3.3 Datainnsamling

3.2.1 Innsamlingsmetode og informanter

Primærdata har jeg selv samlet inn til dette enkelte studiet. Valget sto mellom de tre hovedformene for innsamlingsmetoder: spørreskjema, observasjon og samtaleintervju. I og med at jeg gjør en kvalitativ undersøkelse med et lite utvalg informanter er samtaleintervju en bedre egnet form enn spørreundersøkelse, som på sin side på grunn av standardiseringen er et godt verktøy i kvantitative undersøkelser. Spørreundersøkelser kan også utformes og analyseres kvalitativt, men det vil da være vanskeligere å stille utdypende spørsmål og å fange opp interessante elementer som dukker opp. (Johannessen et al., 2011)

Samtaleintervju ga meg valget mellom strukturerte intervjuer, som er nøye planlagt med spørsmål, og ustrukturerte intervjuer, som har et tema og ellers improviseres underveis. Samtaleintervju kan også gjøres semistrukturert, som ligger i spekteret mellom det strukturerte og ustrukturerte. (Ringdal, 2013)

I samtaleintervjuet er det alltid en fare for at forskeren setter preg på den informasjonen som kommer fram. I all forskning vil hvilket spørsmål en stiller være av betydning, mens i denne sammenheng vil kjemien mellom intervjuer og informant også være av betydning. I et ustrukturert intervju er det i tillegg en risiko for at man prater seg bort eller får problemer med å styre samtalen, og dermed ikke får tak i den informasjonen man trenger. Det kan også være vanskelig å sammenligne besvarelser i etterkant. I et strukturert intervju er det en risiko for at spørsmålene ikke klarer å fange opp all relevant informasjon.

¹⁰ <http://kunnskapssenteret.com/ikke-sannsynlighetsutvalg/>

Styrken i semistrukturerte intervjuer er at det bærer mer preg av en dialog og man kan få opp temaer og faktorer som er ukjente for forskeren samtidig som man har en godt utviklet intervjuguide som sikrer at man henter inn informasjon om de på forhånd antatt viktigste områdene. Jeg har en del intervjuerfaring som har gitt meg både trening i å få en informant til å føle seg såpass vel at den tør å prate åpent, og jeg har trening i å styre samtalen. Gjennom grundige forberedelser vil jeg kunne oppveie for noen av disse ulempene. (Johannessen et al., 2011)

En annen dimensjon jeg har vurdert ved valg av datainnsamlingsmetode er nærhet. Spørreundersøkelser har som regel lav grad av nærhet mens samtaleintervju ofte har høy. Observasjoner kan ha høy nærhetsgrad, ved for eksempel deltagende observasjoner, eller lav grad når man for eksempel videofilmer en gruppe. (Ringdal, 2013)

Nærhetsgraden gav meg mulighet til å stille oppfølgende spørsmål dersom utsagn skulle stå for meg som uklare. Det gav meg også muligheten til å følge opp sammenhenger der jeg oppfattet kroppsspråket som avvikende fra det som ble uttalt. Jeg har brukt en godt gjennomarbeidet intervjuguide som sørget for at jeg holdt fokus og fikk svar på de samme områdene i hvert intervju. I starten var spørsmålene veldig konkrete, men da jeg var redd for at det skulle virke ledende eller begrensende omformet jeg intervjuguiden i flere runder. Til slutt endte jeg opp med en guide som først og fremst inneholdt punkter for perspektiver eller dimensjoner jeg ønsket å få tak i. (Ringdal, 2013)

Mitt eget faglige engasjement i temaet er en utfordring. Mitt kritiske syn på casen kan føre til en feilkilde dersom intervjuobjektet går i forsvar, på den andre side kan det være en styrke da jeg vet hvor jeg må grave for å finne begrunnelsene for styrerens valg og handlinger.

Ren observasjon er dessverre for tidkrevende og kostnadskrevende til at jeg har hatt mulighet til å benytte det som hovedmetode i denne sammenhengen. Det ville heller ikke vært særlig hensiktsmessig, i og med at jeg ønsket å få tak i informantens opplevelser, ikke bare de handlinger jeg hadde kunnet observere. Jeg har dog gjort observasjoner av nonverbale

uttrykk under intervjuene og notert meg disse når jeg oppfattet kroppsspråket som betydningsfullt for å justere eller endre det verbale budskapet.

Fallgruvene i observasjon som metode er mange av de samme som ved samtaleintervju. Observatørens tilstedeværelse er i seg selv en faktor som påvirker det som observeres. Dette trenger ikke å være et problem, men er viktig å være klar over når materialet analyseres. Det er også en risiko for at observatørens tidligere erfaringer og holdninger preger hvordan kroppsspråket tolkes. Som barnehagelærer har jeg mangeårig erfaring i å gjøre både strukturerte og ustrukturerte observasjoner av barn og barnegrupper. Observasjonene av kroppsspråk vil gi supplerende og utdypende informasjon til dialogen i intervjuene.

Begrunnelsene og forklaringene på hvorfor en leder gjør sine valg er ofte komplekse og sammensatt av mange faktorer (Martinsen et al., 2009). Jeg ønsket å både få tak i hva styrerens faglige ståsted er i forhold til Oslostandarden, hvordan de håndterte en slik politisk beslutning opp mot overordnede og overfor underordnede. Fokuset mitt er på styrerens opplevelse og opplevde behov for støtte eller tiltak. Jeg så det derfor som mest hensiktsmessig å gjøre ustrukturerte eller semistrukturerte intervjuer og valgte semistrukturert.

Alle informantene er utdannet førskolelærere, det samme er jeg. Dette gav meg fordelen av et felles fagspråk. Dette er også en faggruppe som er vant til å reflektere og begrunne sine valg eller faglige ståsted (Hennum et al., 2015). Disse to faktorene gjorde at jeg opplevde det som lett å få mye informasjon uten å måtte stille mange spørsmål. Jeg har også tidligere jobbet i bydelen slik at omtrent halvparten av informantene visste hvem jeg var. Jeg sluttet i bydelen for åtte år siden, og har ikke hatt noen relasjon til informantene etter det. Dersom dette har vært av betydning for intervjuene så tror jeg i så fall det har ført til økt tillit, men jeg finner ingen indikasjoner på at det er forskjell på de som visste hvem jeg var fra før og de som ikke visste det hverken i stemningen i intervjuene eller innholdet i informasjonen jeg fikk.

3.2.2 *Nødvendig informasjon og intervjuguide.*

For å kunne sammenligne bakgrunnen til informantene spurte jeg om hvor lenge de hadde jobbet i Oslo kommune, om de hadde erfaring fra andre arbeidsgivere, hvor lenge de hadde jobbet som styreere og hvor lenge de hadde vært i den stillingen de innehar nå.

Å stå i krysspress er å være mellom ulike krav og forventninger fra forskjellige kanter. Knyttet til innføringen av Språkstandarden fant jeg flere interessenter som kunne ha forskjellige forventninger eller krav til styrerne: politisk styringsnivå, overordnet administrativt nivå, underordnede, foreldre, styrerens barnehagefaglige forståelse og ytre faglige stemmer. Med ytre faglige stemmer tenker jeg på både sideordnede kollegaer, fagmiljøene ved høyskoler og universiteter og andre som utaler seg f.eks. i media. Dette sammen med Språkstandarden generelt og pålegg om spesifikt kartleggingsverktøy spesielt danner grunnlaget for utarbeidelsen av intervjuguiden.

I prosessen med å utforme guiden var jeg innom flere varianter med mer detaljerte spørsmål, men opplevde at hver gang jeg prøvde å formulere konkrete spørsmål så blokkerte jeg muligheten for andre perspektiver. For at intervjuene minst mulig skulle ta farge av mine antagelser hadde jeg kun med meg tre åpne spørsmål som alle har fire dimensjoner som underpunkter og så sentrerte jeg intervjuene rundt situasjonen i Oslo kommune i 2015, med innføring av ny Språkstandard.

Jeg prøvde ut forskjellige måter å stille spørsmål på og å ha dialog om temaet. Da fant jeg ut at mitt engasjement og mine motforestillinger mot Språkstandarden lot seg overskygge av min nysgjerrighet på den andre partens opplevelser så lenge jeg hadde noen få nøkkelbegreper jeg trengte å huske på heller enn hele spørsmål. Intervjuguiden var et dokument som ikke ble presentert informantene, men en slags huskeliste som jeg hadde med meg.

Intervjuguiden så slik ut:

- Hva tenker du om denne?
 - Faglig
 - overordnede
 - underordnede
 - Foreldre
- Hva gjorde du?
 - Faglig
 - underordnede
 - overordnede
 - foreldre
- Hvordan opplevde du prosessene?
 - faglig
 - overordnede
 - underordnede
 - foreldre
- Hvis alt var annerledes, bortsett fra at det skulle implementeres en språkstandard, hvordan ville du at det skulle vært?

Allerede i første intervju dukket det opp et element om politisk målsetning som jeg tok med meg videre.

3.2.3 Intervjuene

Før hver enkelt intervju brukte jeg tid på å forberede meg selv mentalt. Jeg gjennomgikk for meg selv hvilke mål jeg hadde med intervjuene og hva som var viktig for meg. Disse mentale rundene med meg selv førte til at jeg selv opplevde at jeg gikk inn i intervjusituasjonen med åpenhet og genuin nysgjerrighet for informantens perspektiver, og at mine egne oppfatninger og meninger ble mindre viktige for meg.

Det var viktig for meg å skape en god og trygg atmosfære mellom meg og informanten. Jeg måtte derfor framstå som åpen, ærlig og hyggelig. Jeg startet intervjuene med å informere formelt om taushetsplikt, hvem som får innsikt i materialet og hvordan informasjonen blir behandlet i ettertid. Jeg forklarte at bakgrunnsinformasjonen ville jeg notere på papir, dette er informasjon som vil bli makulert når jeg er ferdig med oppgaven, fordi det er den informasjonen som lettest vil kunne identifisere dem.

Der etter fortalte jeg kort om hva jeg ønsket å få vite noe om og presiserte at det er deres opplevelser, følelser, tanker og vurderinger jeg er ute etter. Jeg presiserte også at det ikke er noen feil svar på mine spørsmål. Vi gikk gjennom litt bakgrunnsdata som fartstid og erfaringer. Dette noterte jeg på papir for å med enkelthet kunne makulere det når prosjektet er over.

Jeg startet intervjuet med å legge fram modellen for språkopplæring som ligger i Oslostandard for systematisk oppfølging av barns språkutvikling, forklarte at jeg ønsket å reflektere rundt denne og situasjonen som var da pålegget om kartlegging kom, og åpnet med spørsmålet «Hva tenker du om denne?».

Under og etter intervjuene noterte jeg meg observasjoner og inntrykk jeg hadde fått.

3.4 Datareduksjon og analyse

Til datareduksjon og analyse har jeg gått fram i hovedsak slik Johannessen beskriver om fenomenologisk analyse. Da alle intervjuene var gjennomført satt jeg meg ned og startet med å lytte gjennom disse gjentatte ganger. Etter mellom noen gjennomlyttinger så jeg at temaene i intervjuene samsvarte godt med temaene jeg hadde listet opp i intervjuguiden. I og med at jeg hadde opptak av alle intervjuene har jeg valgt å ikke transkribere disse, men lytte gjennom flere ganger. Jeg har også lyttet gjennom for å kontrollere materialet underveis i tolkningsprosessen.

Prosessen med å kode startet jeg med å notere stikkord og sitater som fremkommer betydningsfulle eller meningsbærende. I denne prosessen trakk jeg ut de elementene jeg oppfattet at informantene hadde vektlagt og som kunne forklare deres perspektiver. Det var i denne prosessen at de tre perspektivene instrumentelt, kulturelt og myte fremsto som viktige for analysen, da nøkkelbegreper som instrumentelt syn, det er ikke sånn vi gjør og henvisninger til symbolske verdier.

3.5 Analyse og Overførbarhet

Fenomenologiske studier medfører ofte mye data og vil i analysen være enten tid- eller ressurskrevende. For å undersøke og besvare problemstillingen har jeg valgt å konsentrere intervjuene rundt en konkret situasjon for å få et begrenset fokus. Det samme temaet kan kanskje eksplorerer i større sammenhenger, men det vil gjøre studiet større enn jeg har ressurser til. (Johannessen et al., 2011)

En fallgrube kan være nivåfeilslutninger. I og med at jeg her jobber med data på mikronivå vil det være teori på makronivå som vil gi feilslutninger dersom jeg sammenstiller dette. Derfor har jeg være bevist i valget av teorier som benyttes i analysen eller for å lage forklaringer på fenomenet. Forskning kan ikke begrenses til å samle data og beskrive enkeltfenomener. Vi trenger å kunne trekke lærdom ut som kan brukes i flere sammenhenger. Gjennom analysen har jeg trukket ut sammenhenger og fenomener og bygge de sammen igjen i for å sette de inn i et større perspektiv. (Johannessen et al., 2011)

3.6 Pålitelighet og troverdighet

Jeg har forsøkt å øke påliteligheten ved å være åpen og grundig i å formidle mitt teoretiske utgangspunkt, og begrunne alle de valg som er gjort. Videre søker jeg å styrkes pålitelighet ved å gi mye informasjon om forskningsprosessen. Under innsamlingen var jeg også svært bevisst å forsøke å skape en intervjusituasjon preget av tillit slik at informantene følte at de kunne være ærlige. (Johannessen et al., 2011)

Troverdighet, altså om hvorvidt jeg har målt det jeg har sagt at jeg skal måle kan heller ikke måles i kvalitative undersøkelser slik som kvantitative. Derfor foreligger det en redegjørelse for gyldighet som inneholder detaljert informasjon om hvilke metoder som er brukt i datainnsamlingen, intervjumetoder og hvordan datareduksjonen er gjennomført og dataene kategorisert. Noen ganger opplever man at informantene lyver, det kan i andre sammenhenger justeres for ved bruk av flere datakilder, men her hvor det er den enkelte informant sine opplevelser som er interessante finnes det ingen andre kilder til den samme informasjonen, derfor har jeg måtte ta grep for å redusere sannsynligheten for at de skulle lyve.

En annen utfordring er om jeg feiltolker eller feilvurderer, eller forsker-informantrelasjonen påvirker dataene sterkt. I kvalitativ metode vet vi at det kan oppstå slike biasfeil, og det er ikke nødvendigvis et poeng å prøve å eliminere muligheten for slike feil, men klart fordelaktig å ta grep som minsker dem. Vi vet at de kan være tilstede, derfor er det med i drøftingen der jeg vurderer kvaliteten på forskningen, for å styrke troverdigheten. (Johannessen et al., 2011)

4. Data

Dette kapittelet er en gjennomgang av de funnene jeg gjorde i intervjuene med de syv styrerne. Her presenterer jeg sammenfatningen av alle intervjuene etter at jeg har trukket ut meningsinnhold, kodet og kategorisert slik beskrevet i metodekapittelet.

Dataene har jeg her strukturert i de samme kategoriene som jeg hadde i intervjuguiden, men jeg har endret begrepene fra overordnet, underordnet, faglig og foreldre til styringsdimensjon, ledelsesdimensjon, den barnehagefaglige dimensjonen og foreldredimensjonen.

Under intervjuene opplevde jeg tidvis stort avvik mellom informantenes verbale språk og kroppsspråk. Verbalspråklig var de stort sett veldig nøkterne og saklige i fremstillingen. Kroppsspråket formidlet et langt sterkere følelsesmessig engasjement. Signaler som sukk, hoderisting, rulling med øyne, endringer i muskelspenninger i nakke og skuldre samt variasjoner i stemmebruk har jeg skrevet inn i beretningen i form av mine tolkninger på betydningen av kroppsspråket. Stemningen i intervjuene var etter min oppfatning preget av oppgitthet.

4.1 Styringsdimensjonen

Det er variasjoner over hvordan barnehagestyrerne har fått informasjon om at det ble pålagt å bruke Tras og kartlegge alle treåringene. Noen hadde først fått det på mail, andre ble informert på et møte for styrerne som ble holdt av deres overordnede. Det som fremsto som viktig for styrerne var et felles styremøte. De kunne fortelle om at de hadde mange spørsmål som *«hvorfor skal vi gjøre dette, hva er bakgrunnen, hva vil de oppnå, hva skal de bruke rapporteringene til?»*.

Det var ingen som uttalte misnøye med informasjonen de fikk direkte, men jeg tror det ligger mye i uttalelsene *«Det er lettere for de overordnede å bare godta pålegg»* og *«De sa at dette er bestemt, så det er bare å sette i gang»*. Jeg forstår disse uttalelsene som uttrykk for at de opplever at det er en distinkt forskjell på sine overordnede sin rolle og deres egen, og at de mer ukritisk godtar den styringen de blir utsatt for.

Det var en gjengs oppfatning om at måten de ble målt på var meningsløs og at det var vanskelig å forstå hva noen kunne få ut av de tallene som ble rapportert. Det var en klar oppfatning om at det som ble målt ikke sa noe om kvaliteten på arbeidet i barnehagen. De synes det ser ut som om at de blir målt på det som kan telles, fordi det er et prinsipp at det skal måles. Med en overbærende latter forteller de at de rapporterer ærlig, ingen av de har særlig høy måloppnåelse, men det kan de forsvare. På dette området har også presset ikke vært særlig stort fra de overordnede heller. Dette kan tolkes som at de overordnede har tillit til at styrerne gjør det de bør. Det kan også komme av at pålegget ble trukket 11.12.15, og dermed ikke lenger av like stor betydning. Flere av styrerne tror at dette ville blitt annerledes dersom pålegget hadde blitt stående.

Det instrumentelle perspektivet som politikere har både på barnehagene som organisasjon og på læring ble pekt ut som en viktig faktor. Det var bred enighet om at Språkstandarden gav en opplevelse av at barnehagen var redusert til et middel som skal sørge for at unger klarer seg i skolen og redusere frafallet i videregående skole. Styrernes eget perspektiv på hva barnehagen skal være har et langt mer kulturelt perspektiv. For dem har barndommen og barnehagen en egenverdi. Barna lever her og nå, barndommen er mer enn noe som må til for å bli voksen, den er et mål i seg selv. Styrerne betraktet det politiske perspektivet som instrumentelt og svært begrensende. Dette temaet hadde tydelig emosjonell virkning på informantene. Frustrasjon og irritasjon kom til syne som stramninger i ansiktsmuskulatur, hevede skuldre og hevede stemmer.

I refleksjonene rundt hva barnehagestyrerne tror politikerne vil med en slik standard og et slikt pålegg, var den første tanken variasjoner over vet ikke, som ble fulgt av et sukk eller lignende tegn på oppgitthet. Etter litt refleksjon var det flere motivasjoner styrerne mente politikerne kunne ha. Det var bred enighet om at politikerne antagelig ønsket å sikre barns utvikling, ved siden av at det kanskje handler om makt og kontroll. Det pekes til at styrerne opplever pålegget sammen med måten det blir målt på som et motefenomen. Det å kunne vise til måltall er viktig i seg selv, ikke nødvendigvis hva måltallene forteller. Et annet poeng som var gjennomgående var «*De vil vise at alle kan lære norsk før skolestart*». Det var en klar

opplevelse blant styrerne at politikerne har en tro på at hvis en følger riktig oppskrift i arbeidet med barna, så vil det løse utfordringene. Dette er et synspunkt som går veldig på tvers av styrernes faglige syn. En informant formulerte det slik «Politikerne tror på enkle løsninger, men det virker ikke».

4.2 Ledelsesdimensjonen

Strategiene styreren valgte når de skulle implementere dette i egen barnehage varierte. Den dominerende strategien var å gi informasjon i møte. I disse møtene møtte de frustrasjon og irritasjon hos sine underordnede. De underordnede fikk uttale seg mens den styreren lyttet. Styrerne uttalte enighet og forståelse for synspunktene til de underordnede og gav de støtte. Ut fra et fundament av enighet og forståelse har de så rettet fokuset mot hvordan de best mulig kan jobbe med dette. En illustrerende uttalelse på dette punktet er «*Når vi nå allikevel må gjøre dette, hva kan vi gjøre og hvordan kan vi gjøre det for å få noe nyttig ut av det?*».

Den andre strategien som kom fram var at de ikke egentlig hadde stilt noen krav til de underordnede om at de skulle følge opp pålegget, men snarere bedt om at det i hvert fall ble gjort noen kartlegginger. De hadde flere begrunnelser for det. Implementering av nye arbeidsmåter tar tid. Dersom man legger mye press på underordnede så vil man møte mer motstand også. Tid er en begrenset ressurs hos styrerne og de ønsket ikke å bruke den på motstand. Da måtte man bruke smartere måter å gå fram på.

Styrerne var av den oppfatning at det viktigste var å oppfylle Språkstandardens intensjon, og der mente de at de var godt innfor. De pekte også på at politiske vedtak kommer og går, de må ha litt is i magen av og til, det er tross alt også lederens oppgave å hjelpe personalet å holde stø kurs. Om de skulle vingle helt i takt med politiske skifter så vil hverdagen til de ansatte blir så turbulent at det ville bare ende opp i masse sykmeldinger.

Samlet sett opplevde de ikke sterk motstand i egne personalgrupper. Dette knyttet de til at det ikke var så nytt, og at Tras var et verktøy man allerede hadde brukt i mange år i

sammenhenger de vurderte det som faglig fornuftig. Det kom fram at dette perspektivet hadde vært en del av dialogen med de pedagogiske lederne.

Dersom pålegget hadde blitt stående mente styrerne de ville bli nødt til å endre strategi for å implementere kartleggingen av alle treåringene. De måtte ha lagt mer press på og stilt større krav. På dette området opplevde styrerne å komme i skvis mellom å ivareta kvaliteten på personalets arbeidssituasjon og måloppnåelse. De stilte spørsmålsteget ved hvorvidt pedagogene kunne gjøre en god jobb når de er pålagt en arbeidsmåte som oppleves som meningsløs.

4.3 Den barnehagefaglige dimensjonen

Det er ikke tvil blant informantene om at det er viktig med systematisk arbeid med barns språkutvikling. Språkstandarden viser til en arbeidsmåte som ikke er ulik den måten de allerede jobber på ute i barnehagene. Styrerne mente også at en slik standard kunne være bra for å utjevne kvalitetsforskjeller mellom barnehager ved å heve nivået på arbeidet i dårlige barnehager. Dette var et behov de ikke selv hadde, da pedagogene i disse barnehagene hadde nok faglig kompetanse til å vurdere og fange opp barn med språklige utfordringer.

Ankepunktet til styrerne ligger i at alle barn skal kartlegges med Tras. Det er å sløse med den allerede knappe tiden som pedagogene har til rådighet når de skal bruke den på å fylle ut skjemaer på barn som ikke trenger det. Den tiden burde brukes til faktisk språkarbeid med de barna som har ekstra behov. Pedagogenes kompetanse og arbeid er av en slik art at man trenger ikke fylle ut et skjema for å vite hvordan det står til med språkutviklingen hos barna. Som en sa: «*Vi er jo der sammen med barna og snakker med dem hver dag. Vi vet hva de kan*». Kartleggingen i seg selv hjelper ikke, den forteller bare hvilke områder som trenger innsats. Det må gjøres tiltak i etterkant, men det følger ikke med midler til det. Kartleggingen forteller heller ingen ting om hvordan man jobber.

Ingen av styrerne var motstandere av Tras i seg selv. De hadde alle gode erfaringer med bruk av verktøyet, men de påpekte at du må ha fagkompetanse for å bruke det fordi det bygger på

observasjoner som vil være farget av observatørens kompetanse. Tras er heller ikke egnet til bruk på alle barn, her ble gruppen tospråklige barn trukket fram.

Å skulle kartlegge alle barna gav assosiasjoner til å skulle sette merkelapper på barna. Det ble opplevd som sykeligjøring og en jakt på å finne feil. Normalitetsbegrepet blir så smalt, og det står som en veldig motsetning til det menneskesynet som er rådende hos pedagogene. Pedagogene vil se hele barnet i en helhet sammensatt av hvem de er, hvor de kommer fra og hva de har opplevd. Avkrysningsskjemaet ser bare en liten del av barnet og gir en vurdering på om du er bra nok. En god pedagog vil gjøre en kvalitativt bedre jobb enn et skjema, og de mente at de hadde disse gode pedagogene. Enkelte av styrerne opplevde det som en skremmende utvikling.

Språkbruken var også en faktor styrerne reagerte på. Som en sa: *«Ordet verktøy får meg til å tenke at noe er ødelagt, og det er det jo ikke»*. Det styrket opplevelsen av at de skulle lete etter feil hos barn det ikke er noe feil med. Utfordringen var bare at de lærer norsk som annetspråk, som tilsier at språkutviklingen vil være litt annerledes enn hos de som lærer norsk som førstespråk.

Å få et slikt pålegg ble opplevd som overstyring av det faglige skjønnet og en mistillit til profesjonen. Samtidig påpekte de at de har valgt å jobbe der, og derfor må følge de påleggene de får. Det sto for styrerne som ganske meningsløst, fordi deres erfaring og faglige vurdering var at dette ikke virker. Hvis målet om at alle skal kunne norsk ved skolestart skal nås, så må først barna begynne i barnehagen såpass tidlig at det er menneskelig mulig å lære et nytt språk godt nok. Det neste som må på plass er ressurser, og da ikke skjemaer, men nok pedagoger og andre ansatte som kan være sammen med barna og gjennomføre de tiltakene som er nødvendige. Det må penger til. Flere uttrykte også et behov for en diskusjon om kvalitetsbegrepet, fordi de opplevde stor avstand mellom politikeres forståelse av kvalitet og profesjonens forståelse.

På forskjellige vis forklarte styrerne om hvordan de opplevde situasjonen som håpløs fordi det ble satt mål som de ikke ble gitt forutsetninger for å nå. Frustrasjonen ble særdeles tydelig når de fortalte om hvor stor de opplevde avstanden mellom politikernes og profesjonens forståelse av hva som er kvalitet i barnehage. Styrerne var opptatt av relasjonen mellom de voksne og barna, de gode samtalene og all den læringen som skjer i lek og daglige aktiviteter. De var også opptatt av å ivareta mangfold og toleranse for at mennesker er forskjellige. Dette var perspektiver de ikke opplevde ble ivaretatt i de politiske beslutningene.

I beskrivelse av styrernes ønskesituasjon var medvirkning en viktig faktor. Når man først skal lage en standard så må de ta med seg fagfolk i prosessen. Det ble vist til at det tross alt er flere standarder som Oslos barnehager må følge, men prosessene rundt utarbeidelsen har vært vesentlig forskjellig. De andre standardene var representanter fra barnehagesektoren med på å lage, det har ikke skjedd her. De andre standardene møtte heller ikke tilsvarende motstand.

4.4 Foreldredimensjonen

Foreldreperspektivet hadde ikke styrerne så mye å si om. Jamt over hadde styrerne møtt lite reaksjoner fra denne gruppa. Noen få barnehager opplevde noen få foreldre som hadde spørsmål om hensikten med å kartlegge barnet. Det var også stort sprik mellom hvordan og i hvilken grad foreldrene hadde blitt informert. Noen barnehager hadde ikke informert foreldrene overhode, noen hadde snakket med noen foreldre individuelt og noen hadde informert på felles foreldremøte.

5. Drøfting

I dette kapitlet vil jeg drøfte funnene fra intervjuene i lys av teori om ledelse og styring. I databehandlingsprosessen fant jeg at organisasjonsperspektivene var av betydning for å forstå barnehagestyrernes beretninger, derfor er de også trukket inn.

Da jeg begynte å gå gjennom materialet ble jeg overrasket over hvor stort samsvar det var mellom besvarelsene. Det er forskjeller i begrunnelser og strategier og i noen betraktninger og tolkninger, men de større linjene er like.

I dette kapitlet viderefører jeg kategoriene fra datafunnene. Jeg har kuttet ut foreldredimensjonene fordi funnene var små og virket lite viktige for barnehagestyrerne.

Styrerne opplevde ikke selv at de var utsatt for krysspress i særlig grad, men de kunne forestille seg at dersom den politiske utviklingen hadde vært annerledes ville de komme til å oppleve at de var i skvis. Jeg definerer allikevel at de står i et krysspress, fordi forventningene fra de overordnede nivåene er motstridende til deres faglige oppfatning og vurdering.

Det var ingen av barnehagestyrerne som hadde implementert Språkstandarden. Noen av de har så vidt begynt, noen ikke i det hele tatt. Det var heller ikke særlig motivasjon blant styrerne til å iverksette standarden. Begrunnelsene deres er i stor grad fundert i det barnehagefaglige, men også i ledelsesfag.

5.1 Styringsdimensjonen

Starttidspunktet for styrernes implementeringsprosess blir altså et felles møte for alle styrerne. Styreren søker der svar som kan gi ytterligere forståelse for det målet de er gitt å jobbe mot. Selv om styreren er regnet som en del av ledelsen, så har de sitt daglige arbeid ute i barnehagene og ikke samlet i administrasjonen sammen med resten av den administrative ledelsen. Deres jobb er blant annet å oversette teoretiske mål og pålegg til praksis (Drucker, 1961). At de stiller spørsmål tolker jeg som et ønske om å utføre pålegget best mulig, men de

trenger denne informasjonen for å vite hvordan det mest mulig hensiktsmessig kan implementeres i barnehagen.

Gjennom slike kontrollspørsmål undersøker styrerne rasjonaliteten og legitimiteten i pålegget. For styrerne har dette pålegget ingen instrumentell rasjonalitet. De forstår den overordnede målsetningen og støtter den, men det svikter på at de vet at dette middelet ikke virker. Den normative rasjonaliteten er mer kompleks. Politikere har legitim makt til ta slike beslutninger, men beslutningen avviker fra det faglige utgangspunktet som styrerne har og formidler et annet verdisyn. Beslutningen står også i kontrast til den prosessorienterte kulturen som kjennetegner norske barnehager. Selv om barnehagene har en hierarkisk organisasjonsstruktur i teorien, så har de i praksis en tradisjon for en ganske flat struktur. De ansatte forventer å få være med i prosesser og bli hørt om beslutninger som påvirker deres arbeidshverdag. Den normative rasjonaliteten blir på dette grunnlaget svært begrenset. Samlet sett får beslutningen liten legitimitet. (Busch et al., 2009)

Oslo kommune har vedtatt at målstyring skal være det rådende styringsprinsippet. De senere årene har vi allikevel sett et glidning mot stadig mer detaljstyring. Et av de grunnleggende prinsippene i målstyringsteorier, og i Oslo Kommunes vedtatte prinsipp, er samspillet mellom nivåene når mål skal utarbeides. Styringsprinsippet har vært gjeldene i over 25 år og den kulturelle normen som har utviklet seg ser ut til å ha medvirkning som en faktor. Det finnes flere standarder for hvordan barnehagen skal jobbe som er like detaljstyring som Språkstandarden, men styrerne opplevde at det har vært en større grad av medvirkning i prosessene der. Om ikke alle medarbeidere har vært involvert så har de hatt representanter med i prosessene som har kunne ivareta barnehagefagets interesser. Når denne normen nå brytes så skapes det frustrasjon i organisasjonen. Det er ikke kulturelt akseptert å detaljstyre uten at de riktige prosessene har blitt fulgt. (Christensen et al., 2009)

Resultatmåling av pedagogisk virksomhet er vanskelig. Barnehagen som organisasjon er styrt av lovmessige forpliktelser og er verdiorientert. Barnas utvikling kan sees som produktet som leveres, og det er i så fall et svært sammensatt og variasjonene er store. Arbeidet skal i tillegg foregå i tett samarbeid med barnas hjem. Det kan være vanskelig å sette fingeren på årsak-

virkning da medfødte faktorer, faktorer i hjemmet og i faktorer barnehagen alle kan virke inn på barnets utvikling. Resultatmålingene var et av områdene styrerne var mest frustrerte over. Språkstandarden har fire mål som beskriver kvalitet i barnehagens språkarbeid. Resultatet de rapporterer er antall kartleggingsskjemaer som er fylt ut og antall barn de har i de forskjellige aldersgruppene. Barnehagestyrerne oppfattet dette som en svært løs kopling og kan være medvirkende faktor til at profesjonsstyringen fortsetter å dominere. (Johnsen, 2007)

Å arbeide med mål og evalueringer har man gjort i barnehagene siden sekstitallet. Blant de første modellene som fikk feste var klare mål-middelmodeller der overordnede mål skulle brytes ned til operasjonaliserte delmål som skulle være lette å observere. Deler av denne måten å tenke på lever fremdeles i barnehagene. Som en motreaksjon ble det utviklet en relasjonsmodell. Den har med seg de samme elementene som mål-middelmodellene, men bygger på en grunntanke om at alle steg i prosessen påvirker hverandre. Relasjonsmodeller er klart mer prosessorientert enn mål-middelmodeller og er blitt de dominerende innenfor barnehagene. (Hennum et al., 2015)

Den økende politiske interessen for barnehagene har de senere årene har ført med seg en sammensmelting av politiske og didaktiske mål. Der man tidligere styrte med overordnede mål, utvikler man nå standarder og formelle normer for hvilke faglige metoder som skal brukes (Pettersvold & Østrem, 2012). En slik detaljstyring er ikke særegen for barnehagene men et gjennomgående fenomen i samfunnet som ser ut til å følge den nye styringsideologien WOG. Det kan knyttes til samfunnsutviklingen generelt med økende trusler og farer, økt usikkerhet og økt fragmentering, som gir myndighetene et større behov for kontroll. (Christensen, 2006)

At styrerne stiller spørsmål om bakgrunnen for beslutningen, hvorfor det skal gjøres og hvilke målsetninger som egentlig ligger bak, kan være som et uttrykk for motstand. Det er innholdet i endringen de uttrykker at de er skeptiske til, dette argumenterer de også grundig og faglig for. Denne skepsisen kunne barnehagestyrerne sine overordnede ha møtt med ulike teknikker slik at de fikk dempet motstanden (Martinsen et al., 2009). Ut fra det styrerne forteller ser ikke det

ut til å ha skjedd. Dermed sitter de igjen med at «*De sa det var bestemt*» og «*Det er lettere for dem å bare godta*».

Det virker ikke som om styrerne er uvillige til å la seg styre, snarere tvert om. De etterspør målstyring der overordnede mål blir levert ovenfra, at profesjonen får være delaktige i operasjonalisering og valg av metoder. Også resultatmåling uttrykker de seg positive til, dersom man faktisk hadde målt på måter som kunne si noe om det profesjonen selv mener at er vesentlig. Det de opplever som problematisk er at måleindikatorne er intetsigende. Språkstandarden er aktivitetsmål som har blitt et politisk mål etter at problemet med for dårlig språk hos elevene ble løftet i skolen (Byrådsavdeling, 2015). Operasjonalisering og utvikling av måleindikatorer er ikke gjort ute i organisasjonen, men på politisk nivå. Denne detaljstyringen er et brudd med målstyringens kriterier på alle måter og kan vel vanskelig kalles for målstyring. Rapporteringen på hvor mange treåringer som går i barnehagen og hvor mange som er kartlagt er også løst koblet mot målet om at barna skal bli flinkere i norsk, de sier ingenting om barnas ferdigheter. Derimot finner vi en tett kobling til om aktiviteten har blitt utført. Slik kan man kun bruke informasjonen til kontroll av de ansattes aktiviteter. (Johnsen, 2007)

Det politiske nivået i ledelsen er i en posisjon der et instrumentelt syn på organisasjonen er hensiktsmessig. De utarbeider en rekke overordnede mål og organisasjonen, i denne sammenhengen Oslo kommune, er det virkemiddelet de bruker for å nå disse målene. Overordnede målformuleringer er ofte preget av instrumentalitet. I barnehagene er det en organisasjonskultur som over tid har institusjonalisert en aksept for styring gjennom overordnede målsetninger. Barnehagen operasjonaliserer så målene på faglig grunnlag. I den prosessen har de et kulturelt perspektiv på organisasjonen. Tilpasningene skjer med hensyn til hvilke ressurser man har i personalet, hvilke behov som ligger i barnegruppa, og hvilke tradisjoner barnehagen har for arbeidsmåter. Språkstandarden bryter med dette mønsteret. Det er et aktivitetsmål med lite rom for lokal tilpasning, og den har med seg det instrumentelle perspektivet som politikere styrer gjennom. Det overordnede målet om bedre språkopplæring er det full enighet mellom politik nivå og profesjonen. Konflikten ligger i uenighet om hvordan man oppnår det. Her har barnehagestyrerne en rekke faglige argumenter, men de

peker også ut perspektivforskjellen som et grunnleggende problem. Særlig provoseres de av at det instrumentelle perspektivet begrenser forståelsen av barns utvikling. (Christensen et al., 2009)

Resultatmålingen og oppskriften på hvordan drive språkarbeid plasserte styrerne i et myteperspektiv. Dette var et perspektiv de viste en klar oppgitthet over. Igjen tror jeg vi står overfor en konflikt mellom perspektiver. Styrerne er sterkt fundert i et kulturelt perspektiv, der menneskene og barnehagefaget står i sentrum og organisasjonen gradvis endrer seg drevet av indre krefter særlig faglige. Når valg av styringsmodeller eller faglige metoder tilsynelatende skjer på bakgrunn av ytre legitimitet, men med manglende faglige begrunnelser og dermed liten indre legitimitet, førte til oppgitthet. Trender i styringsmodeller oppleves ikke som legitime av styrerne, dermed er det forståelig at de kunne oppleve pålegget om å implementere Språkstandarden og tilhørende rapporteringer som en demonstrasjon av makt og kontroll. (Christensen et al., 2009)

5.2 Ledelsesdimensjonen

Det daglige arbeidet utfører styreren i barnehagen mens resten av administrativ ledelse i de fleste bydelene har kontor samlet ett annet sted. Styrerens sosiale arbeidsmiljø er blant de som utfører og ikke blant annen ledelse. Deres nærhet til de ansattes hverdag og kjennskapen til organisasjonens kultur på dette nivået er stor. De forholder seg også til de ansatte på et mellommenneskelig nivå, og kan ikke distansere seg fysisk.

Styrerne opplevde motstanden som liten i egen personalgruppe selv om de kunne fortelle at de møtte mye frustrasjon og irritasjon i starten. Forklaringen deres lå i at arbeidsmetoden ikke egentlig var ny, men allerede godt kjent. Da vil det heller ikke være grunnlag for motstand fordi man ikke egentlig driver med endringsledelse. Når jeg ser på styrernes beskrivelser av strategier i prosessen finner jeg i tillegg flere andre mulige forklaringer, nemlig at de allerede har tatt grep som demper motstand. Linda Lai (Martinsen et al., 2009) presenterer i alt 15 ulike teknikker man kan bruke for å overvinne motstand. Syv av disse finner jeg igjen i styrernes beretninger.

1. Minimering av forespørselen.

Styrerne starter forsiktig og stiller lite eller ingen krav til å gjennomføre, men ber om at det kan gjøres noen.

2. Redefinering av forholdet mellom påvirker og mottaker.

Gjennom å vise forståelse for de pedagogiske lederne sin frustrasjon og å si seg enige i deres argumentasjon viser de at styrerne og de pedagogiske lederne står på samme side. Deretter retter styreren fokuset mot hvordan de sammen kan finne løsninger slik at det blir nytte i arbeidet med kartleggingen.

3. Anerkjennelse motstand.

Styrerne tok seg tid til å lytte, de møtte motstanden ved å ytre forståelse og enighet.

4. Akseptere motstand og møte argumentene på en lyttende måte som nedtoner negative sider ved forslaget.

Dette innebærer mye av det samme som punkt tre, men utvides med at styrerne ikke går i konflikt med de pedagogiske lederne, men først og fremst lytte. Dersom man motargumenterer på en konfronterende måte vil konfliktnivået øke

5. La mottaker tømme seg for argumenter.

De lar de pedagogiske lederne få komme med alle sine synspunkter.

6. Endre tidshorisonten.

Ved å unngå å stille krav og å begynne i det små forskyver de også tidsperspektivet på når denne endringen skal gjennomføres.

7. Endre sammenligningsgrunnlaget.

Ved å løfte fram at dette ikke er nytt, men noe man allerede gjør, bare i mindre skala forandres premisset i sammenligningen av før og nå.

En av mange ledelsesoppgaver er prioritering av arbeidsoppgaver. Barnehagestyrerne må både ta hensyn til politiske prioriteringer og de rammene som ligger i ressursene de er tildelt (Martinsen et al., 2009). En av ressursene de peker ut som en viktig vare er tid, både egen og pedagogenes. Når de skal prioritere egen tidsbruk velger de å bruke liten tid på

implementering av Språkstandarden som en konsekvens av å ikke ville bruke tid på motstand. Denne prioriteringen fører med seg en form for målforskyvning (Busch et al., 2009). Språkstandarden er et aktivitetsmål der arbeidsmetoden er et mål i seg selv, sett ut fra måleindikatorene som det skal rapporteres på. I stedet for å vektlegge aktivitetsmålet ser de tilbake på de overordnede målene og jobber mot disse med egne valgte arbeidsmetoder.

Organisasjonens form er av en slik art at muligheten for opportunistisk adferd er tilstede. Hvis vi ser politisk ledelse som prinsipal og barnehagestyreren som agent så vil vi finne en asymmetrisk tilgang på informasjon. Styreren har førstehåndskjennskap til barnehagens kultur og indre liv, mens politikerne primært må forholde seg til den informasjonen som er rapportert. Fra både politisk og administrativt hold er det gjort prioriteringer av målene, i det daglige arbeidet i barnehagen er det en av styrerens oppgaver å spisse disse prioriteringene ytterligere slik at de tilpasses den enkelte virksomhet. Her kan det bli forskjeller i målstruktur, men så lenge barnehagestyreren ikke bruker dette til å skjule hvilke mål de faktisk jobber mot, eller på annen måte utnytter dette til egen vinning, er det ikke å karakterisere som opportunisme. Styrerne her forteller at de rapporter ærlig og at de ikke legger skjul på hvordan de driver egen virksomhet. Argumentasjonen de bruker for å begrunne sine valg er faglig fundert, ikke begrunnet i personlige hensyn. Jeg vil heller ikke si at de aktivt motarbeider målene, selv om vi ser en målforskyvning, er det først og fremst passiv motstand. (Busch et al., 2009)

I barnehagen der den pedagogiske virksomheten fordrer verdier som gjensidig respekt, toleranse og medvirkning (Barnehageloven, 2012) der de voksne er rollemodeller (Kunnskapsdepartementet, 2006), blir styreren nødt til å ha et kulturelt perspektiv på organisasjonen. Fokuset på de mellommenneskelige relasjonene, som er viktige for tjenesten som skal leveres, kommer også til syne i styrernes perspektiv på hvordan de best kan lede sine ansatte. Barnehagestyrernes trekker fram at en av deres oppgaver er å beskytte de ansatte mot ustabilitet, og hjelpe dem å holde stø kurs i arbeidet. Ut fra et instrumentelt perspektiv vil det være relativt uproblematisk å implementere Språkstandarden, fordi den er en oppskrift og man trenger bare gjøre slik det står i oppskriften. Ut fra et kulturelt perspektiv må denne implementeringen ta tid dersom den skal bli vellykket. Det er en rekke normer og verdier som

må endres i prosessen, ikke bare arbeidsmåten, for at kulturen og standarden skal passe sammen. (Christensen et al., 2009)

Endringsprosesser trenger tid fra man starter til endringen er et fullt implementert element. For større endringsprosesser er det ikke uvanlig at det settes av en prosjektperiode på et halvt eller et helt år, mens den reelle endringsprosessen tar flere år. For at endringene skal lykkes bør også prosessen være av god kvalitet. Dette krever en god dialog mellom den som ledelse og underordnede (Skandsen et al., 2011). Dersom man ser innføringen av Språkstandarden som en endringsprosess har barnehagestyrerne begynt gode prosesser i barnehagene. De har dialog, de ansatte får komme med sine syn, og de gir de ansatte tid slik at de sakte kan tilvenne seg nye arbeidsmåter.

Barnehagestyrerne mente at dersom Språkstandarden hadde blitt stående ville de ha måttet skifte strategi slik at de kunne utøve mer press og stille strengere krav. Dette til tross for at de trodde personalet neppe ville gjøre en særlig god jobb om de ble pålagt å jobbe på en måte som de opplevde som meningsløs. Å velge en strategi de ikke tror på fremstår som underlig. I lys av hvordan barnehagestyrerne faglig begrunner sine valg og synspunkter, og ikke minst hvordan de etterspør forklaringer og begrunnelser, viser at de gjør normativt rasjonelle og legitime valg (Busch et al., 2009). I et instrumentelt perspektiv blir det å velge en strategi man ikke tror på ikke rasjonelt, det rasjonelle er å velge den metoden som virker best. I et kulturelt perspektiv kan det gis en hvis legitimitet i et sikt valg dersom det er en ledelseskultur oppover i organisasjonen som bruker tilsvarende ledelsesstrategier, som styrerne lærer. Den overordnede ledelsen har en makt i form av stilling eller posisjonen som gir innflytelse på barnehagestyreren (Martinsen et al., 2009).

Barnehagene er en del av den større organisasjonen Oslo Kommune, organisasjonen er stor og enhetene i kommunen fysisk adskilt slik at det kan oppstå forskjellig organisasjonskultur i ulike deler av organisasjonen. Gitt at organisasjonskulturen er forskjellig så kan vi betrakte barnehagen som en egen organisasjon og betrakte overordnet ledelse som en ytre faktor. I et myteperspektiv kan valget av ledelsestrategi legitimeres av ytre faktorer. Strategien kunne vært solgt inn som en populær ledelsesmetode av et eksternt firma, eller være en metode som

administrasjonen, bevisst eller ubevisst, oppfordrer til å bruke. Ellers i intervjuene framsto ingen av barnehagestyrerne seg som tilbøyelige for å gjøre valg som ikke er faglig begrunnet, dermed finner jeg det lite sannsynlig at det er ytre faktorer som ligger til grunn. (Christensen et al., 2009)

5.3 Den barnehagefaglige dimensjonen

Denne dimensjonen var det jeg som skapte mest engasjement hos barnehagestyrerne jeg intervjuet. Jeg ser den som den viktigste dimensjonen for å forstå barnehagestyrerne, fordi denne dimensjonen kom fram som argumenter også når vi snakket om de andre dimensjonene. Jeg oppfatter det som at styrerne identifiserer seg sterkt med barnehagelærerprofesjonen. Når de snakket om det pedagogiske arbeidet i barnehagen brukte de ofte begrepet vi som inkluderer dem selv. Dette kan forklares av at profesjonsutdanningen, i tillegg til faktakunnskap om barns utvikling, innebærer utvikling av evnen til å ferdigheter som setter barnehagelærere i stand til å gjøre både faglige og etiske vurderinger av eget og andres arbeid. Verdigrunnlaget dette tuftes på er formålsparagrafen i barnehageloven (2012) og profesjonens egen forståelse av barnas beste. Barnehagestyrerens daglige oppgaver er ikke knyttet til arbeidet direkte med barna, men det er et lovkrav til at styreren skal ha barnehagelærerutdanning eller annen barnefaglig og pedagogisk høyskoleutdanning (Barnehageloven, 2012), en bestemmelse som har vært i loven siden 1975, en tid da troen på faglig kompetanse og vitenskap ble sett som nøkkelen til utvikling. (Hennum et al., 2015)

Barnehagestyrernes verdiforankring i den norske barnehagetradisjonen ser ut til å være sterk. Argumentasjonen deres er klart knyttet til det helhetlige synet på omsorg, lek og læring, sammen med synet på at barn, barndom og lek har en egenverdi. Denne helhetlige tenkningen betyr at utviklingsområdene hos ett barn må sees i sammenheng med hverandre og ikke kan vurderes eller stimuleres hver for seg isolert sett, men vil påvirke hverandre. Barnet sees som et subjekt og er selv aktør i egen utvikling. (Hennum et al., 2015)

Det kan se ut som om styrerne havner i et skjæringspunkt mellom styring (instrumentalitet) og ledelse (kulturell forståelse). Den politiske styringen er instrumentell og basert på

målformuleringer og rutiner som skal måles. Styrerens funksjon er å sikre at dette blir fulgt. Lederoppgaven blir da å skape motivasjon og inspirasjon blant de ansatte. Dette gjør de ved å henvende seg til de grunnleggende psykologiske behovene mennesker har som anerkjennelse, tilhørighet, respekt og mestring. (Martinsen et al. 2009) Språkstandarden som styringsdokument ser ut til å ha hatt den motsatte effekten. Pålegget ble oppfattet som mistillit og en maktdemonstrasjon fordi det detaljstyres hvilke metoder du skal bruke. Som pedagoger opplever de å bli fratatt muligheten til å bruke faglig skjønn. Detaljstyringen sender et signal om hva som er ansett som bra nok og hva som ikke er det. Dersom en skulle velge et annet verktøy fordi man ser den som mer hensiktsmessig, så må man ta i bruk begge (Byrådsavdeling, 2015). De blir dermed i realiteten pålagt merarbeid som oppleves som bortkastet tid.

Tiden er av pedagogenes viktigste ressurs, når politikere pålegger en å bruke denne allerede knappe ressursen på det barnehagestyrerne opplever som en tullede måte, så oppfattes det som manglende respekt og en nedvurdering av arbeidet pedagogene utfører. Denne opplevelsen understrekes av uttalelser i retning «*Hva er det de tror vi driver med her*» og «*Hvis det er så enkelt, så kan de bare innføre en haug med standarder. Da kan jo hvem som helst gjøre jobben, da trenger du ikke fagfolk*». Frustrasjonen og irritasjonen som kom til syne når styrerne fortalte om disse opplevelsene var påtagelig. Når man opplever at ens arbeid blir nedvurdert kan det virke demotiverende. Dersom motivasjon blir lav nok kan det i sin tur føre til at innsatsen i arbeidet blir redusert, som gjør at arbeidet blir av dårligere kvalitet. (Martinsen et al., 2009)

Barnehagestyrerne så hensiktsmessige sider ved å bruke standarder som styringsvirkemiddel for å utjevne forskjeller, men et reelt behov begrunnet de i forhold utenfor sin egen barnehage. Det er grundig dokumentert at det er store kvalitetsforskjeller mellom norske barnehager (Engel, Barnett, Anders, & Taguma, 2015). OECD-rapporten knytter kvalitetsforskjellene først og fremst til at det er stor variasjon i andel ansatte med barnefaglig kompetanse og at rammeplanen for barnehage (2006) er for diffus på mål om prosesskvalitet, særlig i voksen-barn-interaksjonen. Rapporten fra OECD gir støtte til barnehagestyrernes syn på at kvaliteten skjer i det relasjonelle arbeidet, ikke på bakgrunn av en gitt fremgangsmåte slik

Språkstandarden beskriver. Rapportens fremheving av kompetanseforskjeller som grunn til kvalitetsforskjeller, gir også støtte til styrernes syn på at kvalitet ivaretas først og fremst når verktøy som Tras brukes av ansatte med faglig kompetanse.

Språkstandarden har et instrumentelt preg slik den beskriver teknisk en metode. For å nå målene den setter viser barnehagestyrerne til at virkemidlene som trengs ligger innenfor et kulturelt perspektiv, spesifikt prosess og relasjoner. Begge parter, både politikk og profesjon, har en målsetning om et god kvalitet i barnehagen, men er ikke omforent på hva som gir kvalitet. Hvis vi ser til forskningen som er gjort på barnehagefeltet av blant annet Solveig Østrem, finner vi at denne diskusjonen ikke har særlig gode kår. Dette knytter hun og flere med henne til styringssystemene som går inn under NPM. De peker på den politiske og administrative ledelsen sitt stadig økende behov for kontroll og manglende tillitt til profesjonene, hvordan standardiserte verktøy foretrekkes framfor profesjonelt skjønn, og hvordan kravet til at arbeidstager skal være lojal mot arbeidsgiver strekkes til et nivå der det ikke er rom for kritiske tilbakemeldinger. (Hennum et al., 2015)

De senere årene har det skjedd en endring i styringsideologien. Man kan diskutere om fenomenene økende kontroll, sentralisering og detaljstyring er knyttet til NPM eller det nyere WOG (Christensen, 2006). Den diskusjonen skal jeg ikke ta her. Det viktige i denne sammenheng er hvordan de rådende tendensene i dagens styringsideologi virker på profesjonen, da inkludert barnehagestyrerne.

Gjennom årene har pedagogikkfaget utviklet sitt eget fagspråk. Fagspråket gir dem mulighet til å beskrive komplekse pedagogiske sammenhenger ganske presist og et rom for refleksjon og resonering over faglige og etiske problemstillinger. Et eksempel på hvordan det fagspråket skiller seg fra andre fagspråk kommer lett til syne i Rammepanen (2006), en forskrift til loven som er utformet av blant annet barnehagelærere. Språket som knyttes til styringsideologien NPM er av en økonomisk karakter og har et langt mer instrumentelt preg enn det pedagogiske fagspråket som preges av et kulturelt perspektiv. Disse to fagspråkene kommer i konflikt med hverandre. Språk er ikke entydig slik at de bare refererer til et fenomen, men har en symbolsk side slik at språklige fremstillinger også har med seg signaler

om verdier, holdninger og standpunkter. Underforstått i det instrumentelle språket ligger en vektlegging av konkurranse, effektivitet og resultatmål, mens det pedagogiske fagspråket i større grad vektlegger relasjonelle faktorer, samarbeid og prosess. Et konkret eksempel på dette er ordet verktøy. Den ene styreren satt ord på hvordan hun tilla det betydninger om at noe skulle repareres, noe er ødelagt. I pedagogikkens begrep om det samme fenomenet er metode, som betyr en framgangsmåte eller arbeidsmåte. Ett annet tydelig eksempel på denne språklige konflikten kommer fram i debatten mellom kunnskapsminister Torbjørn Rød Isaksen og Utdanningsforbundets leder Steffen Handal like etter at stortingsmelding 19 (2015-2016) Tid for lek og læring kom ut. Handal rettet kritikk mot meldingen fordi den styrer mot kompetansemål for enkeltbarn i barnehagen. Isaksen svarer på kritikken at det ikke er det de mener, hvor på Handal påpeker: «Men det er det vi leser»¹¹ (Dagsnytt atten, 11.03.16). Ord som utbyttebeskrivelse er fremmedord i pedagogisk sammenheng. (Hennum et al., 2015)

Den rådende styringsideologien utfordrer barnehagelærerprofesjonen på flere områder. Det kommer stadig signaler fra politikere som mener det må bli mer målrettet opplæring, mer systematisk arbeid og mer læring. Sammen med disse følger det ofte kartleggings skjemaer og standardiserte opplæringsprogrammer. Dette står i konflikt med barnehagens sosialpedagogiske tradisjon. Det setter også styrerne i et spenningsfelt mellom barnehageloven (2012) som vektlegger barns medvirkning og lek, og forventninger om mer strukturerte og voksenstyrte aktiviteter.

¹¹ <https://tv.nrk.no/serie/dagsnytt-atten-tv/NNFA56031116/11-03-2016#t=49m05s>

8. Konklusjon

Da jeg startet prosessen med intervjuer til denne oppgaven, var det min tanke at jeg skulle drøfte dataene mot ledelsesteori og målstyringsteori. Da jeg begynte å bearbeide dataene ble det tydelig for meg at perspektiver var viktige. Etter hvert ble jeg også oppmerksom på at ikke bare hadde barnehagestyrerne fortalt meg om hva de i størst grad ble styrt av, men de har også pekt ut noen problemområder for styringen.

Min undersøkelse omfattet bare styrernes opplevelser knyttet til krysspress i en konkret sammenheng. Derfor vil jeg være forsiktig med å generalisere konklusjonen. Et biprodukt av undersøkelsen var at styrerne forklarte noe om hva de opplevde som problematisk og hvordan de vektla vurderinger. Disse signalene tror jeg man kan trekke lærdom av og bruke også i andre sammenhenger, fordi de er mer generelle og ble av styrerne formulert som mer generelle prinsipper, og fordi det kan støttes av ledelsesteori.

8.1 Hva er det som i størst grad styrer barnehagestyrerne i krysspress?

Den faglige integriteten til barnehagestyrerne framstår som sterk og danner grunnlaget for hvordan de betrakter og vurderer hele sin arbeidshverdag. Utdanningen som barnehagelærer er med på å rette studentens verdisyn inn mot en etisk forståelse som samsvarer med barnehageloven (2012) og rammeplanen (2006). Det kan se ut til at de store konfliktlinjene ligger mellom perspektivene. Barnehagelærerne sterkt fundert i et kulturelt perspektiv. Et perspektiv på organisasjonen som i stor grad samsvarer med barnehagestyrernes faglige perspektiver. De ga uttrykk for at et instrumentelt perspektiv er feil, mye knyttet til at de opplevde det som objektivierende. Det står i verdimesig motsetning til barnehagestyrerens menneske syn hvor mennesker betraktes som subjekter. Dette er en konfliktlinje som er kjent i organisasjon- og ledelsesteorien. (Christensen et al., 2009)

Begrunnede valg og kritisk blick er også sentralt i deres faglige arbeid. En arbeidsmåte eller metode er ikke god fordi de andre gjør det, eller mange bruker det. De forventer dypere forklaringer som de vurderer og tar stilling til. Deres rasjonalitet er normativ, hvor normene som legges til grunn først og fremst er faglige, men i noen grad også knyttet til

barnehagekultur, i og med at disse to har tette bånd. Dette fører til at jo sterkere den faglige integriteten er, jo mer motstandsdyktige er de mot påvirkninger fra et myteperspektiv. Det er kjent fra andre studier en tendens om at en faglig sterk styrer kan virke som en buffer og skjerme personalet når kommunens mål avviker fra det barnehagelæreren forstår som barnehagens formål. (Hennum et al., 2015)

Utfordringene knyttet til styringsideologi ser ut til å primært være knyttet til de to områdene språk og verdisyn, og disse henger tett sammen. Verdiene i rådende styringsideologi står i kontrast til det verdifundamentet barnehageprofesjonen er tuftet på. Styringsideologien og barnehagefaget sine verdigrunnlag speiles i fagspråket. Manglende medvirkning i utviklingen av Språkstandarden medførte at styrerne opplevde at verktøyet og måleindikatorne hadde lite kopling til den faktiske barnehagevirksomheten. Den oppleves dermed som mindre viktig og kan ha virket demotiverende. Barnehagestyrerne var åpne for målstyring, men lite positive til detaljstyring.

Det fremkommer tydelig at iverksettingen av Språkstandarden ble trenert av barnehagestyrerne. I lys av teori om endringsledelse, så har de gjort mange kloke valg, men det styrende har nok i større grad ligget i barnehagefaglige begrunnelser. De opptro klart mer lojalt mot sin profesjonsintegritet, i motsetning til min antagelse.

8.2 Muligheter for å gjøre styring av profesjonen lettere.

Mye ledelsesteori har fokus på hva lederens oppgave er og hvilke tekniske virkemidler de kan ta i bruk for å styre eller lede. I det virkelige liv er disse prosessene svært sammenfiltret (Martinsen et al., 2009). Hvis vi ser på ledelse i et kulturelt perspektiv må vi ta i betraktning hva som er normen i organisasjonskulturen. Sterkt institusjonaliserte organisasjoner kan være vanskelige å styre, men gjennom å bruke strategier som passer inn i organisasjonskulturen vil det gå lettere. En slik strategisk tilpasning kan for eksempel være hvordan man formulerer målsetninger. (Christensen et al., 2009)

I Oslo kommune har det i over 25 år vært politisk vedtatt at målstyring skal være den rådende styringsmodellen. Tre grunnleggende kjennetegn ved styringsmodellen er målformuleringer, ansattes deltakelse i beslutningsprosesser og tilbakemelding om resultater. Det politiske nivået skal altså utarbeide overordnede mål, mens operasjonaliseringen og utarbeidelsen av måleindikatorer skal skje i samarbeid mellom over og underordnede på alle nivåer i organisasjonen. Resultatene skal så meldes tilbake oppover i organisasjonen. Det var ikke slik Språkstandarden ble utarbeidet. Den er et aktivitetsmål utarbeidet ferdig på politisk nivå med måleindikatorer. Dette styringsverktøyet er ikke målstyring i henhold til denne definisjonen. Det vesentlige elementet som mangler er medvirkning. (Johnsen, 2007)

Den manglende medvirkningen var et av de poengene som barnehagestyrerne fremhevet. De viste til at dersom det i det minste hadde vært representanter fra barnehageprofesjonen med på utarbeidelsen, ville dokumentet hatt en langt mer faglig legitimitet. Medvirkning er også en viktig verdi i barnehagekulturen og barnehagestyrerne ønsker å være med å påvirke. Ved å bruke det samme virkemiddelet på høyere ledelsesnivå skaper det gjenkjennelse i organisasjonskulturen framfor fremmedgjøring av prosesser. Medvirkning demper også motstand mot endringer og øker motivasjon, ettersom de som medvirker får et eierforhold til saken. (Martinsen et al., 2009)

Det er også et behov for større samsvar mellom språket i styringsdokumenter og fagspråket. Det instrumentelle styringsspråket og barnehagens kultur havner i konflikt som gir motstand. Dette kan løses fra to sider. Den ene er at man gjennom medvirkningsprosesser bruker barnehageprofesjonens språk, slik man har gjort i rammeplanen (2006), når man utarbeider styringsdokumenter. Det er samtidig et behov for at barnehageprofesjonen utvikler nye fagbegreper sammen med strategier for styring, som favner de endringer som skjer i styringsøyemed, framfor å integrere eksisterende begreper som så risikerer å endre innhold. På den måten kan de få et alternativ til styringsmodeller hentet fra fagområder som er lite kompatible til barnehagefeltet. (Hennum et al., 2015)

Slik jeg ser det er ikke målstyring det faktiske problemet, men detaljstyring. Målstyring kan være løsningen. (Johnsen, 2012)

8.3 Forslag til videre arbeider

I dette studiet mener jeg det er rimelig å anta at mønstre eller opplevelser som er like hos informantene også kan gjelde styrere som gruppe dersom prosessene er nogen lunde like. Jeg mener også det er rimelig å anta at analyse og konklusjon kan være overførbart til andre profesjonsgrupper som styres politisk i tilsvarende organisasjoner. (Hennum et al., 2015) Derfor mener jeg det kan være interessant å gjøre ytterligere undersøkelser om hva som i størst grad virker styrende på barnehagestyrerne, der man ser på andre områder barnehagestyrerne står mellom politikk og profesjon. Det kan også være interessant å gjøre undersøkelser i større skala enn her og med et representativt utvalg for å ha et bedre utgangspunkt for generalisering.

Min undersøkelse viste et stort samsvar mellom fortellingene til informantene. Det er vanskelig å vite hva det kommer av og kan være tilfeldig. Ytterligere forskning på området vil bidra til å bekrefte eller justere mine funn, og sånn sett danne et grunnlag for å utvikle bedre styringsmodeller.

Litteraturliste

- Baert, P. (2005). *Philosophy of the Social Sciences: Towards Pragmatism*. Cambridge: Polity Press.
- Barnehageloven. (2012). *Lov av 17. juni 2005 nr 64 om barnehager (barnehageloven) samt forskrifter*. Oslo: Cappelen Damm.
- Busch, T., Vanebo, J. O., & Johnsen, E. (2009). *Økonomistyring i det offentlige* (4. utg. ed.). Oslo: Universitetsforl.
- Byrådsavdeling, f. k. o. u. (2015). *Oslostandard for Systematisk oppfølging av barns språkutvikling*. In O. kommune (Ed.). Oslo: Oslo kommune.
- Christensen, T. (2006). *Staten og reformenes forunderlige verden*. *Nytt Norsk Tidsskrift*, 23(3), 215-228.
- Christensen, T., Læg Reid, P., Roness, P. A., & Røvik, K. A. (2009). *Organisasjonsteori for offentlig sektor : Instrument, kultur, myte*. (2. utgave ed.). Oslo: Universitetsforlaget.
- Drucker, P. F. (1961). *The practice of management*. London: Mercury Books.
- Ekspertutvalg, n. a. K. (2011). *Vurdering av verktøy som brukes til å kartlegge barns språk i norske barnehager*. Kunnskapsdepartementet.
- Engel, A., Barnett, W. S., Anders, Y., & Taguma, M. (2015). *Norway. Early childhood education and care policy review*.
- Hennum, B. A., Pettersvold, M., & Østrem, S. (2015). *Profesjon og kritikk*. Bergen: Fagbokforl.
- Håndbok - Oslo kommune tariffområde. (2014). Oslo: Utdanningforbundet.
- Johannessen, A., Kristoffersen, L., & Tufte, P. A. (2011). *Forskningsmetode for økonomisk-administrative fag* (2. ed., pp. 107-255). Oslo: Abstrakt forlag.
- Johnsen, Å. (2007). *Resultatstyring i offentlig sektor : konkurranse uten marked*. Bergen: Fagbokforl.
- Johnsen, Å. (2012). *Alt for mye detaljstyring*. Dagens Næringsliv. Kunnskapsdepartementet. (2006). *Forskrift om rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver*.
- Ladegård, G., & Vabo, S. I. (2010). *Ledelse og styring : teoretisk rammeverk*. Bergen: Fagbokforl., cop. 2010.
- Martinsen, Ø. L., Gjestrud, G., Engetrøen, R., & Stamsø, M. B. (2009). *Perspektiver på ledelse* (3. utg. ed.). Oslo: Gyldendal akademisk.
- Nicolaisen, H., Seip, Å. A., & Jordfald, B. (2012). *Tidstyver i barnehagen : tidsbruk i barnehager i bydel Alna* FAFO-rapport (online), Vol. 2012:01.
- Lov om ferie (ferieloven)*, (1988).
- Lov om arbeidsmiljø, arbeidstid og stillingsvern mv. (Arbeidsmiljøloven)*. (2005).
- Lov om behandlingsmåten i forvaltningssaker (forvaltningsloven)*, (1967).
- Norge, K. (2006). *Rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver*. Oslo: Kunnskapsdepartementet Akademika distributør.
- Oslo, k. B. (1987). *Om målstyring i kommunen*. Oslo: Oslo kommune.
- Pettersvold, M., & Østrem, S. (2012). *Mestrer, mestrer ikke : jakten på det normale barnet*. Siggerud: Res publica.
- Ringdal, K. (2013). *Enhet og mangfold. Samfunnsvitenskapelig forskning og kvantitativ metode* (2. ed.). Bergen: Fagbokforlaget.
- Skandsen, T., Wærness, J. I., & Lindvig, Y. (2011). *Entusiasme for endring : en håndbok for skoleledere*. Oslo: Gyldendal akademisk.