



OsloMet - storbyuniversitetet

**Sissel Beate Samuelsen**

---

# **Barnehagelæreren - fra kollegialitet til økt fokus på ledelse**

Ny pedagognorm – Hvordan påvirker dette den pedagogiske lederrollen i barnehagen?

**Masteroppgave i Styring og ledelse**

**OsloMet - storbyuniversitetet, Fakultet for samfunnsvitenskap, Oslo 2019**

## **Forord**

Denne masteroppgaven inngår som en del av masterstudiet i styring og ledelse ved Oslo Met.

Å studere ved siden av full jobb har vært svært arbeidsomt, lærerikt og krevende. Dette har for meg vært som å hoppe i en hoppbakke, der jeg har lurt på hvordan landingen kom til å bli. Tross utfordringene og tidspress har jeg gjort mitt beste.

Takk for god hjelp fra min veileder, Agnete Vabø. Hun har kommet med konstruktive tilbakemeldinger og inspirert til videre arbeid der jeg sto fast. Takk for at du alltid hadde positivt fokus. Det gjorde at jeg turte «hoppe» lenger enn det jeg trodde.

Så vil jeg rette en stor takk til alle som stilte til intervju, og velvillig delte sine tanker og erfaringer med meg. Dette har vært god og verdifull informasjon til bruk i studien.

Takk også til arbeidsgiveren min, styret i Løvstad naturbarnehage SA, og den varme, gode personalgjengen for god støtte og tilrettelegging slik at jeg kunne gjennomføre studiet.

En stor takk til barna mine, Eva, Anna Marie og Tor Kristian som hver på sin måte har bidratt med støtte og oppmuntring. Dere inspirerer meg hver dag.

Til sist, men ikke minst, ønsker jeg særlig å takke mannen min, Tore, for all tålmodig venting og henting, for gode samtaler og uvurderlig støtte. Måtte alle som gjennomfører en masteroppgave ha en som deg.

Vinterbro, 2. mai 2019  
Sissel B. Samuelson

## **Sammendrag**

### **Bakgrunn for valg av tema**

Denne masteroppgaven retter fokuset mot den nye pedagognormen (Kunnskapsdepartementet 2017a), som ble iverksatt sammen med en bemanningsnorm for barnehagen den 1.8.2018.

Pedagognormen kom omtrent samtidig med ny barnehagelov (Kunnskapsdepartementet 2018) og ny rammeplan for barnehagen (Kunnskapsdepartementet 2017b). Hensikten er å øke antall pedagoger for å øke kvaliteten i barnehagen. Pedagognormen er et klassisk eksempel på iverksetting av offentlig politiske reformer, og er påvirket av ideene fra New Public Management. Pedagognormen, som er en lederreform i barnehagesektoren, har blitt et aktuelt tema innenfor den offentlige debatten om barnehager. De senere årene har det vært en økende forskerinteresse på ledelse i barnehagen.

### **Min problemstilling**

Ny pedagognorm – Hvordan påvirker dette den pedagogiske lederrollen i barnehagen?

### **Teoretisk perspektiv og metode**

I denne masteroppgaven har jeg brukt en kvalitativ metode med en hermeneutisk tilnærming og et kombinert metodisk design. Utvalget består av to styrere, to pedagoger, en assistent og en barnehagemyndighet. I tillegg har jeg analysert dokumenter fra arbeidsgiver/arbeidstakerorganisasjoner om den nye pedagognormen, samt fremskaffet statistikk over utviklingstrekk i sektoren som illustrerer hvordan konteksten for barnehageledelse har endret seg.

### **Analyse og oppgavens funn**

Hovedfunn viser at *styreren* har en nøkkelrolle i forhold til iverksettelsen av pedagognormen. Men mens styreren er leder på et administrativt nivå, er pedagogene ledere på *operativt nivå*. Den nye pedagognormen fører til at ca. halvparten av de ansatte er pedagoger, noe som fører til en *«topptung organisasjon»*. Andre hovedfunn var at pedagognormen hever *yrkesstatusen* og fører til tydeligere krav til *egnethet* for å jobbe i barnehage. Det blir mer fokus på *pedagogens samfunnsoppdrag*. utfordringen er en forrykning av *maktbalansen* mellom pedagogene, og i forhold til assistentene. De fleste barnehagene går for *likestilte* pedagoger, mer *ledelse, organisering og faglig kunnskap*.

Et viktig funn var at barnehager med avdelinger på 18/3 (18 barn over tre år/3 ansatte hvorav to pedagoger og en assistent) er særlig økonomisk sårbare på grunn av pedagognormen.

## **Abstract**

### **From Collegueship to Management**

The objective of this study is to gain insight into the new norm of Early Childhood Education and Care (ECEC) educational managers (Kunnskapsdepartementet 2017a), which were initiated 1.8.2018. This norm was introduced almost at the same time as both the new law of Kindergartens (2018) and the new framework plan for Kindergartens (2017). The intention of the norm is to increase the number of educational managers and the quality in Norwegian Kindergartens. The norm of Early Childhood Education and Care educational manager is a classic example of public policy reforms, and are influenced by the ideas of New Public Management. As a management-reform, the norm of ECEC educational manager has been a current interest in the public debate about Kindergartens. In the later years, there has also been an increased interest of management research in Kindergartens.

I have chosen a qualitative approach to this subject, and interviewed two ECEC directors, two ECEC educational managers, one co-worker and one local government authority about the new norm of ECEC educational manager. I've also used information from the employer's federation and trade union and procured statistics over the context for the development of ECEC management. The question I've been looking into is:

*The norm of ECEC educational manager – How does it affect the educational management in Kindergartens?*

One of the main findings in this study is that ECEC directors are essential for the implementation of this new norm. But while the director is managing on an administrative level, I find that the ECEC educational managers is managing on an operative level. The norm of ECEC educational managers result in about half of the employers being ECEC educational manager, which leads to a “*top-heavy*” *organization*. This study shows that *the status of the profession* is strengthened, and leads to *distinct aptitude* to work in Kindergartens. It also leads to more attention being payed to the *commission of society* for the ECEC educational manager. The challenge is the balance of authority between the ECEC educational managers, and also with the co-workers. Most Kindergartens choose *equal* ECEC educational managers, *more managing, organization* and *professional knowledge*. It seems that Kindergarten departments with 18 children, two ECEC educational managers and one co-worker are particularly vulnerable to the norm of ECEC educational manager, because of the economy.

## Innhold

1	Innledning.....	1
1.0	Bakgrunn for valg av problemstilling.....	1
1.1	Oppbygging av oppgaven.....	2
1.2	Avgrensninger og presiseringer.....	2
2	Teoretisk forankring- rammeverk .....	3
2.0	Lederreformen i offentlig politikk.....	3
2.1	Prinsipal-agent teori.....	6
2.2	Profesjonsidentitet .....	7
2.3	Ledelse som funksjon .....	8
3	Metodisk tilnærming .....	10
3.0	Vitenskapsteoretisk ståsted.....	10
3.1	Beskrivelse av metode og forskningsdesign.....	10
3.2	Utvelgelse av informanter .....	11
3.3	Utvalgsstrategi .....	11
3.4	Gjennomføring av intervjuene.....	12
3.5	Diskusjon av datas troverdighet, pålitelighet og gyldighet .....	12
3.6	Etiske drøftelser .....	13
4	Presentasjon av funn.....	15
4.0	Tanker og erfaringer med pedagognormen .....	15
4.1	Motstand, utfordringer og dilemmaer.....	19
4.2	Mer ledelse i barnehagen.....	22
4.3	Styrerens rolle.....	24
4.4	Pedagogens rolle.....	26
5	Analyse - Barnehagens utvikling fra kollegialitet til økt fokus på ledelse.....	28
5.0	Innholdet i lederreformen .....	29
5.0.1	Et historisk bakteppe .....	29

5.0.2	Behov for økt ledelse i barnehagen .....	35
5.1	Iverksettelsesprosessen .....	40
5.1.1	Ulike rammebetingelser for iverksetting av ny pedagognorm .....	42
5.2	Faktiske virkninger .....	44
5.2.1	Profesjonsidentitet .....	44
5.2.2	Pedagogens lederoppgaver .....	47
5.2.3	Utsiktede virkninger .....	49
6	Oppsummering og konklusjon .....	51
6.0.1	Veien videre .....	53
	Litteraturliste .....	54

# 1 Innledning

Temaet for denne studien er lederreformen i barnehagen. Lederreformen er relatert til pedagognormen (Kunnskapsdepartementet 2017a) som ble ikraftsatt 1. august 2018, sammen med bemanningsnorm, barnehagelov (Kunnskapsdepartementet 2018) og rammeplan for barnehager (Kunnskapsdepartementet 2017b). I oppgavens innledning vil jeg først si litt om bakgrunnen for valg av tema, problemstilling, disposisjon og avgrensninger.

## 1.0 Bakgrunn for valg av problemstilling

Den nye pedagognormen har ført til krav om økt pedagogtetthet i barnehagene, også for den barnehagen jeg er styrer i. I tillegg opplever jeg at pedagognormen påvirker alle stillingene i barnehagen, utover ansettelse av riktig antall pedagoger. Den nye barnehageloven og den nye rammeplanen for barnehagen er blitt tydeligere i kravene til ansatte i barnehagen. Dette illustreres med at rammeplanen for barnehagen har endret sine anbefalinger om hva «personalet bør» til den mer detaljstyrende varianten hvor det 270 ganger i 492 setninger står hva «personalet skal» (Kunnskapsdepartementet 2017b). Stortingsmelding 41 om kvalitet i barnehagen (Kunnskapsdepartementet 2009), definerer kvalitetsbegrepet og fremhever behovet for god bemanning, krav til utdanning og barnehagens innhold.

Iverksettingen av pedagognormen har imidlertid vært preget av mye debatt innenfor barnehagesektoren. Kimen til uenigheten handler om hva som er *god nok* bemanning og *god nok* utdanning. En del av disse ulike meningene har ført til «Barnehageopprøret 2016» og «Foreldreopprøret 2018» på Facebook. Disse markerer seg i 1. mai-toget med paroler som «Full bemanning hele dagen, trenger vi i barnehagen». Opprøret har spredd seg til Danmark, og peker på utfordringene med for få voksne i forhold til antall barn, og at den nye pedagognormen utfordrer dette i enda større grad siden pedagogene «forsvinner» fra avdelingen til møter og lignende. Fagforening og arbeidsgiverforening har engasjert seg i debatten, noe jeg vil komme tilbake til senere.

Årsaken til valget av problemstillingen i denne studien er fordi pedagognormen berører et aktuelt tema innenfor barnehagesektoren. Pedagognormen fører til en økning av antall ledere i barnehagen. Dette er en ganske ny situasjon for mange barnehager, for selv om det har vært pedagoger i barnehagen, så har pedagogene hittil vært i et mindretall.

Denne kvalitative studien handler om iverksettingen og konsekvensene av en offentlig reform, som vi styrere har ansvar for å implementere i barnehagene. Gjennom intervjuer av styrere, pedagoger, assistent og barnehagemyndighet har jeg undersøkt hvordan pedagognormen påvirker den pedagogiske lederrollen i barnehagen. I tillegg har jeg foretatt litteratursøk i offentlig informasjon fra arbeidsgiver-/arbeidstakerorganisasjoner.

Problemstillingen min er:

*Ny pedagognorm – Hvordan påvirker dette den pedagogiske lederrollen i barnehagen?*

Denne problemstillingen inneholder tre sentrale begreper: *pedagognorm*, *offentlig reform* og den *pedagogiske lederrollen*. Jeg har derfor valgt å trekke frem teorier om reformer i offentlig politikk, prinsipal-agent teori, profesjonsidentitet og ledelse som funksjon.

### **1.1 Oppbygging av oppgaven**

Resten av oppgaven disponeres på følgende måte:

Kapittel to tar for seg teori om iverksetting av reformer og rammefaktorer for ledelse. Kapittel tre handler om metodiske valg og drøfting av gyldighet og pålitelighet til dataene, samt aktuelle etiske perspektiver. I kapittel fire introduseres studiens funn. Videre kapittel fem har jeg valgt å bruke deler av reformmodellen i Pollitt og Bouckaert (Pollitt og Bouckaert 2016) som rammeverk i analysen og tolkning av studiens funn. Avslutningsvis vil jeg i kapittel seks oppsummere og komme med en konklusjon på mine undersøkelser.

### **1.2 Avgrensninger og presiseringer**

Barnehagesektoren har hatt flere reformer gjennom årene. I denne studien henviser jeg til to av reformene, den ene er reformen er studiens utgangspunkt: *lederreformen*, som er relatert til den nye pedagognormen. Den andre er barnehagereformen som kom i 2005.

En pedagog er utdannet barnehagelærer.

Perspektiver som ikke trekkes inn i denne studien er blant annet kjønnsdimensjonen, lederstilteori eller pedagogiske teorier.



## 2 Teoretisk forankring- rammeverk

Barnehagesektoren har de siste tiårene gjennomgått omveltende endringer etter ytre press, som har påvirket både innhold og organisering (Greve, Jansen og Solheim 2014). Som jeg senere skal komme inn på, har sektoren i nyere tid blitt gjenstand for økende forskningsinteresser. I denne kvalitative studien ønsker jeg å se på hvordan pedagognormen påvirker den pedagogiske lederrollen i barnehagen.

Ut i fra forskningsspørsmålet har jeg i dette kapitlet valgt å dele teorikapitlet i fire områder som er aktuelle i drøftelsen: *lederreformen i offentlig politikk, prinsipal-agent teori, profesjonsidentitet, samt ledelse som funksjon.*

Pedagognormen er et klassisk eksempel på iverksetting av offentlige politiske reformer, og som en innledende manøver gir jeg derfor et bredere perspektiv på iverksetting av offentlig politikk.

### 2.0 Lederreformen i offentlig politikk

Gjennom pedagognormen har Kunnskapsdepartementet skjerpet kravet i forhold til antall pedagoger i barnehagen fra 30 % til 43 %. Utdanningsdirektoratets tolkingsuttalelse om formålet med pedagognormen er:

*«å sikre at det finnes tilstrekkelig personale med pedagogisk kompetanse til å ivareta barns behov for omsorg, lek og læring, sosial tilhørighet og utviklingsstøtte, jf. loven § 2, og barns rett til medvirkning, jf. loven § 3. Regelen skal bidra til å sikre et godt og nært samarbeid mellom foreldre og personale til barns beste, jf. loven §§ 1, 2 og 4. Pedagogisk leder har plikt til å legge individuelle hensyn til grunn for det pedagogiske opplegget, slik det er presisert i barnehageloven § 2, gjelder alle barn. Småbarnsforeldre forventer barnehagetilbud av god kvalitet, og barnehagens personale har plikt til å utforme barnehagetilbudet i når forståelse og samarbeid med barnas hjem.» (Utdanningsdirektoratet 2015)*

Utviklingen fra da mottoet i Barne- og Familiedepartementet i 1975 var «Barnehager kan være så mangt» til dagens målstyring fra Kunnskapsdepartementet «Kvalitet i barnehagen» kan illustrere hvilken tidsepoke og ideer de representerer. Man kan si at barnehagen i 1970 hadde større grad av autonomi fordi den ikke var så politisk styrt som nå (Greve, Jansen og

Solheim 2014, 105). De private aktørene som drev barnehage på 1970-tallet var ofte ideelle organisasjoner som husmorlaget eller den lokale menigheten (ibid). Den gang var offentlig sektor preget av byråkrati, bygget på Webers idealtipe (Christensen, Egeberg, et al. 2015, 38).

På slutten av 1980-tallet og utover 1990-tallet, ble offentlig sektor i økende grad preget av *New Public Management* (NOS-Ny Offentlig Styring) (Røvik 2016, 34). Sentrale kjennetegn på NOS er rammestyring, fristilling, konkurranseutsetting, brukervalg og horisontal spesialisering (Christensen 2016, 80). NOS-reformer handler om ideologisk-politisk ideer, der økonomiske verdier knyttes mot demokrati og rettssikkerhet. Dette var internasjonale påvirkninger mot mer markedsrettet politikk, som en reaksjon på holdningene om et ineffektivt system i offentlig sektor. I denne perioden valgte man gjerne å gå over til mål- og resultatstyring, fremfor et tungrodd byråkrati. Pollitt og Bouckaert definerer reform eller offentlig styringsform som «*Formålsbestemte endringer i strukturer og prosesser i offentlige virksomheter for å få dem til å virke bedre*» (Pollitt og Bouckaert 2011, 8).

Omorganiseringen i offentlig sektor endret seg til en flattere kommunestruktur, som delegerte administrasjonsoppgaver ned til virksomhetsleder (Larsen og Slåtten 2014a, 14).

Barnehagesektoren fulgte denne retningen (ibid) og administrative arbeidsoppgavene ble delegert til styrer og de pedagogiske lederne. Styrerne har i dag et mye større økonomisk ansvar enn tidligere. NOS-tradisjonen førte til større krav om dokumentasjon, kartlegging og rapportering. Brukerundersøkelser, arbeidsmiljøundersøkelser og andre resultatfremmende virkemidler viser samme utvikling (Larsen og Slåtten 2014a, 12).

Et annet styringsperspektiv er *offentlig samstyring* (OSS), som handler om «den ikke-hierarkiske prosessen hvorved offentlige og private aktører og ressurser koordineres og gis felles retning og mening» (Røiseland og Vabo 2012, 21). Reformen etter årtusenskiftet har gjerne elementer fra begge styringsperspektivene OSS og NOS, men særlig NOS.

Det finnes et annet styringsperspektiv som kalles for neoliberalistisk markedstenkning der organisasjonen tilpasser seg markedstenkning med sterk ovenfra-ned-styring av driften (Lundestad 2012, 22; Røvik 2016, 38). Styringsprinsippene er hentet fra privat sektor og handler om effektivisering, målstyring, konkurranse og kostnadseffektivitet. De ulike perspektivene på styring kan handle om hard og/eller myk styring. Hard styring kan være når styresmaktene bruker økonomi, lover, regler, straff og sanksjoner, i motsetning til myk styring

som kan være bruk av veiledning i form av rundskriv, dialog, informasjon og kompetanseutvikling (Ladegård og Vabo 2010) En definisjon på myk styring er «systemorientert, men samtidig som noe som gjelder virkninger for mennesker (og ikke bare om penger), omfatter vag og tvetydig informasjon og er mulig å forhandle om» (Ladegård og Vabo 2010, 178).

Christensen, Egeberg, et al. (2015, 223) trekker frem noen strategier for å lykkes i reformarbeidet. De forklarer at behovet for strategiene er fordi det gjerne oppstår motstand i forhold til reformer, og mye kan dermed gå galt. Dersom reformen er for omfattende, ulogisk, kontroversiell og detaljstyrende vil det være vanskelig å gjennomføre reformen. Det beste er å ta utgangspunkt i eksisterende behov og bygge på tillit. Lederne i organisasjonene er derfor helt sentrale i forhold til reformprosessen, siden en god iverksetting av en reform er avhengig av forankring i organisasjonen, samt at det investeres tid, ressurser og evalueringsmuligheter. Videre pekes det på at reformer som omfatter administrativ praksis vil være lettere å gjennomføre. Dessuten anbefales det ikke gjennomføring av kun et reformtiltak, som for eksempel total kvalitetsledelse, men fokuset må være bedre organisert offentlig sektor eller bedre tjenester (ibid).

Det offentlige samarbeidet med private aktører om en storstilt barnehageutbygging fra år 2005 for å få til full barnehagedekning, noe som igjen førte til en konkurransesituasjon innenfor barnehagesektoren (Larsen og Slåtten 2014, 248; Børhaug, Helgøy, et al. 2011, 181). Tidligere var de private barnehagene som sagt gjerne eid av ideelle organisasjoner. Etter barnehageforliket 2003 er sektoren nå preget av flere store, kommersielle aktører (Greve, Jansen og Solheim 2014, 149). Børhaug (2011) påpeker at uformelle relasjoner og flat struktur i barnehagesektoren er en reaksjon på NOS i offentlig sektor. Likevel stiller han spørsmål ved om rutinisering av pedagogiske oppgaver kan være en gjenreaksjon på den flate strukturen for å oppnå mer kontroll, og at dette i neste omgang fører til mer byråkrati (Børhaug, Helgøy, et al. 2011, 35; Børhaug og Lotsberg 2014). Det kan altså være en del tegn som kan tyde på at NOS-ideene er i ferd med å endre seg, til det som kalles post-NOS (Christensen, Egeberg, et al. 2015, 80).

Pollitt og Bouckaerts rammeverk for styringsreformer forklarer hvilke krefter som påvirker og motvirker reformer i offentlig sektor (Pollitt og Bouckaert 2016). Disse kreftene er delt inn i fem kategorier: 1. Sosio-økonomiske krefter (A), 2. Det politiske systemet (E), 3. Spesielle

hendelser som skandaler og ulykker (I), 4. Eliters beslutninger (J), 5. Det administrative systemet (K). Rammeverket viser ifølge Pollitt og Bouckaert (2016) veien fra en nåsituasjon, kalt Alfa, til en ønsket fremtid, kalt Omega, der reformen er et resultat av det ønskelige men gjennomførbare. I studien tar jeg utgangspunkt i noen av disse kategoriene som rammeverk for drøftelsen.

## 2.1 Prinsipal-agent teori

For å forstå hvordan reformer iverksettes, trekker jeg inn prinsipal-agent teorien (Røvik 2016, 36; Christensen, Egeberg, et al. 2015, 159) Styresmaktene har ikke selv mulighet til å gjennomføre reformer, de er avhengig av at noen gjør dette for dem. Prinsipal-agent teori bygger på økonomisk teori, og handler om forholdet mellom beslutningstaker og den som skal utføre handlingen. Jensen og Mecklin (1976) definerer prinsipal-agent forholdet som:

*«en kontrakt hvor en eller flere personer (prinsipalene) engasjerer en annen person (agenten) til å gjøre en jobb for dem, og som innebærer at en viss form for beslutningsmyndighet er delegert til agenten»* (Jensen og Mecklin 1976)

Dette er en teori som i denne studien karakteriserer prinsipal-agent-situasjonen mellom styresmaktene og styrerne i barnehagen. Prinsipal-agent-situasjoner kan generelt kjennetegnes ved at en prinsipal ønsker at en agent skal utgjøre en jobb. Utfordringen er at prinsipalen ikke vet hvor mye innsats agenten yter, derfor er det svært vanskelig å skrive en komplett kontrakt som beskriver arbeidet (Ladegård og Vabo 2010, 129). Standard økonomisk teori går ut fra at agenten yter minst mulig innsats. Løsningen på slike prinsipal-agent-problemer blir derfor å utarbeide målstyring og lage insentivstrukturer som gjør at det blir i agentens egeninteresse å gjennomføre prinsipalens ønsker. Disse insentivstrukturene kan være belønningssystemer eller sanksjoner (Christensen, Egeberg, et al. 2015, 159).

Tilsynsmyndighetene følger opp de nasjonale føringene ovenfor barnehagene med sanksjoner dersom de ikke følges. Pedagognormen er et eksempel på en nasjonal føring som vanskelig å få iverksatt dersom ikke prinsipalen, altså styresmaktene gjennom Kunnskapsdepartementet, får hjelp av sine agenter, styrerne i barnehagen, til å implementere lederreformen i barnehagen. Så prinsipalen bruker derfor delegert myndighet til agenten som et instrument for å påvirke agentens handlinger (Christensen, Egeberg, et al. 2015).

Det kan oppstå noen problemstillinger i forbindelse med prinsipal-agentforholdet som handler om at agenten ikke tar valg som er i tråd med prinsipalens ønsker. Dette kalles for asymmetrisk informasjon (Jensen og Mecklin 1976). Det er flere årsaker til at det kan oppstå asymmetrisk informasjon, og det kan være flere faktorer utenfor agentens kontroll som spiller inn.

Det er to typer svikt i asymmetrisk informasjon (Jensen og Mecklin 1976). Det første kalles skjult informasjon, mens det andre er skjulte handlinger som skjer etter at kontrakten er inngått. Skjult informasjon handler om at agenten kan ha andre egenskaper enn det prinsipalen vet om, eller det som gjerne kalles skjulte kjennetegn. For eksempel når barnehageansattes (agentens) gjennomføring av privat syn på barneoppdragelse i barnehagen, kommer i konflikt med det offentlige synet på danning og læring (prinsipalen). Denne situasjonen kalles for ugunstig utvalg, fordi denne svikten i informasjon allerede er der ved kontraktinngåelsen.

Den andre formen for skjult informasjon er skjulte handlinger som skjer etter at kontrakten er inngått. For eksempel har agenten som regel mer kunnskap om driften enn prinsipalen (Ladegård og Vabo 2010, 66). Agenten kan bruke denne muligheten til å forfølge sine egne interesser når prinsipalen ikke har mulighet til å observere det som skjer, eller at det er store kostnader forbundet med oppfølging. Dette kalles for moralsk hasard eller moralsk risiko (Jensen og Mecklin 1976). Ghoshal og Pfeffer (2005) er imidlertid kritiske til menneskesynet i agentteorien, og mener at dette er en for instrumentell måte å forklare det på (Ladegård og Vabo 2010, 133; Jensen og Mecklin 1976).

## **2.2 Profesjonsidentitet**

Lederrollen i barnehagen er i dag preget av en sterkere lederidentitet enn før, fordi det er en tydeligere markering av ledelse mot omverden (Gotvassli og Vannebo 2014). Larsen og Slåtten (Larsen og Slåtten 2014a) har i sin artikkel pekt på forskjellen mellom profesjonsidentitet og profesjonell identitet, der profesjonsidentitet handler om det som oppfattes som felles, mens profesjonell identitet handler om egen utvikling av profesjonen.

*Yrkessosialisering er en prosess der en person gjennom studier og arbeid tilegner seg kunnskaper, ferdigheter, normer og verdier knyttet til et yrke/profesjon (Larsen og Slåtten 2014a, 122)*

Det som påvirker profesjonell identitet kan være sosialisering, erfaringer og kultur. Larsen og Slåtten (Larsen og Slåtten 2014a) peker på at barnehagelærere som jobber alene med to assistenter er sårbare i forhold til å beholde fagligheten sin. I hverdagen kan det føre til at de inntar et mer lekmannsperspektiv, som hevder at arbeidsoppgavene kan utføres vel så bra av ufaglærte.

I denne studien skiller jeg mellom styrerens rolle og pedagogens rolle, i tråd med Børhaug og Lotsbergs tolkning (Børhaug og Lotsberg 2014). Det er fordi jeg mener det er så ulike ledelsesoppgaver som ligger til disse rollene. Litteraturen skiller imidlertid ikke nødvendigvis like mye på denne forskjellen, noe artikkelen til Børhaug og Lotsberg påpeker (Børhaug og Lotsberg 2014).

En definisjon på leder er:

*En leder organiserer og gjennomfører arbeidet i en organisasjon gjennom å kommunisere med personalet. Gjennom forståelse for mellommenneskelige relasjoner, problemløsning, pedagogisk utvikling, løsning av administrative oppgaver og samspill påvirker og motiverer lederen personalgruppen. Hensikten med å organisere og gjennomføre arbeidet er å nå visse mål.» (Skogen, et al. 2005, 21).*

Med større barnehageenheter vil det administrative ofte arbeidet ta mer tid og det kan gå ut over lederoppgaven slik den er definert ovenfor (Børhaug, Helgøy, et al. 2011, 121). De senere årene har styrerrollen blitt vesentlig styrket, noe jeg vil komme tilbake til i analysen, det samme gjelder for pedagogrollen som styrkes av pedagognormen. Store endringer innenfor barnehagesektoren, samt nye føringer fra styresmaktene gjør at kravene til personalledelse i barnehagen blir høyere (Børhaug, Helgøy, et al. 2011, 129).

### **2.3 Ledelse som funksjon**

For å kunne sammenligne min studie med annen forskning, vil jeg her trekke inn studien til Børhaug og Lotsberg: Fra kollegafellesskap til ledelseshierarki? De pedagogiske lederne i barnehagens ledelsesprosess (2014). Denne studien handler om i hvilken grad de pedagogiske lederne involveres i barnehagens ledelsesprosess. De gjennomførte 18 dybdeintervjuer med pedagogiske ledere. Deres funn var at de pedagogiske lederne er: *«plassert i en hierarkisk struktur og at de i liten grad er deltakere i kollektiv ledelse eller i barnehagens lederteam. De*

*har en annen ledelsesprofil enn den vi finner i forskningen om styrere, og innenfor hierarkiske rammer har de et betydelig lederansvar på avdelingen.» (Børhaug og Lotsberg 2014)*

Børhaug og Lotsberg tok i sin studie utgangspunkt i de fire ledelsesfunksjonene som er strategisk (ekstern) ledelse, administrativ ledelse, pedagogisk ledelse og personalledelse (Børhaug og Lotsberg 2014; K. Å. Gotvassli 2013; Børhaug, Helgøy, et al. 2011, 114). De viser til at *«styrer ivaretar funksjonene på et institusjonelt og overordnet administrativt nivå, mens de pedagogiske lederne ivaretar det innenfor det operative nivået.»*

En annen, ganske lik, inndeling av lederoppgavene er PAIE – modellen, som står for produksjon, administrasjon, integrasjon og entreprenørskap (Børhaug og Lotsberg 2014; Lundestad 2012, 50). Det finnes flere inndelinger av lederoppgavene. Børhaug, Helgøy, et al. (2011, 114) peker på at Bølgan (1989) har en tredeling av styrers arbeidsoppgaver, som er administrative lederoppgaver, arbeidslederoppgaver og pedagogiske lederoppgaver. Men her argumenterer de for at den er en litt for snever tolkning av oppgavene, og at det må tas hensyn til forholdet til eksterne samarbeidspartnere, slik de to andre modellene har gjort. Imidlertid mangler en beskrivelse av ønsket balanse mellom lederoppgavene (SINTEF 2014).

I barnehagelitteraturen som omhandler makt, er det styreren som oftest blir trukket frem. Gotvassli (K.-Å. Gotvassli 2004) klassifiserer ulike typer makt som en styrer har: Stillingsmakt, ekspertmakt, kollegamakt og personlig makt. Likevel forstår jeg det slik at disse maktformene kan foregå i varierende grad på avdelingsnivå i forhold til pedagogisk leder. Styrer er den daglige lederen i en barnehage, og det er krav til barnehagelærerutdanning (Kunnskapsdepartementet 2018)

Tradisjonelt har styrere i barnehagen vært kvinner. Slåtten peker på at det derfor er viktig å være oppmerksom på kjønnsdimensjonen i ledelsesarbeidet (Slåtten, sitert av Skogen, et al. 2005, 45). Andre forhold som kan være viktige i forhold til styrerens oppgaver er barnehagens størrelse og økonomi (Lundestad 2012, 197).

I neste kapittel vil jeg beskrive den metodiske tilnærmingen til studiet mitt, før jeg presenterer undersøkelsens resultatet i kapittel fire.

### **3 Metodisk tilnærming**

Å bruke metode betyr å følge en bestemt vei mot et mål og beskriver hvordan empiri og data samles inn (Johannessen, Christoffersen og Tufte 2011, 33). I dette kapitlet starter jeg med å gjøre rede for studiens vitenskapsteoretiske ståsted. Så kommer jeg inn på undersøkelsens metode og forskningsdesign. Videre gjør jeg rede for utvalgsstrategi og gjennomføringen av intervjuet. Deretter beskriver jeg datainnsamlingsprosessen før jeg diskuterer datas gyldighet og pålitelighet. Avslutningsvis i dette kapitlet drøfter jeg etiske perspektiver.

#### **3.0 Vitenskapsteoretisk ståsted**

Vitenskapsteorien synliggjør forskningens retning og form. Denne undersøkelsen tar sikte på å samle inn en registrerbar virkelighet ved hjelp av myke data (Johannessen, Christoffersen og Tufte 2011, 41). I min kvalitative studie har jeg derfor valgt en hermeneutisk tilnærming, der jeg fortolker informantene og deres synspunkt. Dette er en tilnærming som er bevegelig mellom deler, helhet og kontekst, og kalles derfor den hermeneutiske sirkel (Johannessen, Christoffersen og Tufte 2011, 418). Som styrer i barnehage kjenner jeg den konteksten informantene opererer innenfor. Gjennom egne erfaringer innenfor barnehagesektoren, med faglige begreper og teoretisk bakgrunn har jeg en forforståelse av den pedagogiske lederrollen. Denne bakgrunnen gjør at jeg kan veksle mellom delene som skal fortolkes og den kontekst det fortolkes innenfor, samt ha en helhetsforståelse av det informantene formidler. Imidlertid må fortolkninger begrunnes med andre fortolkninger, eller må det legges frem en ny fortolkning på en overbevisende måte (ibid). I denne studien har jeg hatt en hermeneutisk tilnærming ved at jeg har knyttet linjene mellom problemstilling, teori og empiri mot hverandre.

#### **3.1 Beskrivelse av metode og forskningsdesign**

I denne undersøkelsen har jeg ikke vært ute etter statistisk representativitet, men en forstående representativitet; en dypere forståelse av hvordan pedagognormen vil påvirke barnehagesektoren. Ifølge Johannessen, Christoffersen og Tufte (2011, 60) må undersøkelsen må ha et formål og en presis problemstilling, noe som avgjør hvilken metode som velges. Med utgangspunkt i problemstillingen min: *Ny pedagognorm – Hvordan påvirker dette den pedagogiske lederrollen i barnehagen?* valgte jeg kvalitativ metode i form av et semistrukturert intervju med en intervjuguide samt en dokumentanalyse.



En kvalitativ undersøkelse er en metode som går ut på å tolke tekstdata for å få frem mer nyanserte og komplekse momenter (Johannessen, Christoffersen og Tufte 2011, 103). Svakheter ved bruk av kvalitativ metode blant annet at det er tidkrevende å behandle dataene i ettertid, det kan oppstå tolkningsproblemer og misforståelser (ibid). Dessuten må forskeren være bevisst maktforhold og påvirkning av omgivelsene. For å styrke gyldigheten valgte jeg derfor å ta utgangspunkt i en av John Creswells (2003) seks ulike designstrategier for mixed methods (kombinert metodisk design), som han har kalt «concurrent triangulation» (samtidig triangulering). Det er fordi jeg gjennomfører både intervju og har dokumentanalyse knyttet til tema.

### **3.2 Utvelgelse av informanter**

Grunnlaget for studien er intervju med to styrere, to pedagoger, en assistent og en barnehagemyndighet. Den ene styreren har barnehagelærerutdanning og mange års erfaring som styrer. Den andre styreren har dispensasjon fra utdanningskravet, men er barnehagelærerstudent. Pedagogene er utdannet barnehagelærere. Den ene pedagogen har tatt videreutdanning innen spesialpedagogikk og veiledning. Assistenten har ikke formell utdanning, men har mange års arbeidserfaring fra barnehage. Informantene er mellom ca. 30 - ca. 65 år. Informantene representerte både kommunale og private barnehager, både ideelt drevne og kommersielle barnehager. Barnehagenes størrelse varierte fra en avdeling til seks avdelinger. Informantene kommer fra seks ulike kommuner i Østlandsområdet. Jeg har også analysert dokumenter fra fagforeningen Utdanningsforbundet, og arbeidsgiverforeningen PBL (Private Barnehagers Landsforbund), samt fremskaffet statistikk over utviklingstrekk i sektoren.

### **3.3 Utvalgsstrategi**

Det er flere utvalgsstrategier innenfor kvalitativ forskning (Johannessen, Christoffersen og Tufte 2011). Temaet til denne studien er den nye pedagognormen. Informantene ble derfor strategisk valgt ut enten ved personlig rekruttering, eller snøballmetoden (Johannessen, Christoffersen og Tufte 2011, 113), der jeg spurte noen innenfor barnehagesektoren om de kjente noen. Kriteriene var at informanten var ansatt i den stillingstypen jeg hadde bestemt meg for på forhånd, fordi problemstillingen krever nærhet til tema. Utgangspunktet var altså stratifisert utvalg (ibid), selv om det var få informanter. Dessuten ønsket jeg at informantene skulle være mest mulig spredt både i alder, arbeidssted (privat/kommunal, stor/liten barnehage), kommune og kjønn, slik at det ble et utvalg med maksimal variasjon ut fra

sentrale kjennetegn (ibid). På den måten håpet jeg å kunne få belyst problemstillingen på en bredere måte, enn om informantene kom fra samme kommune, hadde høy inferens og har påvirket hverandres tanker (Larsen og Vaagan Slåtten 2014b).

### **3.4 Gjennomføring av intervjuene**

Før intervjuguiden ble ferdigstilt foretok jeg et prøveintervju uten lydopptak med en pedagog. I etterkant av prøveintervjuet reflekterte jeg over spørsmålene som førte til noen endringer i intervjuguiden. Under intervjuene etterpå benyttet jeg lydopptak for å kunne konsentrere meg om selve intervjuet og stille oppfølgende spørsmål. Et ansikt-til-ansikt intervju skaper rom for fortrolighet, der informantens tanker kommer tydeligere frem (Johannessen, Christoffersen og Tufte 2011). Lengden på intervjuene varierte fra ca. 20 minutter til ca. en time, alt ut fra hvor mye informanten hadde på hjertet. Det endte opp med 32 transkriberte sider. Selv om jeg stilte de samme spørsmålene på alle intervjuene, opplevde jeg at alle intervjuene ble ulike. Formelle og uformelle omgivelser, hvordan stemningen mykes opp og hvordan informanten møtes kan ha betydning for grad av fortrolighet (Johannessen, Christoffersen og Tufte 2011). Egen vurdering av intervjusted er at det er både fordeler og ulemper uansett valg, noe jeg prøvde å være bevisst på. Ønsket om å gjøre det mest mulig lettvent for informantene veiet til slutt størst. Siden det var stor avstand fra meg til informantene, tilbød jeg informantene å velge møtested. Ved to anledninger foregikk intervjuet på informantenes arbeidsplass. Et intervju ble gjennomført på en kafe og et intervju ble gjennomført på et grupperom på OsloMet. To med lang reisevei ønsket å komme til min arbeidsplass i forbindelse med at de likevel reiste forbi. Jeg opplevde forøvrig alle informantene som oppriktige, ærlige, engasjerte og taleføre i forhold til temaet.

### **3.5 Diskusjon av datas troverdighet, pålitelighet og gyldighet**

Johannessen, Christoffersen og Tufte (2011, 244) bruker begrepene troverdighet (begrepsvaliditet) og pålitelighet (reliabilitet). Det argumenteres at det i kvalitative studier er en nyanseforskjell på begrepene i forhold til kvantitative studier. Innledningsvis presenterer jeg studiens troverdighet og pålitelighet før jeg avslutningsvis i dette delkapitlet ser på studiens gyldighet.

*Troverdighet* handler om at det må være en sammenheng mellom fenomenet som undersøkes og dataene som samles inn (Johannessen, Christoffersen og Tufte 2011, 244). Dette kalles for begrepsvaliditet. For at tolkningen skal være gyldig, må forskeren vurdere grunnlaget kritisk.

I kvalitativ forskning vil forsker påvirke informanten, selv om det ikke er hensikten (ibid). Nettopp fordi forskeren tolker dataene mer eller mindre subjektivt, er det viktig å være bevisst på metodefeil og drøfte disse. Jeg prøvde å forebygge klassifiseringsskjevhet ved å ha en strategisk utvelgelse, der jeg har sikret meg informanter som jobber innenfor barnehagesektoren (Johannessen, Christoffersen og Tufte 2011, 245) Som tidligere beskrevet, gjennomførte jeg intervjuene på ulike steder. Dette kan ha ført til en grad av det som kalles intervjuksjevhet. Det som trolig er av større betydning i forhold til dette, er min egen bevissthet på disse skjevhetene.

*Pålitelighet*, kalt reliabilitet, handler i kvalitativ forskning om å utarbeide prosedyrer som gjør det mulig å spore dokumentasjon av data. Påliteligheten skjer gjennom å beskrive de metodene som er brukt samt avgjørelser gjennom prosjektet og resultatet av funnene. Slik jeg forstår dette er påliteligheten aktuell gjennom hele oppgaven. I mitt studieprosjekt har jeg lagt vekt på transparent beskrivelse av hele studiet gjennom delkapitlene i metodekapitlet.

Et viktig perspektiv for alle studier er om det har *gyldighet* for flere enn dem som inngår i studien. Det vil si om funnene kan generaliseres til å gjelde for andre. Som regel er kvalitative undersøkelser små i forhold til kvantitative undersøkelser. Mens kvantitative undersøkelser kan være statistisk generaliserende, har kvalitative undersøkelser en litt annen tilnærming (Ringdal 2013, 248) Innenfor kvalitative undersøkelser argumenteres det for gyldigheten ved overførbarhet av kunnskap (Johannessen, Christoffersen og Tufte 2011, 248). Her har jeg valgt i analysen å sammenligne deler av min studie med et lignende studie som Børhaug og Lotsberg har gjennomført: *Fra kollegafelleskap til ledelseshierarki? De pedagogiske lederne i barnehagens ledelsesprosess* (2014). Temaet er en viktig fellesnevner, og problemstillingen er gjenkjennelig for mange i barnehagesektoren. Siden det ikke er så mange informanter i min studie, har jeg tatt med dokumentfunn fra arbeidsgiverforening og fagforbund. De representerer en mer statistisk generaliserende gyldighet gjennom sine medlemmer.

### **3.6 Etiske drøftelser**

Den nasjonale forskningsetiske komité for samfunnsvitenskap og humaniora (NESH) har vedtatt forskningsetiske retningslinjer som presiserer forskermiljøets grunnverdier. Det er særlig tre typer hensyn som må være gjennomtenkt i forholdet mellom forsker og informant. Disse hensynene er informert samtykke, krav om privatliv, og unngå skade (Johannessen,

Christoffersen og Tufte 2011, 95). Disse normene gjelder all forskning. Videre kommer jeg inn på hvordan disse normene og verdiene er lagt til grunn for min forskning.

Retningslinjen om *informert samtykke* innebærer at den som deltar blir spurt på forhånd, og har muligheten til å trekke seg underveis. I forkant av intervjuet sendte jeg ut et skjema om informert samtykke (se vedlegg 1) til informantene, sammen med intervjuguiden (se vedlegg 2). Før intervjuet sjekket jeg at samtykkeskjemaet var signert, og informerte muntlig om at deltakelsen var frivillig og det var mulighet til å trekke seg underveis.

Retningslinjen om *privatliv* medfører at personlige data som kan føre til avsløring av informantens identitet ikke offentliggjøres. I denne studien skulle jeg ta opptak av intervjuet med informantene for å transkribere det i etterkant. Stemmeopptak og dokumentert samtykke kommer innunder kategorien personlige data og utløste en søknad om godkjenning av prosjektet til NSD (Norsk Senter for Forskningsdata) (se vedlegg 3). Ivaretagelse av anonymitet handler om at informantene skal kjenne igjen innholdet uten selv å bli gjenkjent. Informantene ble valgt fra seks ulike kommuner i Østlandsområdet, både for å få bredde i studien og for å ivareta anonymiteten til den enkelte. Lydopptakene ble slettet etter at prosjektet var ferdig. Dialekt ble oversatt til skriftlig bokmål for å anonymisere det. I forhold til opptaket som ble gjennomført på kafe, vurderte jeg muligheten for at andres stemmer kunne bli tatt opp, og sjekket dette opp før intervjuet.

Når det gjelder retningslinjen om å *unngå skade*, forstår jeg det slik at det handler om å ha en sensitiv tilnærming for å ivareta informanten på best mulig måte. Informanten skal ikke «tape ansikt» eller miste sitt «gode navn og rykte» gjennom det som kommer frem i denne studien. Av den grunn har jeg ikke transkribert andre opplysninger enn det som var relevant for temaet. I dette arbeidet har jeg vært bevisst faren ved å trekke for raske slutninger, feiltolke eller være forutinntatt. Dessuten har jeg vært kritisk til egne analyser og funn. Fordelen er at jeg gjennom min egen profesjon som styrer i barnehage, har en forforståelse av fagfeltet, fagspråket og teori, som gjør at jeg lettere forstår konteksten og utsagnene.

## 4 Presentasjon av funn

I denne studien har jeg valgt å presentere funn før analysen. I dette kapitlet klassifiserer og presenterer jeg funnene i studien, uten å forklare eller tolke utsagnene deres knyttet til teori og forskning. På den måten vil det være enklere å se hva som er informantenes stemme og hva som er min tolkning. Ved hjelp av forskningsspørsmålene mine søker jeg svar på problemstillingen «*Ny pedagognorm – Hvordan påvirker dette den pedagogiske lederrollen i barnehagen?*»

Funnene er organisert i kategorier som tar utgangspunkt i de fem forskningsspørsmålene i intervjuguiden:

1. *Tanker og erfaringer med den nye pedagognormen*
2. *Motstand, utfordringer og dilemmaer*
3. *Mer ledelse i barnehagen*
4. *Styrerens rolle*
5. *Pedagogens rolle*

Presentasjon av funnene i dette kapitlet danner grunnlag for analysen i kapittel fem. Kvinner og menn er representert i studien. Selv om kjønnsdimensjonen har betydning for ledelse og sannsynligvis ville ha tilført nye perspektiver, var utvalget mitt for lite til å være representativt i så henseende. Funnene fra dokumentsøket i forhold til PBL (Private Barnehagers Landsforbund) og Utdanningsforbundet vil presenteres der dette er naturlig, og som et supplement til funnene fra intervjuene.

### 4.0 Tanker og erfaringer med pedagognormen

Den første hovedkategorien trekker frem informantenes tanker og erfaringer i forhold til den nye pedagognormen. Det er ikke alle informantene som har jobbet så lenge i barnehagesektoren, og som hadde referanser til hvordan det har vært tidligere. Men en av pedagogene trakk opp en sammenligning fra hvordan det hadde vært, og hvordan hun håpet det skulle bli. Hun har tidligere opplevd og hørt flere historier der pedagogene har kjøpt inn leker og utstyr fra egen lomme til barnehagen, eller holdt på med oppussing av avdelingen selv, fordi barnehagen selv ikke hadde midler. Dette mente pedagogen ikke forekommer i andre yrkesgrupper, men at det i barnehagesektoren har ligget en forventning om at

barnehagen drives på en del frivillighet fra de ansattes side. Pedagogen beskrev hvordan hun håpet det skal bli etter iverksettingen av pedagognormen:

*«...to pedagoger på avdelingen er bra for å øke profesjonen og for å øke yrkesstatus. Jeg håper vi kan være ferdig med pedagogens rolle til å kjøpe inn ting til avdelingen for å overraske fordi pengepungen var lukket igjen fra styrers og eiers side..»*

Samme pedagog fortalte om en kommunal barnehage der personalet, som på grunn av lang åpningstid, måtte jobbe en time ekstra på seinvakt uten overtidsbetalt. Hun håpet at pedagognormen ville føre til ryddige arbeidsforhold.

En av styrerne tok opp problemstillingen med at ikke alle egnet seg å jobbe i barnehage. Hun påpekte problemstillingen med at mennesker som selv sliter med relasjoner og sosiale ferdigheter, har jobber som veiledere for sårbare barn. Hun mente at pedagognormen er med på å heve kravene for barnehageansatte;

*«Vi er ikke her for vår egen skyld, vi er her for barna, og det er ikke allemannsrett at alle kan jobbe i barnehage»*

Barnehagemyndigheten tenkte at det kanskje er blitt litt mindre fleksibilitet for barnehagene, fordi de ikke kan ta inn så mange barn som ønsker, for det får store økonomiske konsekvenser:

*«.. barnehagene har prøvd å få til å ha flere pedagoger, fordi det ga fleksibilitet på antall barn og sånn, så kom pedagognormen og beit oss litt i halen og sånn, så blir det rot ... Så begrenser det litt mer.»*

Informantene uttrykte at de var positive til pedagognormen, og trakk frem økt faglighet og krav til utdanning som et viktig element med innføring av pedagognormen. Den ene pedagog sa for seg at barnehagelærerutdanningen skulle gjøre som lærerutdanningen, og øke lengden på studiet. En reaksjon hun hadde, var at lederrollene i barnehagen ville differensieres enda mer og at det kanskje ville komme flere nivåer for ledere. Hun lurte på om det kanskje blir fagansvarlige med ansvar for temaer, slik skolen har det. Flere av informantene uttrykte noen strukturer i barnehagen måtte endres, selv om de ikke hadde full

oversikt. Den ene styreren uttrykte denne forventningen om at rollen som pedagogisk leder ville endre seg mye:

*«Og jeg tenker at kanskje vi kommer dit at faktisk, at pedagogisk lederrollen vil se annerledes ut enn det den gjør i dag, men da må vi tørre å tenke de tankene og tørre å se på hvordan vi kan løse det.»*

Likevel var det flere som trakk frem dilemmaene i forhold til assistentrollen. Den første reaksjonen til assistenten var at:

*«De første tankene rundt det, når det kom, var jo egentlig at okei nå kommer det nye, ferske pedagoger som skal skvise ut erfarne assistenter, det var den første sånn.. ja okei..»*

Assistenten forklarte reaksjonen med at det betyr mer for kvaliteten at det er nok folk og et godt arbeidsteam, enn at det er en eller to pedagoger. Hun trakk frem bemanningsnormen som hun trodde har mer å si enn pedagognormen, og mente at det ikke var like vesentlig med hvor mange år de har sittet på skolebenken. I stedet sa hun at ikke alle måtte kunne alt, men at man kunne utfylle hverandre og være åpne for det.

Barnehagemyndigheten trakk frem at det er mange gode folk som kan jobbe i barnehage, som verken er pedagoger eller barne- og ungdomsarbeidere. Hennes refleksjon var at det blir et problem med samfunnet vårt når vi ikke skal ha jobber til disse som ikke har utdanning lenger. Det kommer til å være mange i dag som ikke klarer å gjennomføre skoler og digitalisering, som trenger jobber, og det er mange av de som kan gjøre en kjempegod jobb i barnehage og andre steder, selv om de ikke har utdanning.

PBL har som mål at deres medlemsbarnehager innen 2020 skal ha 50 % pedagoger, og at plantiden skal være mer fleksibel (PBL 2017).

Informantene antydte noe om hvor langt de var kommet med implementeringen av pedagognormen, noe som viste seg å variere veldig. En styrer strevde fortsatt med å få ansatt nok pedagoger, mens den andre styreren hadde alle pedagogene hun trengte. Hun hadde startet med et utviklingsprosjekt allerede i 2016, som handlet om hvordan barnehagen fordelte pedagogressursen i barnehagen. Selv om pedagognormen ikke var iverksatt, viste det seg at

dette prosjektet passet godt inn i forhold til implementeringen av pedagognormen. Hun regnet med at prosjektet fortsatt ville passe etter kommunesammenslåingen i 2020;

*«...så vi vet ikke hva som skjer, men det vi tror er jo dette her med både likestilte pedagoger vil være der, pedagognormen er jo der, og dette prosjektet går rett inn begge de tingene.»*

Det kom frem at flere av barnehagene allerede hadde posisjonert seg i forhold til å ansette nok pedagoger i god tid før pedagognormen ble iverksatt. Barnehagemyndigheten fortalte at i hennes kommune hadde barnehagene har vært kjemperask på plass. De fleste barnehagene oppfylte både pedagognormen og bemanningsnormen noen år innen fristen. Hun trodde ikke at pedagognormen kom som noe sjokk for noen av barnehagene i kommunen, verken for de kommunale eller private, for de visste jo litt om at det kanskje kom til å gå den veien;

*«...så jeg opplever egentlig ikke at det har vært så vanskelig for barnehagene og at de har forberedt seg på det ... det koster jo penger, og det er jo dyrere og, det er så absolutt .., men det tror jeg at for de fleste har opplevd det som positivt.»*

Barnehagemyndigheten hadde ikke foreløpig sett noen store resultater av pedagognormen ennå:

*«Men jeg tror barnehageområdet har fått mye mer fokus, og det er jo veldig bra, for nå er jo snart alle barn i barnehage.»*

Likevel var hun usikker på om foreldrene er opptatt av at pedagognormen hever statusen i yrket. Hun hadde ikke inntrykk av at foreldrene ønsker seg så mye spesielt, heller at de ønsker seg en praktisk og god hverdag for ungene og for seg selv. Det er andre faktorer som er viktigere i forhold til foreldrenes barnehagevalg, nemlig hvor vennene til barna er, skolen de skal begynne på eller lignende. Men barnehagemyndigheten utelukket ikke at foreldrene leser fakta om barnehager, og ser på hvor mange pedagoger det er der;

*«...det kan jo hende det er noen som gjør det, men det er ikke hverdagen tror jeg, de vil jo gjerne hørt rykte om at den er god da, at det er hyggelig å være der, at ungene trives at hverdagen er bra og at det er kort vei...»*



Barnehagemyndigheten fortalte at pedagognormen ikke hadde fått noen direkte konsekvenser for hennes egen jobb. Imidlertid opplevde hun at Udir (Utdanningsdirektoratet) har tatt veldig ansvar for å gjøre det enklere for barnehagemyndighetene. For å følge regelverket har Udir lage gode verktøy som for eksempel bemanningskalkulatoren, og fylkesmannen har utarbeidet en kalkulator i forhold til årsmeldingene.

Informantene hadde ulike erfaringer i forhold til gjennomføringen av ubunden tid. *Ubunden tid*, eller *plantid*, er en tariffestet tid som gjelder for alle barnehagelærere. Det er snakk om fire timer pr. uke som ikke er knyttet til arbeid på avdelingen, og som skal brukes til planlegging av aktiviteter og møter. Ved økt pedagogisk bemanning øker ubunden tid, noe som betyr at avdelingen mangler en fysisk voksen på avdelingen med barna. En styrer fortalte at hun satte inn en vikar når pedagogene skulle ha ubunden tid, for å dempe belastningen på de som ble igjen på avdelingen. Assistenten i en annen barnehage hadde ikke tenkt på hvor mye ubunden tid som ble tatt ut på hennes avdeling, selv om det var to pedagoger der;

*«Store deler av dagen er vi fire, det er kjempedeilig, masse tid til barna.»*

Det viste seg at det var ubunden tid som faktisk var en utfordring å gjennomføre for barnehagene. Dette vil jeg komme nærmere inn på i neste delkapittel, som handler om motstand, utfordringer og dilemmaer med pedagognormen.

#### **4.1 Motstand, utfordringer og dilemmaer**

Informantene trakk frem områder som var problematiske i forhold til iverksettelsen av pedagognormen, likevel definerte de det ikke som motstand. Det handlet mer om å komme med sitt syn på saken, om utfordrende situasjoner og dilemmaer. Flere pekte på at strukturen i barnehagen tidligere var annerledes, og at pedagognormen utfordret tidligere, etablerte tradisjoner. Som jeg antydte i forrige delkapittel, var det ubunden tid som flesteparten trakk frem som utfordrende. Som en av styrerne ganske enkelt sa:

*«Flere ledere betyr kanskje i praksis litt mindre tid faktisk med barna»*

En av pedagogene fortalte at hun først tenkte at det var veldig spennende, hun hadde jobbet som enslig pedagogisk leder på avdeling i ganske mange år før pedagognormen kom. Når pedagognormen kom, syns hun det var deilig å ha noen å jobbe sammen med. Men etter hvert

tenkte hun at det skulle jo passe inn i hverdagen. Hun opplevde å miste en fagarbeider eller assistent mot en pedagog som går fire timer mindre i uka;

*«Jeg tenker vi skulle forbedre kvaliteten i barnehagen, men gjør vi det? Assistenten og fagarbeidere er faktisk mer på avdelingen enn det jeg er.»*

Dette opplevde hun som vanskelig, fordi det allerede var utfordrende å få til fire timer ubunden tid for en pedagog, og det ble ikke lettere med to pedagoger. Det var vanskelig å få til at begge pedagogene på samme avdeling kunne få tid sammen til planlegging, og at de ved krevende saker må opp til styreren og be om tid til å jobbe sammen på kvelden. Sånn sett var det enklere når det en pedagog på avdelingen, for da kunne man sette seg på en søndag og jobbe seg ferdig med saken. Når de nå var to, ble de mer stykket opp, fordi de må vente på hverandre;

*«...og man merker at det er åtte timer plantid som tas på en avdeling, det er jo en dag til sammen...»*

Pedagogen fortalte at det hos dem var det slik at plantiden brukes mye på avdeling sammen med barna, noe hun tenkte er en feil måte å bruke plantiden på. Hun stilte spørsmålet om dette var et resultat av at eierne på en måte skal ta tilbake litt av dette. Hun fortalte at de gjennom Utdanningsforbundet jobbet for at de skulle kunne få seks timer plantid pr. pedagog.

Den andre pedagogen beskrev hvor problematisk hun opplevde situasjonen for en avdeling med 18 barn og to pedagoger og en fagarbeider:

*«9 timer går bort på min avdeling hver uke til plan tid for to pedagoger og en assistent. I tillegg så kommer det møter, for eksempel med Statped (Statlig spesialpedagogisk tjeneste) og andre instanser. Avdelingen har ansvar for å handle mat og frukt, de drar ut og handler, det rulleres på hvem som har bil. Tid tatt fra ungene. Vi er tre på jobb fra 10 til klokken 13:00, men i den tiden skal vi avvikle pauser og gjennomføre møter. Så det er ikke mange timer hver dag som det er tre på avdelingen. Det er blitt verre etter at pedagognormen kom. Voksen tettheten er blitt verre. Slik den pedagognormen står i dag så ser jeg faktisk ikke at det er ungene som tjener på den for summa samarium så det hjelper ikke hvor mange utdanna folk du har i barnehagen hvis du ikke har folk på jobb (på avdeling).»*

Begge pedagogene fortalte at de kjente på tidspress og at plantiden ikke strakk til. Andre utfordringer var følelsen av utilstrekkelighet;

*«Vi går jo alle med dårlig samvittighet for vi føler vi er for lite på jobben, enda vi bare er der en halvtime eller trekvarter mindre og hva gjør det. Du får jo ikke planlegge så mye på den halvtimen - trekvarter, og man får ikke fordype seg.»*

Tross økt krav til dokumentasjon, pekte begge pedagogene på at plantiden ikke har økt i omfang. Den ene informantene følte heller ikke alltid at kravene var pedagogisk begrunnet, men kanskje heller mer politisk og økonomisk begrunnet. Hun uttrykte det slik:

*«Hvordan kan vi vite hva de (barna) har lært? Jeg er imot kartlegging men sånn som vi har tolket rammeplanen så styrer den mot at progresjonen skal dokumenteres»*

Barnehagemyndigheten trodde at de i tiden fremover kom til å få inn flere søknader om dispensasjon fra utdanningskravet. Vanligvis rekrutterte kommunen pedagoger fra nabofylket, men nå var situasjonen slik at nabofylket trengte pedagogene sine selv for å oppfylle pedagognormen. Styresen, som holdt til i en annen kommune, fortalte hvor vanskelig det var å få tak i pedagoger, og at de fortsatt etter to måneder ikke hadde fått noen søkere. Det samme inntrykket hadde han etter å ha snakket med andre styrere i Oslo-området. Flere av informantene trakk inn dilemmaene i forhold til ansettelse av pedagoger i stedet for assistent, særlig hvis assistenten allerede var fast ansatt.

En av pedagogene snakket om at ordningen er kostbar for barnehagene, og var bekymret for at barneantallet derfor øker på avdelingen. I stedet for å gå ned fra 18 barn til 14 barn, så hun for seg at avdelinger med 18 barn økte barnetallet til 28.

*«Da er det jo mer lønnsomt å trykke på enda flere barn og da frykter jeg større barnegrupper, da blir barnegruppene på 28 på fire voksne. At de heller øker med en assistent og flere barn, for en assistent er billigere å ha»*

Utdanningsforbundet jobber for at bemanningsnormen skal være på gruppenivå i barnehagen, og at den skal gjelde gjennom hele dagen og hele uka. De mener at det hjelper lite å ha en høy

andel barnehagelærere i barnehagen hvis grunnbemanningen er for dårlig (Utdanningsforbundet 2019)

PBL viser at de økonomiske rammebetingelsene skiller med over kr 100 000,- i offentlig støtte pr. barn pr. kommune, og at over halvparten av kommunene feilberegner tilskuddene til barnehagene (PBL 2019a).

Flere av informantene tok opp tema om maktforhold. En av informantene beskrev at de var likestilte pedagoger på avdelingen, og gjorde alt likt. De hadde ikke helt funnet ut hvordan de skulle gjøre det, for begge var vant til å jobbe alene. Når informanten begynte på avdelingen, så opplevdes det vanskelig for begge pedagogene. Men de hadde ikke hatt tid til å snakke sammen om dette, og styrer hadde heller ikke lagt til rette for en prosess rundt dette. En av de andre informantene, som er styrer, hadde også observert denne problemstillingen;

*«Tenker også på når vi tenker likestilte pedagoger så har du jo den motstanden som kan ligge hos pedagoger som gjør at disse føler at de mister kontrollen mister oversikten, mister litt makt. Og det kan også assistentene føle på, at de mister litt makt, og så er det da å klare å se hva som er barnets beste oppi dette her, ikke bare se hva som er mitt beste. For kanskje det nye som vi kommer inn i er bedre, hvem vet? Vi har ikke prøvd det før.»*

Styreren fortalte om at likestilte pedagoger var en problemstilling de hadde reflektert over i ledergruppa, og at de derfor hadde begynt å definere hvilke oppgaver som lå til pedagogrollen, og hva som lå i begrepet «likestilte» pedagoger. Dette fører oss over på de neste hovedkategoriene som handler om mer ledelse i barnehagen, styrerrollen og pedagogrollen.

#### **4.2 Mer ledelse i barnehagen**

Som jeg avslutningsvis i forrige hovedkategori begynte på å fortelle, så hadde den ene styreren i samarbeid med ledergruppa si begynt definere hvilke arbeidsoppgaver en pedagog har. Der viste det seg at det sprikte veldig i hva de syv pedagogene mente skulle være deres arbeidsoppgaver, og styreren var heller ikke helt enig med pedagogene om hvilke arbeidsoppgaver de skulle ha;

*«...og noen arbeids oppgaver kan jeg tydelig se at ikke primært er oppgaver for pedagoger...»*

I prosessen med utviklingsarbeidet så hun at de nok hadde prioritert å få det organisatoriske på plass, og at de var blitt tydeligere der, men at det ikke handlet nok om fag;

*«...litt på fag, men ikke nok på faget, så det er der vi ser at vi må sette inn nå, og hvordan se hvordan vi kan være klarere fagpersoner i hverdagen.»*

Samme styrer fortalte at de hadde noen som bare ønsket å være barnehagelærere, altså ikke pedagogisk leder. I disse tilfellene søkte derfor denne styreren å finne andre ansvarsområder som er likeverdige, og som gjør at barnehagelæreren får mulighet til å vise fagligheten sin. Hun argumenterte for dette med at det er litt dumt å bruke en barnehagelærer, som vi kanskje gjør ofte i dag, som en godt betalt assistent.

Det var bred enighet blant informantene om at den nye pedagognormen fører til mer fokus på ledelse i barnehagen. En av informantene påpekte at den nye rammeplanen for barnehager inneholder mange «skal» for barnehageansatte, som fører til behov for større fagkunnskap. Større fagkunnskap, mente hun, ville gjøre det lettere å knytte rammeplanen opp mot teoriene og på den måten begrunne handlingene. Barnehagemyndigheten trakk frem at det er kjempeviktig for små barnehager å ha nok pedagoger, det gjør et kvalitetsløft for barnehagene. Det er lettere å løfte større barnehager, selv om de sikkert har avdelinger som sliter i perioder.

*«Det er kjempefint med små enheter, men da må man ha et godt fagmiljø for at det skal bli bra...»*

Hun uttrykte at familiebarnehager og en-avdelingsbarnehager får en kjempeutfordring i forhold til dette kompetansekravet som kommer. De må jobbe for å holde tritt, og hun synes det er veldig rart at ikke de har fått mer krav til større pedagogisk ressurs. De har 1 time og 25 minutter pr. barn pr. uke. Det å være den gode rollemodellen, drive med kompetanseutvikling, få til diskusjoner og refleksjoner, det er ikke så lett å gjøre med personalet på den korte tiden, mente hun.

En av styrerne fremhevet god kommunikasjon når det ble flere ledere;

*«Det er viktig, på en måte å ha en flyt på kommunikasjonen som gjør at ting fungerer»*

Både barnehagemyndighet, begge styrerne og assistenten påpekte at assistenten er en viktig personalressurs. Assistenten mente at det fremover blir slik at assistenten forsvinner litt, men hun syns ikke at det må bli noen bråstopp. Imidlertid opplevde den ene styreren at assistentene ofte ikke var så mange år i barnehagen, og forklarte det med at det var dårlig betalt;

*«Assistenten eller medarbeidere eller hva du kaller det, det er forskjellige måter å si det på, de er veldig verdifulle og jeg setter utrolig stor pris på dem. Men så er det jo sånn i barnehagen at det er som en mellomstasjon for dem. Det er jo naturlig, det er jo dårlig betalt, og ja det gjelder jo veldig mange de vet at de ikke kommer til å være der så lenge de har andre planer med livet sitt.»*

Denne styreren antok at de som tok utdanningen som barnehagelærer var mer motivert til å jobbe i barnehagesektoren i forhold til de som ikke er barnehagelærere. Og dette bringer oss til de to neste hovedkategoriene som handler om barnehagelærerne. Først presenteres funnene om styrerrollen, før funnene om pedagogrollen.

### **4.3 Styrerens rolle**

En av styrerne så at iverksettingen av pedagognormen førte til at hennes rolle som styrer endret seg. Dette mente hun var naturlig, for barnehagen skal være en lærende organisasjon. Hennes oppgave som styrer er derfor å få alle til utvikle seg, noe som betyr at man som styrer ikke kan stivne i det gamle.

*«.. man har pedagognormen, men at det er styrer som er pådriver hele tiden. For er ikke styrer interessert i den utviklingen, så får vi ikke frem fagligheten hos pedagogene heller...»*

Den andre styreren var opptatt av lederegenskapene hos styrer i forbindelse med implementeringen av pedagognormen. Han trakk samtidig frem hvor viktig innholdet i utdanningen er i forhold til en styrers forståelse av fagområdet:

*«Altså, du kan ikke tenke til deg frem til de syv fagområdene»*

Flere av informantene så styrerens rolle som vesentlig i forbindelse med iverksettingen av pedagognormen i barnehagen. Den ene styreren fortalte hun at de hadde stått og stampet i spørsmålet om hvordan de kunne bruke pedagogressursen effektivt. Hun fikk derfor inn barnehagerådgiver i kommunen til å hjelpe dem med å se på løsninger. I fellesskap med ledergruppa så de på hvilke arbeidsoppgaver en pedagog har. Dette førte til likestilte pedagoger hos dem, slik at barna og barnehagen som helhet får mer igjen for pedagognormen. Her har vi hørt om en styrer som har vært aktivt med i prosessen for implementeringen av flere pedagoger i barnehagen. Det viste seg likevel å være ulikt fra barnehage til barnehage hvor involvert styreren er med i prosessen med økt pedagogtetthet.

Assistenten var opptatt av at styrerne måtte være bevisst og trygg i sin rolle. For hun har vært med på at styrer ikke har vært så tilstede med ny pedagog på plass. Det hadde ikke vært heldig, det gikk ordentlig galt. Den nye pedagogen som kom inn hadde mange visjoner og tanker som tok litt over. Vedkommende gjorde om alle tanker, planer og alt, men det var en person som ikke var i stand til å gjennomføre sine planer så det ble mye opprydningsarbeid etterpå. Assistenten fortsatte å fortelle at hun selv hadde bestemt seg for ikke å være en sånn gammel assistent som sier at sånn har vi alltid gjort det på den måten. Men i ettertid så hun at hun burde ha vært tydeligere. Forholdet måtte avsluttes, og årsaken var en veldig utydelig styrer som skulle vært på plass og hatt føringer hele veien. Det er så personavhengig, og ved ansettelse må man tenke på hvordan det er i forhold til de andre, derfor må styrer følge opp.

*«Det ble mye negativitet i det, i hele arbeidsstaben og hele, nei var ikke bra.»*

En av pedagogene hadde opplevd lite involvering fra styrerens side, og at det førte til en del utfordringer. Hun kunne fortelle at de pedagogiske lederne i hennes barnehage har ikke fått mulighet til å snakke om innholdet og fordelingen av oppgavene som leder, og hun opplevde mye som svevende.

*«...nå har jeg jobbet der i syv måneder på den avdelingen jeg er nå, men hverdagen bare kommer og tar oss, vi har ikke tid til å sette oss ned sammen.»*

Assistenten mente at styrer måtte ha noe ekstra utdanning, ikke bare være en pedagog som tar et lederansvar. Argumentet hennes var at styreren er leder av en bedrift, så da holder det ikke med bare litt erfaring. Styrer bør ha tyngde, for barnehagen er ikke et hus som oppbevarer barn, det foregår så mye mer der.

Barnehagemyndigheten trakk frem at styrere har mye kompetanse på ledelse som kunne vært brukt i mange andre sammenhenger enn akkurat i barnehage da. Hun begrunnet dette særlig med at de har så god relasjon kompetanse.

Utdanningsforbundet jobber for at det skal være en styrer i hver barnehage og at styrer skal få bedre tid til pedagogisk ledelse (Utdanningsforbundet 2019).

#### **4.4 Pedagogens rolle**

Barnehagemyndigheten trakk frem de økte kravene til barnehagene. Som tilsynsmyndighet hadde hun oversikt over en del av de utfordringene barnehagene står overfor, og hvor viktig det derfor er at det er med flere pedagoger:

*«Jeg tenker det er bra at det er flere utdannede mennesker som jobber i barnehagene i Norge, det tenker jeg er positivt og bra. Men det er jo flere ting med den normen som er bra, at vi får flere som skal utføre barnehagelovens paragraf 1 og 2 som går på innhold og formål med barnehagen, som går på samfunnsoppdraget vårt og sånn, så tenker jeg det er kjempefint med flere pedagoger.»*

En av styrerne var klar på at det er en forskjell på om man har utdanning som barnehagelærer eller ikke. De ønsket å gå bort fra den flate strukturen i hennes barnehage, fordi at de som har tatt en høyskole-utdanning sitter med mer kunnskap enn en assistent. Styreren påpekte at:

*«Altså vi er likeverdige men vi har ulike roller, da kan ikke en pedagog, hvis den skal få utøvd sin del av jobben sin på en god måte, så kan ikke den pedagogen sitte og gjøre alle arbeidsoppgaver på lik linje med de andre, for da får de får en mye større arbeidsbyrde enn de andre»*

Assistenten fortalte at de hadde en pedagog med avdelingsansvar, en pedagog «2» og assistenter, og at dette kunne føre til en mer hierarkisk kultur. Likevel mente hun at det



viktigste var at man passet sammen når man jobbet så tett. Hun forklarte det med at det er så mye tanker og følelser hele dagen i forhold til ungene, så hun trodde det preget dem. Som hun sa:

*«Vi sitter ikke å holder på med papirer, det er levende mennesker tett på hele tiden. Og det er vi som kollegaer også, vi jobber jo veldig fysisk med hverandre og tett på hverandre, så det er jo en spesiell arbeidssituasjon, da, du kan jo ikke liksom gå og lukke døren din, til kontoret ditt, det er jo bare styreren som kan.»*

Barnehagemyndigheten kom inn på den spesielle arbeidssituasjonen til pedagogene. Hun trodde at pedagognormen kanskje fører til at vi går fra en flatere kultur til en mer hierarkisk organisering, fordi det blir flere å spille på internt på avdelingen og totalt i barnehagen. Pedagogene har litt kortere arbeidsdager, så hun antok at kanskje assistentene og fagarbeiderne føler det blir mer på dem. Hun visste ikke om det blir mindre flat struktur, men mente at det ikke trenger å bli negativt, fordi en pedagog er jo en leder uansett. Men hun antok at kanskje ble det mer topptung organisasjon;

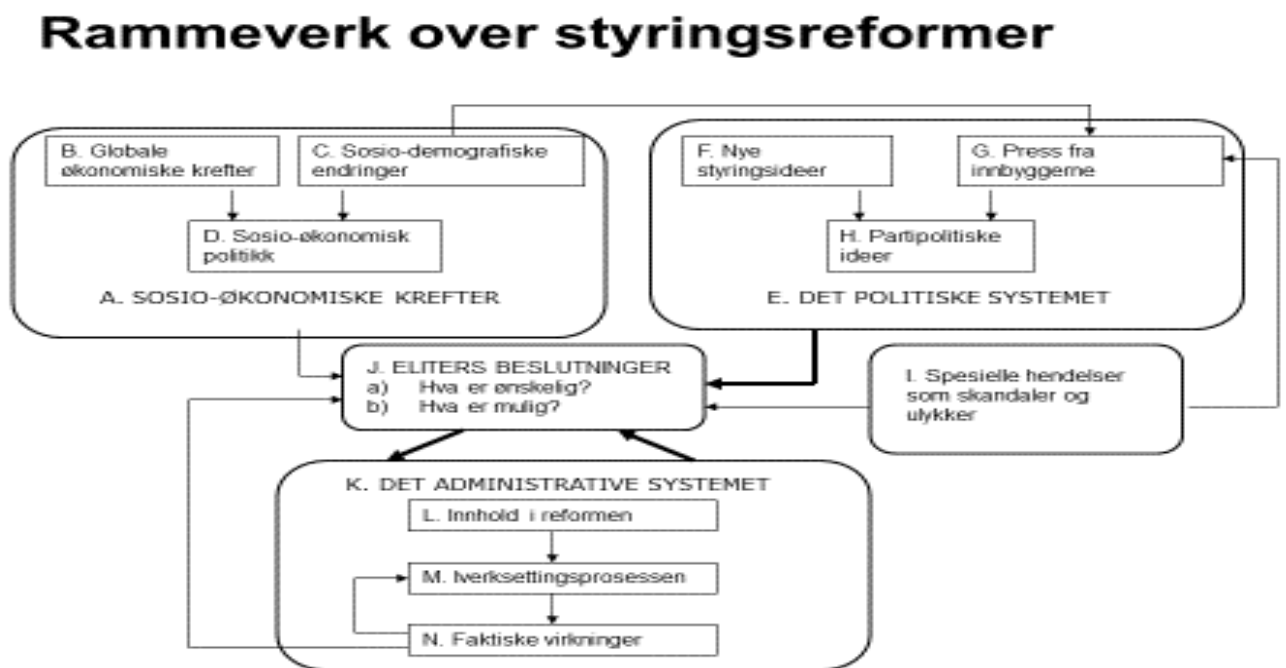
*«...og blir det flere ledere så blir det mer topptung, men de er jo utarbeidende topptunge, de er jo ikke på de sitter ikke på kontoret hele dagen. Det kommer jo an på hvordan de utøver den rollen sin da. Å være det gode forbildet da, men det kan jo kanskje bli flere som driver med ting borte fra gulvet, altså borte fra ungene, jeg håper det ikke blir sånn, det tenker jeg styreren må passe på, at det ikke blir sånn...»*

I dette kapitlet har jeg sett på ulike sentrale funn knyttet hvordan den nye pedagognormen påvirker den pedagogiske lederrollen i barnehagen. Med en kort oppsummering av funnene ser det ut til at pedagognormen påvirker lederrollen i forhold til at det blir økende behov for samarbeid på ledernivå, endrede krav til stillingsinnhold, men også hevet yrkesstatus. Kort oppsummert ser det ut til at pedagognormen påvirker de andre stillingene i barnehagen i ulik grad. Funnene i dette kapitlet danner grunnlaget for drøftingen i kapittel fem.

## 5 Analyse - Barnehagens utvikling fra kollegialitet til økt fokus på ledelse

Med utgangspunkt i problemstillingen *Ny pedagognorm – Hvordan påvirker dette den pedagogiske lederrollen i barnehagen?* har jeg i denne studien undersøkt med ansatte i barnehagesektoren hva de tenker og hvilke erfaringer de har. I dette kapitlet vil jeg analysere og drøfte funnene mine opp mot teorien presentert i kapittel to.

De fem spørsmålene fra intervjuguiden er i dette kapitlet operasjonalisert i tre hovedkategorier. Disse tre hovedkategoriene er knyttet til det «administrative systemet» (K) i Pollitt og Bouckaerts rammeverk for styringsreformer (2016): *innholdet i lederreformen (L)*, *iverksettelsesprosessen (M)* og *faktiske virkninger (N)*, se figur 1.



Figur 1: Rammeverk over styringsreformer (Pollitt og Bouckaert 2016)

Den første hovedkategorien, *innholdet i lederreformen (L)*, er organisert i to underkategorier: *et historisk bakteppe* og *behovet for økt ledelse i barnehagen*.

I neste hovedkategori, som handler om *iverksettelsesprosessen (M)*, viser ulike rammebetingelser for iverksetting av pedagognormen.

I den siste hovedkategorien vil jeg trekke inn *faktiske virkninger (N)*, der hovedproblemstillingen i undersøkelsen vil bli besvart.

## **5.0 Innholdet i lederreformen**

Innledningsvis presenterer jeg et historisk bakteppe for lederreformen, før jeg forklarer behovet for økt ledelse i barnehagen.

### *5.0.1 Et historisk bakteppe*

For å forklare kreftene som førte til lederreformen, vil jeg ta utgangspunkt i de tre første inndelingene i Pollitt og Bouckaerts rammeverk for styringsreformer: *sosio-økonomiske krefter (A)*, *det politiske systemet (E)* og *elites (her styresmaktenes) beslutning (J)*. Innenfor kategorien om sosio-økonomiske krefter finner vi de globale økonomiske krefter (B), sosio-demografiske krefter (C) og sosio-økonomisk politikk (D) (Pollitt og Bouckaert 2016). Reformen kan være en ovenfra og ned-reform, eller nedenfra og opp-reform ut fra hvilke krefter som fører til reformen. Dette vil jeg komme tilbake til.

Det er særlig to forhold som kan forklare *de globale økonomiske krefter (B)*. Det ene forholdet er tilbakemeldinger fra OECD (Organization for Economic Co-operation Development) som har sett på norsk barnehagepolitikk og kommet med en del anbefalinger for å videreutvikle sektoren.

OECD anbefalte allerede Norge i 2001 at de burde utarbeide kvalitetskjenner for barnehagen, og oppfordret til en mer helhetlig tenkning rundt barnehage og skole (OECD 2001). Dette preget innholdet i barnehagereformen som kom i 2005. Et av målene i barnehagereformen var «kvalitet i barnehagen» (Kunnskapsdepartementet 2009) og kvalitetskriteriet var økt kompetanse hos barnehageansatte.

Senere har OECD (2013) påpekt at det er en stor utfordring at det direkte arbeidet med barna blir utført av personale uten formell utdanning. De anbefalte derfor at det skal være et

kompetansekrav til alle ansatte som jobber direkte med barna, samt at dispensasjoner fra utdanningskravet skal fases ut. OECD (2013) mener at barnehagelærerne må få mer tid til forberedelse av aktiviteter, dokumentasjon og veiledning. Dette støtter behovet for økt ubunden tid til pedagogene, som var et av temaene informantene tok opp i denne studien.

En anbefaling fra OECD er at det stilles krav til kontinuerlig kompetanseutvikling på alle nivå av personale i barnehagen (OECD 2013), noe pedagognormen er blitt en del av. OECD, og informantene i denne studien, påpeker at arbeidet i barnehagen er preget av lav status, lavtlønnet og at det er mangel på karrieremuligheter.

Det andre forholdet er forpliktelsene Norge har til FNs barnekonvensjon (FN-Sambandet 2018), som all offentlig omsorg bygger på. Formålsparagrafen i barnehageloven definerer kvalitet i barnehagen, og trekker i den forbindelse særlig frem barns behov for omsorg og lek. Verdiene i barnehageloven (2018) og rammeplanen for barnehager (2017b) er forankret i FNs barnekonvensjon. På denne måten har *globale økonomiske krefter* (B) medvirket til at lederreformen ble iverksatt.

Jeg mener det var flere *sosio-demografiske* krefter (C) som førte til lederreformen. Dette handler særlig om forhold som likestilling og behov for barnepass. Her kommer et tilbakeblikk på disse faktorene.

I etterkrigstiden var det vanlig at kvinner var hjemmeværende med barna. På starten av 1970-tallet oppsto et radikalt feminismeopprør som kjempet for full likestilling både i hjemmene og på arbeidsplassene.

Andre fanesaker var selvbestemt abort og full barnehagedekning, slik at det skulle være en reell likestilling. I denne perioden valgte flere kvinner mannsdominerte yrker, og det var i denne tiden at vi blant annet fikk vår første kvinnelige prest i 1961 og vår første kvinnelige statsminister som ble valgt i 1981. Dette var foregangskvinner i forhold til kvinners muligheter. Mange kvinner hadde tross dette fortsatt ikke et reelt valg, da det ikke var nok barnepassordninger.

Mangelen på barnehageplasser førte til useriøse aktører og skyhøye foreldrebetalingar. Parallelt med dette endret synet på barn og barneoppdragelse seg radikalt. I 1972 ble det forbudt å refse barn, og i 1987 ble det forbudt med fysisk og psykisk mishandling ovenfor barn. Fra å liten påvirkning fikk barn etter hvert større medvirkning i saker som angikk barnet. Dette ble nedfelt i lovgivning og implementert ellers i samfunnet. Innenfor barnehagesektoren har det i flere år vært krav til politiattest, men først i 2015 ble politiattesten utvidet til å gjelde all vold og overgrep mot mennesker, ikke bare ovenfor barn.

Barnehagen har i mange år vært en kvinnedominert arbeidsplass med flat struktur. Det har vært lite fokus på ledelse. Frem til slutten av 1990- tallet var det vanlig å kalle barnehageansatte for barnehagetanter, da det opprinnelig, og fortsatt er, hovedsakelig kvinner som jobber i barnehagesektoren. Denne benevnelsen er en illustrasjon på at barnehagelærerens formelle kompetanse har vært lite anerkjent. Det å bli kalt for «tante», er verken kjønnsnøytralt eller beskrivende for kunnskapen pedagogene har. Slike profesjonsspesifikke kjennetegn kan være en forklaring på hvorfor lederrollene først nylig har fått oppmerksomhet i barnehagen.

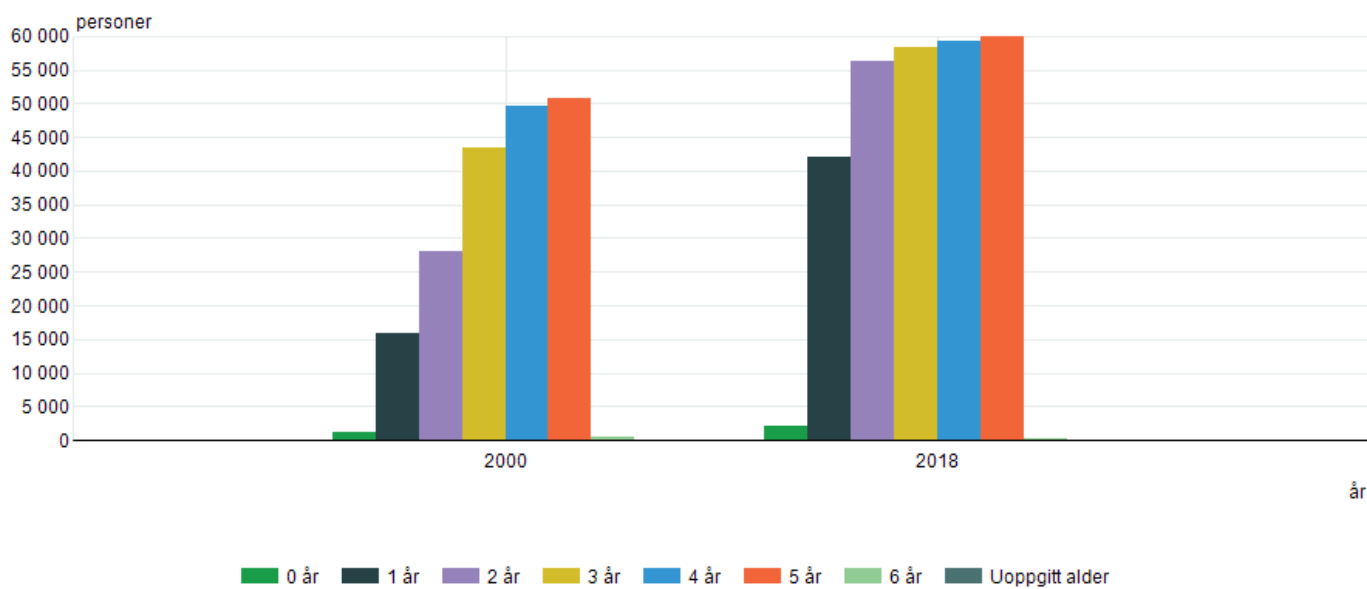
De kvinnene på 1990-tallet som fikk barn, hadde selv blitt oppdratt til et likestilt samfunn, noe som førte til enda større forventninger til jobbkarriere og barnepass-ordninger. Men det skulle fortsatt gå 20 år før det ble full barnehagedekning i Norge (Greve, Jansen og Solheim 2014). I følge SINTEF var dekningsgraden av barnehageplasser i 2000 på ca. 60 % (SINTEF 2014).

Barnehagereformen i 2005 førte til en storstilt barnehageutbygging i hele landet, som raskt økte dekningsgraden i årene etter. Dekningsgraden i 2013 lå derfor på 90 %. Den største økningen gjaldt barna i alderen 1-2 år (SINTEF 2014, 19). I 2018 hadde 91,8 % av barn i alderen 1-5 år plass i en barnehage (SSB 2019).

Utviklingen med kraftig økning av barnetallet, og da særlig av de yngste barna har fått konsekvenser for hele barnehagesektoren, se figur 2. Dette har påvirket den pedagogiske tilnærmingen, antall ansatte, samt praktiske og fysiske løsninger i barnehagene. Lundestad viser til at små barn oppholder seg mange timer i barnehagen, og at undersøkelser viser at det derfor er behov for god kvalitet i barnehagen (Lundestad 2012, 27)

Figuren under viser at det er en særlig stor økning av de yngste barna i barnehagen fra år 2000 til år 2018.

09169: Barn i barnehager, etter alder og år. Barn.



Kilde: Statistisk sentralbyrå

Figur 2: Barn i barnehager, etter alder og år. Kilde: Statistisk Sentralbyrå

Full barnehagedekning førte til styrket behov for kontroll i barnehagene. Foreldrene var opptatt av barnas sikkerhet og om omsorgen i barnehagen var bra nok. For at foreldrene skulle få sin stemme hørt ble det den 25.6.2010 opprettet Foreldreutvalget for barnehager (FUB) av Kongen i statsråd. FUB er et nasjonalt utvalg for foreldre med barn i barnehagen.

Utviklingen innenfor barnehagesektoren er preget av *sosio-økonomisk politikk* (D). Dette illustreres av de politiske ideer og økonomiske forhold som preget landet i tiårene før lederreformen. Norge hadde akkurat blitt en oljenasjon da feministoppøret startet på 1970-

tallet. Likevel var denne tiden preget av uro på grunn av kraftig prisstigning. Myndighetene iverksatte mottiltak som lettelser i inntektsskatt, økt barnetrygd og sykkelønsordning. Tross

dette stagnerte lønningene i forhold til prisstigningen på 1970- og 80-tallet, så mange familier ble avhengig av to inntekter. Det var på langt nær mange nok barnehageplasser, så familiene måtte se seg om etter andre ordninger.

«Nøkkel-barna» var et kjent begrep, og beskrev barn som måtte klare seg alene hjemme etter skoletid. På grunn av dyre eller manglende barnehageplasser, samt at kvinner generelt tjente minst, var det derfor kvinnene som endte opp hjemme med små barn. Dette var en tendens helt frem til barnehagereformen som kom i 2005.

Barnehagereformen hadde som mål at alle som ønsket barnehageplass skulle få dette innen 2005 (Greve, Jansen og Solheim 2014). Tross regjeringsskifte i denne prosessen, var det bred politisk enighet om barnehagereformen. Imidlertid viste det seg at etterspørselen etter barnehageplasser langt oversteg forventet prognose, så styresmaktene la til rette for en omfattende barnehageutbygging i årene som fulgte.

Viktige virkemidler for å stimulere til utbygging av barnehager var tilskuddsordninger gjennom stat og kommuner, samt støtteordninger gjennom Husbanken. Dette er eksempler på «myk» styring for å stimulere til økt utbygging av barnehager (Ladegård og Vabo 2010).

Både private og kommunale aktører bidro til å nå målet om full barnehagedekning. Det er få andre områder der det offentlige har samarbeidet med private om en så omfattende utbygging over en så kort periode for å bedre en tjeneste for borgerne. Dette følger av NOS-tradisjonen. Imidlertid sluttet ikke satsningen på barnehagesektoren med barnehagereformen 2005.

Med økte krav til kompetanse ble de i årene fra 2005 til 2018 iverksatt flere offentlige tiltak som skulle stimulere til økt utdanning av barnehageansatte (Kunnskapsdepartementet 2013) og (Kunnskapsdepartementet 2018). Dette er typiske eksempler på myk styring. Stipend og tilbud om arbeidsplassbasert barnehagelærerutdanning, oppstart av styrerutdanning og masterstudier, assistentskole og gratis fagarbeiderutdanning satte fart i prosessen som hevet kompetansen av ansatte i barnehagesektoren på få år.

NOKUT evaluerte førskolelærerutdanningen i 2010 og fant både sterke og svake sider ved utdanningen. Blant de svake sidene var at det var lite fokus på ledelse og kollegaveiledning (NOKUT 2010, 132). Andre funn var at det for lite innhold når det gjaldt de yngste barna i barnehagen. Kritikken den gang var at utdanningen ikke klarte å holde tritt med praksisfeltet. Dette har vært og er en del av det mye debatterte praksissjokket for nyutdannede barnehagelærere (Barsøe 2013, 11) Dette førte til en endring i kravet til utdanningen som ble iverksatt høsten 2012 (Kunnskapsdepartementet 2012). Den nye utdanningen ble kalt for barnehagelærerutdanningen, tidligere førskolelærerutdanningen. Iverksettelsen av endringene i utdanningen i 2012 førte til at den nye yrkestittelen ble barnehagelærer.

Videre vil jeg vise hvilke krefter innenfor det *politiske systemet* (E) som påvirket pedagognormen. Innenfor denne kategorien finner vi *nye styringsideer* (F), *press fra innbyggere* (G) og *partipolitiske ideer* (H).

Som vist i kapittel to har *nye styringssystemer* (F), som NOS (Ny Offentlig Styring) og OSS (Offentlig Samstyring) (F) preget barnehagesektoren. Lederreformen kan sees på som en ovenfra og ned-reform, fordi Stortinget initierte reformen gjennom målkravet om kvalitet i barnehagen (2009).

Styringstiltakene er preget av å være både harde og myke (Ladegård og Vabo 2010, 177). For eksempel kan økt pedagog- og bemanningsnorm forstås som «hard» styring, fordi konsekvensen er at kommunene selv må dekke inn resten av kostnadene. Endringer i barnehageloven (2018), rammeplanen for barnehagen (2017b), forskrifter og Stortingsmeldinger er eksempler på «hard» styring. Likeverdige behandling av ikke-kommunale og offentlige barnehager, kvalitet, stipend til utdanning, veiledere og kartlegging av behov er virkemidler som brukes i «myk» styring.

Man kan snu på det og si at denne reformen var en nedenfra og opp-reform, fordi *press fra innbyggerne* (G) førte til at det i forkant av pedagog- og bemanningsnormen var et stort barnehageopprør, kalt Barnehageopprøret 2016 med 23400 følgere på Facebook. Under #uforsvarlig ble det samlet bekymringshistorier fra barnehagesektoren som ble publisert i Dagsavisen. Foreldrene tok av samme årsak initiativ til «Foreldreopprøret 2018» og har 21097 følgere på Facebook. Protestene om at det er for lav bemanning i barnehagene har preget 1. mai-parolene de siste årene.



Selv om pedagog- og bemanningsnormen er iverksatt, er det fortsatt mange som mener at den ikke er omfattende nok. Tilsvarende viste min studie, der det var flere som tok til ordet om at de ikke kunne snakke om pedagognormen uten å snakke om bemanningsnormen. Flere av eksemplene mine informanter kom med, handlet nettopp om at de var for få i forhold til hva arbeidsoppgavene skulle tilsi.

Partipolitiske ideer (H) har vært med å prege utviklingen i barnehagesektoren. Det er blitt mer fokus på læring, dokumentasjon og kartlegging i barnehagen under den blå-blå regjeringen. Dette kan forklares med NOS og i forhold til prinsipal-agentteorien. Som en av informantene i min undersøkelse var inne på, så tolket hun rammeplanen for barnehagen på den måten at det måtte dokumenteres mer. På den måten har prinsipalen, her Kunnskapsdepartementet og kommunen, mulighet til å kontrollere det som gjøres av agenten, her pedagogene i barnehagen.

Innenfor kategorien om *styresmaktens beslutninger* (J) finner vi spørsmålene hva er ønskelig og hva er mulig. Reformen vil således være et resultat av det ønskelige men også av det gjennomførbare (Pollitt og Bouckaert 2011) Stortinget ga regjeringen i oppdrag å skulle gjennomføre en lederreform i form av ny pedagognorm for å heve kvaliteten i barnehagen. I neste underkategori vil jeg komme inn på behovet for økt ledelse i barnehagen.

#### *5.0.2 Behov for økt ledelse i barnehagen*

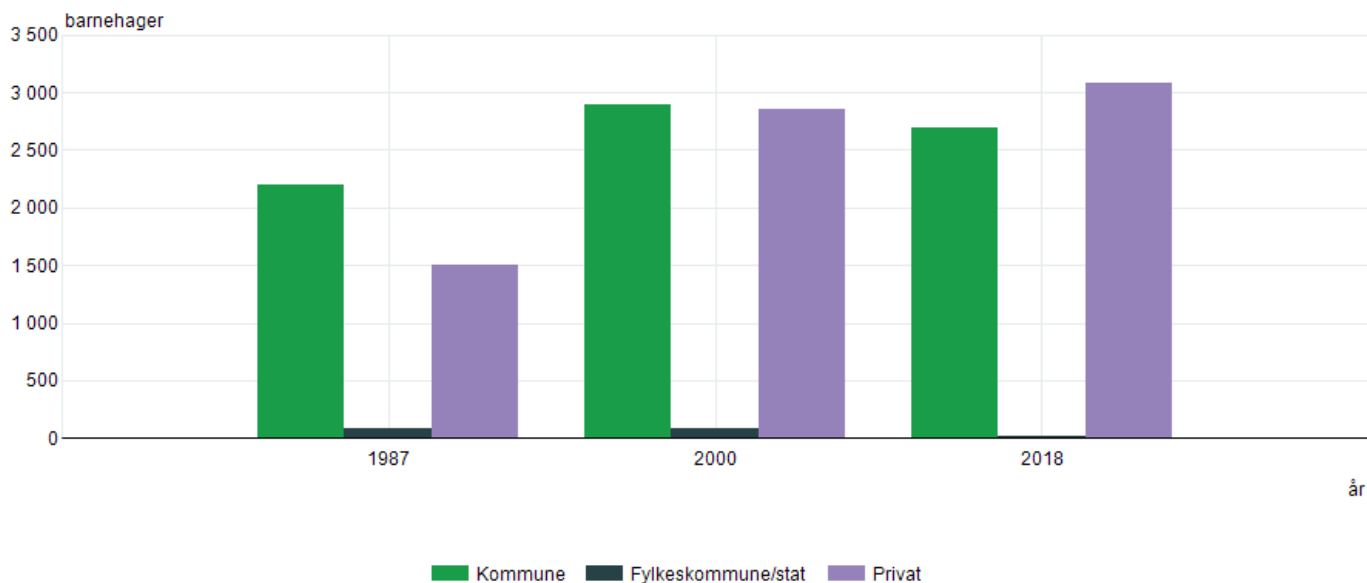
Det er mange faktorer som påvirket innholdet lederreformen. Dette illustreres gjennom den eksplosive utviklingen innenfor barnehageområdet, som igjen har ført til behov for mer styring av sektoren gjennom nasjonale føringer og retningslinjer.

Jeg vil i dette delkapitlet komme nærmere inn på hvorfor jeg mener det er rimelig å sette disse faktorene i sammenheng med den nye lederreformen i barnehagen.

Historisk sett har barnehagene vært små til middels store. Etter barnehagehagereformen, som ble iverksatt år 2005, har det vært en storstilt utbygging med både private og kommunale barnehager. De fleste kommunene prioriterer nå å bygge store barnehager, noe jeg vil forklare nærmere.

Figuren under illustrerer utviklingen av antall barnehager og eierform i perioden 1987-2018.

09220: Barnehager, etter eierskap og år. Barnehager.



Kilde: Statistisk sentralbyrå

Figur 3: Barnehager, etter eierskap og år. Kilde: Statistisk Sentralbyrå

Som figur 3 viser var det i år 1987 totalt 2195 kommunale barnehager, 1502 private barnehager og 82 fylkeskommunale/statlige barnehager. Til sammenligning var det i år 2018 totalt 2695 kommunale barnehager, 14 fylkeskommunale/statlige og 3079 private barnehager. Som vi ser har antallet barnehager steget mest i årene 1987 – 2000, Årsaken er at det siden 2000 er bygget mange flere store barnehager som erstattet de små barnehagene, derfor har ikke antallet kommunale barnehager økt så radikalt i denne perioden. Imidlertid er det de private barnehagene som har økt mest i antall siden år 1987. Likevel har antallet barnehager holdt seg ganske stabilt siden 2000, men de barnehagene som eksisterer i 2018 har plass til nesten dobbelt så mange barn og ansatte, se figur 2, 3 og 4.

I dag utgjør barnehagene samlet en av de største organisasjonene i Norge. Opprinnelig startet det med små enheter. Men etter barnehagereformen i 2005 har utbyggingen tatt fart og det bygges store barnehager over hele landet.

I 1979 påpekte Mintzberg at små og nyetablerte organisasjoner har en enkel struktur i forhold til større og eldre organisasjoner, som utvikler en mer hierarkisk modell (Mintzberg 1979). Dette skyldes at små organisasjoner ikke har behov for de samme strukturene som i større organisasjoner.

Store barnehager har oftere mer komplekse, hierarkiske modeller enn de små enhetene. Den store utbyggingen av barnehager de siste 15 årene har ført til tilnærmet full barnehagedekning. En av utfordringene for barnehagene er derfor blitt å kunne fylle opp barnehageplassene. Ledige barnehageplasser betyr tap av støtte, noe som igjen kan bety nedskjæringer i bemanningen. Dette fører til en sterkere konkurranse mellom barnehagene, der barnehagene må «selge» seg selv for å få fylt opp barnehageplassene (Lundestad 2012, 31). Dette følger NOS-tankegangen om konkurranse.

Som nevnt i kapittel to, samarbeidet det offentlige med private aktører om barnehageutbyggingen for å oppnå full barnehagedekning (Larsen og Slåtten 2014, 248; Børhaug, Helgøy, et al. 2011, 181), noe som er et kjennetegn på NOS. Det er mange former for private aktører. Noen barnehager drives som aksjeselskap eller foretak, mens andre drives etter samvirkemodellen eller er organisert som en stiftelse. Den største ulikheten i eierformen handler om at aksjeeiere har mulighet til å ta ut utbytte, mens andre driftsformer lar overskuddet gå tilbake til driften. Denne studien går ikke inn på forholdene rundt dette spørsmålet, men jeg ønsker å påpeke at det er ulike driftsformer som naturlig nok påvirker organiseringen av barnehagen.

St.Meld. 41 om kvalitet i barnehagen 2009 trekker frem at to av kvalitetsmålene for en god barnehage er økt bemanning og fagutdannet personale (Kunnskapsdepartementet 2009). Slik jeg forstår, er kvalitetsmål et kjennetegn på NOS og klassisk for profesjonalisering i privat/offentlig sektor. Det handler om å si noe om hvordan målene skal se ut, uten å påvirke hvordan målene skal nås. Likevel tolker jeg det dithen at lederreformen er preget av enda mer hierarkisk ovenfra og ned-styring, grunnet økt antall pedagoger samt tydeligere direktiver gjennom barnehageloven og rammeplanen for barnehagen. Innledningsvis nevnte jeg et eksempel på det, der rammeplanen for barnehagen har gått fra ordlyd som «bør» og «kan» til «skal» og «må». Dette kan tyde på en mer neoliberalistisk tilnærming, som er mer hierarkisk preget. Det kan hende at lederreformen har noen elementer av post-NOS, som for eksempel

rutinisering i barnehagen. Mest sannsynlig handler dette kanskje om en motreaksjon mot NOS, som kommer nedenfra-opp. Slik forstår jeg i hvert fall Børhaug og Lotsberg artikkel «*Fra kollegafellesskap til ledelseshierarki? De pedagogiske lederne i barnehagens ledelsesprosess*» (2014). De skriver at rutinisering i barnehagen kan muligens tyde på mer «byråkrati» som en motreaksjon mot NOS.

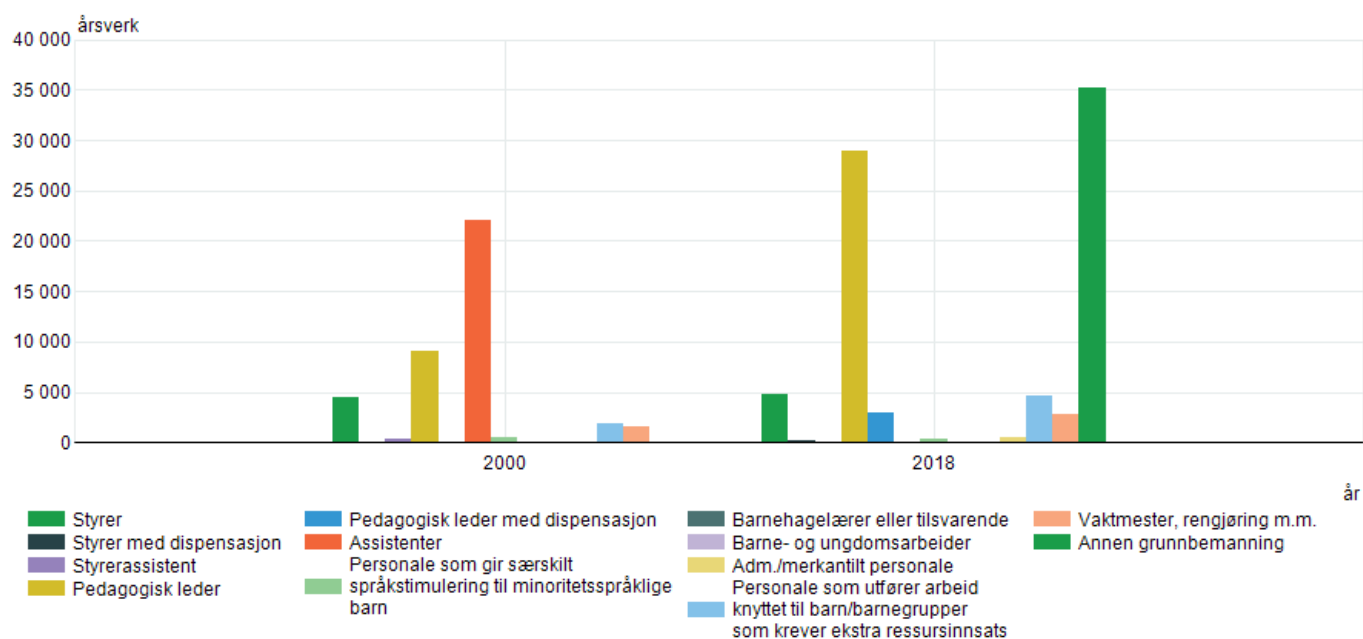
Jeg vil tro at de store omveltningene innenfor barnehagesektoren har påvirket innholdet i lederreformen. Samtidig som pedagognormen ble iverksatt, fikk barnehagene en bemanningsnorm. I samme periode kom en ny barnehagelov (2018), og en ny rammeplan for barnehager (2017b). Jeg mener at disse endringene henger sammen for å styrke kvaliteten i barnehagen. Om ikke lenge skjer det en kommunesammenslåing som vil påvirke denne lederreformen indirekte, ved at ulike barnehagekulturer møtes og en ny sosialiseringsprosess starter.

Fra før av var det et krav om en pedagog pr. 14-18 barn over tre år, og en pedagog pr. 7-9 barn under tre år. Den nye pedagognormen krever en pedagog pr. 14 barn over tre år, og en pedagog pr. 7 barn under tre år. Tidligere var det krav om 33 % pedagoger, men dette er gjennom pedagognormen endret til minimum 43 %. Jeg vil senere i analysen komme nærmere inn på konsekvensene av denne skjerpede normen.

I år 2018 var det totalt 87,4 % av styrere og pedagoger som hadde barnehagelærerutdanning. Resten har dispensasjon fra utdanningskravet (SSB 2019). Det har heller aldri vært så mange barne- og ungdomsarbeidere i norske barnehager som nå. Som en av styrerne i min undersøkelse påpekte, var det imidlertid vanskelig i hans område å få tak i pedagoger. Det førte til at han måtte søke om dispensasjon fra utdanningskravet.

Barnehagemyndigheten i min undersøkelse trodde at hun ville få flere søknader om dispensasjon fra utdanningskravet en periode fremover. Dette på tross av OECDs anbefalinger om å fase ut ordningen med dispensasjoner. Likevel kan det se ut til at utviklingen går den veien OECD anbefaler, fordi reglene rundt dispensasjon fra utdanningskravet er skjerpet. Sannsynligvis vil behovet avta når situasjonen stabiliserer seg etter implementeringen av pedagognormen.

09339: Årsverk i barnehager, etter stilling og år. Hele landet, Årsverk.



Kilde: Statistisk sentralbyrå

Figur 4: Barnehagelærer eller tilsvarende - ny kategori fra og med 2014. Barne- og ungdomsarbeider ny kategori fra og med 2014. Kilde: Statistisk Sentralbyrå

Antallet ansatte i barnehagesektoren er nesten doblet fra år 2000 til år 2018. Figur 4 viser at det er nesten like mange styrere med barnehagelærerutdanning i 2018 som det var i 2000. Siden antallet styrere har holdt seg stabilt, tolker jeg det slik at det sannsynligvis betyr at barnehagene i snitt ikke har økt så mye i antall, men at de er blitt større enheter. Men når det gjelder barnehagelærere og pedagogisk ledere har antallet i samme periode steget fra ca. 9000 til ca. 28000 på landsbasis. Utdanningsdirektoratet presenterte i 2017 tall som viste at 73 % av barnehagene allerede oppfylte pedagognormen (Barnehage.no 2018). Det betyr at det allerede er en del erfaringer i barnehagene i forhold til pedagognormen.

I denne delen har jeg forklart at barnehagesektoren har blitt påvirket både i forhold til målstyring, desentralisering, konkurranseutsetting og privatisering. Kunnskapsdepartementets mål med pedagognormen er å heve kvaliteten og innholdet i barnehagen (Kunnskapsdepartementet 2009; Kunnskapsdepartementet 2015). Jeg vil derfor si at lederreformen, har mange trekk fra NOS - tradisjonen, og noen trekk fra andre styringsformer.

## 5.1 Iverksettingsprosessen

I dette underkapitlet skal jeg drøfte funnene i lys av teoriene om iverksetting av lederreformen knyttet til prinsipal-agentteorien. Her vil jeg komme inn på funnene om styrerens rolle, iverksettelsesprosessen og de ulike rammebetingelser for iverksettelsen av pedagognormen.

Kunnskapsdepartementet (prinsipalen) har pålagt styrerne i barnehagen (agenter) å iverksette de sentrale politiske målsettingene knyttet til den nye pedagognormen; nemlig økt kvalitet i barnehagen, som betyr tilstrekkelig personale med pedagogisk kompetanse til å oppfylle barnehagelovens § 1 og § 2.

Studien min viste at Kunnskapsdepartementet lagt til rette for myk styring til hjelp i iverksettelsesprosessen for barnehagemyndighetene og styrerne. Dette handler om økonomisk støtte, utdanningsstimulerende tiltak, bemanningskalkulatoren, videoer og refleksjonsverktøy (Utdanningsdirektoratet 2018). Et hovedfunn var at styreren har en *essensiell rolle* i forhold til iverksettelsen av lederreformen, og forklares av prinsipal-agent-teorien. En av informantene trakk frem at styrer måtte være:

*«pådriver hele tiden. For er ikke styrer interessert i utviklingen, så får vi ikke frem fagligheten hos pedagogene heller».*

Flere av informantene hadde forventninger til styrers involvering og engasjement. De fortalte om utfordringene med organiseringen av ubunden tid og avvikling av møter og pauser. Dessuten fortalte de om samarbeidsutfordringer og følelsen av å ikke strekke til.

*«Det er noen utfordringer der også selvfølgelig. Vi må våge å tenke nytt tenker jeg»*

Sitatet fra en av styrerne i undersøkelsen anerkjenner disse utfordringene i forbindelse med iverksettelsesprosessen, samtidig som hun trekker inn personalet sitt for å finne løsninger som passer i deres barnehage.

K.-Å. Gotvassli (2004, 149) normaliserer motstanden ved å si:

*«Det vanlige er også at en i starten møter relativt mye motstand, særlig dersom det er mye ytre styring og lite involvering av de ansatte»*

Med økende målstyring i New Public Management-tradisjon og krav til barnehagens innhold, er det et økende behov for mer kunnskap om ledelse i barnehagen. Hverdagen endres for styrere etter lederreformen, fordi det kreves noe annet av en styrer som skal lede en større personalgruppe med faglig kompetanse, i forhold til en mindre organisasjon med få ledere og en ganske flat struktur.

*«Problemet er manglende forankring for nye arbeidsmetoder: manglende forståelse for de potensielle fordelene, mistillit til folkene som lanserer metodene, og bekymring for hvor risikabelt eller dyrt det vil være å ta dem i bruk» (Birkenshaw 2015, 32)*

Flat struktur har vært utfordrende i forhold til endringsarbeid, kvalitet og faglighet i barnehagene (Løvgren 2012). I 1997 undersøkte Aanderaa om barnehageansatte hadde endringskompetanse. Vilje og evne til fornyelse og utvikling ble undersøkt. Resultatet viste den gang at barnehageansatte hadde god vilje, manglende evne og tvil om de kunne makte oppgaven. Denne undersøkelsen konkluderte med at barnehageansatte savnet kompetanse, skoloring og refleksjon (Aanderaa, sitert av K.-Å. Gotvassli 2004, 125). Den nye pedagognormen vil være med på å endre dette. Kravene til kvalitet i barnehagen har endret barnehagehverdagen for styrere radikalt de siste årene (Greve, Jansen og Solheim 2014). For styrere innebærer dette nå å lede et faglig kompetent personal i større enheter, i motsetning til for få år siden der den vanlige barnehagen var en liten enhet med få fagutdannede og flest ufaglærte. Men nå står barnehagesektoren ovenfor nye utfordringer som må løses.

Som Machiavellis tese sier:

*«Det finnes ikke noe vanskeligere å befatte seg med, noe mer farefullt å utføre eller mer usikkert å lykkes med enn å ta ledelsen når et nytt system skal innføres» (Machiavelli, sitert av Martinsen 2009, 23)*

Sitatene til Birkenshaw og Machiavelli gir uttrykk for at det er vanskelig å implementere noe nytt, og at styreren (agenten) derfor trenger kompetanse for å klare å utføre oppdraget fra Kunnskapsdepartementet (prinsipalen). Som et tiltak for å øke kompetansen til styrere i barnehagen, ble det i 2011 startet opp Nasjonal lederutdanning for styrere i barnehagen ved fem universitet/høgskoler i Norge. Utdanningsdirektoratet står bak dette tiltaket, som er gratis og sponses hovedsakelig av det offentlige og barnehageeier. Allerede første året var det 1027 søkere fra hele landet på 240 studieplasser. Målet var å styrke styrernes lederkompetanse,

særlig innenfor endringsledelse, siden barnehagene preges av omveltende ytre krav (Regjeringen 2011). Dette tiltaket er et typisk eksempel på myk styring med påvirkninger fra NOS, og henger sammen med prinsipal-agent teorien, der agenten får et verktøy til å utføre oppdraget.

Det er allerede noen signaler på at pedagognormen fører til interessekonflikter mellom pedagogene. I Moss ble stillingskoden for pedagogisk leder fjernet og erstattet med stillingskoden barnehagelærer, slik at alle skulle få samme tittel, men ikke nødvendigvis samme ansvarsområde. Dette har ført til en sak i Arbeidsretten mellom Utdanningsforbundet og Moss der forbundet har følgende påstand (Utdanningsforbundet 2018).

*Barnehagelærere som er tilsatt for å oppfylle kravet om pedagogisk leder i henhold til barnehageloven § 18 med forskrifter, skal i henhold til hovedtariffavtalens bestemmelser plasseres i stillingskode 7637 Pedagogisk leder.*

KS (Kommunenes Sentralforbund) mente imidlertid at det det er arbeidsgivers styringsrett å plassere barnehagelæreren i stillingskode 6709 Barnehagelærer eller 7637 Pedagogisk leder, og vant saken i arbeidsretten (Kommunenes Sentralforbund 2018).

Andre kritiske røster kommer fra barnehagesektoren og fra foreldrene, som har samlet seg under Barnehageopprøret 2016 og Foreldreopprøret 2018. Disse har samlet en rekke historier under #Uforsvarlig på sosiale medier og som blir gjengitt i Dagsavisen. Disse historiene ønsker å få frem at bemanningsnormen er for dårlig. Årsaken er at fleste barnehager har lang åpningstid. Funnene i mitt studie viser at pedagogene er *mye borte fra det direkte* arbeidet med barna, grunnet møtevirksomhet og ubunden tid. Ved økt pedagogisk bemanning øker ubunden tid. Dette fører til for få voksne som passer på barna. #uforsvarlig historiene trekker også frem disse dilemmaene.

I denne situasjonen må det vurderes om motforestillingene får for stort fokus, fordi problematisering av endringer vekker gjerne mest oppmerksomhet (Aanderaa 1997)

### *5.1.1 Ulike rammebetingelser for iverksetting av ny pedagognorm*

En av de viktigste rammebetingelsene i forhold til iverksetting av ny pedagognorm, er barnehagens inntekt. PBL har dokumentert at pedagog- og bemanningsnormen ikke er



finansiert av staten (PBL 2019b). De kommunene som utbetaler full støtte i egne barnehager, kan likevel velge å utsette støtten i to år for private barnehager. Arbeidsgiverforeningene peker på at over kr 100 000,- pr. barn skiller den ene kommunens støtte i forhold til en annen kommune. De sammenligner to like store barnehager, i to ulike kommuner hvor det er 4 millioner forskjell i støtte. De mener at denne ulikheten er urimelig, og fører til en forskjellsbehandling av barna som kan få konsekvenser for barnets utdanning og helse (PBL 2019a).

Økonomiske ulikheter dukket opp i min undersøkelse. En barnehage kan sette inn vikar når pedagogene har ubunden tid, mens en annen barnehage har ikke økonomi til nødvendig overtidsbetaling. De siste årene har jeg observert at en del barnehager søker ytterligere inntektskilder, som avtaler med matleverandører, matbutikker og rensierier. Andre har samarbeid med restauranter og andre lokale bedrifter som sponser barnehagen. Jeg er bekymret for at den utviklingen kan ta fokuset bort fra barnehagens egentlige samfunnsoppdrag. Dette kan føre til at styrer bruker mer tid på pengeinnsamling enn personalledelse og pedagogisk ledelse. PBL trekker frem at ulikheter i barnehagens økonomi kan føre til ulik kvalitet i barnehagene (PBL 2019a).

Full barnehagedekning har ført til en sterkere konkurranse om barna, som er barnehagens hovedinntektskilde. Denne konkurransen er særlig synlig i sosiale medier, der barnehagene profilerer seg selv før hovedopptaket for høsten. Noen barnehager tilbyr klær til barna og tjenester for foreldrene for å møte konkurransen.

Andre rammebetingelser som skilte barnehagene, var hvor langt de var kommet i prosessen med implementering av pedagognormen. Jeg fikk inntrykk av at dette handlet om at det var ulike barnehager, ulike kommuner og at de kom fra ulike fagtradisjoner. Larsen og Slåtten (2014b) trekker frem dette perspektivet i sin undersøkelse om den pedagogiske lederrollen i barnehagen. De trakk frem at erfaringer og kultur kan være med på å forklare ulikhetene mellom barnehagene.

Noe som illustrerer de ulike rammebetingelsene i forhold til iverksettingen av pedagognormen, dukket opp i min studie. Den ene styreren hadde siden 2016 holdt på med et prosjekt om pedagogrollens innhold, mens den andre styreren strevde med å få tak i en pedagog. Barnehagenes ulike ståsted i prosessen, viser spekteret i barnehagesektoren, og får

frem den «viften» av kompleksitet og utfordringer en iverksetting av en reform som styrer står ovenfor.

Implementeringen av pedagognormen kan derfor i stor grad handle om rammebetingelsene, slik jeg har vist i dette kapitlet.

## **5.2 Faktiske virkninger**

Videre vil jeg drøfte hvordan pedagognormen påvirket den pedagogiske lederrollen. En god analyse i forhold til langtidsvirkninger kan være vanskelig, fordi pedagognormen er såpass ny. Imidlertid har jeg i min studie gjort noen funn om de foreløpige virkningene, samt hvilke konsekvenser pedagognormen kanskje vil føre til. Jeg derfor delt dette kapitlet inn i følgende underkapitler: *profesjonsidentitet, pedagogens lederoppgaver, utilsiktede virkninger*.

### *5.2.1 Profesjonsidentitet*

Profesjonsidentiteten til barnehagelærerne blir formet av mangfoldet av sosialiseringprosessene som foregår i barnehagene rundt omkring i landet. Dette kan være med på å forklare ulikhetene som er innenfor sektoren.

I min studie fant jeg at pedagognormen sannsynligvis vil føre til *høyere yrkesstatus*. Informantene i studien uttrykte forventninger om dette. Her er et unntak: Ikke alle var overbevist om at statusen blir hevet så mye mer enn før. En av informantene var litt i tvil på om statusen ble hevet i forhold til foreldrene, fordi hun var usikker på om de var opptatt av fagligheten. Hennes inntrykk var at foreldrene var mer opptatt av at barnehagen hadde godt rykte, og at barnehagen lå i nærheten slik at hverdagen ble enklere for foreldrene. En annen informant håpet på at pedagognormen skulle føre til en økt yrkesstatus, der det ikke forventes at pedagogene selv skal ha utlegg i forhold til nødvendig utstyr og materialer til aktivitetene i barnehagen. Min tanke er at denne praksisen skjuler de reelle kostnadene til en barnehage. Det er problematisk nå en sektor gjør seg avhengig av at personalet både jobber og foretar nødvendig innkjøp uten at utlegg blir dekket, slik det kom frem i min studie. Jeg er bekymret for at den pedagogiske rollen står i fare for å undergraves når det som tilbys er «knapper og glansbilder», med lav uttelling av et bachelorstudie eller masterstudie. Dette er dessverre en arv fra tidligere tider, da barnehagelæreryrket ble betraktet som en gruppe idealister. Allerede på slutten av 1940-tallet prøvde de ansatte å snu dette synet ved å stifte et eget forbund for barnehagelærerinnene (Greve, Jansen og Solheim 2014, 64).

Noen ringvirkninger av pedagognormen som jeg fant, var at det nå ble stilt *tydeligere krav til egnethet* også for resten av de ansatte i barnehagen. En av styrerne tolket iverksettingen av pedagognormen dithen at kravene generelt heves, og at «det ikke er allemannsrett at alle kan jobbe i barnehage».

*Likhetstanken* dukket opp i min studie. Den ene informanten fortalte om at det var den som hadde bil som dro og handlet, uansett hvilken funksjon man hadde. Oppgavene lå gjerne til vaktene og ikke til funksjonene. Informantene trakk frem rutinearbeid og det tette relasjonsarbeidet på avdelingen, samt påpekte hvor viktig det var med godt samarbeid. Her er en presisjon: En av informantene sa at barnehageansatte var *likeverdige*, men at de hadde *ulike roller*. Konklusjonen hennes var at dersom pedagogen skulle gjøre alt rutinearbeidet i tillegg, så ville det bety at pedagogen fikk en mye større arbeidsbyrde enn assistentene. Dette synet argumenterte hun for ved å peke på alle arbeidsoppgavene som pedagogen gjør, men som ikke assistenten gjør.

Larsen og Slåtten (2014b) peker på at barnehagelærere som jobber alene med to assistenter er sårbare i forhold til å beholde fagligheten sin. I hverdagen kan det føre til at de inntar et perspektiv som hevder at arbeidsoppgavene kan utføres vel så bra av ufaglærte.

Organiseringen av barnehagen har hittil ført til en ganske flat struktur i barnehagene. En flat struktur kjennetegnes av at barnehagelærere, pedagogiske ledere og assistenter deler de samme oppgavene. Dette dreier seg om alt fra vask, rydding og kjøkkentjeneste til aktiviteter og organisering i forhold til barna (Larsen og Slåtten 2014a, 171). Likhetstanken ble fremhevet, og førte til at ingen skulle ha fordeler eller slippe arbeidsoppgaver (Børhaug, Helgøy, et al. 2011, 54). Hittil har pedagogene vært underrepresentert i barnehagene. Barnehager med lang åpningstid har ofte et vaktssystem som rullerer, og der oppgavene ofte er knyttet til vaktene man har. Dette gir assistentene mulighet til å utføre pedagogens oppgaver som for eksempel samlingsstunden (Helgøy, Homme og Ludvigsen 2010; Lundestad 2012, 62; Børhaug, Helgøy, et al. 2011, 52) Dessuten har det ført til at pedagogene har deltatt i rutinearbeid.

Tidligere viste funn at pedagogen ønsket å utføre praktiske oppgaver da det kunne føre til avkopling fra krevende relasjonsarbeid med barna (Lundestad 2012, 213). En

intervjuundersøkelse (Helgøy, Homme og Ludvigsen 2010) viser at styrere støttet dette synet for å styrke fellesskapet og løfte frem rutinearbeid. Denne arbeidsfordelingen sikret fleksibilitet i forhold til uforutsette hendelser og fravær, samt var verdifullt i forhold til planleggingsprosesser i barnehagen (Børhaug, Helgøy, et al. 2011, 53-55).

Flat struktur og underrepresentasjon av pedagoger, kan gjøre at pedagogen *taper sin faglige autoritet*. Dette kan føre til at det er vanskelig for pedagogene å beholde fagspråk og fremme nyere forskningsbaserte teorier om barns utvikling og barneoppdragelse. Dette funnet viser undersøkelser i barnehagesektoren (Larsen og Slåtten 2014b; Helgøy, Homme og Ludvigsen 2010).

Smeby (2010) hevder at den flate strukturen tyder på svak profesjonalisering. Dette støttes av Aasen (2012) og Larsen og Slåtten (Larsen og Vaagan Slåtten 2014b). Eik (2015) har undersøkt nøyere barnehagelærerens profesjonsspråk og funnet at nyutdannede barnehagelærere synes det er vanskelig å sette ord på og dele erfaringer i yrket. Hun peker på at dette er problematisk i forhold til etterprøving, forskning og videreutvikling av handlinger.

Et annet funn var tanken om *likestilte pedagoger*. Barnehagene i min studie praktiserte likestilte pedagoger på avdelingene. Studien min viste at det kunne ligge noen utfordringer der. Tradisjonen med den flate strukturen kan kanskje være det som vanskeliggjør samarbeidet når to pedagoger plutselig skal begynne å jobbe på samme avdeling. Som den ene informanten sa, så var de begge vant til å jobbe alene, men når de skulle jobbe likestilt sammen opplevdes det vanskelig for begge parter. Slik jeg forsto informanten, hadde de ikke fått drøftet fordelingen av ansvar, heller hadde ikke styrer lagt til rette for dette ennå. Det var på en måte forventet at de skulle fortsette i «samme spor» som før. Flere av informantene var opptatt av likestilte pedagoger, og det virket som om de tolket det dithen at pedagogene skulle gjøre alt likt på avdelingen. Når lederoppgavene deles likt, forsto jeg det slik at pedagogene opplevde å *tape litt autoritet og makt*. Det kan altså se ut som om maktområdene blir berørt i ulik grad. Mine funn viste at det dreier det seg hovedsakelig om maktområdene stillingsmakt, kollegamakt og personlig makt (K.-Å. Gotvassli 2004). En av informantene fortalte at ledergruppa i hennes barnehage jobbet med denne problemstillingen i et prosjekt om pedagogressursen. Dette viktigheten av at barnehagene har en styrer som involverer seg, og som setter av tid til refleksjon i ledergruppa. Arbeidet med prosjektet om pedagogressursen

hadde ført til at de som likestilte pedagoger hadde kommet langt med å definere innholdet og organisere hverdagen.

Iverksettingen av pedagognormen kan ses på som å være starten på en helt ny retning for barnehageorganisasjonene. Larsen og Slåtten (2014b) peker i sin artikkel på at en endret organisasjonsmodell i Oslo førte til endringer i de pedagogiske ledernes arbeidsoppgaver, samt at et lederledd ekstra ble opprettet. Erfaringene fra studien til Larsen og Slåtten (2014b) har muligens overføringsverdi i forhold til den nye pedagognormen. Deres studie kan tyde på at pedagognormen som ble iverksatt høsten 2018 vil påvirke ledelse og struktur generelt i barnehagen. Dette bekreftes av mine empiriske funn, selv om det ikke er grunn til å forvente at implementeringen av pedagognormen nødvendigvis handler om det samme i ulike sammenhenger.

### *5.2.2 Pedagogens lederoppgaver*

I dette delkapitlet vil jeg sammenligne egne funn med noen av funnene i forskningen til Børhaug og Lotsberg (Børhaug og Lotsberg, Fra kollegafelleskap til ledelseshierarki? De pedagogiske lederne i barnehagens ledelsesprosess 2014). Problemstillingen og innfallsvinkelen er ulik, men deres forskning er likevel relevant i forhold til min studie. Deres overordnede tema med sin studie er å se på virkningene av ledersatsning i barnehagesektoren, som kan ligne litt på min studie der temaet er hvordan pedagognormen påvirker den pedagogiske lederrollen.

Pedagogens samfunnsoppdrag er blitt tydeligere, noe som kommer frem i rammeplanen for barnehager (2017b):

*«Den pedagogiske lederen skal veilede og sørge for at barnehageloven og rammeplanen oppfylles gjennom det pedagogiske arbeidet»*

På denne måten sikrer Kunnskapsdepartementet (prinsipalen) at pedagogene er ansvarlig for implementering av offentlig politikk på avdelingsnivå. Pedagogene blir dermed agenter som hjelper styreren med å løse oppdraget fra Kunnskapsdepartementet (prinsipalen), nemlig å *«sørge for at barnehagelovens § 1 og § 2 blir oppfylt»* - Sitatet er hentet fra barnehagemyndigheten i min undersøkelse.

Børhaug og Lotsberg (2014) fant at de pedagogiske lederne i liten grad trekkes inn i ledelsesprosessene for hele barnehagen. Dette er et naturlig perspektiv, sett fra samfunnsoppdraget til pedagogene. Likevel peker Børhaug og Lotsberg (2014) på at pedagogene som ledere har det avgjørende ordet på avdelingen.

Det er blitt flere ledere på avdelingen etter pedagognormen. Den ene informanten i min studie brukte derfor begrepet «utearbeidende topptunge» om pedagogene, som fører til en *topptung organisasjon*. Dette er funn som bekrefter Børhaug og Lotsberg (2014) studie. De sammenligner pedagogiske ledere med mellomledere og artikkelen påpeker at styrerrollen og pedagogrollen kan ha en lik inndeling av funksjonene strategisk ledelse, administrativ ledelse, pedagogisk ledelse og personalledelse. Likevel viste funnene deres at dette var på ulike nivåer, nemlig administrativt og operativt nivå. Likheten mellom våre undersøkelser viste at pedagogene på avdelingene er *ledere på et operativt nivå*, og at det er et hierarkisk system på avdelingsnivå og på barnehagenivå. I mitt studie fant jeg at barnehagene bør være bevisst bruken av pedagogressursen. Alternativt vil pedagogene ende opp som *godt betalte assistenter*, slik en styrer påpekte.

Børhaug og Lotsbergs studie påpeker at det er et paradoks at det ikke er forsket mer på at det kan være flere ulike deltagere i ledelsesstrukturen i barnehagen (Børhaug og Lotsberg 2014). De er opptatt av i hvilken grad pedagogisk leder trekkes inn i PAIE-modellen. Ved å sammenligne studien deres med min, finnes det noen likheter. Informantene mine trakk frem flere arbeidsoppgaver som kunne sorteres i den firedelte inndelingen av funksjonene. For eksempel gjaldt dette foreldresamarbeid som går under strategisk ledelse eller skriving av rapporter som går under administrativ ledelse. Personalledelse handler om *kommunikasjon* og *samarbeid*, som også var funn i min studie. Børhaug og Lotsberg (2014) argumenterer for at pedagogisk ledelse foregår gjennom hele dagen og handler om å løfte medarbeidernes faglige nivå.

Flere av informantene mine fremhevet at *samarbeidet* var viktig fordi arbeidssituasjonen til en pedagogisk leder er spesiell. De jobber tett på sine kollegaer og er i *relasjonsarbeid* gjennom hele dagen. Dette tilsvarer funn hos Børhaug og Lotsberg (2014). De viser at de på avdelingen må løse praktiske oppgaver fortløpende, noe som betyr integrasjon og tette bånd.

Jeg fant at kravene til *stillingsinnholdet er blitt litt forskjøvet eller endret* etter iverksettelsen av pedagognormen. Faren er at dette kan skape usikkerhet i forhold til roller og ansvar. Studien viste at det er blitt et *økende behov for samarbeid på ledernivå*. Dette perspektivet tas ikke opp i studien til Børhaug og Lotsberg (2014), men det kan skyldes at rammebetingelsene var annerledes når de gjennomførte studien og at dette ikke var fokuset for deres studie.

Børhaug og Lotsberg (2014) stiller imidlertid spørsmål om det virkelig er så flat struktur i barnehagen. De omfattende endringene i barnehagen med full barnehagedekning, økt bemanning og mer fokus på ledelse er i ferd med å endre på den flate strukturen i barnehagen til mer rutiner og formalisering (Larsen og Slåtten 2014a, 53). Børhaug og Lotsberg peker på at økende administrasjon grunnet større organisasjoner og mer styring, fører til mer hierarki (Børhaug og Lotsberg 2014) og byråkratisering, slik Webers idealtipe beskriver (Larsen og Slåtten 2014a, 39). Store barnehageenheter og mer delegering av styreroppgaver har i mange tilfeller ført til at styrerrollen får mer fokus på administrasjon og entreprenørskap. Dette har ført til at styrerens rolle har endret seg fra en som jobbet skulder mot skulder, til en mer administrativ funksjon (Bleken 2005). Dette fører igjen til et større lederansvar for mellomlederne som er pedagogisk leder på avdelingene (Barsøe 2013). Bleken (2005, 88) er kritisk til at styrerrollen ser ut til å fjernes fra den daglige kontakten og oppfølgingen i hver barnehage, til en mer perifer rolle. Hun mener at et større ansvar blir lagt på pedagogrollen i barnehagen, og at dette ikke var departementets intensjon, siden dette fratår barna tiden med pedagogen.

Det at pedagogene har *fått større ansvar* i barnehagen, men på et operativt nivå, er i tråd med funnene i både min undersøkelse og studiet til Børhaug og Lotsberg (2014).

### 5.2.3 *Utilsiktete virkninger*

Kunnskapsdepartementet har forsøkt å følge strategiene for å lykkes i reformarbeidet som beskrives av Christensen, Egeberg, et al. (2015, 223), gjennom å ta utgangspunkt i eksisterende behov og praksis. De har forberedt pedagognormen gjennom utdanningsstimulerende tiltak for styrere (agenten) og for pedagogene. Både pedagognormen og bemanningsnormen ser ut til å komme innunder det som kalles administrativ praksis og har fokus på bedre tjenester og organisering av offentlig sektor, slik det anbefales for reformer. Likevel har jeg i min studie funnet noen utilsiktede virkninger som kan forklare motstanden mot reformen.

Min studie viste at 18/3 avdelingene (18 barn over tre år/3 ansatte hvorav to pedagoger og en assistent) har større utfordringer enn 24/4 (24 barn over tre år/4 ansatte hvorav to pedagoger og en assistent) avdelinger ved implementeringen av pedagognormen. Som flere av informantene trakk frem var en 18/3 avdeling er mer sårbar når en av pedagogene forlater avdelingen for å gå på møte eller ubunden tid. Det betyr 9 barn pr. ansatt som er igjen på avdeling, kontra 8 barn pr. ansatt i en 24/4 avdeling. Dette viser studien min ved at informanten som jobbet i en 24/4 avdeling var veldig fornøyd og følte at de hadde mye deilig tid med barna. Informanten som jobbet i en 18/3 avdeling fortalte om at det var sjelden de var tre på avdelingen grunnet lang åpningstid, ubunden tid, handling, møter og lunsjavvikling.

Økonomisk vil en 24/4 avdeling lønne seg bedre enn en 18/3. Begge avdelingene lønner to pedagoger. Men en 24/4 avdeling lønner en rimeligere assistent ekstra. En 24/4 avdeling har den inndelingen grunnet bemanningsnormen som er på 6 barn over tre år pr. ansatt. Imidlertid er en 24/4 avdeling mer fleksibel, fordi pedagognormen tillater 14 barn pr. pedagog. Det gjør at 24/4 avdelingen kan øke til 28 barn og en deltidsassistent for å dekke opp bemanningsnormen for 4 ekstra barn.

Det eneste som kan begrense en avdeling med 28 barn er arealkravet. Min antagelse er at barnehager som beholder 18/3 avdelinger ikke har stort nok areal til å utvide til 24/4 avdelinger. Dette er forhold som er utenfor barnehagens kontroll. Denne situasjonen omtales i prinsippal-agent-teorien som asymmetrisk informasjon og handler om faktorer som er utenfor agentens kontroll. Barnehagene må kanskje vurdere å bli 12/2 avdeling på grunn av bemanningsnormen eller ha 14 barn i forhold til pedagognormen, men da med en deltidsstilling ekstra for en assistent for de to barna ekstra. Men med tanke på at pedagogen er en del borte fra avdelingen, er dette en veldig sårbar løsning i forhold til mye alenetid med barna i forhold til HMS-tanke (helse, miljø og sikkerhet), ved sykdom, ferie og annet fravær.



## 6 Oppsummering og konklusjon

Denne studien har søkt svar på hvordan pedagognormen påvirker den pedagogiske lederrollen i barnehagen. For å undersøke dette har jeg intervjuet to styrere, to pedagoger, en assistent og en barnehagemyndighet. I tillegg har jeg anvendt informasjon fra dokument søk og fremskaffet statistikk som viser hvordan konteksten for ledelse har endret seg. Studien min hadde en eksplorerende tilnærming med få og åpne spørsmål. Dette førte til ytterligere innsikt i virkningene av pedagognormen.

De viktigste faktorene som førte til lederreformen, var kraftig økning av antall barnehager og ansatte i barnehagesektoren, kvalitetskrav og økende offentlig interesse for barnehagens innhold. I denne studien har jeg forklart at barnehagesektoren har mange trekk fra NOS – tradisjonen, men noen trekk er fra andre styringsformer. Jeg fant ut at barnehagene i min studie allerede hadde oppfylt pedagognormen innen den trådte i kraft.

Hovedfunn viser at *styreren* har en *nøkkelrolle* i forhold til iverksettelsen av pedagognormen. Men mens styreren er leder på et administrativt nivå, er pedagogene ledere på *operativt nivå*. Den nye pedagognormen fører til at ca. halvparten av de ansatte skal være pedagoger, noe som fører til en «*topptung organisasjon*». Barnehagene må være bevisst denne pedagogressursen, ellers ender pedagogene opp som *godt betalte assistenter*.

Funnene i min studie peker i retning av at pedagognormen påvirker den pedagogiske lederrollen. Her fant jeg at den pedagogiske *lederrollen er i endring*.

Informantene i min studie ga uttrykk for at pedagognormen hever *yrkesstatusen* og fører til tydeligere krav til *egnethet* for å jobbe i barnehage, som igjen fører til økt fokus på *pedagogens samfunnsoppdrag*.

Andre funn var at pedagognormen forrykker *maktbalansen* mellom pedagogene, og i forhold til assistentene. Etter mitt skjønn er dette en prosess som ikke er helt ferdig ennå. Det ser ut som om de fleste barnehagene går for *likestilte* pedagoger, mer *ledelse, organisering og faglig kunnskap*. Informantene uttrykte bekymring for *mer fravær av ansatte* på avdelingen, grunnet pedagogenes møtevirksomhet og ubunden tid.

Et hovedfunn som handler om *rammebetingelsene*, var at barnehager med avdelinger på 18/3 (18 barn over tre år/3 ansatte hvorav to pedagoger og en assistent) er særlig *sårbare i forhold til økonomi og mye alenetid* med barna, etter iverksettingen av pedagognormen. Der det før var en pedagog og to assistenter blir det nå to pedagoger og en assistent, der lønnskostnaden og ubunden tid øker. Et spørsmål som reiser seg er om barnehageeiere vil øke antall barn på disse avdelingene til å grupper på 24/4 (24 barn over tre år/4 ansatte hvorav to pedagoger og to assistenter) for å minske sårbarheten.

Kanskje var det uklokt å innføre pedagognormen samtidig som bemanningsnormen?

I min studie fant jeg at informantene var bekymret for at pedagogene måtte være *mer borte fra avdelingen* på grunn av ubunden tid, enn det assistentene er. Jeg tenker det er et dilemma at disse to normene blir satt opp mot hverandre, fordi pedagognormen kommer litt i skyggen av bemanningsnormen. Det kan se ut som om ansatte gjennom «barnehageopprøret» og foreldre gjennom «foreldreopprøret» er først og fremst opptatt av *god nok* bemanning enn av utdanning. Dette kommer frem i min studie der informantene trakk frem at det ble mer alenetid for assistentene med barna, særlig i 18/3 avdelingene. Dette skyldes blant annet pedagogens krav på ubunden tid. For å ivareta et kvalitetstilbud for barna, er det avgjørende at pedagogen har *nok* ubunden tid. Alle forstår at barna trenger nok ansatte på avdelingen, men det kan se ut som om den ubundne tiden er under ytre press, fordi det ikke følger midler til å dekke opp med en ansatt når pedagogen ikke er på avdeling.

Barnehagemyndigheten i min studie hadde inntrykk av at foreldrene var opptatt av at en enklere hverdag og at nærhet til barnehagen var ofte viktigst. «Foreldreopprøret» viser at foreldrene hovedsakelig er opptatt av *god nok* bemanning. Det kan derfor se ut som om Utdanningsdirektoratet (Utdanningsdirektoratet 2015) enten har feiltolket foreldrene når de mente at foreldrene hovedsakelig «*forventer barnehagetilbud av god kvalitet*», eller så har partene ulike oppfatninger om hva som er kvalitet i barnehagen.

Lederreformen er et tydelig signal fra Kunnskapsdepartementet (prinsipalen) om at de ønsker mer kontroll over barnehagesektoren. Jeg tenker at det på den ene siden kan være bra med tydelige føringer, særlig med tanke på å heve kvaliteten i barnehagesektoren raskt. På den andre siden tenker jeg at for mye detaljstyring kan være problematisk i forhold til den profesjonelle fagligheten til pedagogene. Bare de siste årene har det skjedd utrolig mye på

forskningsfronten i forhold til barns utvikling og behov. Jeg er bekymret for at rammeplanen for barnehager er preget av for mange føringer og krav om dokumentasjon som leder til et «stivbeint» system med liten plass til faglig autonomi. Faren med for mye detaljstyring av en organisasjon er at det kan bli raskt utdatert. Derfor skulle jeg ønske at styresmaktene kunne stole på de faglige vurderingene til pedagogene som er i barnehagen, uten å detaljstyre for mye.

### *6.0.1 Veien videre*

Regjeringen har nedsatt en ekspertgruppe som skal frambringe et kunnskapsgrunnlag om barnehagelærerrollen og yrkesutøvelsen (Børhaug, Bøe, et al. 2017). Professor Kjetil Børhaug ved Universitetet i Bergen er leder for ekspertgruppen som leverte sin rapport 1. desember 2018 (ibid). Denne rapporten reiser kritiske spørsmål rundt flere sider av barnehagelærerrollen, blant annet nivået på utdanningen og utdanningsnivået til styrerne. Jeg ser at det jobbes videre med denne reformen, både politisk, gjennom PBL, KS, fagforbundene og i den offentlige debatten. Etter hvert høstes erfaringer med virkningene av pedagognormen, og det kommer tydeligere frem hva normen tilfører barnehagesektoren.

Min oppsummering av denne studien er derfor at barnehagene har gått fra å være idealistisk preget til NOS-tradisjonen med konkurranseutsetting. I dette farvannet er godt lederskap viktig, for det er «mange skjær i sjøen», og pedagogene er pålagt å følge «fyrlyktene» som styresmaktene har satt opp. Man kan derfor si at pedagogrollen i barnehagen har gått fra kollegialitet til økt fokus på ledelse.

Som også forskningslitteraturen om offentlige reformer trekker frem motstand og utilsiktede virkninger, viser min studie at implementering av politiske reformer er utfordrende, for det er ikke alltid at virkningene blir slik man hadde tenkt. Jeg lar derfor en av informantene avslutte denne studien med følgende spennende spørsmål:

*«Blir kvaliteten bedre? Det vil jo tiden vise da.»*

## Litteraturliste

- Aanderaa, B. *Si at vi har hele dagen. En kartlegging av barnehageansattes endringskompetanse - sluttrapport 1997*. Q-0954, Barne- og familiedepartementet, 1997.
- Aasen, Wenche. *Teamledelse i barnehagen*. Bergen: Fagbokforlaget, 2012.
- Barnehage.no. *Barnehage.no*. 22 5 2018. Tilgjengelig fra: <https://www.barnehage.no/artikler/na-har-komiteen-behandlet-normen-her-er-konklusjonene/437960> (funnet 4 8, 2019).
- Barsøe, Lise. *Barnehagelæreren som leder*. Oslo: Kommuneforlaget, 2013.
- Birkenshaw, Julian. *Bli en bedre sjef*. Oslo: Cappelen Damm as, 2015.
- Bleken, Unni. *Førskolelærer og leder - en kompleks og viktig oppgave*. Oslo: Pedagogisk Forum, 2005.
- Bøljan, Nina. *Ingen regel uten unntak. Om administrasjon og pedagogisk arbeid i barnehagen*. Oslo: TANO, 1989.
- Børhaug, Kjetil, et al. <https://nettsteder.regjeringen.no>. 9 2017. <https://nettsteder.regjeringen.no/barnehagelarerrollen/>.
- Børhaug, Kjetil, Ingrid Helgøy, Anne Homme, Dag Øyvind Lotsberg, og Kari Ludvigsen. *Styring, organisering og ledelse i barnehagen*. Bergen: Fagbokforlaget, 2011.
- Børhaug, Kjetil, og Dag Øyvind Lotsberg. «Fra kollegafellesskap til ledelseshierarki? De pedagogiske lederne i barnehagens ledelsesprosess.» *Tidsskrift for Nordisk barnhageforskning/Nordic early childhood education research journal*, 4 8 2014: 1-17.
- Christensen, Tom. «Staten og reformenes forunderlige verden.» *Fakultetet for samfunnsvitenskap: MSL4000 Styring - former og reformer*, 2016: 72-85.
- Christensen, Tom, Morten Egeberg, Per Lægreid, Paul G. Roness, og Kjell Arne Røvik. *Organisasjonsteori for offentlig sektor*. Oslo: Universitetsforlaget, 2015.
- Creswell, John. *Qualitative, Quantitative, and Mixed Methods Approache*. SAGE publications, 2003.
- Eik, Liv Torunn. *Barnehagelærerens profesjonsspråk: Et språk for kritisk undersøkelse og begrunnet begeistring*. Bergen: Fagbokforlaget, 2015.
- FN-Sambandet. <https://www.fn.no>. 9 1 2018. Tilgjengelig fra: <https://www.fn.no/Om-FN/Avtaler/Menneskerettigheter/Barnekonvensjonen> (funnet 11 18, 2018).

- Gotvassli, K. Å., og B. I. Vannebo. «Barnehagestyreren som strategisk aktør - barnehagen som læringsarena.» I *Ledelse av en lærende barnehage*, av I. S. Mørreaunet, K. Å. Gottvassli, K. H. Moen og E. Skogen, 77-126. Bergen: Fagbokforlaget, 2014.
- Gotvassli, Kjell-Åge. *Et kompetent barnehagepersonale*. Kristiansand: Høyskoleforlaget, 2004.
- Greve, Anne, Turid Thorsby Jansen, og Morten Solheim. *Kritisk og begeistret - barnehagelærernes fagpolitiske historie*. Bergen : Fagbokforlaget, 2014.
- Helgøy, I., A. Homme, og K Ludvigsen. «Mot nye arbeidsdelingsmønstre og autoritetsrelasjoner i barnehagen?» *Tidsskrift for velferdsforskning*, 13, 2010: 43-57.
- Jensen, Michael C., og William H. Mecklin. «Theory of the Firm: Managerial Behavior, Agency Costs and Ownership Structure.» *Journal of Financial Economics*, oktober 1976: pp. 305-360.
- Johannessen, Asbjørn, Line Christoffersen, og Per Arne Tufte. *Forskningsmetode for økonomisk-administrative fag*. Oslo: Abstrakt forlag as, 2011.
- Kommunenes Sentralforbund. *ks.no*. 16 11 2018. Tilgjengelig fra: <https://www.ks.no/fagomrader/lonn-og-tariff/avtaler-skolebarnehage/ks-vant-sak-om-bruk-av-stillingskodene-7637-pedagogisk-leder-og-6709-barnehagelarer/> (funnet 3 2, 2019).
- Kunnskapsdepartementet. *Forskrift om rammeplan for barnehagelærerutdanning*. 1 7 2012. —. [https://lovdata.no. 22 6 2017a](https://lovdata.no.22.6.2017a). <https://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2017-06-22-1049?q=pedagognorm> (funnet 11 8, 2018).
- Kunnskapsdepartementet. *Kompetanse for framtidens barnehage*. Strategiplan, Oslo: Kunnskapsdepartementet, 2013.
- Kunnskapsdepartementet. *Lov om barnehager*. 1 8 2018. —. *Rammeplanen for barnehagen*. 2017b.
- Kunnskapsdepartementet. *Revidert strategi for kompetanse og rekruttering*. Strategiplan, Oslo: Kunnskapsdepartementet, 2018.
- Kunnskapsdepartementet. *St.Meld. 41 om kvalitet i barnehagen*. Stortingsmelding, Oslo: Kunnskapsdepartementet, 2009.
- Ladegård, Gro, og Signy Irene Vabo. «Ledelse og styring.» I *Hard og myk styring i offentlig sektor*, av Åge Johnsen, 175-190. Bergen: Fagbokforlaget, 2010.
- Larsen, Ann Kristin, og Mette Vaagan Slåtten. *Nye tider nye barnehageorganisasjoner*. Bergen: Fagbokforlaget, 2014a.

- . «Mot en ny pedagogisk lederrolle og lederidentitet.» *Tidsskrift for nordisk barnehageforskning/Journal of nordic early childhood education research*, 2014 2014b: 1-19.
- Lundestad, M. *Barnehagen som arbeidsplass: å vare som pedagog og leder*. Bergen: Fagbokforlaget, 2012.
- Løvgren, Mette. «I barnehagen er alle like? Om arbeidsdeling blant ansatte i norske barnehager.» I *Ledelse og profesjonsutøvelse i barnehage og skole*, av B. Aamotsbakken. Oslo: Universitetsforlaget, 2012.
- Martinsen, Øyvind Lund. *Perspektiver på ledelse*. Redigert av Øyvind Lund Martinsen. Vol. 2013. Oslo: Gyldendal akademisk, 2009.
- Mintzberg, H. *The Structuring of Organizations*. Englewood Cliffs: Pentice-Hall, 1979.
- NOKUT. *Evaluering av førskolelærerutdanningen i Norge 2010*. Del 1: Hovedrapport og Del 2: Institusjonsrapporter, NOKUT (Nasjonalt organ for kvalitet i utdanningen), 2010.
- OECD. *Early Childhood Education and Care. Kap. 3*. Paris: OEC, 2001.
- OECD. *Quality matters in early childhood education an care: Norway*. OECD, 2013.
- PBL. <https://www.pbl.no>. 2017. <https://www.pbl.no/om-pbl/strategiplan/> (funnet 4 8, 2019).
- . *pbl.no* . 4 4 2019a. Tilgjengelig fra: <https://www.pbl.no/aktuelt/tilskudd-og-barnehagedrift/pbl--manglende-forstaelse--for-hele-finansieringsordningen/> (funnet 4 6, 2019).
- . *pbl.no*. 2019b. Tilgjengelig fra: <https://www.pbl.no/sider/slik-vil-pbl-at-private-barnehager-skal-finansieres/> (funnet 3 2, 2019).
- Pfeffer, Jeffrey. «Why Do Bad Management Theories Persist? A comment on Ghoshal.» *Academy of Management Learning & Education*, 4 2005: 96-100.
- Pollitt, Christopher, og Geert Bouckaert. «Public Management Reform: A Comparative Analysis.» *Fakultet for samfunnsvitenskap; MSL4000 Styring - former og reformer*, 2016: 3rd ed. Kapittel 2.
- . *Public Management Reform: A Comparative Analysis*. Oxford: Oxford University Press, 2011.
- Regjeringen. <https://www.regjeringen.no>. 2011. Tilgjengelig fra: [https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kd/vedlegg/barnehager/rapporter-og-planer/rekruttering/tiltaksplan\\_for\\_rekruttering\\_2011.pdf](https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kd/vedlegg/barnehager/rapporter-og-planer/rekruttering/tiltaksplan_for_rekruttering_2011.pdf) (funnet 2 18, 2019).
- Ringdal, Kristen. *Enhet og mangfold*. Bergen: Fagbokforlaget, 2013.
- Røiseland, Asbjørn, og Signy Irene Vabo. *Styring og samstyring - governance på norsk*. Bergen: Fagbokforlaget, 2012.

- Røvik, Kjell Arne. *Trender og translasjoner - ideer som former det 21. århundrets organisasjon*. Oslo: Universitetsforlaget, 2016.
- SINTEF. *Ledelse i barnehage og skole. En kunnskapsoversikt*. Kunnskapsoversikt, Trondheim: SINTEF teknologi og samfunn, avd. Helse. Gruppe for arbeid og helse, 2014.
- Skogen, Eva, Richard Haugen, Magritt Lundestad, og Mette Vaagan Slåtten. *Å være leder i barnehagen*. Bergen: Fagbokforlaget, 2005.
- Smeby, J.-C. «Profesjon og utdanning.» I *Profesjonsstudier*, av I. A. Molander og L. I. Terum. Oslo: Universitetsforlaget, 2010.
- SSB. <https://www.ssb.no>. 13 3 2019. Tilgjengelig fra: <https://www.ssb.no/utdanning/statistikker/barnehager/aar-endelige> (funnet 3 15, 2019).
- Utdanningsdirektoratet. *udir.no*. 27 1 2015. <https://www.udir.no/regelverkstolkninger/barnehage/bemanning/Pedagogisk-bemanning-i-barnehager/> (funnet 3 20, 2019).
- . *udir.no*. 5 9 2018. Tilgjengelig fra: <https://www.udir.no/tall-og-forskning/statistikk/statistikk-barnehage/bemanningskalkulator-barnehage/> (funnet 1 5, 2019).
- Utdanningsforbundet. <https://www.utdanningsforbundet.no>. 7 5 2018. Tilgjengelig fra: <https://www.utdanningsforbundet.no/nyheter/2018/utdanningsforbundet-gar-til-arbeidsretten-med-stillingskode/> (funnet 11 18, 2018).
- . *utdanningsforbundet.no*. 2019. <https://www.utdanningsforbundet.no/var-politikk/utdanningsforbundet-mener/artikler/mer-tid-til-pedagogisk-ledelse-i-barnehagen/> (funnet 4 6, 2019).
- . *utdanningsforbundet.no*. 2019. <https://www.utdanningsforbundet.no/var-politikk/utdanningsforbundet-mener/artikler/bedre-bemanning-i-barnehagene/> (funnet 4 6, 2019).

## **Figurer**

Figur 1: Rammeverk over styringsreformer (Pollitt og Bouckaert 2016) .....	28
Figur 2: Barn i barnehager, etter alder og år. Kilde: Statistisk Sentralbyrå .....	32
Figur 3: Barnehager, etter eierskap og år. Kilde: Statistisk Sentralbyrå .....	36
Figur 4: Barnehagelærer eller tilsvarende - ny kategori fra og med 2014. Barne- og ungdomsarbeider ny kategori fra og med 2014. Kilde: Statistisk Sentralbyrå.....	39

## **Vedlegg**

Vedlegg 1: Intervjuguide

Vedlegg 2: Informert samtykke

Vedlegg 3: NSD (Norsk senter for forskningsdata) sin vurdering



## Vedlegg 1

### Vil du delta i forskningsprosjektet

#### *”Den nye pedagognormen i barnehagen”?*

Dette er et spørsmål til deg om å delta i et forskningsprosjekt hvor formålet er å intervju barnehagemyndighet, styrere, pedagoger og assistenter i barnehager for å undersøke hvordan de selv ser på den nye pedagognormen. I dette skrivet får du informasjon om målene for prosjektet og hva deltakelse vil innebære for deg.

#### **Formål**

Jeg holder på med master i styring og ledelse, og skal i den forbindelse skrive en masteroppgave om den nye pedagognormen i barnehagen, som er en lederreform. I masteroppgaven ønsker jeg å utføre en supplerende studie av lederreformen i barnehagen, gjennom å samle data inn ved åpne intervjuer med styrere, pedagoger, assistenter, barnehagemyndighet, fagforbund og arbeidsgiverforbund.

#### **Hvem er ansvarlig for forskningsprosjektet?**

*Oslo Met* er ansvarlig for prosjektet.

#### **Hvorfor får du spørsmål om å delta?**

*Du blir spurt om å delta fordi du er styrer, pedagog, assistent eller barnehagemyndighet*

#### **Hva innebærer det for deg å delta?**

*Hvis du velger å delta i prosjektet, innebærer det at du stiller til intervju. Det vil ta deg ca. 45 minutter. Jeg tar lydopptak og notater fra intervjuet.*

#### **Det er frivillig å delta**

Det er frivillig å delta i prosjektet. Hvis du velger å delta, kan du når som helst trekke samtykke tilbake uten å oppgi noen grunn. Alle opplysninger om deg vil da bli anonymisert. Det vil ikke ha noen negative konsekvenser for deg hvis du ikke vil delta eller senere velger å trekke deg.

#### **Ditt personvern – hvordan vi oppbevarer og bruker dine opplysninger**

Vi vil bare bruke opplysningene om deg til formålene vi har fortalt om i dette skrivet. Vi behandler opplysningene konfidensielt og i samsvar med personvernregelverket.

- *De som vil ha tilgang til opplysningene er veileder Agnete Vabø og student Sissel B. Samuelsen fra Oslo Met – Storbyuniversitetet institutt for offentlig administrasjon og velferdsfag*
- *Samtykkeskjemaet vil lagres adskilt fra øvrige data.*
- *Deltakerne vil ikke kunne gjenkjennes i publikasjon, da funnene anonymiseres.*

#### **Hva skjer med opplysningene dine når vi avslutter forskningsprosjektet?**

Prosjektet skal etter planen avsluttes 31.8.19

## Dine rettigheter

Så lenge du kan identifiseres i datamaterialet, har du rett til:

- innsyn i hvilke personopplysninger som er registrert om deg,
- å få rettet personopplysninger om deg,
- få slettet personopplysninger om deg,
- få utlevert en kopi av dine personopplysninger (dataportabilitet), og
- å sende klage til personvernombudet eller Datatilsynet om behandlingen av dine personopplysninger.

## Hva gir oss rett til å behandle personopplysninger om deg?

Vi behandler opplysninger om deg basert på ditt samtykke.

På oppdrag fra *Oslo Met – Storbyuniversitetet institutt for offentlig administrasjon og velferdsfag* har NSD – Norsk senter for forskningsdata AS vurdert at behandlingen av personopplysninger i dette prosjektet er i samsvar med personvernregelverket.

## Hvor kan jeg finne ut mer?

Hvis du har spørsmål til studien, eller ønsker å benytte deg av dine rettigheter, ta kontakt med:

- Agnete Vabø, førsteamanuensis, fakultetet for samfunnsvitenskap. E-post: [agnete.vabo@oslomet.no](mailto:agnete.vabo@oslomet.no), tlf. 67238457
- Sissel B. Samuelsen, masterstudent, e-post: [s142442@oslomet.no](mailto:s142442@oslomet.no), tlf. 97532963
- NSD – Norsk senter for forskningsdata AS, på epost ([personvernombudet@nsd.no](mailto:personvernombudet@nsd.no)) eller telefon: 55 58 21 17.

Med vennlig hilsen

Prosjektansvarlig  
(Forsker)

---

## Samtykkeerklæring

Jeg har mottatt og forstått informasjon om prosjektet *den nye pedagognormen*, og har fått anledning til å stille spørsmål. Jeg samtykker til:

- å delta i *intervju*
- at intervjuet blir tatt opp

Jeg samtykker til at mine opplysninger behandles frem til prosjektet er avsluttet, ca. 31.8.2019

---

(Signert av prosjektdeltaker, dato)

## Vedlegg 2

### Intervjuguide

1. Hva tenker du om den nye pedagognormen, og hva er dine erfaringer?
2. Er det bred enighet, eller er det motstand mot denne reformen?
3. Ny pedagognorm – mer ledelse i barnehagen?
4. Hva er styrerens rolle ved innføringen av den nye pedagognormen?
5. Hva blir pedagogens rolle?

## Vedlegg 3

# NSD sin vurdering

Prosjekttittel

Ny pedagognorm i barnehagen

Referansenummer

██████

Registrert

11.12.2018 av Sissel Beate Samuelsen - s142442@stud.hioa.no

Behandlingsansvarlig institusjon

OsloMet - storbyuniversitetet / Fakultet for samfunnsvitenskap / Institutt for offentlig administrasjon og velferdsfag

Prosjektansvarlig (vitenskapelig ansatt/veileder eller stipendiat)

Agnete Vabø, agnvab@oslomet.no, tlf: 67238457

Type prosjekt

Studentprosjekt, masterstudium

Kontaktinformasjon, student

Sissel B. Samuelsen, samuels3@online.no, tlf: 97532963

Prosjektperiode

01.01.2019 - 31.08.2019

Status

14.12.2018 - Vurdert

Vurdering (1)

14.12.2018 - Vurdert

Det er vår vurdering at behandlingen av personopplysninger i prosjektet vil være i samsvar med personvernlovgivningen så fremt den gjennomføres i tråd med det som er dokumentert i meldeskjemaet med vedlegg den 14.12.2018. Behandlingen kan starte.

### MELD ENDRINGER

Dersom behandlingen av personopplysninger endrer seg, kan det være nødvendig å melde dette til NSD ved å oppdatere meldeskjemaet. På våre nettsider informerer vi om hvilke endringer som må meldes. Vent på svar før endringer gjennomføres.

### TYPE OPPLYSNINGER OG VARIGHET

Prosjektet vil behandle alminnelige kategorier av personopplysninger frem til 31.08.2019.

### LOVLIG GRUNNLAG

Prosjektet vil innhente samtykke fra de registrerte til behandlingen av personopplysninger. Vår vurdering er at prosjektet legger opp til et samtykke i samsvar med kravene i art. 4 og 7, ved at det er en frivillig, spesifikk, informert og utvetydig bekreftelse som kan dokumenteres, og som den registrerte kan trekke tilbake. Lovlig grunnlag for behandlingen vil dermed være den registrertes samtykke, jf. personvernforordningen art. 6 nr. 1 bokstav a.

## PERSONVERNPRINSIPPER

NSD vurderer at den planlagte behandlingen av personopplysninger vil følge prinsippene i personvernforordningen om:

- lovlighet, rettferdighet og åpenhet (art. 5.1 a), ved at de registrerte får tilfredsstillende informasjon om og samtykker til behandlingen
- formålsbegrensning (art. 5.1 b), ved at personopplysninger samles inn for spesifikke, uttrykkelig angitte og berettigede formål, og ikke behandles til nye, uforenlige formål
- dataminimering (art. 5.1 c), ved at det kun behandles opplysninger som er adekvate, relevante og nødvendige for formålet med prosjektet
- lagringsbegrensning (art. 5.1 e), ved at personopplysningene ikke lagres lengre enn nødvendig for å oppfylle formålet

## DE REGISTRERTES RETTIGHETER

Så lenge de registrerte kan identifiseres i datamaterialet vil de ha følgende rettigheter: åpenhet (art. 12), informasjon (art. 13), innsyn (art. 15), retting (art. 16), sletting (art. 17), begrensning (art. 18), underretning (art. 19), dataportabilitet (art. 20).

NSD vurderer at informasjonen om behandlingen som de registrerte vil motta oppfyller lovens krav til form og innhold, jf. art. 12.1 og art. 13.

Vi minner om at hvis en registrert tar kontakt om sine rettigheter, har behandlingsansvarlig institusjon plikt til å svare innen en måned.

## FØLG DIN INSTITUSJONS RETNINGSLINJER

NSD legger til grunn at behandlingen oppfyller kravene i personvernforordningen om riktighet (art. 5.1 d), integritet og konfidensialitet (art. 5.1. f) og sikkerhet (art. 32).

For å forsikre dere om at kravene oppfylles, må dere følge interne retningslinjer og/eller rådføre dere med behandlingsansvarlig institusjon.

## OPPFØLGING AV PROSJEKTET

NSD vil følge opp ved planlagt avslutning for å avklare om behandlingen av personopplysningene er avsluttet.

Lykke til med prosjektet!

Kontaktperson hos NSD: Belinda Gloppen Helle  
Tlf. Personverntjenester: 55 58 21 17 (tast 1)