



# Høgskulen på Vestlandet

## Masteroppgave i organisasjon og ledelse

MR691, Masteroppgåve Organisasjon og leiing

### Predefinert informasjon

Startdato:	27-05-2021 00:00	Termin:	2021 VÅR1
Slutt dato:	11-06-2021 14:00	Vurderingsform:	Norsk 6-trinns skala (A-F)
Eksamensform:	Masteroppgave		
Flowkode:	203 MR691 1 MA 2021 VÅR1		
Intern sensor:	Astrid Øyduvin		

### Deltaker

Navn:	Camilla Smith-Strøm
Kandidatnr.:	267
HVL-id:	577704@hvl.no

### Informasjon fra deltaker

Antall ord *:	24445
---------------	-------

Egenerklæring \*:  Ja

Inneholder besvarelsen  Nei  
konfidensielt  
materiale?:

Jeg bekrefter at jeg har  Ja  
registrert  
oppgavetittelen på  
norsk og engelsk i  
StudentWeb og vet at  
denne vil stå på  
vitnemålet mitt \*:

### Gruppe

Gruppenavn: Enmannsgruppe  
Gruppenummer: 32  
Andre medlemmer i gruppen: Deltakeren har innlevert i en enkeltmannsgruppe

Jeg godkjenner autalen om publisering av masteroppgaven min \*

Ja

**Er masteroppgaven skrevet som del av et større forskningsprosjekt ved HVL? \***

Nei

**Er masteroppgaven skrevet ved bedrift/virksomhet i næringsliv eller offentlig sektor? \***

Nei



Høgskulen  
på Vestlandet

# MASTEROPPGAVE

## Mellom styring og ressurs

En kvalitativ studie av Utdanningsdirektoratets rolle i norsk barnehagesektor

## Between management and resources

A qualitative study of the Directorate of Education`s role in the Norwegian kindergarten sector

## Camilla Smith-Strøm

MR691 organisasjon og ledelse, med spesialisering i utdanningsledelse.

Fakultet for økonomi og samfunnsvitenskap, institutt for samfunnsvitenskap.

11.6.2021

Jeg bekrefter at arbeidet er selvstendig utarbeidet, og at referanser/kildehenvisninger til alle kilder som er brukt i arbeidet er oppgitt, jf. Forskrift om studium og eksamen ved Høgskulen på Vestlandet, § 12-1.

«Folk motstår ikke forandring. De motstår å bli forandret»

-Peter Senge-

## Tittel og sammendrag

### **Mellom styring og ressurs- En kvalitativ analyse av Utdanningsdirektoratet sin rolle i norsk barnehagesektor.**

Problemstillingen i dette forskningsprosjektet tar sikte på å forklare barnehagestyreres opplevelse- og forståelse av Udir sine verktøy for kvalitet, og hvordan disse påvirker styrerrollen og kvaliteten i norske barnehager. Er dette frivillige, tilgjengelige ressurser for kvalitetsarbeid i barnehagen, eller offentlige virkemidler, for styring og kontroll?

Jeg har valgt en kvalitativ tilnærming, med forskningsintervju som metode. Undersøkelsen er en case- studie, der informantene er seks barnehagestyrere, som til sammen representerer fire ulike barnehageeiere.

Studiens teoretiske grunnlag er rettet mot ledelse som funksjon, offentlige styringsstrukturer og et translasjonsteoretisk perspektiv på implementering.

Funnene i studien viser at barnehagestyrere har tillit til at det som presenteres på Udir sine nettsider er kvalitetssikret og oppdatert. De fleste verktøyene oppleves som frivillige tiltak, for kvalitetsutvikling i barnehagen. Noen av verktøyene tar likevel form som hierarkisk standardisering og rammestyring, noe som bidrar til å redusere styrernes autonomi og mulighet til å benytte profesjonelt skjønn. Udir sine standardiserte kvalitetsverktøy stimulerer styrerne til innsats innenfor faglig ledelse og endrings- og utviklingsarbeid. Dette ser igjen ut til å bidra til mer likeverdig kvalitet i norske barnehager. Studien viser forskjeller mellom store barnehageeierorganisasjoner og mindre barnehageeiere.

Så lenge norske barnehagestyrere kan forholde seg til Utdanningsdirektoratet sine nettsider, som en ressursbank med frivillige kvalitetsverktøy, så står grasrotautonomien og profesjonsverdiene sterkt. Det er i skjæringspunktet mellom frivillighet og tvang at balansen mellom styring og ressurs utfordres.

## Title and abstract

### **Between management and resources- A qualitative study of the Directorate of Education's (Udir) role in the Norwegian kindergarten sector.**

Theme for this research project aims to explain kindergarten directors' experience and understanding of Udir's tools for quality, and how these affect the board role and quality in Norwegian kindergartens. Are these voluntary, available resources for quality work in the kindergarten, or public instruments, for management and control?

I have chosen a qualitative approach, with research interview as the method. The survey is a case study, where the informants are six kindergarten managers, who together represent four different kindergarten owners.

The theoretical basis of the study is aimed at management as a function, public management structures and a translation-theoretical perspective on implementation.

The findings of the study show that kindergarten managers have great confidence that what is presented on Udir's website is quality assured and up to date. Most of the tools are perceived as voluntary measures, for quality development in the kindergarten. Some of the tools nevertheless take the form of hierarchical standardization and framework management, which contribute to reduce managers' autonomy and the opportunity to use professional judgment. Udir's standardized quality tools stimulate the managers to make efforts within professional management and change- and development work. This again seems to contribute to more equal quality in Norwegian kindergartens. The study shows differences between large kindergarten ownerorganizations and smaller kindergartenowners.

As long as Norwegian kindergarten managers can relate to the Directorate of Education's website, as a resource bank with voluntary quality tools, the grassroots autonomy and professional values are strong. It is at the intersection between voluntariness and coercion that the balance between control and resources is challenged.

## Forord

Denne masteroppgaven er et resultat av mine studier i organisasjon og ledelse ved HVL.

Forskningen har gitt meg et bredere perspektiv på barnehageledelse og offentlig styring av barnehagesektoren. Med bakgrunn som barnehagestyrer har studien gitt meg bedre oversikt over de ulike aktørene og deres rolle i det norske barnehagefeltet. Dette har vært en spennende reise i et landskap, som tidligere har framstått som stort og uoversiktlig. Jeg har fått ny innsikt og forståelse, og jeg håper at forskningen kan være til nytte for andre også.

1. august 2020 begynte jeg i ny jobb, som barnehagestyrer i Bergen kommune. Mens samfunnet har vært preget av pandemi har jeg vekslet mellom fordypning i mine to, parallelle prosjekter. På den ene siden har jeg blitt kjent med nye systemer, kollegaer og en helt ny organisasjonskultur, mens jeg på andre siden har jobbet med ferdigstilling av dette masterprosjektet. Det har vært et travelt, krevende, men ikke minst lærerikt år.

Det har blitt mange kjøreturer til Sogndal de siste tre årene. Takk til Torunn R. Skurtveit, som har vært trofast passasjer og reisefølge på veien. Takk for gode samtaler, både faglig og privat.

Takk til veilederen min Kjersti Haukedal, for uvurderlig støtte og veiledning i skriveprosessen. Takk for alle gode møter og samtaler.

Takk til mannen min, som har vært støttende og tålmodig gjennom hele prosessen. Takk til jentene mine, som har heiet på meg hele veien, frem mot ferdig oppgave.

Hordvik, 2021

Camilla Smith-Strøm

## Innhold

Tittel og sammendrag .....	2
Title and abstract.....	3
Forord.....	4
1 Innledning.....	7
1.1 Bakgrunn og formål .....	7
1.2 Min motivasjon.....	8
1.3 Presentasjon av problemstilling og forskningsspørsmål .....	9
2 Kontekstuelle forhold og begrepsavklaring.....	11
2.1 Nasjonale føringer og lovverk .....	11
2.2 Barnehagen som konkurranseutsatt sektor .....	12
2.3 Kvalitetsutvikling i barnehagen .....	13
2.4 Pedagogiske pakkeløsninger .....	13
2.5 Profesjonelt skjønn, bakkebyråkrater og autonomi.....	14
3 Kunnskapsstatus.....	15
3.1 Forskning på Udir sitt kvalitetssystem.....	15
3.2 Forskning på autonomi i barnehagen.....	15
3.3 Forskning på barnehagekvalitet .....	16
4 Teoretisk rammeverk .....	18
4.1 Barnehagekvalitet.....	18
4.2 Styring og ledelse i barnehagesektoren .....	20
4.2.1 Ledelse som funksjon .....	21
4.2.2 Forholdet mellom stat og kommune .....	24
4.2.3 Statlig styring av barnehagesektoren.....	27
4.2.4 New Public Management, målstyring og accountability .....	28
4.2.5 Offentlig styringsstrukturer .....	30
4.2.6 Gulrot, pisk eller overtalelser .....	33
5 Implementering av standardiserte verktøy.....	36
6 Metode og forskningsdesign .....	40
6.1 Kvalitativ metode .....	40
6.2 Forskningsdesign .....	41
6.3 Intervjuguide .....	41
6.4 Utvalg og gjennomføring av intervjuer .....	42
6.5 Analyse av data.....	43
6.6 Reliabilitet, validitet og overførbarhet.....	44
6.7 Å forske i eget felt .....	46



7	Presentasjon av data .....	47
7.1	Kunnskap om- og bruk av Udir sine verktøy for kvalitet .....	47
7.2	Motivasjon- og føringer for å ta i bruk Udir sine verktøy for kvalitet .....	48
7.3	Lederfunksjoner og prioriteringer .....	50
7.4	Styrernes autonomi .....	51
7.5	Utfordringer ved bruk av standardiserte verktøy .....	52
7.6	Påvirkning av barnehagekvalitet .....	53
7.7	Tall og tellinger .....	54
7.8	Sammenstilling av funn .....	55
8	Drøfting.....	57
8.1	Kjennskap, bruk og implementering .....	57
8.2	Motivasjon og føringer .....	61
8.3	Ledelse, styring og autonomi .....	65
8.4	Tall og tellinger .....	68
8.5	Lederfunksjoner og prioriteringer .....	70
8.6	Påvirkning av barnehagekvalitet .....	73
8.7	Utfordringer med bruk av standardiserte verktøy.....	74
9	Studiens funn i lys av tidligere forskning.....	76
10	Oppsummering .....	78
	Litteraturliste.....	80

	Figur 1: <i>En integrert kvalitetsmodell</i> .....	20
	Figur 2: <i>Grunnskema for PAIE- modellen</i> .....	22
	Figur 3: <i>Variierende grad av kommunal tilpasning av virkemidler og av statlig målfastsetting</i> .....	27
	Figur 4: <i>Iverksettingsstrukturer</i> .....	31
	Figur 5: <i>Tredelt tilnærming til politiske styringsmidler</i> .....	34
	Figur 6: <i>Sammenstilling av empiriske funn</i> .....	56

Vedlegg 1: Intervjuguide

Vedlegg 2: Informasjon- og samtykkeskjema

Vedlegg 3: Godkjenning fra NSD

# 1 Innledning

## 1.1 Bakgrunn og formål

Tema for denne masteroppgaven er barnehagestyrernes opplevelse av Utdanningsdirektoratet (Udir) sin rolle i det norske barnehagefeltet. Jeg ønsker å studere hvordan Udir sine tilbud om kvalitetsverktøy og kompetansehevingsprogrammer, påvirker barnehagestyreres lederfokus- og kvaliteten i norske barnehager (Smith-Strøm, 2020).

Utdanningsdirektoratet ble opprettet i 2004, men først i 2012 ble barnehagene en del av utdanningsdirektoratet sitt arbeidsfelt. Siden den gang har Udir blitt en viktig aktør i det barnehagepolitiske feltet. Udir forvalter fagkyndighet om barnehager. Mens departementet er orientert mot å finne gode, politiske løsninger for regjeringen, er direktoratet opptatt av å finne faglige løsninger som passer med de politiske ideene. Departementet har overført viktige roller til direktoratet, som tilstandsanalyse, dokumentasjon, tilbud om videreutdanning og tilskudds- og regelverksforvaltning (Børhaug & Hoås Moen, 2014; Smith-Strøm, 2020). Dette gjelder for skole, så vel som for barnehagesektoren.

En av Utdanningsdirektoratets målsetninger er å styrke kvalitetsutviklingen i barnehagesektoren. På Utdanningsdirektoratet sine nettsider presenteres det blant annet et omfattende kvalitetssystem, «Kvalitet i barnehagen» (KIB), med ulike verktøy for kvalitetsutvikling i barnehagene. Her vil jeg nevne standardiserte systemer for ståstedsanalyse og foreldreundersøkelse, prosess- og refleksjonsverktøy, verktøy for språk- og realfagsløyper og nasjonale kompetansehevingsprogrammer.

Bakgrunnen for utvikling av kvalitetssystemet er store kvalitetsforskjeller i norske barnehager. Målet med kvalitetssystemet er blant annet å «bidra til et mer likeverdig barnehagetilbud for alle barn». Dette vil direktoratet gjøre gjennom å gi støtte til systematisk vurdering og utvikling av kvalitet i barnehagen. I tillegg publiserer Utdanningsdirektoratet kunnskapsgrunnlag, i form av statistikker, forskningsrapporter, teoriformidling og praksisfortellinger (Utdanningsdirektoratet, 2021; Smith-Strøm, 2020)

Formålet med denne oppgaven er å undersøke Utdanningsdirektoratet sin rolle i det norske barnehagefeltet, med utgangspunkt i styrerperspektivet. Hvilken rolle spiller direktoratet i forhold til kvalitetsutviklingen i den enkelte barnehage, og hvordan påvirker dette styrers prioriteringer og autonomi? Jeg ønsker også å få innsikt i barnehagestyrernes kunnskap om- og forhold til Udir sin nettside og tilbudene som ligger der. Jeg ser at dette er et viktig område å forske på, ettersom Udir sine tilbud stadig utvikles- og øker i omfang. Det kan også se ut

som om standardiseringsgraden i verktøyene blir større og at styringsstrukturene som benyttes er i endring. Dette kan gi konsekvenser for styrerrollen og profesjonsutviklingen i barnehagesektoren.

## 1.2 Min motivasjon

Jeg har bakgrunn som barnehagelærer og har etter hvert tilegnet bred erfaring fra barnehagefeltet. Jeg har flere års erfaring som pedagogisk leder i ulike, kommunale barnehager. De siste syv årene har jeg jobbet som barnehagestyrer, i to ulike kommuner og barnehager.

Allerede i 2005, i starten av førskolelærerutdannelsen ble jeg opptatt av barnehagekvalitet, og hvordan ulike dimensjoner spilte inn på kvaliteten i den enkelte barnehage. Gjennom praksisperiodene fikk jeg erfaring fra ulike barnehager, med varierte rammer og eierforhold. Jeg ble bevisst de store forskjellene, som fantes i innhold, struktur og pedagogisk praksis. Barnehagekvalitet er en subjektiv opplevelse, som er vanskelig å måle. Likevel fikk jeg tidlig en følelse av at kvalitetsforskjellene var store, mellom de ulike barnehagene jeg var innom i studietiden.

Etter hvert som jeg fikk erfaringer fra praksisfeltet, ble jeg overbevist om at en faktor var avgjørende for kvalitet på barnehage tilbudet, menneskene som jobber i barnehagen. Dette påpekes også i sektorrelaterte styringsdokumenter, som blant annet i St.meld. nr. 41, Kvalitet i barnehagen (Kunnskapsdepartementet, 2008-2009). Personalets kompetanse, erfaringer og ikke minst verdier og holdninger, er vårt viktigste verktøy for å skape kvalitet i barnehagen. Kompetente og engasjerte voksne, med et reflektert og godt fundamentert verdigrunnlag, er et godt utgangspunkt for å gi barna kvalitet i lek, læring og utvikling.

Som barnehageleder er målet mitt å skape kvalitet «i alle ledd». Jeg tok min første videreutdanning innenfor pedagogisk veiledning. Dette ga meg kunnskap om hvordan jeg kunne legge til rette for refleksjonsprosesser hos andre mennesker. Jeg ble bevisst min rolle som profesjonell samtalepartner og veileder. Samtidig innså jeg at all personlig utvikling er avhengig av at mennesker reflekterer.

Å skape helhetlig kvalitet i hele organisasjonen er et «hårete» mål, som kanskje ikke alltid kjennes oppnåelig. Som nevnt har barnehagekvalitet mange ulike fasetter og det handler ikke utelukkende om refleksjon, endring- og utvikling. Rammefaktorer og struktur, som lokaler, lekemateriell, uteområdet og organisering spiller også en viktig rolle. Jeg er likevel overbevist om at menneskene er den viktigste faktoren, for å skape grunnleggende kvalitet i barnas

hverdag. Jeg har erfart at en kompetent og reflektert personalgruppe kan skape kvalitet for barna, enten de holder til i store, flotte barnehagelokaler, i dårlige brakkebygg eller under et grantre i en skog.

Min vei til barnehagekvalitet er å søke løsninger, slik at jeg best mulig kan legge til rette for en personalgruppe, med høy kollektiv kapasitet. En personalgruppe med felles verdigrunnlag, -faglig fundament og høy grad av relasjonskompetanse. Hensikten er å skape engasjement, trivsel og arbeidsglede hos hver enkelt medarbeider. Dette skal danne grunnlag for kollektiv innsats, der hele personalgruppen jobber sammen mot felles måloppnåelse. Målet er helhetlig kvalitet i strukturer, prosesser og relasjoner.

I mitt arbeid som barnehagestyrer har jeg selv tatt i bruk flere av Udir sine kvalitetsverktøy. Jeg har benyttet språkløyper, realfagsløyper, ståstedsanalyse og foreldreundersøkelsen. Motivasjonen for å ta i bruk verktøyene, har først og fremst vært å kvalitetssikre mitt eget arbeid. Resultater fra ståstedsanalysen og foreldreundersøkelsen har jeg benyttet som underlag og dokumentasjon, blant annet når jeg har søkt om regionale kompetansehevingsmidler fra Fylkesmannen.

Gjennom studiene mine har jeg fått økt kunnskap om overordnet ledelses- og styringsteorier. Dette var bakgrunnen for mine refleksjoner rundt Utdanningsdirektoratets sin rolle i norsk barnehagesektor. Jeg innså at jeg hadde vært nokså ukritisk i min bruk av Udir sine verktøy og at jeg ensidig hadde opplevd dette som kvalitetssikring av eget arbeid. Jeg stilte spørsmål rundt hvorvidt dette var frivillige verktøy for kvalitet, eller verktøy for politisk styring av norske barnehager. Hvordan påvirket verktøyene min rolle som barnehagestyrer, min autonomi og frihet til å benytte profesjonelt skjønn?

Jeg bestemte meg tidlig i studiet for at dette skulle være utgangspunktet for min avsluttende masteroppgave.

### 1.3 Presentasjon av problemstilling og forskningsspørsmål

Med dette som utgangspunkt har jeg valgt følgende problemstilling for denne studien:

**Hvordan tar styrerne i bruk Utdanningsdirektoratets sitt kvalitetssystem og hvilken betydning opplever de at verktøyene har for utøvelsen- og forståelse av eget lederskap?**

Jeg har valgt en kvalitativ tilnærming i undersøkelsene mine. Min datainnsamlingsmetode er kvalitative forskningsintervju. Som informanter har jeg benyttet styrere fra seks forskjellige barnehager, som til sammen representerer fire ulike barnehageeiere.

For å sikre å finne svar på oppgavens problemstilling har jeg tatt utgangspunkt i fire forskningsspørsmål.

Mine forskningsspørsmål er:

- Hvilke lederfunksjoner blir hemmet og fremmet av Udir sine verktøy for kvalitet, og hvordan opplever styrerne at Udir setter retning for deres lederfokus?
- På hvilken måte bidrar Udir sitt kvalitetssystem til en «jevner» kvalitet i norske barnehager?
- Hvilken betydning har barnehageeier for prioriteringene som blir gjort- og hvilke verktøy som blir brukt i barnehagene?
- På hvilken måte opplever styrerne at standardiserte verktøy påvirker deres autonomi?

## 2 Kontekstuelle forhold og begrepsavklaring

I dette avsnittet vil jeg ta for meg noen viktige kontekstuelle forhold for studiens tematikk. I tillegg vil jeg foreta noen begrepsavklaringer, for å skape forståelse og sammenheng i oppgaven.

### 2.1 Nasjonale føringer og lovverk

Barnehageloven (2006) og dens forskrifter, må ses på som kontekstuelle forhold som har betydning for dette prosjektet. Forskrift om rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver fastsetter utfyllende forventninger om innhold i- og oppgavene til barnehagen. Gjeldende Rammeplan trådte i kraft 1. august 2017 (Smith-Strøm, 2020).

Rammeplanen definerer barnehagestyreren sin rolle blant annet på denne måten:

Styreren er gitt det daglige ansvaret i barnehagen- pedagogisk, personalmessig og administrativt. Styreren skal sørge for at det pedagogiske arbeidet er i tråd med barnehageloven og rammeplanen og at personalet utvikler en felles forståelse for oppdraget som er gitt i disse ... Styreren leder og følger opp arbeidet med å planlegge, dokumentere, vurdere og utvikle innholdet i- og arbeidsmåtene til barnehagen ... (Kunnskapsdepartementet, 2017, s. 16)

En viktig endring i den nye rammeplanen, er at den er tydeligere på barnehagens forpliktelser, enn den forrige rammeplanen som kom i 2006. Når Kunnskapsminister Torbjørn Rød Isaksen presenterte den nye rammeplanen, understrekte han at regjeringen ønsket å tydeliggjøre de ansattes roller i barnehagen, ved å gå fra å si hva de «bør» gjøre til hva de «skal» gjøre.

Bare ett år etter at den nye Rammeplanen kom, vedtok Stortinget en ny bemanningsnorm- og skjerpet pedagognorm i norske barnehager. Det stilles nå krav til at barnehagene skal ha minst en ansatt, per tre barn under tre år og minst en ansatt, per seks barn over tre år.

Pedagognormen sier at en pedagogisk leder ikke skal ha ansvar for mer enn 7 barn under tre år, eller 14 barn over tre år (Smith-Strøm, 2020).

1. januar 2021 ble barnehageloven endret. De viktigste endringene i loven kan oppsummeres slik:

- Nytt kapittel som skal sikre barna et trygt og godt barnehagemiljø
- Nytt regelverk rundt internkontroll i barnehagen
- Krav om likebehandling av kommunale- og private barnehager

- Nye tilsynsordning, der Utdanningsdirektoratet har tilsynsmynde rundt økonomiske forhold i private barnehager.

Utdanningsdirektoratet publiserer i disse dager en ny kompetansepakke for et trygt og godt barnehagemiljø. Pakken er utviklet for å bygge opp under kollektiv kompetanseutvikling, gjennom refleksjon over holdninger, normer og barnehagekultur, samt endring av praksis og økt handlingskompetanse. Kompetansepakken er tilgjengelig i direktoratets kompetanseportal og inneholder også lederstøtte til de som skal drive utviklingsarbeidet (Udir.no).

## 2.2 Barnehagen som konkurranseutsatt sektor

Et annet relevant forhold i barnehagekonteksten, er at norske barnehager stadig blir mer konkurranseutsatt. Dekningsgraden i norske barnehager er høy og mange barnehager har ledig kapasitet. Dette stiller store krav til barnehagestyrerne i forhold til kvaliteten på barnehagetilbudet. Udir bidrar til økt fokusering på tall og tellinger, når barnehagekvaliteten vurderes og nøkkeltall offentliggjøres på nettstedet barnehagefakta.no (Smith-Strøm, 2020).

Bruk av ståstedsanalyse og felles foreldreundersøkelse er nettbasert og resultatene registreres i Udir sine databaser. Sammen med årsrapporten, som er obligatorisk for alle barnehagestyrere, og som gjøres i Udir sin rapporteringsportal, Basil, offentliggjøres resultatene på nettsiden barnehagefakta.no. Ved å samle informasjon gjennom ulike nettbaserte verktøy, gjør Utdanningsdirektoratet tilstanden i den enkelte barnehage, søkbar og tilgjengelig for alle. Dette er nøkkeltall som er samlet fra både årsrapport, ståstedsanalyse og foreldreundersøkelsen. Dersom styrer i en barnehage velger å utelate noen av de frivillige verktøyene, så vil noen av områdene stå tomme. Her kan nevnes, «foreldrenes tilfredshet» og «barnas trivsel». Dette er data som er hentet direkte fra den standardiserte foreldreundersøkelsen.

Jeg vil også nevne at det i 2018 ble gjort store endringer i Udir og Fylkesmannens ordning for kompetansemidler til barnehagene. Dette innebære blant annet at Fylkesmannen nå tildeler kompetansemidler til den enkelte barnehage, på bakgrunn av behovsprøving og søknad. Her etterspørres dokumentasjon på at en har benyttet Udir sine verktøy for kvalitet, når barnehagens kompetansebehov blir kartlagt og vurdert. Foreldreundersøkelse og ståstedsanalyse er relevant for tildelingen av midler. I en konkurranseutsatt sektor, kan det å få tildelt midler til kompetanseutvikling, være avgjørende i forhold til kvalitetsutviklingen i barnehagen (Smith-Strøm, 2020).

### 2.3 Kvalitetsutvikling i barnehagen

Barnehagen ses i dag på som en del av utdanningssystemet. Kjetil Børhaug og Kari Hoås Moen (2014) hevder at overføringen av barnehagesaker fra departementet til direktoratet «gjenspeiler at barnehagevirksomheten har blitt et stort og omfattende felt, med et solid ankerfeste i utdanningssystemet» (Børhaug & Hoås Moen, 2014, s. 45; Smith-Strøm, 2020)

I dag går 92 % av alle norske barn, i alderen 1-5 år i barnehage (Utdanningsdirektoratet, 2021). At barnehagen nå er en del av barnas utdanningsløp understrekes i økende grad, blant annet gjennom offentlige dokumenter. Et eksempel på dette er stortingsmelding 41, som ble utgitt allerede i 2008/2009, «Kvalitet i barnehagen» (Kunnskapsdepartement, 2008.2009) . Denne meldingen legger stor vekt på at barnehagen er en viktig arena for «tidlig innsats», slik at alle barn får likeverdige muligheter. I tillegg fokuserer den på kvalitet, blant annet på språkarbeidet i barnehagen. Et litt nyere eksempel er stortingsmelding 6, «Tett på- tidlig innsats og inkluderende fellesskap i barnehage, skole og SFO». Her understrekes viktigheten av sammenheng- og samarbeid mellom barnehage og skole, for å sikre kvalitet i hele utdanningsløpet (Kunnskapsdepartementet, 2019-2020; Smith-Strøm, 2020)

Utdanningsspeilet fra 2020 viser at 42 % av de barnehageansatte er utdannet barnehagelærere, mens 21 % er utdannet barne- og ungdomsarbeidere. Rundt 10 % har annen utdanning, gjerne uten relevans for jobben i barnehage. Dette viser at rundt 30 % av barnehageansatte i norske barnehager er ufaglærte assistenter (Utdanningsdirektoratet, 2021). Dette bidra til økt behov for barnehagebasert kompetanseutvikling, for å bidra til et mest mulig felles verdi- og kunnskapsgrunnlag i personalgruppen (Smith-Strøm, 2020).

### 2.4 Pedagogiske pakkeløsninger

Kjetil Børhaug (2016) forklarer pedagogiske pakker som konkrete, direkte iverksettbare bidrag til pedagoger i skole og barnehage. Pakkene kan komme fra ulike hold, både styresmaktene, konsulentfirma, universiteter og høyskoler. Det kan være snakk om tester, for å finne ut hvilke utviklingstrinn barn er på, eller det kan være program for sosial kompetanseutvikling. Det finnes også pakkeløsninger for arbeid med de ulike fagområdene og for arbeid med språk- og realfag. Utvalget er sammensatt og innholdsrikt (Børhaug, 2016).

Børhaug (2016) hevder at pedagogiske pakkeløsninger kan sies å være kapasitetsbyggende styringsverktøy, ved at de skal bidra til å bygge pedagogisk kapasitet i barnehagene. På den andre siden kan de oppleves som autoritative, dersom eier eller andre pålegger at de skal brukes i barnehagene (Børhaug, 2016). Pakkene i seg selv er autoritative maler som reduserer



rommet for valg og vurdering. De er mindre autoritative, dersom bruken valgfri og dersom pakkene tilpasses til lokale forhold. Jeg skal i oppgavens teoridel beskrive ulike translasjonsprosesser, der ferdige oppskrifter utenfra oversettes til gode løsninger for den enkelte organisasjon (Røvik, 2007). Jo større rom for lokal oversettelse, jo mindre autoritativ kan pakken sies å være (Børhaug, 2016).

## 2.5 Profesjonelt skjønn, bakkebyråkrater og autonomi

For å kunne drøfte lederrollen i barnehagen finnes det noen begreper, som jeg ønsker å avklare. Dette er viktige tema innenfor, henholdsvis profesjonsteori og institusjonalisme. Jeg vil ikke gå i dybden på disse teoriene, men gi en kortfattet forklaring på hva begrepene betyr.

Børhaug og Hoås Moen definerer profesjon som «en yrkesgruppe som kjennetegnes ved at de har stor faglig autoritet på det en definerer som deres domene eller spesialfelt (Børhaug & Hoås Moen, 2014, s. 20). En sterk profesjon kan med støtte i faglig argumentasjon, få gjennomslag i politiske saker, med begrunnelse i at det faglige og det politiske glir over i hverandre. Sentralt i profesjonstenkningen er det at den profesjonelle har en viss autonomi, altså frihet til å utøve skjønn (Børhaug & Hoås Moen, 2014; Smith-Strøm, 2020).

Michael Lipsky (1980) beskriver «Street level bureaucrats» eller «bakkebyråkrater», som arbeider på vegne av myndighetene, for å realisere vedtatt politikk. Dette handler om profesjonsutøvere som politi, sosialarbeidere, barnehagelærere og helsearbeidere, som samhandler med ulike grupper av befolkningen, som tjenesteleverandører. Disse yrkesgruppene jobber direkte med iverksetting av myndighetenes offentlige politikk, samtidig som de innehar ett visst rom for å utøve profesjonelt skjønn i arbeidet (Lipsky, 1980; Smith-Strøm, 2020).

Julia Evetts (2011) viser til profesjonelle byråkratier, som autonome profesjoner, der arbeidet i stor grad er basert på skjønn. Arbeidsoppgavene er vanskelig å standardisere og måle, noe som forutsetter at det blir tatt valgt, på bakgrunn av faglige vurderinger. Videre presenterer Evetts (2011) «profesjonell profesjonalisme», som vektlegger kunnskap og diskurser innad i profesjonsgruppen. De har kollegial autoritet og utøver skjønn og kontroll innad i profesjonene. Det oppleves høy grad av tillit i systemet- og yrkesetiske normer står sterkt. (Evetts, 2011) (Smith-Strøm, 2020). I barnehagesammenheng snakker vi blant annet om «pedagogisk skjønn».

## 3 Kunnskapsstatus

### 3.1 Forskning på Udir sitt kvalitetssystem

Jeg vil nå redegjøre for forskning som er relevant for denne masteroppgaven.

I september 2019 publiserte Trøndelag Forskning og Utvikling en forskningsrapport, som var laget på oppdrag av Utdanningsdirektoratet. Formålet med rapporten var å evaluere arbeidet med kvalitet i barnehagesektoren, med utgangspunkt i Udir sitt kvalitetssystem (KIB). Forfatterne har i perioden 2017-2019 foretatt en kombinasjon av kvalitativ og kvantitativ forskning, som tar utgangspunkt i problemstillinger som er relevant for mitt prosjekt. Rapporten beskriver «hvordan barnehagene og de ulike forvaltningsnivåene i sektorene arbeider med kvalitetsutvikling, og hvordan Utdanningsdirektoratet sine kvalitetsverktøy brukes, oppfattes og bidrar til måloppnåelse og kvalitet i barnehagene. Hovedfunnene i denne forskningen er at barnehager jobber med planlegging og gjennomføring, men mindre med vurdering av det pedagogiske arbeidet. Studien viser også at de mest brukte verktøyene til Udir er felles foreldreundersøkelse og standardisert ståstedsanalyse. Dette er verktøy som har til hensikt å kartlegge nåværende situasjon i organisasjonen. Henholdsvis foreldrenes tilfredshet med barnehage tilbudet og personalets kompetanse. Et annet relevant funn er at kommuner, eiere og fylket oppfordrer til bruk av Udir sine verktøy (Haugset, et al., 2019). Rapporten konkluderer med at tid og kompetanse er viktige faktorer for å få til endringer i barnehagene. Til slutt må jeg nevne at forskerne i denne studien hevder at barnehagestyrere og eiere opplever Udir sine verktøy mer som en ressursbank enn som et system, noe som er spesielt interessant i forhold til mitt eget utgangspunkt (Smith-Strøm, 2020; Haugset, et al., 2019).

Dette er et omfattende forskningsarbeid, med et bredt innslagsfelt. Studien dekker mange relevante forhold rundt bruk av Utdanningsdirektoratets kvalitetssystem.

Denne evalueringsrapporten har vært relevant under formuleringen av mitt eget prosjekt. Målet er at min forskning skal kunne fungere som et supplement til eksisterende studie, ved at jeg vektlegger styrerstemmen og styrernes forståelse og prioriteringer. Forskningsrapporten til Haugset, et al. (2019) vil også kunne fungere som et komparativt element, der funnene enten blir bekreftet eller avkreftet av denne studien.

### 3.2 Forskning på autonomi i barnehagen

Jeg vil også presenterer en forskningsartikkel av Kjetil Børhaug fra 2011, som kunnskapsgrunnlag for studien min. Publikasjonstittelen er

«Barnehageorganisasjonene- autonomi eller standardisering?» Også denne forskningen har et blandet design, hvor både kvalitative- og kvantitative undersøkelser er inkludert (Børhaug, 2011). Børhaug (2011) undersøker om det stemmer at barnehagen er en lite formalisert- og rutinisert organisasjon. Han hevder innledningsvis at dette er et vanlig syn rundt norske barnehager. Børhaug (2011) knytter dette til verdier som omsorg, profesjonalitet, medvirkning og fleksibilitet. Han stiller også spørsmål rundt hvorvidt rutinisering er det samme som kvalitetssikring (Smith-Strøm, 2020).

Hovedfunnene i denne artikkelen argumenterer for at barnehagen i stor grad er rutinisert. Børhaug (2011) hevder at dette reduserer rommet for individuelle tilpasninger og profesjonell autonomi i barnehagene (Børhaug, 2011; Smith-Strøm, 2020).

Denne forskningen viser meg at det har vært en økt rutinisering og formalisering i barnehagene, også før Utdanningsdirektoratet ble en relevant aktør i sektoren. Børhaug (2019) viser blant annet til antall barn som går i barnehage og størrelsen på barnehagene, som bakgrunn for økt rutinisering og redusert autonomi for barnehageansatte. Jeg tenker at dette er relevant kunnskapsgrunnlag for denne studien (Børhaug, 2011). Jeg ønsker å studere hvordan Udir sine standardiserte verktøy for kvalitet, påvirker styrenes lederfokus og dermed også frihet til å prioritere til det beste for egen organisasjon. Jeg ønsker også å få frem styrerne syn på sammenhengen mellom bruk av standardiserte verktøy og kvalitetssikring av eget arbeid.

### 3.3 Forskning på barnehagekvalitet

Den siste artikkelen jeg vil presentere er en forskningsrapport fra den norske mor- og barn undersøkelsen, «Variasjon i barnehagekvaliteten» (Lekhal, et al., 2013). Rapporten ble utarbeidet i 2013, med bakgrunn i data fra pilotfasen i en større nasjonal barnehageundersøkelse.

Dette er en kvantitativ studie, der data ble samlet inn ved hjelp av spørreskjema i 2012. Skjema ble sendt ut til et utvalg deltakere i MoBa- undersøkelsen, med barn i selektivt, utvalgte aldersgrupper. Hver deltaker mottok to spørreskjema, ett til barnehagen og et til hjemmet.

Undersøkelsen gir et oversiktsbilde over variasjonen i barnehagene. Forskerne finner variasjoner både på strukturelt- og prosessuelt nivå. Strukturelt nivå handler blant annet om personalets utdanningsnivå og kompetanse, mens prosessuelt nivå handler om prosessene som foregår mellom barnehage og hjem. Forskingen viser også variasjoner i personalgruppen, i

barnegruppen og i samhandlingen mellom barn og personale (Lekhal, et al., 2013; Smith-Strøm, 2020).

Denne forskningen er relevant for mitt prosjekt, fordi den underbygger behovet for å jobbe mot, nettopp en «jevner» kvalitet i norske barnehager. Den gir meg god støtte- og argumentasjon, for å benytte begrepet «jevner», når jeg henviser til kvalitetsutvikling i barnehagene. Dette uttales som en tydelig målsetting både for Utdanningsdirektoratet sine kvalitetsverktøy, i forskning og i offentlige dokumenter. Som nevnt i oppgavens innledning er et av hovedmålene med Udir sine verktøy for kvalitetsutvikling å bidra til et mer «likeverdig barnehagetilbud for alle barn» (Utdanningsdirektoratet, 2021). Jeg ønsker blant annet å undersøke hvorvidt styrere opplever at Utdanningsdirektoratet sine standardiserte verktøy for kvalitetsutvikling, bidrar til jevnere og god kvalitet i norske barnehager.

## 4 Teoretisk rammeverk

Jeg vil nå gi en oversikt over teorier jeg ønsker å benytte, for å belyse valgte problemstilling og forskningsspørsmål. Problemstillingen min er mangefasettert og krever derfor et nokså bredt, teoretisk rammeverk. Jeg vil starte med en avklaring rundt kvalitetsbegrepet, før jeg tar et «dypdykk» i ledelses- og styringsteori, for å få kunnskap om de strukturer og verktøy som benyttes for å påvirke norsk barnehagesektor. Til slutt vil jeg gi en teoretisk beskrivelse av hvordan standardiserte verktøy oversettes og implementeres inn i nye organisasjoner.

### 4.1 Barnehagekvalitet

Det finnes ingen universell eller ensartet definisjon på kvalitetsbegrepet. Kvalitet er en subjektiv, verdibasert og meningsbærende opplevelse, som det er vanskelig å måle. Ifølge Kari Kvistad og Frode Søbstad (2005) er kvalitet vanskelig å måle, fordi gjenstander, personer, relasjoner og kontekster hele tiden varierer. Det finnes altså ingen objektive og absolutte standarder for måling av kvalitet (Kvistad & Søbstad, 2005; Smith-Strøm, 2020).

Kvalitetsbegrepet må også sies å være dynamisk og i bevegelse. Ifølge Kjell-Åge Gottvassli (2013) har blant annet økt antall barnehageplasser gitt en større vektlegging på kvalitet i barnehagen. Mens faglige og polistiske debatter tidligere var fokusert rundt det kvantitative, altså å oppnå tilstrekkelig antall barnehageplasser, er debatten nå dreiet mot det kvalitative aspektet ved norske barnehager. Samfunnsutviklingen bidrar altså til å endre innholdet- og den subjektive opplevelsen av hva som er god barnehagekvalitet (Gotvassli, 2013; Smith-Strøm, 2020). Som nevnt tidligere er barnehagen nå et stort og omfattende felt, som anerkjennes som en del av utdanningssystemet. Dette gir følgelig helt andre forventninger til innholdssiden av kvalitetsbegrepet, enn en kan tenke seg før år 2006, når barnehagene fortsatt tilhørte Barne- og familiedepartementet (Gotvassli, 2013; Smith-Strøm, 2020).

Det er gjort flere forsøk på å definere barnehagekvalitet, men jeg velger å ta utgangspunkt i følgende definisjon (Kvistad & Søbstad, 2005, s. 29):

Med barnehagekvalitet menes barnas, foreldrenes og de ansattes oppfatninger av og erfaringer med barnehagen og i hvilken grad barnehagen oppfyller faglige og samfunnsmessige kriterier på hva en god barnehage er.

Denne definisjonen sier noe om at kvaliteten skapes i prosessene- og i møte mellom aktørene i barnehagen. Barnehagekvalitet handler altså om aktørenes opplevelser og hvordan barnehagene

oppfyller skriftlige styringsdokumenter, som barnehageloven og Rammeplan for barnehager (Smith-Strøm, 2020).

Søbstad og Kvistad (2005) hevder videre at denne definisjonen inneholder to ulike perspektiver, «opplevelseskvalitet» og «kriteriekvalitet». Opplevelseskvaliteten handler om aktørenes subjektive oppfatninger og tidligere erfaringer med barnehagen. Dette er den relative delen av kvalitetstenkningen, som vi finner i første leddet i Søbstad og Kvistad (2005) sin definisjon. I andre- og siste del av definisjonen finner vi den normative delen, som handler om de kriteriene som samfunnet eller fagfolk setter opp for å definere «den gode barnehage». Dette kaller Søbstad og Kvistad (2005) for «kriteriekvalitet». Denne kan være basert på verdier, empirisk forskning eller diskurs om barnehagekvaliteten (Kvistad & Søbstad, 2005; Smith-Strøm, 2020).

Det er vanlig, både innenfor faglitteratur og forskning, å dele barnehagekvalitet i ulike typer. Ifølge de skandinaviske barnehageforskerne, Hanna Sommersel, Stinna Vestergaard og Michael Larsen, er det formålstjenlig å dele barnehagekvaliteten inn i fire dimensjoner; «strukturkvalitet», «prosesskvalitet», «innholdskvalitet» og «resultatkvalitet». Forskerne understreker at de ulike typene kvalitet ikke fungerer alene, men i samspill med hverandre (Sommersel, Vestergaard, & Larsen, 2013; Smith-Strøm, 2020).

Jeg vil gå tilbake til Søbstad sin kvalitetsdefinisjon, og to perspektiver på barnehagekvalitet. Søbstad og Kvistad (2005) velger å unngå en detaljert beskrivelse av ulike kriterier og dimensjoner av kvalitet, men de tar likevel utgangspunkt i en tredeling av barnehagekvalitet, som består av «strukturkvalitet», «prosesskvalitet» og «resultatkvalitet». Forfatterne hevder at det kan være praktisk og økonomisk fornuftig å bruke struktur- og prosesskriterier som grunnlag for resultatkriterier (Kvistad & Søbstad, 2005, s. 33; Smith-Strøm, 2020).

Jeg velger å ta utgangspunkt i Søbstad og Kvistad (2005) sin tredeling i dette prosjektet. Jeg opplever at inndelingen gir et godt grunnlag for drøfting av mine forskningsresultater. Jeg tenker også at prosess- og innholdskvalitet supplerer hverandre og kan behandles under ett. Når jeg nå skal gi en nærmere beskrivelse av de ulike typene kvalitet, vil jeg inkludere Sommersel, Vestergaard og Larsens (2013) perspektiver.

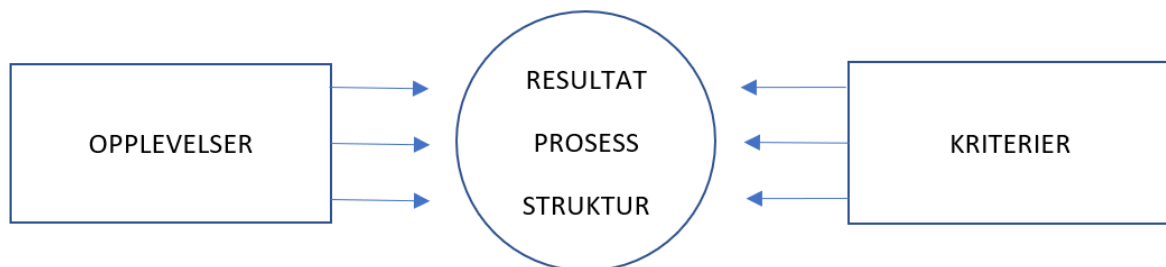
Den strukturelle dimensjonen ved barnehagekvalitet er i høy grad regulert av forhold utenfor barnehagen, som politiske beslutninger, muligheter for kompetanseheving, eller økonomi. Dette kan være lokaler, fasiliteter og bemanning, barnehagepersonalets utdanning og barnetall. Strukturelle faktorer kan være viktig for å legge grunnlag for et godt læringsmiljø, men gode

rammebetingelser er ikke nok i seg selv, for å skape god barnehagekvalitet (Sommersel, Vestergaard, & Larsen, 2013; Smith-Strøm, 2020).

Den prosessuelle dimensjonen handler mer om samhandling mellom «barn og voksen, barn imellom og mellom foreldre og barnehagen» (Sommersel, Vestergaard, & Larsen, 2013, s. 9). En kan si at dette viser den pedagogiske kompetansen i praksis, altså det pedagogiske innholdet, som møter barna i barnehagehverdagen. Levde verdier, som lyttende og omsorgsfulle voksne og godt foreldresamarbeid, er forhold som er prosessuelle dimensjoner. God strukturell kvalitet kan være en forutsetning for å oppnå god prosessuell kvalitet (Sommersel, Vestergaard, & Larsen, 2013; Smith-Strøm, 2020).

Resultatkvaliteten betegner effekter eller virkninger av barnehage. Dette kan være faglig- eller sosialt utbytte, trivsel eller språkutvikling hos det enkelte barn. Resultatkvaliteten viser seg både på individnivå, samfunnsnivå og institusjonsnivå. Denne dimensjonen kan altså også handle om samfunnsmessige og samfunnsøkonomiske konsekvenser av at barn går i barnehage (Sommersel, Vestergaard, & Larsen, 2013; Smith-Strøm, 2020).

Kvistad og Søbstad (2005) har konstruert en kvalitetsmodell, der de inkluderer både kvalitetsdimensjonene og de to hovedperspektivene på barnehagekvalitet, opplevelseskvalitet og kriteriekvalitet.



Figur 1: En integrert kvalitetsmodell (Kvistad & Søbstad, 2005, s. 34)

Forfatterne understreker at hovedpoenget med modellen er å vise at alle aspektene ved barnehagekvalitet påvirker hverandre på en dynamisk måte, slik at kvalitetsarbeidet blir en kontinuerlig prosess (Kvistad & Søbstad, 2005; Smith-Strøm, 2020).

#### 4.2 Styring og ledelse i barnehagesektoren

Jeg vil nå ta for meg relevant teori, for å belyse hvordan ledelse og styring av norsk barnehagesektor kan foregå. Jeg vil starte med å presentere ledelse som funksjon, for å legge

et grunnlag for drøfting av styrerrollens kompleksitet, valg og prioriteringer. Videre vil jeg illustrere forholdet mellom stat og kommune, gjennom å blant annet presentere en modell for kommunal tilpasning av statlig fastsatte målsetninger. Jeg vil også gi en oversikt over statlige styringsstrukturer og -virkemidler som benyttes.

Begrepene styring og ledelse overlapper hverandre, ved at begge handler om å påvirke adferd. Jeg velger i denne oppgaven å bruke ledelse om det som skjer internt i barnehagen, mens styringsbegrepet blir brukt om det som skjer mellom organisasjonene, f.eks. mellom stat og kommune. Jeg skiller også mellom direkte og indirekte påvirkning. Jeg knytter ledelse til direkte, påvirkning i mellommenneskelige prosesser, mens styring handler om indirekte adferdspåvirkning gjennom ulike styringsverktøy (Børhaug & Gotvassli, 2016).

Børhaug og Gotvassli (2016) mener at dette er et pragmatisk skille mellom begrepene, men påpeker at flere klassiske ledelsesteorier definerer ledelse som noe mer enn direkte relasjonell påvirkning. Å ha ansvar for organisasjoner må nødvendigvis også innebære noe mer enn utelukkende mellommenneskelig påvirkning (Hoås Moen, Gotvassli, & Granrusten, 2016)

#### 4.2.1 Ledelse som funksjon

Det finnes mange ulike teoriperspektiver på ledelse og hvilken betydning lederen har for resultatene i organisasjonen.

Torodd Strand hevder at det ikke finnes noen helhetlig definisjon på ledelse. Han beskriver ledelse som «et begrep som det er mange teoretiske og intuitive oppfatninger av» (Strand, 2007, s. 11) og han sier videre at ledelse er et begrep «som søker etter betydning» (Strand, 2007, s. 17). Forskingen er ofte enten individ- eller organisasjonsorientert. Det finnes ingen egne organisasjons- eller ledelsesteorier for barnehagen, så en må her ta utgangspunkt i generelle ledelsesteorier og sette dem inn i en barnehagekontekst (Børhaug et.al, 2011).

Strand (2007) peker på et bredere perspektiv på ledelse, der han knytter ledelse opp mot funksjon. Her tar han utgangspunkt i organisasjonens funksjoner eller ledelsesoppgaver. Grunntanken er at alle sunne organisasjoner er avhengig av at noen grunnleggende funksjoner blir ivaretatt og at det er leder sitt ansvar å sørge for dette. Funksjonene kan gjerne ivaretas av andre enn leder, men det er et ledelsesansvar å sørge for at de blir ivaretatt (Strand, 2007).

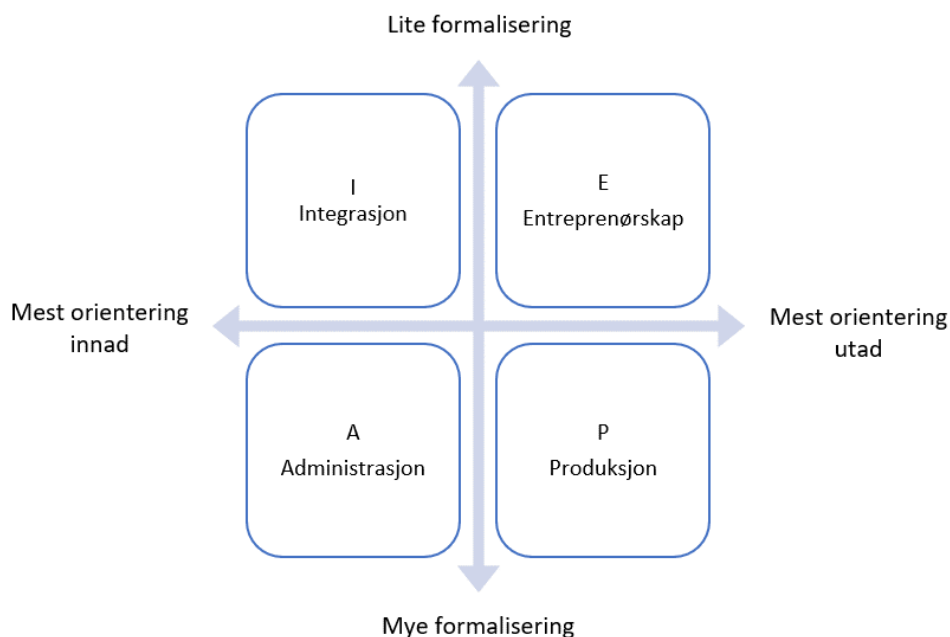
Leder har et handlingsrom, mandat og en større påvirkningskraft enn andre i organisasjonen. Det er derfor avgjørende at lederen bidrar til å ivareta alle de ulike funksjonene (Strand, 2007).



Jeg vil i denne sammenheng benytte en firedeling av lederfunksjoner, med utgangspunkt i Strand sin klassifisering (2007); «integrasjon», «administrasjon», «produksjon» og «entreprenørskap». Strand ser denne firedelingen i sammenheng med Ichak Adizes (1980) sine rollebenevnelser. En kan knytte rollebegrepet til organisasjonsbegrepet, gjennom begrepet funksjon. Bestemte roller utfører eller bidrar til bestemte virkninger eller funksjoner (Adizes, 1980).

Funksjonene grupperes igjen etter om de krever et innadrettet- eller utadrettet lederfokus og om det er høy- eller lav grad av formalisering av oppgavene. Strand hevder at grad av formalisering skjer ved «spesialisering, ved standardisering og ved skriftlige instruksjoner» (Strand, 2007, s. 247) Dette handler altså om hvorvidt ivaretagelse av funksjonene er styrt av regler og prosedyrer.

Strand benytter PAIE modellen til å ramme inn ledelsesfunksjonene og deres forhold til orientering og formalisering. Funksjonene og oppdelingen blir framstilt på denne måten:



Figur 2: Grunnskjema for PAIE- modellen (Strand, 2007, s. 250)

Integrasjon handler om å skape felles forståelse og oppslutning blant ansatte om de mål man har. Det vil dreie seg om å legge til rette for et godt arbeidsmiljø og samarbeidsklima blant annet gjennom å motivere, inspirer og gi ansatte den støtten de trenger. Oppmerksomheten rettes her innad i organisasjonen og oppgavene har liten grad av formalisering (Strand, 2007; Børhaug et.al.; Camilla Smith-Strøm, 2020)

Entreprenørskap handler om forholdet mellom organisasjonen og dens omgivelser. Å overvåke markedet, posisjonere seg og definere hva man skal satse på er blant de mest sentrale oppgavene i denne funksjonen. Organisasjonen må tilpasse seg nye krav og pålegg, samtidig som det blir viktig med en helhetstenkning og evne å være nyskapende. Oppmerksomheten rettes her utad mot omgivelsene rundt organisasjonen og oppgavene har også her liten grad av formalisering. (Strand, 2007; Børhaug et.al.; Camilla Smith-Strøm, 2020)

Administratorfunksjonen handler om å sikre og å ha kontroll. Arbeid innen økonomi og budsjett hører til her. Den skal også gi støtte til den operative kjernen i organisasjonen. Det innebærer å opprettholde aktivitet, gjennom tilrettelegging og ivaretagelse av interne regler og rutiner. Oppmerksomheten er innad i organisasjonen og de administrative oppgavene har høy grad av formalisering (Strand, 2007; Børhaug et.al.; Camilla Smith-Strøm, 2020).

Produksjonsfunksjonen er ledelse av det faglige arbeidet. Det er oppgaver som handler om å arbeide mot organisasjonens mål. Her er fokus rettet mot fag og profesjon. Fastsettelse av mål, ledelse av planarbeid, rapportering og tilsyn, utvikling av standarder og lignende. Utviklings- og vurderingsprosjekter kommer også innunder her. Lederen har her oppmerksomheten rettet utover, mot forhold utenfor organisasjonen. Oppgavene innenfor denne ledelsesfunksjonen har høy grad av formalisering (Strand, 2007; Børhaug et.al.; Camilla Smith-Strøm, 2020).

Strand setter lederfunksjonene direkte i sammenheng med fire ulike organisasjonstyper, som kontekst for ledelse; «Byråkrati», «eksperorganisasjon», «entreprenørorganisasjon» og «gruppeorganisasjon» (Strand, 2007, s. 244). Når Strand beskriver et byråkrati benytter han et supplerende bilde, som ikke utelukkende er negativt fokusert. Strand (2007) vektlegger blant annet målstyringsambisjoner, prosjektarbeid og arbeid i ledergrupper, varierende grad av fagspesialisering og tverrfaglig samarbeid. Tradisjonelt sett karakteriseres byråkratiet som hierarkiske organisasjoner, med høy grad av skriftlighet, regelstyring og formaliserte arbeidsmåter. Byråkratier er forutsigbare og påstås ofte å ha lav evne til læring og utvikling (Strand, 2007).

Entreprenørorganisasjonen er forandringsorientert og utadvendt. Hovedfunksjonen til denne typen organisasjon er å forholde seg til muligheter og trusler i omgivelsene. Man har et utadrettet fokus, der man oppdager og forfølger muligheter i markedet (Strand, 2007).

I forhold til organisasjonstyper og organisasjonsfunksjoner hevder Strand (2007) at skoler og lærerkollegier kan være eksempel på både ekspert- og gruppeorganisering. Dette vil muligens også kunne gjelde for barnehageorganisasjonen. Gruppeorganisasjoner kjennetegnes blant annet ved liten grad av formaliserte oppgaver og flat struktur. Strand (2007) setter team direkte i sammenheng med gruppebegrepet og sier at det kun er ubetydelige nyanser som skiller de to begrepene. Team og gruppe kan altså brukes synonymt. Ekspertorganisasjoner er arenaer for fagspesialisering og fagautonomi. De kjennetegnes av lavt hierarki og medlemmene har stor autonomi i sin yrkesutøvelse (Strand, 2007).

Jeg vil benytte meg av Torodd Strand sin PAIE modell (Strand, 2010, s. 250), for å drøfte hvorvidt Utdanningsdirektoratet sine verktøy for kvalitet, bidrar til endring i lederfokus til barnehagestyrerne. Jeg vil undersøke hvilke prioriteringer styrerne gjør og om de har et innad- eller utadrettet lederfokus. I tillegg vil jeg drøfte om styrerne opplever endring i grad av faglig autonomi og formalisering av oppgaver, og hvorvidt dette påvirker organiseringen. Dette vil jeg også kunne se i sammenheng med Strand sine ulike organisasjonstyper.

#### 4.2.2 Forholdet mellom stat og kommune

Allerede i 1991 skrev Franscesco Kjellberg en artikkel, der han peker på økt statlig styring av kommunal virksomhet. Han snakker om «den nye kommunen», der kommunalt selvstyre blir utfordret av statlig styring, gjennom særlovgivning, finansielle insentiver og verdipåvirkning (Kjellberg, 1991). For å relatere denne teorien til min oppgave må vi også se private barnehageeiere i sammenheng med kommuneperspektivet.

Kjellberg snakker om: «En ny kommune med vekt på politisk samordning av offentlig virksomhet innenfor en lokal ramme» (Kjellberg, 1991, s. 55). Det hele handler om hvordan stat og kommuner (barnehageeier) samspiller i et demokratisk, politisk system.

Denne artikkelen problematiserer kommunenes råderett over egen tjenesteproduksjon. Den ser på hvilke grenser det kommunale selvstyret er underlagt, ut ifra behovet for en samlet styring av offentlig virksomhet.

Særlovgivningen har stor betydning for kommunalforvaltningen og forholdet mellom stat og kommune. Allerede i midten av forrige århundre kom de første særlovene, som skolelov, helselov og lovgivning innenfor sosial- og samferdselssektoren. Særlovene pålegger

kommunene å løse bestemte oppgaver og beskriver langt på vei hvordan oppgavene skal løses. Særlovgivningen har økt i omfang og detaljgrad, blant annet som en konsekvens av kommunenes finansielle utfordringer og framveksten av velferdsstaten. Parallelt med dette har det vokst frem en rekke tilskuddsordninger fra staten til kommunen, delvis av utjevningshensyn og delvis som insentiver til nye kommunale tiltak (Kjellberg, 1991).

Kommuneinstitusjonen er et uttrykk for nærdemokratiet. Grunntanken er at avstanden blir mindre, mellom de som styrer og de som blir styrt. Lokal tjenesteproduksjon vil gi økt effektivitet i forvaltning av offentlige tjenester. Prinsippet er at kommunene er best egnet til å koordinere tjenesteproduksjonen i samsvar med lokale behov. Kommunenes oppgave blir altså å fremme samordning av offentlig virksomhet, med utgangspunkt i lokalsamfunnet. Demokrati- og effektivitetsprinsippet står her sterkt. Effektivitetsbegrepet beskriver forholdet mellom faktisk behov og produserte tjenester (Kjellberg, 1991).

Kjellberg viser til motsetningen mellom verdien av det kommunale selvstyret og de verdier som preger nasjonale målsetninger. I en utviklet velferdsstat vil det være behov for økt overordnet statlig styring. En vil dermed få en utvidelse av offentlig engasjement i kommunens anliggende.

Det pekes på fire hovedhensyn ved statens styring av offentlig virksomhet i den moderne velferdsstaten (Kjellberg, 1991).

1. Ivaretagelsen av rettsikkerheten i samfunnet. Statlige regler for hvordan kommuneforvaltningen skal virke, gjennom særlovgivning og forskrifter. Dette kan knyttes tett opp mot tilsyn og kontroll. Beskyttelsen av den enkelte borgers rettigheter er et grunnleggende krav.
2. Effektiv og kostnadsbevisst tjenesteproduksjon.
3. Utjevningshensynet. Det er et overordnet, nasjonalt mål å sikre en mest mulig lik tilgang til offentlige goder. I praksis er det her snakk om reell likeverdighet mellom distrikter og mellom sosiale grupper, gjennom utjevning av ressurstilgang og tjenestetilbud.
4. Hensynet til makroøkonomien. Staten har styring og kontroll på den overordnede økonomien i samfunnet. Det har alltid vært et relevant mål å sørge for at kommunene har evne og vilje til å produsere offentlige tjenester til laves mulig kostnad per produserte enhet.

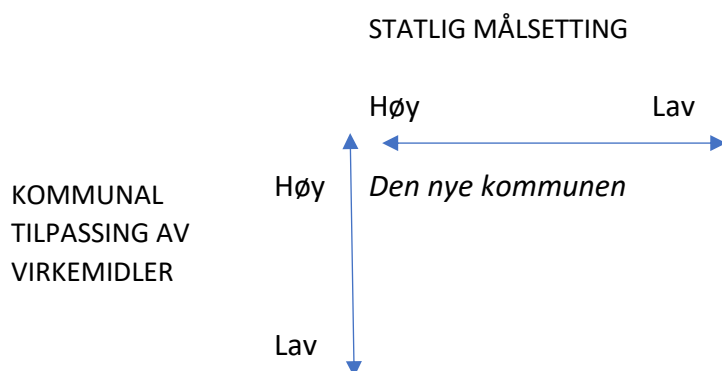
Staten påvirker og regulerer kommunesektoren ved hjelp av tre ulike typer virkemidler; rettslige påbud, finansielle ordninger og verdimessig påvirkning. Hver av disse kan omfatte kontroll så vel som styring (Kjellberg, 1991). Rettslige påbud har jeg allerede vært inne på, når jeg snakket om særlovene som pålegger kommunene å løse bestemte oppgaver for staten. Dette handler om rammene for den kommunale virksomheten.

Staten benytter finansielle insentiver, for å få i gang ny virksomhet i kommunene eller for å støtte opp om virksomhet, som de selv ikke ville klart å utføre på en tilfredsstillende måte. Kommunene blir tildelt midler, i forhold til størrelsen på egen tjenesteproduksjon. Verdimelessig påvirkning av kommunesektoren viser seg gjennom plankrav og informasjonstiltak, som har til mål å påvirke, mer eller mindre direkte. Plankrav kan for eksempel handle om statlig fastsettelse av mål for en offentlig virksomhet. I følge Kjellberg er dette tiltak som bidrar til å endre «beslutningsparadigmer» og innskrenke kommunenes frihet, uten at en alltid er klar over det. Verdimelessig påvirkning er mindre byråkratisk og bedre tilpasset kravet om «flate strukturer». Likevel kan tiltakene være minst like effektive, som en mer direkte og åpen form for styring og kontroll (Kjellberg, 1991).

Statlig styring er ikke statisk, men den utvikles i takt med endringer i den offentlige virksomhet. Allerede tidlig på 90- tallet, når Kjellberg skrev sin artikkel, viste forskningen en tendens mot et sterkere innslag av verdimelessig påvirkning, mellom stat og kommune. Utviklingen var preget av en tendens fra direkte former for kontroll til indirekte former for styring. Tradisjonell styring, i form av rettslig og finansiell kontroll, var i noen grad blitt erstattet av styringsformer som rettet seg mere mot rammer enn mot enkeltvedtak, og som benyttet mer nyanserte former for styringsverktøy (Kjellberg, 1991).

Kjellberg (1991) hevdet at det var i kombinasjonen av statlig fastsetting av målene for den offentlige virksomhet, og en kommunal tilpassing av virkemidlene at «den nye kommunen» ville finne sin plass.

Modellen under gir et analytisk perspektiv på forholdet mellom stat og kommune. Den illustrerer kommunens frihet til å selv velge og tilpasse virkemidler, for å nå statlig fastsatte sektormål. Modellen bygger på et skille mellom styring av mål for den kommunale virksomhet og kontroll over virkemidler som benyttes for å nå målene.



Figur 3: Varierende grad av kommunal tilpasning av virkemidler og av statlig målfastsetting (Kjellberg, 1991, s.61).

Som vi ser av figuren over har Kjellberg plassert «den nye kommunen» høyt oppe, i forhold til statlig fastsetting av mål og kommunal tilpassing av virkemidler. Spørsmålet er om ledere i offentlig sektor fortsatt har denne autonomien til å selv velge- og tilpasse virkemidler, for å nå statlig fastsatte mål. Dette er et viktig forhold som jeg ønsker å ta opp, når jeg skal drøfte resultatene av denne studien.

#### 4.2.3 Statlig styring av barnehagesektoren

Styring handler altså primært om indirekte, ytre påvirkning. For barnehagene vil slik påvirkning kunne skje fra myndighet eller eiere (Børhaug & Gotvassli, 2016).

Tradisjonelt sett har norske barnehager vært utsatt for liten grad av styring fra høyere nivå. Virksomhetene har fått tilført statlige ressurser, men har hatt stor frihet til å utforme barnehagetilbudet og organiseringen lokalt.. Denne formen for tilførsel av statlige ressurser, kombinert med høy grad av lokal autonomi, betegnes altså som «grasrotautonomi» (Borgund & Børhaug, 2016).

Barnehagesektoren preges i dag av en økende interesse fra ulike aktører, rundt barnehagens innhold og prosesser. Økt vektlegging på barnehagene i nasjonal politikk, vil ofte vise seg i statlig styringstiltak, i kommunal barnehagepolitikk og i barnehageeierens prioriteringer (Borgund & Børhaug, 2016). De siste 30 årene har en del store kommuner utviklet en lokal barnehagepolitikk, som gjelder for alle kommunens barnehager. Andre, mindre kommuner har ingen ansatte i administrasjonen, med barnehagefaglig kompetanse (Borgund & Børhaug, 2016).

Asbjørn Røiselang og Signy Irene Vabo (2016) hevder at utviklingen har gått fra offentlig administrasjon, via New Public Management (NPM) til samstyring. Offentlig administrasjon

var det styringsregimet som preget samfunnsstyringen i Norge, i hele etterkrigstiden og frem til omtrent 1980. I dette regimet blir staten sett på som en enhetlig aktør og grensene mellom offentlig og privat er godt definert. Styring gjennom lovgivning og byråkratiets utforming av regler og retningslinjer vektlegges. «Politikernes oppgave er å utforme politikken, mens byråkratiets oppgave er å iverksette den» (Røiseland & Vabo , 2016, s. 19).

New Public Management kom som et oppbrudd mot det klassiske offentlige administrasjonsregimenter og gjorde seg sterkt bemerket utover på 1980- og 1990 tallet. Røiseland og Vabo (2016) hevder at NPM har ført til en omfattende fristilling av offentlige etater og at det først og fremst handler om «import fra privat sektor til offentlig sektor» (Røiseland & Vabo , 2016, s. 20).

Til slutt beskriver Røiseland og Vabo (2016) at New Public Governance, eller «samstyring» kom som et viktig supplement til NPM på begynnelsen av 1990 tallet. Dette vil jeg beskrive nærmere under kapittelet om konsensusbygging som styringsstruktur.

I kapitlene under vil jeg komme nærmere inn på NPM, som styringsregime mellom stat og kommune. Jeg tenker at dette vil bli relevant når jeg skal definere- og drøfte Udir sin rolle i den norske barnehagesektoren.

#### 4.2.4 New Public Management, målstyring og accountability

Som resultat av sterk vekst i norsk kommunesektor og stadig økte utgifter til kommunale velferdsoppgaver, gjorde altså New Public Management sitt inntog i offentlig sektor, på begynnelsen av 1980 tallet (Karlsen G. , 2015).

NPM er en rekke ideer for effektivisering av offentlig sektor, gjennom alternative og sammensatte styringsreformer. Oddbjørn Bukve (2012) viser til NPM som en «reformmeny», der sentrale trekk er fristilling, lederorientering og konkurranseutsetting (Bukve, 2012). Et viktig prinsipp bak NPM er at offentlig sektor ikke representerer noe vesentlig annerledes enn privat sektor. Offentlige virksomheter har mye til felles med private bedrifter og organisering, styring og ledelse kan kopieres på tvers av skillet mellom privat og offentlig (Røiseland & Vabo, 2016).

I praksis har dette blant annet ført til en omfattende fristilling av offentlige etater. Dette har gjort at den statlige styringen av offentlig tjenesteproduksjon har fått en mer regulerende karakter. Det er politikerne som setter de overordnede målene, mens virksomhetene er ansvarlig for å nå målene, innenfor tildelte ressursrammer (Røiseland & Vabo, 2016). Dette kan vi se i nær sammenheng med Kjellberg sin teori, om kommunal tilpasning av tiltak, for å

nå statlige fastsatte mål. De operative enhetene har altså større grad av handlingsfrihet og ansvar for å oppnå ønsket resultat. Dette fører naturligvis til økt lederorientering, da enhetslederne står ovenfor klare mål og resultatkrav, sammen med stor grad av autonomi, innenfor gitte rammer. Bruken av regler og standarder blir redusert. Evaluering og kontroll bygger på rapporter og resultatmålinger i etterkant (Bukve, 2012)

Et av hovedelement i New Public Management er vektlegging av individualisme og valgfrihet for publikum. Det ble tidlig gjennomført tiltak for å få til et mer åpent og serviceinnstilt samfunn, spesielt innenfor offentlig sektor. Offentlig virksomhet ble til servicetiltak for befolkningen, som nå ble omtalt som brukere eller kunder (Karlsen G. , 2015).

Andre viktige hovedelementer i NPM er markedsorientering og privatisering, med konkurranse som drivkraft. Konkurransetsetting av tjenesteproduksjon handlet om å ta markedsmekanismene i bruk og gi brukerne fritt valg av tjenesteyter. Ulike tilbydere, også private, fikk nå mulighet til å levere tjenester for det offentlige (Bukve, 2012). Det ble mindre viktig hvem som var tjenesteytere og produsenter. Det vesentlige var at forbrukerne fikk tjenestene de hadde krav på, innenfor en akseptabel kvalitet. Offentlig produksjon av tjenester kunne altså erstattes med private aktører, dersom dette var mer effektivt (Karlsen G. , 2015).

Målstyring innebærer at det stilles økonomiske og andre ressurser til rådighet, samtidig som en tydelig definerer lederansvaret og klargjør målene som disse lederne skal realisere.

Underordnet nivå må rapportere på måloppnåelse og fortsatt ressurstilgang er avhengig av at en har god måloppnåelse (Børhaug & Gotvassli, 2016).

Etter at det i 1993 kom en ny kommunelov, bygget på de nye tankene om styring og fristilling, har målstyring blitt en dominerende styringsstrategi i offentlig forvaltning (Bukve, 2012). Ifølge Kjetil Børhaug og Kjell-Åge Gotvassli (2016) innebærer målstyring at man definerer lederansvaret, klargjør målene som skal realiseres og stiller økonomiske og andre ressurser til rådighet. Leder må rapportere måloppnåelse og fortsatt ressurstilgang er avhengig av god måloppnåelse. Målstyring som konsept skulle gi større lokalt ansvar og åpne opp for samarbeid mellom nivåene. Man ønsket å gi friere rammer og større rom for lokal tilpasning. En av utfordringene viste seg å være at det er lettest å rapportere på det enkle og målbare, noe som bidrar til å dreie virksomhetens prioriteringer mot det enkle og målbare. Dette kan innebære at målstyring er mer styrende enn først tenkt. Overordnet organ er sjeldent villig til å gi fra seg hele kontrollen, noe som fører til mange ulike regler og økonomiske rammer. Sammen med krav om detaljert- og tidkrevende rapportering, kan dette føre til at



handlingsrommet og den lokale handlingsfriheten blir sterkt redusert (Børhaug & Gotvassli, 2016).

New Public management innebar altså en sterk dreining mot målstyring i offentlig sektor. Ifølge Karlsen (2015) er målstyringstenkningen ensidig instrumentell i sitt utgangspunkt for planlegging, effektivisering og kontroll. Målstyringskonseptet påvirker forholdet mellom ledelse og ansatte i enheten, ettersom det tilsynelatende forutsettes stor grad av lojalitet mellom leder og overordnet myndighet (Karlsen G. , 2015)

Dette fører meg videre til «accountability», som er et viktig element innenfor målstyring, der en vektlegger «tall og tellinger» i organisasjonen.

Accountability is a relationship between an actor and a forum, in which the actor has an obligation to explain and to justify his or her conduct. The forum can pose questions, pass judgement, and the actor may face consequences (Bovens, 2007, s. 447).

Accountability handler altså om å bli ansvarliggjort for de valgene en tar i arbeidslivet. En må forklare og rettferdiggjøre egne handlinger og dersom en ikke leverer forventet resultat, kan det få konsekvenser.

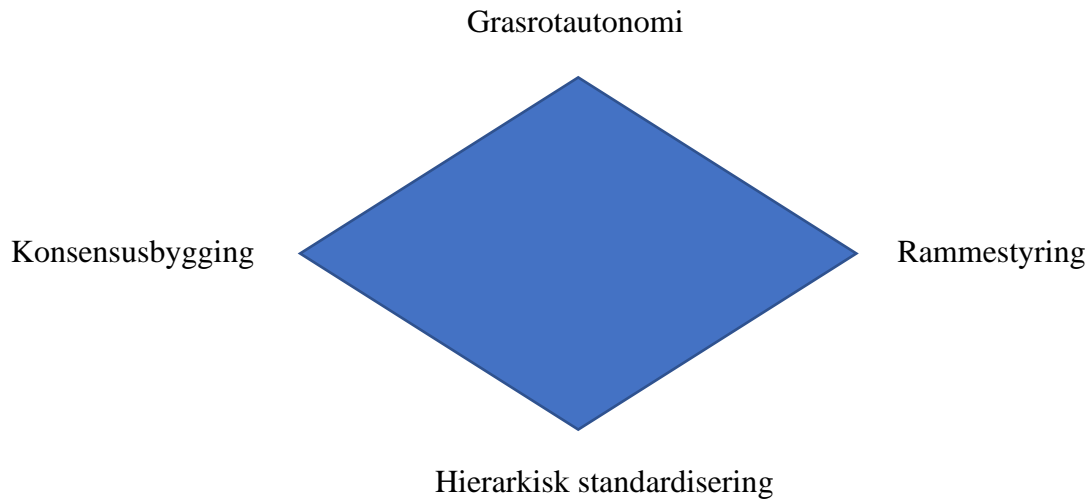
Mark Bovens (2007) sier videre at accountability er et gyllent konsept som ingen kan motsi. Det er mye benyttet i politisk diskurs og i politiske dokumenter, fordi det formidler et bilde av transparens og troverdighet. Faren ved ensidig bruk av accountability, er at det utelukkende er en evaluerende- og ikke en analytisk metode. Når en har ett ensidig blikk på tall og tellinger, kan man gå glipp av viktig informasjon om hva som ligger bak resultatene som blir presentert (Bovens, 2007).

Statlig styring av norsk barnehagesektor kan ta ulike former og gi ulike rammer for dem som jobber i barnehagene. Styring kan innebære sterk kontroll og standardisering, eller gi vide rammer for virksomhetene.

#### 4.2.5 Offentlig styringsstrukturer

Under vil jeg ta for meg noen vanlige styringsstrukturer og tiltak som forvaltes av stat og kommune. Jeg vil presentere hierarkisk standardisering, rammestyring og konsensusbygging som alternativer til grasrotautonomi. Jeg har her valgt å sammenfatte teori, hentet fra ulike forfattere. Dette for å gi en selektiv beskrivelse, rundt det som er relevant for oppgaven videre.

Vi kan si at de ulike styringsstrukturene også representerer ulike iverksettingsstrukturer av statlig politikk i offentlig sektor. Dette illustreres i figuren under.



Figur 4: Iverksettingsstrukturer (Børhaug & Gotvassli, 2016, s. 53)

Det er store variasjoner i hvert hjørne av figur 4 og gråsonevarianter kan også forekomme. Ulike kommuner, barnehageeiere og statlige myndigheter kan plasseres med hovedvekt på ulike steder i figuren. Noen kommunale virksomheter vil nok fortsatt oppleve stor autonomi og befinne seg innenfor grasrotautonomimodellen. Andre kommuner og virksomheter vil være nærmere de tre andre iverksettingsstrukturene, som jeg nå skal redegjøre for (Børhaug & Gotvassli, 2016).

Hierarkisk styring er en styringsstruktur der tiltak utformes som presis, detaljert, hierarkisk regulering, slik at rommet for skjønn og lokale tilpasninger blir sterkt redusert. Slike tiltak vil ta form som en byråkratisk, hierarkisk og standardiserende styringsform (Borgund & Børhaug, 2016). Eksempler kan være en styringsform som legger stor vekt på rigide regler og økonomisk kontroll.

Oddbjørn Bukve (2012) skiller mellom «nedskreven- og resultatorientert hierarkisk styring». Nedskreven hierarkisk styring handler om juridisk bindende regelverk, gjennom særlovgivning og forskrifter. Det vises her, blant annet til barnehageloven og Rammeplan for barnehagen. Resultatorientert hierarkisk styring er også hjemlet i lover og regelverk. Dette omfatter ulike kontroll og tilsynsordninger og sentralt styrte rapporteringssystem og resultatmålinger.

Bukve (2012) hevder at det som er felles for de hierarkiske styringsverktøyene er at de ofte er knyttet til politikkområder, der målet for statens politikk handler om standardisering og utjevning. Incentivordninger, tilsyn, regelverk og planer er alle verktøy som skal sikre likhet, gjennom å standardisere politikk og tjenesteproduksjon. Standardiseringspolitikk kan defineres som «politikk for å sikre lik gjennomføring av et politisk tiltak i alle deler av landet og for alle innbyggere som politikken retter seg mot» (Bukve, 2012, s. 159).

Konsensusbygging er en styringsstruktur, der verktøyene blir brukt til å utvikle felles forståelse og oppslutning rundt mål og felles syn på hva som gir effektiv måloppnåelse. Her legges det stor vekt på dialog, forhandlinger og samordning, både som vertikale og horisontale ordninger (Borgund & Børhaug, 2016). Arbeid i faglige nettverk kan være eksempel på konsensusbygging. Dette kalles også flernivåstyring. Et annet eksempel kan være «Open method of coordination», der mål og ønskelig framgangsmåte blir formulert som anbefalinger og retningslinjer, som ikke er juridisk bindende. Slike formuleringer kan likevel bli viktige felles referanser og standarder, som sektoren kan måles mot. Her kan nevnes «best practice» og «benchmarking», der en bruker idealer for å sammenligne og måle egen virksomhet (Borgund & Børhaug, 2016).

Konsensusbygging kan ses i sammenheng med Asbjørn Røiseland og Signy Irene Vabos beskrivelse governance eller samstyring. De definerer samstyring som «Den ikke -hierarkiske prosessen hvorved offentlige og/eller private aktører og ressurser koordineres og gis felles retning og mening» (Røiseland & Vabo , 2016, s. 21). Samstyring handler altså om at ulike aktører samarbeider og at samarbeidet har relevans for offentlig styring. Forfatterne snakker også om helhetlig styring som et supplement til begrepet samstyring. Begrepene overlapper hverandre, ved at de begge innebærer både vertikale og horisontale relasjoner og offentlige og private aktører. Hovedmålet med helhetlig styring er å gjøre bedre bruk av begrensede ressurser og skape synergier, gjennom å bringe ulike interesser sammen (Røiseland & Vabo , 2016).

Bukve (2012) betegner denne typen styringslogikk for nettverksstyring. Som eksempel på styringsverktøy nevner han her veiledning, informasjonskampanjer og verdinettverk. Verktøyene er formelle og tillitsbaserte og kommer til gjennom avtale- og enighet (Bukve, 2012). Kjetil Børhaug (2016) snakker om å bygge lokal kapasitet til å utføre tjenester, gjennom veiledning, utdanning, og rådgivning, i tillegg til nettbaserte ressurser og evalueringer.

Rammestyring betegnes av Anne Schneider og Helen Ingram (1997) som delegert myndighet innenfor presist definerte mål. Det blir her gitt vide rammer for arbeidet mot målene og det rapporteres på måloppnåelse (Schneider & Ingram, 1997). Dette er en særegen form for styring, som avviker fra grasrotautonomi, hierarkisk standardisering og konsensusbygging. Dette er en form for målstyring, som jeg beskrev i forrige kapitel.

I neste avsnitt vil jeg se på ulike former for styringsverktøy, som benyttes av staten for å regulere kommunal virksomhet. Jeg vil her ta utgangspunkt i Evert Vedung (1998) sine instrumenter for politisk styring, carrots, sticks and sermons.

#### 4.2.6 Gulrot, pisk eller overtalelser

Vedung (1998) definerer politiske virkemidler på denne måten:

... the set of techniques by which governmental authorities wield their power in attempting to ensure support and effect or prevent social change... carefully selected and honed to become the finely tuned means which are needed to achieve those very ends that the public authorities are pursuing» (Vedung, 1998, s. 21).

En kan altså si at dette er metoder og teknikker, benyttet av det offentlige, for å sikre støtte og gjennomføring av politiske vedtak. Altså ulike «middel for å nå mål». Styresmaktene benytter ofte en miks av flere slike verktøy. Det å velge rett og passende kombinasjon av slike virkemidler er en av de mest intrikate og viktige faktorene i strategisk, politisk planlegging (Vedung, 1998; Smith-Strøm, 2020). Det finnes ikke en enhetlig klassifisering av styringssystemer, men det blir pekt på to hovedtilnærminger for klassifisering: «valg eller ressurs» og «maksimalistisk eller minimalistisk» tilnærming.

I den maksimalistiske versus minimalistiske tilnærmingen til klassifisering av styringssystemer, beskriver Vedung (1998) forskjellen mellom å presentere en lang, utømmelig liste av alle mulige politiske virkemidler (maksimalistisk tilnærming), eller å finne to til tre grunnleggende kategorier, som alle de ulike virkemidlene kan sortere under (minimalistisk tilnærming).

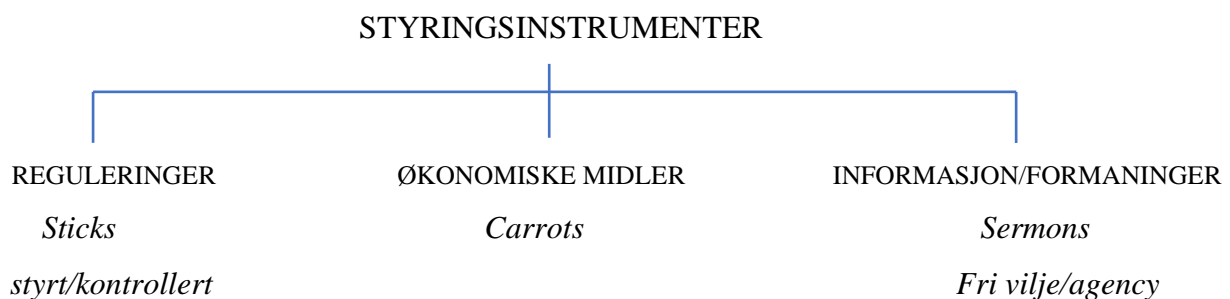
Den enkleste klassifiseringen er det todelte systemet, der en kun skiller mellom negative (stick) og positive reaksjoner (carrot). Vedung (1998) hevder likevel at et tredelt klassifiseringssystem er mer fruktbart. Han tar her utgangspunkt i Etzioni's definisjon av makt: «an actor's ability to induce or influence another actor to carry out his directives or any other norms he supports» (Vedung, 1998, s. 28). Med dette forstår jeg makt som en aktørs evne eller mulighet til å kunne påvirke andre aktører til å handle på den måten en selv ønsker.

Vedung viser videre til Etzioni`s tre typer makt- og tredelte klassifisering av politiske styringsinstrumenter (Vedung, 1998). Etzioni opererer med en tredeling av makt: «tvangsmakt» , «kontroll over materielle ressurser» og «belønning og normativ makt».

I følge Vedung prøver myndighetene å påvirke gjennom en kombinasjon av flere- og ulike styringsmidler. Han skiller mellom hard og myk styring, ut i fra graden av frivillighet eller tvang.

Styringsinstrumentene deles inn i tre klasser, populært kalt «carrot, sermons and sticks.» eller oversatt til norsk; «gulrøtter, pisk og overtalelser» (Vedung, 1998).

Den tredelte, minimalistiske tilnærmingen kan illustreres på denne måten:



Figur 5: Tredelt tilnærming til politiske styringsmidler (Vedung, 1998, s. 30)

Vedung (1998) sier det på denne måten: «The government may either force us, pay us or have us pay, or persuade us» (Vedung, 1998, s. 30).

Reguleringer handler om formell styring gjennom formulerte regler eller direktiver.

Reguleringer er fulgt av negative sanksjoner, dersom de ikke følges. Her er det høy grad av kontroll og dette vil regnes som et hardt styringsmiddel (Vedung, 1998)

Økonomiske midler som styringsverktøy kan både ha en positiv og en negativ dimensjon.

Dette kan for eksempel handle om at myndighetene forvalter ressurser, enten av økonomisk- eller materiell karakter. Ønsket adferd vil kunne gi tilgang til midlene, mens uteblivelse av slik adferd, fører til at også midlene uteblir. Slike styringsmidler gir større grad av valgfrihet og kan dermed defineres som et noe mykere verktøy for politisk styring (Vedung, 1998)

Informasjon og formaninger handler om at myndighetene benytter kunnskap, argumentasjon og overtalelse, som middel for å påvirke aktører i samfunnet. Dette kan være opplysningskampanjer, objektiv- og normativ informasjon eller moralske oppfordringer.

Informasjonen kan enten være positivt- eller negativt fokusert. Det vil si at den enten har fokus på de positive- eller de negative konsekvensene av valg som blir tatt. Her har aktøren stor grad av valgfrihet og styringsinstrumentet vil kunne karakteriseres som mykt (Vedung, 1998)

I neste avsnitt vil jeg gi en teoretisk beskrivelse av hvordan Udir sine kvalitetsverktøy kan implementeres og overføres til nye organisasjoner. I oppgavens drøftingsdel vil jeg se dette i nær sammenheng med teorien jeg nå har presentert, rundt styringsstrukturer og virkemidler.

## 5 Implementering av standardiserte verktøy

Jeg har valgt å benytte et translasjonsteoretisk perspektiv i denne studien, for å få kunnskap om implementering av Udir sine verktøy i barnehageorganisasjonene. Mange av disse verktøyene ligger som ferdige, standardiserte pakkelsninger, som er klar for uthenting, dersom barnehagene ønsker- eller blir pålagt å ta dem i bruk.

Kjell Arne Røvik (2007) snakker om kunnskapsoverføring mellom organisasjoner som en todelt prosess, der en først tar noe ut av en sammenheng, «dekontekstualisering», for så å prøve å sette det inn i en annen sammenheng, «kontekstualisering» (Røvik, 2007). En analyserer altså uttak, overføring og adoptering av ideer som en form for translasjon, eller oversettelse (Røvik, 2007, s. 247).

Tematiseringen i dette masterprosjektet er altså å hente ut ferdige, standardiserte verktøy, som ligger klar til bruk på Udir sine nettsider. Jeg opplever at dette utelukker, eller i beste fall gjør dekontekstualisering mindre relevant for oppgaven. Dekontekstualisering handler om å hente ut en idé eller praksis fra en organisasjon, løsrive og omforme, med det formål og overføre til andre organisasjoner (Røvik, 2007). Jeg velger derfor å ha hovedfokus på kontekstualisering, altså selve oversettelsen av en organisasjonside.

Røvik (2007) forklarer kontekstualisering på denne måten:

Med kontekstualisering menes at ideer, som i varierende grad er representasjoner av praksiser fra bestemte kontekster, forsøkes introdusert i en ny organisatorisk kontekst (Røvik, 2007, s. 293).

Røvik (2007) er opptatt av at når en ide eller f.eks. et standardisert verktøy «reiser inn» i en organisasjon, så kommer den vanligvis inn i en kompleks kontekst, bestående av ulike strukturer, både materielle og formelle, som bygning, rom, møbler, rutiner, prosedyrer og kulturer. Ideer som blir introdusert i slike kontekster, kan komme til å prege – og selv bli preget av- den konteksten de kommer inn i.

Videre beskriver Røvik (2007) «den hierarkiske oversettelseskjeden», som et forsøk på å se sammenhenger mellom de mange ulike aktører og arenaer som er involvert, når ideer forsøkes oversatt og gitt et materielt innhold i en ny organisasjon (Røvik, 2007, s. 294).

«Top-down-orientering» handler om at oppskrifter eller nye organisasjonsidéer ofte vil komme inn i organisasjonen, via toppledelsen, det vil si øverst i den hierarkiske strukturen. Det dannes en oversettelseskjede som går vertikalt, for eksempel fra nasjonale, via regionale

og over til lokale enheter i offentlige virksomheter (Røvik, 2007). Ideer som tas inn vil først og fremst bli presentert som løsninger på identifiserte problemer i organisasjonen. Denne antakelsen identifiserer Røvik (2007) som «problembetinget søken etter løsninger» Det forventes at toppledelsen har oversikt over hva som er utfordringer i egen virksomhet og at de søker relevante løsninger på disse (Røvik, 2007).

I en hierarkisk oversettelseskjede blir kontekstualisering og oversettelse av en ide, ensbetydende med en sentralt styrt implementeringsprosess. Røvik (2007) beskriver her at det vil være rom for lokale tilpasninger, men at enhetene og aktørene vil ha begrenset frihet til oversettelse, når de skal oversette og lage lokale versjoner av konseptene.

«Stimulus-respons-basert sekvensialitet» beskriver en nedadgående serie av oversettelser, som er sekvensielt organisert, utløst ovenfra og dermed utenfra. En får en nedadgående serie, der en ide blir oversatt, sekvensielt i en hierarkisk oversettelseskjede. I barnehagesammenheng kan vi tenke oss at en ide kommer inn i organisasjonen via barnehageeier. Styrer får i oppgave å implementere ideen i egen barnehage og foretar nødvendige tilpasninger, før tiltaket blir presentert til personalet. Her tas ideen videre inn i organisasjonen og ut i avdelingene, hvor ytterligere tilpasninger blir foretatt. Prosessen utløses i toppen av en organisasjon eller i en sektor og rykker etappevis innover og nedover (Røvik, 2007).Kontekstualisering fremstår som en sammenhengende konkretiserings- og materialiseringsprosess. Vi går fra det abstrakte til det konkrete, ved at en ide får et stadig mer konkret og materialisert innhold, etter hvert som de beveger seg nedover og innover i organisasjonen (Røvik, 2007).

Røvik (2007) er videre opptatt av å identifisere ulike kontekstualiseringsregler, som beskriver hvordan idéer oversettes til nye organisatoriske kontekster. Han baserer fremstillingen av kontekstualiseringsregler på et skille mellom «generelles innskrivningsregler» og «spesifikke oversettelses- og omformingsregler» (Røvik, 2007).

Innskrivningsregler handler om hvordan generelle iderepresentasjoner transformeres slik at de får et mer lokalt og materielt preg. Oversettelses- og omformingsregler retter seg mer mot det som skjer med innholdet i ideene når de overføres mellom ulike organisatoriske kontekster. Her er Røvik (2007) spesielt opptatt av hvordan- og i hvilken grad innholdet i det som overføres, blir omformet, når det oversettes til en ny organisasjonskontekst, altså frihetsgraden til oversettelse.

Videre poengterer Røvik (2007) at oversettelser, i tillegg til å foregå som uforutsigbare assosiasjonsprosesser, også kan framstå som ren kopiering. Oversettelsesregler må da følgelig



ta høyde for at overføringsprosesser kan innebære så vel kopiering som radikal omvandling. Røvik (2007) fastslår et analytisk skille mellom fire grunnleggende oversettelsesregler, som hver representerer ulike grader av omforming; kopiering, addering, fratrekking og omvandling (Røvik, 2007, s. 307). Reglene kan videre subsumeres under tre omformingsmoduser; «den reproduserende modus» (kopiering), «den modifierende modus» (addering og fratrekking) og «den radikale modus» (omvandling) (Røvik, 2007).

«Den reproduserende modus», altså kopiering betyr i denne sammenheng å hente ut en praksis fra en kontekst, gi den en idemessig representasjon, for så å sette den inn i en ny organisatorisk kontekst, slik at praksisen gjenskapes, uten- eller med kun små endringer (Røvik, 2007, s. 18). Oversettbarheten er en viktig forutsetning for hvorvidt en praksis kan kopieres fra en organisasjon til en annen. Sannsynligheten for at oversettelse vil skje som kopiering, henger også sammen med hvor omformbart det som skal oversettes er. Jo mindre omformbar en praksis er, desto større sannsynlighet er det for at oversettelsen vil skje i form av kopiering (Røvik, 2007).

«Den modifierende modus» er en pragmatisk posisjon der man er tilbøyelig til å forsvare at det må kunne tillates en viss tilpasning og omforming av det som skal oversettes. Man prøver å balansere hensynet til å være «tro mot det opprinnelige» med hensynet til at dette skal passe inn i en ny organisatorisk kontekst. Den modifierende modus opererer med to hovedtyper oversettelsesregler, «addering» og «fratrekking» (Røvik, 2007). Dette handler henholdsvis om å legge til eller trekke fra elementer i en oversettelse.

Det er snakk om «den radikale modus», når oversettere anser seg som ubundet av suksessoppskrifter og konsepter og når de velger å utforme sine egne og lokalt tilpassede varianter. Man anvender altså andres praksis og oppskrifter, som inspirasjon og utgangspunkt for egne, lokale innovasjoner. Røvik (2007) velger å kalle denne oversettingsregelen «omvandling». Med omvandling menes altså en grunnleggende endring av en praksis eller en ide- gjerne både av form og innhold (Røvik, 2007, s. 315).

Ideen om at oversetteren bør ha en stor frihet til å omvandle det som oversettes, har en lang historie i translasjonsteorien. Cicero (106-43 f.Kr.) formulerte dette idealet som «Imitando exprimere», den ubundne og frie oversettelsen. I translasjonsteorien har ordet imitere den totalt motsatte meningsinnholdet, enn det har på engelsk. Imitado betyr i denne sammenheng «...doing something totally different from the original author, wandering too far and too freely for the words of the source language text». Begrepet exprimere, som Cicero benytter

sammen med imitando, betyr «å sortere ut» og «å gi rom for noe nytt». Brukt sammen i uttrykket «exprimere imitando» betyr det «å skape noe nytt under imitasjon av noe som allerede eksisterer (Røvik, 2007, s. 315)».

Adapsjon er et annet begrep, som er brukt om den mer ubundne og omvandelende oversettelsen. Adapsjon innebærer en mindre radikal omvandling og mer hensynstakende til originalen (Røvik, 2007, s. 315).

## 6 Metode og forskningsdesign

### 6.1 Kvalitativ metode

I metodeteorien skiller man mellom kvalitative og kvantitative forskningsmetoder. Kvantitativ forskning av empirisk data har som utgangspunkt at den sosiale virkeligheten kan måles ved hjelp av metoder og instrumenter, som kan gi oss informasjon om tall (Jacobsen 2015).

Kvantitative studier kan omfatte store utvalg, mens kvalitative studier kan gi mye kunnskap om få enheter (Thagaard T. , 2018).

Problemstillingen for dette forskningsprosjektet er sammensatt og kompleks. Den tar sikte på å forklare barnehagestyreres opplevelse- og forståelse av Udir siner verktøy for kvalitet og hvordan disse påvirker styrerrollen. Jeg har valgt en kvalitativ tilnærming, med forskningsintervju som metode, da dette tillater meg å gå i dybden på fenomenet jeg ønsker å studere (Kvale & Brinkmann, 2015).

Kvalitativ metode gir grunnlag for at vi oppnår forståelse av sosiale fenomener, gjennom studier som er preget av nær kontakt mellom forskeren og deltakere i feltet (Thagaard T. , 2018). Det kvalitative forskningsintervjuet søker å få fram folks erfaringer og opplevelser av verden. Vi får en omfattende kunnskap om andre menneskers synspunkter og perspektiver på temaer intervjuet handler om. Dette innebærer at forskerens antagelser kan både bekreftes og avkreftes, og at nye, relevante forhold kan bringes på banen (Thagaard T. , 2018).

Dette er et teoretisk tolkende prosjekt med en abduktiv tilnærming. I et teoretisk tolkende prosjekt er formålet å analysere og gi mening til det vi studerer, ved å bruke teorier og faglige begreper som ramme (Bukve, 2016).

Tove Thagaard (2018) sier at kvalitativ forskning preges av både induktive og deduktive tilnærminger. Hun viser til at vi i en posisjon mellom induksjon og deduksjon finner abduksjon (Thagaard T. , 2018). Dette innebærer at jeg tolker data i lys av relevant teori, men at jeg også benytter egne data til å utvikle nye teoretiske perspektiver. Jeg er ikke bundet av spesifikke modeller som ligger til grunn for datainnsamlingen, så jeg jobber ut ifra en åpen analyseramme (Bukve, 2016).

Fortolkning er en viktig del av kvalitativ forskning. Jeg har en Hermeneutisk tilnærming til tematikken i dette prosjektet. Et hermeneutisk perspektiv er opprinnelig knyttet opp mot fortolkning av tekster (Thagaard T. , 2018). Jeg har benyttet denne tilnærmingen som utgangspunkt, når jeg har tolket de transkriberte intervjuetekstene i dette prosjektet.

Hermeneutikken vektlegger fortolkning av fenomener på flere nivåer. Vi må forstå delene i lys av den sammenhengen de befinner seg i (Thagaard T. , 2018). Formålet er å oppnå «gyldig og allmenn forståelse av hva en tekst betyr» (Kvale & Brinkmann, 2015, ss. 73-74). Den hermeneutiske sirkel beskriver hvordan en tolker, gjennom en kontinuerlig frem- og tilbake prosess mellom deler og helhet. Steinar Kvale og Svend Brinkmann (2015) beskriver dette som en spiral, som åpner opp for en stadig dypere forståelse av meningsinnholdet. Jeg tar utgangspunkt i de transkriberte tekstene mine og tolker de, blant annet i lys av relevant teori, min egen forforståelse og barnehagekonteksten.

## 6.2 Forskningsdesign

Jeg har valgt casestudie som forskningsdesign. Casestudier kjennetegnes ved undersøkelser som har til mål å studere mye informasjon om få enheter (Thagaard T. , 2018). Oddbjørn Bukve (2016) er opptatt av at av at casestudier søker å studere et sosialt fenomen «i sin helhet og i sin kontekst» (Bukve, 2016, s. 122). Videre er det viktig å ha et teoretisk fokus, som er relevant for formålet med studien. Datainnsamlingen må være strukturert, slik at informasjonen kan brukes til teoretisk tolking av casen (Bukve, 2016, s. 121).

Bukve (2016) skiller også mellom enkelcase, flercase- og komparative casestudier. De to første skiller på om en velger å fokusere på en- eller flere fenomener. Det karakteristiske for komparative casestudier er at en analyserer flere caser, for å finne fram til caseinterne utviklingstrekk, sammenhenger, likheter og variasjon (Bukve, 2016).

Prosjektet mitt er en enkeltcasestudie, der casen er «Utdanningsdirektoratet sine kvalitetsverktøy». Ettersom et av forskningsspørsmålene mine handler om barnehageeiers betydning for styrers prioriteringer, kan en likevel oppleve et tilsnitt av komparativt design i analyseprosessen. Jeg vil likevel holde fast ved at casen for studien er Udir sine verktøy for kvalitet og at forskningen er en fokusert encasestudie.

## 6.3 Intervjuguide

I følge Thagaard (2018) er intervju er en særlig velegnet metode for å få kunnskap om hvordan intervjupersonen opplever og forstår seg selv og sine omgivelser.

Intervjuguiden min er delvis strukturert og delt inn i ulike tema. Spørsmål og tema er fastlagt, men rekkefølgen kan endres underveis og det er rom for å stille oppfølgingsspørsmål.

Spørsmålene er åpne og innbyr til refleksjon. Det typiske kvalitative forskningsintervjuet, er som oftest basert på en delvis strukturert intervjuguide (Thagaard T. , 2018). Fordelen med en strukturert tilnærming til intervjuet er at svarene vi får er sammenlignbare, fordi alle

intervjupersonene har svart på de samme spørsmålene. Det kvalitative forskningsintervjuet foregår som en samtale, der vi kan følge med på intervjupersonens fortellinger, samtidig som vi sørger for at viktige problemstillinger blir belyst. Intervjuguiden har altså en fleksibel struktur, som kan tilpasses underveis i intervjuet (Thagaard T. , 2018).

Intervjuguiden min er delt inn i følgende tema:

- Bakgrunnsspørsmål
- Kunnskap og erfaringer med utdir sine verktøy for kvalitet
- Motivasjon og føringer
- Lederfunksjoner og prioriteringer
- kvalitet i barnehagen
- Avsluttende spørsmål

Temaene tar utgangspunkt i oppgavens problemstilling og forskningsspørsmål. De er også knyttet direkte opp mot teorien som skal anvendes i drøftingsdelen. Dette for å sikre at alle relevante forhold blir belyst i undersøkelsen.

#### 6.4. Utvalg og gjennomføring av intervjuer

Jeg valgte å intervju seks barnehagestyrere. Kvalitative studier kjennetegnes ofte av at de har et begrenset antall informanter. Dette gjør det spesielt viktig å benytte en utvelgingsprosess som er «hensiktsmessig for problemstillingen» (Thagaard, 2018, s. 54) Analyser av kvalitative studier er tid- og ressurskrevende. Utvalget bør derfor ikke være større enn at det er mulig å gjennomføre de omfattende analysene, som kreves ved en kvalitativ tilnærming (Thagaard, 2018).

Når jeg skulle finne aktuelle intervjupersoner, var jeg opptatt av å velge et bredt og variert utvalg av barnehagestyrere. Thagaard (2018) sier at en bør velge ulike kategorier som bør være representert, for å oppnå bredde i utvalget. Jeg valgte å intervju styrere fra to ulike kommuner, en stor- og en mellomstor kommune. Jeg har også inkludert styrere fra både privateide- og kommunale barnehager. Til slutt har jeg sikret at styrerne representerer barnehager av ulik størrelse og barnetall.

Jeg ønsker ikke å velge styrere fra mitt eget kollegafellesskap, dvs. fra samme bydel eller fra samme styrernetverk. Dette er et bevisst valg, for å unngå påvirkning- eller forutinntatthet, ut ifra at vi kan ha kjennskap til hverandres holdninger, verdier og arbeidssituasjon.

Jeg har utarbeide et samtykkeskjema, der jeg sikrer informantenes anonymitet.

Samtykkeskjema ble undertegnet før jeg gjennomførte intervjuene. Opptakene og transkripsjonene er lagret trygt, og de vil bli slettet når prosjektet er avsluttet.

Intervjupersonene vil få mulighet til å lese transkripsjonene, dersom de ønsker dette (Kvale & Brinkmann, 2018).

Alle intervjuene ble gjennomført i desember 2021. I utgangspunktet ønsket jeg å gjennomføre alle intervjuene «ansikt til ansikt», i de representative barnehagene. Grunnet pandemien var dette ikke mulig å få til. Halvparten av intervjuene ble gjennomført i barnehagene, mens de resterende tre ble gjennomført som digitale møter.

Jeg benyttet meg av lydopptak under intervjuene. Ved å bruke lydopptak kunne jeg konsentrere meg om intervjuets emne og dynamikk. Tonefall, ordbruk, pauser og lignende ble registrert og jeg kunne gå tilbake å høre på opptakene, igjen og igjen (Kvale & Brinkmann, 2018).

## 6.5 Analyse av data

Jeg gjennomførte en transkribering av intervjuene, fra muntlig til skriftlig form. Jeg valgte å foreta all transkribering selv. Etersom det var jeg som gjennomførte intervjuene og møtte informantene, enten personlig eller på Teams, så var det mindre fare for at viktig informasjon ville gå tapt i transkripsjonsprosessen, og jeg kunne lettere sikre konfidensialitet.

Transkribering er en tidkrevende prosess. Jeg opplevde likevel at gevinsten var stor, ved at jeg ble godt kjent med egne data. Thagaard (2018) sier at «lydopptaket av intervjuet innebærer en abstraksjon fra de samtalende personers direkte fysiske tilstedeværelse» (Thagaard, 2018, s. 205). Dette handler om forskningens reliabilitet. Thagaard (2018) viser til at dersom to personer transkriberer samme uttalelse i en intervjusekvens, vil en ofte kunne finne uoverensstemmelser mellom transkripsjonene.

Dette er et tolkende prosjekt der jeg analyserer data i lys av relevant teori. I følge Bukve (2016) kan dette kalles en åpen analyseramme, siden jeg ikke er bundet av spesifikke modeller som ligger til grunn for datainnsamlingen.

Jeg har foretatt en temabasert analyse, ved hjelp av koding av data. Det vil si at jeg utforsker data om det samme temaet for alle deltakerne. Gjennom å lese tekstene analytisk har jeg vurdert hva dataene mine kan gi en forståelse av, og jeg har reflektert over årsakssammenhenger til den forståelsen jeg mener tekstene gir (Thagaard T. , 2018). Altså resultatene mine. Jeg har gått dypt inn i dataene, «dratt de fra hverandre» og satt de sammen

igjen til nye enheter. På denne måten har jeg kommet fram til kategoriserte tema og viktige nøkkelord fra intervjuetekstene mine. Jeg har prøvd å se hva styrerne er opptatt av, men også hva de ikke er opptatt av, for å komme fram til resultatene mine.

Gjennom koding og klassifisering av data har jeg kommet fram til relevante temakategorier for analysearbeidet mitt:

- Funn relatert til kunnskap om- og bruk av Udir sine verktøy for kvalitet
- Funn relatert til motivasjon- og føringer for å ta i bruk Udir sine verktøy for kvalitet
- Funn relatert til styrernes autonomi, mulighet til å gjøre selvstendige valg for egen organisasjon
- Funn relatert til utfordringer med bruk av standardiserte verktøy i barnehagen
- Funn relatert til barnehagekvalitet
- Funn relatert til tall og tellinger

Temaene for analysen tar utgangspunkt i områder, som kan bidra til å belyse oppgavens problemstilling og forskningsspørsmål.

## 6.6 Reliabilitet, validitet og overførbarhet

I følge Thagaard (2018) er reliabilitet, validitet og overførbarhet sentrale begrep, når en skal vurdere forskningsprosjektets troverdighet. Dette handler altså om kvaliteten på forskningsarbeidet.

Reliabilitet handler om forskningens pålitelighet (Thagaard T. , 2018). Kvaale og Brinkmann (2018) knytte dette direkte opp mot transkripsjon og utvikling av data. Dette innebærer blant annet en beskrivelse av den kontakten jeg har hatt med informantene mine og den praktiske gjennomføringen av feltarbeidet.

Som nevnt har jeg benyttet en delvis strukturert intervjuguide, som sikrer at alle informantene svarer på de samme spørsmålene i løpet av intervjuet. Jeg har lagt opp til åpne spørsmål, som tilrettelegger for refleksjon og god innsikt i informantenes kunnskap rundt Udir sine verktøy for kvalitet. Dette gir meg et godt utgangspunkt, når jeg skal tolke og bearbeide innsamlet data (Thagaard T. , 2018).

Jeg har også valgt å transkribere alle intervjuetekstene selv. På denne måten sikrer jeg at framgangsmåte og teknikk blir lik i alle transkripsjonene. Samtidig er det jeg som har den

helhetlige kunnskapen om detaljer rundt intervjusituasjonen. Under transkripsjonen var jeg opptatt av at intervjupersonens uttalelser ble gjengitt på en mest mulig sammenhengende måte, slik at de gav mening når man leste det i etterkant. Jeg valgte å skjule informantens identitet, allerede på transkripsjonsstadiet (Kvale & Brinkmann, 2018).

Grunnet pandemien måtte noen av intervjuene gjennomføres digitalt. Alle de aktuelle informantene hadde kamera på under intervjuene. Dette var vesentlig, for å hindre at viktig informasjon, rundt kroppsspråk og mimikk gikk tapt. Ifølge Kvaale og Brinkmann (2018) er fordelene med ansikt til ansikt intervjuer at man får tilgang til ikke-språklig informasjon i form av gester og ansiktsuttrykk.

Validitet handler om gyldigheten av de tolkningene vi gjør og resultatene vi kommer frem til (Thagaard T. , 2018). Her er utgangspunktet for tolkningene viktig. Hva baserer vi våre tolkninger på? Dette kan blant annet knyttes til min forforståelse, for temaet jeg undersøker og min tilknytning til miljøet jeg foretar undersøkelser i. Jeg har valgt å forske på et tema som er relevant for min egen arbeidssituasjon, der jeg både har relevant teoriinnsikt og erfaringskunnskap. Dette vil jeg utdype i neste underkapittel.

Jeg har foretatt en temabasert analyse, ved hjelp av koding av data. Dette har jeg gjort ved å kategorisere intervjuuttalelser i selvkonstruerte analysematriser. Jeg har gått gjennom materialet mitt flere ganger og systematisert svarene etter både horisontale og vertikale ordninger. Når en forsker koder, vil han ifølge Kvale og Brinkmann (2018), lese gjennom utskriftene og kode relevante avsnitt. Fordelene med koding er at forskeren må gjøre seg kjent med alle detaljer i materiale og kategorisere innholdet. Jeg har på denne måten skapt meg god oversikt over egne data, gjennom å dekode og tolke resultatene på en pålitelig og god måte (Kvale & Brinkmann, 2018).

Overførbarhet handler om i hvilken grad den forståelsen jeg har utviklet innenfor mitt prosjekt, også kan være relevant i andre situasjoner. Thagaard (2018) knytter begrepet overførbarhet til hvorvidt tolkninger som er basert på en enkelt undersøkelse, også kan ha gyldighet i andre sammenhenger (Thagaard, 2018, s. 19). Spørsmålet er om resultatene mine kan overføres til andre intervjupersoner, situasjoner og kontekster, eller om de først og fremst er av lokal interesse. En vanlig kritikk mot intervjuforskning er at det kan være for få intervjupersoner til at resultatene kan overføres (Kvale & Brinkmann, 2015).



## 6.7 Å forske i eget felt

Et sentralt fokus for metodedebatten er fordeler og ulemper ved å studere på egen- eller fremmed kultur. Det er stor enighet om at det er både fordeler og ulemper med begge metoder (Thagaard T. , 2018). Hva vi vektlegger og hvordan vi forstår informasjonen fra forskningsfeltet vil alltid preges av de perspektiver og erfaringer vi har med oss inn i feltet. Dette gjelder enten vi er tilknyttet kulturen eller ikke (Thagaard T. , 2018). Egen forforståelse kan gi tilgang til noen perspektiver, mens den kan bidra til å skygge for andre. Når vi studerer fremmede kulturer kan utfordringen være å sette seg inn i- og tilegne seg tilstrekkelig kunnskap, for å oppnå nødvendig forståelse av en ny- og ukjent kultur. Når en studerer i egen kultur, vil derimot utfordringen være å skape distanse til egne erfaringer. Likevel hevder Thagaard (2018) at tilknytning til kulturen en forsker på, gir de beste forutsetninger for å oppnå forståelse og innsikt i kulturelle mønstre..

Likeledes hevder Kvale og Brinkmann (2015) at «kvaliteten på de produserte data i et kvalitativt intervju avhenger av kvaliteten på intervjuerens ferdigheter og kunnskaper om temaet». Det er viktig å ha tilstrekkelig kunnskap om intervjutemaet, blant annet for å kunne stille gode oppfølgingsspørsmål (Kvale & Brinkmann, 2015, s. 84). Dersom en ser på forskerens person som selve forskningsredskapet, så kan en forstå at forskerens evner, følsomhet og forkunnskaper er avgjørende for kvaliteten i kunnskapen som produseres (Kvale & Brinkmann, 2015).

Jeg har valgt et tema som er relevant for min egen arbeidssituasjon som barnehagestyrer. Når jeg skulle gjennomføre intervjuene var det derfor viktig at jeg var bevisst min rolle som forsker og intervjuer, og ikke som fagperson. Jeg måtte opptre nøytralt og unngå å påvirke intervjupersonen med mine egne holdninger og tanker. Fokuset måtte være å få fram informantens kunnskap og meninger, rundt det aktuelle tema. Her var også utvelgelsen av informanter viktig. Som nevnt tidligere valgte jeg å ta utgangspunkt i et bredt og variert utvalg av barnehagestyrere. For å unngå påvirkning eller forutinntatthet, valgte jeg ikke styrere fra mitt eget styrernettverk eller kollegafellesskap.

Tolkningene jeg gjør av intervjutekstene mine er «ladet» med teorier og min egen forforståelse. Det jeg har med meg i min kognitive verktøykasse, vil påvirke hvordan jeg forstår og klassifiserer innsamlet forskningsmateriale (Bukve, 2016).

## 7 Presentasjon av data

I presentasjonen av mine empiriske funn tar jeg utgangspunkt i transkriberte tekster av seks intervjuer med barnehagestyrere. Funnene er presentert samlet etter en grundig og tematisert analyse av innsamlet datamateriale. Jeg vil benytte relevante sitater, for å understreke empirien i funnene mine. Temaene for analysen tar utgangspunkt i områder, som kan bidra til å belyse oppgavens problemstilling og forskningsspørsmål.

Intervjuene bærer preg av dialog og refleksjoner. Informantenes uttalelser går derfor noen ganger over i hverandre, noe som kan gjøre det utfordrende å presentere data. Jeg har valgt å justere småord og dermed gjøre tekstene mindre muntlige i framstillingen. Jeg prøver likevel å ligge så tett opp til styrernes formuleringer som mulig. Innholdet i utsagn skal ikke være påvirket av justeringene jeg har gjort.

### 7.1 Kunnskap om- og bruk av Udir sine verktøy for kvalitet

Alle respondentene har kjennskap til Utdanningsdirektoratets nettside, Udir.no. Studien viser at det er variasjon i hvor ofte styrerne besøker nettsiden. «Spennet» i besvarelsene ligger fra ca. 1-2 ganger i uken til ca. 1-2 ganger i halvåret. Flere av styrerne uttrykker at «tidsklemma» er skyld i at de benytter nettsiden lite, og at de har et ønske om å benytte nettsiden hyppigere. Paradoksalt nok kommer «tidsklemma» også fram som argumentasjon for å ta i bruk Udir sine standardiserte verktøy for kvalitet.

«Jeg er ganske ofte inne. Det er nok et par ganger i uken i hvert fall. Det er samlet så mye god informasjon som er lett å bruke».

«Det jeg kjenner til med Udir er at det er en plass der en kan hente tips og ideer. De har temasider og filmsnutter. Jeg er ikke så ofte innpå der, men innimellom ...».

Sitatene illustrerer at det er variasjon i styrernes egen oppfatning av hvor ofte de besøker Udir sine nettsider. Til tross for dette viser samtlige respondenter god innsikt i innholdet på nettsiden. Spesielt refererer styrerne til webområdet som et oppslagsverk, for å finne oppdatert fagstoff og nyere forskning fra barnehagefeltet. Informasjonen benyttes blant annet til planlegging og forberedelser av ulike tema til personalmøter, planleggingsdager, foreldremøter og lignende. Eksempelvis oppgir styrerne at de benytter refleksjonsspørsmål og faglige innspill fra Udir sine temasider, som elementer i slike møter. I tillegg oppgir samtlige

informanter at de har benyttet Udir sine barnehagerelaterte, temabaserte filmer, som introduksjon i faglige møter.

Informantene er enige om at Rammeplanen og relevant lovverk finnes lett tilgjengelig på Udir sine nettsider. Flere av styrerne oppgir at de har brukt siden aktivt, under implementeringen av ny rammeplan fra 2017.

Samtlige informanter har kjennskap til Udir sine Språkløyper og Realfagsløyper. Ingen av styrerne har benyttet verktøyene i sin helhet, men flere har benyttet deler av innholdet. De som ikke allerede har tatt språk- og realfagsverktøyene i bruk, oppgir at de har ønske om å gjøre dette i fremtiden. Tid oppgis også her som en relevant faktor for prioriteringene som blir gjort.

Fire av styrerne har benyttet Udir sin standardiserte ståstedsanalyse i barnehagene de leder. Noen har benyttet verktøyet i sin helhet, mens andre har valgt ut temaer som ble vurdert som relevant for deres barnehage.

To av barnehagestyrerne bruker Udir sin standardiserte foreldreundersøkelse, mens de resterende fire planlegger å ta den i bruk i 2021. Dette er eierinitiert for alle barnehagene.

En av barnehagene deltar i Udir sitt nasjonale kompetanseutviklingsprogram for «Inkluderende barnehage- og skolemiljø». Dette er en eierinitiert fellessatsing for alle grunnskoler og barnehager i den representative kommunen.

**7.2 Motivasjon- og føringer for å ta i bruk Udir sine verktøy for kvalitet**  
«Det som ligger på Udir sine sider er kvalitetssikret, det er det siste, det nye og det er alltid oppdatert».

Som vi ser av sitatet over har styrerne stor tro på at innholdet på Udir sine sider er oppdatert og holder høy faglig kvalitet.

Alle informantene oppgir ønske om å holde seg oppdatert på fag, nytt om regelverk og lovverk, som en viktig motivasjon for å benytte Udir sin nettside. Fem av styrerne oppgir også at siden letter arbeidet med faglig utvikling i personalgruppen. Informantene peker på at Udir sine verktøy er lett tilgjengelige, forståelige, lett og ta i bruk, og dermed også tidsbesparende.

En av informantene uttaler at:

«Det kan være veldig greit i en hektisk hverdag å slippe å finne opp kruttet på nytt».

I tillegg er informantene opptatt av at kvalitetsverktøyene passer for hele personalgruppen. Det framkommer at de er «håndgripelige», «konkrete» og har et enkelt språk som alle forstår, uavhengig av kunnskaps- og kompetanseforutsetninger. Sammenhengen mellom tilbudene på Udir sin nettside og overordnede krav og forventninger til styrerne understrekes med denne uttalelsen:

«De er et godt hjelpemiddel på veien til de kravene som kommer».

Det er stor enighet blant informantene om at det har vært en økning i tilbudet om standardiserte, pedagogiske verktøy til bruk i norske barnehager. Det pekes på at tilkomsten har vært betydelig de siste årene og at tilbudene har økt i takt med økte krav til kvalitet i barnehagene. Her viser flere av styrerne til sin egen rolle som koordinator og den som tar valg for organisasjonen. En av informantene viser til at det er hennes jobb «å holde paraplyen». Hun forklarer påstanden med at det er hun som må se helheten og gjøre vurderinger til det beste for barnehagen. En annen styrer uttrykker utviklingen i barnehagesektoren på denne måten: «Ting var mye tyngre før, men så var ikke kravene de samme heller. Kravene til kvalitet var jo helt noe annet enn det de er nå. Jeg har vært med på en revolusjon egentlig ...»

En av informantene oppgir at hun benyttet Udir sin standardiserte ståstedsanalyse, som dokumentasjon og grunnlag for søknad om regionale kompetansemidler (REKOMP), altså for å oppnå økonomiske fordeler for egen barnehage.

Styrerne som benytter Udir sin standardiserte foreldreundersøkelse har pålegg om dette fra barnehageeier. De uttrykker likevel høy grad av egenmotivasjon for å ta verktøyet i bruk. Styrerne viser her til at foreldreundersøkelsen gir kunnskap om egen organisasjon og grunnlag for refleksjon i personalgruppen. I sitatet under ser vi også at forventninger fra foreldrene, er en motivasjon for å ta i bruk Udir sin standardiserte foreldreundersøkelse:

«Vi har fått spørsmål om hvorfor vi ikke bruker foreldreundersøkelsen. Den er jo viktig for foreldrene ... ja, så jeg tror at det er en viktig ting å komme i gang med».

Noen av styrerne forteller at de får e-poster fra barnehageeier, med lenker til- og påminnelse om å besøke Udir sin nettside, når det har kommet ny- og relevant informasjon.

«Jeg føler egentlig ikke noe krav om eller at jeg er pålagt å bruke det, men jeg ønsker selv å bruke det, for det passer veldig godt. ... Kanskje om jeg ikke hadde brukt verktøyene, så hadde det kommet tydeligere krav? Jeg håper egentlig det».

Dette sitatet forteller noe om at styreren er opptatt av å jobbe med faglig utvikling og at hun faktisk ønsker seg krav om dette fra barnehageeier. Dette kan også si noe om usikkerhet rundt krav og forventinger i forhold til styrenes prioriteringer.

### 7.3 Lederfunksjoner og prioriteringer

Halvparten av barnehagestyrerne oppgir at de bruker mest tid på administrative oppgaver. Kun en av informantene oppgir at hun bruker minst tid på denne lederfunksjonen. Denne styreren leder en privateid, idealistisk og enkeltstående barnehage, med en kompleks ledelse. Styreren er definert som faglig leder og samarbeidet tett med blant annet daglig leder, administrativ medarbeider og en egen «kulturbygger». Informanten oppgir at hun har god støtte i personalsaker og at de fleste administrative oppgaver blir ivarettatt av den administrative medarbeideren.

De fleste styrerne mener at de bruker minst tid på kontakt med omgivelsene, foreldre, eksterne samarbeidsparter og omdømmebygging, altså det som representerer Strand sin funksjon som entreprenør.

Fem av seks informanter prioriterer faglig ledelse, arbeid mot barnehagens mål, planer, standarder, og rapportering, framfor det å skape felles forståelse og oppslutning om endrings- og utviklingsarbeid.

Det er stor enighet blant styrerne om at Udir sine verktøy for kvalitet påvirker tidsbruken deres positivt. Dette grunngis i hovedsak med at de slipper å utvikle verktøyene selv.

Den samme styreren viser også direkte til at verktøyene gjør det lettere å prioritere, både faglig ledelse og endrings- og utviklingsarbeid. Styreren opplever at hun får gjort mere innenfor disse funksjonene, fordi verktøyene er tilgjengelige og lette å ta i bruk. Denne styreren leder en kommunal barnehage i en mellomstor kommune.

«Ståstedsanalysen og foreldreundersøkelsen krever en del administrativt arbeid, men verktøyene i seg selv er så gode at de sparer oss for arbeid likevel».

Utsagnet over kan gi inntrykk av at «gevinsten» er større enn den administrative innsatsen, som kreves ved å ta Udir sine standardiserte verktøy i bruk.

#### 7.4 Styrernes autonomi

«Jeg opplever at det blir vanskeligere og vanskeligere å ta egne valg. Fordi at vi er mere og mere presset på tid og at det kommer en del ovenfra, som det er forventet at vi skal gjøre. De planene som vi før utarbeidet i styrergruppen, blir nå utarbeidet av rådgiverne for oppvekst i stedefor».

«Noen føringer blir det jo lagt fra eier, men vi har jo veldig stor frihet til å velge selv».

Sitatene over forteller oss at det er relativt store variasjoner i funnene, når det gjelder styrernes grad av autonomi og frihet til å gjøre egne valg.

Flere av informantene forteller at de har stor frihet til å velge- og prioritere selv, ut ifra behovene i egen barnehage. Disse styrerne oppgir først og fremst å være styrt av overordnet lovverk og eiers styringsdokumenter. De opplever stor grad av frihet til lokale tilpasninger. Dette gjelder styrerne i kommunale barnehager i stor kommune og styrer/faglig leder i enkeltstående, privat barnehage.

«Vi har et fellesprosjekt i kommunen som vi skal jobbe med. Selv om vi skåret veldig godt på dette området, når vi tok ståstedsanalysen, så må vi likevel jobbe med det. Det er en fellessatsing. Men, jeg klarer på en måte og sno det til, så jeg får det til å passe ... så jeg føler at jeg har friheten til å gjøre små justeringer, som gjør at vi får større utbytte ...»

Styreren som er sitert over leder en kommunal barnehage i en middelstor kommune. Barnehagen er pålagt deltagelse i et felles kompetanseutviklingsprogram, ledet av Udir. Temaet for denne fellessatsingen representerer et område der barnehagen skårer veldig godt, når personalet gjennomførte ståstedsanalyse. Styreren forteller at hun klarer å «sno det til», slik at hun likevel får det til å passe inn i sin barnehage. Informanten gir klart uttrykk for at hun ville valgt annerledes, dersom hun fikk bestemme selv. Styreren understreker også at det

er en viktig oppgave å oversette Udir sitt nasjonale kompetansehevingsprogram, slik at det passer inn i den sammenheng det skal implementeres i.

«Flere fellesprosjekt styres fra administrasjonen. Vi får da mindre tid til det arbeidet som jeg tenker er det viktigste i barnehagen vår akkurat nå».

Flere av styrerne oppgir at fellesprosjekter og satsningsområder i økende grad styres fra administrasjonen. Det kommer frem at styrerne i liten grad kan velge vekk eierinitierte satsninger, men at de ofte selv kan prioritere rekkefølge og grad av vektlegging, ut ifra barnehagens behov. Ståstedsanalyse og foreldreundersøkelser ligger ofte til grunn for disse prioriteringene.

Funnene mine tyder også på at barnehageeiers størrelse, organisering og barnehagefaglige kompetanse har en betydning for hvorvidt Udir sine verktøy for kvalitet tas i bruk. Alt tyder på at barnehageeier med en sterk, faglig barnehageadministrasjon, i større grad utviklet egne planer og standardiserte verktøy for barnehagene sine. Disse verktøyene bygger på Rammeplan, lovverk og statlig initierte satsinger. Datamaterialet mitt tyder på at mindre barnehageeiere og deres styrere «lener seg» mere på nasjonale fellessatsinger og ferdigproduserte pakkelsninger, som Udir sine verktøy for kvalitet. Samtidig kommer det frem at også de store barnehageeierne nå velger å benytte Udir sin standardiserte foreldreundersøkelse og ståstedsanalyse.

#### 7.5 utfordringer ved bruk av standardiserte verktøy

Funnene i denne studien viser tydelig at styrerrollen i norske barnehager er kompleks og sammensatt av mange- og svært varierende oppgaver. Tidsklemma er en relevant problemstilling og samtlige informanter hevder at de ikke «strekker til» på enkelte områder. Flere av styrerne understreker at det er krevende å finne tid til organisering, gjennomføring og implementering av standardiserte verktøy. Dersom barnehagen er stor, vises det til at det er vanskelig for styrer å følge opp- og gi nødvendig støtte i alle avdelinger.

Noen av informantene opplever at det finnes så mange verktøy og standardiserte pakkelsninger at det er vanskelig å velge. De viser til at det er lett for å «hoppe på» for mye.

Det uttrykkes bekymring for at en da vil jobber overflatisk med mange ting, istedenfor å velge ut noen få områder, som blir iverksatt på en god måte i organisasjonen.

«... Uansett hvilke verktøy vi velger å bruke, om det er nå herfra eller derfra, så må vi ha et bevisst forhold til det- og hvorfor vi bruker det. Hva er hensikten?»

«Vi må ha en bevissthet rundt de verktøyene vi bruker. Kritisk til og med!»

Som vi ser av uttalelsene over er styrerne opptatt av å ha en kritisk tilnærming til standardiserte verktøy. De hevder at ikke alt passer til alle, og at det er viktig å gjøre gode valg for egen barnehage. Det trekkes frem at verktøyene ikke nødvendigvis kan tas i bruk i sin helhet. Her vises det til at det er viktig å gjøre justeringer, tilpasse og gjerne ta ut deler, som passer inn i den enkelte organisasjon.

#### 7.6 Påvirkning av barnehagekvalitet

Alle informantene er enige om at det som ligger på Udir sine nettsider er kvalitetssikret, forskningsbasert og trygt å bruke. Styrerne har også stor tro på at Udir sine verktøy for kvalitet har en positiv effekt på kvaliteten i norske barnehager. Hovedbegrunnelsen for dette er at verktøyene er tilgjengelig for alle, lette å ta i bruk, gode og relevante for utvikling av kvalitet i barnehagene. De hjelper barnehagene til å «dra i samme retning», i forhold til barnehagekvalitet.

I tillegg kommer det frem at standardiserte verktøy bidrar til at barnehageansatte og deres ledere gjør ting, som de ikke ville gjort dersom verktøyene ikke var så lett tilgjengelig.

Når det kommer til spørsmålet om hva som definerer god barnehagekvalitet, er det stor enighet blant informantene om at kvaliteten først og fremst defineres av gjeldende lovverk- og Rammeplan for barnehagen. Her vises det blant annet til rammefaktorer, som personalets kompetanse, oppfyllelse av pedagog- og bemanningsnorm og at vi innfrir alle Rammeplanens «skal» og «må». I tillegg trekkes det fram at nyere barnehageforskning må ligge til grunn for hvordan en definerer god barnehagekvalitet. Som eksempel nevnes det her at en i dag, som resultat av forskning, har økt bevissthet rundt kvaliteten i de pedagogiske prosessene. Barnehagepersonalet er mer opptatt av prosessene, enn på kvaliteten i produktene, altså resultatet av arbeidet som er gjort:



«Før ble kvaliteten gjerne definert av produktene barna lagde, nå er vi mere opptatt av prosessene. Et resultat av forskningen de siste årene».

Som indikatorer på barnehagekvalitet er styrerne opptatt av fornøyde foreldre, barnas trivsel og trygge relasjoner.

En av informantene understreker at Udir og barnehageeier stort sett er «opptatt av de samme tingene» og at dette kan være en viktig indikator for hva som er god barnehagekvalitet.

## 7.7 Tall og tellinger

«Alt skal liksom tallfestes, enten i form av farger eller tall».

Alle informantene hevder at barnehagen de leder blir målt på kvalitet. Det trekkes frem ulike metoder, som blir benyttet for å måle kvaliteten i den enkelte barnehage.

Styrer i en stor kjedebarnhage, samt styrerne i kommunale barnehager i en stor bykommune, viser til eierutviklede systemer for intern- og ekstern barnehagevurdering. De samme barnehagene har gode systemer, for systematisk kvalitetsoppfølging- og veiledning i barnehagene.

De to private barnehagene, som er representert i denne studien benytter Udir sin foreldreundersøkelse hvert år. De kommunale barnehagene i stor bykommune har til nå benyttet kommunens egenutviklede brukerundersøkelse. Også denne barnehageeieren tar i bruk Udir sin standardiserte foreldreundersøkelse, fra innværende år. Dette gjelder også for den kommunale barnehagen, som representerer en middelsstor kommune. Det kommer ikke fram at sistnevnte kommune har gjennomført brukerundersøkelser i sine barnehager tidligere.

Styrerne trekker også fram andre arenaer, der de opplever at barnehagene de driver blir målt på kvalitet. Her kan nevnes arbeid i ulike nettverksgrupper på tvers og samarbeid med eksterne instanser, som PPT og barnevern.

Utdanningsdirektoratets nettside Barnehagefakta.no trekkes fram som en viktig kilde til informasjon om kvalitet i barnehagene. En av styrerne hevder at Barnehagefakta.no er den mest tilgjengelige kvalitetsmålingen i norske barnehager. Den samme styreren understreker

at både foreldre og barnehageeier er svært opptatt av det som kommer frem på denne nettsiden.

Samtlige informanter opplever å bli målt på jobben de gjør som barnehagestyrer. Målingene viser seg som mer- eller mindre systematiske. Styrerne opplever å bli målt på egne lederferdigheter, gjennom blant annet ledersamtaler, medarbeiderundersøkelser, økonomirapportering, mentorordninger, foreldreundersøkelser, uformelle tilbakemeldinger fra foreldre, personalet, områdeleder og samarbeidspartnere, som f.eks. PPT og barnevern.

### 7.8 Sammenstilling av funn

Før jeg går i gang med drøfting av studiens resultater, vil jeg presentere en skjematisk framstilling av relevant empiri. Jeg har sammenfattet funnene i temakategorier, som også vil være utgangspunkt for oppgavens drøftingsdel. Framstillingen er ikke detaljert, men en enkel stikkordoversikt, som er avhengig av analyser og drøfting for å gi mening og sammenheng.



Figur 6: Sammenstilling av empiriske funn

## 8 Drøfting

Jeg vil nå drøfte funnene mine opp imot utvalgt teori og søke å finne svar på studiens problemstilling og forskningsspørsmål. Jeg opplever at drøftingene mine er overlappende og det har vært krevende å strukturere teksten under overskrifter. Drøftingene krysser hverandre noe, slik at enkelte tema blir belyst under flere overskrifter. Dette har vært nødvendig, for å kunne se sammenhenger, på tvers av de ulike temakategoriene.

### 8.1 Kjennskap, bruk og implementering

Jeg vil starte med å se på hvilke verktøy styrerne tar i bruk og hvorfor de velger som de gjør. Funnene i denne studien kan altså tyde på at det er store variasjoner i hvor ofte barnehagestyrerne benytter seg av Utdanningsdirektoratets nettside. Likevel kommer det tydelig fram blant mine informanter at de har god kjennskap til informasjonen og tilbudene som befinner seg på nettsiden. Flere uttrykker at de er ofte inne, og at det er en plass der de kan hente tips og ideer. Selv om det er ulikt hvor ofte styrerne benytter seg av nettsiden, gir alle uttrykk for at siden er en nyttig ressurstilgang, med mye verdifull informasjon.

Det henvises ofte til nettsiden som et «oppslagsverk», der relevant lovverk, rammeplan, fagstoff og pedagogiske verktøy er samlet. I tillegg er styrerne opptatt av at siden gir tilgang til ny og oppdatert barnehageforskning. Jeg vil hevde at tidsbruk og kvalitetssikring er to viktige stikkord, for å oppsummere styrernes begrunnelse for å ta i bruk Udir sine verktøy for kvalitet.

Samtlige informanter viser til «tidsklemme» i egen arbeidshverdag. De fleste oppgir at mangel på tid, bidrar til økt motivasjon for å ta i bruk standardiserte verktøy. En av styrerne viser derimot til tidspress i jobben, som en begrunnelse for at verktøyene ikke blir tatt i bruk. Dette kan tolkes som individuelle og personlige ulikheter i valg og prioriteringer. Hovedtendensen viser at det å samle barnehagerelatert stoff, slik Udir gjør, oppleves som effektiviserende og tidsbesparende for styrerne. Her viser styrerne også til at Udir presenterer flere ferdige «opplegg», som er lette å ta i bruk.

Denne studien viser tydelig at norske barnehagestyrere har stor tillit til det som presenteres på Utdanningsdirektoratets nettside. Her er funnene nokså enstydige og beskrivelser fra informantene om at Udir sine sider er «kvalitetssikret og alltid oppdatert» understøtter dette. Styrerne opplever også at Udir og barnehageeier er samstemte. De er «opptatt av de samme tingene».

Dette kan tyde på at det er vesentlig at det er god sammenheng mellom det som presenteres på Udir sine nettsider og de krav og forventninger styrerne møter fra barnehageeier. Som nevnt innledningsvis forvalter Utdanningsdirektoratet fagkyndighet for barnehagene. Departementet er orientert mot å finne gode, politiske løsninger for regjeringen, mens direktoratet er opptatt av å finne faglige løsninger som passer til de politiske ideene (Børhaug & Hoås Moen, 2014). På samme måte vil det være avgjørende at det som formidles fra barnehageeier, samsvarer med informasjonen og verktøyene som kommer fra Utdanningsdirektoratet. Sammenheng og helhet vil kunne bidra til troverdighet hos de ulike aktørene i barnehagefeltet. Her vil jeg trekke inn de barnehageansatte sin rolle som bakkebyråkrater (Lipsky, 1980). Som barnehagearbeidere og profesjonsutøvere skal de iverksette myndighetenes vedtatte, offentlige politikk, samtidig som de utøver profesjonelt skjønn i jobben de gjør. Det vil da være vesentlig at det er en «rød tråd» mellom krav og forventninger, verktøy som blir presentert og tilbud fra utdanningsdirektoratet og eier. Jeg har nå sett på bakgrunnen for at styrerne tar i bruk Udir sin nettside og kvalitetsverktøy. Jeg vil nå drøfte hvordan verktøyene benyttes og hvordan de iverksettes i barnehagene.

Samtlige styrere som har deltatt i denne undersøkelsen meningssetter betydningen av å kunne tilpasse standardiserte verktøy til egen organisasjon. De er opptatt av å kunne legge til- og trekke fra-, alt etter hva som «passer inn» i egen barnehage. Her nevner informantene mine eksempelvis, Udir sine Språkløyper og Realfagsløyper. Dette er detaljerte og helhetlige «pakker», for systematisk arbeid innenfor, henholdsvis språk- og realfag i barnehagen. Verktøyene er utviklet som oppskrifter, der en veksler mellom presentasjon av teori, refleksjonsoppgaver og utprøving- og evaluering av nye tiltak. Flere av informantene oppgir at de har tatt ett- eller begge verktøyene i bruk, men ingen har benyttet verktøyene i sin helhet. Styrerne har benyttet elementer fra verktøyene i planlegging- og gjennomføring av faglige møter i barnehagen. Noen forteller at de har hentet refleksjonsoppgaver fra verktøyene, mens andre har benyttet relevante teoritekster eller filmer. Dette kan, som nevnt knyttes opp mot styrers ønske om å foreta lokale tilpasninger og tilrettelegging til egen organisasjon. Samtidig går argumentasjonen også i retning av at det oppleves som tidkrevende å gjennomgå verktøyene i sin helhet.

Dette kan sees i sammenheng med det Kjell Arne Røvik (2007) beskriver som kunnskapsoverføring, ut ifra et translasjonsteoretisk perspektiv, der en først henter noe ut av en sammenheng, «dekontekstualisering», for så å sette det inn i en ny organisatorisk

sammenheng, «kontekstualisering». Som nevnt i teoridelen velger jeg å konsentrere meg om kontekstualiseringsprosessen, ettersom vi her snakker om ferdige, standardiserte pakkeløsninger, som er klare for uthenting. Røvik er opptatt av at når en ide eller et standardisert verktøy «flytter inn» i en ny organisasjon, så kan ideen komme til å prege- og selv bli preget av konteksten den kommer inn i (Røvik, 2007). Barnehagene som skal benytte Udir sine kvalitetsverktøy er representasjoner av ulike kontekster, som må hensyntas når verktøyene skal iverksettes. Resultatene fra denne undersøkelsen viser at dette er forhold som vektlegges høyt. Styrerne er opptatt av at «ikke alt passer til alle» og at de må ha mulighet til å velge ut elementer, slik at de ikke alltid må benytte verktøyene i sin helhet. Som nevnt tidligere er det viktig for styrerne å ha mulighet til å selv prioritere, det som er relevant for egen organisasjon.

Røvik (2007) definerer oppskrifter eller nye organisasjonsideer som kommer via toppledelsen som Top-down- orienterte. Noen av Udir sine verktøy vil komme inn i organisasjonen, i form av toppstyrte tiltak, som ikke nødvendigvis kan velges bort av barnehagestyrerne. Her vil jeg trekke frem foreldreundersøkelsen som eksempel. Samtlige av informantene mine oppgir at bruken av Udir sin nasjonale foreldreundersøkelse er eierinitiert. Styrer blir altså pålagt å gjennomføre akkurat denne, standardiserte brukerundersøkelsen. Innføring av slike verktøy er ofte preget av en sentralt styrt implementeringsprosess, som er nøye regulert, tidfestet og fulgt opp av barnehageeier. Det finnes visse muligheter for å gjøre lokale tilpasninger i foreldreundersøkelsen, men slike justeringer vil i hovedsak også være sentralt styrt, fra barnehageeiers side. I praksis vil det være små muligheter til å gjøre lokale tilpasninger på barnehagenivå. Ser vi dette i lys av Røvik (2007) sin teori vil vi kunne si at foreldreundersøkelsen hovedsakelig oversettes i den «reproduserende modus», altså som kopiering (Røvik, 2007). Røvik forklarer kopiering i denne sammenheng, som å hente ut en praksis fra en kontekst, for så å gjenskape den i en annen organisatorisk kontekst, uten- eller med kun små endringer.

Ståstedsanalysen er den delt inn i ulike fokusområder. Det er mulighet for å legge til- eller velge bort ulike tema. De ulike temaene er standardisert, så det er ikke mulig å gjøre endringer i temainnholdet. På samme måte som foreldreundersøkelsen, vil jeg plassere denne oversettelsen inn i den reproduserende modus.

Udir sine verktøy har ulik standardiseringsgrad og muligheten for å gjøre tilpasninger vil derfor variere. Dette kan stå i motsetning til styrernes nevnte behov for å kunne justere og tilpasse verktøyene. Det kan se ut som om barnehageeier, i noen grad går lenger enn Udir i å

styre barnehagens bruk av verktøyene. En kan her si at barnehageeier går på tvers av profesjonstenkningen, ved å redusere profesjonens frihet til å utøve faglig skjønn (Børhaug & Hoås Moen, 2014). Jeg vil også se dette i sammenheng med Røvik (2007) sin teori om en hierarkisk oversettelseskjede, der implementeringsprosessen er sentralt styrt. Teorien beskriver at det vil være rom for lokale tilpasninger, men at enhetene vil ha redusert frihet til oversettelse (Røvik, 2007).

Dersom vi går tilbake til språk- og realfagsløypene, vil vi se at de representerer oppskrifter, der det er mulig å velge inn- og ut elementer, alt etter hva det er behov for i den aktuelle barnehagen. Vi befinner oss da i en «modifiserende modus», der en kan tillate visse tilpasninger og omforming av det som skal oversettes (Røvik 2007). Røvik snakker her om oversettelsesreglene, addering og fratrekking. Jeg opplever at dette er en vanlig tilnærming til denne typen verktøy, blant informantene i dette studiet. Noen av styrerne går nok likevel langt i å tilpasse verktøyene, slik at endringene blir relativt store. Begrepet «Imitando exprimere» utgjør den tydeligste teoretiske begrunnelsen for den ubundne og frie oversettelsen. Det er her snakk om store, grunnleggende endringer av en praksis, gjerne både av form og innhold (Røvik, 2007). Jeg tenker at dette er et begrep som kan beskrive styrernes praksis, når de velger å benytte Udir sine nettsider som inspirasjon og utgangspunkt for egne, pedagogiske opplegg. Flere av informantene oppgir at de blant annet henter teori og refleksjonsspørsmål fra språk- eller realfagsløypene. De henter altså ut noen få elementer, uten at de tar det helhetlige systemet i bruk. Her vil referere til en informant som uttaler at: «... jeg snor det til, sånn at jeg får det til å passe inn på et vis ...» Spørsmålet vil jo da være, hvilken gevinst barnehagene får av en slik form for implementering? En styrer i studien påpeker at det ville vært mer kvalitetshevende, dersom hun hadde hatt tid til å bruke alle verktøyene på «en god måte».

Her pekes det igjen på tid, som en relevant faktor for god implementering. Informanten hevder i tillegg at kvaliteten på implementeringen er avgjørende for resultater i barnehagen. Dette vil jeg til dels si meg enig i, samtidig som jeg lett kan påstå at alle elementer av faglighet er bra for barnehagen. Min påstand er altså at en mest sannsynlig vil få faglig utbytte, selv om man kun benytte utvalgte elementer, som teori eller refleksjonsspørsmål, fra forskningsbaserte, standardiserte kvalitetsverktøy. Dette forutsetter selvfølgelig at informantene mine har grunnleggende rett i sine antagelser om at det som finnes på Utdanningsdirektoratet sine nettsider er «kvalitetssikret og trygt å bruke».

Nå skal jeg gjøre noen vurderinger rundt forholdet mellom eier og barnehage, altså graden av påvirkning som styrer opplever «ovenfra», når det kommer til å foreta valg og prioriteringer.

## 8.2 Motivasjon og føringer

I denne delen av oppgaven vil jeg blant annet rette fokus mot det som skjer mellom organisasjonene, altså styring av barnehagesektoren. I følge Børhaug og Gotvassli (2016) handler styring om indirekte adferdspåvirkning gjennom ulike styringsverktøy. I denne sammenheng handler dette om forholdet mellom stat og kommune/barnehageeier, men følgelig også om direkte eierstyring av barnehagene. Jeg vil i fortsettelsen benytte begrepet barnehageeier, når jeg omtaler både kommunale og private eieraktører i sektoren.

Kommunen har finansierings- og tilsynsansvar ovenfor de private barnehagene. Rollen som barnehagemyndighet vil også gi kommunene et visst veiledningsmandat ovenfor de private aktørene, men ut over dette er påvirkningen rundt pedagogiske valg og prioriteringer begrenset. Jeg vil derfor ikke ta opp styringsforholdet mellom kommunene og private barnehageeier, men isolert snakke om påvirkning mellom barnehageeier og ledelsen i den enkelte barnehage. Deretter vil jeg se på styringsforholdet mellom myndighet og barnehageeier.

Jeg vil starte med å drøfte forholdet mellom barnehageeier og barnehageorganisasjonen. Jeg har prøvd å finne svar på hvor stor grad av påvirkning det er mellom barnehageeier og styrer, når det kommer til bruk av standardiserte kvalitetsverktøy. Opplever styrerne at de har autonomi, eller blir det lagt føringen for de valg og prioriteringer som blir gjort?

Børhaug og Gotvassli (2016) åpner for at det kan være forskjeller mellom ulike kommuner og eiere, slik at noen barnehager fremdeles opplever stor grad av grasrotautonomi, mens andre ikke gjør det. Grasrotautonomi kjennetegnes ved at virksomhetene får tilført statlige ressurser, samtidig som de har stor frihet til å utforme barnehagetilbudet og organiseringen lokalt (Borgund & Børhaug, 2016).

De siste 30 årene har en del større kommuner utviklet en kommunal barnehagepolitikk, som gjelder for alle barnehager. Andre, mindre kommuneadministrasjoner har ikke heltidsansatte med barnehagefaglig kompetanse i det hele tatt (Børhaug & Gotvassli, 2016). Det samme vil kunne gjelde administrasjonen i private barnehager. De store barnehagekjedene har gjerne store fagavdelinger, som forsyner barnehagene med egenutviklede ressurser, som blant annet standardiserte verktøy til bruk med barn og personalgrupper. Frittstående private barnehager



med små og enkle administrasjoner, blir gjerne mer overlatt til seg selv, og velger derfor å «lene seg» mere mot kommunen, som barnehagemyndighet.

Dette er forhold som blir bekreftet i denne studien. Det er store variasjoner i funnene, når det kommer til ressurstilgang og ytre påvirkning mellom eier og barnehagene. Studien viser en tendens til at barnehageeiers størrelse, organisering og barnehagefaglige kompetanse kan ha en betydning for hvorvidt Udir sine verktøy for kvalitet tas i bruk.

Styrerne som leder barnehager i storkommune, samt styrer i stor kjedebarnhagen, viser alle til en relativt stor ressurstilgang fra barnehageeier. Dette handler blant annet om pedagogiske ressurser i form av skriftlige planer, digitale verktøy, standardiserte systemer for intern- og ekstern kvalitetsutvikling, veiledningsordninger og pedagogiske pakkeløsninger. Flere av styrerne understreker at det er en nær sammenheng mellom materialet som kommer fra barnehageeier og Utdanningsdirektoratets tilbud om standardiserte kvalitetsverktøy.

Styrerne i barnehager som representerer de største barnehageeierne i denne studier, gir alle uttrykk for at de har stor frihet til å ta egne valg. Det kan virke som om disse styrerne blir utsatt for høy grad av overordnet styring, uten at de opplever strenge føringer for valg og prioriteringsrekkefølge. Styringen foregår, først og fremst i form av ressurstilgang og klare forventninger om lojalitet og innsats. Det kan virke som om eier uttrykker stor tillitt til lederne sine, samtidig som de har et godt utviklet «kontrollsystem», med blant annet lederavtaler og medarbeiderundersøkelser. Sitatene under kommer fra styrere i barnehager med store og «faglig sterke» barnehageeiere:

«Jeg har en eier som legger til rette med egne verktøy for implementering og prosessarbeid, kurs og styrenettverk. Dette er gjerne grunnen til at jeg ikke har behov for å bruke den siden så mye».

«Kommunen som barnehageeier ligger føringer. Vi får egne verktøy og hjelpemidler av kommunen. Vi får kurs og opplæring, som ligger føringer for hva vi skal jobbe med ...».

«Noen føringer blir det jo lagt fra eier, men vi har jo veldig stor frihet til å velge selv».

Alle disse uttalelsene viser til barnehageeiere med sterk faglig innflytelse. Samtidig ser vi, av den tredje uttalelsen at eier gir en opplevelse av «stor frihet til å velge selv». Flere av disse styrerne uttrykker at de har gode muligheter for å gjøre prioriteringer, til det beste for egen organisasjon. Dette kan oppleves som en motsigelse, i forhold til at den overordnede eierstyringen fortoner seg som betydelig. Samtidig vil jeg påstå at styrerne i disse

barnehagene uttrykker stor grad av tillitt til eiers faglige kapasitet. Det er tydelig at de er tro mot verktøy og planer som kommer fra barnehageeier og at de prioriterer disse, framfor å benytte Udir sine kvalitetssystemer.

Dersom vi ser dette i sammenheng med Vedung (1998) sitt klassifiseringssystem for offentlig styring, kan en se at det tegner seg en slags forklaring. Styringsverktøyene som det her refereres til vil kunne fortone seg som «overtalelser», eller det Vedung refererer til som «sermons». Ut ifra Vedung (1998) sin modell vil vi da kunne plassere styringsmidlene lengst mot høyre, altså der hvor valgfriheten er størst. Eiers påvirkning i forhold til planer, kurs, standardiserte verktøy og annen faglig ressurstilgang kan kategoriseres som myke styringsmidler, med den hensikt å påvirke gjennom økt kunnskap, argumentasjon og overtalelser (Vedung, 1998). Dette samsvarer godt med styrernes opplevelse av valgfrihet, samtidig som det blir lagt til rette for betydelige styringstiltak fra barnehageeier. På samme måte kan vi sette disse styringstiltakene i sammenheng med Schneider og Ingrams (1997) styringsstruktur, «konsensusbygging». Her legges det vekt på dialog, forhandling og samordning, gjennom blant annet arbeid i faglige nettverk, anbefalinger og ikke juridisk bindende retningslinjer. Børhaug og Gotvassli (2016) hevder at slike formuleringer kan bli til felles referanser og standarder, som barnehagene kan måles mot. Dette handler om tiltak og verktøy for å bygge kollektiv kapasitet i organisasjonen. En legger til rette for en felles konsensus på de ulike nivåer, internt i barnehagen og ut mot eier og myndighetene, slik at en har et felles utgangspunkt for det pedagogiske arbeidet.

Dersom jeg retter søkelyset på barnehager med mellomstore eller små eieraktører, kan det virke som om bildet tegner seg noe annerledes. En av barnehagene deltar i Udir sitt nasjonale kompetansehevingsprogram for «Inkluderende barnehage- og skolemiljø». Dette er et nasjonalt satsingsprosjekt som krever relativt store ressurser, både fra barnehageeier og lokalt i den enkelte barnehage. De som deltar er med på felles nasjonale og fylkesvise samlinger, utviklingsarbeid på egen arbeidsplass og i lærende nettverk. Deltagelsen er eierstyrt og alle barnehager og skoler i kommunen er pålagt å være med på satsingen. Styreren i denne barnehagen uttrykker at dette er et fellesprosjekt som hun er pålagt å jobbe med. Hun forteller at barnehagen hun leder skåret svært godt på det aktuelle satsingsområdet, når personalet gjennomførte ståstedsanalysen, så hun ville valgt annerledes dersom hun fikk mulighet til å velge selv. Styreren understreker at hun «klarar å sno det til, slik at hun får det til å passe».

Beskrivelsene over tyder på at styreren er lite motivert for arbeid med dette prosjektet.

Prosjektet er top-styrt og alle skoler og barnehager er pålagt deltagelse. Plasserer vi dette inn i

en teoretisk sammenheng, vil også dette være et tiltak som har form som konsensusbygging og overtalelser. Formålet er uten tvil å bygge kapasitet i form av faglige nettverk, faglig påfyll og verdimeessig påvirkning. Likevel tenker jeg at tiltaket tar mer form som en regulering, i det barnehageeier pålegger alle enheter å delta. Vedung (1998) betegner dette som Sticks eller pisk, som ligger i motsatt enda av modellen, i forhold til sermons eller overtalelser. Her finner vi en balansegang som kan være krevende. Eier viser høy grad av kontroll, noe som faller inn under Vedung (1998) sin definisjon på harde styringsmiddel. Dette bringer meg tilbake til Røvik sin translasjonsteori. Dette er et klassisk eksempel på et «Top-down-orientert» prosjekt, der en ny organisasjonside kommer inn i barnehagen via toppledelsen, altså øverst i den hierarkiske strukturen. Hensikten vil da være å aktivere viktige aktører i barnehagen, som styrer og pedagogiske ledere, for å engasjere og spre endrings- og utviklingsarbeidet i hele barnehagen. Etersom styrer gir uttrykk for manglene motivasjon for fellessatsingen, kan en lett forestille seg at dette også gjelder for resten av barnehagens lederteam. Spørsmålet blir da hvorvidt en vil få engasjement for- og effekt av et prosjekt som «ikke passer inn» i enheten den skal iverksettes i. Vi ser her at styrer uttrykker ønske om å få være autonom, og ta valg til det beste for egen organisasjon. Det oppstår en mismatch mellom styrers ønske om grasrotautonomi og kravet om å delta i et utviklingsprosjekt, som ligger utenfor barnehagens utviklingsbehov. Tiltaket vil da kunne oppleves som byråkratisk og regulerende, og dermed også ta form som et hierarkisk styringstiltak. Selv om hensikten med prosjektet er å bygge kapasitet vil styrer opplevet at rommet for profesjonelt skjønn og lokal autonomi blir sterkt redusert.

Det er stor kompleksitet i barnehagen som organisasjon. Lederoppgavene er mange og sammensatt. En av styrers viktigste oppgaver er å se helhet- og sammenheng, slik at man evner å ta gode avgjørelser for barnehagen de leder. En av informantene mine uttrykker seg på denne måten: «Det er min jobb å se helheten, å holde paraplyen». Det kan være legitimt å stille spørsmål ved hvem som «holder paraplyen» når barnehageeier legger føringer for hvilke utviklingstiltak som skal finne sted i den enkelte barnehage.

Mye tyder på at barnehageeier med en sterk, faglig barnehageadministrasjon, i større grad utviklet egne planer og standardiserte verktøy for barnehagene sine. Disse verktøyene bygger på Rammeplan, lovverk og statlig initierte satsinger. Det kan virke som om mindre barnehageeiere og deres styrere «lener seg» mere på nasjonale fellessatsinger og ferdigproduserte pakkelsninger, blant andre Udir sine verktøy for kvalitet. En kan da spørre

seg hvilke konsekvenser dette vil ha for samarbeidet mellom eiernivå og den enkelte barnehage?

### 8.3 Ledelse, styring og autonomi

Som nevnt i teoridelen har norske barnehager tradisjonelt sett vært utsatt for liten grad av styring fra statlig nivå. Virksomhetene har vært preget av grasrotautonomi, med stor frihet til å utforme tilbudet og organiseringen lokalt. Barnehagesektoren har fått tilført statlige ressurser, men har likevel opplevd stor grad av lokal autonomi (Børhaug & Hoås Moen, 2014).

Flere av informantene i denne undersøkelsen, spesielt styrerne med lang «fartstid» som barnehageledere, viser til at de tidligere selv måtte utvikle pedagogiske verktøy, til bruk med både barn og personalgruppe. Styrerne har «klippet og limt» og utformet alt fra lokale brukerundersøkelser til pedagogiske kartleggingsverktøy. Dette kan være en av grunnene til at styrerne opplever at standardiserte verktøy og konsentrert faglig informasjon, virker forenklerende og tidsbesparende. En kan likevel stille spørsmål rundt hvorvidt standardiserte verktøy er like funksjonelle og gode, som egenproduserte verktøy? Sistnevnte vil i større grad bygge på lokalkunnskap og tilpasninger til den enkelte barnehage. Svaret på dette er ikke gitt, men en kan argumentere for at Udir sine standardiserte verktøy er forskningsbasert og faglig forankret. Børhaug og Gottvassli (2016) hevder at det å være leder i en kontekst med vide rammer og stor autonomi, innebærer stor frihet, men samtidig også et stort ansvar, få støttespillere og liten ressurstilgang utenfor egen barnehage. En av styrerne, med lang erfaring i barnehagefeltet uttaler at «Ting var mye tyngre før, men så var ikke kravene de samme heller. Kravene til kvalitet var jo helt noe annet enn det de er nå. Jeg har vært med på en revolusjon egentlig ...»

Det at informanten benyttet ordet revolusjon i denne sammenheng, understreker hvor store og betydelige endringer hun opplever å ha gjennomgått i sin tid som barnehagestyrer. Paradokset er at endringene har skjedd innenfor en relativt kort tidsperiode, kanskje over de siste 10-12 årene. Først i 2012 ble barnehagene en del av utdanningsdirektoratets arbeidsfelt. Når jeg spør informantene mine om de opplever endringer i tilgjengeligheten- og krav til bruk av Udir sine standardiserte verktøy, melder samtlige styrere at tilkomsten har vært stor, spesielt de siste årene. Flere av informantene peker på sammenhengen mellom økte krav til kvalitet i barnehagen og økt tilgang på standardiserte verktøy. Dette synspunktet støttes både av nyere teori og barnehageforskning (Børhaug & Hoås Moen, 2014; Haugset, et al., 2019).

Jeg tror at dette også må sees i sammenheng med betydelige strukturelle endringer, som har funnet sted i den norske barnehagesektoren de siste årene. Den nye rammeplanen for barnehager, fra 2017 og skjerpede lovkrav til barnas leke- og læringsmiljø, har blitt fulgt opp med nye og tilpassede tilbud på Udir sin nettside. Dette viser oss at når regjering og departement skjerper krav- og endrer mål for barnehagesektoren, stiller Udir opp med løsninger og tiltak, som øker muligheten for måloppnåelse i de enkelte enhetene. Altså offentlige løsninger på offentlige problemstillinger. Løsningen blir presentert, som blant annet standardiserte verktøy på Utdanningsdirektoratet sine nettsider. En viktig diskusjon er samspillet mellom offentlige myndigheter og barnehageeiere. Børhaug og Gotvassli (2016) hevder at ulike kommuner og eiere kan være forskjellig. Dette kan være bakgrunnen for at noen barnehagestyrere fortsatt opplever stor grad av grasrotautonomi, mens andre opplever en større grad av eierstyring. Dette samsvarer godt med Franscesco Kjellbergs (1991) innspill om utjevningssynet. Han peker på at det er et overordnet nasjonalt mål å sikre en jevn ressurstilgang og et likeverdig tjenestetilbud, mellom distrikter og sosiale grupper. Dette gjøres blant annet gjennom at kommunene får tildelt økonomiske midler, i forhold til størrelsen på egen tjenesteproduksjon (Kjellberg, 1991). Dette ser likevel ikke ut til å være tilstrekkelig, for å sikre en jevn kvalitet på tjenestetilbudet, uansett hvor du bor i landet. Kommunene har stor frihet til å forvalte statlig tildelt tilskudd i barnehagesektoren. Dette kan forklare de ulike prioriteringene og ressurstilgangen hos ulike barnehageeiere.

Kjellberg (1991) peker på verdimeessig påvirkning, som tiltak som bidrar til å endre «beslutningsparadigmer» og innskrenke kommunens frihet. Dette kan handle om statlig fastsettelse av mål for barnehagesektoren, der målsetningen er å påvirke, mer eller mindre direkte. Resultatene av denne studien, sammen med utvalgt teori, viser altså at det er store variasjoner i ressurstilgangen mellom barnehageeier og den enkelte barnehage. Dette gjelder tilgangen til både økonomiske og pedagogiske ressurser. Utdanningsdirektoratet sine standardiserte kvalitetssystemer er myndighetenes tilbud om løsninger, for å nå politisk besluttede målsetninger. Staten sikrer på denne måten at alle barnehager, uansett eierstyring og ressurstilgang, har tilbud om pedagogiske løsninger, som tilfredsstillende politiske plan- og kvalitetskrav. Kjellberg (1991) hevder at denne typen påvirkning er mindre byråkratisk, men at tiltakene likevel kan være minst like effektive og at de er bedre tilpasset kravet om «flate strukturer».

Kjellberg (1991) vil ved hjelp av sin modell illustrere kommunens frihet til å velge og tilpasse virkemidler, for å nå statlig fastsatte sektormål. Modellen skiller mellom styring av mål for den kommunale virksomhet og kontroll over virkemidler, som benyttes for å nå målene.

I studien min framgår det at myndighetene går langt i å presentere verktøy og tiltak for barnehagene, slik at de lettere kan nå statlig fastsatte mål. Politiske vedtak følges tett opp med tilbud om nye kompetansehevingspakker og standardiserte virkemidler fra

Utdanningsdirektoratet. Selv om tilbudene framstår som frivillige, vil de mest sannsynlig bidra til å sette standarden, også for lokalt utviklede verktøy. Verktøyene vil da altså ha stor innflytelse på alt kvalitetsutviklingsarbeid, som foregår i norske barnehager.

Dersom vi går tilbake til Kjellberg (1998) sin modell kan vi se at det finnes høy grad av statlig fastsetting av mål for norsk barnehagesektor. Staten går langt i å presentere verdimeslige- og pedagogiske løsninger på målene som er satt, samtidig som vi må kunne si at barnehageeier har en viss frihet til å velge- og tilpasse virkemidlene.

Som nevnt tidligere kan det virke som om mindre barnehageeiere og deres styrere «lener seg» mye på Udir sine nasjonale fellessatsinger og standardiserte verktøy for kvalitet. Samtidig ser vi at også de store barnehageeierne nå velger å benytte Udir sin standardiserte foreldreundersøkelse og ståtedsanalyse. Dette kan være et signal på at også de større aktørene lar seg styre av statlige virkemidler. Dette tror jeg at vi kan sette direkte i sammenheng med NPM, målstyring og accountability.

Målstyringskonseptet innebærer klargjøring av lederansvar og mål, for så å stille ressurser til rådighet for å kunne realisere disse målene. Et paradoks og en utfordring med dette, er ifølge at det kan bidra til å dreie virksomhetens prioriteringer mot det enkle og målbare (Børhaug & Gotvassli, 2016). Vi ser her at staten påvirker barnehagesektoren ved hjelp av rammestyring, med et innslag av hierarkisk standardisering. Dersom vi klassifiserer selve verktøyet, Udir sin foreldreundersøkelse for et hierarkisk standardiserende tiltak, kan en likeledes definere arbeidet mot måloppnåelse, for et tiltak innenfor rammestyring. Rammestyring defineres av Scneider og Ingram (1997) som delegert myndighet, innenfor presist definert mål. En viktig forutsetning er at det blir gitt vide rammer for arbeidet mot målene og at det rapporteres på måloppnåelse (Børhaug & Gotvassli, 2016). Dette samsvarer godt med det bildet denne studien tegner av Udir sin standardiserte foreldreundersøkelse. Hierarkisk standardisering innebærer at rommet for skjønn og lokale tilpasninger blir sterkt redusert, noe som kan sies å stemme godt, når det kommer til valg av verktøy for brukerundersøkelse i norske barnehager

(Borgund & Børhaug, 2016). En kan også se dette i sammenheng med Enzioni`s (1975) maktbegrep, der makt defineres som en aktørs evne eller mulighet til å kunne påvirke andre aktører til å handle på den måten en selv ønsker (Vedung, 1998). Vi ser her et eksempel på at Utdanningsdirektoratet benytter sin makt, til å styre barnehageeiere til å ta i bruk den standardiserte foreldreundersøkelsen. En ser at det benyttes styringsinstrumenter i form av regulering (sticks), men også i form av informasjon og formaninger (sermons). Dette er instrumenter som befinner seg i hver ende, eller ytterkanter av Vedung (1998) sin modell for statlige styringsinstrumenter.

All skriftlig informasjon på Udir sine nettsider tyder på at foreldreundersøkelsen er et frivillig verktøy til bruk i barnehagene. Samtidig ser en at konsekvensen av å velge verktøyet bort, kan være svært negativ for barnehagene, noe som påvirker styringseffekten av tiltaket. Det blir viktig for eier å være en del av dette systemet, for å profilere egne barnehager og samtidig vise vilje til åpenhet og brukerorientering. I praksis viser dette seg altså som, nokså direkte offentlig styring av norsk barnehagesektor. Dette er et interessant funn som kan tyde på at det finnes en dobbelthet i Udir sine signaler, rundt bruken av kvalitetsverktøyene. Det kan se ut som om Utdanningsdirektoratet formidler et ideale om autonomi i barnehagesektoren, mens det i praksis utøves et betydelig styringstrykk, fra Udir til eier, men også mellom eier og den enkelte barnehagestyrer. Dette tar meg videre til Utdanningsdirektoratets «tall og tellinger» av norsk barnehagekvalitet.

#### 8.4 Tall og tellinger

Bruk av Udir sine standardiserte verktøy for ståstedsanalyse og foreldreundersøkelse er nettbasert og resultatene registreres i Udir sine databaser. Sammen med årsrapporten i Basil, offentliggjøres resultatene på nettsiden «barnehagefakta.no». På denne måten gjør Utdanningsdirektoratet tilstanden i den enkelte barnehage søkbar og tilgjengelig for alle.

Bovens (2007) hevder at accountability er et gyllent konsept som ingen kan motsi, samtidig som det formidler et bilde av transparens og troverdighet. Jeg tror dette bidrar til at også de store barnehageaktørene «tvinges» inn i Udir sine standardiserte systemer for ståstedsanalyse og foreldreundersøkelse.

Dagens situasjon med tilnærmet full barnehagedekning og en stadig økende konkurransesituasjon i barnehagemarkedet, vil påvirke betydningen av åpenhet og troverdighet hos aktørene. Jeg vil her vise til at noen av hovedelementene i NPM er markedsorientering og privatisering, med konkurranse som drivkraft. Konkurransesetting av

tjenesteproduksjon handler om å ta markedsmekanismene i bruk og gi brukerne fritt valg av tjenesteyter (Bukve, 2012). Alle barnehager er synlige på nettsiden til Utdanningsdirektoratet, uavhengig av om de benytter seg av Udir sine standardiserte verktøy eller ikke. Antall barn per ansatt, personalets kompetansesammensetning, antall pedagoger, fagarbeidere og ufaglærte assistenter, vil inngå i Utdanningsdirektoratets tall og tellinger. Tallene viser seg som henholdsvis grønne eller røde, avhengig av om de tilfredsstillende gjeldende pedagog- og bemanningsnorm, eller ikke. Disse tallene hentes fra årsrapporten i Basil, som er Udir sitt obligatoriske rapporteringssystem for barnehager. Dersom barnehager velger å ikke benytte Udir sine frivillige verktøy, vil en del av områdene likevel kunne stå tomme, blant annet «foreldrenes tilfredshet» med barnehage tilbudet, som er knyttet direkte opp imot den standardiserte foreldreundersøkelsen. Barnehagefakta.no er en viktig kilde til informasjon for publikum. Flere av informantene mine hevder at dette er en av de viktigste informasjonskildene for foreldre, når de søker kunnskap om de lokale barnehagene. Manglende informasjon om enkeltbarnehager kan bidra til usikkerhet og mistillit hos foreldre, som stadig blir mere bevisste når de skal velge barnehage til barna sine. Tall og tellinger som viser seg på denne nettsiden, vil altså være svært viktig for både barnehageeier og styrer i den enkelte barnehage. Røde tall i forhold til normkrav eller dårlig skår på foreldreundersøkelsen vil kunne få direkte, negative konsekvenser på søkertall og dermed også på barnehagens økonomiske situasjon.

Barnehagefakta.no må sies å være et innslag av direkte, instrumentell styring, for effektivisering og kontroll. Utdanningsdirektoratet ligger her opp til å gi en statistisk oversikt over tilstanden i alle norske barnehager. På denne måten legges det et betydelig press på barnehageeiere og styrere. Påvirkningen handler om å ta i bruk Udir sine standardiserte verktøy for kvalitet, men også om å innfri gjeldende pedagog- og bemanningsnorm. Samtidig handler dette om en underliggende forventning og krav til kontinuerlig kvalitetsarbeid og gode resultater i den enkelte barnehage.

Samtlige informanter opplever å bli målt, både på barnehagekvalitet og på jobben de gjør som barnehagestyrer. Målingene fremstår som mer- eller mindre systematiske. Også her ser det ut som om eierforholdet er relevant. Styrer i en stor kjedebarnhage, samt styrerne i kommunale barnehager i en stor bykommune, viser til eierutviklede systemer for intern- og ekstern barnehagevurdering, ledersamtaler og medarbeiderundersøkelser. De samme barnehagene har gode systemer, for systematisk kvalitetsoppfølging- og veiledning i barnehagene.

Barnehagene med mindre eierforhold, uten samme faglighet i administrasjonen, viser til mer



uformelle systemer for kvalitetsmåling. Dette kan for eksempel være tilbakemeldinger fra foreldre eller eksterne samarbeidsparter.

### 8.5 Lederfunksjoner og prioriteringer

Ut ifra resultatene i denne undersøkelsen kan det se ut som om det ytes press mot norske barnehageeiere. Dette vil nok igjen føre til endring i forventninger til barnehagestyrers innsats, valg og prioriteringer.

Jeg vil nå drøfte i hvilken grad bruk av standardiserte verktøy påvirker norske barnehagestyreres prioriteringer. I hvilken grad bidrar Utdanningsdirektoratet til å sette retning for styrernes lederfokus? Jeg vil drøfte dette, med bakgrunn i Torodd Strand (2007) sin PAIE modell, som knytter ledelse opp imot ivaretagelse av ulike funksjoner. Dette vil også gi oss et bilde av hvorvidt Udir sine verktøy stimulerer til utadrettet eller innadrettet ledelse. Funksjonene «Produksjon» og «Entreprenørskap» representerer de utadrettede lederfunksjonene i Strand sin modell, mens «Integrasjon» og «administrasjon» illustrerer innadrettet ledelse (Strand, 2007).

Denne studien viser at det er store variasjoner i styrenes vektlegging av de ulike funksjonene i PAIE modellen. Det kan se ut som om eierforhold og organisering spiller en viktig rolle også her. I barnehager med komplekse ledelsesstrukturer, der styrer har god administrativ og faglig støtte, vil prioriteringene være annerledes, enn i organisasjoner der styrer selv må ivareta alle de ulike funksjonene. På samme måte ser vi at styrere i barnehager med høy faglighet på eiernivå, har god ressurstilgang på faglige verktøy, og forutsigbarhet og støtte i det faglige endrings- og utviklingsarbeidet. Det kan virke som at styrere i barnehager med mellomstore- eller små eierforhold, får mindre støtte «ovenfra», når det kommer til å foreta valg og prioriteringer. Ressurstilgangen er også betydelig mindre. Dette kan illustreres med sitatet under:

«Jeg føler egentlig ikke noe krav om eller at jeg er pålagt å bruke det, men jeg ønsker selv å bruke det, for det passer veldig godt. ... Kanskje om jeg ikke hadde brukt verktøyene, så hadde det kommet tydeligere krav? Jeg håper egentlig det».

Dette utsagnet kommer fra en styrer, som opplever relativt liten grad av faglig støtte fra barnehageeier. Det kan virke som om hun ønsker seg tydeligere krav og forventninger fra eier. Samtidig viser hun at hun motivasjon til å søke gode faglige løsninger for egen organisasjon. Dette støtter min tidligere påstand om at mindre barnehageeiere og deres styrere

«lener seg» mere på nasjonale fellessatsinger og ferdigproduserte pakkeløsninger, som Udir sine verktøy for kvalitet.

Resultatene mine viser at administrative oppgaver tar mye tid i barnehagestyrenes arbeidshverdag. Samtidig forteller flere av informantene mine at Udir sine verktøy virker tidsbesparende- og hjelper dem til å prioritere arbeid innenfor faglig ledelse og endrings- og utviklingsarbeid. En kan altså si at verktøyene stimulerer til innsats innenfor funksjonene «produksjon» og «integrasjon». Samtidig oppgir fem av seks styrere at de prioriterer faglig ledelse, arbeid mot barnehagens mål, planer, standarder og rapportering (produksjon), framfor det å skape felles forståelse og oppslutning om endrings- og utviklingsarbeid (Integrasjon).

En av informantene hevder at ståstedsanalysen og foreldreundersøkelsen krever en del administrativt arbeid, men at verktøyene i seg selv er så gode at de virker tidsbesparende likevel. Her signaliserer informanten at den administrative innsatsen som kreves ved bruk av standardiserte verktøy, veies opp av den faglige «gevinsten» og tiden som spares ved å prioritere bruk av verktøyene. Dette stemmer med Kjetil Børhaug (2016) sin påstand om at pedagogiske pakkeløsninger er direkte iverksettingsbare bidrag for å bygge pedagogisk kapasitet i barnehagene. Verktøyene er altså effektive og enkle å ta i bruk, samtidig som de kan gi en rask virkning på barnehagens innhold og kvalitet.

De fleste informantene mine oppgir at de bruker minst tid på funksjonen som entreprenør. Denne funksjonen handler om «kontakt med omgivelsene, foreldre, eksterne samarbeidsparter og omdømmebygging» og er altså en utadrettet ledelsesfunksjon. Det kommer heller ikke fram av undersøkelsen at Udir sine verktøy for kvalitet stimulerer til arbeid innenfor denne funksjonen. På den andre siden ser vi at den standardiserte foreldreundersøkelsen, har en direkte utadrettet funksjon mot foreldrene. Likevel kan det se ut som om resultatene av foreldreundersøkelsen, først og fremst stimulerer til arbeid innenfor funksjonene «integrasjon» og «produksjon». «Integrasjon» representerer oppgaver, som er mest orientert innad i organisasjonen, mens «Produksjon» handler om oppgaver med en utadrettet orientering (Strand, 2007).

Når vi ser overnevnte forhold i sammenheng med Stand sine teorier, kan det altså se ut som om det er funksjonene «produksjon» og «integrasjon» som påvirkes mest av Udir sine standardiserte verktøy for kvalitet. Styrerne oppgir også en viss økning i den administrative funksjonen, men signaliserer samtidig at «gevinsten» ved å bruke verktøyene veier opp mot den økte arbeidsinnsatsen.

Når det kommer til definisjon av organisasjonstype, ser vi at Strand hevder at lærerkollegier kan passe inn under både ekspertorganisasjon og gruppeorganisasjon. Strand setter lederfunksjonene direkte i sammenheng med fire ulike organisasjonstyper, som kontekst for ledelse; «Byråkrati», «eksperorganisasjon», «entreprenørorganisasjon» og «gruppeorganisasjon» (Strand, 2007, s. 244). Strand (2007) hevder at skoler og lærerkollegier kan være eksempel på både ekspert- og gruppeorganisering. I teoridelen er min påstand at dette muligens også kan gjelde for barnehageorganisasjonen. Dette sammenfaller godt med funnene i undersøkelsene mine. Selv om en ser en økt tendens til målstyring og rutinisering i barnehagene, vil en gå for langt om en påstår at sektoren framstår som byråkratisk. En kan muligens registrere en viss grad av byråkratisering, ved økt offentlig «innblanding» og standardisering av oppgaver, men min påstand er likevel at barnehagene er organisasjoner med høy grad av endringskompetanse. Offentlig fastsettelse av sektormål og stadig økte- og endrede kvalitetskrav, forutsetter organisasjoner med god læringsevne og ledere som er endrings- og utviklingsorienterte.

Jeg vil heller ikke kategoriserer barnehager inn under Strands (2007) definisjon for en entreprenørorganisasjon. Entreprenørorganisasjoner forutsetter blant annet at hovedfunksjonen er å forholde seg til muligheter og trusler i omgivelsene. Dette sammenfaller lite med at barnehagen fremstår som relativt innadrettet, der styrerne bruker mye tid på administrative oppgaver og å skape felles forståelse og oppslutning blant ansatte. Funksjonene «administrasjon» og «integrasjon» karakteriseres, som nevnt ved at de hovedsakelig har et innadrettet fokus.

Jeg opplever, til tross for overnevnt argumentasjon at det er vanskelig å klassifisere barnehagen, som en ren gruppe- eller ekspertorganisasjon. Gruppeorganisasjoner kjennetegnes blant annet ved liten grad av formaliserte oppgaver og flat struktur, mens ekspertorganisasjoner er arenaer for fagspesialisering og stor autonomi i yrkesutøvelse (Strand, 2007). Begge disse organisasjonstypene preges av lite bruk av hierarkiske styringsstrukturer og gode muligheter for profesjonelle skjønnsvurderinger. Kriteriene sammenfaller nok fortsatt med barnehageorganisasjonen, men flere av funnene i denne studien peker på en tendens til økt grad av hierarkisk regulering, mer standardisering av oppgaver og mindre autonomi for barnehagestyrne. En kan samtidig se vesentlige forskjeller, spesielt ut ifra barnehagens eierforhold.

Min påstand er likevel at graden av offentlig styring er noenlunde den samme, til tross for at styrernes opplevelse av å bli styrt er forskjellig. Dette avhenger blant annet av hvilke

styringsstrategier som benyttes og hvor styringsverktøyene kan plasseres, ut ifra Vedung (1998) sin modell. Tar virkemidlene form som pisk, gulrot eller overtalelser? Har de til hensikt å bygge kapasitet for utvikling eller å tvinge organisasjonen inn i ufrivillige systemer?

Som nevnt viser funnene mine variasjoner og min konklusjon, med tanke på barnehage som organisasjonstype vil i denne sammenheng forbli udefinert. Det er krevende å velge det ene, for å utelukke det andre, når nyansene oppleves som små og abstrakte. Kanskje befinner vi oss et sted, i skjæringspunktet mellom ekspertorganisasjon og byråkrati, der autonomi og hierarki veksler på å være det dominerende?

### 8.6 Påvirkning av barnehagekvalitet

Som nevnt i innledningen er en av Utdanningsdirektoratets viktigste målsetninger å styrke kvalitetsutviklingen i norsk barnehagesektor. Forskning i barnehagefeltet viser at det er «stor strekk i laget» og Udir ønsker å sikre «et likeverdig barnehagetilbud for alle barn». Jeg vil nå drøfte resultatene av denne studien i lys av disse målsetningene. I hvilken grad påvirkes kvaliteten i de representative barnehagene, som en konsekvens av Udir sine standardiserte verktøy for kvalitet?

Det kan virke som at styrerne i denne undersøkelsen har stor tro på at Udir sine kvalitetsverktøy har en positiv effekt på kvaliteten i norske barnehager. Dette begrunnes hovedsakelig med at verktøyene er tilgjengelig for alle, lette å ta i bruk og relevante for utvikling av kvalitet i barnehagen. En av informantene sier at; «Udir sine verktøy kan hjelpe oss til å dra i samme retning, i forhold til kvalitet», mens en annen uttaler at «Det er mange som bruker verktøyene og dermed gjør ting de ikke hadde gjort, dersom verktøyene ikke var tilgjengelig». Påstanden er altså at verktøyene bidrar til økt innsats innenfor kvalitetsutvikling i barnehagene.

Utdanningsdirektoratet sin nettside er variert, i forhold til hvilke sider ved kvaliteten som vektlegges. Når en ser på lovverk, Rammeplan og gjeldende pedagog- og bemanningsnorm, så handler dette først og fremst om strukturkvaliteten (Sommersel, Vestergaard, & Larsen, 2013). Det samme kan vi si om barnehagefakta.no, som fokuseres mot barnehagenes «tall og tellinger». Den strukturelle barnehagekvaliteten reguleres av eksterne forhold, som politiske beslutninger, kompetansehevingsmuligheter eller økonomi. Samtidig så ser vi at også resultat kvaliteten blir synliggjort i Udir sine statistiske analyser på nettsiden Barnehagefakta.no. Blant annet kan vi finne resultater fra foreldreundersøkelsen, rundt forhold som foreldretilfredshet, ute- og innemiljø, barnets utvikling, informasjon og barnets

trivsel. Resultatene tallfestes, med en mulig måloppnåelse på 5,0. Resultat kvaliteten beskriver, som nevnt tidligere effekter eller virkninger av barnehage (Sommersel, Vestergaard, & Larsen, 2013).

Som indikatorer på god barnehagekvalitet er informantene mine opptatt av fornøyde foreldre, barnas trivsel og trygge relasjoner, noe som tyder på at også styrerne vektlegger resultat kvaliteten høyt. Samtidig uttaler en av styrerne at; «Før ble kvaliteten gjerne definert av produktene barna lagde, nå er vi mere opptatt av prosessene. Dette er nok et resultat av forskningen de siste årene». Prosesskvaliteten handler om samhandling mellom barn og voksen, barn imellom og mellom foreldre og barnehagen (Bjørnøy Sommersel, Vestergaard, & Sjøgaard Larsen, 2013, s. 9). Dette kan muligens sies å være den dimensjonen i kvalitetsbegrepet som er minst vektlagt på Udir sine nettsider.

Som nevnt er Kjellberg (1991) opptatt av at staten styrer offentlig sektor ved hjelp av finansielle ordninger. Her vil jeg også peke på Udir og Fylkesmannens system for regionale kompetansehevingsmidler for barnehagene, REKOMP. Dette er en viktig ordning for kvalitetsutvikling i den enkelte barnehage. Barnehagene kan søke om midler til konkrete kompetanseutviklingstiltak. For å dokumentere barnehagens behov, er det en forventning at en kan fremlegge resultater fra Udir sin ståstedsanalyse eller foreldreundersøkelse. Dette benyttes som grunnlag for tildeling av midler. Dette kan vi se i sammenheng med Vedung (1998) sin minimalistiske tilnærming til statlig styring av offentlig sektor. Han viser til betinget tildeling av offentlige midler, som carrots eller gulrøtter. Organisasjonene premieres ut ifra en bestemt adferd. Økonomiske midler anses som myke verktøy for politisk styring. Ønsket adferd vil kunne gi tilgang til midler, mens uteblivelse av slik adferd fører til at midlene uteblir (Vedung, 1998).

### 8.7 Utfordringer med bruk av standardiserte verktøy

Funnene i denne undersøkelsen viser at styrerrollen i norske barnehager er kompleks og sammensatt av mange- og svært varierte oppgaver. Jeg har flere ganger tidligere referert til tidsklemma, som et gjennomgående tema i denne studien.

Flere av informantene viser til at det er mange og varierte oppgaver som skal utføres og at det er lett for å «hoppe på» for mye. En av styrerne uttaler at; «dersom vi blir med på alt som ser gøy ut, så jobber vi bare på overflaten». Dette understreker styrernes ønske om å ta valg- å gjøre prioriteringer for egen barnehage. Spørsmålet blir da om mange og varierte krav fra stat og barnehageeier, kombinert med et rikt utvalg av standardisert informasjon og verktøy, kan

bidra til å gjøre barnehagestyrere stresset og demotivert? Resultatene av denne studien kan derimot tyde på at norske barnehagestyrere er gode på å gjøre prioriteringer for egen organisasjon og personalgruppe. Flere av styrerne oppgir at de har benyttet Udir sin standardiserte ståstedsanalyse, nettopp for å legge resultatene til grunn for egne prioriteringer. Informantene mine er altså opptatt av å ha en kritisk tilnærming til standardiserte verktøy. De viser spesielt til at ikke alt passer til alle. De ønsker selv å velge hvilke verktøy de skal benytte, og i det minste hvordan de skal benytte dem. Dette bringer meg tilbake til profesjonsteorien, autonomi og utøvelse av profesjonelt skjønn.

Alle informantene mine er profesjonsutdannede barnehagelærere. I følge Børhaug og Hoås Moen (2014) er profesjon en yrkesgruppe, som kjennetegnes ved at de har stor faglig autoritet på det en definerer som deres spesialfelt. Barnehagestyrere er ikke noe unntak her. Som nevnt tidligere er styrerne opptatt av å kunne ta gode, faglige vurderinger for egen organisasjon. Dette kan følgelig knyttes opp imot friheten til å ta egne avgjørelser, på bakgrunn av faglige skjønnsvurderinger. Mister styrerne denne muligheten, kan de også oppleve en reduksjon i egen profesjonsidentitet. Sentralt i profesjonstenkningen er at den profesjonelle har en viss autonomi, altså frihet til å utøve faglig skjønn (Børhaug & Hoås Moen, 2014). For å illustrere dette vil jeg igjen vise til barnehagen som var pålagt å delta i Udir sitt fellesprosjekt for «inkluderende barnehage- og skolemiljø». Her så vi at styreren hadde gjennomført ståstedsanalyse, for å finne ut hvilke områder barnehagen trengte å jobbe med. Det viste seg at barnehagen skåret høyt innenfor området «inkluderende barnehagemiljø», så dette var ikke et område som krevde umiddelbar innsats fra styrer. Dette er et godt eksempel på at leder blir fratatt muligheten for å gjøre faglige skjønnsvurderinger, til det beste for egen organisasjon. Som nevnt tidligere påvirker dette styrers- og mest sannsynlig resten av personalets motivasjon for prosjektet.

Kan jeg på bakgrunn av dette argumentere for at Udir sine kvalitetsverktøy bidrar til å frata norske barnehagestyrere sin faglige autonomi? Jeg tenker at denne utfordringen først viser seg, når styrerne blir pålagt å benytte standardiserte verktøy eller å delta i spesifikke kompetansehevingsprogrammer. Så lenge styrerne kan forholde seg til Udir sine nettsider, som en ressursbank med frivillige kvalitetsverktøy, så står grasrotautonomien og profesjonsverdiene stekt.

## 9 Studiens funn i lys av tidligere forskning

I kapittel 3 presenterte jeg kunnskapsgrunnlag, i form av tidligere forskning som var relevant for denne studien. Jeg ønsker nå kort å plassere min egen forskning, i forhold til noen av de ulike perspektivene, som er representert i dette kunnskapsgrunnlaget.

Trøndelagsforskning sin evaluering av arbeidet med kvalitet i barnehagesektoren, er i likhet med denne studien, knyttet direkte opp imot Utdanningsdirektoratet sine kvalitetssystemer. Dette er interessant og gir et godt grunnlag for sammenligning og analyse i etterkant. Evalueringsrapporten fra 2019 hadde et bredere og mer omfattende innslagsfelt, enn denne studien har hatt. Mens jeg, først og fremst har holdt fast ved styrerperspektivet, har Trøndelagsforskning analyserte flere ulike aspekter ved Udir sine kvalitetsverktøy. Noen tema går langt utover det jeg har inkludert i mine undersøkelser, mens andre forhold, som styringsstrukturer og eierforhold, sammenfaller godt.

Evalueringsrapporten konkluderer med at større eierorganisasjoner tar en mer aktiv rolle i utviklingen av barnehagekvalitet. De henter styringssignaler direkte fra Utdanningsdirektoratet og «oversetter» disse til bruk i egne barnehager (Haugset, et al., 2019). Dette er forhold som blir bekreftet i denne studien. Store private- og kommunale barnehageeiere forsyner barnehagene med egenutviklede ressurser for kvalitetsutvikling, mens mindre aktører «lener seg» mer på Udir sine standardiserte verktøy. Likevel viser mine funn en tydelig tendens til at også de store eieraktørene nå tar i bruk Udir sine verktøy, for blant annet foreldreundersøkelse og ståstedsanalyse. Mye tyder på at dette er en direkte konsekvens av direktoratets bruk av informasjon fra egne databaser, som datagrunnlag for offentliggjøring av barnehagestatistikk. Dette kan gi signaler om at utviklingen går i retning av at utdanningsdirektoratet får økt innflytelse i det norske barnehagefeltet.

Jeg skal nå gå videre til Kjetil Børhaug (2011) sin forskningsrapport om autonomi i barnehagen. Denne viser oss at det allerede i 2011 fantes stor grad av rutinisering i barnehagene. Rapporten viste at rommet for individuelle tilpasninger og autonomi var sterkt redusert allerede den gang. Etersom denne undersøkelsen ble gjort før Utdanningsdirektoratet gjorde sitt «inntog» i barnehagefeltet, kan en lett tenke seg at utviklingen har fortsatt i samme retning. Mine funn bekrefter at standardiserte verktøy, kan ta form som «harde» og regulerende styringstiltak, som kan bidra til en ytterligere reduksjon av profesjonell autonomi. Dette gir signaler som understreker viktigheten av at barnehagestyrere viser profesjonell dømmekraft, når de skal velge metode, tiltak og verktøy til egen barnehage. Kjetil Børhaug

(2011) stilte spørsmål om hvorvidt rutinisering er det samme som kvalitetssikring. Jeg stilte meg det samme spørsmålet, men har nok heller ikke funnet svaret i denne undersøkelsen. Dette kunne vært et spennende utgangspunkt for videre forskning.

Til slutt vil jeg innom den Norske mor- og barn undersøkelsen og deres rapport rundt «variasjon i barnehagekvalitet» (Lekhal, et al., 2013). Rapporten slo fast at det var store kvalitetsforskjeller i norske barnehager og dette brukte jeg som argumentasjon for å benytte uttrykket «jevner» kvalitet i studien min. Mine informanter gir uttrykk for at de har stor tro på at Udir sine standardiserte verktøy har en positiv effekt på kvaliteten i norske barnehager. De hevder at verktøyene bidrar til økt innsats innenfor kvalitetsarbeid, og at de hjelper oss til å «dra i samme retning» i arbeidet med barnehagekvalitet. Funnene mine kan altså tyde på at standardiserte verktøy kan bidra til en «jevner» kvalitet i norske barnehager. Spørsmålet blir da hvordan vi kan sikre ivaretagelse av autonomi til profesjonene, dersom utviklingen fortsetter i denne retningen? Forskning på barnehagefeltet vil ha stor betydning framover, da det blir viktig å finne balansepunktet mellom sunn offentlig involvering og en negativ profesjonsutvikling i barnehagesektoren.



## 10 Oppsummering

Formålet med undersøkelsen har vært å undersøke styrernes opplevelse- og forståelse av Utdanningsdirektoratets rolle i norsk barnehagesektor.

### **Hvordan tar styrerne i bruk Utdanningsdirektoratet sine verktøy for kvalitet og hvilken betydning opplever de at kvalitetssystemet har for utøvelsen- og forståelse av eget lederskap?**

De første forskningsspørsmålet handler om hvordan barnehagestyrerne opplever at Udir setter retning for eget lederfokus og prioriteringer. Denne studien viser at barnehagestyrere har tillit til at det som presenteres på Udir sin nettside er kvalitetssikret og oppdatert.

De fleste verktøyene oppfattes som frivillige tiltak, for kvalitetsutvikling i barnehagen. Dette er ressurser som tas i bruk, for å bidra til å bygge kollektiv kapasitet, for endring og utvikling i barnehagene. En slik form for kvalitetsverktøy ligger innenfor styringsstrukturen konsensusbygging, med innslag av grasrotautonomi. Graden av frivillighet er stor.

Studien viser derimot at den nasjonale foreldreundersøkelsen og ståstedsanalysen kan dreie mot en form for hierarkisk standardisering eller rammestyring. Spesielt foreldreundersøkelsen er eierinitiert, og alle styrerne i undersøkelsen er pålagt å benytte dette verktøyet. Dette vil kunne bidra til å redusere styrernes autonomi og mulighet til å benytte profesjonelt skjønn.

Jeg har undersøkt hvordan Udir sine standardiserte kvalitetsverktøy påvirker styrernes lederfokus, ved hjelp av Torodd Strand sin teori om ledelse som funksjon. Denne studien viser at verktøyene hjelper styrerne til å prioritere arbeid innenfor faglig ledelse og endrings- og utviklingsarbeid. Verktøyene stimulerer altså til innsats innenfor funksjonene «produksjon» og «integrasjon». Samtidig kommer det fram at den administrative innsatsen som kreves ved bruk av standardiserte verktøy, veies opp av tiden som spares- og den faglige «gevinsten» en får ved bruk av verktøyene.

En av Utdanningsdirektoratets viktigste målsetninger er å bidra til et «mer likeverdig barnehagetilbud for alle barn». Et av mine forskningsspørsmål handler om hvorvidt kvalitetssystemet fører til en jevnere kvalitet i norske barnehager. Informantene mine har stor tro på at Udir sine kvalitetsverktøy har en positiv effekt, på kvaliteten i norske barnehager. Verktøyene bidrar til økt, kollektiv innsats, innenfor kvalitetsutvikling i barnehagene. Flere tar i bruk systemene. Dermed bidrar verktøyene til at barnehagene drar i samme retning, når det kommer til kvalitet. En kan altså tenke seg at Udir sitt kvalitetssystem, samlet sett bidrar

til et mer likeverdig tilbud i norske barnehager. Styrerne vektlegger resultat kvalitet som hovedindikator på god barnehagekvalitet. Herunder fornøyde foreldre, barnas trivsel og trygge relasjoner.

Det er store variasjoner i funnene, når det kommer til ressurstilgang og ytre påvirkning mellom eier og barnehageledelse. Studien viser en tendens til at barnehageeiers størrelse, organisering og barnehagefaglige kompetanse har betydning for hvorvidt Udir sine standardiserte kvalitetsverktøy tas i bruk.

Mye tyder på at store barnehageeierorganisasjoner, både kommuner og private, i større grad utviklet egne styringssystemer for å sikre kvalitet i barnehagene sine. Disse verktøyene tar utgangspunkt i offentlig fastsatte mål og bygger på Udir sitt kvalitetssystem. Mindre barnehageeiere og deres styrere «lener seg» mere på nasjonale fellessatsinger og ferdigproduserte pakkedøsninger, blant annet fra Udir. Resultatene mine tyder på at styrerne i store barnehageeierorganisasjoner har større opplevelse av autonomi, enn styrere i barnehager med mindre eierforhold. Dette kan se ut til å henge sammen med at eierutviklede styringssystemer, i utgangspunktet blir presentert med høy grad av frivillighet. Mindre barnehageeiere ser ut til å satse mer på pålagte, nasjonale fellessatsinger, for å sikre kvalitetsarbeid i alle enheter.

Styrerrollen er kompleks og sammensatt av mange- og svært varierte oppgaver. Tid og kvalitetssikring er to viktige stikkord, for å sammenfatte argumentasjonen for bruk av standardiserte kvalitetsverktøy. Undersøkelsen min viser at det er viktig for barnehageledere å kunne prioritere hva som er relevant for egen organisasjon. Styrerne vil ha mulighet til å tilpasse standardiserte verktøy.

Det er viktig for styrerne at det er god sammenheng mellom det som presenteres på Udir sine nettsider og de krav og forventninger de møter fra barnehageeier. Sammenheng og helhet bidrar til troverdighet hos de ulike aktørene i barnehagefeltet.

Det er i overgangen mellom frivillighet og tvang at balansen mellom styring og ressurs utfordres. Det er i dette skjæringspunktet Udir sine kvalitetsverktøy går i fra å være tilgjengelige ressurser til å bli statlige styringsverktøy for norsk barnehagesektor.

## Litteraturliste

- Adizes, I. (1980). *Lederens fallgruver*. Oslo: Hjemmet Fagpresseforlaget.
- Borgund, S., & Børhaug, K. (2016). Staleg styring av barnehagesektoren. I K. Hoås Moen, K.-Å. Gotvassli, & P. Granrusten, *Barnehagen som læringsarena: Mellom styring og ledelse* (ss. s.85-102). Oslo: Universitetsforlaget.
- Bovens, M. (2007, Juli). Analysing and assessing accountability: a conceptual framework. *European Law Journal*, ss. s.447-468.
- Bukve, O. (2012). *Lokal og regional styring- eti institusjonelt perspektiv*. Fagernes: Det Norske Samlaget.
- Bukve, O. (2016). *Forstå forklare forandre, om design av samfunnsvitenskapelege forskningsprosjekt*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Bukve, O. (2019). *Lokal og regional styring*. Oslo: Det Norske Samlaget.
- Børhaug, K. (2011, februar). Barnehageorganisasjonene- autonomi eller standardisering. *FOU i praksis*, ss. 49-66.
- Børhaug, K. (2016). Barnehageeigarar og pedagogisk leiing i barnehagen. I K. Hoås Moen, K.-Å. Gotvassli, & P. Granrusten, *Barnehagen som læringsarena: Mellom styring og ledelse* (ss. s. 125-142). Oslo: Universitetsforlaget.
- Børhaug, K., & Gotvassli, K. (2016). Styring og ledelse i barnehagesektoren. I K. Hoås Moen, k.-Å. Gotvassli, & P. Granrusten, *Barnehagen som læringsarena - Mellom styring og ledelse* (ss. 46-64). Oslo: Universitetsforlaget.
- Børhaug, K., & Hoås Moen, K. (2014). *Politisk- administrative rammer for barnehageledelse*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Børhaug, K., Helgøy, I., Homme, A., Lotsberg, D., & Ludvigsen, K. (2011). *Styring, organisering og ledelse i barnehagen*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Evetts, J. (2011, juni 29). A new professionalism? Challenges and opportunities. *Sage*.
- Gotvassli, K.-Å. (2006). *Barnehager: Organisasjon og ledelse*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Gotvassli, K.-Å. (2013). *Strategisk kompetanseutvikling i barnehagen*. Oslo: Cappelen Damm Akademisk.
- Haugset, A., Ljunggren, E., Mordal, S., Nissen, K., Fagerholt, R., Gotvassli, K.-Å., . . . Stene, M. (2019). *Evaluering av arbeid med kvalitet i barnehagesektoren*. Steinskjer: Trøndelag Forskning og Utvikling AS.
- Hoås Moen, K., Gotvassli, K.-Å., & Granrusten, P. (2016). *Barnehagen som læringsarena - mellom styring og ledelse*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Jacobsen, D. I. (2015). *Hvordan gjennomføre undersøkelser? : innføring i samfunnsvitenskapelig metode*. Oslo, Cappelen Damm akademisk.
- Karlsen, G. (2006). *Utdanning, styring og marked: Norsk utdanningspolitikk i et internasjonalt perspektiv*. Oslo: Universitetsforlaget.

- Karlsen, G. (2015). *Utdanning, styring og marked, Norsk utdanning i et internasjonalt perspektiv*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Kjellberg, F. (1991, 7). Kommunalt selvstyre og nasjonal styring: Mot nye roller for kommunene? *Norsk Statsvitenskapelig Tidsskrift*, ss. s.43-63.
- Kunnskapsdepartement. (2008.2009, mai 29). *regjeringen.no*. Hentet fra Regjeringen: <https://www.regjeringen.no/contentassets/78fde92c225840f68bce2ac2715b3def/no/pdfs/s tm200820090041000dddpdfs.pdf>
- Kunnskapsdepartementet. (2008-2009). *St.meld. nr. 41: Kvalitet i barnehagen*. Oslo: Det kongelige kunnskapsdepartement.
- Kunnskapsdepartementet. (2019-2020, november 8). *Regjeringen.no*. Hentet fra Regjeringen: <https://www.regjeringen.no/contentassets/3dacd48f7c94401ebefc91549a5d08cd/no/pdfs/s tm201920200006000dddpdfs.pdf>
- Kvale, S., & Brinkmann, S. (2015). *Det kvalitative forskningsintervju*. Oslo: Gyldendal Norsk Forlag AS.
- Kvistad, K., & Søbstad, F. (2005). *Kvalitetsarbeid i barnehagen*. Oslo: Cappelen Akademisk Forlag.
- Lekhal, R., Vartun, M., Gustavson, k., Helland, S., Wang, M., & Schjølberg, S. (2013). *Den norske mor og barn-undersøkelsen: Variasjon i barnehagekvalitet*. Oslo: Folkehelseinstituttet.
- Lipsky, M. (u.d.).
- Lipsky, M. (1980). *Street-level bureaucracy: Dilemmas of the individual in public services*. New York: Russell Sage Foundation.
- Røiseland, A., & Vabo, S. (2016). *Styring og samstyring - governance på norsk*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Røvik, K. (2007). *Trender og Translasjoner - Ideer som former det 21. århundrets organisasjon*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Schneider, A., & Ingram, H. (1997). Policy design for Democracy. *University Press of Kansas*, s. 241.
- Smith-Strøm, C. (2020, juni 10). Eksamensoppgave- ME&-501 Forskningsdesign og metode. Sogndal.
- Sommersel, H., Vestergaard, S., & Larsen, M. (2013). *Kvalitet i barnehager i skandinavisk forskning 2006-2011: en systematisk forskningskartlegging*. København: Dansk Clearinghouse for uddannelsesforskning.
- Strand, T. (2007). *Ledelse, organisasjon og kultur*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Thagaard, T. (2018). *Systematikk og innlevelse- en innføring i kvalitative meoder*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Utdanningsdirektoratet. (2021, 5). *Udir.no*. Hentet fra Utdanningsdirektoratet: <https://www.udir.no/>
- Utdanningsdirektoratet. (2017, April 24.). Rammeplan for barnehagen: Innhold og oppgaver. Oslo: Kunnskapsdepartementet.
- Vedung, E. (1998). Carrot, sticks and sermons: policy instrument and their evaluation. I V. Benelmans, *Policy instruments: Typologies and Theories* (ss. s.21-58).

## Vedlegg 1

# INTERVJUGUIDE

### Tema 1- Bakgrunnsspørsmål

1. Hvor lenge har du jobbet som barnehagestyrer?
2. Hvilken eierform har barnehagen du leder?

### Tema 2- Kunnskap om- og erfaring med Utdanningsdirektoratet sine verktøy for kvalitet

3. Hvordan vil du beskrive din kjennskap til Udir sine tilbud om verktøy for kvalitet i barnehagen?
4. Ca. hvor ofte besøker du Udir sine nettsider i jobben din som barnehagestyrer?
5. Hvilke av Utdanningsdirektoratet sine verktøy for kvalitet har du benyttet i jobben din?

### Tema 3- Motivasjon og føringer

6. Hva var motivasjonen for å ta dem i bruk?
7. Opplever du endringer i tilgjengelighet- og krav til bruk av Udir sine standardiserte verktøy?
8. Fra hvem- og hvordan blir det lagt føringer for verktøy og metode i utviklings- og implementeringsarbeidet i barnehagen?

### Tema 4- Lederfunksjoner og prioriteringer

9. Hvilke lederfunksjoner tenker du selv at du bruker mest og minst tid på?
  - a. Administrasjon
  - b. Faglig ledelse, arbeid mot barnehagens mål, planer, standarder, rapportering o.l.
  - c. Skape felles forståelse og oppslutning, gjennom å motivere, inspirere og veilede, endring- og utviklingsarbeid.
  - d. Kontakt med omgivelsene, foreldre, eksterne samarbeidsparter og omdømmebygging.

10. Hvordan opplever du at arbeid med Udir sine verktøy for kvalitet påvirker tidsbruken og prioriteringene dine?
11. Hvordan opplever du muligheten for å gjøre egne valg- og prioriteringer, til det beste for barnehagen du leder?
12. Hvilke muligheter/utfordringer ser du med å benytte Udir sine verktøy for kvalitet?
13. På hvilken måte opplever du at valgene du tar rundt å benytte/ikke benytte Udir sine verktøy for kvalitet, får konsekvenser for barnehagen eller for deg som leder?

#### **Tema 5- Kvalitet i barnehagen**

14. Hvem definerer hva som er god barnehagekvalitet (din opplevelse)?
15. På hvilken måte tror du at bruk av Udir sine standardiserte verktøy påvirker kvaliteten i norske barnehager?
16. Hvordan opplever du at barnehagen du leder blir målt på kvalitet?

#### **Tema 6- Avsluttende spørsmål**

17. På hvilken måte opplever du å bli målt på jobben du gjør som barnehagestyrer?
18. Er det andre ting du mener er viktig å få frem, før vi avslutter intervjuet?

## Vedlegg 2



### **Vil du delta i forskningsprosjektet «Styring eller ressurs?»**

Dette er et spørsmål til deg om å delta i et forskningsprosjekt hvor formålet er å *undersøke Utdanningsdirektoratet sin rolle i det norske barnehagefeltet*. I dette skrevet gir jeg deg informasjon om målene for prosjektet og hva deltakelse vil innebære for deg.

Jeg heter Camilla Smith-Strøm og jeg jobber som styrer i en kommunal barnehage. I tillegg er jeg student ved masterprogrammet i Organisasjon og ledelse ved Høgskulen på Vestlandet. Dette forskningsprosjektet er knyttet til min masteroppgave.

#### **Formål**

Under dette forskningsprosjektet ønsker jeg å undersøke Utdanningsdirektoratet (Udir) sin rolle i det norske barnehagefeltet. På Utdanningsdirektoratet sine nettsider presenteres det blant annet et omfattende kvalitetssystem, med ulike verktøy for kvalitetsutvikling i barnehagen. Her kan nevnes standardisert brukerundersøkelse, ståstedsanalyse, språkløyper og realfagsløyper.

Jeg ønsker å studere hvordan Udir sine tilbud om kvalitetsverktøy og kompetansehevingsprogrammer, påvirker barnehagestyreres prioriteringer og frihet til å velge. Jeg vil undersøke styrernes opplevelse av disse virkemidlene, som frivillige tilbud om tilgjengelige verktøy eller som pålagte offentlige styringsmidler?

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

Høgskolen på Vestlandet er ansvarlig institusjon for prosjektet. Førsteamanuensis Laila Nordstrand Berg ved HVL er emneansvarlig i masterstudiet.

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

Jeg har valgt å benytte et kvalitativt forskningsdesign og vil bruke intervju som metode.

Utvalget mitt består av 6-8 barnehagestyrere fra to ulike kommuner. Jeg ønsker å oppnå god bredde i utvalget mitt, ved å velge både mannlige og kvinnelige styrere, fra både privateide og kommunale barnehager. I tillegg vil jeg velge styrere fra barnehager av ulik størrelse, med variert barnetall.

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

Dersom du velger å delta i prosjektet, innebærer det at du deltar i en intervjusamtale, som vil ta ca. 45-60 minutter. Intervjuet gjennomføres enten som videosamtale eller ved at jeg

kommer på besøk til arbeidsstedet ditt. Du velger det som er enklest for deg. Det blir tatt lydopptak og skrevet notat under intervjuet.

### **Det er frivillig å delta**

Det er frivillig å delta i prosjektet. Hvis du velger å delta, kan du når som helst trekke samtykket tilbake uten å oppgi noen grunn. Alle dine personopplysninger vil da bli slettet. 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**

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

- De som har tilgang til data, vil være prosjektansvarlig, veileder og student
- Navnet og kontaktopplysningene dine vil bli erstattet med en kode som blir lagret på en egen navneliste atskilt fra øvrige data. Datamaterialet blir lagret på HVL sin forskningsserver.
- Både deltakerne i studien og barnehagenavn vil bli anonymisert.
- I den publiserte masteroppgaven vil deltakerne bli omtalt anonymisert og personopplysninger vil ikke være sporbare.
- Prosjektet vil følge HVL sine retningslinjer for datahåndtering av personopplysninger. Les mer her: <https://www.hvl.no/forsking/forskingsetikk/>

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

Prosjektet skal etter planen, senest avsluttes innen 31.12.2021. Ved prosjektslutt slettes lydopptakene og kodenøkkelen, og de transkriberte intervjuene anonymiseres.

### **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 Høgskulen på Vestlandet 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: Student: Camilla Smith-Strøm: [camilla.smith-strom@bergen.kommune.no](mailto:camilla.smith-strom@bergen.kommune.no), telefon 930 94 048

Faglig veileder: Kjersti Sandnes Haukedal: [Kjersti.Sandnes.Haukedal@hvl.no](mailto:Kjersti.Sandnes.Haukedal@hvl.no)

Prosjektansvarlig: Laila Nordstrand Berg: [laila.nordstrand.berg@hvl.no](mailto:laila.nordstrand.berg@hvl.no)

Personvernombud ved Høgskulen på Vestlandet: [Trine.Anniken.Larsen@hvl.no](mailto:Trine.Anniken.Larsen@hvl.no), telefon 55 58 21 17

NSD – Norsk senter for forskningsdata AS, på epost [personverntjenester@nsd.no](mailto:personverntjenester@nsd.no) eller telefon: 55 58 21 17.



## Tid og sted

Jeg håper du har lyst og mulighet til å bli intervjuet i forbindelse med dette prosjektet.

Jeg planlegger intervjuer i november 2020, og vil kontakte deg på epost eller telefon for å avtale tid og sted.

Med vennlig hilsen

Camilla Smith-Strøm  
Student

Laila Nordstrand Berg  
Prosjektansvarlig

## Samtykkeerklæring

Jeg har mottatt og forstått informasjon om prosjektet «*Styring eller ressurs?*», og jeg har fått anledning til å stille spørsmål.

Jeg samtykker til:

- å delta i intervju
- at intervjuet blir tatt opp på bånd
- at funnene fra studien kan publiseres i anonymisert form i masteroppgaven

Jeg samtykker til at mine opplysninger behandles frem til prosjektet er avsluttet, 31.07.2021.

-----  
(Signert av prosjektdeltaker, dato)

## Vedlegg 3

### NSD sin vurdering

 Skriv ut

**Prosjekttittel**

Styring eller ressurs

**Referansenummer**

921856

**Registrert**

03.11.2020 av Camilla Smith-Strøm - 577704@stud.hvl.no

**Behandlingsansvarlig institusjon**

Høgskulen på Vestlandet / Fakultet for økonomi og samfunnsvitenskap / Institutt for samfunnsvitenskap

**Prosjektansvarlig (vitenskapelig ansatt/veileder eller stipendiat)**

Laila Margaret Nordstrand Berg, laila.nordstrand.berg@hvl.no, tlf: 48064094

**Type prosjekt**

Studentprosjekt, masterstudium

**Kontaktinformasjon, student**

Camilla Smith-Strøm, camilla.smith-strom@bergen.kommune.no, tlf: 93094048

**Prosjektperiode**

10.11.2020 - 31.12.2021

**Status**

23.11.2020 - Vurdert

**Vurdering (1)**

---

**23.11.2020 - 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 23.11.20, samt i meldingsdialogen mellom innmelder og NSD. Behandlingen kan starte.