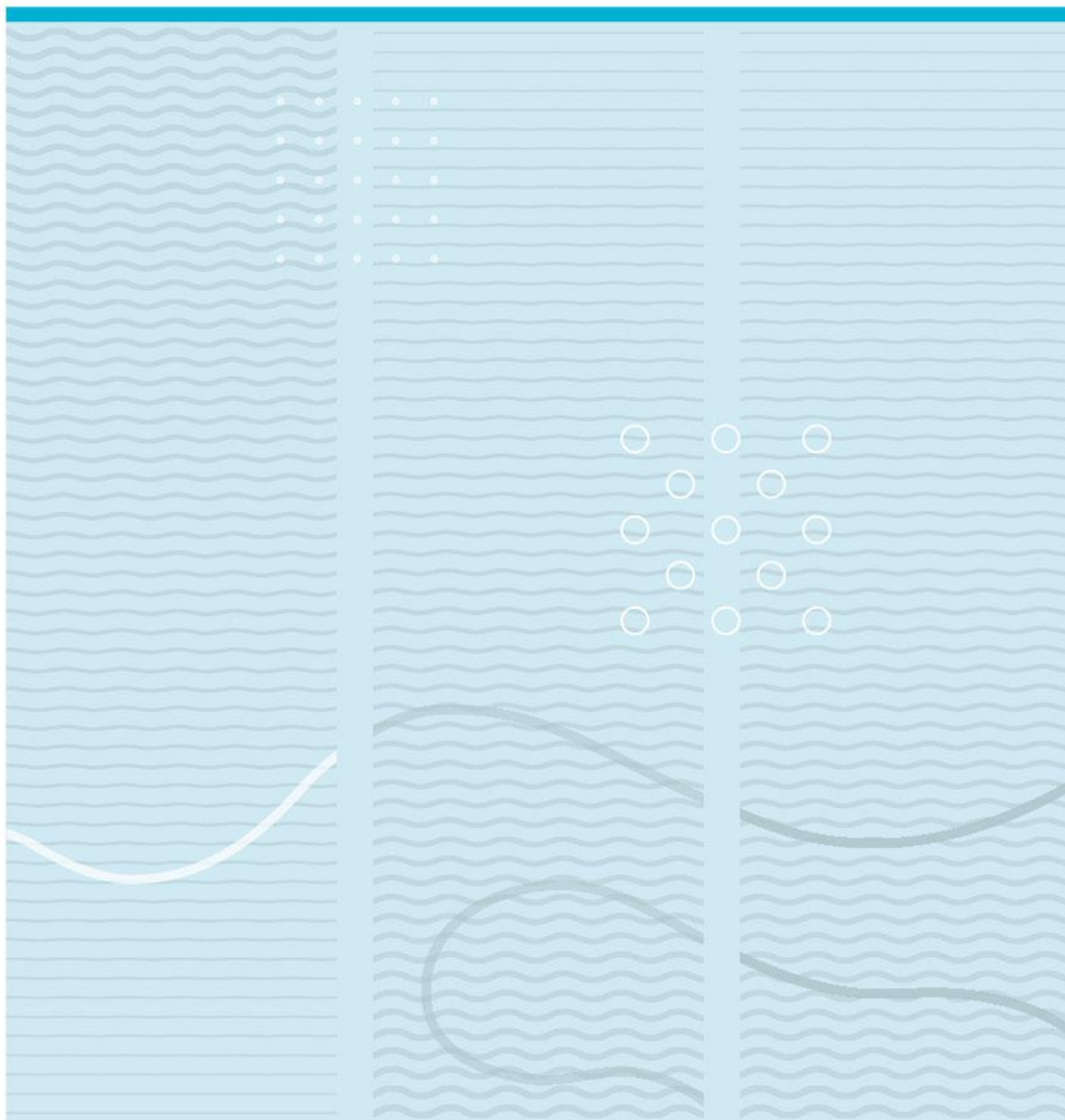


Heidi Moon Enoksen Kroknes

Bruk av styringsmakt

Utfordringer og fordeler



Universitetet i Sørøst-Norge
Fakultet for humaniora, idretts- og utdanningsvitenskap
Institutt for pedagogikk
Postboks 235
3603 Kongsberg

<http://www.usn.no>

© 2021 Heidi Moon Enoksen Kroknes

Denne avhandlingen representerer 30 studiepoeng

Sammendrag

Mål

Denne studien har som mål å bringe frem en større kunnskap omkring kommuners bruk av styringsmakt. Kommunen har påtatt seg en styringsmakt basert på deres rolle som barnehageeier og deres juridiske ansvar for kvaliteten på barnehagetilbudet. Styringsprosesser er alle de prosessene som innbefatter fastsetting av mål, resultater, realisering av politiske vedtak og interesser, samt strategier for å sikre at man arbeider innenfor lov og rammeverk. Fokuset i denne masteren er på bruk av styringsmakt ved beslutning om faglig utviklingsarbeid som skal implementeres i barnehagene. Styringsmakt i denne sammenhengen er når kommunen som barnehageeier ikke involverer styrerne i beslutningstakingen. Formålet er å forstå hvordan styringsmakten blir brukt og finne ut hvilke fordeler og utfordringer dette fører med seg.

Metodologi

Denne oppgaven har et postmoderne perspektiv som handler om at virkeligheten er kontekstuelle, sammensatt, flertydig, motsetningsfull, sosialt og språklig konstruert. Kunnskap konstrueres i samspill mennesker imellom og i samspill mellom mennesker og verden. Denne masteroppgaven har en kvalitativ tilnærming, med gruppeintervju som metode. Det er 2 kommuner og til sammen 8 styrere og 2 kommunerepresentanter som utgjør informantgruppen. Det er gjort 2 gruppeintervjuer (en i hver kommune) som ble transkribert og analysert.

Resultater

Studien viser at styringsmakt blir brukt på ulike måter på ulike nivåer. Både politikken og kommunerepresentanten har mandat til å ta avgjørelser på vegne av kommunen som barnehageeier. De to intervjukommunene har opplevd til sammen tre ulike former for bruk av styringsmakt: Bruk av styringsmakt i politiske prosesser uten involvering av styrerne, bruk av styringsmakt i politiske prosesser med involvering av styrerne og kommunerepresentantens bruk av styringsmakt. De ulike formene for bruk av styringsmakt medfører ulike fordeler og utfordringer. Den første kategorien for styringsmakt utfordrer profesjonskunnskapen og profesjonsutøvelsen. De to andre formene for styringsmakt kan være viktige for å opprettholde et samarbeid mellom politikk og profesjon med profesjonsinteressene som grunnlag for styring. Det kan også være nødvendig med bruk styringsmakt for å at barnehagene skal opprettholde gode formålstjenlige prosesser i tråd med utviklingen av profesjonskunnskapen.

Innholdsfortegnelse

| | |
|--|-----------|
| Sammendrag | 2 |
| Innholdsfortegnelse..... | 3 |
| Forord..... | 6 |
| 1 Innledning..... | 7 |
| 1.1 Problemstilling..... | 9 |
| 1.2 Masteroppgavens aktualitet..... | 10 |
| 1.3 Relevant tidligere forskning..... | 11 |
| 1.3.1 Utfordringer i spenningsfeltet mellom profesjon og styring. | 12 |
| 1.3.2 Profesjonsutøvelse | 14 |
| 1.3.3 Prosjektene sett i sammenheng..... | 19 |
| 1.4 Utfordring med begrep barnehageeier og barnehagemyndighet. | 21 |
| 1.5 Masteroppgavens oppbygning | 22 |
| 2 Forskningsdesign og metode | 23 |
| 2.1 En postmoderne Tidsalder..... | 23 |
| 2.2 Intervju og kunnskap | 24 |
| 2.3 Min rolle som intervjuer | 25 |
| 2.4 Transkribering..... | 27 |
| 2.5 Utvalg..... | 28 |
| 2.6 Analyse | 28 |
| 2.7 Validitet | 30 |
| 2.8 Etske betraktninger | 32 |
| 2.8.1 Forskningsetiske retningslinjer | 32 |
| 3 Teoretiske perspektiver | 36 |
| 3.1 Profesjon..... | 36 |
| 3.2 Profesjon, rett og politikk | 38 |
| 3.2.1 Input og output..... | 39 |
| 3.2.2 Skjønnets utfordring | 39 |
| 3.2.3 Kontroll og ansvarliggjøring | 41 |
| 3.3 Profesjon, kontroll og ansvar | 42 |
| 3.4 Profesjonsutøvelse | 44 |
| 3.5 Spenningsfelt mellom styring og profesjonens skjønnsutøvelse | 47 |

| | | |
|----------|---|-----------|
| 3.5.1 | Arbeidsgivers styringsrett..... | 48 |
| 3.5.2 | Lojalitetsplikt. | 48 |
| 3.5.3 | Arbeidsgiver og eiers juridiske ansvar. | 49 |
| 3.5.4 | Skjønnsutøvelse | 50 |
| 4 | Empiri- presentasjon av funn..... | 51 |
| 4.1 | Politiske styringsprosesser uten involvering av styrerne | 52 |
| 4.1.1 | Utfall for styrking av kvaliteten i barnehagetilbudet | 53 |
| 4.2 | Politiske styringsprosesser med involvering av styrerne | 55 |
| 4.2.1 | Utfall for styrking av kvaliteten av barnehagetilbudet i barnehagene | 55 |
| 4.3 | Kommunerepresentantens styringsmakt | 58 |
| 4.3.1 | Utfall for styrking av kvaliteten i barnehagetilbudet | 58 |
| 5 | Drøfting..... | 63 |
| 5.1 | Bruk av styringsmakt i politiske prosesser uten involvering av styrerne | 63 |
| 5.1.1 | Styringsrett | 63 |
| 5.1.2 | Motstand og lojalitetsplikt..... | 64 |
| 5.1.3 | Teknisk leverandør- en deprofesjonalisering? | 66 |
| 5.2 | Bruk av styringsmakt i politiske prosesser med involvering av styrerne. | 67 |
| 5.2.1 | Barnehagelærer et politisk konstruert yrke..... | 68 |
| 5.2.2 | Involvering av styrerne og bruk av styringsmakt | 69 |
| 5.2.3 | Kommunens organisering- en forutsetning for samarbeid..... | 70 |
| 5.3 | Kommunerepresentantens styringsmakt | 72 |
| 5.3.1 | Kommunerepresentantens forutsetning for vurdering | 72 |
| 5.3.2 | Kommunerepresentantens bruk av styringsmakt..... | 73 |
| 6 | Resultat..... | 75 |
| 6.1 | Styringsmaktens utfordringer | 75 |
| 6.1.1 | Styringsmakt som utfordrer profesjonskunnskapen. | 76 |
| 6.1.2 | Styringsmakt som utfordrer profesjonsutøvelsen | 77 |
| 6.2 | Styringsmaktens fordeler..... | 77 |
| 6.2.1 | Styringsmakt som fremmer samarbeid | 78 |
| 6.2.2 | Styringsmakt som forplikter profesjonen til profesjonsinteressene..... | 79 |
| 6.3 | Oppsummering | 80 |
| 7 | Avsluttende betraktninger..... | 83 |

7.1 Etiske betraktninger og refleksjoner rundt studiens kvalitet.....84

Referanser/litteraturliste86

Vedlegg 1

Vedlegg 2

Forord

Da jeg startet på master i Barnehageutvikling hadde jeg ingen anelse hvor mye dette kom til å endre meg. Gjennom forelesninger, oppgaver, diskusjoner, studiereise og kunnskapsutvikling har jeg fått en større innsikt i mitt yrke som barnehagelærer og min rolle som profesjonsutøver. Jeg vil takke alle lærere og forelesere som jeg har hatt oppgjennom disse årene. Spesielt takk til Mari Pettersvold for samarbeidet og tålmodigheten gjennom denne masteroppgaveskrivingen.

Takk til kommunene og informantene som stilte opp i gruppeintervju. Deres kunnskap har brakt meg ny innsikt, forståelse og kunnskap for det komplekse i samarbeidet mellom kommunen og barnehagen.

Jeg vil også takke min tålmodige mann og barn som med den største selvfølge la til rette for at jeg kunne begynne å pendle mellom Trøndelag og Horten for å gå på skole. Jeg takker alle mine venner som har godtatt at jeg har levd i en «masterbobble» som gjorde til at vi ikke kunne møtt hverandre like mye som vi hadde ønsket. Takker også for gode faglige refleksjoner og drøftinger som vi har hatt når jeg har ringt og bare ville ha noen å reflektere med om innholdet i masteroppgaven.

Takk til Thea og Marius som har åpnet opp sine dører i Tønsberg og vært mine uoffisielle hybelverter, laget middag og tilrettelagt slik at jeg fikk en fin tid når jeg var nedover på samlinger.

Jeg takker også mamma som støttet meg og var så stolt over at jeg valgte å videreutdanne meg. Dessverre fikk hun ikke oppleve at jeg nå er ferdig med masteren da hun døde i fjor- men denne er til deg mamma!

Takk!

Trondheim, 01.06.2021.

Heidi Moon Enoksen Kroknes

1 Innledning

Barnehagens historie i Norge har vært preget av en kamp for politisk anerkjennelse. Anne Greve, Turid Torsby Jansen og Morten Solheim (2014, s.15) forteller om barnehagelæreres kamp for å bli sett og verdsatt. Nå er barnehagen anerkjent som en pedagogisk institusjon og barnehagelærer utgjør sammen med lærere, lærerprofesjonen. At fokuset på barnehagen har blitt politisk interessant, bringer også inn utfordringer og spenningsfelt. Greve, Jansen & Solheim (2014, s.15) forteller om det økende fokuset og motsetningsfylte interesser som representerer ulikt syn på barnehagen og det den skal vektlegge. Lennart G. Svensson & Anette Karlsson (2008, s. 261) skriver:

Profesjoner forvalter en viss type kunnskap i en kollegial organisasjonsform med politisk legitimitet til å gjennomføre et samfunnsoppdrag. Kunnskapen er i hovedsak vitenskapsbasert og bestemt gjennom visse krav til eksaminering og godkjenning.

En profesjon er forbundet med høyere utdanning og har en autonomi i sine arbeidsoppgaver som er basert på den kunnskapen profesjonen besitter. Dette anerkjennes også i Rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver hvor det er skrevet at pedagogiske ledere har «ansvaret for å iverksette og lede i tråd med godt faglig skjønn» (Kunnskapsdepartementet, 2017, s. 15). På grunn av blant annet skjønnelementet blir det, som Svensson & Karlsson (2008, s. 261) sier, vanskelig å kontrollere og overvåke profesjonsutøvelse.

Å bli lagt under kunnskapsdepartementet har gitt barnehagen en annen politisk vektlegging og barnehagen har blitt et interessefelt for flere aktører da barnehagen blir sett på som en del av utdanningsløpet selv om barnehagen er en frivillig institusjon. Dette viser også evalueringen, *Alle teller mer (Østrem et al. 2009)*, som var en evaluering av implementering av ny rammeplan som kom i 2006. Denne rapporten viser at det var økt fokus på fagområder som ligner på fag i skolen (Østrem et al., 2009, s.197). Rapporten viser også en økende bruk av kartlegginger på alle barn, men de sier at det er vanskelig å se dette som en konsekvens av rammeplanen. Det kan heller sees i sammenheng med internasjonale og nasjonale idéstrømninger som preger utdanningssektoren med økende tendenser med fokus på målbare ferdigheter (Østrem et al., 2009, s.199)

Det at kommunene har tatt til seg en større styringsmakt opp imot skole og barnehage kan derfor ikke begrunnes med rammeplan som kom etter de ble underlagt Kunnskapsdepartementet. Samtidig

er det ikke å benekte at barnehagen har blitt et interessefelt for ulike aktører med et større fokus på målbare ferdighetsmål etter barnehagen ble sett i sammenheng med utdanningsløpet. Selv om rammeplanen sier at barnehageeier har det juridiske ansvaret på kvaliteten i barnehagen(e), sier den samtidig at «det forutsettes [...] at barnehageeier vektlegger de ansattes faglige og pedagogiske vurderinger i sin styring» (Kunnskapsdepartementet, 2017, s.15). Politisk rådgiver i Utdanningsforbundet og lærerutdannede Jens Garbo og advokat Vidar Raugland (2017, s.9) skriver: «Det mange betegner som «juss» er i realiteten ofte bare regler.» De synes det er overraskende hvor fort det kan utvikle seg til at regelfølgning blir et mål i seg selv. Dette kaller Garbo og Raugland for uheldig «jussifisering». De hevder at arbeidsgivere kan tro at de kan bestemme hva som er best for barn på grunnlag av at de er arbeidsgivere. De skriver: «Bildet ser selvfølgelig ikke svart-hvitt, men utviklingen synes likevel påtagelig, slik vi ser det.» (Garbo & Raugland, 2017, s.9). Svensson & Karlson (2008, s. 261) forteller også om at nye styrings- og ledelsesformer (*New Public Management*) som har blitt innført, baseres på legalrasjonell og hierarkisk autoritet (regler). Yrkesutførelsen som er basert på den kunnskapen som profesjonen besitter blir da styrt av målsettinger, metodekrav og resultatkrav definert av andre utenfor profesjonen. Dette skaper et spenningsfelt mellom profesjonen og styringsmakten. Det skaper også nye former for profesjonalisme med en sterkere vektlegging på resultatkontroll og individuell selvdisiplinering i arbeidet (Svensson & Karlsson, 2008, s. 261), en såkalt uheldig jussifisering (Garbo & Raugland, 2017) eller som professor Goodson (2003) kaller denne profesjonsutøvelsen: Klassisk profesjonalisme. Klassisk profesjonalisme forklarer Goodson (2003, s. 128) som en teknisk leveranse hvor styringssignaler og tiltak tas imot og gjennomføres. Han sier at profesjonsutøvelsen handler om å kategorisere og kode praktisk kunnskap. Goodson (2003, s. 128) skriver:

«Here the professional is the trained expert who will deliver, with technical and scientific facility, the guidelines and reforms as defined by policy makers, administrators and politicians.»

Risikoen med dette kan være, som tidligere beskrevet, at barnehagen blir et interessant felt for aktører utenfor barnehagesektoren som definerer og legger til formål som ikke går sammen med de verdiene og den faglige kunnskapen som ligger i profesjonens kunnskapsfelt. Det kan da bli slik Garbo og Raugland (2017, s.9) hevder at den faglige og etiske resoneringen blir satt til tide og skjønnsutøvelsen blir mer basert på å ikke bryte de regler som er satt av arbeidsgiver. Det kan også

være slik at barnehageeier som skal «vektlegge de ansattes faglige og pedagogiske vurderinger i sin styring» (Kunnskapsdepartementet, 2017, s.15), har ansatte som ikke vurderer opp imot det faglige eller det pedagogiske, men etter hva de tenker er barnehageeiers forventninger og målsettinger til hva som skal leveres.

1.1 Problemstilling

Det ligger flere utfordringer og spenningsfelt i styringsprosessene og styringsformene i barnehagefeltet og generelt i oppvekstsektoren i dag. Likevel er det viktig å nevne at både styringsmakt og profesjonen er avhengig av hverandre. En profesjon er ikke en profesjon uten samfunnsmandatet og en styringsmakt er også avhengig av profesjonens kunnskap for å kunne tilby et godt faglig, etisk og pedagogisk forsvarlig barnehagetilbud.

Styringsprosesser eller virksomhetsstyring handler om alt som innbefatter fastsetting av mål, resultater, realisering av politiske vedtak og interesser, samt strategier for å sikre at man arbeider innenfor lov og rammeverk. Styringsprosessene mot barnehagene handler ikke bare om strategi og utviklingsarbeid, men omhandler også organisatoriske- og økonomiske beslutninger. Som barnehageeier har kommunene tatt til seg en styringsmakt basert på deres juridiske ansvar for kvaliteten gitt i barnehagetilbudet. Dette juridiske ansvaret er gitt av barnehagenes lov- og rammeverk. Med dette ansvaret sier Rammeplan for barnehagen: «Det forutsettes derfor barnehageeier vektlegger de ansattes faglige og pedagogiske vurderinger i sin styring» (Kunnskapsdepartementet, 2017, s 15). Når jeg snakker om at en kommune har brukt sin styringsmakt, menes at kommunen har besluttet/vedtatt «noe» uten å involvere de som skal jobbe med å iverksette eller forvalte dette «noe» i beslutningstakingen. I denne masteroppgaven er de involverte styrerne. Formålet med denne studien er å få en større kunnskap omkring bruk av styringsmakt og konsekvensene av det. Jeg har valgt å ha fokus på styringsmakt brukt for å vedta faglig utviklingsarbeid i barnehagene.

Min problemstilling er:

Hvilke utfordringer og fordeler innebærer kommunens bruk av styringsmakt ved implementering av faglig utviklingsarbeid i barnehagene?

For å hjelpe meg med å nærme meg problemstillingen har jeg også utarbeidet noen forskningsspørsmål:

1. Hvordan er styrerne involvert i de kommunale styringsprosessene hvor styringsmakten blir brukt?
2. Hvilket utfall vil bruk av styringsmakt få for kvaliteten i barnehagetilbudet ut ifra et profesjonsperspektiv?
3. Hvem er det som er utøvere av styringsmakt?

1.2 Masteroppgavens aktualitet

7. desember 2017 ble det oppnevnt en ekspertgruppe av Kunnskapsdepartementet som skulle se på barnehagelærerrollen og gi råd om hvordan profesjonen kan utvikles. Dette resulterte i rapporten *Barnehagelærerrollen i et profesjonsperspektiv- et kunnskapsgrunnlag* som ble levert 5. desember 2018. I denne rapporten forteller ekspertgruppen om at både det performative og det relasjonelle aspektet blir berørt av offentlig styring. Både barnehagelærerens autonomi, arbeidsfelt og intern differensiering vil kunne bli berørt i begge aspektene. Offentlig styring handler ikke bare om hva som blir gjenstand for styringen, men også om hvordan styringen skjer fra kommunale og nasjonale myndigheter (Bjørhaug et al., 2018, s. 57).

I rapporten sier de at det er viktig for barnehagelærerens autonomi at de er involvert i faglig utvikling. Dersom faglige standarder ikke settes av profesjonen selv, vil profesjonen miste sin kontroll over det faglige grunnlaget og autonomien vil komme under press (Bjørhaug et al, 2018, s. 59). Økningen i kommunal og statlig styring reiser spørsmålet om profesjonens rolle i styringsprosessene. De stiller spørsmål om hvilken rolle profesjonen har som aktør i nasjonale styringsprosessene. «Er de deltakere, protestgruppe eller mottakere av politikk?» (Bjørhaug et al., 2018, s. 272).

Da barnehagen tidligere ikke hadde så stor politisk interesse, var også profesjonens autonomi relativt stor. Dette ser de en endring på nå som vi har fått full barnehagedekning, og nå som barnehagen har blitt lagt under Kunnskapsdepartementet. Utviklingen ser ut til å dreie i en retning av en større hierarkisk regulering som betyr en større detaljstyring og mindre autonomi for barnehagelærere. De sier:

«Bildet er likevel at barnehagelærerne har en betydelig autonomi (påvirkning) på det nasjonale nivået, men at den individuelle og kollegiale autonomien gradvis rammes inn av sterkere styring» (Bjørhaug et al., 2018, s.193)

De begrunner dette med blant annet at det opprettes nye profesjonsroller på styringsnivåene og at styrere og eiere gjennom nettverk og dialogarenaer har fått en mer kompleks rolle som bindeledd mot den statlige styringen (Bjørhaug et al., 2018, s. 191). De forteller også om at det for noen få år siden ble opprettet en barnehagestab i utdanningsdirektoratet, men at disse ble gradvis flyttet ut til de ulike fagavdelingene. Disse fagavdelingene arbeider både med skole og barnehage og de skriver i rapporten at man kan forvente at skolepolitikken derfor vil prege barnehagepolitikken, mer enn omvendt (Bjørhaug et al., 2018, s.192). Da er det også betimelig å spørre seg om det virkelig er slik at barnehagelærerprofesjonen egentlig har en betydelig påvirkning på det nasjonale nivået eller om det skolepolitiske vil bli dominerende for føringer rettet mot barnehagen?

I forhold til kommunal styring retter denne rapporten seg mot kommunen som barnehagemyndighet. Rapporten viser at full barnehagedekning, finansiering og tilsynsoppgaven kan være utfordrende med tanke på de private barnehagene. Med tanke på faglig utvikling skriver de at så å si alle kommuner har faglige nettverk, men at en stor andel av kommunene har ikke barnehagefaglig kompetanse og kapasitet til å drive frem så mye i nettverkene. Dette fordi det er mangel på kompetanse og fordi det utgjør en liten stillingsbrøk i de små kommuner (Bjørhaug et al., 2018, s.191). De skriver videre:

«Dersom slik faglig administrasjon og innovasjon i sektoren skal være en del av styringssystemet ser det ut til at dette først og fremst er på plass i de store kommunene. Og der er man altså avhengig av frivillig deltakelse fra de private barnehagene.»

Det er store forskjeller mellom kommuner, både med tanke på kompetanse og kapasitet. De skriver at i mange kommuner er det så vidt et årsverk. Rapporten konkluderer med at «Barnehagelærere er altså til stede, men dominerer ikke» (Bjørhaug et al., 2018, s. 191).

1.3 Relevant tidligere forskning

I dette avsnittet har jeg valgt ut forskning som omhandler profesjonsutøvelse i spenningsfeltet mellom styringsinteresser og profesjonsinteresser. Begge forskningsprosjektene er skandinaviske

(norsk og dansk) noe jeg opplever gjør de mer relaterbart til den norske barnehagekonteksten. Disse forskningsprosjektene løfter frem profesjonsutøveres opplevelser når profesjonskunnskapen blir utfordret av styringsinteresser.

1.3.1 utfordringer i spenningsfeltet mellom profesjon og styring.

Mari Pettersvold og Solveig Østrem sitt forskningsprosjekt som er formidlet i boka *Profesjonell uro* (2018) viser profesjonsutøvernes opplevelser og motstand når de opplever at styringsinteresser og profesjonsinteresser ikke harmonerer. Denne boken bygger på en kvalitativ studie med 15 barnehagelæreres fortellinger som handler om hvordan styringstendensene utfordrer barnehagelæreres profesjonalitet, hvordan de yter motstand og hvordan denne motstanden blir møtt. Gjennom disse fortellingene dokumenteres det at ledere og kommuner har en sterk styringsmakt og at detaljstyring skjer gjennom pålagte programmer, rigide prosedyrer, innføring av kartleggingsprogrammer og foreldreveiledningsprogrammer m.m.

Pettersvold & Østrem (2018, s. 18) skriver at samfunnets tillit til barnehagelærerens profesjonelle ansvar er basert på den kunnskap og verdier som barnehagelæreren har tilegnet seg gjennom utdanningen. Det er en tillitt til at den kunnskapen og de verdiene gjør det mulig å realisere barnehagens formål. De trekker frem to ansvarsformer: Responsibility og accountability, hvor responsibility handler om profesjonsutøvelsen som er sett i sammenheng med pedagogikken og etikken, og accountability er regnskapsplikten som er sett i sammenheng med «et økonomisk og juridisk rasjonale» (Hennum & Østrem, sitert i Pettersvold & Østrem, 2018, s.18). Accountability sier også en del om kvaliteten i barnehagen. Det kan være antall pedagoger pr barn, bemanningsnorm, antall kvadratmeter pr barn (Leke og oppholdsareal), antall barn pr. barnegruppe osv. Men det vil skape utfordringer hvis «den ene logikken dominerer i forhold til den andre» (Pettersvold & Østrem, 2018, s. 18). De mener det er en fare for at regnskapsplikten blir for dominerende i styringen og at barnehagelæreres kritikk derfor er nødvendig for at regnskapsplikten ikke skal gå på bekostning av samfunnets brede formål, pedagogikk og etikk.

Forskningen viser at barnehagelærere reagerer på substansen og verdigrunnlaget i pedagogiske programmer og kartlegginger, de viser motstand når styringsmakten pålegger programmer og kartlegginger som virker lite gjennomtenkte og de viser motstand ved at noe bare er bestemt og de ikke får oppklaring i hvem, hvorfor og hvor det er tiltak som settes i gang uten ressurser. Deres

motstand vises enten ved åpen kritikk hvor de begrunner hvorfor de ikke ønsker dette i sin barnehage eller ved skjult kritikk hvor de tilsynelatende har programmet, men i realiteten ikke gjør en innsats for å implementere dette i sin praksis. De kan også lage en alternativ praksis hvor det ikke er plass til det nye programmet eller kartleggingen for å vise at det er andre formålstjenlige metoder å arbeide med satsningen på.

Forskningen viser også at det å vurdere opp imot samfunnsmandatet, det etiske, faglige og pedagogiske ikke er en selvfølge blant barnehagelærere, da flere av de som motsatte seg styringen opplevde at de stod alene. Det oppleves som vanskelig å være den som sier ifra og mange har opplevd å bli satt i kategorier de synes er utfordrende å forholde seg til. Slik som negativ, illojal, kverulant og lignende. Samtidig er det også noen som blir hørt. Der får de positive tilbakemeldinger om deres engasjement og de slipper å forholde seg til det de har kritisert eller de får friere tøyler til å jobbe med en satsning på sin måte. Det som oppleves litt paradoksalt er når kommunen gjennomfører sine planer om programmer, kartlegging og andre styringsbeslutninger i barnehager som ikke kommer med faglig begrunnet kritikk, mens de som argumenterer for hvorfor de ikke kan innføre disse styringsinteressene i sine barnehager blir fritatt fra dette. Man skulle tro at den samme kritikken skulle gjelde alle barnehagene, da det er den samme profesjonen og de samme rammeverkene som styrer. Dette får forskerne til å stille spørsmål om ledere på kommunenivå egentlig er mer opptatt av styringsmakt enn faglig ledelse. Det kommer også frem at profesjonsutøvere som deler sine fortellinger ikke har fått klart svar på hvem som har bestemt disse satsningene og hvorfor disse satsningene er valgt. De har ikke opplevd å bli inkludert i en diskusjon på forhånd om hva barnehagene ønsker en større kompetanse på som et grunnlag av videre barnehageutvikling. Det som velges virker ganske tilfeldig valgt da profesjonsutøvere ikke får begrunnelser tilbake, men medhold i deres kritikk.

Selv om det kan oppleves utfordrende å være den som står for kritikken viser denne forskningen at kritikken er nødvendig for å kunne ivareta barnehagens brede samfunnsmandat. Kritikken hindrer innsnevring av verdiene, verner om formålsparagrafen og bidrar til bedre forutsetninger for en mer demokratisk orientert pedagogikk. (Pettersvold og Østrem, 2018, s.190) Det er respekten for barn og synet på barndommens egenverdi som er drivkraften for det faglige engasjementet, motstanden og handlingen. Det som slår meg er at i en tid hvor det er mange kommersielle aktører med

interessefelt i barnehagen er den faglige, etiske og formålstjenlige bevisstheten særlig viktig. Derfor er barnehagelæreres kritiske vurderinger en viktig del av kvalitetsarbeidet i barnehagen.

1.3.2 Profesjonsutøvelse

Naja Fibiger Hansen og Petter Møller Pedersen har forsket på profesjonsutøvelsen i spenningsfeltet mellom styring og profesjon. Gjennom forskningsprosjektet ønsker de å finne ut «[...] hvordan man kan arbeide med oversættelse mellom pædagogiske medarbejderes professionpraksis og den styring, som den politiske aftale lægger op til» (Hansen og Pedersen, 2018, s.81). De legger Ivor Goodson`s (2003) teori om profesjonsutøvelse til grunn. Ivor Goodson (2003) skriver om to former for profesjonalisme som han gjennom hans forskning har funnet. Disse kaller han klassisk og praktisk profesjonalisme.

Klassisk profesjonalisme beskrives som en profesjonsutøvelse hvor det er «en særlig videnskabelig og spesialisert fundert viden og en stæben etfter status og magt» (Hansen og Pedersen, 2018, s. 82) som ligger til grunn. Her blir profesjonsutøveren en teknisk leverandør (regnskapsplikt/accountability), som leverer etter styring og bestemmelser som er definert av beslutningstakere i for eksempel kommunen og politikere. Dermed mister også profesjonen sin autonomi og konsekvensen av dette er at det vil bli en deprofesjonalisering hvis tendensen er sterk nok (Hansen og Pedersen, 2018, s.83)

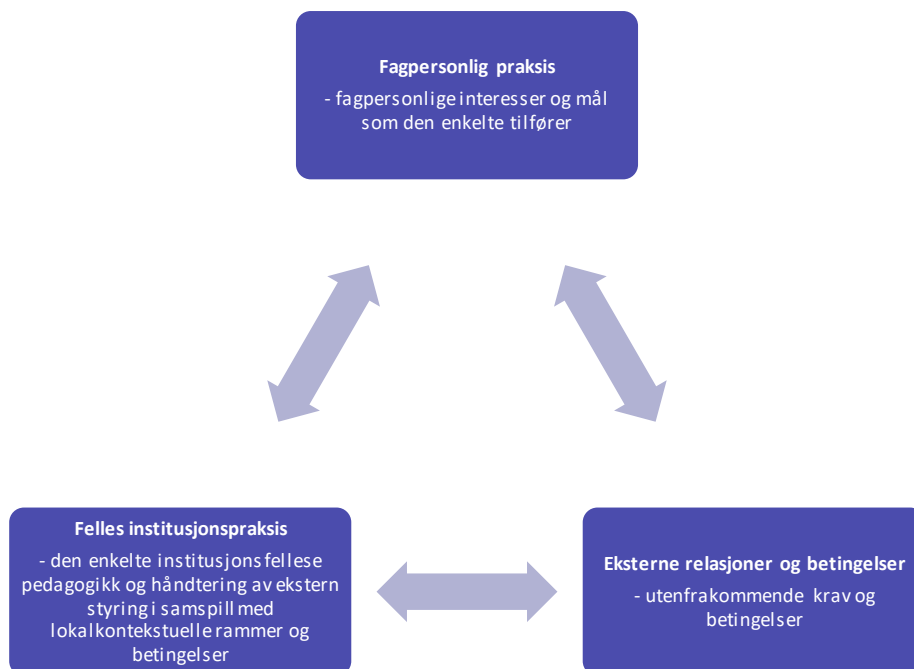
I praktisk profesjonalisme er det den praktiske kunnskapen og profesjonsutøvernes praktiske vurderinger av deres arbeid (responsibility) som løftes frem og er i fokus. Faren med dette er at man kan miste den brede samfunnsmessige konteksten til fordel for det lokale og praktiske. Dermed kan de faglige og etiske diskusjoner bli nedprioritert og den brede samfunnsmessige konteksten mistes av synet til fordel for en mer innsnevret og tekniske definisjoner av profesjonens praksis (Hansen og Pedersen, 2018, s. 83).

Goodson (2003) mener at vi må søke nye veier å utøve profesjonalisme og kommer med hypotesen prinsippelaget profesjonalisme. Han mener å ha sett spor av en prinsippelaget profesjonalisme som går ut på at profesjonene «erkender og forholder sig åbent til den nye, velfærdsstatslig kontekst» (Hansen og Pedersen, 2018, s. 83). Her er det vekt på sosial praksis og moralsk hensikt (social

practice and moral purpose), åpne dialoger med omverden og styringsmakten. Goodson (2003, s.131) skriver: «[...] we need to investigate new attempts to unite professional practises with more practically sensitive theoretical studies and research modes.» På den måten sikrer man en profesjonell praksis og lokale vurderinger som er begrunnet i sammenheng med teori og forskning. Den nye profesjonalismen skal drives av sosial praksis og moralske hensikter. Dette fordrer også at det er rom for dialog og innspill fra den politiske siden.

Gjennom profesjonssirkler har de sammen med to barnehagestyrere, to pedagoger og to pedagogstudenter fra to ulike institusjoner i samme dagtilbud formulert underspørsmålene til forskningen: «*Hvordan kan vi få skabt det gode børnemiljø? Og hvordan får vi gentændt læreplansflammen, så alle får ejerskab?*» (Hansen og Pedersen, 2018, s. 86). Hansen og Pedersen (2018, s. 86) har også interessert seg for å se om de finner spor av prinsippet profesjonalisme i sirklene og om de kunne rammesette diskusjoner og refleksjoner som fremmer en slik profesjonalisme.

Det empiriske materiale viser at profesjonsutøverne opplever styring i form av eksterne krav som ikke nødvendigvis er meningsgivende for deres praksis. Det som nevnes er kartlegginger, dokumentasjoner og pedagogiske programmer. Dette oppleves utfordrende for profesjonsutøverne fordi disse kravene ikke oppleves forenelig med deres læreplan. En del av det profesjonelle arbeidet er å forholde seg til endringer, spenninger og styringer. Hansen og Pedersen (2018, s.83) illustrerer Goodsons endringsteori som viser hva som er på spill i utviklingen av det profesjonelle arbeidet:



Hvis det er ubalanse mellom disse tre domener vil det skape utfordringer med tanke på den prinsippledende profesjonalismen. Det gir derimot bedre vilkår for den klassiske profesjonalismen og/eller den praktiske profesjonalismen.

Goodson har en idé om at profesjonsutøvere som utøver prinsippet profesjonalisme søker balanse eller forhandler mellom disse domenene hvis de trekker i forskjellige retninger (Hansen og Pedersen, 2018, s.90). I dette forskningsprosjektet ser de at profesjonsutøverne opererer med en ide om overlapping når de tolker eksterne formuleringer og setter det i sammenheng med deres fagspråk og pedagogiske forståelse. Et eksempel på dette er den eksterne formuleringen «klargjøring til neste skridt» (Hansen og Pedersen, 2018 s. 90) som handler om forventninger fra barnehagen til vuggestuen og fra skolen til barnehagen. Profesjonsutøverne i profesjonssirkelen tenker at dette handler om utvikling og trivsel og blir provosert over den «skolske» formuleringen. De sier at hvis de formulerer det som «utvikling og zonen for nærmeste utvikling» ifht barnet og fellesskapet, vil det oppleves mer i trå med deres arbeid selv om det egentlig er det samme (Hansen og Pedersen, 2018, s. 91). Likevel er det en kvalitativ forskjell relatert til disse begrunnelsene som går på barnesyn, pedagogiske prinsipper og verdier. «Klargjøring til neste skridt» tyder på et barnesyn hvor barn blir betraktet som et objekt. De voksne har makten og skal sørge for at barna er klar. Formuleringen gir ikke rom for barn som en sentral aktør i sin egen utvikling. Det kan også tyde på at det er et smalt læringssyn hvor utviklingsmålene er definert på forhånd og at barnet skal gjøres klar til neste mål.

Om man omformulerer og skriver om «utvikling og zonen for nærmeste utvikling», tyder det på et mer helhetlig syn på utvikling og det definerer ikke den voksne inn som den styrende. Det gir plass til barnas aktørskap i sin egen utvikling og virker mer bredere fundert.

Den prinsippledende profesjonalismen vises også når profesjonsutøverne prøver å finne en mening med styringen ved å se styringen i sammenheng med verdiene og barnehagetilbudet som gis til barna. De spør seg: «hvor er barnene i alt det her?» (Hansen og Pedersen, 2018, s.91). De viser hvordan den prinsippledende profesjonalismen kommer frem når de i stedet for å bli en teknisk leverandør eller at de søker en praktisisme, forsøker å finne en balanse (Hansen og Pedersen 2018, 2. 91). Her anbefaler Hansen og Pedersen å søke etter overskridelse.

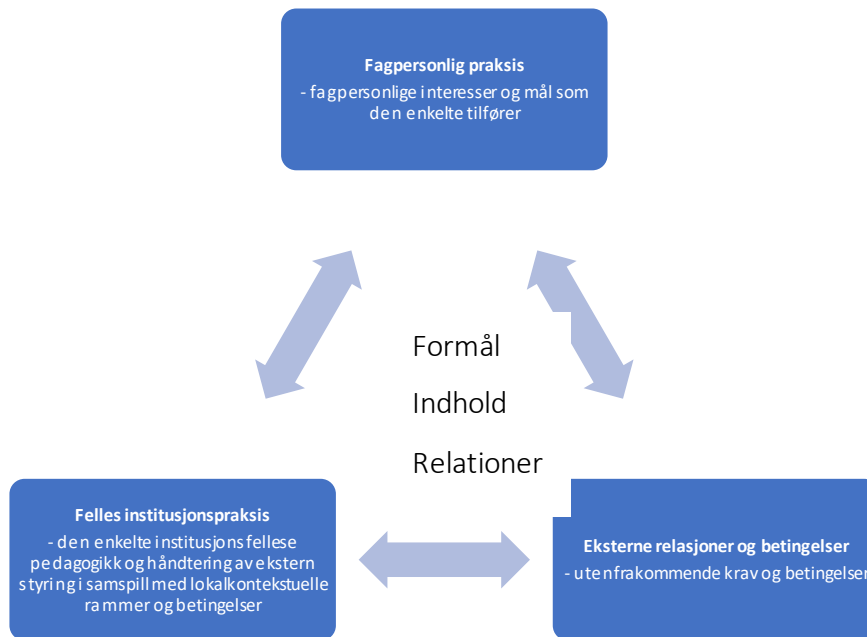
Hansen og Pedersen (2018, s. 91) skriver:

«Idèen om overskridelse peger direkte på, at implementering af styring ikke kan være en ensidig proces, dvs. at styringen skal finde en egnet form i profesjonspraksis, og at der netop dér ligger en aktiv rolle for principledede professionelle.»

Gjennom å anerkjenne at man også skal forholde seg til eksterne krav og tolke eksterne formuleringer, forventninger og bestemmelser inn eget fagspråk og pedagogisk praksis for å søke en balanse mellom de domeneene, vil den prinsippledende profesjonalismen komme til uttrykk. Hansen og Pedersen (2018, s. 91)) så også spor av «the moral purpose» som handler om «god pedagogikk». Det opplevdes vanskelig å sette ord på hva god pedagogikk handler om. Hansen og Pedersen har, basert på Gert Biestas tankefigur hvor han knytter god pedagogikk til formål, innhold og relasjoner presentert tre analyse spørsmål i forbindelse med medbrakte praksisfortellinger om «det gode børneliv» (Hansen og Pedersen, 2018, s. 92).:

- *Formål:* Hva er det gode formål. Hva er det pædagogiske? (jf. Det pædagogiske grundlag i Master for en styrket læreplan)
- *Indhold:* Hva er på spill. Hva vil vi bringe barnene? Ex. Læreplanstemaer, Indholdet kan sættes i spil i så vel planlagte aktiviteter som i hverdagen.
- *Relationer:* Hvordan tager vi professionelt ansvar i og for relationene? Det gælder både børnenes relationer og vores egen deltagelse i samspil med barnene.

Disse spørsmålene ble presentert gjennom en figur med hensikt «at få øje på det pædagogiske og de pædagogiske formål og forbinde det til den daglige praksis gjennom praksisfortællinger og refleksjoner over praksisfortællinger [...]» (Hansen og Pedersen, 2018, s.93).



Denne figuren tok profesjonsutøverne med tilbake for å bruke i deres arbeidshverdag.

Tilbakemeldingene var at denne figuren «giver et sensitivt blik for det pædagogiske grundlag i læreplanen og samtidig ansporer den til dialoger og selvkritiske vurderinger af, om vi når mål med det, vi er sat i verden for at gøre (samfundsmandatet).» (Hansen og Pedersen, 2018, s. 94). Hansen og Pedersen (2018, s. 94) anbefaler bruk av denne figuren som en ramme for systematisk evaluering av hvordan det arbeides i profesjonspraksisens spenningsfelt.

Utfordringer med tanke på prinsippet profesjonalisme er at det oppleves manglete tid til å arbeide systematisk med verdigrunnlag, dokumentasjon og refleksjon. Det oppleves også utfordrende å få eierskap og bruke denne figuren hvis de ikke på forhånd har vært med i prosesser hvor man har drøftet verdigrunnlaget, hvor de har hatt avklaring på sentrale begreper og hvor de har reflektert sammen om forståelsen av tankesettet i den styrkede læreplan (Hansen og Pedersen 2018, s.94).

1.3.3 Prosjektene sett i sammenheng

Hansen og Pedersen (2018) skriver at det å oversette styringsformuleringer til en pedagogisk kontekst kan hjelpe oss med å forstå hva dette handler om og gjøre det klarere hva dette betyr i praksis. Mye kan la seg integrere i arbeid og fokus som er etablert i den pedagogiske praksisen. Likevel er det ikke alltid det lar seg gjøre å finne mening i mange av styringssignalene og bestemmelsene om innføring av ulike programmer og kartlegginger. Pettersvold og Østrem (2018) viser at ikke alt kan leses inn i den pedagogiske konteksten uten at verdiene og barnehagens brede samfunnsmandat blir betydelig innsnevret. Da vil kritikk være nødvendig.

I begge forskningene kjenner profesjonsutøverne på at det blir tatt bestemmelser som det forventes at de retter seg etter og de opplever også at alle bestemmelsene ikke nødvendigvis er i tråd med grunnsynet og verdiene i deres rammeplan og pedagogiske læreplan. Pettersvold og Østrem (2018) viser at det oppleves liten involvering av profesjonen i prosessen frem til beslutningene blir tatt.

Hvis vi ser dette opp imot Goodsons figur som er presentert tidligere, kan det se ut som at det eksterne og det interne domenet tar større plass i dagens styring. De fagpersonlige refleksjonene og vurderingene blir i liten grad involvert i styringsprosessen frem til beslutningstakingen. Vi kan ta frem den utvidende figuren til som Hansen og Pedersen (2018) presenterte som analysespørsmål med tanke på profesjonsutøvernes praksisfortellinger hvor arbeidet og balansen sees opp imot formål, innhold og relasjoner. Når denne figuren hjelper oss med å sette ord på hva som er viktig i vårt arbeid med barn og i de prosesser vi er i, kan den samtidig også være med å utvikle kunnskapen og fokuset på de formål og de verdier som er viktige i profesjonsutøvelsen. Da kan denne figuren være viktig med tanke på å tolke styringssignaler. Hva er det gode? Hva er det pedagogiske med denne kartleggingen/programmet (jf. Det pedagogiske grunnlag i lov og rammeverk? Hva er på spill? Hva vil det bringe barnet? Hvordan kan man i arbeid med dette ta profesjonelt ansvar i og for relasjonene. Både barnas relasjoner og vår egen deltagelse i samspill med barna? Gir dette et godt grunnlag for disse faktorene eller snevrer det muligheten for å arbeide slik vi skal? Hos informantene i Pettersvold og Østrem`s (2018) forskning ser vi at de reagerer når de ikke finner en formålstjenlig, innholdsmessig eller relasjonsmessig mening i det som blir pålagt. De stiller spørsmålet om hvorfor denne bestemmelsen og hvem har bestemt dette?

Og når de ikke finner en mening eller opplever at styringen innsnevrer verdigrunlaget og det formålstjenlige, så ytrer de kritikk.

Hansen og Pedersen (2018) forteller at en forutsetning til å utøve prinsippet profesjonalisme er at det er rom for en åpen dialog og aktiv deltagelse fra samfunnet og styringsmyndighetene. I Pettersvold og Østrem`s (2018) forskning ser vi at profesjonsutøvere som motsetter seg styring argumenterer faglig og saklig om hvorfor de ytrer motstand. Dette kan sees som et forsøk til å få i gang en saklig debatt eller dialog omkring de programmene og kartleggingene som innføres. Ikke alle opplever at det er rom for aktiv deltakelse da de blir møtt med konsekvens hvor de opplever kjeft, ignorering eller at kritikken blir snudd til at det er personen som yter kritikk som er problemet. Det blir da vanskelig å utøve en prinsippet profesjonalisme. Samtidig opplever andre at de blir hørt og at deres argumenter blir anerkjent og at de får et større handlingsrom til å utøve en formålstjenlig praksis. Men det rommet for dialog og aktiv deltakelse er kun gitt til de som gir tilbakemelding og argumenterer saklig og faglig mot styringen. Som jeg tidligere har skrevet, kan man stille seg spørsmålet om ikke disse argumentene burde gjelde alle barnehager da det er samme profesjonen, fag, lov og rammeverk? Samtidig kan man også snu spørsmålet og spørre om hvorfor ikke flere i samme kommune motsetter seg styring som går på tvers av det formålstjenlige når de er under samme profesjon, fag, lov og rammeverk? Man burde også stille seg spørsmålet, som jeg tidligere har skrevet, om ikke profesjonen burde vært inkludert tidligere i styringsprosessen. På en annen side trenger det ikke å hjelpe stort hvis kommuner plukker ut profesjonsutøvere som utøver en klassisk profesjonalisme, altså de som er lojale mot styringsinteressene, til å være med i komitéer i forkant av beslutningstakingen. Da klassisk profesjonalisme er opptatt av levering, vil ikke diskusjonen være rundt det formålstjenlige med kommunens forslag, men heller å finne strategier for implementering.

Det jeg blir nysgjerrig på med tanke på min studie er nettopp det med profesjonens rolle i styringsprosesser. Når blir de inkludert og hvordan? Hvem blir inkludert og på bakgrunn av hva vurderer profesjonsutøvere styringssignalene? Jeg blir også nysgjerrig på hvordan kommunene ser på å få motstand/kritikk og hvordan de møter det på. Er det rom for en åpen dialog og aktiv deltakelse i kommuners styring? Likeså ønsker jeg å finne ut om hvordan profesjonsutøvere ser på det å ytre kritikk eller at andre profesjonsutøvere ytrer kritikk og på hvilken måte tar de ansvar for å

involvere seg i styringsprosesser og faglige åpne dialoger omkring styringen. Dette er bakgrunnen for mine forskings spørsmål som jeg tidligere har presentert.

1.4 Utfordring med begrep barnehageeier og barnehagemyndighet.

I denne studien kan det bli vanskelig å skille rollene mellom barnehagemyndighet og barnehageeier. I mange kommuner har den samme personen en rolle som både barnehageeier og barnehagemyndighet. Når KS begrunner styringsretten til kommunene, gjør de dette som tidligere nevnt, med det juridiske ansvaret som begrunnelse. Dette juridiske ansvaret tilhører barnehageeier jf. Barnehageloven (2005) §7 Barnehageeierens ansvar. Barnehageeierens juridiske ansvar blir også presisert i rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver (Kunnskapsdepartementet, 2017, s 15).

I tillegg til å være barnehageeier for kommunale barnehager, er kommunen også gitt rollen som lokal barnehagemyndighet i barnehageloven §8. Her har de som oppgave å veilede barnehager og påse at de drives i samsvar med gjeldene regelverk.

I barnehageloven (2005) kapittel IV Barnehagemyndighetens generelle oppgaver, er det beskrevet oppgaver som handler om vurdering og godkjenning av barnehager, samordnet opptak, tilskudd til godkjente private barnehager og tilsyn. Det står ingenting om at barnehagemyndigheten har styringsrett over faglige satsninger og KS begrunner ikke styringsretten opp barnehagemyndighetens oppgaver, men barnehageeiers. Derfor vil det være mest nærliggende å omtale kommunens rolle som styringsmakt opp imot deres rolle som barnehageeier. Dette understøtter også omtalte utfordringer om å få med de private barnehagene i kommunen. Hadde styringsmakten blitt lagt under kommunen som barnehagemyndighet, hadde dette også innbefattet de private barnehagene, men når den ligger under kommunen som barnehageeier er ikke de private barnehagene nødt til å forholde seg til de satsningene kommunen har. De fleste kommuner åpner opp for private barnehagers deltakelse i styrerforum og lignende. De ønsker at de private barnehagene også skal delta på samme arena som de kommunale. Dette kan danne en forventning og press om samme satsning fra kommunen til de private aktørene.

1.5 Masteroppgavens oppbygning

I kapittel 1 redegjør jeg for bakgrunn og begrunnelse av problemstillingen. Jeg viser også til masteroppgavens aktualitet og relevant forskning. Videre gir jeg en avklaring på kommunens rolle i denne masteroppgaven.

Kapittel 2 handler om forskningsdesign og metode. Her diskuteres studiens valg av metode og hvordan jeg har gått frem for utvalg av informanter. Videre redegjør jeg for masteroppgavens analyse, validitet og etiske betraktninger.

I kapittel 3 presenteres masteroppgavens teoretiske forankring som i hovedsak består av profesjonsteori om profesjonsutøvelse og politisk styring. Det teoretiske grunnlaget er basert på Goodson (2003) sin forskning på lærere og kapitler skrevet i boken *Profesjonsstudier*, hvor Molander og Terum (2008) er redaktører. Får å få med juridisk perspektiv er også politisk rådgiver i Utdanningsforbundet, Jens Garbo og advokat Vidar Raugland sin bok *Den Brysomme profesjonaliteten* tatt med som et teoretisk fundament.

I kapittel 4 presenteres studiens empiri. Her gjøres det rede for funnene som er gjort etter transkribering og analyse. Det belyses ulike måter styringsmakt blir brukt på og de utfordringene og fordelene som styringsmakten medfører.

I kapittel 5 drøftes funnene med teori for å finne svar på problemstillingen. Forskningsspørsmålene vil også være viktig for drøftingen i dette kapitlet.

I kapittel 6 presenteres resultatene. Her vil resultatene sorteres under problemstillingens kategorier: utfordringer og fordeler. Til slutt i dette kapitlet vil jeg oppsummere resultatene for et mer helhetlig blikk.

I siste kapittel, kapittel 7 vil jeg komme med noen avsluttende betraktninger om prosessen, masteroppgavens kvalitet og masteroppgavens bidrag til videre arbeid rundt tema.

2 Forskningsdesign og metode

I denne masteroppgaven har jeg valgt et design med kvalitative data i form av intervju som metode. Kvalitative undersøkelser kjennetegnes at man har en kompleks problemstilling hvor man går i dybden av det man skal undersøke, har et fåtall med kilder og et stort deskriptivt datamateriale som grunnlag til analysen. Jeg intervjuer styrere og kommunerepresentanter (rådgiver/enhetsleder for barnehager). Min interesse er å få innsikt i kommunerepresentantens og profesjonsutøverens erfaringer og opplevelser med kommunale styringsprosesser, samt å forstå hvilken rolle profesjonsutøvere har i kommunens styringsprosesser hvor styringsmakten brukes. Mitt mål er bringe kunnskapen frem og på den måten bidra til en ny eller større innsikt i noe av kompleksiteten som ligger i spenningsfeltet mellom styring og profesjon.

Jeg har valgt Kvale og Brinkmann (2015) som gjennomgående teori når det kommer til metode. Dette fordi de har en solid kompetanse når det gjelder kvalitative metoder. Svend Brinkmann er i dag professor i blant annet kvalitative studier ved universitetet i Aalborg Universitet. Steinar Kvale har også bemerket seg internasjonalt når det gjelder kvalitative metoder. I 1988 grunnla han og ledet Senter for kvalitativ forskning (Skaagen, 2019). Han er internasjonalt anerkjent for sitt arbeid med blant annet kvalitative metoder og er regnet som en pioner innenfor sitt felt (Skaagen, 2019). Boken, *Det kvalitative forskningsintervju*, er en grundig bok som går dypt inn i intervju som metode og belyser forskningsintervjuet fra flere sider. Jeg regner dette som en solid bok med faglig fylde og det er også derfor denne boken er gjennomgående i dette kapittelet.

2.1 En postmoderne Tidsalder

Den postmoderne tidsalder beskrives som en motstand mot universelle helhetsbetraktninger på kulturelle og samfunnsmessige fenomener. Virkeligheten betraktes som mangfoldig, sammensatt, motsetningsfull, kontekstuell, sosialt og språklig konstruert (Kleven og Hjordemaal; 2018, Kvale og Brinkmann; 2015). At det kommer opp motsetningsfulle utsagn fra informantene er ikke et tegn på ugyldig informasjon, men et tegn på at deres roller og opplevelser er kontekstuelle, sammensatte og komplekse akkurat slik som man betrakter virkeligheten i den postmoderne tidsalder.

I den postmoderne tenkningen konstrueres kunnskap i relasjoner og samspill mellom mennesker og verden, og mennesker imellom, hvor relasjonen sees på som «lokus for kunnskap» (Kvale og

Brinkmann, 2015, s.76). I en slik tenkning vil forskningsintervjuet være et sted hvor kunnskap ikke «hentes ut» av informantene, men konstrueres i samspill og samtale mellom informantene og intervjueren, og informantene imellom.

2.2 Intervju og kunnskap

Forskningsintervjuet er en profesjonell samtale som bygger på den daglige samtalen (Kvale og Brinkmann, 2015, s.22). I intervjuene jeg har gjennomført er det representant fra kommunen og profesjonsutøvere i form av barnehagestyrere som er informanter. Alle, inkludert representantene fra kommunene er utdannet barnehagelærere og har arbeidserfaring fra barnehage. Intervjuguiden (se vedlegg 1) er basert på kjennskap og kunnskap om feltet. Deres utsagn, delte erfaringer, opplevelser og kritiske refleksjon i intervjuet er basert på nettopp deres kompetanse, faglighet og rolle i spenningsfeltet mellom profesjon og styring i den samtalebaserte intervjusituasjonen.

Kvale og Brinkmann (2015, s.21) skriver at «Forskningsintervjuet har som mål å produsere kunnskap». De skisserer to metaforer for intervjueren: Intervjueren som gruvearbeider og intervjueren som reisende (Kvale og Brinkmann (2015, s.71). De er nødvendigvis ikke logiske atskilte kategorier, men de kan, som Kvale og Brinkmann (2015, s.71) skriver: «inspirere forskeren til å reflektere over hvilke oppfatninger av kunnskap han eller hun bringer med seg inn i en intervjuundersøkelse.». Med gruvearbeideren sikter de til et kunnskapssyn som sammenlignes med skjult metall. Her handler det om at intervjueren skal innhente kunnskap. Kunnskapen forskeren utvinner er «objektive kjensgjerninger eller essensielle betydninger som utvinnes ved hjelp av forskjellige datautvinningsprosedyrer, i dag fortrinnsvis i form av dataprogrammer» (Kvale og Brinkmann, 2015, s.71). Denne type kunnskapssyn og intervjuerrolle ligger nær den positivistiske og empiristiske datainnsamlingsmetoder, men er også brukt i blant annet fenomenologiske studier. Intervjueren som reisende beskriver Kvale og Brinkmann (2015, s.17) som en reisende i et fjernt land. Gjennom samtaler med mennesker den reisende treffer på veien samles menneskenes historier og samtaler som fortolkes av intervjueren når han skal vende hjem og fortelle. Kunnskapen skapes i samtale med andre mennesker. Denne type intervjuer og kunnskapssyn er nærmere en antropologisk og postmodernistisk retning. Kvale og Brinkmann (2015, s.72) skriver:

«Reisen kan føre til mer enn ny kunnskap- det kan også skje en forandring med den reisende. Reisen kan spore til ettertanke og refleksjon, og dermed vise intervjueren vei til ny

selvinnsikt, så vel som avsløre verdier og tradisjoner som er tatt for gitt i den reisendes hjemland.»

Med tanke på denne masteroppgaven ligger intervjueren som reisende og kunnskapskonstruksjon nærmest av de to overnevnte metaforene. Det «fjerne landet» vil i denne oppgaven være kommunens bruk av styringsmakt som intervjudeltakerne gjennom intervjuet forteller sine opplevelser, tanker og refleksjoner om. Dette er ikke en antropologisk studie, men metaforen om intervjueren som den reisende kan også være nærliggende i denne sammenheng-både i forhold til intervjuerens rolle og tilnærming til intervjuet som en arena for kunnskapskonstruksjon.

I intervjusituasjonen vil det skapes ny kunnskap gjennom utveksling av synspunkter mellom de intervjuede, og også i interaksjonen mellom de intervjuende og intervjuer. På den måten kan man si at kunnskapen er både produsert, relasjonell, språklig og samtalebasert (Kvale og Brinkmann, 2015, s.76) Informantenes fortellinger og utsagn står sentralt i analyse og diskusjonsdelen, deres informasjon gjelder deres opplevelser og refleksjoner ut ifra deres roller, derfor er kunnskapen også narrativ og kontekstuell (Kvale og Brinkmann, 2015). Den kunnskapen som produseres ut fra forskningsintervjuet, kan nødvendigvis ikke overføres som en universell sannhet, men gi verdifull innsikt når det gjelder bruk av styringsmakt.

2.3 Min rolle som intervjuer

Som intervjuer har det vært viktig å sette meg inn i teorier og kunnskap omkring temaet det skulle intervjues om. Kvale og Brinkmann (2015, s. 84) sier at kvaliteten på de dataene er avhengig av kvaliteten på ferdighetene og kunnskapen til den som intervjuer. Min forkunnskap har vært en avgjørende faktor i intervjuet både når det gjelder å forstå, med tanke på oppfølgingsspørsmål og ved anledninger når jeg har måttet utdypet mine spørsmål til informantene. Forkunnskapen har også vært avgjørende for utforming av intervju spørsmål. Det er gjennom en god innsikt i styringsdokumenter, forskning og teori at jeg har funnet ut hva jeg ønsker å se på i min masteroppgave og å få en større innsikt og kunnskap i.

Det å lese om intervjukunnskap i forkant av intervjuene har også vært en viktig del av forberedelsen til intervjuet. Det har åpnet opp noen perspektiver på intervjuerrollen som jeg ikke hadde fra før. Å stille oppfølgingsspørsmål ved å bruke informantenes ord og formuleringer vil gi beskrivelser og

nyanser i informantenes utsagn som ikke er farget av mine formuleringer. Kvale og Brinkmann(2015) sier at man gjennom å aktivt følge opp informantenes svar gjennom kritiske oppfølgingsspørsmål, kan få tak i nyansene i informantenes påstander. Det er da viktig at de kritiske oppfølgingsspørsmålene ikke er preget av mine eventuelle meninger, men informantenes.

Kvale og Brinkmann (2015) sier også at det er gjennom erfaring man utvikler seg som en intervjuer. Som masterstudent har jeg ikke en stor erfaringsbakgrunn i forskningsintervju. Gjennom intervjuene har jeg erfart hvor viktig det er å stille oppfølgingsspørsmål, både for å få informantene til å utdype, men også for å teste påstandene med tanke på hva de legger i det og for å sjekke om jeg tolker deres utsagn riktig. Kvale og Brinkmann (2015, s. 170) sier at intervjuerens evne til å lytte er viktig. «Intervjueren må lære å lytte til det som sies og hvordan det sies.». Som tidligere nevnt har min forkunnskap omkring temaet vært avgjørende for å forstå og stille oppfølgingsspørsmål når jeg for eksempel hørte et tonefall eller et utsagn som kunne tyde på at det lå noe mellom linjene eller noe mer bakenforliggende som kan være viktig å få frem.

I begge gruppeintervjuene opplevde jeg en god kontakt med informantene og at vi sammen fikk et rom som var åpen for kritisk tenkning og deling av egne opplevelser og synspunkter. Kvale og Brinkmann (2015, s.22) skriver at det er et mål i det kvalitative forskningsintervju «Å få frem betydningen av folks erfaringer og å avdekke deres opplevelser, forut for vitenskapelige forklaringer (...)». Jeg presiserte at det ikke var et mål å komme til enighet i forhold til spørsmålene jeg hadde, men at jeg ønsket å høre deres egne synspunkter, meninger og opplevelser. Dette tror jeg kunne vært en medvirkende faktor til at informantene kunne dele ulike standpunkter uten at diskusjonen om «hvem som har rett» ble aktuell. En annen faktor til dette åpne klimaet tenker jeg også handler om den takhøyden som allerede var etablert i gruppen sammen med representant fra kommunen. Begge intervjugruppene ga et sterkt inntrykk av et åpent klima for diskusjon, kritisk tenkning, faglig utveksling og samarbeid. Dette viste seg gjennom samtaler hvor de fortalte om diskusjoner og uenigheter de har hatt, de kjente også til hverandre veldig godt og visste hvem som hadde de ulike synspunktene og opplevelsene. De var heller ikke redd for å si sine synspunkter selv om de var annerledes enn andres, likevel opptrådte de med respekt for hverandre og hverandres opplevelser.

Det kan være utfordrende å hente frem alle stemmene i et stort gruppeintervju. Enkelte informanter tar større plass enn andre. I en allerede etablert gruppe som skal intervjues, kan det

allerede være etablert et slags hierarki med tanke på roller i gruppen. Det er da viktig at jeg som intervjuer er oppmerksom på det å gi plass til alle deltakerne, koble de på og inkludere de i samtalen/intervjuet. Denne utfordringen opplevde jeg i ett av gruppeintervjuene. Det var spesielt en deltaker som var veldig stille igjennom intervjuet. For å få frem hennes stemme, stilte jeg henne et spørsmål direkte til henne. Hun fikk da rom til å svare og en stemme inn i samtalen. Etter det direkte spørsmålet var hun også mere deltakende videre i intervjuet.

2.4 Transkribering

Transkriberinger er «transformasjonen fra muntlig intervjusamtale til skriftlig tekst» (Kvale og Brinkmann, 2015, s. 205). I Intervjuene brukte jeg en diktafon slik at jeg kunne være mer til stede i dialogene, observere og følge opp samtalen. Å ta opptak av intervju fristilte meg som intervjuer til å være mer aktiv i intervjuet og ha et større fokus på det informantene forteller. Det blir lettere å følge opp stikkord, kommentarer og formuleringer.

Transkribering fra muntlig til skriftlig form er ikke uten utfordringer. Kvale og Brinkmann (2015, s. 204) skriver at transkribering er en «fortolkningsprosess det forskjellene mellom talespråk og skriftspråk kan skape en rekke praktiske og prinsipielle problemer.». Dette går ut på at i en samtale mellom mennesker er det flere faktorer i dialogen som ikke vises i den skriftlige tekst.

Ansiktsuttrykk, tonefall, kroppsspråk, er noen av de faktorene. Derfor kan det også være vanskelig å få frem kontekst og meningen bak utsagnene når de skrives. Som Kvale og Brinkmann (2015, s. 205) skriver kan «Et velformulert muntlig uttrykk kan virke usammenhengende og preget av gjentakelser når det transkriberes direkte». Dette viser også min transkribering. Den er preget av ufullstendige setninger som ga mening i intervjusituasjonen. Jeg har valgt å transkribere ganske direkte, for selv om setningene er ufullstendige kommer deres poenger godt frem. Jeg har tatt bort ord som «eh., «øøh» og lignende. Dette fordi at jeg ikke skal ha en oppgave om analysering av språk, men analysering av mening. I de tilfellene hvor informantene har brukt humor i sin uttalelse har jeg skrevet *ler* bak. Dette fordi de lo og fordi at man som leser skal forstå kontekst og mening. Hvis disse uttalelsene skulle ha stått uten beskrivelse av dette, ville utsagnene kanskje virket litt krasse og påvirket analysen i en retning det kanskje ikke hadde vært grunnlag for. Selv om både transkripsjon og analyse er et spørsmål om fortolkning, så bestreber jeg meg til å tolke så nærliggende jeg kan komme opp imot den meningen informantene legger i dialogen og utsagnene sine.

2.5 Utvalg

I denne masteroppgaven hadde jeg først tenkt å ha enkel tilfeldig trekking (ETT). Dette gjennom å skrive ned alle Norges kommuner og trekke hvilke kommuner jeg skulle ta kontakt med.

Utfordringen med dette er at man i teorien kan få kommuner fra Svalbard til Lindesnes. For å gjøre gjennomføring av intervju mer gjennomførbart med tanke på praktiske faktorer som økonomi og arbeid, valgte jeg ut et område med radius på ca 4 timer fra hjem og jobb. Dette utgjorde 38 kommuner som jeg skrev ned. Jeg trakk alle og skrev opp rekkefølgen på kommunene som ble trekt.

Med tanke på kommunesammenslåinger var det vanskelig for enkelte kommuner å finne tid til å stille til intervju selv om de i utgangspunktet var positiv til å stille. Etter at jeg hadde fått kontakt med to kommuner som ville og hadde tid til å stille, ble oppgaven å finne styrere som ønsket å bli med. I begge kommunene ble dette tatt opp av kommunerepresentanten og alle som ønsket å stille fikk være med. I kommune 1 stilte 7 styrere og intervjuet fikk plass i et styremøte. I kommune 2 var det utfordringer å finne dato som passet alle styrerne. Første avtalte møte ble avlyst pga sykdom. I neste omgang var det kun 1 styrer i tillegg til rådgiver som kunne stille. Selv om det ble få informanter, valgte jeg likevel å gjennomføre intervjuet. Dette fordi jeg mente at det likevel kunne bli en god intervjusituasjon med utveksling av informasjon, synspunkter, refleksjon og kunnskap. Til sammen er det to kommunerepresentanter og 8 styrere som utgjør hele utvalget.

2.6 Analyse

Forberedelse av intervju er en viktig del når det kommer til det å senere skulle analysere. Kvale og Brinkmann (2015, s. 216) skriver at når man spør seg om hvordan man skal analysere intervjutranskripsjonene man *har*, så er man allerede for sent ute. Det er under forberedelsene til intervjuet og under utforming av intervjuguide man skal spørre seg: «Hvordan kan jeg utføre intervjuene slik at betydningen kan analyseres på en sammenhengende og kreativ måte?» (Kvale og Brinkmann, 2015, s.216). Dette er også en grunn til at mine spørsmål i intervjuguiden (Se vedlegg 1) er kategorisert. Ikke bare sikrer jeg at det blir lettere å analysere, men jeg sikrer også at tema rundt forskningsspørsmålene blir sentrale i intervjuet.

Koding eller kategorisering er en kjent form for analyse. Kvale og Brinkmann (2015, s.226) sier at det handler om å «kategorisere intervjuuttalelser. På denne måten kan man få en god oversikt over

tekstmaterialet. Kvale og Brinkmann (2015, s.216) beskriver forskjellen mellom koding og kategorisering:

«Koding innebærer at man knytter et eller flere nøkkelord til tekstsegmentet for å tillate senere identifisering av en uttalelse, mens kategorisering er en mer systematisk begrepsdannelse rundt en uttalelse som skaper forutsetninger til kvantifisering.»

I et postmodernistisk perspektiv skal man være forsiktig med å kategorisere. Det kan snevre inn til kategorier som ikke får frem nyansene i den motsetningsfulle, sammensatte og kontekstavhengige virkeligheten. Kvale og Brinkmann (2015, s. 228) trekker frem MacLure (2013, s. 180.) sin uttalelse etter en kritikk av koding hvor han uttaler at man kan se for seg koding som «en stadig pågående konstruksjon av et kuriosakabinett(...)». Med dette menes at man kan bruke koding som et verktøy for å vekke undring og kreativitet hos analytikeren (Kvale og Brinkmann, 2015, s. 228). På en annen side kan man si at kategorisering og koding kan være nyttig for sortering på et analytisk nivå. Det kan hjelpe oss å se mønstre, elementer og å forstå det komplekse som er i spill. Det kan også være nyttig for å oppdage faktorer som opptrer som konstante. Jeg tenker at det viktigste er at jeg gir rom for det komplekse i mine analytiske kategorier og ikke sorterer bort det komplekse ved bruk av snevre kategorier.

I analysen har jeg valgt å dele opp i temaer. Disse temaene er lagt som forskningsspørsmål i denne masteroppgaven. Selv om tema og forskningsspørsmål i denne masteren er lagt på forhånd, er det også viktig å se om det dukker opp nye/andre temaer og spørsmål som kan være sentrale for barnehagelærerens rolle i kommunale styringsprosesser. Derfor er det ikke garantert at alle disse forskningsspørsmålene som på forhånd er definert av meg i intervjuguiden, vil tas med videre eller være så sentrale som det jeg på trodde forhånd. Jeg må også se i den kunnskapen som formidles og skapes i intervjuene når jeg analyserer: Hvilke temaer, plattformer og forutsetninger dukker opp i deres uttalelser som er blir viktig å løfte frem? Hva kommer frem i deres diskusjoner og opplevelser for hvordan de opplever bruk av styringsmakt, hva er det som utfordrer og hva er fordelene?

Dette betyr ikke at de forskningsspørsmålene som på forhånd er utformet er fånyttede. Disse spørsmålene er laget ut fra et ønske om å få en større kunnskap og innsikt i temaet etter å ha lest relevante undersøkelser, teori, styringsdokumenter og lignende omkring dette tema. De er også en

god veiviser og holdepunkter for å sikre en fremgang og en ramme rundt intervjuet. Uansett vi jeg strebe etter å ha tema som rommer intervjudeltakernes utsagn uten å snevre de inn til en konstruert konsensusaktig virkelighet.

2.7 Validitet

Kvale og Brinkmann (2015 s.78) skriver at det pragmatiske spørsmålet om forskningen leverer nyttig kunnskap, har i dag en tendens til å erstatte legitimerings spørsmål om hvorvidt en forskning er vitenskapelig, eller om den fører til sann kunnskap. De skriver at kunnskap blir evnen til å utføre effektive handlinger når den menneskelige virkelighet forstås som samtale og handling. På den måten er også kunnskap pragmatisk. Spørsmålet med hva som er «nyttig» sier de er ladet med verdi og etiske spørsmål. «Kunnskapen må kunne sette oss i stand til å mestre den verden vi lever i» (Kvale og Brinkmann, 2015, s.78). Med andre ord: om kunnskapen kan være til nytte, så har den gyldighet. Jeg tenker at kunnskapen som kommer ut av denne masteroppgaven må være en kunnskap som er nyttig og relevant for arbeid og forståelse omkring bruk av styringsmakt og profesjonsutøvelsen. Å skrive om noe som ikke kan brukes til videre arbeid omkring dette temaet er fånytt. Det er derfor ikke et mål at kun jeg skal få en større innsikt og forståelse i kompleksiteten innenfor tema, men også at andre som er interessert i dette temaet skal kunne få en større innsikt og forståelse rundt bruk av styringsmakt og hva det innebærer av utfordringer og fordeler.

Validitet handler om gyldighet. I en positivistisk retning handler det blant annet om at det er samsvar med det man skal måle og det man måler. Dette er gjerne knyttet opp mot kvantitativ forskning og tall. Med den forståelsen blir da kvalitativ forskning «ugyldig dersom den ikke resulterer i tall» (Kvale og Brinkmann. 2015, s.276). De skriver videre at en bredere fortolkning tolkning av begrepet handler om:

«i hvilken grad en metode undersøker det som det er ment til å undersøke [...] Med den vide oppfatningen av validitet kan den kvalitative forskningen i prinsippet gi gyldig, vitenskapelig kunnskap.»

Spørsmålet i denne masteren blir da om intervju som metode er egnet til å undersøke spørsmålet om styringsmaktens utfordringer og fordeler. Intervju som metode ble valgt fordi det ga en

mulighet til å samle profesjonsutøvere og kommunerepresentant rundt en dialog om de ulike faktorene som blant annet påvirker samarbeidet mellom kommune og profesjonsutøvere, og hvor det i samtalen også konstrueres en kunnskap som er flerfoldig, kontekstuell, motsetningsfull og sammensatt. Denne kunnskapen gir et godt grunnlag for å gå mer inn i dybden og nyansene i temaet slik at man forebygger en svart/hvitt fremstilling, men tar heller opp en mer reel og virkelighetsnær fremstilling.

I et intervju kan man også se på spørsmålene som blir stilt for å se på validiteten av intervjuet. Er det ledende spørsmål hvor intervjuerens fordommer blir fremstilt, eller er spørsmålene lagt opp slik at de får frem informantenes opplevelser og tanker? Arbeid med intervjuguide blir derfor veldig viktig. Kavle og Brinkmann (2015, s.162) skriver at man i et intervju bør ha både tematiske og dynamiske spørsmål. Med dette menes spørsmål som er knyttet opp mot «de teoretiske oppfatningene av forskningstemaet og til den etterfølgende analysen.» (Kvale og Brinkmann, 2015, s. 163). De dynamiske spørsmålene er spørsmål som «skal fremme et positivt samspill, holde samtalen i gang og stimulere intervjupersonene til å snakke om sine opplevelser og følelser.» (Kvale og Brinkmann, 2015, s. 163). De anbefaler å utarbeide to intervjuguider, ett med dynamiske spørsmål og ett med tematiske spørsmål. I min intervjuguide har jeg satt opp tema omkring kommunes styring i et skjema og utarbeidet intervju spørsmål tilhørende hvert tema (se vedlegg 1: intervjuguide). Dette er spørsmål som både er tematiske og dynamiske. I hvert intervju begynner jeg med å spørre om de kan fortelle meg om et satsingsprosjekt de har, og tar videre utgangspunkt i det de forteller når jeg følger opp med spørsmål. Det er også viktig å stille spørsmål som gir deltakerne mulighet til å forklare hva de legger i enkelte begrep eller utsagn. Dette for å kunne sikre at jeg som intervjuer forstår og tolker de rett. Da sikrer jeg at grunnlaget for videre intervju blir lagt ut ifra deres fortellinger, meninger og ikke mine eventuelle fordommer.

Kvale og Brinkmann (2015, s.282) skriver om kommunikativ validitet som handler om å «overprøve kunnskapskrav i en dialog [...] hva som er en valid observasjon, bestemmes gjennom deltakernes argumenter i en dialog». De trekker frem Skokrates`dialoger om at det er det beste argumentet som vinner, Habermas konsensussteori for sannhet hvor målet er å «komme frem til universelt gyldig sannhet som ideal» (Kvale og Brinkmann, 2015, s.248). I denne masteren er ikke disse faktorene sentrale, da sannhet i den postmodernistiske tenkningen ikke er ensidig men flertydig, kontekstuell og sammensatt. Det sterkeste argumentet er ikke det som vinner hverken i intervjuet

eller denne oppgaven. Det er altså ikke et mål å komme til en konkret konklusjon, men heller å løfte opp den sammensatte, motstridende og kontekstuelle kunnskapen som skapes i intervjuet og belyse problemstillingen, forskningsspørsmålene og temaet. På den måten kan vi skape ny kunnskap, nye ideer og nye diskurser i en kompleks og sammensatt verden. Kvale og Brinkmann (2015, s. 284) løfter frem Lyotards (1984) sitt utsagn om at målet i dialogen ikke er konsensus, men «å skape nye idéer, nye differensieringer, nye diskursregler» Han sier også at det ikke er en dialog mellom partnere, men «et spill mellom motstandere» (Kvale og Brinkmann, 2015, s.284). Intervjuet som er gjennomført i denne masteren er en dialog mellom samarbeidspartene, ikke motstandere. Selv om de kan vise uenighet er de likevel avhengig av et godt samarbeid for kunne sikre en god utvikling i barnehagene.

I denne masteren er likevel Lyotards (1984) sitt utsagn om målet med i dialogen ganske sentral. Om vi ser på kommunikativ validitet som at kunnskap har gyldighet dersom den kommuniserer, slik at de som leser kjenner seg igjen, så vil den kommunikative validiteten i denne masteroppgaven ligge i oppgavens gjenkjennbarhet i spenningsfeltet mellom styring og profesjon og oppgavens evne til å løfte opp nye idéer, differensieringer og diskursregler. Dette fordi at i denne masteren overprøves det ikke kunnskapskrav i intervjuets dialog, men ny kunnskap skapes som et grunnlag for en større forståelse, innsikt i tillegg til de kunnskapene på feltet som er der fra før.

2.8 Etiske betraktninger

Kvale og Brinkmann (2015, s.95) skriver at «En intervjuundersøkelse er en moralsk undersøkelse.» Med dette mener de at moralske spørsmål er knyttet til intervjuundersøkelsen og dets mål. Interaksjonen påvirker menneskene i intervjuet, samtidig påvirkes vårt syn på menneskenes situasjon av kunnskapen som produseres (Kvale og Brinkmann, 2015, s95).

I forskning og i forskermiljøet er det utarbeidet forskningsetiske retningslinjer, disse er også retningslinjer som gjelder for studenter og stipendiater på alle nivå. De forskningsetiske retningslinjene skal blant annet «bidra til å forebygge vitenskapelig uredelighet» (NESH, 2016, s.5).

2.8.1 Forskningsetiske retningslinjer

Den nasjonale forskningsetiske komité for samfunnsfag og humaniora (NESH) har utformet forskningsetiske retningslinjer for samfunnsvitenskap, humaniora, juss og teologi. Formålet med dette er å «gi forskere og forskersamfunnet kunnskap om anerkjente forskningsetiske normer.»

(NESH, 2016, s. 5). Disse normene er rådgivende, men noen av normene er også nedfelt i sentrale lovverk som personopplysningsloven og forskningsetikkloven. Retningslinjene gjelder også for studenter og stipendiater på alle nivå. De forskningsetiske retningslinjene skal blant annet «bidra til å forebygge vitenskapelig uredelighet» (NESH, 2016, s.5).

De forskningsetiske retningslinjene er delt inn i 6 kategorier:

- A) Forskning, samfunn og etikk
- B) Hensyn til personer
- C) Hensyn til grupper og institusjoner
- D) Forskersamfunnet
- E) Oppdragsforskning
- F) Forskningsformidling

I dette kapittelet vil jeg konsentrere meg særlig om tema A og B.

2.8.1.1 Forskningsetiske retningslinjer under tema A) Forskning, samfunn og etikk

Dette kapittelet handler om vitenskapens mål om «søken etter ny og bedre innsikt» og at «vitenskapens forpliktelse er idealet om å søke etter sannhet.» (NESH, s.9). I det postmoderne perspektivet vil det være nærsagt en umulighet til å komme frem til *en* sannhet da kunnskapen og virkeligheten er mangfoldig, kontekstuell og motsetningsfull. De forskningsetiske retningslinjene sier også at selv om vitenskapens mål er søken etter sannhet, er det heller «ingen garanti for å at man når dette målet da konklusjoner som regel er foreløpige og begrensende» (NESH, 2016, s.9). Det er heller ikke et mål i denne undersøkelsen å komme frem til en uttalt sannhet eller en konklusjon. Sannheten vil, i denne oppgaven, være å løfte opp kunnskapen som er blitt konstruert i intervjuene, slik at vi får en ny og større innsikt, viten og forståelse omkring dette feltet - med alt det kontekstuelle, mangfoldige og motsetningsfulle det innebærer. Samtidig er et også et mål å bidra til nye idéer og spørsmål som man videre kan forske på for å øke den kunnskapen og viten vi da allerede har.

I en intervjustudie som denne er også fortolkning en sentral del. Mitt valg av teori, mine holdninger og verdier er med på å forme denne oppgaven. Derfor er det viktig. som NESH (2016, s.10) sier, at jeg «reflekterer over og redegjør for hvordan egne verdier og holdninger kan påvirke valg av tema, datakilder og tolkninger». Grunnen til at jeg valgt tema med styringsprosesser er fordi at jeg som barnehagelærer har opplevd både inkluderende og styrende kommuner. Gjennom media har vi

eksempler på uheldige historier hvor skoler, barnehager og kommuner har laget seg et reglement som for eksempel har gått utover yringsfriheten. Jeg har erfaring med engasjerte, reflekterte og faglig gode barnehagelærere, og barnehagelærere som selv har uttalt at de ikke reflekterer så mye faglig, eller er spesielt opptatt av det som foregår på barnehagefeltet. Jeg har kjennskap til barnehagelærere som tenker at en god profesjonsutøvelse handler om å gjøre det man får beskjed om fra sine ledere, og profesjonsutøvere som har en god kultur for faglige refleksjoner rundt styringssignaler, sin praksis og lignende. Mine erfaringer er ganske varierte, og jeg har derfor heller ikke noen formening om hvordan det er i de kommunene som stilte opp som informanter. Jeg vet det kan være ganske ulikt fra kommune til kommune og fra profesjonsutøvere til profesjonsutøvere. Jeg er blitt særlig interessert i dette skjæringspunktet mellom fag og politikk da jeg vet at dette kan være et spenningsfelt mange opplever utfordrende både fra politikken sin side og profesjonsutøvernes sin side. Det jeg er helt klar på er at profesjonen og styringsmakten trenger hverandre for å kunne sikre en god, faglig fundert barnehageutvikling i kommunen. Derfor har jeg ikke noen forutinntatte negative holdninger, men en klar nysgjerrighet og ønske om å få en større kunnskap omkring hvordan kommunene bruker styringsmakten og om det er faktorer som kan utfordre samt faktorer som er fordelaktig for samarbeidet med profesjonen.

2.8.1.2 *Forskningsetiske retningslinjer under tema B) Hensyn til personer*

Dette kapitlet i forskningsetiske retningslinjer for samfunnsvitenskap, humaniora, juss og teologi handler om å ta hensyn og verne om sine kilder- de menneskene som stiller opp som deltakere. Denne masteroppgaven er meldt inn og godkjent av NSD. De som har stilt opp på intervju har fått informasjon og skrevet under samtykke om oppbevaring av personopplysninger og fått informasjon om frivillighetsprinsippet (Se vedlegg 2: Samtykkeerklæring). Kommunnavn eller kjennetegn blir ikke nevnt, annet enn kommunestørrelse (liten, mellomstor, stor). Navn på kommunenes politiske utvalg blir anonymisert og gitt navnet Oppvekstutvalget. Deltakerne vet at de når som helst kan trekke seg under denne prosessen. De er anonymisert både i denne masteroppgaven og i mine notater.

Kvale og Brinkmann (2015, s.97) sier at i tillegg til å innhente samtykke og sikre konfidensialitet, må forskeren vurdere mulige konsekvenser for deltakerne, både i planleggingen og gjennomføringen av intervjuet. I planleggingen av intervjuet var det et etisk spørsmål om jeg skulle ta intervjuene av styrerne og kommunen hver for seg. Dette fordi jeg tenkte at det kunne være vanskelig for styrerne

å si sine meninger i et intervju sammen med kommunerepresentant, da det kunne være en form for skeiv maktbalanse. Det kunne også være vanskelig for kommunerepresentant å si sine meninger om profesjonsgruppes involvering da flertallet ville være fra denne gruppen. Likevel valgte jeg å ha et felles intervju, fordi denne masteren også handler om barnehagelæreres opplevelser omkring bruk av styringsmakt. Da er samarbeidet og nettopp denne plattformen hvor profesjonsutøvere møter kommunen et viktig møtepunkt. Det ville derfor være min rolle som intervjuer å legge til rette for at deltakerne kunne komme med sine opplevelser, tanker og refleksjoner selv om det innebar kritikk av systemet eller ikke.

Før jeg begynte intervjuet, informerte jeg om tema, og vi gikk igjennom samtykkeerklæringen. Jeg fortalte at det er ikke et mål å finne enighet i det som ytres, alles meninger, opplevelser og refleksjoner er interessante. Om man mener ulike ting, så er det helt greit, da alle kan oppleve ulike situasjoner, saker eller handlinger forskjellig. Jeg opplevde at det var stor takhøyde for å ytre om forhold som opplevdes både bra og utfordrende i de styrerfora jeg intervjuet, både for styrerne og for kommunerepresentantene. Dette viser også transkripsjonen, hvor det kommer opp flere synspunkter som viser utfordringer både i barnehagelærerens rolle og kommunens rolle. Man kan også snu dette, i stedet for å se på dette som utfordringer for deltakerne, så kan man se på det som en mulighet. En mulighet hvor man ser åpent på dette samarbeidet og har en dialog omkring hvordan det oppleves, hva fungerer for deltakerne og hvilke utfordringer man kan bedre.

3 Teoretiske perspektiver

3.1 Profesjon

Det kan være vanskelig å definere hva en profesjon er da det er et omstridt begrep. Molander og Terum (2008, s. 13) skriver at selv om det har vært strid omkring profesjonsbegrepet, så har det vært en «bred enighet om at profesjoner er en type yrkesgruppe som utfører tjenester basert på teoretisk kunnskap ervervet gjennom en spesialisert utdanning.». Molander og Terum (2008, s.14) viser til Parsons (1970:31) sin beskrivelse av profesjonens funksjoner som er «a) den direkte utførelsen av tjenester ovenfor «lekfolk»; b) undervisning av den kunnskap og de ferdigheter som trengs for å utføre disse tjenestene; c) kunnskapsutvikling i form av forskning». Det er altså en sammenheng mellom profesjoner, høyere utdanning og forskning. Kunnskapen er spesialisert mot yrkesutførelsen og kun tilgjengelig for profesjoner og brukere av deres tjenester (Molander og Terum, 2008, s.14).

Molander og Terum (2008, s.18) beskriver profesjoner ut ifra to aspekt: Det organisatoriske aspektet (hvordan profesjonen er organisert for å ivareta yrkets oppgaver) og det performative aspektet (kvalitet ved de profesjonelles måte å håndtere eller utføre oppgaver på).

Kjennetegn på det organisatoriske aspektet handler om at profesjoner er *politisk konstruerte yrker* som gjennom tillitt til profesjonens kompetanse, har en «[...]eksklusiv rett til å ivareta bestemte oppgaver på fellesskapets vegne» (Molander og Terum, 2008, s.18). Gjennom den kunnskapen profesjonen forvalter legger profesjonen standardene for hvordan arbeidsoppgavene skal utføres. Profesjonen har altså en *autonomi* når det gjelder utførelsen av deres arbeidsoppgave, de lager sine egne «lover innenfor sitt virksomhetsområde (Molander og Terum, 2008, s.18). Selv om profesjoner at en autonomi, er det også viktig at profesjonene ikke fremstår som en ren interessegruppe.

Profesjonene har et samfunnsmandat og en samfunnskontrakt på de tjenestene de er satt til å tjene. Det viktig at profesjonene har ordninger som gjør at de opptre i samsvar med god yrkesutøvelse, slik at man ikke risikerer at yrkesutøvelsen er opp til den enkeltes moral og interesser (Molander og Terum, 2008, s.18). «Denne ordningen er et *institusjonelt imperativ*, knyttet til profesjoner som politisk konstruerte ordninger» (Molander og Terum, 2008, s.18). Profesjoner er også en *profesjonell sammenslutning* som må opptre som en organisert gruppe og ikke bare individer som utfører samme typer oppgaver (Molander og Terum, 2008, s. 19). De «må

ha utviklet en kollektiv selvforståelse som profesjon og prøve å vinne anerkjennelse for at den er verdig til mandatet å være autoritativt virksom innenfor et oppgaveområde» (Molander og Terum, 2008, s. 19). De sier videre at samfunnskontrakten som gir profesjonen ansvar for et oppgaveområde forutsetter profesjonen som en kollektiv aktør. Under det organisatoriske aspektet står også profesjonens *monopolordninger*. Dette går ut på at profesjonens yrkesstillinger ikke er åpne for alle, men reservert for de med en viss type utdanning. Molander og Terum (2008, s.18) sier: «I denne forstand er en profesjon en markedsregulerende organisering av et yrke: ved å kontrollere adgangen til arbeidsoppgavene kontrollerer den også tjenesten».

I det performative aspektet identifiserer Molander og Terum (2008, s.19) noen grunnleggende elementer for profesjoners praksis: Profesjoner *yter tjenester*. De beskriver ulike typer tjenester, men sier at de mener tjenester i vid forstand:

«Selve tjenesten består [...] i det symbolske innholdet, i det som fremstilles gjennom produktet. Felles for alle typer tjenester er at produktiviteten er vanskelig å måle og arbeidsprosessen vanskelig å kontrollere.»

Videre skriver de at profesjonelle tjenester har *klienter* som søker deres tjenester «for å kunne håndtere forhold som for dem er betydningsfulle» og at disse profesjonelle tjenestene forsøker «å løse praktiske «hvordan-problemer» som presenteres av klientene». De profesjonelle tjenestene er *endringsorienterte*. Molander og Terum (2008, s.19) sier at utgangspunktet er «motsetninger mellom to verdener» eller tilstander, f.eks. syk/frisk, udannet/dannet, urett/rett, unormal/normal, ikke-fungerende/fungerende» og at målet er «å lede over fra den ene verdenen til den andre». Profesjonelle tjenester bruker en systematisert *kunnskapsanvendelse* på enkelttilfeller som yter enkelttilfellet rettferdighet, samtidig som at praksisen ikke er vilkårlig. Molander og Terum (2008, s.19) skriver om kunnskapsanvendelsens «tre grunnleggende anker: Identifikasjon (noe som er noe), resonering over hva som må gjøres, og beslutning om handlemåte. I komplekse situasjoner er profesjonen nødt til å bruke *skjønn*, da alt ikke lar seg standardisere. Profesjonsutøverens valg av handling baserer seg på situasjonen «i lys av generelle kunnskaper og handlingsnormer» (Molander og Terum, 2008, s.20). De profesjonelle tjenestene er *normativt regulerte*. Molander og Terum (2008, s.20) beskriver tre typer normative fordringer:

«Epistemiske krav til den kunnskap som brukes («gyldighet»), moralske krav til behandlingen av klienter («fairness»), og pragmatiske krav til den handlemåten som velges («formålstjenlighet»). De profesjonelle tjenestene er på denne måten bundet til et sett av *kriterier* som de kan evalueres i lys av.»

Profesjonell praksis er ikke ufeilbarlig, den er preget av *usikkerhet* når det gjelder konsekvensene av profesjonsutøverens handlingsvalg. «Klienten tar derfor en risiko når han eller hun overlater sin sak i den profesjonelles varetekt, mens den profesjonelle på sin side påtar seg et ansvar» (Molander og Terum, 2008, s.20) Med tanke på kunnskapens posisjon i profesjonen sier Molander og Terum (2008, s.14) at man har et tillitsbasert ansvar. Brukere av profesjonens tjenester har en tillitt til at profesjonen har den kunnskapen som behøves ved utførelse av tjenesten. Dette utløser en det de kaller for en maktrelasjon. Denne makten er basert på profesjonens kontroll av kunnskap og fortolkningsmidler. Den andre siden av det tillitsbaserte ansvaret handler om rettferdiggjøring (Molander og Terrum, 2008, s.15). De skriver: «Profesjonene har plikt til å svare for hva de gjør, og må kunne gi gode grunner for sine handlinger». Makt og rettferdiggjøring henger sammen. Når profesjonen med sin ekspertkunnskap har makt til å utføre handlinger etter sitt samfunnsoppdrag, må også profesjonen kunne begrunne de handlingene og de valgene man gjør.

3.2 Profesjon, rett og politikk

Ordet «profesjon» betyr å erklære offentlig. Eriksen og Molander (2008, s. 161) sier at det er yrkesgrupper som «erklærer» at de har en kunnskap som ikke andre har og som skiller seg ut fra allmennkunnskapen. Med den kunnskapen erklærer de at de kan «håndtere problemer som angår «kritiske terskler og trusler i den menneskelige livsføring (Sticheweh 1994:278)» (Eriksen og Molander 2008, s. 161). De skriver videre:

«Den erklærte hensikten er å tjene en annen parts interesser. Den doble fordring kobler profesjoner til et krav om kontroll eller jurisdiksjon over et virksomhetsområde, dvs. om en eksklusiv rett til å utføre bestemte arbeidsoppgaver og å gjøre det i tråd med egne faglige standarder.»

Politisk-rettslig anerkjennelse på en yrkesgruppes jurisdiksjon innebærer en delegering av skjønnsmyndighet til profesjonen fra statsmakten. Den inneholder en tillitt til at profesjonen utfører

tjenester etter det beste skjønn til allmennheten. Dette forplikter også profesjonen til å garantere for god kvalitet i tjenestene og vise god kontroll i profesjonsutøvelsen. (Eriksen og Molander, 2008, s. 162). Med et krav om jurisdiksjon må profesjonen begrunne kravets rettmessighet og derfor blir profesjoner politiske aktører.

3.2.1 Input og output

Eriksen og Molander (2008, s. 163) beskriver to sider av politikk: Input og output. På begge sider er profesjonene aktive. Input handler om prosessen før vedtaksfasen, «at problemer kommer opp på den offentlige dagsorden, at handlingsalternativer og deres konsekvenser debatteres og belyses.». På input siden er profesjoner aktive «som deltakere i offentlig meningsdanning og i ulike beslutningsforberedende råd, utvalg og i nemder og i komiteer av ulike slag.».

Output handler om fokus på resultatet, altså «utfallet av iverksettelsen av formelle vedtak». På outputsiden er det profesjoner som iverksetter vedtatt politikk på sitt område. Eriksen og Molander (2008, s.166) kaller profesjoner på denne siden for «frontlinjebyråkrater». Politikken rettighetsfester tjenester og ytelser som forventes innfridd. Jo mer spesifikk kriteriene er, jo mindre rom for skjønn er det på profesjonens side. Eriksen og Molander (2008, s.166) eksemplifiserer med profesjoners makt når det gjelder skjønnsmessige bestemmelser for hvem som får innvilget økonomisk sosialhjelp opp imot hvem som får barnetrygd. Rettighetene på barnetrygd er veldig spesifikk, de som har barn har rett på barnetrygd, mens spørsmålet om hvem som har rett på økonomisk sosialhjelp er mindre spesifikk og gir derfor rom for skjønnsvurderinger.

3.2.2 Skjønnets utfordring

Eriksen og Molander (2008, s. 167) sier at skjønnbruk utgjør et «normativt problem sett ut fra den demokratiske rettsstatens synsvinkel». De belyser dette i to ledd: den rettsstatlige utfordring og demokratiske utfordring.

Den rettsstatlige utfordring går ut på skjønnets vilkårlighet. Eriksen og Molander (2008, s. 167) sier at da man tenker at «like tilfeller skal behandles likt; ulik behandling krever relevante forskjeller (prinsippet om formell rettighet), vil skjønnsutøvere kunne komme til ulik konklusjon om hvem som skal ha hva, selv om de er drevet av gode begrunnelser og god resonering. Da kan utfallet være «forskjellsbehandling som ikke er i overensstemmelse med prinsippet om formell rettighet»

(Eriksen og Molander, 2008, s.168). De sier videre at selv om utfallene ikke er så varierte da profesjoner resonerer etter felles standarder og felles faglig grunnlag, så kan man ikke gå bort fra «det prinsipielle epistemiske eller argumentasjonslogiske poenget». Eriksen og Molander (2008, s. 168) sier at man kan se skjønnsutøvelsens problem som «et spenningsforhold mellom *komparativ og ikke-komparativ rettferdighet*», hvor komparativ rettferdighet er prinsippet om formell rettferdighet (like tilfeller behandles likt) og ikke-komparativ rettferdighet (individualisert behandling etter en viss standard). Rettsstatens problem med ikke-komparativ rettferdighet er i første rekke «å fastsette kriterier i form av terskler eller minstekrav for når en rettighet av denne type er oppfylt», og i andre rekke vil problemet være at «skjønnsutøvelsen kan resultere i en ikke-intendert, ubegrunnet forskjellsbehandling eller komparativ urettferdighet» (Eriksen og Molander, 2008, s. 168).

Den demokratiske utfordringen går ut på at det er profesjonene som vurderer hvem som skal få rettighetene, det ikke er lovbestemt, det er profesjonenes vurderinger som legger dette til grunn. Et eksempel er barnehagelovens §19 Rett til spesialpedagogisk hjelp. Her er det lovfestet at barn under opplæringspliktig alder har rett på spesialpedagogisk hjelp hvis de har behov for det. Om barna har behov for det er en vurderingssak gjort at profesjonsutøvere. Det er ikke lovfestet kriterier som må oppfylles for at denne rettigheten skal slå inn. Dette er beslutninger som tas etter bruk av skjønn, observasjoner og faglig resonering. Eriksen og Molander (2008, s. 169) sier at «Studier viser at profesjonelles beslutninger ikke bare varierer, men også at variasjonene kan knyttes til deres egne verdi- og moraloppfatninger». Profesjoner blir portvakter over hvem som skal få hva etter deres fortolkninger. Selv om faren for misbruk av handlingsfrihet og fremming av egeninteresser er tilstede, skriver Eriksen og Molander (2008, s. 169) at:

«Det prinsipielle demokratiske problemet er at selv om de ut ifra de beste intensjoner praktiserer rettsregler og iverksetter politikk, så er det små muligheter for effektiv demokratisk normering og kontroll».

I denne sammenheng blir profesjonene frontlinjebyråkrater som utøvere av politikk og «det siste leddet i den demokratiske styringskjeden» (Eriksen og Molander, 2008, s.168). Profesjonene blir også portvakter som bestemmer hvem som skal få hva basert på skjønnsmessige vurderinger.

Samtidig vil det være vanskelig å kontrollere virksomhetene og stille dem til ansvar (Eriksen og Molander, 2008, s. 168).

3.2.3 Kontroll og ansvarliggjøring

Selv om skjønnsbruk kan gjøre det vanskelig å kontrollere og ansvarliggjøre i forhold til rettssikkerhets- og demokratikravet, er det ikke umulig. Eriksen og Molander (2008, s.169) skriver at det finnes strategier som reduserer rommet for skjønn, ulike former for kontroll og strategier som ansvarliggjør gjennom deliberativ skjønskvalifisering. De skiller mellom materielle og prosedurale regler for skjønskronroll.

For å redusere skjønsrommet kan «utforme *enkle og klarere regler* for hvem som skal få hva og hvordan» (Eriksen og Molander, 2008, s. 170). Tydeligere materielle regler skal kunne gjøre skjønsbruk mindre nødvendig. Samtidig skal det gi frontlinjebyråkratene «et sikrere grunnlag for handling» hvor det er tydeligere «hvilke betingelser rettighetskrav utløses, og dermed stabiliseres også klientenes forventninger» (Eriksen og Molander, 2008, s.170). Utfordringen med dette, forteller Eriksen og Molander (2008, s.170), er at

«Beslutningstakerne [...] må forholde seg til en rekke til en rekke situasjonsbetingede og personlige forhold som krever fleksibilitet (Gooding 1988:220). Dermed er vi tilbake til selve begrunnelsen for skjønsbruk: at allmenne regler ikke er tilstrekkelige handlingsanvisninger for det enkelte tilfelle, at slike allmenne regler ikke lar seg formulere på en adekvat måte, eller at resultatet blir en uendelig regress, hvor regler og regelanvendelse igjen krever nye metaregler, som igjen krever nye osv. (Wittgenstein 1969:§ 84).»

Derfor kan ikke skjønn elimineres. Da reiser Eriksen og Molander (2008, s. 170) spørsmålet om hvordan kan man kontrollere og kvalitetssikre skjønn slik at det skjer i overenstemmelse med allmenne normer for rettssikkerhet? De stiller også spørsmålet: «Hvordan kan lovgiveren sikre seg kontroll med det siste implementeringsleddet gjennom prosedurale arrangementer?».

Eriksen og Molander (2008, s. 170) sier at det er ulike måter å overvåke og kontrollere at intensjonene hos lovgiver blir fulgt. Man har forhåndskontroll som handler om budsjettvedtak, lover, forskrifter og instruksjer. Her kan man reagere ved å omgjøre vedtekter som underordnede

må forholde seg til, lage nye instruksjoner som endrer praksis, omorganisere og gjøre regeleendringer (Eriksen og Molander, 2008, s.170).

Profesjonen har også en rolle som varslende og tematiserende ut i den brede offentlighet som danner et forum hvor beslutningstakerne kan stilles til ansvar, som for eksempel i offentlige debatter. Eriksen og Molander (2008, s.173) skriver:

«I kollegiale organer er de profesjonelle bare ansvarlige overfor fagfeller, og deres normer er ansett for å være endringsresistente (Lipsky, 1980:203). Domstollignende organer stiller til ansvar i forhold til gjeldende rett eller gjeldende retningslinjer og praksis. Det er kun rettslig relevante argumenter som kan bringes inn, og det er jurister som har det siste ordet.»

Slik er det ikke i den offentlige frie debatten. Her stilles offentlige beslutningstakere til ansvar og må forholde seg til borgernes erfaringer, synspunkter og problemer (Eriksen og Molander, 2008, s.173). Det er et bredere premissgrunnlag og har «viktige standardsettings- og overvåkningskunksjoner i forhold til profesjonell skjønnsetning og utgjør en appellinstans for problematiske beslutninger» (Eriksen og Molander, 2008, s.173).

3.3 Profesjon, kontroll og ansvar

Svensson og Karlsson (2008, s.261) analyserer ulike former for kontroll og styring av profesjonsutøvelse, med fokus på spenninger og motsetninger mellom yrkesprofesjonalisme og byråkrati. De ser på hvordan prinsippene i New public management utfordrer kollegialitet som organisasjonsform.

Kollegialitet handler om en yrkeskamerat på samme nivå, samarbeid, gjensidighet og solidaritet (Svensson og Karlsson, 2008, s.262). I en kollegial organisasjonsform tas beslutninger sammen etter at alle har begrunnet sine meninger. Som en motsetning til kollegial organisasjonsform «har vi prinsippet om enerådighet, der lederen alene fatter beslutningene.» (Svensson og Karlsson, 2008, s.262).

Når Svensson og Karlsson (2008, s. 262) snakker om kontroll handler det om bestemmelser/påvirkninger av yrkesutøvernes handlinger eller handlingsrom:

«Kontroll i arbeidsorganisasjoner kan handle om overordnedes personlige overvåkning av profesjonsutøvelsen, men kan også være kontroll fra klienter samtidig som at arbeidet blir utført. Kodifiserte byråkratiske regler og forskrifter og innebygde tekniske systemer som fører til en standardisering av arbeidsprosesser, er andre eksempler på kontroll.» (Svensson og Karlsson, 2008, s. 262).

Kontroll kan skje i forkant gjennom utdanning og praksis, i profesjonelle organisasjoner som kontrollerer gjennom kunnskap og etikk, det skjer gjennom kollegial selvregulering og selvkontroll og gjennom sosialisering inn en ny arbeidsplass. Kontroll kan også skje i etterkant gjennom evalueringer og ulike former for ansvarliggjøring.

Med styring mener Svensson og Karlsson (2008, s. 262) en mer intensjonal påvirkning. De skriver om fire typer styringsformer: Forvaltningsstyring (politisk styring gjennom lover og regler), organisasjonsstyring (byråkrater og overordnedes implementerings- og administreringsarbeid av lover inn mot arbeidsorganisasjoner), profesjonsstyring (profesjonens kunnskapsgrunnlag, moralske grunnlag, erfaringer og metodekjennskap) og markedsstyring (etterspørsel av tjenester). (Svensson og Karlsson, 2008, s. 263). De sier at det sjelden blir gjort et skille mellom forvaltningsstyring og organisasjonsstyring når det er diskusjoner om byråkrati og profesjoner. Svensson og Karlsson (2008, s.263) sier:

«Rettslige prinsipper blir dermed tonet ned, mens administrative prinsipper, lederskap og effektivitet blir mer vektlagt. Forvaltningsledelse blir altså svekket til fordel for organisasjonsstyring, iblant i kombinasjon med markedsstyring.»

Det frie markedets prinsipper og det rasjonelle lederskapets logikk utfordrer profesjonalismens måte å kontrollere virksomheten (Svensson og Karlsson, 2008, s.272). De skriver videre at «Effektivitet, ledelseskontroll og valgfrihet er satt foran profesjonens kompetanse som legitimitetsgrunnlag». Fokuset på evalueringer og resultatkontroll har økt og det gir dermed klienters/brukernes stemmer og verdier en større makt og innvirkning. Det åpner opp et rom for eksterne aktører som tilbyr evidensbaserte pakkeløsninger som erstatning for de profesjonelles bedømmelser. Svensson og Karlsson (2008, s272) sier: «I den grad evalueringer kontrolleres av

eksterne aktører, minker den interne kollegiale kontrollen og dermed betydningen av den etikk som forvaltes av profesjonelle». Selv om de profesjonelle kontrolleres av deres etikk og kunnskap gjennom utdanning, yrkesorganisasjoner, så ser det ut til at arbeidsorganisasjonens hierarkier er blitt sterkere og dermed går ansvaret for kunnskap i større grad over fra profesjonsutøverne til organisasjonsledere og aktører utenfor profesjonen (Svensson og Karlsson, 2008, s.273). Med andre ord: overgang fra ansvar under tillitt (responsibility) til å ta ansvar ved å redegjøre for sin virksomhet (accountability). Det nye profesjonelle ansvaret kaller de for individbasert kollektivt ansvar. Svensson og Karlsson (2008, s. 271) beskriver det slik:

«[...] sterk individualisering av ansvar for arbeid og valg går hånd i hånd med sterk organisasjonskontroll. Individualisering blir en måte å innpasse og tilpasse mennesker til kollektivet på. Dermed blir både de profesjonelle og klienter og kunder knyttet nærmere organisasjonens mål og blir en slags medarbeidere.»

3.4 Profesjonsutøvelse

Ivor Goodson er en anerkjent professor og har forsket en del på livshistorier, deriblant lærernes livshistorier. Han sier at profesjonalisering, jakten på status og ressurser til en yrkesgruppe og profesjonalisme, yrkesgruppens praksis og deres jakt på den beste måten å utføre sitt arbeid, må settes opp imot hverandre. Noen ganger er profesjonalisering og profesjonalisme i harmoni, mens andre ganger er de i konflikt med hverandre.

Det er mange som har en interesse i oppvekstsektoren og Goodson (2003, s 126) sier at lærernes profesjonalisme blir mer og mer styrt av regjeringens retningslinjer og sentrale ordninger. Det ser ut til at yrkesutøvelsen blir mer standardisert gjennom skjema og sentrale retningslinjer, men ikke profesjonalisert. Læreren kan da bli en teknisk leverandør av disse skjemaene som skal fylles ut og retningslinjer som skal følges. Goodson (2003 s. 126) skriver:

“But like Bourdieu’s peer group, teachers’ professionalism can stand against restructuring forces if those forces run counter to their own professional and moral purposes. This can be achieved by working for and defining a new moral professionalism.”

Det kan da bli en hegemonisk kamp mellom styringsmakt og profesjoner om hvem som skal ha definisjonsmakten til å bestemme hva en god profesjonutøvelse er. Goodson (2003) mener at vi må søke nye veier for å utøve profesjonalisme på. Denne profesjonalismen kaller han prinsippet profesjonalisme. Han presenterer tre typer profesjonalisme, som han kaller klassisk profesjonalisme, praktisk profesjonalisme og prinsippet profesjonalisme.

Klassisk profesjonalisme forklarer Goodson (2003, s. 128) som en mer teknisk leveranse. Hvor styringssignaler og tiltak tas imot og gjennomføres. Han sier at profesjonsutøvelsen handler mer om å kategorisere og kode praktisk kunnskap. Goodson (2003, s. 128) skriver:

“Here the professional is the trained expert who will deliver, with technical and scientific facility, the guidelines and reforms as defined by policy makers, administrators and politicians.»

Markedsøkonomiske krefter setter betingelsene og New Public Management (NPM) er et eksempel innenfor den klassiske profesjonalismen. Her gir profesjonsutøvere fra seg autonomien og definisjonsmakten og blir belønnet med finansielle avtaler som gir insentiver og skjønsmessige utbetalinger til ledere og såkalte «super-lærere». (Goodson, 2003, s. 128).

Goodson (2003, s. 128) forteller om en annen type profesjonalisme som han kaller praktisk profesjonalisme. Han beskriver den slik: «Practical professionalism tries to accord dignity and status to the practical knowledge and judgement that people have of their own work.»

Han sier at praktisk profesjonalisme blant annet kan knyttes til Schön`s refleksive praksis «[...] as way of describing and developing skilled and thoughtful judgement in professions liken teaching. (Goodson, 2003, s.129) Den praktiske profesjonalismens fallgruver er at den hviler for mye på praktisk og lokal kunnskap. Det kan være en risiko for at det faglige og etiske kunnskapsgrunnlaget forsvinner. En annen kritikk mot praktisk profesjonalisme forteller Goodson (2003, s.130) er at det fokuset på praktisk kunnskap kan omdirigere deres arbeid bort fra den bredere moralske og sosiale formål og forpliktelser. Nyere forskning og samfunnsaktuelle diskursene i profesjonen faller i skyggen av den praktiske kunnskapen og på den måten transformeres praktisk kunnskap til sneversynt kunnskap.

For å finne en vei bort fra de to overnevnte profesjonalismene, mener Goodson (2003, s.131)

at vi må søke etter nye veier å utøve profesjonalisme. Han skriver: «[...] we need to investigate new attempts to unite professional practises with more practically sensitive theoretical studies and research modes.» På den måten sikrer man en profesjonell praksis som kan begrunnes ut fra teori og forskning. Den nye profesjonalismen skal drives av sosial praksis og moralske hensikter. Han kaller den nye profesjonalismen for prinsippet profesjonalisme. Sammen med Hargreaves har Goodson (1996) utarbeidet sju komponenter som de kaller postmoderne profesjonalisme som eksemplifiserer prinsippet profesjonalisme:

1. muligheter og forventninger til å engasjere seg i *moralske og sosiale formål* og verdien av det som læres, sammen med læreplan- og vurderingsmål hvor disse formålene er integrert
2. økt mulighet til å ta skjønsmessige vurderinger angående spørsmål opp mot undervisning, læreplan og omsorg som berører studentene
3. Forpliktelse til å samarbeide med kolleger i en samarbeidskultur for hjelp og støtte som en måte å bruke delt kompetanse for å løse pågående utfordringer/problemer og profesjonell praksis, fremfor å samarbeide for å skape motivasjon til å implementere andre eksterne mandater.
4. Yrkesheteronomi, hvor lærere arbeider autoritativt, men også åpent og samarbeider med andre i samfunnet (som foreldre og elever) som også har en betydelig interesse for elevers læring. Altså en yrkesheteronomi fremfor en selvbeskyttende autonomi.
5. En forpliktelse til å vise omsorg for studentene og ikke bare yte service. Profesjonaliteten må anerkjenne og omfavne den emosjonelle dimensjonen i læring like mye som den kognitive dimensjonen. Samtidig må man også gjenkjenne ferdigheter og kvaliteter som er grunnleggende for en forpliktet og effektiv omsorgsutøvelse.
6. et selvstyrt og en streben etter kontinuerlig læring med tanke på egen kompetanse og standarder i praksis i stedet for å overholde forpliktelsene og de endeløse endringene satt av andre.
7. opprettelse og anerkjennelse av høy oppgavekompleksitet med nivåer av status og belønning som passer for slik kompleksitet.

På denne måten sikrer man at profesjonalismen er fundert i etiske og moralske prinsipper. Selv om Goodson sin forskning har vært på lærerne, kan mye av dette også oversettes til barnehagelærerne. Begge er en del av lærerprofesjonen og man kan lese disse punktene og oversette dem i en barnehagekontekst slik som:

1. muligheter og forventninger til å engasjere seg i *moralske og sosiale formål* og verdien av det som læres, sammen med rammeplan og mål hvor disse formålene er integrert
2. økt mulighet til å ta skjønnsmessige vurderinger angående spørsmål opp mot praksis, rammeplan og omsorg som berører barna
3. Forpliktelse til å samarbeide med kolleger i en samarbeidskultur for hjelp og støtte som en måte å bruke delt kompetanse for å løse pågående utfordringer/problemer og profesjonell praksis, fremfor å samarbeide for å skape motivasjon til å implementere andre eksterne mandater.
4. Yrkesheteronomi, hvor barnehagelærere arbeider autoritativt, men også åpent og samarbeider med andre i samfunnet (som foreldre og barn) som også har en betydelig interesse for barnas utvikling og trivsel. Altså en yrkesheteronomi fremfor en selvbeskyttende autonomi.
5. En forpliktelse til å vise omsorg for barna og ikke bare yte service. Profesjonaliteten må anerkjenne og omfavne den emosjonelle dimensjonen i læring og utvikling like mye som den kognitive dimensjonen. Samtidig må man også gjenkjenne ferdigheter og kvaliteter som er grunnleggende for en forpliktet og effektiv omsorgsutøvelse.
6. en selvstyrt streben etter kontinuerlig læring med tanke på egen kompetanse og standarder i praksis, i stedet for å overholde forpliktelsene og de endeløse endringene satt av andre.
7. opprettelse og anerkjennelse av høy oppgavekompleksitet med nivåer av status og belønning som passer for slik kompleksitet.

3.5 Spenningsfelt mellom styring og profesjonens skjønnsutøvelse

Jens Garbo, politisk rådgiver i utdanningsforbundet med lærerbakgrunn, og Vidar Raugland, advokat (2017), har skrevet om skjønnsutøvelse og styring spesielt rettet mot lærerprofesjonen. De sier at politikernes interesse for å medvirke til kvalitet i utdanningen er bra. Da deres oppdrag er å «gjøre en forskjell, å medvirke til positiv endring og utvikling» (Garbo og Raugland 2017, s.36). Samtidig sier de at det også kan føre til at politikerne blir litt ukritiske i søken etter «det som virker». Deres ønske om synlige og målbare resultater kan fort lede til programmer og oppskrifter som ikke tar hensyn til det kontekstuelle i gitte situasjoner. Menneskelige, relasjonelle og dynamiske fenomener er ikke like, og derfor må læreren bruke sin faglige og relasjonelle kunnskap

for å ta ansvar og vurdere hvilke handlinger som trengs i ulike situasjoner. Garbo og Raugland (2017, s.61) skriver at det ligger utenfor arbeidsgivers styringsrett å bestemme hva læreren faglig sett skal mene hva som er det beste for eleven. Siden arbeidsgiveren ikke er den som står nærmest eleven, vil heller ikke arbeidsgiveren ha den beste kunnskapen om hva som er til det beste for eleven.

3.5.1 Arbeidsgivers styringsrett.

Garbo og Raugland (2017, s. 71) skriver at profesjoner er til en viss grad selvstyrte og har en autonomi i utføringen i sine arbeidsoppgaver. Profesjoner har en eksklusiv fagkunnskap og en yrkesetikk som grunnlag for deres yrkesutøvelse. De hevder at begrensninger i profesjoners metodefrihet «må funderes på et annet grunnlag enn via arbeidsgivers styringsrett» (Garbo og Raugland , 2017, s. 71). De skriver at arbeidsgivers styingsrett ikke er lovfestet, men en ulovfestet norm. Denne normen er allment akseptert til tross for en evigående diskusjon om styringsrettens grenser. I 1977 fikk man en vernelov i Arbeidsmiljøloven, som vernet de ansatte og begrenset styringsretten. Garbo og Raugland (2017, s. 72) skriver:

«Arbeidsgivers styringsrett er retten til å organisere, lede, fordele og kontrollere arbeidet, samt retten til å inngå arbeidsavtaler og bringe dem til opphør innenfor rammen av det arbeidsforholdet som er avtalt.»

Ifølge dette sitatet kan det se ut til at styringsretten er på fritt grunnlag. Garbo og Raugland (2017, s. 72) forteller videre at dette er ikke et faktum. Arbeidsgiver kan bruke sin styringsrett hvor det ikke allerede er lover, avtaler eller sedvaner som bestemmer. Det er mange faktorer som begrenser styringsretten, men samtidig er det også vanskelig å tydeliggjøre hvor grensene skal gå. Det er nettopp her man ser at konfliktene ligger.

3.5.2 Lojalitetsplikt.

Arbeidstakers lojalitetsplikt handler om å ivareta arbeidsgivers interesser (Garbo og Raugland, 2017, s.74). De viser til Sivilombudsmannens uttalelse av lojalitetsplikten:

«Lojalitetsplikt innebærer at ansatte har plikt til å opptre lojalt ovenfor virksomheten de arbeider i. Dette betyr likevel ikke at arbeidsgiver har fri adgang til å regulere eller

sanksjonere ytringer som ansatte fremsetter på egne vegne, etter sin egen forventning til de ansattes lojalitet. Generelt skal det mye til før lojalitetshensynet utgjør en skranke for ytringsfriheten. Justisdepartementet har i St.meld.nr.26(2003-2004) Om endring av Grunnloven §100 side 110 gitt uttrykk for at det som utgangspunkt bare bør være ytringer som påviser skade eller påviselig kan skade arbeidsgivers interesser på en unødvendig måte som må anses som illojale. (2015/1206).»

Garbo og Raugland (2017, s. 75) lufter spørsmålet om skjønnsutøvelsesplikten kan komme i konflikt med lojalitetsplikten. De viser til et eksempel hvor lærerens vurderinger om behov for mer ressurser knyttet til en enkeltelev kan komme i konflikt med arbeidsgivers interesser som fører til at arbeidsgiver må rokkere om på ressurser. Dette kaller Garbo og Raugland (2017, s.75) for misforstått motsetningsforhold. De skriver at lærerens vurderinger og lærerens arbeid med å ivareta elevens rettigheter og plikter, bør være i arbeidsgiverens interesse. De sier det er en misforstått lojalitet å gå på tvers av samfunnsmandatet, profesjonens autonomi og profesjonskjønnet på grunn av arbeidsgivers styringsbeslutninger.

3.5.3 Arbeidsgiver og eiers juridiske ansvar.

Garbo og Raugland (2017, s.77) viser til skadeerstatningsloven (1969) når de snakker om arbeidsgivers og eiers juridiske ansvar (det skilles ikke mellom begrepene arbeidsgiver og eier da eier som regel er arbeidsgiver):

«§2-1. (arbeidsgivers ansvar for arbeidstaker)

1. Arbeidsgiver svarer for skade som voldes forsettlig eller uaktsomt under arbeidstakers utføring av arbeid eller verv for arbeidsgiveren, idet hensyn tas til om de krav skadelidte med rimelighet kan stille til virksomheten eller tjenesten, er tilsidesatt. Ansvarer omfatter ikke skade som skyldes at arbeidstakeren går utenfor det som er rimelig å regne med etter arten av virksomheten eller saksområdet og karakteren av arbeidet eller vervet.»

Selv om arbeidsgiver er ansvarlig for evt erstatning eller oppreisning, så er ikke det ensbetydende med at arbeidstaker er ansvarlig for de skadene man gjør. «Barnehagelæreren risikerer

regressansvar, det vil si at vedkommende må betale til sin arbeidsgiver deler eller hele beløpet arbeidsgiveren har måttet betale til tredjemann» (Garbo og Raugland, 2017, s.78).

KS begrunner sin styringsrett opp imot det at de har det juridiske ansvaret i alt de ansatte foretar seg. Garbo og Raugland (2017, s.78) sier at det ser ut til at på grunn av det juridiske ansvaret «kan det synes riktig at arbeidsgiveren alene og i kraft av sitt eierskap og styringsrett må kunne bestemme hvilke pedagogiske metoder og verktøy barnehagelæreren skal bruke». Likevel mener de at arbeidsgiver ikke kan pålegge barnehagelærere programmer som de vurderer som skadelig eller unyttig opp imot barnet. De løfter frem et eksempel på en kommune som ønsket å bruke Programmet «De utrolige årene» hvor neglisjeringsstrategier en noen av metodene som brukes ovenfor barn. Garbo og Raugland (2017) sier at slike typer beslutninger ligger utenfor handlingsrommet i styringsretten.

3.5.4 Skjønnsutøvelse

Garbo og Raugland (2017, s. 79) skriver at det ikke er et mål om at profesjonen skal «leve i et vakuum og være lukket for innsyn». Profesjonsskjønnet må kunne ettergås gjennom å synliggjøre verdigrunnlaget og prøves på faglig grunnlag. Kjernen i skjønnet er profesjonsutøverens vurderinger innenfor de rammene, verdiene og hensynet som profesjonsskjønnet må forholde seg til. Det faglige skjønnet ettergås som regel i et kollegium hvor man løfter frem verdigrunnlaget og de faglige brytningene som ligger i skjønnsutøvelsen. Det er også viktig å vurdere hvilke verdier og hensyn som kan være gyldig i bruk av profesjonsskjønnet. Garbo og Raugland (2017, s.81) sier at barnets beste bør være formålet med skjønnsutøvelsen.

Garbo og Raugland (2017, s. 13) retter også kritikk mot den stadige utviklingen av flere «styringsinstrumenter, regelfestede prosedyrer, kontrolltiltak, tilsyn osv». De hevder at disse reguleringene har mer fokus på å avdekke avvik og finne feil enn å legge til rette for god skjønnsutøvelse. De tror at profesjonsutøveres frykt for å ikke bryte disse reguleringene blir vektlagt i større grad enn det å ta avgjørelser ut ifra et godt faglig skjønn.

4 Empiri- presentasjon av funn

Styrerne er de øverste lederne i barnehagene og har det administrative-, personalmessige og pedagogiske ansvaret i barnehagen. Styrerne skal blant annet lede og følge opp arbeidet med barnehagens utvikling av innhold og arbeidsmåter (Kunnskapsdepartementet, 2017, s.15). Det er altså de som skal lede og sette i gang prosessene som er vedtatt i kommunen.

I denne masteroppgaven er det styringsprosesser og styringsmakt som omhandler faglig utviklingsarbeid i kommunen som er fokuset. I begge intervjukommunene har de ansatt en barnehagelærer i administrativ stilling som har det direkte samarbeidet med styrerne gjennom felles styremøter. I kommune 1 har denne stillingen tittelen enhetsleder og i kommune 2 er tittelen rådgiver. Både enhetsleder og rådgiver opplever at de har ganske frie tøyler og autonomi i sitt arbeid. De har fått delegert et stort ansvar på vegne av kommunen. Samtidig er samarbeidet med politikken og de øvrige i administrasjonen sentralt i deres arbeid. I virkeligheten går arbeidet mellom politikk og administrasjon på tvers av hverandre og er nødvendigvis ikke så atskilte som man kan få inntrykk av. Likevel er det en forskjell på barnehagelærernes, i denne oppgaven styrernes, rolle i ulike styringsprosesser.

I dette kapittelet vil jeg presentere de funnene som er gjort gjennom gruppeintervju, transkribering og analyse. Jeg har gjennom denne prosessen identifisert tre typer styringsprosesser hvor styrerne ikke er deltakende i beslutningen, altså tre typer styringsprosesser hvor styringsmakten har blitt brukt. De tre styringskategoriene har jeg valgt å kalle: Politiske styringsprosesser uten involvering av styrerne, politiske styringsprosesser med involvering av styrerne og kommunerepresentantens styringsmakt. Jeg vil i de tre kategoriene gå inn på hvem er involvert i prosessen før beslutningstakingen og hvilke utfordringer og fordeler disse prosessene kan ha for arbeidet med å styrke kvaliteten i barnehagetilbudet i lys av profesjonskunnskapen og profesjonen. Forskningsspørsmålene i masteroppgaven vil være knyttet opp mot hver kategori.

Før jeg gjør rede for den kunnskapen som ble konstruert i intervjuene og analysert, vil jeg presisere at mitt fokus på prosesser hvor styrerne ikke er involvert i beslutningstakingen, betyr ikke at det kun finnes styringsprosesser som utelukker styrere i beslutningstakingen. Styrerne opplever at de er involverte i beslutningstaking i mange prosesser. Grunnen til at jeg har valgt å fokusere på de styringsprosessene som har utfall med at styringsmakten brukes, er blant annet for å få mer

kunnskap rundt disse prosessene og samtidig se om bruk av styringsmakt kan være nødvendig i enkelte kontekster.

4.1 Politiske styringsprosesser uten involvering av styrerne

I denne type styringsprosess tas vurdering og beslutning av politikken. Kommunestyret er kommunens øverste styringsorgan og består av ulike partipolitiske koalisjoner ut ifra det siste kommunevalget. I denne formen for styringsprosesser er ikke styrerne involverte i prosessen før beslutning eller i selve beslutningen. Styrernes rolle i slike prosesser blir som mottaker av styringsavgjørelser. De får beskjed om vedtak og det forventes at styrerne innretter seg til bestemmelsene. Dette er hva man kaller en «top-down strategi», altså at de som sitter øverst bestemmer og de som er nederst er utførere av bestemmelsene. Som profesjonsutøvere har de ingen faglige stemmer som kan påvirke i forkant av avgjørelsene og politikerne sender ikke høringsforslag til styrerne for å få tak i de faglige vurderingene opp imot det de vurderer å vedta.

I de to intervjukommunene er det kun en av kommunene som har opplevd at politikken har vedtatt et evidensbasert program uten å involvere styrerne i førprosessen. I denne kommunen er det organisert slik at styrerne ikke har noen møtearenaer med politikerne i kommunen. Organiseringen viser en strømlinjet organisasjon. Det betyr at det er en lengre vei fra styrene til politikken, enn hos kommune 2 som har flere møtearenaer mellom politikken og styrerne.

Dagny: Hvis du tenker kommunen større. Hvis du tenker over enhetsleder. Så vil jeg jo si at innad i rommet her og styrermessig fungerer det godt, vi blir hørt, ting fungerer bra. Men hvis vi begynner å se lengre opp så er vi avglemt. Vi en liten og ikke så viktig. Det er min tanke.

I møter hvor styrerne er involvert opplever Dagny at de blir hørt og at samarbeidet med kommunen fungerer godt. Men i organiseringen lengre opp hvor de ikke er involverte, opplever hun at de en liten og ikke så viktig. Uten møtearenaer mellom styrerne og politikken, kan involvering av styrerne i politiske styringsprosesser være vanskelig å oppnå.

4.1.1 Utfall for styrking av kvaliteten i barnehagetilbudet

Felles for begge kommuner er at de har, i utgangspunktet, en stor respekt og lojalitet for politiske avgjørelser:

Hanne: [...] For det er en del ting vi er pålagt å gjøre. Det kan vi ikke si nei til samme hvor lite lyst vi har. Hvis vi får et politisk pålegg fra kommunen for eksempel, så må vi bare gjøre det.

Rådgiver: Det er bare å hoppe da.

Samtidig som at lojaliteten til de politiske vedtakene er stor, er også lojaliteten til profesjonsinteressene også store. I kommune 1 har politikken vedtatt «De utrolige årene» uten å involvere styrerne i førprosessen:

Enhetsleder: [...] Politikerne i denne kommunen har vedtatt De utrolige årene eksempelvis. Der synes jeg kanskje vi har vært for lite kritisk da. Vi kastet oss på og slukte, men samtidig var det en tid hvor vi hadde lite utviklingsarbeid, så uansett hva som hadde blitt presentert så hadde det ville vært positivt fordi det skapte noe nytt og noen refleksjoner i alle personalgrupper da. Det var for alle barnehager, både private og kommunale at det ble kjørt ut opplæring på de utrolige årene.

Beate: Det var første gangen vi hadde et slikt stort prosjekt.

Enhetsleder: Også ser vi også at vi og en annen kommune startet med dette samtidig og den andre kommunen har kjørt dette videre og bruker de utrolige årene enda i oppvekst helt systematisk. Hos oss har det tonet mer ut. Det handler kanskje litt om noen slags motstand da. Det kunne vært interessant og forsket litt på. Hvorfor har de to kommunene blitt så forskjellig, når de satser på det samme?

Cecilie: det handler vel også om å ta noen faglige valg også.

Enhetsleder: Ja, også syn på barn. Hva mener vi om slike program som er laget i andre land som skal fungere universelt da? Det er ikke alltid det er så klokt[...]

Selv om programmet er vedtatt av kommunens politikere, har arbeidet med dette tonet mer ut i barnehagene. Som enhetsleder sier, handler det om en slags motstand. Motstand oppstår når profesjonsutøvere opplever at styringsinteressene og profesjonsinteressene er i konflikt med hverandre. Da står profesjonsutøverne i et dilemma: hvilke interesser skal de være lojale mot? I

kommune 1 har de valgt å være lojale mot de faglige valgene og de etiske forpliktelsene når det gjelder synet på barn- de har valgt profesjonsinteressene. Med denne motstanden tolker jeg det også dit hen at profesjonsutøverne ikke alltid godtar sin rolle som mottaker av styring når den ikke er i samsvar med profesjonsinteressene. I den andre kommunen som også startet med dette programmet, jobber de fremdeles systematisk med dette i de kommunale barnehagene. Profesjonsutøverne i denne kommunen har godtatt sin rolle som mottaker av styring- de valgt å være lojale mot styringsinteressene. Dette viser at det ikke er alltid slik at kommunen møter motstand når det gjelder bruk av styringsmakt i denne kategorien.

Kommunestyret består av politikere som ikke innehar barnehagelærernes profesjonskompetanse, derfor har de heller ikke det samme faglige grunnlaget eller samme kjennskap til barnehagens lov- og rammeverk som barnehagelærerne har. Dette er noe enhetsleder og rådgiver opplever i sitt arbeid:

Kommune 1

Enhetsleder: *Nå har vi nye politikere som nettopp har... altså et nytt kommunestyre. Kunnskapsnivået deres på barnehage er veldig lavt, så man begynner nesten på scratch og må begynne med opplæring igjen da. Det er ganske «tussig». Og når man får en koalisjon hvor mange av de egentlig ikke vil ha de offentlige barnehagene, så er det jo tøffe dager altså og begynne å argumentere på nytt igjen på en måte. Så går det fire år, så er det nye folk igjen. Det er jo en evig runddans.*

Kommune 2

Rådgiver: *Vi snakket litt om dette med forståelsen for barnehagefeltet i organisasjonen, politikerne og ellers. Og det er jo ikke alltid at det er en selvfølge at politikere vet hva barnehagen står i*

Hanne: Det handler om kunnskap

Rådgiver: *Det kan man heller ikke forvente at alle vet, men det er veldig satt i barnehagen fordi at lovverket er så tydelig. Og det er det ikke alle som skjønner har jeg opplevd mange ganger.*

Hanne: *Men vi har jo heldigvis... Jeg har jobbet i barnehagesektoren i denne kommunen i temmelig mange år, i alle fall så lenge jeg har vært styrer har vi ikke opplevd slike pålegg.*

[...]. Jeg har jo kolleger i andre kommuner som har opplevd slike pålegg blant annet om TRAS og Alle med.

Rådgiver: *Hvor kommer det fra kan man begynne å spekulere i da.*

Hanne: *Jeg tror det ligger i at de tenker at da høyner vi kvaliteten, så vet de ikke nok om, det du sier *ser på rådgiver*, hvordan det jobbes i barnehagene.*

Med manglende fagkunnskap og forståelse om hvordan det jobbes i barnehagen kan det være at politikere får et misforstått syn på hva kvalitet i barnehagetilbudet er. Å vurdere menneskesynet bak programmets metoder, kartleggingsskjemaer og lignende kan være vanskelig uten den faglige kunnskapen som styrerne har i kraft av sin profesjon. Man kan da risikere å vedta programmer og skjemaer som ut ifra et profesjonsperspektiv svekker kvaliteten på barnehagetilbudet. Det kan også utfordre profesjonskunnskapens posisjon og gyldighet om aktører utenfor profesjonen er de som skal ha makt til å definere hva et godt barnehagetilbud skal inneholde.

4.2 Politiske styringsprosesser med involvering av styrerne

I denne type styringsprosesser er styrerne involvert i prosessen før beslutning gjennom etterspørsel av vurderinger fra styremøter og felles møtearenaer mellom styrere og politikken. I selve beslutningen er det politikken som bruker sin styringsmakt for politiske vedtak. Styrernes rolle i vurderingsprosessen før beslutning er sentral. Politikken er ute etter å få de faglige vurderingene som et kunnskapsgrunnlag for beslutningstakingen.

4.2.1 Utfall for styrking av kvaliteten av barnehagetilbudet i barnehagene

I kommune 2 har styrerne flere møtearenaer for samarbeid med kommunens politiske organ. Kommunen har et politisk utvalg (Oppvekstutvalget) med ansvar for blant annet barnehager. I barnehagens samarbeidsutvalg sitter det også en politisk representant fra Oppvekstutvalget. Dette er en viktig arena for styrerne:

Hanne: *Og vi har jo med tanke på vår mulighet til å påvirke, så har vi jo de samarbeidsutvalgene i barnehagene der sitter det en politisk representant. Og det er et veldig viktig forum hvis den politikeren er engasjert, noe jeg synes at de har vært. Slik som han som er hos oss er veldig engasjert og veldig opptatt av å høre hvordan barnehagene*

arbeider. Og de politiske representantene sitter også i Oppvekstutvalget. Det er en veldig viktig link synes jeg. Så der har vi en linje jeg synes er viktig å ta vare på.

Rådgiver: Og i Oppvekstutvalget refererer de ofte til samarbeidsutvalgene.

Hanne: De sender referat fra samarbeidsutvalgsmøtene til Oppvekstutvalget.

Samtidig som at dette er et viktig møtepunkt for styrerne med tanke på påvirkning, så er også dette et viktig møtepunkt for politikerne. Politikerne beskrives som engasjert og veldig opptatt av å høre hvordan barnehagene arbeider. Gjennom disse møtene får de politiske representantene et viktig møtepunkt for å få kunnskap omkring kommunens barnehager og hvordan de arbeider, samtidig som de får et møtepunkt med foreldre som er brukere av barnehagetilbudet.

I tillegg til samarbeidsutvalget er også styrerne med på konferanse med politikere 2 ganger i året. Her legger de strategier for veien videre med tanke på barnehageutviklingen.

Hanne: Hvis jeg skal påvirke en politiker så bør jeg gjøre det gjennom samarbeidsutvalg og de formelle kanalene. På konferansene vi har, er det politikere og styrere som har felles samling to ganger i året.

Politikerne bruker den kunnskapen de får aktivt i politiske møter. Om de ønsker ytterlige uttalelser, inviterer de styrerne inn i de politiske møtene. Styrerne har også opplevd å bli invitert inn i politiske møter i oppvekstutvalget og opplever også at de kan sende forespørsel om å komme på oppvekstutvalgets møter når de ønsker det. Gjennom dette samarbeidet er det også enklere for styrerne å melde seg på politiske prosesser. I kommune 2 har ikke styrerne eller rådgiver opplevd at politikerne har brukt styringsmakten uten å inkludere styrerne:

Er det noen ganger kommunen har brukt styringsmakten uten å inkludere dere?

Hanne: Det kommer jeg ikke på at det har skjedd i noen grad hvor jeg har reagert nei.

Rådgiver: Nei det kan ikke jeg heller komme på.

Hanne: Ikke noen saker hvor kommunen bare har bestemt.

Rådgiver: Men det handler om at politikerne ønsker at det skal være best mulig også. Så da er det slik at mange av de skjønner at da må vi ha fagkompetansen og uttalelsen derfra.

Når man inkluderer styrerne og barnehagelærere i politiske prosesser, er det en anerkjennelse på profesjonskunnskapens viktighet. Barnehagelæreres fagkunnskap og uttalelser er viktige for

politikerne og gjennom ulike møtepunkter har politikken og styrerne naturlige arena for kunnskapsutveksling, drøfting og samarbeid. De opplever at organisasjonskartet er oversiktlig og de vet hvem de skal henvende seg til om det er noe de ønsker å få avklart. Selv om styrerne er inkludert i førprosessen av politiske vedtak, er det ikke sikkert at vedtaket blir akkurat slik de skulle ønsket:

Hanne: [...]Så kan det være at det politiske vedtaket nødvendigvis ikke blir som vi har ønsket, men det er jo noe annet. Vi har vært med i prosessen og fått uttalt oss og blitt hørt.

De opplever likevel at de har hatt en reel påvirkning og blitt hørt. Gjennom en god oversikt over organisasjonen og involvering i politiske prosesser, vet styrerne hvordan de skal gå frem om de skulle oppleve at politiske vedtak skaper motstand:

Hanne: Spørs jo hva det er, men det å få det brakt videre er viktig. For eksempel hvis det hadde kommet et politisk vedtak som ville fått store konsekvenser for oss og vi hadde fått beskjed om at dette skal gjennomføres. Og så tar vi det ut i enheten og opplever at det er stor motstand. Da må vi se på hvordan prosessen i forkant har vært og bringe det tilbake til Oppvekstutvalget og forklare at her har det skjedd slik og slik og her er del ting som ikke har kommet frem. Så måtte vi ha sett hvordan det hadde blitt.

I politiske prosesser hvor styrerne er involvert i prosessen før beslutning, har styrerne en viktig rolle med å bringe frem de faglige vurderingene i de politiske sakene. Gjennom faste møtepunkter med styrerne får politikkerne et bredere grunnlag for kunnskapsinnhenting når det gjelder faglige vurderinger, arbeidsmåter og prosesser som de enkelte barnehagene står i. Styrerne opplever at de har en reel påvirkning og en viktig stemme inn i de politiske prosessene før beslutningstakingen. Det dannes da et samarbeid som forplikter begge sider til å jobbe sammen om en god barnehageutvikling, med profesjonsinteressene som en god forankring. En god involvering, tenker styrerne, er grunnen til at de ikke har opplevd vedtak på programmer og satsninger som de har trengt å yte motstand mot. Styrernes opplevelse av kommunen som styringsmakt er at politikkerne anerkjenner barnehagelærernes fagkunnskap som viktig når det er snakk om utviklingsprosessene i barnehagen. Dermed sikrer politikkerne at utvikling av kvaliteten på barnehage tilbudet er i overensstemmelse med profesjonsinteressene.

4.3 Kommunerepresentantens styringsmakt

Denne kategorien for styringsmakt handler om kommunerepresentantenes delegerede makt fra kommunen. Deres rolle er komplekse, både opp imot administrasjon, politikk og styrerne. Kommunerepresentanten er den som leder kommunens samarbeid med styrerne gjennom styremøtene. Som tidligere nevnt, har kommunerepresentanten for kommune 1 tittelen enhetsleder og i kommune 2 er tittelen rådgiver. De har begge arbeidssted i kommunens rådhus. De har i sin rolle en mulighet til å vedta utviklingsarbeid, kompetansepakker og lignende på vegne av kommunen som barnehageeier. Kommunerepresentanten velger ut et utviklingsarbeid som hun/han vurderer at kan passe kommunens barnehager og presenterer dette i styremøte. Styrernes rolle i vurderingen er etter kommunerepresentanten har presentert dette. Da kan det være at det legges et press på barnehagene for å melde seg på. Kommunerepresentanten kan også melde på barnehager på vegne av styrer. Det er i feltet mellom press og tvang kommunerepresentantens styringsmakt ligger.

4.3.1 Utfall for styrking av kvaliteten i barnehagetilbudet

I begge kommunene er kommunerepresentanten utdannet barnehagelærer og har tidligere arbeidserfaring som styrer. Deres bakgrunn er viktige både for dem og for styrerne:

***Rådgiver:** [...] Og så tror jeg det er bra at jeg har bakgrunn fra barnehage. Jeg har blant annet vært enhetsleder i mange år jeg også, så jeg vet hva som er gjennomførbart også. [...]*

***Hanne:** Det er jo også noe som vi som jobber ut i barnehagene opplever som veldig, veldig viktig, at det er barnehagefaglig kompetanse i rådmannens stab for det hadde vi ikke før rådgiveren begynte. [...]*

Kommunerepresentantens faglige bakgrunn gir kommunerepresentanten en annen forutsetning til å vurdere kompetansepakkene som kommunen får tilbud om. Kunnskapen kommunerepresentanten får om kommunens barnehager i styremøte gir også en oversikt over hvilke utviklingsprosjekter som kan passe til barnehagene. På dette grunnlaget har kommunerepresentanten med sin bakgrunn og sitt samarbeid med styrerne et godt grunnlag for vurdering og beslutning av utviklingsarbeid til barnehagene. Dette forutsetter at

kommunerepresentanten vurderer tilbudene ut ifra denne kunnskapen og profesjonsinteressene. Dette forutsetter også at kommunerepresentanten er utdannet barnehagelærer og har erfaring og kunnskap om hvordan barnehagene drives og hvordan de arbeider.

***Hanne:** Hun som var det tidligere hadde merkantil bakgrunn. Hun oppdaterte seg veldig på barnehage hun altså, så det handler ikke noe om hennes... Men det er noe med det å ha den faglige grunnkompetansen og erfaringen.*

Om kommunerepresentanten ikke er utdannet barnehagelærer og ikke har arbeidserfaring fra barnehage, vil styrerne merke forskjell selv om kommunerepresentanten oppdaterer seg. Det kan merkes forskjell mellom en kommunerepresentant som har kjennskap til faget og en kommunerepresentant som har kunnskap om faget.

I utgangspunktet er enhetsleder imot bruk av styringsmakten som tvang:

***Enhetsleder:** Jeg tenker at i slike store utviklingsarbeid, så går det ikke med tvang. Fordi at det er noe med motivasjon som må ligge i personalgruppa. Det vi vi jo fra andre utviklingsarbeid også. Slik som vi arbeider med barn; hvis vi tvinger får vi motstand og slik er det med voksne folk skrudd sammen også.*

Likevel kan det oppstå situasjoner hvor bruk av styringsmakten vurderes som nødvendig. Det vil da enten komme ut som et press eller en tvang:

Er det frivillig hvem som er med eller er det noe dere har blitt enige om at alle skal være med på?

***Frida:** frivillig press under tvang *ler**

***Beate:** Vi har søkt om å bli med. Det er et samarbeid med en høyskole som går over 4 semester. Et forberedelsessemester og så er det tre semester etterpå.*

[...]

Du sa frivillig press under tvang, hva mente du med det?

***Frida:** Nei, ikke heng deg opp i det, jeg skal ikke snakk noe mere tull. *ler**

***Elise:** men det var et sterkt ønske fra ledelsen om at alle skulle være med, men vi fikk søke selv.*

Og ledelsen det er kommunen eller?

**De peker på enhetsleder fra kommunen **

[...]

Enhetsleder: *Også er det litt min rolle og pushe på de barnehagene jeg vet ikke har hatt så mye utviklingsarbeid. At de får en ekstra oppfordring. For det er noe med det å holde det i gang på et vis da*

[...]

Enhetsleder: *Jeg hadde søkt for barnehagen til Frida, for de hadde et skifte på styrer der. Så når Frida kom så var du inn i prosjektet på en måte. Så den var ikke frivillig*

Frida: *Nei den var ikke frivillig, men nødvendig.*

Selv om Frida spøkte med «frivillig press under tvang», kommer det frem at styrerne følte et press på fra enhetsleder. Balansen mellom hva som er press og hva som er tvang kan være vanskelig å finne et definere. Å skape et press og en forventning om deltakelse kan også føles som en slags tvang. Med sin kjennskap til barnehagene, sin faglige bakgrunn har enhetsleder vurdert det nødvendig å melde på barnehagen til Frida på utviklingsarbeidet, selv om det ikke var ytret noen ønsker om dette fra barnehagen. Frida innrømmer at denne påmeldingen ikke var frivillig fra barnehagens side, men ser i ettertid at utviklingsarbeidet var nødvendig for barnehagen. Dette kan vise til at det kan det være nødvendig å bruke styringsmakt. Noen ganger trenger barnehager en push for å kunne holde utviklingsprosesser oppe.

Styrerne virker å ha stor tillitt til enhetsleders avgjørelser når det kommer til valg av utviklingsarbeid:

Dagny: *Jeg tror nok at vi er litt heldig som har ei frøken engasjert *ser bort på enhetsleder*, som er veldig flink til å se mulighetene og se utover kommunen hvilke muligheter, tilbud og se litt fremover i tid slik som dette utviklingsarbeidet vi har nå, her ligger vi litt fremfor [...]*

Selv om styrerne opplevde et press angående påmelding til utviklingsarbeidet, og en barnehage ble påmeldt av enhetsleder, ser de relevansen og nytten av dette utviklingsarbeidet. De opplever at utviklingsarbeidet var nødvendig og har tiltro til enhetsleders engasjement og evne til å se mulighetene opp imot utviklingen fremover.

Det er vanskelig å si noe om hvordan styrerne hadde opplevd at en kommunerepresentant, uten barnehagefaglig bakgrunn og arbeidserfaring, hadde brukt sin styringsmakt og vedtatt et utviklingsarbeid uten involvering av styrerne i forkant. Dette fordi ingen av intervjukommunene har en kommunerepresentant uten barnehagefaglig bakgrunn. Kommune 2 har hatt en rådgiver med merkantil bakgrunn, men denne rådgiveren har ikke brukt sin styringsmakt i denne formen. Motstanden som kommer frem i intervjuet når enhetsleder bruker sin styringsmakt ved enten å bestemme eller legge press på styrerne til å melde seg på, handler om tid. Da enhetsleder har barnehagefaglig bakgrunn har hun som tidligere nevnt en stor tillitt fra styrerne om sitt valg av utviklingsprosjekt. Utviklingsprosjektet hun har valgt ut, er noe styrerne ser på som viktig, både med tanke på prosessene til barnehagemyndighetene, og med tanke på utviklingstendenser som endring av lovverk. Utviklingsprosjektet er ikke i konflikt med profesjonsinteressene og derfor oppleves det ikke motstand med utgangspunkt i faglig forsvarbarhet.

***Cecilie:** Bare en kommentar til «ja under tvang», vi hadde våre synspunkter. Vi satt jo med vårt arbeid flere av oss i tillegg og synes kanskje at det var litt mye å ta innover seg der og da, men da hadde vi en dialog med enhetsleder og komme til enighet og fant løsninger slik at vi kunne få ryddet tid til å gjøre også.*

Gjennom dialog rundt motstanden i styrermøtene fant styrerne, sammen med enhetsleder, løsninger for motstanden. Gjennom å se sammen på daværende praksis, ryddet de tid til utviklingsprosjektet:

***Enhetsleder:** Samtidig er det også noe med det å gå inn i en dialog og kunne si at dette gjør vi, er det noe annet vi kan ta bort? Det er jo begrenset med kapasitet man har, så det sikkert noe vi kan slutte å gjøre som vi har holdt på med i lang tid som kanskje har gått ut på dato også.*

Gjennom å se på daværende praksis, evaluerte de prosessene og arbeidet de hadde i barnehagen. Da fikk de en arena til å se om praksisen var fundert i tidsriktige formål ut ifra den utviklingen som har vært i barnehagefeltet. På den måten kunne de oppdage og slutte med arbeidsoppgaver som «har gått ut på dato» og gjøre rom til å arbeide med mer formålsrettede utviklingsprosjekt.

Selv om enhetsleder la et press på styrerne for å melde seg på utviklingsarbeidet og søkte på vegne av en barnehage, er hun ikke for å styre med tvang. Derfor er det også viktig for henne at de finner en løsning på motstanden.

Cecilie: Når du føler du blir lyttet til får du også mer motivasjon til å jobbe.

Gjennom å finne løsninger og oppleve å bli hørt, skapes en motivasjon. Da styrerne ser viktigheten og relevansen av utviklingsarbeidets tema, vil det å finne en organisering som gir tid og rom gjøre at utviklingsarbeidet ikke oppleves som et merarbeid presset inn i barnehagen.

Forskjellen mellom kommunerepresentantens bruk av styringsmakt og bruk av styringsmakt i politiske prosesser uten involvering, er at kommunerepresentanten er profesjonsutøver og har et godt grunnlag for vurdering opp imot profesjonsinteressene. For en god avgjørelse forutsettes det også at kommunerepresentanten har et tett samarbeid med styrerne og har derfor også inngående kunnskap om barnehagenes prosesser, forutsetninger og behov.

Er kommunerepresentanten ikke utdannet barnehagelærer, vil nødvendigvis ikke profesjonskunnskapen ligge til grunn i vurderingen. Samtidig vil kommunerepresentanten gjennom et tett samarbeid med styrerne, ha en større kjennskap angående barnehagenes prosesser, forutsetninger og behov, enn politikere som ikke har direkte møtearenaer med styrerne. Som kommunerepresentant har man i sin rolle en større oversikt over hvilke prosjekter og utviklingsarbeid det er tilbud om. Som styrer har man nødvendigvis ikke den samme oversikten. Det kan da være naturlig at kommunerepresentanten plukker ut de tilbudene hun/han vurderer er behov for å utvikle kvaliteten i barnehagetilbudet. Selv om kommunerepresentantene i intervjukommunene utgangspunktet ikke er for bruk av styringsmakt, kan det likevel være nødvendig å bruke den for å utfordre barnehagene som har meldt seg litt ut, stagnert eller trenger en push.

5 Drøfting

Gjennom intervju, transkribering og analyse kommer det frem at bruk av styringsmakt blir brukt på forskjellige måter og på forskjellige nivåer, med ulike utfordringer og/eller fordeler. Gjennom analysen ble det konstruert tre kategorier for bruk av styringsmakt som kom frem i intervjuene. Kategoriene beskriver hvem som brukte styringsmakten og hvem som var involvert i forkant, på den måten sikret jeg at jeg ikke delte inn i alt for snevre kategorier som ikke gir rom for alt disse kategoriene innebærer.

Eriksen og Molander (2008, s. 163) beskriver to sider av politikk: Input og output. På begge sider er profesjonene aktive. Input handler om prosessen før vedtaksfasen, «at problemer kommer opp på den offentlige dagsorden, at handlingsalternativer og deres konsekvenser debatteres og belyses.». Output handler om fokus på resultatet, altså «utfallet av iverksettelsen av formelle vedtak». På outputsiden er det profesjoner som iverksetter vedtatt politikk på sitt område. I denne oppgaven er det størst fokus på profesjonens, da gjennom styrernes, rolle på inputsiden. Samtidig kommer det også frem at deres rolle på inputsiden kan få konsekvenser på profesjonsutøvelsen på outputsiden.

5.1 Bruk av styringsmakt i politiske prosesser uten involvering av styrene

I denne studien kom det frem at en av måtene styringsmakt ble brukt på, var gjennom politiske prosesser uten involvering av styrene. Her er styrene hverken involvert i inputsiden eller i selve beslutningen. Styrene, og profesjonen for øvrig, er mottaker av styringsbestemmelsene, noe som kan skape et spenningsfelt når for eksempel politikere vedtar program med et verdisyn og metoder som ikke samsvarer med profesjonskunnskapen og verdiene som tilhører profesjonen.

5.1.1 Styringsrett

I kraft av sin rolle som barnehageeier og arbeidsgiver har kommunen en styringsrett. Garbo og Raugland (2017, s. 71) skriver at arbeidsgivers styringsrett ikke er lovfestet, men en ulovfestet norm. Denne normen er allment akseptert til tross for en evigående diskusjon om styringsrettens grenser. I 1977 fikk man en vernelov i Arbeidsmiljøloven, som vernet de ansatte og begrenset styringsretten. Garbo og Raugland (2017, s. 72) skriver:

«Arbeidsgivers styringsrett er retten til å organisere, lede, fordele og kontrollere arbeidet, samt retten til å inngå arbeidsavtaler og bringe dem til opphør innenfor rammen av det arbeidsforholdet som er avtalt.»

Ifølge dette sitatet kan det se ut til at styringsretten er på fritt grunnlag. Garbo og Raugland (2017, s. 72) forteller videre at dette er ikke et faktum. Arbeidsgiver kan bruke sin styringsrett hvor det ikke allerede er lover, avtaler eller sedvaner som bestemmer. Det er mange faktorer som begrenser styringsretten, men samtidig er det også vanskelig å tydeliggjøre hvor grensene skal gå. Det er nettopp her man ser at uenighetene ligger. Når jeg snakker om kommunens bruk av styringsmakt, er det når kommunen bruker sin makt til å bestemme/vedta «noe» uten involvering av profesjonsutøverne i beslutningen. Dette kan medføre utfordringer og spenningsfelt mellom profesjonsinteresser og styringsinteresser, spesielt når det handler om hvem som skal ha makten til å definere hvilken kunnskap, prinsipper og metoder som skal være gjeldene i arbeid med barn. Garbo og Raugland (2017, s.78) sier at det ser ut til at på grunn av det juridiske ansvaret «kan det synes riktig at arbeidsgiveren alene og i kraft av sitt eierskap og styringsrett må kunne bestemme hvilke pedagogiske metoder og verktøy barnehagelæreren skal bruke». Likevel mener de at arbeidsgiver ikke kan pålegge barnehagelærere programmer som de vurderer som skadelig eller unyttig opp imot barnet. De løfter frem et eksempel på en kommune som ønsket å bruke Programmet «De utrolige årene» hvor neglisjeringsstrategier en noen av metodene som brukes ovenfor barn. Garbo og Raugland (2017) sier at slike typer beslutninger ligger utenfor handlingsrommet i styringsretten.

5.1.2 Motstand og lojalitetsplikt

Ordet «profesjon» betyr å erklære offentlig. Eriksen og Molander (2008, s. 161) sier at det er yrkesgrupper som «erklærer» at de har en kunnskap som ikke andre har og som skiller seg ut fra allmennkunnskapen. Kunnskapen er spesialisert mot yrkesutførelsen og kun tilgjengelig for profesjoner og brukere av deres tjenester (Molander og Terum, 2008, s.14). Gjennom sin profesjon har styrerne en kunnskap som ikke politikerne innehar. Styrerne opplever at slik type styringsmakt kan by på utfordringer: Politikken i den ene intervjukommunen har vedtatt et evidensbasert program for implementering i barnehagene. Enhetsleder og styrerne i denne kommunen kjenner også til en annen kommune som har gjort det samme vedtaket. Utfallet i disse to kommunene er veldig ulike. I intervjukommunen har de tonet ut bruk av programmet som en motstand basert på

faglige og etiske valg. I den andre kommunen holder de fast på programmet og bruker det systematisk barnehagen. Utfallet i intervjukommunen handler om motstand. Gjennom arbeidet med dette programmet synes intervjukommunen at det ga de verdifulle refleksjoner, blant annet omkring de voksnes ansvar og viktige rolle i relasjonsbyggingen med barnet. Det som lå til grunn for deres motstand var faglige prinsipper og etiske verdier som gjorde til at de satt spørsmålsteget ved metodene som skulle brukes. Samtidig er de også skeptisk til et program som er utviklet i et annet land og hevder å ha en «løsning» som skal fungere universelt på barn.

I den andre kommunen det fortelles om, arbeider de med programmet systematisk.

Intervjukommunen stiller seg spørsmål om hvorfor disse to kommunene har blitt så forskjellig. Der den ene har vist motstand, mens den andre har valgt en form for lojalitet eller lydighet.

Arbeidstakers lojalitetsplikt handler om å ivareta arbeidsgivers interesser (Garbo og Raugland, 2017, s.74). De viser til Sivilombudsmannens uttalelse av lojalitetsplikten:

«Lojalitetsplikt innebærer at ansatte har plikt til å opptre lojalt ovenfor virksomheten de arbeider i. Dette betyr likevel ikke at arbeidsgiver har fri adgang til å regulere eller sanksjonere ytringer som ansatte fremsetter på egne vegne, etter sin egen forventning til de ansattes lojalitet. Generelt skal det mye til før lojalitetshensynet utgjør en skranke for ytringsfriheten. Justisdepartementet har i St.meld.nr.26(2003-2004) Om endring av Grunnloven §100 side 110 gitt uttrykk for at det som utgangspunkt bare bør være ytringer som påviser skade eller påviselig kan skade arbeidsgivers interesser på en unødvendig måte som må anses som illojale. (2015/1206).»

Å vise eller å ytre motstand mot politiske vedtak på programmer er ikke det samme som å bryte lojalitetsplikten. Selv om de profesjonelle kontrolleres av deres etikk og kunnskap gjennom utdanning, yrkesorganisasjoner, så ser det ut til at arbeidsorganisasjonens hierarkier er blitt sterkere og dermed går ansvaret for kunnskap i større grad over fra profesjonsutøvere til organisasjonsledere og aktører utenfor profesjonen (Svensson og Karlsson, 2008, s.273). Dermed får vi en profesjonsutøvelse som handler mer om ansvaret om å gjøre rede for sin virksomhet (accountability), og profesjonsutøvelsen blir en slags teknisk leverandør.

5.1.3 Teknisk leverandør- en deprofesjonalisering?

Som mottaker av styring blir profesjonsutøverne det Goodson (2003) kaller for en teknisk leverandør. En teknisk leverandør er en som leverer det som blir fortalt skal leveres. Den tekniske leverandøren har tillitt til politikken som beslutningstaker og har gitt fra seg sin vurderingsmakt i den hierarkiske organiseringen, dermed blir profesjonens kunnskap lagt til side til fordel for politiske vurderinger og bestemmelser. Dette åpner opp for en diskurs, som Goodson (2003) også løfter frem: Hvem skal ha definisjonsmakten til å bestemme hva en god profesjonsutøvelse er? Svensson og Karlsson, (2008, s.272) sier at gjennom politikken fokus på målinger og resultatkontroll åpnes det opp et rom for eksterne aktører som tilbyr evidensbaserte pakkedønsninger som erstatning for de profesjonelles bedømmelser. Svensson og Karlsson (2008, s272) sier: «I den grad evalueringer kontrolleres av eksterne aktører, minker den interne kollegiale kontrollen og dermed betydningen av den etikk som forvaltes av profesjonelle». Den tekniske leverandøren hører til innen det Goodson (2003, s.128) kaller klassisk profesjonalisme:

«Here the professional is the trained expert who will deliver, with technical and scientific facility, the guidelines and reforms as defined by policy makers, administrators and politicians.»

Gjennom evidensbaserte programmer styres kan utøverne av programmet etter dets regler, metoder og løsninger. Dette kan være med på å begrense de profesjonelles rom for skjønnsutøvelse. Eriksen og Molander (2008, s. 167) sier at skjønnsbruk utgjør et «normativt problem sett ut fra den demokratiske rettsstatens synsvinkel». De forklarer dette med at skjønnsbruk går imot den komparative rettferdighet. Eriksen og Molander (2008, s. 168) sier at man kan se skjønnsutøvelsens problem som «et spenningsforhold mellom *komparativ og ikke-komparativ rettferdighet*», hvor komparativ rettferdighet er prinsippet om formell rettferdighet (like tilfeller behandles likt) og ikke-komparativ rettferdighet (individualisert behandling etter en viss standard). Skjønnsbruk handler om at profesjonelle tjenester bruker en systematisert kunnskapsanvendelse på enkelttilfeller som yter enkelttilfellet rettferdighet, samtidig som at praksisen ikke er vilkårlig. Molander og Terum (2008, s.19) skriver om kunnskapsanvendelsens «tre grunnleggende anker: Identifikasjon (noe som er noe), resonering over hva som må gjøres, og beslutning om handlemåte. I komplekse situasjoner er profesjonen nødt til å bruke skjønn, da alt ikke lar seg standardisere. Gjennom programmets forsøk på å universalisere ulike utfordringer

profesjonen kan møte i sitt arbeid, kan det være en risiko for at det kontekstuelle og det komplekse i situasjonen ikke blir hensyntatt. Dermed vil også programmets metoder ikke bare redusere skjønnsrommet, men også stå i fare for å gi løsninger og metoder for en sneversynt utfordring som tar sikte på den komparative rettferdigheten i situasjoner hvor den ikke-komparative rettferdigheten burde bli vektlagt.

Molander og Terum (2008, s.14) viser til Parsons (1970:31) sin beskrivelse av profesjonens funksjoner, hvor en av profesjonens funksjoner er kunnskapsutvikling i form av forskning. Et av funnene i denne studien handler om at politikere kan ha liten kjennskap og kunnskap omkring barnehagens lov- og rammeverk og hva det vil si å arbeide i en barnehage når de bruker styringsmakten sin uten å involvere styrerne i input siden av styringsprosessene. Uten faste møtepunkter mellom politikk og profesjon, kan det oppleves at det er langt imellom beslutninger i denne type styringsprosesser til styrerne og de øvrige barnehagelærere. Hvis barnehagelærerne aksepterer sin profesjonsutøvelse som teknisk leverandør, stiller jeg spørsmålet om dette vil være et steg nærmere deprofesjonalisering av barnehagelærerne? Gjennom en aksept av sin rolle som teknisk leverandør, aksepterer man at forskningen og kunnskapsutviklingen ligger til en aktør utenfor profesjonen. Samtidig aksepterer man også at innholdet i barnehagetilbudet og definisjonsmakten omkring hva som gir en kvalitet i et barnehagetilbud vil ligge hos politikernes rasjonale vurderinger og ikke hos profesjonsutøvernes faglige og etiske vurderinger. Barnehagelærernes profesjonskunnskap vil dermed få en mindre verdi og aksept. Og den ekspertkunnskapen som er en viktig faktor i det å være en profesjon, vil ikke lengre tilhøre profesjonen, men politikere og andre eksterne aktører.

5.2 Bruk av styringsmakt i politiske prosesser med involvering av styrerne.

I denne type styringsprosesser er styrerne involvert i prosessen før beslutning gjennom etterspørsel av vurderinger fra styremøter og felles møtearenaer mellom styrere og politikken. I selve beslutningen er det politikken som bruker sin styringsmakt for politiske vedtak. Styrernes rolle i vurderingsprosessen før beslutning er sentral. Politikken er ute etter å få de faglige vurderingene som et kunnskapsgrunnlag for beslutningstakingen.

5.2.1 Barnehagelærer et politisk konstruert yrke

Molander og Terum (2008, s.18) beskriver profesjoner ut ifra to aspekt: Det organisatoriske aspektet (hvordan profesjonen er organisert for å ivareta yrkets oppgaver) og Det performative aspektet (kvalitet ved de profesjonelles måte å håndtere eller utføre oppgaver på). Kjennetegn på det organisatoriske aspektet handler om at profesjoner er politisk konstruerte yrker som gjennom tillitt til profesjonens kompetanse, har en «[...] eksklusiv rett til å ivareta bestemte oppgaver på fellesskapets vegne» (Molander og Terum, 2008, s.18). Gjennom den kunnskapen profesjonen forvalter, legger profesjonen standardene for hvordan arbeidsoppgavene skal utføres.

I begge intervjukommunene fremstår det viktig for styrerne at de blir involvert i inputsiden av politiske prosesser. Deres profesjonskunnskap, kunnskap omkring hvordan man arbeider i barnehagen og deres kunnskap til samfunnsoppdraget er viktig for dem å få med inn i vurderingsprosessen før det besluttet politiske vedtak. Profesjonen har en autonomi når det gjelder utførelsen av deres arbeidsoppgave, de lager sine egne «lover innenfor sitt virksomhetsområde» (Molander og Terum, 2008, s.18). Svensson og Karlsson (2008) skrier om to typer profesjonsansvar: ansvar under tillitt (responsibility) og ansvar for å redegjøre for sin virksomhet (accountability). Ofte blir disse to ansvarene satt opp imot hverandre, hvor accountability blir forbundet med en type teknisk leveranse for programmer og kartlegginger for å tilfredsstille for eksempel eiers behov for dokumentering og måling som en del av eiers oppfatning over kvalitetssikring i barnehagetilbudet. Jeg tenker at en profesjonsutøvelse må inneholde både responsibility og accountability, men da tenker jeg på accountability som et ansvar for å redegjøre for barnehagens valg av utviklingsprosesser og handlinger. Altså at profesjonen fremstår som ansvarlig (accountable).

Å ha ansvar under tillitt oppleves viktig for styrerne. En styrer sier i intervjuet at hun må være en slags rådmann på sin barnehage. Hvis ikke hadde hun «bare vært en slik dukke». Gjennom dette ansvaret opplever at hun har en tillitt og en makt til å ta avgjørelser-, sette i gang-, og drifte ulike prosesser i barnehagen (responsibility). Selv om man som styrer jobber med et ansvar under tillitt, tenker jeg at man også må kunne redegjøre for de valgene man har tatt under den tillitten (accountability). Dette er viktig fordi man har et politisk oppdrag gjennom lov- og rammeverk. Om man som profesjonsutøver ikke skal kunne redegjøre for sine valg, kan det være vanskeligere å se om valgene man tar er fundert i egeninteresse og egen moral, eller profesjonsinteressene og profesjonsmoralen. Gjennom samarbeid med politikken må man kunne redegjøre for hvorfor og

hvordan man arbeider. I intervjukommune 2 har de flere faste møtepunkter mellom styrerne og politikerne, her beskrives politikerne som engasjert og veldig opptatt av å høre hvordan barnehagene arbeider. I disse møtene får de politiske representantene et viktig møtepunkt for å få kunnskap omkring kommunens barnehager og hvordan de arbeider. I denne kunnskapsdelingen forteller styrerne hvordan de arbeider og hvorfor, på den måten gjør de rede for de valgene, vurderingene og handlingene de gjør. På den måten opplever styrerne at politikerne får en forståelse om hva som er viktige faktorer å ta med i betraktning når de skal beslutte politiske vedtak som vil berøre barnehagen.

5.2.2 Involvering av styrerne og bruk av styringsmakt

I intervjukommune 2 har ikke de opplevd at politikerne har brukt styringsmakten sin uten å involvere styrerne i inputsiden. De opplever at de har en reell påvirkning og er viktige aktører for politikken i forkant av beslutning om politiske vedtak. Det har hendt at politiske vedtak ikke har blitt helt slik de hadde ønsket det, men ikke i den grad at de har følt at de må vise motstand.

Goodson(2003) skriver om to etablerte profesjonsutøvelser, hvor den ene er klassisk profesjonalisme (som er beskrevet under forrige styringskategori) og Praktisk profesjonalisme (som blir beskrevet i neste styringskategori). Han mener at vi må søke nye veier når det kommer til profesjonsutøvelse. Han skriver: «[...] we need to investigate new attempts to unite professional practises with more practically sensitive theoritical studies and research modes.» (Goodson, 2003, s.131). På den måten sikrer man en profesjonell praksis som kan begrunnes ut fra teori og forskning. Han kaller den nye profesjonsutøvelsen for prinsippet profesjonalisme. Goodsons (2003) forskning er rettet mot lærere, men kan også oversettes til barnehagelærere. Sammen med Hargreaves har Goodson (1996) utarbeidet sju komponenter som de kaller postmoderne profesjonalisme som eksemplifiserer prinsippet profesjonalisme. Blant dem er det komponenter som handler om at profesjonen tar utgangspunkt i sin profesjonelle praksis og utvikler sin profesjonalisme gjennom et samarbeid med andre profesjonsutøvere for å løse utfordringer, og for å utvikle sin profesjonelle praksis og profesjonelle standarder fundert i moralske- og etiske verdier. På den måten utvikler profesjonen en yrkesheteronomi som handler om at profesjonsutøvelsen er styrt av profesjonsprinsipper og ikke selvbeskyttende autonomi som er enkeltpersonens egne prinsipper.

Selv om Goodson (2003) mener at det er profesjonen som skal ha makt til å utvikle profesjonalismen, mener han samtidig at profesjonen skal være åpen og samarbeide med andre som har interesse for å ivareta barnas utvikling. Han nevner foreldre og elever som eksempler på samarbeidspartnere. Jeg tenker at politikken også er en av de samarbeidspartnere profesjonen må være åpen for, og samarbeide med. Styrerne i intervjukommune 2 synes det er viktig med et tett samarbeid med politikken både for å kunne vurdere og for å kunne påvirke politiske saker slik at utfallet blir samstemt med profesjonsinteressene. Styrerne opplever at politikerne involverer dem i sine prosesser fordi de ønsker det beste for barna. Derfor henter politikerne vurderinger der kunnskapen ligger, nemlig hos profesjonsutøverne. Intervjukommune 2 forteller at den kunnskapen og de vurderingene politikerne får gjennom involvering av styrerne, brukes aktivt i politiske møter. Det blir referert fra samarbeidsmøtene i Oppvekstutvalget som er et politisk utvalg med ansvar for bant annet barnehagesektoren. Styrerne opplever at politikk og profesjon er sammen om barnas beste i et samarbeid som er preget av gjensidig anerkjennelse av hverandres oppgaver og kunnskap. På den måten oppstår det ikke en maktkamp mellom profesjon og politikk.

5.2.3 Kommunens organisering- en forutsetning for samarbeid

Intervjukommune 2 har organisert seg slik at styrerne og politikerne har flere faste møtepunkter. Politikken i denne kommunen har et politiskutvalg (oppvekstutvalget) som blant annet har ansvar for oppvekstsektoren. I barnehagenes samarbeidsutvalg sitter også en politisk representant. Dette er et viktig møtepunkt for styrerne med tanke på å kunne gi politikerne kunnskap om barnehagen og med tanke på å kunne påvirke i politiske prosesser. I tillegg er styrerne med politikere på konferanse to ganger i året for å samarbeide om videre strategier omkring barnehagesektoren. Styrerne blir invitert inn i Oppvekstutvalgets møter og de kan også sende forespørsel om å bli med på de politiske møtene når det er spesielle saker de ønsker å bidra inn i. På grunn av dette samarbeidet opplever styrer at organisasjonskartet er oversiktlig. De vet hvem de skal henvende seg til og hvilket fora de skal henvende seg til om det er noe de ønsker en avklaring på eller om det er noe de ønsker å påvirke. Likens blir det også for politikere, de vet hvilke fora de skal henvende seg til for de ulike sakene de skal behandle.

Et oversiktlig organisasjonskart og det tette samarbeidet med politikken er også viktig hvis de skulle oppleve et besluttet politisk vedtak som møter motstand blant barnehagelærerne. Her er styrerne en sentral aktør også i outputfasen. De opplever at samarbeidet med politikken har skapt et

grunnlag som gjør det mulig å gå til Oppvekstutvalget og be de gjøre nye vurderinger for å endre et besluttet vedtak basert på argumentene i motstanden som de møter hos de øvrige barnehagelærerne. Det betyr at profesjonens rolle i outputfasen ikke bare handler om å gjennomføre politiske vedtak, men også kunne gå tilbake til politikken for å bringe frem nye argumentasjoner og starte en ny prosess for å endre vedtaket slik at det blir i tråd med profesjonsinteressene.

Et tett samarbeid mellom politikken og styrerne med faste møtearenaer gir en større mulighet for samarbeid. Med tett samarbeid skapes relasjoner og forpliktelser fra begge parter som gir en større mulighet til å forene styringsinteressene med profesjonsinteressene. Her er fokuset samarbeid og ikke en sterk hierarkisk organisasjon som kan skape en hegemonisk kamp om definisjonsmakt omkring barnehagesektorens anliggende. Det kan se ut til at kommunens organisering har stor betydning for muligheten til å involvere styrerne og innhente faglige vurderinger i inputsiden. En av faktorene i prinsippet profesjonalisme er at profesjonen skal få:

«Muligheter og forventninger til å engasjere seg i moralske og sosiale formål og verdien av det som læres, sammen med læreplan- og vurderingsmål hvor disse formålene er integrert»
(Goodson, 2003, s.x)

Om vi oversetter det til barnehagen blir det slik:

Muligheter og forventninger til å engasjere seg i moralske og sosiale formål og verdien av det som læres, dannes og utvikles sammen med rammeplan og mål hvor disse formålene er integrert.

Faste møtearenaer mellom politikk og styrerne er den plattformen som gir profesjonsutøverne både muligheter og plattformer hvor det stilles forventninger til deres faglige engasjement. Et samarbeid mellom politikk og profesjon er viktig for å sikre utvikling og kvalitet i barnehagetilbudet som er i samsvar med både politiske interesser og profesjonsinteresser. Intervjukommune 2 opplever dette samsvaret da deres profesjonskunnskap og kunnskap om barnehagen er anerkjent og har stor verdi for politikerne. På den måten sikrer de at både politikken og profesjonen er samstemte når det gjelder hvilken vei de skal gå i arbeidet med utvikling og kvalitet i barnehagen.

5.3 Kommunerepresentantens styringsmakt

Denne kategorien for styringsmakt handler om kommunerepresentantenes delegerte makt fra kommunen. Deres rolle er komplekse, både opp imot administrasjon, politikk og styrerne. Kommunerepresentanten er den som leder kommunens samarbeid med styrerne gjennom styremøtene. Som tidligere nevnt, har kommunerepresentanten for kommune 1 tittelen enhetsleder og i kommune 2 er tittelen rådgiver. De har begge arbeidssted i kommunens rådhus. De har, gjennom i sin rolle, en mulighet til å vedta utviklingsarbeid, kompetansepakker og lignende på vegne av kommunen som barnehageeier.

5.3.1 Kommunerepresentantens forutsetning for vurdering

I begge kommunene er kommunerepresentanten utdannet barnehagelærer og har tidligere arbeidserfaring som styrer i barnehage. Deres bakgrunn er viktige både for dem og for styrerne. Kommunerepresentantens faglige bakgrunn gir kommunerepresentanten en annen forutsetning til å vurdere kompetansepakkene som kommunen får tilbud om sammenlignet med politikeres egne vurderinger. Kunnskapen kommunerepresentanten får om kommunens barnehager i styremøte gir også en oversikt over hvilke utviklingsprosjekter som kan passe til barnehagene ut ifra prosessene som allerede er i barnehagene. På dette grunnlaget har kommunerepresentanten med sin bakgrunn og sitt samarbeid med styrerne et godt grunnlag for vurdering og beslutning av utviklingsarbeid til barnehagene. Dette forutsetter også at kommunerepresentanten er utdannet barnehagelærer og har erfaring og kunnskap om hvordan barnehagene drives og hvordan de arbeider. I kommune 2 har de hatt en rådgiver uten barnehagefaglig bakgrunn og erfaring. Selv om rådgiver oppdaterte seg godt på barnehagefeltet, merker styrer forskjell når man har barnehagefaglig kompetanse i rådmannens fagstab. Det oppleves med andre ord forskjell på en kommunerepresentant som har kjennskap til faget og en kommunerepresentant som har kunnskap om faget.

Styrerne har tillitt til at kommunerepresentanten kan finne prosjekter som passer for dem. Dette forutsetter at kommunerepresentanten vurderer tilbudene ut ifra profesjonskunnskapen og profesjonsinteressene. Om kommunerepresentanten blir en teknisk leverandør for politikken, vil derimot den barnehagefaglige bakgrunnen ikke spille noen rolle, da vurderingene vil være etter styringsinteressene. Da vil fokuset være å levere det politikken ønsker levert.

Det kan oppleves utfordrende å være alene om å tale barnehagens sak hvis den hierarkiske organiseringen står sterkt. I intervjuene kommer det frem at selv om det kan oppleves utfordrende, er begge kommunerepresentantene opptatte av å bringe frem det barnehagefaglige perspektivet i sitt arbeid med barnehager.

5.3.2 Kommunerepresentantens bruk av styringsmakt

Som barnehagelærer er kommunerepresentantene en kollega i lærerprofesjonen, men da de har en lederstilling ovenfor kommunens barnehagestyrere må de kunne balansere disse to rollene. Svensson og Karlsson (2008, s.262) skriver at kollegialitet handler om en yrkeskamerat på samme nivå, samarbeid, gjensidighet og solidaritet. I en kollegial organisasjonsform tas beslutninger sammen etter at alle har begrunnet sine meninger. Som en motsetning til kollegial organisasjonsform «har vi prinsippet om enerådighet, der lederen alene fatter beslutningene.» (Svensson og Karlsson, 2008, s.262). I styremøtene og i samarbeid med styrerne har enhetsleder en makt til å ta avgjørelser uten å involvere styrerne i beslutningsprosessen. Enhetsleder forteller at hun prøver å unngå å bruke tvang i store utviklingsarbeid, da hun tenker at motivasjonen må ligge i personalgruppen.

I kommune 1 har de opplevd at enhetsleder har brukt sin styringsmakt til å legge press på barnehager og ved å melde barnehager på utviklingsprosjekt hvor barnehagen ikke har uttrykt et ønske om dette. Kommunerepresentanten vurderer hvem hun/han tenker har behov for en ekstra push når det gjelder å komme i gang med utviklingsprosjekter. Gjennom sitt samarbeid med styrerne får hun innsikt i hvilke barnehager som kanskje har stagnert litt i form av at de ikke har hatt så mye utviklingsarbeid i barnehagene. Når man som profesjon arbeider med et ansvar under tillitt, har man også «en plikt til å svare for hva de gjør, og må kunne gi gode grunner for sine handlinger» (Molander og Terum, 2008, s.15). Når man i en barnehage ikke lengre arbeider med utviklingsprosesser, kan det være en risiko for at barnehagene lukker seg litt om seg selv. Da kan fokuset stå i risiko for å omdirigeres bort fra den bredere moralske og sosiale formål.. Nyere forskning og samfunnsaktuelle diskursene i profesjonen faller i skyggen av den praktiske kunnskapen og på den måten transformeres praktisk kunnskap til sneversynt kunnskap (Goodson, 2003, s. 130). Goodson (2003) kaller dette for praktisk profesjonalisme.

Som leder for styrerne har enhetsleder en rolle som handler om kontroll. Gjennom hennes kunnskap om barnehagene, bruker hun sin styringsmakt for å «hekte på» barnehager som har falt litt bort fra utviklingsprosesser. Dette opplever styrerne som nødvendig. En styrer fortalte i intervjuet at enhetsleders bruk av styringsmakt gjennom å melde barnehagen på et utviklingsprosjekt «var ikke frivillig, men nødvendig». Dette forteller at bruk av styringsmakt kan være viktig for å opprettholde et fokus slik at barnehagens moralske, sosiale og samfunnsmessige formål ikke faller bort til fordel for praktisk og sneversynt kunnskap.

Også de andre styrerne som opplevde et press fra enhetsleder, sier at de nå i ettertid ser viktigheten og aktualiteten med det utviklingsprosjektet de nå er i, selv om de opplevde at det var litt mye å ta inn over seg i begynnelsen. Motstanden som kommer frem i intervjuet når enhetsleder brukte sin styringsmakt ved enten å bestemme eller legge press på styrerne til å melde seg på, handler om tid. Gjennom dialog med enhetsleder fikk så de på daværende praksis og fikk ryddet plass til det nye prosjektet. På den måten fikk styrerne en mulighet til å vurdere daværende praksis og arbeidsoppgaver opp imot dagens kunnskap og utvikling slik at de kunne kutte ut arbeidsoppgaver om «har gått ut på dato», som enhetsleder sa i intervjuet.

Da enhetsleder har barnehagefaglig bakgrunn har hun som tidligere nevnt en stor tillitt fra styrerne om sitt valg av utviklingsprosjekt. Utviklingsprosjektet hun har valgt ut, er noe styrerne ser på som viktig, både med tanke på prosessene til barnehagemyndighetene, og med tanke på utviklingstendenser som endring av lovverk. Utviklingsprosjektet er ikke i konflikt med profesjonsinteressene og derfor oppleves det ikke motstand med utgangspunkt i faglig forsvarbarhet.

Som kommunerepresentant har man i sin rolle en større oversikt over hvilke prosjekter og utviklingsarbeid det er tilbud om. Som styrer har man nødvendigvis ikke den samme oversikten. Det kan da være naturlig at kommunerepresentanten plukker ut de tilbudene hun/han vurderer er behov for å utvikle kvaliteten i barnehage tilbudet. Selv om kommunerepresentantene i intervjukommunene utgangspunktet ikke er for bruk av styringsmakt, kan det likevel være nødvendig å bruke den for å utfordre barnehagene som har meldt seg litt ut, stagnert eller trenger en push.

6 Resultat

I denne oppgaven har jeg gjennom intervju, transkripsjon, analyse og drøfting, sett på bruk av styringsmakt hos de som handler på vegne av kommunen som barnehageeier. Både politikken og kommunerepresentanten i begge kommunene har mandat til å handle på vegne av kommunen som barnehageeier. Som tidligere nevnt så blir beslutninger om faglig utvikling også tatt sammen med styrerne i begge kommuner. Grunnen til at jeg har valgt å se på de prosessene hvor styringsmakten blir brukt, er for å få mer kunnskap omkring dette temaet.

Som masteroppgaven har vist, foregår bruk av styringsmakt på ulike måter. I denne oppgaven er det vist til tre forskjellige måter å bruke styringsmakten på: Bruk av styringsmakt i politiske prosesser uten involvering av styrerne, bruk av styringsmakt i politiske prosesser med involvering av styrerne og kommunerepresentantens bruk av styringsmakt. Bruk av styringsmakt fører med seg både utfordringer og fordeler.

I dette kapittelet løfter jeg frem resultatet fra drøftingen og sorterer det under to kapitler: Styringsmaktens utfordringer og styringsmaktens fordeler. Til slutt oppsummeres resultatene

6.1 Styringsmaktens utfordringer

Bruk av styringsmakt kan føre med seg ulike utfordringer både når det gjelder profesjonsutøvelsen, profesjonskunnskapen og kvaliteten i barnehagelilbudet. Det er også uklare grenser når det gjelder barnehageeiers styringsrett og hvor den styringsretten skal strekke seg. I rammeplan for barnehagen står det at det forutsettes at barnehageeier vektlegger de ansattes faglige og pedagogiske vurderinger i sin styring (Kunnskapsdepartementet, 2017, s.15), likevel har styrerne i den ene kommunen opplevd at politikere har brukt sin styringsmakt uten å innhente de faglige og pedagogiske vurderingene før beslutningstakingen. Gjennom bruk av styringsmakt uten involvering av styrerne hadde politikerne i den ene kommunen vedtatt et evidensbasert program som skulle implementeres i barnehagene.

6.1.1 Styringsmakt som utfordrer profesjonskunnskapen.

Både styrerne og kommunerepresentantene forteller i intervju at politikernes barnehagefaglige kunnskap er begrenset. Det er også begrenset hvor mye de forventer at politikere skal kunne om barnehageprofesjonens kunnskapsgrunnlag, lover og rammeverk. Utfordringen er når politikere bruker sin styringsmakt basert på egne rasjonelle vurderinger og ikke de profesjonelles faglige vurderinger. Da kan man risikere å skape et spenningsfelt mellom profesjonsinteressene og styringsinteressene. Hvilken kunnskap skal være styrende for barnehagesektoren og hvem skal eie og utvikle kunnskapen videre? Profesjonen selv eller aktører utenfor profesjonen?

I begge kommunene hadde de en høy lojalitet for politiske vedtak, likevel kan denne lojaliteten settes på prøve. Når programmer utfordrer profesjonens etiske- og faglige prinsipper, kan de yte motstand. Å yte motstand for slike implementeringer er ikke brudd på lojalitetsplikten. Derfor kan de heller ikke sees på som illojale fra en arbeidsgivers perspektiv.

Gjennom motstanden ser vi også at profesjonens rolle på output siden av politikk, nødvendigvis ikke bare er gjennomføring av politiske vedtak. Om deres vurderinger ikke er tatt med i inputsiden, kan deres vurderinger på outputsiden være utfallsgivende når det kommer til om de politiske bestemmelsene blir gjennomført eller ikke. I begge intervjukommunene gir de klart uttrykk at om de opplever innføringer av faglig utviklingsarbeid som utfordrer profesjonskunnskapens gyldighet, vil deres lojalitet ligge til profesjonens faglige og etiske prinsipper.

I organisasjoner mer en sterk hierarkisk organisering, kan det være utfordrende å stå imot bestemmelser fra politisk hold. Det kan være at organisasjonen ikke har arenaer hvor politikk og profesjon møtes og dermed blir vanskelig å gi sine vurderinger til politikerne både i inputsiden og outputsiden. En annen utfordring kan være at makten ligger til de høyst oppe i organisasjonen og danner en kultur hvor det kan oppleves utfordrende å gå imot de bestemmelsene som er tatt. Da profesjonskunnskapen ligger hos de som er lengre nede i den hierarkiske organiseringen, vil ikke de politikerne som vedtar utviklingsarbeid inneha profesjonskunnskapens vurderinger om de ikke involverer profesjonsutøverne. Dermed vil ikke profesjonskunnskapen være den kunnskapen som ligger til grunn for vurderingene i forkant av beslutningene. Profesjonskunnskapen utfordres da av politiske rasjonelle vurderinger og kunnskap som tilhører aktører uten for profesjonen.

6.1.2 Styringsmakt som utfordrer profesjonsutøvelsen

Styringsmakt kan også medføre utfordringer på profesjonsutøvelsen. Ved bruk av styringsmakt uten involvering av styrerne kan det, som beskrevet i forrige avsnitt, oppstå en situasjon hvor profesjonsutøvere må velge mellom styringsinteresser og profesjonsinteressene. Ligger makten tydelig hos de øverste i en hierarkisk organisering, kan det være forventet at profesjonen skal være utførere av vedtatt politikk. Oppfattelse om hva en god profesjonsutøvelse vil da være å levere det man blir fortalt skal leveres, altså en teknisk leverandør.

Utfordringen med en profesjonsutøvelse som en teknisk leverandør er at man som profesjonsutøver gir fra seg sin autonomi og vurderingsmakten til aktører som ikke innehar den samme komplekse kunnskapen om barn og arbeid med barn som profesjonen har. Man kan risikere at profesjonens skjønnsgrunnlag blir erstattet med ulike programmers metoder og dermed vil skjønnsgrunnlaget til profesjonen også snevres inn.

Det å være en profesjon innebærer at man har et kunnskapsgrunnlag og etiske prinsipper som kun profesjonsutøvere forvalter opp imot det politiske oppdraget gitt av staten. Kunnskapsutvikling drives av profesjonsutøvere gjennom blant annet forskning. Profesjonens autonomi handler om at det er profesjonen selv som bestemmer hvordan de skal løse det samfunnsoppdraget som er gitt av staten. Ved en profesjonsutøvelse som en teknisk leverandør gir man fra seg autonomien, kunnskapsgrunnlaget, vurderingsmakten og ansvaret for utvikling av kunnskap til aktører utenfor profesjonen. Derfor setter jeg spørsmålsteget om denne form for profesjonsutøvelse vil være en deprofesjonalisering av barnehagelærerprofesjonen?

6.2 Styringsmaktens fordeler

I denne masteroppgaven har det kommet frem former for bruk av styringsmakt som også har med seg noen fordeler når det kommer til samarbeid og forpliktelser til profesjonsinteressene. Disse fordelene kommer frem i bruk av styringsmakt i politiske prosesser med involvering av styrerne og i kommunerepresentantens bruk av styringsmakt.

6.2.1 Styringsmakt som fremmer samarbeid

Gjennom sitt samfunnsmandat er barnehagelæreryrket et politisk konstruert yrke. Det er derfor også et politisk interessefelt. I kommune hvor politikken anerkjenner profesjonskunnskapen og de profesjonelles vurderinger, vil det også være nødvendig å opprette et samarbeid mellom profesjon og politikk. Gjennom å sende saker til styremøtene for å innhente styrernes vurderinger vil politikken få et bredere kunnskapsgrunnlag til sine beslutninger. I den ene intervjukommunen har politikken også fler direkte møtearenaer med styrerne. Det sitter en politisk representant i barnehagenes samarbeidsutvalg, politikere og styrerne har felles samlinger to ganger i året, politikken kan invitere styrerne inn i politiske møter og styrerne kan sende forespørsel om deltakelse i politiske møter. Dette gjør organisasjonen oversiktlig for styrerne. De vet hvor de skal henvende seg til og hvem de skal henvende seg til ved ulike avklaringer, forespørsel og for å kunne påvirke de pågående politiske sakene.

Styrerne opplever å ha tillitt til å ta valg, sette i gang og lede prosesser i barnehagene. Å ha ansvar under tillitt (responsibility) er viktig for dem. Det å ha ansvar under tillitt betyr ikke at man kan gjøre som man vil. Som styrer må man kunne begrunne sine valg og handlinger, slik som profesjonsutøvere for øvrig også må. Spesielt for styrerne er at de også må begrunne sine valg og prioriteringer når det kommer til barnehagene som en organisasjon. De er altså «accoutable» for de prosessene, valgene og handlingene som settes i gang på det organisatoriske nivået. Gjennom jevnlig møter får politikerne kunnskap om barnehagene gjennom styrernes redegjørelser for hvordan de arbeider og kunnskapen bak disse valgene. Samtidig forplikter dette samarbeidet at styrerne viser til profesjonsinteressene og deres kunnskap ovenfor politikken. På den måten får de en accoutability som ikke handler om målinger og snevre rapporteringer, men accoutability som handler om at de er «accoutable» for sine handlinger og valg opp imot samfunnsoppdraget og profesjonsinteressene. Her blir profesjonsutøvelsen mer lik Goodson (2003) sin prinsippdede profesjonalisme. Profesjonen er aktive aktører i direkte samarbeid med politikken og det er profesjonskunnskapen og profesjonsmoralen i samsvar med samfunnsoppdraget som legger forutsetninger for politiske vedtak.

Gjennom jevnlig møter fremmes mulighetene til å involvere styrerne i inputsiden av politikken. Politikken får da innhente de ansattes faglige og pedagogiske vurderinger som de tar med seg i de politiske møtene. Selv om de politiske vedtakene ikke alltid blir som styrerne hadde ønsket,

opplever styrerne at vedtakene ikke skaper et spenningsfelt mellom styringsinteressene og profesjonsinteressene. På grunn av samarbeidet med politikken vet styrerne hvor og hvem de skal henvende seg om de opplever at et politisk vedtak møter motstand i barnehagene. De opplever at de kan gå tilbake med et politisk vedtak, komme med nye argumentasjoner og vurderinger for å få politikken til å ta en ny vurdering. På den måten er samarbeidet mellom politikk og profesjon ikke bare forbeholdt inputsiden av politikken, men også outputsiden.

Gjennom dette samarbeidet sikrer kommunen et samsvar mellom styringsinteressene og profesjonsinteressene når det kommer til utvikling av kvaliteten i barnehagetilbudet.

6.2.2 Styringsmakt som forplikter profesjonen til profesjonsinteressene.

Som beskrevet over kan samarbeid mellom politikere og styrere forplikte til å ivareta profesjonsinteressene i politisk styring og forplikte profesjonsutøvere til å ha profesjonsinteressene som grunnlag for valg, handlinger og prosesser i barnehagen. I intervjukommunene har de en kommunerepresentant som har et delegert ansvar på vegne av kommunen som barnehageeier. Derav kommer også en delegert styringsmakt.

I masteroppgavens intervjukommuner er begge kommunerepresentantene utdannet barnehagelærer og har tidligere arbeidserfaring som styrer. Dette gir dem et annet kunnskapsgrunnlag for vurdering av kompetansepakker i forhold til den kunnskapen politikken har. Deres bakgrunn er viktig for styrerne og styrerne har tillitt til kommunerepresentantenes valg. Begge kommunerepresentantene er opptatte av å ivareta profesjonsinteressene. I kommunen som ikke har et direkte samarbeid mellom styrerne og politikken, kan enhetsleder komme med utviklingsprosjekt som hun/han vurderer passende for kommunens barnehager. Gjennom samarbeid med styrerne via styremøtene får enhetsleder en kunnskap om barnehagenes prosesser. Her får også enhetsleder kunnskap om barnehager som kanskje har stagnert litt.

Styrerne som profesjonsutøver med ansvar under tillitt har man, som tidligere nevnt, også et ansvar for å redegjøre for de prosessene og valgene man tar. Om man ikke har dette ansvaret, er det lett at barnehagene lukker seg om seg selv. Da kan det være en risiko for at det brede sosiale og moralske formålet blir erstattet med praktisk og lokal kunnskap. En såkalt praktisk profesjonalisme (Goodson 2003). Dette kan føre til at kunnskapen som regjerer blir en sneversynt kunnskap og en

kunnskap som ikke henger med profesjonens kunnskapsutvikling. Da kan enhetsleder legge et press på barnehagene, eller melde barnehager som ikke har hatt så mye utviklingsarbeid på utviklingsprosjekter som tvinger de til å koble seg på. Sammen med styrerne kan de vurdere dagens praksis og arbeidsoppgaver og dermed også avslutte praksis og oppgaver som ikke lengre kan forsvares mot dagens kunnskap og praksis. På den måten blir barnehagene forpliktet til å drive med utviklingsprosesser som er i samsvar med profesjonsinteressene, dermed også få ny kunnskap som gir kvalitetsutvikling i barnehagetilbudet.

6.3 Oppsummering

Gjennom denne masteroppgaven har jeg sett på utfordringer og fordeler ved bruk av styringsmakt som gjelder implementering av faglig utviklingsarbeid i barnehagene. Gjennom intervju, transkripsjon og analyse er det funnet tre ulike kategorier hvor styringsmakt blir brukt: Bruk av styringsmakt i politiske prosesser uten involvering av styrerne, bruk av styringsmakt i politiske prosesser med involvering av styrerne og kommunerepresentantens bruk av styringsmakt. Både politikken og kommunerepresentantene har makt til å ta beslutninger på vegne av kommunen som barnehageeier. I drøftingen settes fokus på hva de ulike kategoriene fører med seg av utfordringer og/eller fordeler.

I resultatkapitlet er utfordringene og fordelene ved bruk av styringsmakt sortert og viser at styringsmakt kan utfordre profesjonskunnskapen og profesjonsutøvelsen. Gjennom bruk av styringsmakt i politiske prosesser uten involvering av styrerne, er det politikernes rasjonelle vurderinger som ligger til grunn. Profesjonens kunnskap er kompleks og noe som kun profesjonen forvalter. Ved å utelukke styrerne fra vurderinger i inputfasen vil ikke deres faglige vurderinger være med som et grunnlag for beslutning. Dette utfordrer profesjonskunnskapens gyldighet da det kan være en risiko for at aktører utenfor profesjonen blir de som definerer hva et kvalitativt barnehagetilbud skal være gjennom deres programmer som vedtas av politikken.

Hvis profesjonskunnskapen ikke lengre skal være styrende for hva som slipper inn i barnehagen av utviklingsprosesser, vil den miste sin verdi. Profesjonen vil ikke lengre ha en anerkjent ekspertkunnskap som de skal basere sitt arbeid med samfunnsoppdraget på. Dermed vil også denne type bruk av styringsmakt gi utfordringer til profesjonsutøvelsen. Fra å ha ansvar under tillitt går profesjonsutøvelsen på å være en teknisk leverandør, altså en klassisk profesjonalisme

(Goodson, 2003). Profesjonen bil gjennomfører av politiske vedtak og leverer det som blir fortalt skal leveres. Profesjonens faglige og etiske vurderinger omkring forsvarbarhet opp mot profesjonsinteressene blir fraværende. Definisjonsmakten på hvilken kunnskap som skal være fundamentet for profesjonsutøvelsen ligger hos politikere og aktører utenfor profesjonen. Dermed mister profesjonen også sin autonomi og programmer kan brukes for å begrense profesjonens skjønnsutøvelse som er fundert i profesjonskunnskapen. Gjennom dette reiser det seg også et spørsmål om denne type profesjonsutøvelse i praksis vil bli en deprofesjonalisering av barnehagelærerprofesjonen.

I situasjoner hvor politikken vedtar programmer som styrerne vurderer som uforenlig med profesjonsinteressene, kan motstand være en reaksjon fra profesjonen. I denne masteroppgaven kommer motstanden frem ved at de toner ut programmet på grunn av metoder de ser på som uforenlige med profesjonsinteressene. Gjennom denne motstanden viser profesjonen at de nødvendigvis ikke aksepterer sin rolle som en teknisk leverandør. Selv om deres vurderinger ikke er tatt med i inputsiden av politikken, vil de likevel vurdere vedtakene når de kommer i outputsiden av politikken. Dermed kan det se ut til at profesjonsinteressene til syvende og sist likevel kan være utslagsgivende for om de politiske vedtakene blir satt i praksis eller ikke.

Fordelene med styringsmakt er når politikere anerkjenner profesjon kunnskapens viktighet. Gjennom denne anerkjennelsen blir også politikerne forpliktet til å involvere styrerne i inputsiden av politikken. Da må politikken finne en plattform for innhenting av profesjonsutøverne, her representert av styrerne, sine vurderinger i de politiske sakene som er opp til behandling. I begge intervjukommunene sender politikerne forespørsel om vurderinger til styremøtene. I en av kommunene har politikken opprettet et samarbeid med styrerne gjennom ulike konkrete møtearenaer. Dette gjør til at styrerne og politikerne møtes jevnlig og involverer hverandre i deres prosesser. Gjennom dette samarbeidet får politikerne innsikt i barnehagenes prosesser og kunnskap om hvorfor barnehagene gjør som de gjør. Dette forplikter også styrerne til å være «accountable» for de valgene og de prosessene barnehagene er i, men denne type «accountable» handler ikke om rapportering gjennom kartleggingsverktøy eller beskrivelser i snevre kategorier. Denne type «accountable» handler om hvordan de forvalter profesjonskunnskapen opp imot arbeid med barn og samfunnsoppdraget. Gjennom dette samarbeidet opplever styrerne at de har en reel

påvirkning og at profesjonsinteressene samsvarer med styringsinteressene, da de opplever politikerne som interesserte i å legge profesjonskunnskapen til grunn for deres styring.

En annen måte styringsmakt brukes for å sikre at profesjonsinteressene er ivaretatt i barnehagenes prosesser er gjennom kommunerepresentantens bruk av styringsmakt. Gjennom sin bakgrunn som barnehagelærer og styrer, har kommunerepresentanten et godt grunnlag for vurdering av kompetansepakker som blir tilbudt kommunene. I tillegg til sin barnehagefaglige bakgrunn, har kommunerepresentanten en god kunnskap om kommunens barnehager og deres prosesser. Dette gir kommunerepresentanten også en innsikt i hvilke typer kompetansepakker som kan passe til kommunens barnehager. Gjennom sin styringsmakt kan kommunerepresentanten legge et ekstra press, eller melde på barnehager som ikke har hatt så mye utviklingsarbeid og som står i fare for å stagnere, eller lukke seg om seg selv. Da kan kommunerepresentanten forebygge at den praktiske kunnskapen kommer til fordel for barnehagenes sosiale og moralske formål. Dermed kan barnehager som har falt litt bort fra utviklingen få hekte seg på ny kunnskapsutvikling gjennom utviklingsprosjektene. Her vises også hvor viktig det er at man som profesjon er «accountable» til andre utenfor barnehagen. Gjennom å være forpliktet til å redegjøre for sine prosesser, kan man forhindre at profesjonens samfunnsoppdrag, kunnskap og interesser faller bort til fordel for praktisk og lokal kunnskap.

Styringsmakt kan være både viktig og nødvendig hvis den brukes med en anerkjennelse av profesjonskunnskapens viktighet når det kommer til faglig utviklingsarbeid i barnehagene. Gjennom samarbeid og ansvarliggjøring av profesjonens valg basert på profesjonsinteressene kan man sikre at styringsinteresser og profesjonsinteresser er i samsvar med hverandre. Som profesjonsutøver blir man også forpliktet til å ivareta profesjonsinteressene og forvalte profesjonskunnskapen bevisst i valg av handlinger og prosesser. Utfordringen med styringsmakt kommer når profesjonens kunnskap og vurderinger ikke hensyntas i forkant av politiske beslutninger. Da kan profesjonen oppleve et spenningsfelt mellom profesjonsinteressene og styringsinteressene. I dette spenningsfeltet kan noen profesjonsutøvere bli en teknisk leverandør for å ivareta styringsinteressene, mens andre velger å vise motstand. Det ser ut til at det likevel til slutt er profesjonsutøvernes vurderinger og valg som er utslagsgivende for om de politiske vedtakene blir satt i praksis eller ikke, da motstand mot politiske vedtak om implementering av faglig utviklingsarbeid ikke er brudd på arbeidstakers lojalitetsplikt.

7 Avsluttende betraktninger

Da jeg begynte på dette studiet, hadde jeg en klar interesse rundt barnehageutvikling, men samtidig var jeg også uvitende om det komplekse rundt det å være en profesjon. Gjennom studiet ble jeg mer og mer nysgjerrig på samarbeidet mellom politikk og profesjon. Både egne erfaringer, teori og forskning beskriver dette forholdet mellom politikk og profesjon som en mulig fallgrube for spenningsfelt og maktkamp. Bruk av styringsmakt kan ofte bli forbundet med noe negativt fra profesjonens side. Derfor ville jeg dykke lengre inn i dette tema for å få kunnskap og innsikt i hva bruk av styringsmakt egentlig kan innebære.

I denne studien belyses bruk av styringsmakt med utgangspunkt i to intervjukommuner. De to kommunene er organisert helt forskjellig, noe som også gir ulike forutsetninger for samarbeid og involvering. Gjennom intervju, transkribering og analyse kom det frem tre kategorier for bruk av styringsmakt som de to kommunene til sammen hadde opplevd. Da kommuner er ulikt organisert, kan jeg heller ikke se bort i fra at andre kommuner kan ha flere former for bruk av styringsmakt. Dette ugyldiggjør ikke kategoriene som er kommet frem i denne masteroppgaven, men viser heller at styringsmakt er kontekstuell og kompleks.

Selv om styrerne har opplevd bruk av styringsmakt og at enkelte former for styringsmakt utfordrer profesjonskunnskapen og profesjonsutøvelsen, betyr ikke det at styrerne ikke opplever at de har en reel påvirkning og et godt samarbeid med kommunen. På samme måte som at ulike kommuner kan ha ulike former for styringsprosesser seg imellom, er det også ulike styringsprosesser innad i kommunen. Der hvor politikere bruker sin styringsmakt uten involvering av styrerne, kan kommunen i neste omgang inkludere styrerne i beslutningstaking og involvere de i inputfasen. Dette viser den sammensatte, komplekse og motsetningsfulle konteksten for samarbeid mellom styring og profesjon.

Gjennom denne masteroppgaven har jeg fått en kunnskap som gir også gir et mer nyansert syn på bruk av styringsmakt, hvordan det brukes og hvem det kan brukes av. Styringsmakt kan også være nødvendig for å sikre at barnehagene holder fokuset på profesjonsinteressene i sitt arbeid gjennom deres forpliktelse til å redegjøre for sin drift, handlinger og prosesser. Om politikere anerkjenner profesjonelles ekspertkunnskap som viktige, vil det være viktig med et samarbeid for å få tak i de

faglige vurderingene i en pågående sak som er opp til politisk behandling. Som jeg innledningsvis sa, er jeg fremdeles sikker på at samarbeid mellom profesjon og politikk er viktig.

Denne studien har gjort til at jeg sitter igjen med en større kunnskap omkring styringsprosesser og styringsmakt. Samtidig reiser det seg også flere spørsmål. Om jeg skulle tatt dette videre hadde det vært interessant å se hvordan kommuner organiserer seg og hvordan disse formene for organisering kan fremme eller utfordre muligheten for involvering og samarbeid med profesjonsutøvere. Det hadde også vært interessant å sett nærmere på kommunerepresentantens rolle og utfordringer i sitt arbeid. Og det hadde vært interessant å se nærmere på politikken prosesser omkring utvikling av kvaliteten på barnehagetilbudet.

7.1 Etske betraktninger og refleksjoner rundt studiens kvalitet

I denne studien har til sammen 8 styrere og 2 kommunerepresentanter stilt opp i gruppeintervju for å bidra til denne studien. Ved å dele deres opplevelser og refleksjoner konstruertes kunnskapen som ble analysert og presentert som empiri. Jeg har gjennom hele masteroppgaven vært nøye på anonymisering og fremstille informantenes utsagn så nær deres intensjon som mulig. Informantene og informant kommunene er anonymisert transkripsjoner og i masteroppgaven. Informantene har fått både muntlig og skriftlig informasjon om deres rettigheter for deltakelse og at de når som helst kan trekke seg om de opplever et behov for det. Ingen av informantene har valgt å trekke seg etter intervju. De etiske betraktningene er godt redegjort for i metodekapittelet.

I avsnittet om validitet i metodekapitlet, gjøres det rede for ulike former for validitet. Pragmatisk validitet, validitet som gyldighet, intervjuets validitet og kommunikativ validitet.

Pragmatisk validitet handler om hvorvidt kunnskapen som denne masteroppgaven har bringt frem er nyttig. Jeg vil hevde at denne studien har en overføringsverdi ved at den gir kunnskap om at styringsmakt blir brukt i ulike former, og dermed kan denne studien bidra til å nyansere og forstå hvilke utfordringer og/eller fordeler som ligger bak de ulike kategoriene. Jeg tenker at mange barnehagelærere og styrere vil kunne kjenne seg igjen da profesjonsutøvelsen alltid vil være forbundet med styring og styringsmakt med tanke på at barnehagelæreryrket er et politisk konstruert yrke gjennom sitt samfunnsoppdrag og samfunnsmandat.

Også for barnehageeiere kan denne studien ha en overføringsverdi. Gjennom drøfting av de ulike kategoriene for bruk av styringsmakt belyses og hvilke diskurser som ligger i de ulike kategoriene. Dette kan gi barnehageeier kunnskap omkring hvordan deres form for styring vil utfordre profesjonsutøverne og kanskje gi et kunnskapsgrunnlag som gjør at barnehageeiere forstår responsen på sin bruk av styring.

Målet med denne studien er ikke å overprøve kunnskapskrav, men å skape ny kunnskap skapes som et grunnlag for en større forståelse, innsikt i tillegg til de kunnskapene på feltet som er der fra før.

Referanser/litteraturliste

Barnehageloven (2005). Lov om barnehager (LOV 2005-06-17-64). Hentet fra

<https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2005-06-17-64?q=barnehageloven>

Bjørhaug, K., Brennås, H. B., Fimreite, H., Havnes, A., Hornslien, Ø., Moen, K. H., . . . Bøe, M. (2018) *barnehagelærerrollen i et profesjonsperspektiv- et kunnskapsgrunnlag: Ekspertgruppen om barnehagelærerrollen*. Hentet fra:

<https://www.regjeringen.no/contentassets/f78959abbdc54b0497a8716ab2cbbb63/barnehagelærerrollen-i-et-profesjonsperspektiv.pdf>

Eriksen og Molander, (2008), Profesjon, Rett og Politikk. I Molander og Terum (red), *Profesjonsstudier*. (s.161- 176). Universitetsforlaget.

Garbo, J. & Raugland, V. (2017). *Den brysomme profesjonaliteten: Om skjønnsutøvelse og styring*. Oslo: Universitetsforlaget.

Goodin, R. (1988) *Reasons for Welfare: The Political Theory of the Welfare State*. Princeton, N.J.: Princeton University Press

Goodson, I. (2003) *Professional Knowledge, Professional Lives: studies in education and change*. Maidenhead: Open University Press.

Greve, A., Jansen, T.T. & Solheim, M. (2014) *Kritisk og begeistret: Barnehagelærernes fagpolitiske historie*. Bergen: Fagbokforlaget.

Hansen, N. F. & Pedersen, P. M.,(2018). Professionalismens spændingsfelt- om principledet pofessionalisme i udviklingen af den pædagogiske læreplan i dagtilbud. *Forskning i pædagogers profession og uddannelse*. 2(1), 79-95. Hentet fra:

<https://tidsskrift.dk/FPPU/article/view/105400/154204>

Hargreaves, A. & Goodson, I. Teachers professional lives: aspirations and actualities. I I. Goodson & A. Hargreaves (Red.), *Teachers`Professional Lives* (s. 1-27). London: Falmer Press.

Kleven, T.A. & Hjordemaal, F.R. (2018) *Innføring i pedagogisk forskningsmetode. En hjelp til kritisk tolkning og vurdering* (3.utg). Bergen: Fagbokforlaget.

Kunnskapsdepartementet. (2017). *Rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver*. Oslo: Kunnskapsdepartementet

Kvale, S. & Brinkmann, S. (2015). *Det kvalitative forskningsintervju* (3.utg). Oslo: Gyldendal Akademisk.

- NESH (Den nasjonale forskningsetiske komité for samfunnsfag og humaniora) (2016)
Forskningsetiske retningslinjer for samfunnsvitenskap, humaniora, juss og teologi (4.utg).
Hentet fra: https://www.etikkom.no/globalassets/documents/publikasjoner-som-pdf/60125_fek_retningslinjer_nesh_digital.pdf
- Lipsky, M. (1980) *Street-Level Bureaucracy*. New-York: Russel Sage Foundation.
- Lyotard, J-F. (1984). *The postmodern condition: A report on knowledge*. Manchester, UK:
Manchester University Press.
- Mac, M. (2013) Classification or wonder? Coding as an analytic practice in qualitative research. I R. Coleman & j. Ringrose (red.), *Deleuze and research methodologies*. (s. 164-183). Edinburgh: Edinburgh University Press.
- Molander, A. og Terum, L. I. (red), (2008), Profesjonsstudier- en introduksjon. I A. Molander og L.I.Terum (red), *Profesjonsstudier*. (s.13-27). Trondheim: Universitetsforlaget.
- Parsons, T. (1970) Equality and Inequality in Modern Society, or Social Stratification Revisited. *Sociological inquiry*. 40
- Pettersvold, M. & Østrem, S. (2018). *Profesjonell uro: Barnehagelæreres ansvar, integritet og motstand*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Skaagen, K. (2019). Steinar Kvale. I: *Store norske leksikon*. Hentet fra: https://snl.no/Steinar_Kvale
- Skadeerstatningsloven. (1969). Lov om skadeserstatning (LOV-1969-06-1326). Hentet fra: https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1969-06-13-26#KAPITTEL_2
- Stichweh, R. (1994) Professionen und Disziplinen: Formen der Differenzierung zweier Systeme beruflichen Handelns in modernen Gesellschaften. I: R, Stichweh *wissenschaft, Universität, Professionen*. Frankfurt am Main: Suhrkamp.
- Svensson, L.G. & Karlsson, A. (2008). Profesjoner, kontroll og ansvar. I Molander, A. & Terum, L.I. (red), *Profesjonsstudier* (s.261-275). Oslo: Universitetsforlaget AS
- Wittgenstein, L. (1969) *Über Gewissheit*. Oxford: Blackwell.
- Østrem, S., Bjar, H., Føsker, L.R., Hogsnes, H.D., Jansen, T.T., Nordtømme, S. & Tholin, K.R. (2009). *Alle teller mer: En evaluering av hvordan Rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver blir innført, brukt og erfart*. Hentet fra: <https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kd/vedlegg/rammeplanen/evaluering-av-rammeplanen.pdf>

| Styringsprosesser og barnehagelærers deltakelse | | Barnehagelærers og kommunens erfaringer | |
|---|---|---|---|
| <p> Hvordan legger kommunen til rette for barnehagelærers deltakelse i deres styringsprosesser?</p> | <p> Hvordan tar barnehagelærere ansvar for å bidra i kommunale styringsprosesser?</p> | <p> Hvilke styringsprosesser blir profesjonsutøverne involvert i?</p> | <p> Er det et spenningsfelt mellom styringsinteresser og profesjonsinteresser?</p> |
| <p> Har dere noen prosjekter/satsingsområder eller lignende som er felles for barnehagene i kommunen? Beskriv ett av disse. Er det kommunens rolle som barnehageeier eller barnehagemyndighet som er bakgrunnen med tanke på kommunens arbeid med barnehageutvikling?</p> | <p> Hvordan tar barnehagelærere initiativ til å være deltakende i prosjekter?</p> | <p> dere er barnehagelærere og styvere, inkluderer dere de øvrige barnehagelærere i deres barnehager i prosesser og diskusjoner som dere har i styrerforumet?</p> | <p> Har det hent at kommunen har tatt initiativ til prosjekter/satsninger/ føringer hvor dere har møtt motstand fra barnehagelærerne?</p> |
| <p> - hvor kom initiativet for dette prosjektet/satsningsområdet fra? Kommunen? Barnehagelærere? Begge?</p> | <p> Er alle positive eller er det også noen som er kritiske?</p> | <p> Hvilke saker inkluderes de i og hvordan?</p> | <p> Hvis så, hvilken motstand opplevde dere, hvordan motstanden møtt?</p> |
| <p> Hvordan var prosessen før dere besluttet dette? Hvordan var prosessen før beslutningstaking? Hvem var involvert?</p> | <p> Hvis noen er kritisk, hvordan kommer det frem og hvordan tas kritikken imot?</p> | <p> Er det noen saker/prosesser de ikke inkluderer i?</p> | <p> Førte motstanden til endringer?</p> |
| <p> Hvordan var prosessen før dere satt i gang dette arbeidet i barnehagene? Hvem var involvert?</p> | <p> Er det noen som blir med i en type utviklingskomite og hvem blir valgt?</p> | <p> Hvorfor har dere felles satsninger? Er det rom for tilpasninger til den enkelte barnehage eller gjøres alt likt?</p> | <p> Hvis ikke, hvilke elementer opplevs å være essensielt for involvering?</p> |
| <p> Hvordan foregår utviklingsprosessen etter beslutningen er tatt og hvem var involvert i det?</p> | | <p> er det noen områder hvor kommunen bruker styringsretten uten å involvere barnehagelærere i</p> | |
| | | <p> Opplevs det utfordrende med inkludering av barnehagelærere i kommunale styringsprosesser?</p> | <p> Hvordan opplever kommunen og barnehagelærerne kommunens rolle som styringsmakt? Kom med eksempler</p> |
| | | <p> I så fall: Hvilke utfordringer opplevs det å være med tanke på barnehagelæreres rolle i kommunale styringsprosesser?</p> | <p> Hvordan opplever barnehagelærere og kommunen barnehagelæreres innflytelse når det gjelder kommunale styringsprosesser?</p> |
| | | | <p> Hvordan opplever barnehagelærere og kommunen barnehagelæreres innflytelse når det gjelder kommunale styringsprosesser?</p> |

Brev til informanter.

Vil du delta i forskningsprosjekt:

Barnehagelæreres rolle i kommunale styringsprosesser.

Bakgrunn og hensikt:

Dette er en forespørsel til kommuner og profesjonsutøvere om å delta som informanter i en masteroppgave der hensikten er å få deres erfaringer og opplevelser omkring barnehagelærers rolle i kommunale styringsprosesser.

Barnehagelærer er en profesjon og barnehagen har blitt et politisk interessefelt. Barnehageeiere har det juridiske ansvaret og kommunen har gjennom tidene engasjert seg mer for å sikre et godt tilbud til barna. Dette blant annet gjennom satsningsområder og faglig styring. Som barnehagelærer har man også en autonomi og en metodefrihet gitt av det å være en profesjon og gitt gjennom forskrift til barnehageloven. Barnehageeiere og profesjonsutøvere er derfor avhengig av hverandre for å sikre en god utvikling i barnehagesektoren. Gjennom min master ønsker jeg å se nærmere på dette og har valgt som problemstilling:

Hvilken rolle har barnehagelærere i kommunale styringsprosesser?

Hva innebærer det?

I denne studien har jeg valgt gruppeintervju som metode. I gruppeintervjuet ønsker jeg en representant fra kommunen og representanter fra profesjonen (styrere som er utdannet barnehagelærere). Til sammen mellom 3 og 10 stk. Gruppeintervjuet vil ta ca en time og vil bli tatt opp på diktafon. Dette for å fristille meg fra mye skriving under samtalen slik at jeg kan være mer aktiv i intervjurollen og andre notater. Opptaket vil bli transkribert og sendt tilbake til dere slik at dere kan lese det og eventuelt komme med tilbakemeldinger.

Intervjuguiden vil bestå av åpne spørsmål dere skal snakke om og noen mer direkte spørsmål.

Hva skjer med informasjonen du deler?

Kommunen og barnehagelærerne vil bli anonymisert både i mine notater og i oppgaven. Opptaket vil bli slettet når det er transkribert. Det vil ikke være mulig for andre lesere å identifisere kommunen og deltakerne i transkriberingen.

Ditt personvern – hvordan vi oppbevarer og bruker dine opplysninger

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

- *Kun jeg, Heidi Moon Enoksen Kroknes vil ha tilgang til opptaket og opplysningene om deg.*
- *Det vil bli brukt diktafon som ikke er koblet til nett. Den vil bli oppbevart i låst arkivskap frem til transkriberingen er fullført, for så å slettes.*
- *I transkriberingen vil navn og kommune anonymiseres*
- *Kontaktopplysninger vil kodes og holdes låst i arkivskap og makuleres ved prosjektslutt.*

Det er frivillig å delta

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

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 *Universitetet i Sørøst-Norge* 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:

- *Universitetet i Sørøst-Norge*
Heidi Enoksen Kroknes (Student)

Tlf: 944 38 676

Mail: Kroknes84@gmail.com

Mari Pettersvold (veileder)

Tlf: 31 00 92 42/ 994 01 299

Mail: Mari.Pettersvold@usn.no

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

Jeg har mottatt og forstått informasjon om prosjektet *Barnehagelæreres rolle i kommunale styringsprosesser som omhandler faglig innhold*, og har fått anledning til å stille spørsmål. Jeg samtykker til:

- å delta i gruppeintervju
- at gruppeintervjuet blir tatt opp og behandlet som beskrevet ovenfor.
- at mine personopplysninger behandles slik beskrevet ovenfor.

Jeg samtykker til at mine opplysninger behandles frem til prosjektet er avsluttet, ca. *juni 2020*.

(Signert av prosjektdeltaker, dato)

