

## Barnehageledelse i endring

Kjetil Børhaug

Institutt for administrasjon og organisasjonsvitenskap, Universitetet i Bergen, Norge

Dag Øivind Lotsberg

Avdeling for lærerutdanning, Høgskolen i Bergen, Norge

*Title:* Changing pre-school management

*Abstract:* Management of Norwegian preschools evolves in a context which is rapidly changing. In this article, it is argued that due to such changes, management of the preschool's relation to its environment as well as management concerning the educational quality of the preschool must be assumed to gain in importance. According to previous research both these areas are neglected by preschool management. Ten preschool directors are interviewed in depth about their tasks, and it is argued that management focuses both on educational quality as well as on external relations.

*Keywords:* Preschool management; Preschool environment; Pedagogical management; Norway

*Email:* kjetil.borhaug@aorg.uib.no

*Received April 2010, Sent to reviewers May 2010, Accepted November 2010, Published 10 December 2010*

### INNLEDNING

Den norske barnehagesektoren er i rask endring og utfordres på mange måter. Med tilnærmet full barnehagedekning diskuteres det på en ny måte hvilken rolle barnehagen skal spille. Generelt argumenteres det med styrke for kvalitetsheving. Stortingsmelding nr 41 (2008–2009), *Kvalitet i barnehagen* er et uttrykk for det (Kunnskapsdepartementet, 2008). Kvalitet skal være en videreføring av barnehagetradisjonen med vekt på lek, omsorg, og uformell læring. Men barnehagen skal også i større grad ses som en del av utdanningsprosessen, og læring vektlegges gradvis mer, slik rammeplanene som innføres fra 1990-tallet av er et uttrykk for (Kunnskapsdepartementet, 2006). De innførte fagområder som barnehagen forpliktet til å arbeide systematisk med. Det er talende at barnehagesektoren nylig ble flyttet til Kunnskapsdepartementet der resten av utdanningssystemet styres fra. Løfdahl og Prieto peker på en lignende utvikling i svensk barnehagesektor (2009). Et

samfunn preget av kulturell pluralisme stiller nye krav til pedagogisk innhold og kvalitet. Konkurransen barnehagene i mellom er økende i takt med at målet om full barnehagedekning nås, og pedagogisk kvalitet kan være et viktig konkurransefortrinn. Konkurransesituasjonen vil, sammen med den bredere *New Public Management* reorienteringen i offentlig sektor, generere et press om tilpassing til brukerpreferanser (Løfdahl & Prieto, 2009; Vallberg Roth & Månsson, 2006). Dette krever evne til tilpassing, også når det gjelder innhold og profil. På et mer underliggende plan kan barnehageutbyggingen ses i sammenheng med at barnehagen fortsetter å overta funksjoner familien tradisjonelt har hatt knyttet til omsorg og sosialisering, noe som krever mer av innhold og pedagogisk tilrettelegging (Person & Tallberg Bromann, 2002).

Barnehagens omgivelser er også i endring. Barnehagesektoren har blitt en stor kommunal sektor som forvalter betydelige ressurser.<sup>1</sup> Barnehagene konkurrerer i økende grad med andre

sektorer om offentlige midler. Øremerkingen av statlige tilskudd skal bygges ned, og det vil forsterke denne tendensen. Samtidig er det en sektor som er forholdsvis lite regulert av statlige direktiver, og det er en sektor med mange private eiere under kommunal tilsyn, 54 % av barnehagene er private. Dette gjør sektoren åpen for kommunal styring og prioritering og tilsier at barnehagene vil måtte forholde seg til dette i økende grad. I mange kommuner er den kommunale barnehageadministrasjonen bygget ned, og styrerne har blitt enhetsledere med større frihet og større ansvar for resultater enn før (Raustøl, 2004). Det kan kreve en annerledes relasjon til kommunen (Bleken, 2004). Barnehagene blir mer avhengige av styrere som kan kjempe politiske kamper for dem ettersom den kommunale barnehageadministrasjonen ikke lenger kan ivareta den oppgaven (Meyer, 2004; Slåtten, 2004). Barnehagen er viktig i barnevernsammenheng og i den samordnede tilretteleggingen av tiltak for barn med spesielle behov. Konkurransen barnehagene i mellom er økende og relasjonen til foreldrene må håndteres. Mange barnehageeiere har flere barnehager enn før. Mange kommuner som før bare hadde noen få barnehager har nå flere. Flere private barnehager enn før er eid av eiere med mange barnehager. Det er rimelig å forvente at barnehagene må forholde seg mer aktivt til mer profesjonelle eiere og til andre barnehager under samme eier.

I et ledelsesperspektiv (Strand, 2007) antas det at ledelsen har betydelig ansvar og mulighet for å sikre at organisasjonens utfordringer og behov møtes. Blant annet av den grunn har det vært satset mye på å utvikle barnehagenes ledelse i Norge, særlig styrernes ledelsesprofesjonalitet. Det finnes derfor en omfattende veiledende litteratur om hvordan barnehager kan ledes (Bølgan & Lysell, 1992; Meyer, 1997; Larsen & Slåtten, 2006; Skogen, Slåtten & Tellefsen, 2007). I dette perspektivet reises vårt overordnede spørsmål om i hvilken grad og hvordan ledelsen ivaretar viktige utfordringer. I denne sammenheng er vi særlig opptatt av de utfordringer som blir viktigere på grunn av de endrede rammebetingelser vi har pekt på ovenfor. Det ligger store utfordringer i å utvikle barnehagens innhold og kvalitet og i å forholde seg til komplekse og dynamiske omgivelser.

Det er gjort få større studier av barnehageledelse i Norge. Det påpekes i flere gjennomganger av tilgjengelig forskning fra de seneste år (Gulbrandsen, Johansen & Nilsen, 2002; Borg,

Kristiansen & Backe-Hansen, 2008). Den forskningen som er tilgjengelig tyder på at barnehageledelsen bare i svært begrenset grad ivaretar de nevnte utfordringene. Gotvassli (1989; 1990; 1996; 1999) gjennomførte en større styrerundersøkelse i perioden 1988–1991. Her ble blant annet barnehagestyrernes arbeidsoppgaver og roller kartlagt gjennom en survey som ble sendt til samtlige styrere i 6 fylker. Dag Roness (2001) fulgte 10 år senere opp deler av Gotvassli sin studie.<sup>2</sup> Her er også noen andre mindre studier.

De ulike studiene tegner stort sett et sammenfallende bilde av styrernes ledelsesutøvelse i norske barnehager. For det første fremstår styrerne som lite styrende og som uklare og utydelige (Gotvassli, 1991, s.162). Dette henger sammen med at selve rollen er uklart definert, at styrer kommuniserer uklart, unngår tydelig styring og at ansvars- og maktfordelinger er flytende (Gotvassli, 1996). I tilknytning til utydelige styrere rapporteres det at diskusjoner og planlegging er uforpliktende og usystematiske, og mangler en klar ledelse. På denne bakgrunn er det ikke overraskende at Gotvassli i sin studie finner at 49 % av styrene i hans materiale ikke hadde lyst til å være styrer i det hele tatt (1990, s. 38). Norske barnehagestyrere er demokratiske og åpner i stor grad opp for at alle skal være med og ta beslutninger (Gotvassli, 1991, s. 165). Men det finnes forskning som viser at ikke alle er slik, det finnes også autoritære styrere (Bastiansen, 1991). Det er trolig tale om en skala fra sterkt styrende til inkluderende og demokratisk, der barnehagestyrere kan være ulike, men med et tyngdepunkt på det demokratiske.

For det andre fremstår styrerne som selektive når det gjelder hvilke oppgaver de tar styringen over. Det bildet av barnehageledelse som fremgår av den forskningen vi har til nå er at den består av pedagogisk ledelse, administrativ ledelse og personalledelse. Av disse er det de administrative oppgavene som er mest framtrædende, og dette går spesielt på bekostning av den pedagogiske ledelsen. Styrerne har ikke nok tid til å drive pedagogisk ledelse og er heller ikke interesserte og kompetente nok til dette (Gotvassli, 1990). Det er særlig styrerne i de store barnehagene som bruker mye tid på administratoroppgavene. Og tilsvarende er det styrerne i mindre barnehager (1–2 avdelinger) som bruker mest tid på de pedagogiske lederoppgavene (Gotvassli, 1990). Trolig betyr det at de har en del av stillingen lagt til avdeling. Det tegnes dermed et bil-

de av styrere som er unnvikende i forhold til faglig og pedagogisk ledelse.

Ledelse i forhold til omgivelsene er lite kartlagt. Noen har pekt på at arbeid med barn i førskolealder mange steder er noe som ikke oppfattes som profesjonelt arbeid (Bastiansen, 1991; Gotvassli, 1991). Det kan ses som en ledelsesoppgave å skape aksept og forståelse i omverdenen. Greve skriver i sin *Førskolelærernes historie* (1995) at dette var viktige aktiviteter i tidligere tider. Der er også eksempler fra spredte case-studier på at førskolelærere har hatt en pådriverrolle i utbyggingen av barnehager (Børhaug, 2004). Men disse eksemplene er fra flere ti-år tilbake og bygger ikke på representative data.

Styrerne i Gotvasslis studie opplever forholdet til politikere og myndigheter som vanskelig og preget av lite støtte (1990, s. 50). Styrere i private barnehager opplever sin eier som litt mer støttende, men forskjellen er liten. Bare 30 % av respondentene i Bastiansens materiale så på forholdet til kommunen som godt (1991, s. 98). Bastiansens studie bygger på spørreskjema-data fra nyutdannede førskolelærere og på intervju-data. Hvor godt forholdet er avhenger av ressurser og av hvilket syn og forståelse overordnet nivå har for barnehagen. Ut fra dette kan man si at forholdet utad er vanskelig, og styrerne fremstår her som reaktive i forhold til politisk ledelse.

Det er grunn til å stille spørsmålsteget ved bildet av den tilbakeholdne, innadvendte og pedagogisk fraværende styrer. Som vi har pekt på utfordres barnehagen på kvalitet og innhold, og det ville være overraskende om ikke dette førte til at barnehageledelse også fokuserte på dette. Endrede rammebetingelser har, som vist ovenfor, aksentuert behovet for pedagogisk ledelse.

Den ledelsesmodellen som er lagt til grunn i de refererte studiene av barnehageledelse fokuserer på administrativ ledelse, pedagogisk ledelse og personalledelse. Den har derfor den svakhet at den ikke tematiserer forholdet til omgivelsene. Det er derfor mulig at barnehagestyrerne i forskningen fremtrer som innadvendte på grunn av denne skjevheten i teoretisk utgangspunkt. Rammebetingelsene rundt barnehagen er, som vist innledningsvis, slik at et vedvarende fokus på omgivelsene fra styrers side ville være å forvente, og det er derfor grunn til å spørre om det kan stemme at barnehagestyrerne er så innadvendte. Nyere forskning fra Danmark har nettopp forsøkt å rette oppmerksomheten mot dette aspektet ved å innføre strategisk ledelse som en fjerde ledelsesfunksjon (Klausen, 2006; Møller,

2009; Dalsgård & Mejl, 2009). Klausen finner at de danske lederne bruker mindre tid på strategisk ledelse enn de kunne tenke seg. Dette er således i Danmark en utfordring som trenger seg på som viktig, sett fra styrernes synspunkt. Problemstillingene for denne artikkelen er derfor:

- I hvilken grad og på hvilken måte er barnehageledelsen utadvendt?
- I hvilken grad og på hvilken måte ivaretar barnehageledelsen den pedagogiske kvaliteten i barnehagen?

#### BARNEHAGESTYRERE I LEDELSESPERSPEKTIV

Gotvassli sitt analyseapparat inneholder elementer av en retning som betegnes som ledelse som funksjon (Gotvassli, 1996; Strand, 2007). Dette er en innfallsvinkel som tidligere er blitt brukt i studier av norske kommunale ledere som rådmenn (Baldersheim & Øgård, 1995) og rektorer (Lotsberg, 2005) og i sammenligninger av ledere i privat og offentlig virksomhet (Strand, 2007).

Grunnideen bak denne retningen er at en tenker seg ledelse som ivaretagelse av sentrale organisasjonsfunksjoner som er viktige for at en organisasjon skal kunne tilpasse seg omverdenen og utvikle seg videre (Quinn, 1988; Strand, 2007; Lotsberg, 2005). Funksjonene kan gjerne utøves av andre enn den som innehar den formelle lederposisjonen, men den formelle leder har et særlig ansvar for at funksjonene ivaretas – av ham eller henne selv eller av andre.

Strand (2007) benytter seg av en firedeling som favner videre enn Gotvassli sitt tredelte analyseskjema: Produksjonsfunksjonen er rettet inn mot de mål som organisasjonen skal arbeide mot. Fastsettelse og oppfølging av mål og utvikling av standarder og prosesser for å nå disse er hovedoppgavene her. Fokus rettes mot faglige spørsmål, profesjonelle vurderinger som gjelder hele barnehagens pedagogiske virksomhet. Dette faller sammen med det som hos blant andre Gotvassli (1996) betegnes som pedagogiske lederoppgaver.

Administrasjonsfunksjonen har fokus mot kontroll, tilrettelegging, ivaretagelse og oppfølging av interne regler og rutiner. Dette kan blant annet dreie seg om vaktplaner, rutiner i hente- og bringesituasjoner, prosedyrer ved oppholdstid (dersom et barn ikke er hentet ved stengetid), prosedyrer for rapportering fra avdelingene og arbeid med økonomi og budsjett. Dette er en pa-

rallell til Gotvassli sine administrative lederoppgaver (1996).

Integrasjon vil si å skape oppslutning blant medarbeiderne om felles mål og å støtte, motivere og inspirere dem. Det kan også være tilrettelegging av samarbeidsforhold og arbeidsmiljø i barnehageorganisasjonen. Dette tilsvarer Gotvassli sine personallederoppgaver (Gotvassli, 1989; 1996; Larsen & Slaatten, 2006).

Entreprenørskap vedkommer forholdet mellom organisasjonen og omgivelsene. Å tilpasse den enkelte barnehage til endringer i omgivelsene og å se etter nye muligheter i omgivelsene er blant de mest sentrale entreprenør oppgavene. Helhetlig tenkning, nyskaping og strategiarbeid er også stikkord her (Grønhaug, Hellesøy & Kaufman, 2001). Hvordan styrerne og barnehagen forholder seg til den nye situasjonen med henimot full barnehagedekning vil kunne være en relevant indikator på hvordan denne funksjonen blir ivaretatt. Gjennom å introdusere entreprenørfunksjonen kan vi utvide det perspektiv som til nå har vært mest sentralt innenfor barnehageledelse som forskningsfelt. Som påpekt ovenfor er dette gjort også i danske studier av barnehageledelse. Dette er nødvendig for å gripe de problemstillingene vi her er opptatt av.

I fortsettelsen har vi valgt å bruke begrepene *pedagogisk ledelse* om produksjonsledelse, *administrativ ledelse* om administrativ tilrettelegging, *personalledelse* i stedet for integrasjon, og *utadrettet* eller *ledelse i forhold til omgivelsene* i stedet for entreprenørskap. Det siste valget er gjort fordi barnehagens relasjon til omverdenen ikke nødvendigvis har karakter av entreprenørskap, det kan også ta form av inkrementell problemløsning og tilpasning (Scott, 1992). Vi legger til grunn en vid forståelse av pedagogisk ledelse. For det første ved at det pedagogiske i seg selv favner vidt, som antydnet ovenfor. Det forstås her til å omfatte hele bredden av formell eller uformell tilrettelegging for barns utvikling både kognitivt, emosjonelt, utviklingspsykologisk, motorisk og av ulike praktiske og sosiale ferdigheter. For det andre ved at pedagogisk ledelse inkluderer alle tiltak fra ledelsens side som er rettet inn mot å påvirke hvordan de ansatte arbeider med ulike pedagogiske utfordringer.

#### METODE OG UTVALG

Styrere i 10 barnehager ble intervjuet av forfatterne i løpet av 2008. Intervjuene inngikk i en

større studie der styrerne, to pedagogiske ledere og to assistenter ble intervjuet i 10 barnehager i til sammen 3 kommuner. I disse tre kommunene ble også kommuneledelsen for sektoren intervjuet. Det ble også gjort en spørreskjemaundersøkelse som rapporteres i andre sammenhenger. Studien var finansiert av Norges Forskningsråd gjennom programmet Praksisrettet FoU og var et samarbeid mellom Høgskolen i Bergen og Rokkansenteret ved Universitetet i Bergen. Hele prosjektet ble meldt inn til Norsk Samfunnsvitenskapelig Datatjeneste for å ivareta forskningsetiske prinsipper.

Intervjumaterialet er innsamlet gjennom nok så vide og delvis strukturerte intervjuer der styrerne over flere timer fortalte så konkret som mulig om de ulike oppgavene de hadde. Utgangsspørsmålene var, i litt ulike formuleringer, hvordan styrerne ville beskrive sine oppgaver og gjøremål, hva de brukte mye tid på og mindre tid på og hva som eventuelt ikke ble godt nok ivaretatt. Det ble gitt kontrollspørsmål underveis med utgangspunkt i de fire ledelsesfunksjonene – administrativ ledelse, pedagogisk ledelse, personalledelse og utadrettet ledelse – for å sikre at alle relevante oppgaver kom med. For å sikre reliabilitet ble det i størst mulig grad spurt om aktiviteter og handlinger, og der det ble spurt om vurdering ble bruken av fagterminologi holdt så lavt som mulig.

Intervjuene ble tatt opp som lydfiler som senere er skrevet ut av studenter ved Høgskolen i Bergen. Materialet er videre analysert på den måten at det er gjennomlest i flere omganger og utskriftsteksten er systematisk kodet med utgangspunkt i de ulike ledelsesfunksjonene. Under de fire hovedfunksjonene er det induktivt utviklet underkategorier som er brukt i analysen.

Analysen har slik siktet mot å få frem et så bredt og nyansert bilde som mulig av hvilke funksjoner styrerne samlet sett ivaretar. Vi har spurt: Finner vi eksempler på at styrerne ivaretar pedagogisk ledelse og ledelse av forholdet til omverdenen på andre måter enn det som tidligere er rapportert? Vi har ikke fordelt styrerne på profiler eller typer, det er vanskelig å finne klare skiller mellom dem.

Validitetsproblemene i forbindelse med kvalitative data dreier seg om at man må kunne vurdere om data gir grunnlag for den fortolkningen som forskeren gir av dem (Silverman, 2000). Det krever transparens i forskningsrapporteringen, det vil si at det søkes gjort rede for hvordan intervjuene gir grunnlag for forskernes fortolk-

ninger. Det vil sprengte rammene for en artikkel å gjøre det fullt ut, men det er søkt gjort i noen grad i analysen.

Empirisk er det altså gjort en avgrensning til styrerne. I tråd med det ledelsesteoretiske utgangspunktet må det åpnes for at også andre enn styrer kan fylle ledelsesfunksjoner, men i organisasjoner på barnehagens størrelse vil vi forvente at andres bidrag til ledelsesfunksjonene er knyttet til og samordnet med styrers oppgaver. Det kartlegges dermed hvilke funksjoner styrerne i ulike grader aktivt overlater til andre å ivareta eller selv ivaretar.

Styrerne representerer en betydelig bredde når det gjelder kjønn, erfaring, barnehagens størrelse og alder og lokalsamfunnstype. Det styrer i og for seg antagelsen om at det som her rapporteres er vanlig. Det er likevel bare 10 styrere og konklusjonene må derfor senere prøves ut på et mer representativt materiale.

## RESULTAT

I denne delen vil vi først kort vise noen resultater som er særlig gjenkjennelige i forhold til tidligere forskning, slik det særlig er rapportert av Gotvassli og Roness (se ovenfor) og som viser viktige trekk av kontinuitet. Deretter vil fokuset bli rettet mot problemstillingene om pedagogisk ledelse og utadrettet ledelse og hvilke former dette kan ta.

En del forhold i vårt materiale er gjenkjennelige sammenlignet med tidligere forskning, særlig Gotvasslis arbeider (1990). Barnehagestyrerne har for eksempel mye å gjøre. En av dem sa: ”Eg føler eg kunne vore på jobb døgnet rundt for tida, det er så mykje å ta tak i”. Flere av styrerne fortalte også om at de har hatt lengre sykemeldingsavbrudd fordi de har vært overarbeidet over lang tid.

Styrerne har også omfattende administrativt ansvar, selv om en del av de administrative oppgavene kan være delegert. Noen barnehager er tilknyttet store eierorganisasjoner som avlaster en del på lønns- og personaloppgaver. Dette gjelder i noen grad også opptak. I en av barnehagene er det også en assisterende styrer i 100 % stilling som tar seg av ”alle rent administrative ting” og ”en del økonomiske saker” så som turkasse, utdeling av penger, regnskapsansvar, lønnskjøring og fravær. Tilsvarende stillinger og

arbeidsfordeling har vi registrert i flere av barnehagene.

Styrerne fortalte at personalledelse var en viktig oppgave. En ny surveystudie i regi av Utdanningsforbundet (Østrem et al., 2008) peker også på at dette er viktig. Flere styrere trakk frem personalledelse som den viktigste og mest utfordrende biten. En av dem sa:

*– Mest utfordrende er kanskje det at alt skal gå på skinner hele tiden, at folk ikke skal miste piffen og begynne å skulke og være syke, synes at det er kjedelig å gå på jobb. Så det er de personalmessige sidene som er tøffest.*

Rekruttering, oppfølging av nytilsatte, medarbeidersamtaler, se til at alle deler av barnehagen hver dag har tilstrekkelig personale, og hente inn vikar er viktige oppgaver som før. Tilgangen til kvalifisert arbeidskraft er ikke selvsagt og det er en lederoppgave å prøve å få tak i folk. En viktig forandring er at det blir vanskeligere å rekruttere gode assistenter. Og det er vanskeligere å få vikarer. Ikke alle opplever dette like sterkt, men en del sa det har blitt vanskeligere.

Et annet gjenkjennelig trekk er vekten på omsorg og gode mellommenneskelige forhold. Noen av styrerne sa at de ansatte bruker dem som psykolog. En av dem sa:

*– Du jobbar i ein barnehage, du jobbar tett, vi er damer, damer er veldig åpne med kvarandre, sant? Du får vita om dei innerste tankane, i hvert fall har eg fått vita veldig mykje.*

En annen sa: ”Eg trur nok at eg er ein, ein demokratisk leiar, som er veldig opptatt av det enkelte individ”. Denne sidestillingen av omsorg og demokratisk ledelse er neppe uvanlig. Flere styrere fortalte om sterk solidaritet med de ansatte som gjør at man strekker seg for langt, for eksempel ved å bruke seg selv som vikar eller være tilgjengelig i svært stor grad.

Disse punktene faller sammen med den etablerte forskningen om vektlegging av personalledelse og administrativ ledelse og vi videreutforsker dem derfor ikke her. På bakgrunn av problemstillingene skal vi i fortsettelsen særlig trekke frem data om pedagogisk ledelse og utadrettet ledelse. Her avviker funnene fra det som fremgår av tidligere forskning.

## 1. PEDAGOGISK LEDELSE

Det kanskje mest slående er at flere av styrerne ser ut til å være svært aktive som pedagogiske ledere. Styrerne bruker mange metoder og tilnærminger for å styre de mange forskjellige pedagogiske valg og prosesser i barnehagen.

### 1.1 Enkeltbarns utvikling og barn med særlige behov

Pedagogisk ledelse ser i noen intervju ut til å ta form av at de pedagogiske lederne systematisk rapporterer til styrer om ulike pedagogiske spørsmål knyttet til enkeltbarn. En styrer sa at hun krevde en skriftlig rapport på ”utviklinga til kvart enkelt barn” hvert år. Begrunnelsen var:

*– Sånn at eg veit kor de enkelte er, for eg har ansvaret for den ungen, for at ungen er der dei skal vera sant, derfor vil eg ha ei skriftleg tilbakemelding.*

Denne styreren jobbet i en barnehage med bare to avdelinger. I en annen barnehage fortalte styreren om individuelle utviklingsplaner for alle barn, og at styrer og styrerassistert veiledet i forhold til dette arbeidet i barnegruppene.

Flere av styrerne var også, i følge dem selv, aktivt inne i utredning av barn med særlige behov. De gjorde ikke hele jobben selv, men hadde overoppsynet og styringen med denne prosessen. Det varierte litt hvordan de omtalte samarbeidet med de andre ansatte om dette, men dette er vanskelige saker som styrer omtalte seg som å være i ledelsen av.

Når barnehagen tildeles ekstraressurser på grunn av barn med særlige behov er det en pedagogisk oppgave å finne ut hvordan denne ressursen best kan disponeres, også dette sa en del av styrerne at de var aktivt inne i.

### 1.2 Pedagogisk profil og plattform

Noen av styrerne sa at de lagde retningslinjer som klargjorde faglig-pedagogiske krav fra styrer til pedagogisk leder. En av dem sa:

*– Eg har delegert alt som går på foreldrekontakt, den har eg delegert frå meg, alt som går på barns utvikling. Eg har skrive ein, for mange år sidan, kva eg forventar av ein pedagog.*

Retningslinjer fra styrer kan også gå på hva pedagogisk tilrettelagte aktiviteter skal inneholde, en styrer sa at:

*– Alle her får jobbe veldig selvstendig ... Men vi har rammer likevel, det er en del ytre rammer ... Du kan ikke velge alt du skal gjøre på tur. Du skal ha et ferdaråd før du drar på tur, du skal ha pedagogisk bålrensning i vinterhalvåret, du skal ha språkstimulering i ferdarådet, du skal ha samlingsstund.*

Pedagogisk ledelse kan dreie seg om prioritering av bestemte typer innhold og fagområder. En styrer sa at:

*– Det med friluftsliv, det er jo min greie. Jeg er utrolig hekta på friluftsliv. Og ikke alle her er det ... det skal gjennomsyre det vi gjør hele tiden.*

En annen er tydelig på å ha gått foran og aktivt brukt sin faglige kompetanse i arbeidet med barns medvirkning:

*– Her har jeg stått i brodden ... Vi har drillet det opp og ned etter veggene med hele personalet.*

Noen styrere presiserte viktigheten av at alle ansatte har en felles forståelse for virksomheten:

*– Et felles bilde av hvordan det skal være ... Vi har kontinuerlig jobbet med prosessen, dette å få et felles bilde av hvordan vi skal gjøre ting og hva vårt personale skal kjenne til.*

Hun eksemplifiserte dette arbeidet ved blant annet å vise til ”kjefteproblematikk”:

*– Vi sier for eksempel at vi skal være en barnehage som ikke skal bruke kjeft som metode. Men vi kan ikke forvente at det ikke skal kjeftes før vi lærer personalet metoder som de kan bruke istedenfor. I hele fjor så jobbet vi med det. Og da er det alle mann alle.*

Et annet aspekt ved pedagogisk ledelse er det når styrer ”passar på at for eksempel satsingsområda våre vert fylgd, eg kan koma med innspel på det”. En annen styrer som har gjort uteaktivitet til et satsingsområde i sin barnehage fortalte om langvarig og systematisk arbeid for å innføre det. Hun knyttet til seg eksterne ressurspersoner og over flere år drev de kursing og utprøving av opplegg i barnehagen. De fikk også midler til utviklingsprosjekt og utarbeidet metodiske veiledninger som også andre kunne bruke.

Det er ikke dermed sagt at bare styrer drev dette fremover, men hun fortalte om dette som sitt prosjekt og sin satsing. En styrer sa at det var et krav til de ansatte at de voksne skal være med i barnas lek. ”Det er et av våre krav”, som inn gikk i en satsing på lek.

Styrerne kan også gi uttrykk for at de kan utfordre de ansatte, en av dem sa at hun, for å få et godt personale, må:

*– Jobba med personalet, og på ein måte hiva dei uti ting, at dei må prøva seg, tørra på ting dei kanskje i utgangspunktet ikkje ville gjort ... Ikkje sånn at eg tvingar dei, men prøva å – alt så jobba med å ha oppe ting på personalmøtet ... For eg veit at det tar lang tid før tinga sit.*

Pedagogisk ledelse kan ta form av at styrer gjør seg kjent med fastdefinerte pedagogiske program og innfører dem i sin barnehage. En styrer fortalte om *International Child Development Program (ICDP)* at:

*– Det er sånn kursing som vi har fått frå BUF-etat, som eg har blitt sertifisert på, då. Det prøver eg å føra inn i barnehagen. Og det går jo veldig mykje på det same som ”Steg for steg” ... Det har vi begynt å jobba med i barnehagen å få inn. Og så er det ei satsing som eg har tenkt på, men som eg ser eg må berre venta litt med. Det er MI – de mange intelligenser ... Tenkte eg skulle presentera det litt på neste planleggingsdag.*

Det ser ut til at det er mange slike pakketilbud i sirkulasjon i barnehagesektoren.

### 1.3 Planleggingsrutiner

Flere styrere fortalte at de har laget retningslinjer for planarbeid og møtevirksomhet i barnehagen som de ikke selv kan være med på, og disse retningslinjene kan omhandle pedagogiske spørsmål. En av styrerne sa om avdelingsmøtene:

*– Eg er ikkje alltid med på det ... Eg har delegert det til pedagogisk leiar. Eg har sagt litt om kva eg ynskjer – det står faktisk på utsida av døra – kva eg ynskjer at avdelingsmøtet skal innehalda. Eg ynskjer at avdelingsmøtet skal innehalda evaluering, for eksempel ... Og så at dei går litt igjennom kva dei har gjort forrige veke, kva som var bra og ikkje bra og så at det blir skrive ned.*

Tilsvarende retningslinjer lages noen steder for assistentmøtene:

*– Assistentene har nå fått et skriv fra meg, de har instruks om hvordan de skal jobbe på assistentmøtene ... Det skal være en leder for assistentmøtet, som skal ha en sakliste som skal leveres til meg før møtet. Så hender det at en av oss går innom for å ha veiledning på assistentmøtet ... Eller de får en sak fra meg som de skal jobbe med.*

En styrer fortalte om vurderingsarbeid der man systematisk hadde vurdert barnehagens arbeid med språkstimulering, samlingsstunder og uteaktiviteter. Det er ikke klart hvilken rolle styrer har hatt i disse prosessene, men hun sa at hun setter tidsfrister for de andre sine bidrag i vurderingsprosjektet og det tyder på at hun ledet det.

### 1.4 Veiledning

En annen form for pedagogisk ledelse som noen av styrerne gav uttrykk for at de arbeider forholdsvis systematisk med var veiledning av de ansatte, både assistenter og andre.

Flere styrere var inne på at assistenter kan kreve mye veiledning og oppfølging. Men en av styrerne var tydelig på at også nye førskolelærere må følges opp:

*– Jeg har to ganger satset på to nyutdannede pedagoger og det har vært knallhardt i to år... De har jo blitt, og de er blitt jækkelig dyktig. Så det er utrolig bra, bare vært litt hjemme og fått barn og så kommer de tilbake.*

Veiledning kan ta form av uformelle tilbakemeldinger når behovet oppstår. En styrer sa at:

*– Når eg høyrer noko ikkje fungerer, då går eg ikkje inn, men då seier eg det kanskje til pedagogogen at ’no hørte eg det og det på avdeling, det trur eg du skal jobba litt med’. Men eg bygger opp det som eg synes eg bra, altså det er eg veldig bevisst på, egentlig, og eg høyrer utruleg mykje, eg er av og til stolt av dei – altså korleis dei jobbar med ungene.*

En styrer fortalte at hun har jobbet over flere år med å utvikle pedagogene sin veiledning av assistentene. Dette skjedde gjennom både systematisk og forefallende veiledning av pedagogene. Noen styrere brukte medarbeidersamtaler både

med enkeltansatte og grupper av ansatte som ramme for veiledningen.

En styrer presiserte imidlertid også at behovet for slik pedagogisk ledelse kan være situasjonsbestemt:

*– Samtidig må jeg være der ute... Jeg vet at noen steder må jeg være mer enn andre steder, for noen steder har jeg trente folk som jeg erfarer jeg kan stole på helt og fullt. De hører og ser det jeg vil de skal høre og se etter for å si det sånn, og de er flinke til å gi tilbakemeldinger, og de er flinke til å gi meldinger fra meg og ut. Så har jeg de som er ferskere, de må jeg sjekke mer ut, hvordan fungerer det egentlig når det gjelder akkurat disse tingene?*

Styreren i en veldig stor barnehage var imidlertid tydelig på at det er begrenset hvilken daglig kontakt han kan ha med det daglige livet i virksomheten:

*– ... fordi barnehagen er så stor at jeg har veldig liten mulighet til direkte kontakt med det enkelte barn. Veldig liten mulighet. Også i forhold til den enkelte forelder. Ergo blir det mine stedfortredere som skal utøve det pedagogiske arbeidet. Det må være en pedagogisk leder også, men jeg må lede pedagogisk gjennom de pedagogiske lederne.*

Veiledning må ta andre former i større barnehager enn i de tradisjonelle, små barnehagene.

## 2. LEDELSE AV FORHOLDET TIL BARNEHAGENS OMGIVELSER

Slik styrerne omtaler det, er de entydig langt mer utadvendte i sitt arbeid for å ivareta barnehagens funksjoner enn det som er kommet frem i tidligere forskning. Ledelse av de ytre relasjonene innebærer flere ulike oppgaver.

### 2.1 Å skjerme de ansatte mot ytre krav

Styrerne sa at de oppfattet personalet som presset, og de var generelt bevisste på at presset ikke måtte bli for stort. Styrerne gav uttrykk for å ha et ansvar for å beskytte staben mot slikt press. En styrer fortalte at hun hadde nektet å ta inn et nytt barn med store problemer, fordi hun mente at personalet ikke ville tåle en slik ekstrabelasting. En annen styrer sa at:

*– Det er så store krav til skriftlighet, kvalitets-sikring og vurdering. Det hagler jo på, og jeg tenker at du kan ikke drukne pedagogene i skriftlighet, for de skal også være til stede på avdelingen og det er en balansegang å tenke på hvor mye du skal trekke pedagogene ut.*

Også foreldrene kan representere et ytre press som de ansatte må skjermes mot. Flere styrere fortalte at de kunne ha barn som ikke ble tatt godt nok vare på av sine foreldre. Å følge opp slike barn og å korrigere foreldrene er krevende, og da kom styrer på banen. Likeledes i møte med foreldre som har sterke krav om spesielle tiltak for sitt barn, gjerne knyttet til hva barnet skal spise og hvor mye det skal sove. Disse diskusjonene er vanskelige, og her kan styrer komme inn som buffer. Styrer var også inne når barn ble meldt til barnevernet. En styrer ordla seg slik om foreldremøtene: ”Og i forhold til foreldrene er det jeg som er øverste fronter på foreldremøte”.

### 2.2 Forholdet til eier og tilsynsmyndighet

Barnehageledelse er også å håndtere krav fra eier og tilsynsmyndighet. Kommunale barnehager må forholde seg til kommuneledelsen som eier. Der er noen eksempler i materialet på at styrere måtte forholde seg til innstramminger fra kommunen. I slike tilfeller kan den kommunale styringen være hardhendt. En styrer fortalte at kommunen hadde krevd at to kommunale barnehager skulle slå seg sammen, og ha en felles styrer. Dersom barnehagene ikke kunne leve med det, ville de bli lagt ned eller privatisert. De ansatte i de berørte barnehagene prøvde gjennom møtevirksomhet å nå frem med motforestillinger, og de støttet foreldrene som hadde organisert aksjoner for å stoppe sammenslåingen. Det er en delikat balansegang for styrer å ta slike innvendinger opp med kommuneledelsen samtidig som man er kommunens representant. Denne styreren sa:

*– Vi har hatt ein prosess på det, det har vi. Men samtidig er du i ein sånn vanskelig ... Alt-så du er jo og kommunen sin representant for ditt personale, sant? Så på ein måte skal eg, eg er talerøyr for dei samtidig som eg, altså, eg har to roller.*

I forlengelsen av slike saker er det også en lederutfordring å få til best mulig iverksetting og konkret utforming av de endringene som kommer. I forhold til dette fortalte den samme sty-



reren at hun opplevde kommunen som mer imøtekomende, men at det krevde initiativ og innspill fra barnehagen overfor eier.

Der er også noen eksempler på en mer pågående relasjon til kommunale myndigheter. En styrer i en privat barnehage med stor eier fortalte at hun mente at kommunens finansiering av de private barnehagene var urettferdig og at dette prøvde man å påvirke. Men, sa hun, den kampen var det eierorganisasjonen som tok overfor kommunen.

En av kommunene i materialet er en tonivå-kommune, der de kommunale barnehagestyrerne, på linje med rektorene, er enhetsledere og har rådmannen som sin nærmeste overordnede. En av disse styrerne fortalte at hun i flere sammenhenger var blitt utpekt som saksbehandler i barnehagesaker. Da hun ble intervjuet jobbet hun med å utrede konsekvenser av utvidet åpningstid i barnehagene. Utredningen skulle sendes videre til politisk behandling.

Denne styreren betegnet seg som ”litt sentral i forhold til det der å bli stoppet på butikken, for eksempel, ha påvirkningskraft”. Hun fortalte videre at hun kjente det politiske systemet svært godt og at hun var en som ”vet hvordan en skal snakke det politiske språket”, en som også ”vet hvem de uformelle lederne er”.

En mer unntaksvis lederoppgave er knyttet til bygningsendringer. Når barnehagen skal ha nytt bygg, bygges på eller moderniseres byggmessig stiller det krav til ledelse. Her trekkes styrer inn med stor arbeidsbelastning i den perioden dette pågår, for å sikre at bygget blir tjenlig.

Eiers styring er ikke bare et spørsmål om økonomiske rammer og organisering. Det gjelder også innholdet i barnehagen. Kommunen, eller andre eiere, kan kreve at bestemte grupper barn skal prioriteres i opptaket eller at det skal satses på bestemte program eller områder. En styrer fortalte at deres eierorganisasjon, som eide mange barnehager, hadde presentert et opplegg der barnehagene skulle jobbe med hvordan de skulle realisere viktige verdier som eier hadde definert. I en kommune fortalte en styrer at kommunen hadde bestemt at det skulle satses særlig på språklig stimulering, og at man tidligere hadde en tilsvarende satsing på sosial kompetanse. Dette stiller ikke bare barnehageledelsen overfor et iverksettingsproblem. Den samme styreren sa at hun av og til bad om eller valgte å ikke være med på slike satsinger, med referanse til kapasitet. Andre styrere omtalte slike kommunale satsinger i mer prosessorienterte vendinger, der

satsingene ble jobbet frem gjennom nettverksmøter, veiledning, planlegging og dialog mellom styrerne og kommunen eller bydelen. En eier hadde tilsvarende, i samråd med de enkelte barnehager og ansatte, utviklet felles utviklingsopplegg eller læringsopplegg for sine barnehager kalt en ”Læringsløype”.

Kommunene skal ha tilsyn med alle barnehager, og det er en styreroppgave å rapportere nøkkeltall og å oversende dokumentasjon på hvordan barnehagen jobber. Man må for eksempel oversende årsplaner. Det ser ut til at dette er et rituale uten særlig betydning, ingen styrer hadde opplevd at kommunen på noen måte gav tilbakemelding på denne typen informasjon. En styrer i en privat barnehage sa at han gjerne hadde sett at kommunen var mer aktiv i forhold til hans barnehage.

Eier og tilsynsmyndighet representerer ikke bare krav, de kan også yte støtte. Særlig til den leder som kan mobilisere slik støtte. Viktig i denne sammenhengen, i alle fall for noen barnehager, er at eier tilbyr opplæring og videreutdanning. Både private og offentlige styrere forteller om støttende eierorganisasjoner, i begge tilfeller med dyktige ansatte på sentralt nivå som er støttende og også avlastende. Ledelse er også å kunne mobilisere og bruke støtte av denne typen.

Støtten fra eier tar også form av at barnehageeier som regel forsyner sine barnehager med administrative systemer for budsjettering og regnskap. Også mye av det personaladministrative er standardisert i faste ordninger som gis av eier og som eier veileder i forhold til. Styrerne omtalte ikke dette som problematisk, og særlig de som hadde store eiere med heltidsansatte på sentralt nivå fortalte om at det kunne være hjelp og støtte å hente i eierens administrasjon. Det gjelder både kommunale og private barnehager. I noen barnehager er mye av de tunge administrative oppgavene sentralisert.<sup>3</sup> Skal slik støtte bidra til barnehagens virksomhet må styrer ta ansvaret for å sette seg inn i og nyttiggjøre seg slik støtte.

En styrer viste til at eierorganisasjonen hadde et lederteam bestående av daglig leder (for eierorganisasjonen) og styrere eller daglige ledere av de enkelte barnehagene. Hun sa om dette:

*– Jeg synes det er veldig befriende å ha et lederteam, å kunne lufte og diskutere prinsipper.*

Noen kommuner har jevnlig møter med representanter for alle barnehagene i kommunen eller

i en del av kommunen. Også de private får være med her i noen kommuner, og en styrer i en privat barnehage opplevde at kommunen var lydhør for det som kom frem der. Deltagelse i slike nettverk fremstår som en viktig oppgave for styrerne.

### 2.3 Innhenting av ressurser, ny kompetanse og personale

Det ser ut til å være en styrerutfordring å sørge for best mulig ressurstilgang, selv om ressursmangelen ikke er like akutt i alle barnehager. Noen styrere sa at ressursituasjonen var god. Der det er knapt er det liten nytte i å be om mer direkte fra kommunen. En styrer sa om dette: ”Men du får ikkje ekstra pengar altså, det er vanskelig”. En annen strategi er å operere taktisk innenfor de rammer og ordninger som er der. En styrer sa om en avdeling hun har som hun mener har for lite personale:

*– Eg tenkte, det er eit dilemma, eg kan ta inn to ungar til, for det utløyser statsstøtte som gjer at eg kan auka opp stillingen, sant? Det har eg lurt litt på. Ellers må vi heile tida passa på å ha ein lærling inne, for den kan jo brukast til å avhjelpa*

Å sikre ressurstilgang er også et spørsmål om å kunne få ressurser til barn med særlige behov. Det er en kritisk lederoppgave å kunne mobilisere slike ressurser. En styrer sa om å få slike tilleggsressurser:

*– Der har vi vore heldig fordi at – men då går det litt på at eg har jobba så lenge i systemet – viss eg sender opp ein søknad så trur dei faktisk på meg. Ikkje berre senda ein søknad, men laga ein stor rapport der eg går gjennom alle – ja, utviklinga til ungen på alle plan.*

Det gjelder ulike formelle og uformelle regler hos barnevern, pedagogisk psykologisk tjeneste og barne- og ungdomspsykiatrien. Når det er konkurranse om ressursene er det en viktig lederkompetanse å vite hvilke regler som gjelder for å aktivisere slike ressurser, det være seg økonomiske ressurser eller rådgivning og kompetanse. En styrer fortalte om mellomledernetverket i kommunen at det var viktig for å ”kunne dra nytte av kvarandre”. Slik nytte kan ha med generell ledelsesutvikling å gjøre, men det kan også være viktig for å kunne hente støtte og ekstra ressurser hos hverandre. Styrerne fortalte

også om godt og nært forhold til administrasjonen hos eier, dette gjelder både private og offentlige barnehager.

Ledelse i forhold til omverdenen kan også være å mobilisere ressurser til faglig utvikling. Det kan skje gjennom samarbeid med høyskolene om praksis eller andre sider ved førskolelærerutdanningen. Å ha studenter i praksis, fortalte en styrer, er god rekrutteringspolitikk. Det er også, som en styrer sa ”veldig nyttig og lærerikt for hele personalet”. Et annet eksempel er utviklingsprosjekt. Her kan det være tilskudd å hente under ulike ordninger, hos fylkesmannen eller hos kommunen. Det kan også være aktuelt, fortalte noen styrere, å alliere seg med ansatte i førskolelærerutdanningsinstitusjoner som også er interessert i utviklingsarbeid. En styrer viste til at han i en periode hadde midler til å lønne en ekstern ressursperson som sin mentor og veileder. Han søkte om og fikk innvilget penger fra fagforeningen til dette.

### 2.4 Opptak av barn og samarbeid med skolen

Etter hvert som barnehagedekningen er noenlunde fullgod og opptakssystemet i alle fall i en del kommuner er sentralisert og standardisert, er utfordringene knyttet til foreldres kamp om plass blitt mindre. Men det dukker opp nye problemer når tilgangen på plasser blir bedre. En styrer sa:

*– Det er enorm trafikk innen barnehagene, foreldre flytter barna ganske mye. Fordi de takker ja – og så flytter de, bla bla, rundt omkring. Så har vi noen spilleregler, vi har fått en perm fra oppvekstavdelingen ... så da skal du du følge de reglene som står der. Det handler også om kommunikasjon, og å snakke med andre styrere når forandringer skjer og sånn. Og det er det noen som gjør og noen som ikke gjør. Plutselig får du en oppsigelse, for barnet har fått en annen plass ... og så har styrer ikke informert meg. Så vi bruker utrolig mye tid på opptak.*

I den andre enden av barnehageløpet er skolen en viktig samarbeidspartner. For de fleste av styrerne og barnehagene i vårt materiale avgrenser imidlertid samarbeidet med skolen seg til å lette overgangen for barn med særlige behov. To styrere fra kommunen som har tonivåorganisering, og der barnehagestyrerne er enhetsledere på linje med rektorene, rapporterte på den annen side om et mer omfattende samarbeid.

– I forhold til de som skal begynne i første klasse har vi hatt et godt samarbeid gjennom flere år. Barna får komme på besøk og gjøre seg kjent i god tid før de begynner. De får være på skolen og på SFO ... [lærerne] kommer inn til oss og ser hva førskolebarn har vært igjennom og hva vi har gjort”.

Dette gjelder en barnehage som skal ”levere” til fire ulike skoler.

### 2.5 Konkurransen om barn

En ny styrerutfordring er å konkurrere om barna når det blir full dekning og flere av styrerne var seg bevisst at dette blir viktig. En av dem sa:

– Foreldra er kundane, altså du tenker at vi er ei bedrift som skal gå rundt, så er det viktig at kundane er fornøyde. Viss ikkje foreldrene er fornøyd tar de barna sine ut og velger en annen barnehage. Det blir snakka om det på kjøpesenteret – at den og den barnehagen er så og så flink og den er så dårlig. Det påvirkar ventelisten og dermed då økonomien.

Flere av styrerne fortalte også om at med full dekning begynner barna i en barnehage, men flyttes gjerne over i en annen hvis foreldrene mener det er bedre.

Styrerne gjorde seg litt ulike vurderinger av konkurransen og det hang sammen hvor godt skodd de mente seg å være til å konkurrere. En kommunal styrer sa:

– Dei private er jo nye barnehagar, sant. Det kan ikkje vi matcha. Vi er gamle, slitte kommunale barnehagar. Så vi må jo profilera oss på innholdet, sant ... Vi er små barnehagar ... Vi kan vera ei betre løysing for veldig mange ungar. Oversiktig, mykje tettare kontakt med dei vaksne, det er ikkje sånn svære avdelingar med base på 30.

At denne leder og personale i barnehagen følte seg presset viste seg også i at de pusset opp på dugnad, i en kommunal barnehage. Styreren fortalte:

– Det vi har gjort ... er at vi har malt barnehagen utvendig sjølv, vi har malt han innvendig, vi har malt alle leikeapparata sjølve.

På spørsmål om når de har tid til sånt svarte hun:

– Nei, vi har tatt det på planleggingsdagar. Vi har ’no malar eg, passar det?’ Så har vi berre – ut med ungane og så har de malt ... Vi må gjera noko for å få fortsetta og ... vera oppe å gå. Så vi har faktisk klart det. Fantastisk personale som brukar alle anledningar.

En annen styrer sa:

– Det er fakta at ein må konkurrera om barn. Og sånn som du fremlegg det så høyrest det ut som ein veldig ugunstig situasjon. Men eg har gleda meg til denne situasjonen i fleire år ... På grunn av at det er til barns beste. For då må barnehagen konkurrera, då må dei bli betre.

Andre signaliserte kanskje litt mindre begeistring, men gav likevel uttrykk for relativt stor trygghet i forhold til konkurransesituasjonen.

– Det problemet tar vi når det kommer. Vi finner nok en løsning på det, jeg tror vi klarer å tilpasse oss det meste. ”Jeg tok det opp med personalet nå i mai, og eg sa at viss vi skal være fullt dekkende, så må vi kanskje utvide åpningstidene. For vi er gode på alt det andre.

I materialet kan vi skille mellom i alle fall tre strategier fra barnehagens side for å møte konkurransen. For det første, *presentasjon og synliggjøring*, for det andre *konkurransen på innhold og kvalitet* og for det tredje *tiltak for knytte foreldrene tettere til barnehagen*.

Når det gjelder den første strategien, *presentasjon og synliggjøring*, har en av barnehagene gjennom sin eierorganisasjon og et profesjonelt byrå, oppgradert og profesjonalisert hvordan de fremtrer utad, og all informasjon utad legges på samme mal. Styreren var veldig positiv til dette og mente at med profesjonell hjelp ble barnehagen mye tydeligere og bedre profilert utad. Flere barnehager legger mye arbeid ned i hvordan de fremtrer på sin hjemmeside. En styrer var styrer i en slitt bygning som mange foreldre ble skeptiske til når de fikk se den. Hun sa at det var hennes strategi å formidle så mye positivt som hun kunne før foreldrene kom for å se på barnehagens bygninger. Hun sendte ut en mappe med presentasjon av barnehagen:

– Jeg markedsfører oss alt jeg kan gjennom det tilbudet de får før de får kommet og ser på huset ... Så har vi infomøte for nye foreldre, og der hadde vi ikke video i år. For den som vi

*hadde i fjor, den var dårlig. Så allerede nå har vi begynt å lage video for neste års infomøte for foreldrene.*

En styrer i en barnehage eid av en eier med mange barnehager fortalte at eierorganisasjonen hadde satt i gang en reklamekampanje med reklame på bussene i området.

En styrer i en tilsvarende sammenslutning rapporterte at det var utviklet et felles måldokument for de aktuelle barnehagene. Her ble også visjonen ”et liv i bevegelse” synliggjort. Styreren rapporterte videre at profil og visjon nå var under ytterligere vurdering i lys av den nye konkurransesituasjonen.

Et eksempel på den andre strategien, *konkurranse på innhold og kvalitet*, er å finne i den slitte barnehagen som det ble vist til ovenfor. Styreren der mente at deres konkurransefortrinn gikk i erfaring og dyktighet og at de var kjent for det. De antydte også at de var gode på barn med særlige behov. En annen styrer sa at de må:

*– ... velge ut det beste personalet, gi dem den beste opplæringen, og ha tiltak som gjør dem så glad i arbeidsplassen sin at de ikke finner på å slutte ... Arbeidsmiljøet må være godt. De må like å gå på jobb.*

En annen barnehage prøvde å utvikle nye aktiviteter. De hadde skaffet seg båt og nøst, og de hadde noen år før anskaffet buss som de brukte på turer. En annen styrer mente at det å ha en klar innholdsmessig profil var nødvendig for å kunne trekke til seg nok barn. I en kommunal barnehage hadde de bestemt å satse på sosial kompetanse og vennskap fordi foreldrene i en brukerundersøkelse hadde sagt at de ville ha det som satsing. I forbindelse med dette punktet vil vi trekke fram en styrer som pekte på at innføringen av maksimalpris hadde gitt andre rammebetingelser for konkurransen.<sup>4</sup>

*– Før kunne vi regulere prisen opp og ned og si at, greit, denne barnehagen koster 200 mer i måneden, men den er bedre. Dere ser det. Vi lønner våre ansatte høyere, og dere får et mye bedre produkt ut av det ... Foreldrene kunne komme til oss likevel, for foreldre søker kvalitet.*

Her er handlingsrommet for å kunne konkurrere på kvalitet redusert av maksimalprissystemet.

Den tredje strategien, *å knytte foreldrene nærmere til barnehagen*, ser en ved at noen barnehager yter ekstraservice som litt lenger åpningstid (0700–1700), temakvelder om barneoppdragelse med foredrag, bruk av fim og bilder hver dag, på nett eller på storskjerm i garderoben, som viser hva barna har gjort den dagen. I tråd med dette har noen barnehager brukerundersøkelser for å kartlegge behov for ekstraytelser.

Flere av barnehagene har fortsatt dugnader der foreldrene er med. Det styrker ressursgrunnlaget, men er kanskje mest et tiltak som knytter foreldrene til barnehagen. En styrer omtalte dugnadene slik:

*– Foreldre er med, søsken, så lager vi mat, så koser vi oss. Det regnet jo så inni granskauen men vi hadde det trivelig for det. Vi har alltid foreldre med på overnattingsturene våre – foreldre er alltid invitert til å være med på tur.*

Dugnad er kostnadsbesparende, men det er også effektivt i å skape samhørighet mellom barnehage og foreldre.

#### DRØFTING

Vi tok utgangspunkt i en argumentasjon om at utviklingstrekk i den norske barnehagens rammebetingelser understreker barnehagens behov for utvikling og kvalitetsheving av det pedagogiske innholdet i vid forstand. Vi pekte også på at barnehagen er en åpen organisasjon som vil måtte forholde seg til komplekse og skiftende omgivelser. I et ledelsesperspektiv er dette ledelsesutfordringer, og det overordnede spørsmålet er i hvilken grad og på hvilken måte barnehageledelsen i norske barnehager ivaretar disse utfordringene. Forskning gjort frem mot 1990-tallet tydet på at dette ikke hadde vært sentralt for barnehageledere, men forskningen på feltet er mangelfull og det kan tenkes at pedagogisk ledelse og ledelse i forhold til omgivelsene har vært viktig lenge, men ikke undersøkt og dokumentert. Våre problemstillinger har derfor vært i hvilken grad og på hvilken måte er barnehageledelse utadventt? Og i hvilken grad og på hvilken måte ivaretar barnehageledelse den pedagogiske kvaliteten i barnehagen?

Samlet sett tyder vår analyse av dybdeintervjuer med 10 norske barnehagestyrere på at den pedagogiske ledelsen i disse barnehagene er mar-

kert på mange måter, og at styrerne har et aktivt forhold til barnehagens omgivelser og slik ivaretar viktige funksjoner for barnehagen.

Analysen viser styrere som er aktive som pedagogiske ledere på mange måter. Den unnvikende holdningen i forhold til pedagogisk ledelse som er rapportert tidligere (Gotvassli, 1989; Roness, 2001) gjenfinnes ikke her. Den pedagogiske ledelsen er ikke bare knyttet til rammeplanen og krav om mer læring i barnehagen. Den gjelder også barn med særlige behov, den gjelder barnehagens satsingsområder og profilering og den gjelder barnas samlede utvikling. Vi finner eksempler på at slik ledelse foregår gjennom at styrer etablerer systematisk rapportering, gjennom planlagt veiledning, gjennom at styrer innfører rutiner og regler som skal sikre at ulike pedagogiske hensyn ivaretas på avdeling og gjennom at styrer intervensjoner ad hoc der han eller hun mener det er behov for støtte eller korreksjon. Hvor typisk dette er i norsk barnehage samlet sett kan vi ikke si noe sikkert om, men styrerne i materialet er ulike f.eks når det gjelder alder og erfaring. Det støtter forventningen om at funnene kan være typiske.

I en viss motstrid til våre funn rapporteres det i den relativt ferske surveyundersøkelse fra *Utdanningsforbundet*, der styrernes vekting av ulike ledelsesfunksjoner måles, at personalledelse har passert administrativ ledelse som det mest tidkrevende, mens pedagogisk ledelse fortsatt tilgodeses med mindre tid enn personalledelse og økonomisk-administrativt arbeid (Østrem et al., 2008). Klausen rapporterer tilsvarende tidsbruk i en dansk studie (2006). Det er også slik at styrerne vurderer personalledelse som sin viktigste oppgave, etterfulgt av pedagogisk ledelse. Med hensyn til tidsbruk er det ikke nødvendigvis slik at en tidsmessig lik fordeling på administrasjon, personalledelse og pedagogisk ledelse er bedre og riktigere enn andre fordelinger. En oppgave kan være mer tidkrevende enn en annen uten at det betyr at den annen er mer forsømt enn den første. Vi har ikke undersøkt hva styrerne bruker mye og lite tid på.

Vår argumentasjon er primært rettet mot tidligere funn om styrerne som unnvikende når det gjelder pedagogisk ledelse, slik at de lar avdelingene styre seg selv. Her er vårt funn et annet: vi finner styrere som agerer som både kyndige og myndige innenfor dette ledelsesområdet. Hvor stor andel av den totale tidsbruken det krever kan vi ikke si så mye om.<sup>5</sup> Det er viktig å understreke at vi her legger en vid forståelse av peda-

gogisk ledelse til grunn – det er alle de tiltak som styrer setter inn som påvirker de pedagogiske valgene som gjøres i barnehagen. Det betyr at ikke alle former for pedagogisk ledelse er like hensiktsmessige eller gode.

Pedagogisk ledelse tar mange former, og av særlig interesse er at noen styrere utøver pedagogisk ledelse gjennom organisasjonsdesign, dvs. at de lager instruksjoner, regler og prosedyrer som skal ivareta de pedagogiske hensynene som styrer synes er viktig. Det er grunn til å tro at dette vil komme til å spille en viktigere rolle i den pedagogiske ledelsen av barnehagen i årene som kommer. Det henger sammen med at når styrer får ansvaret for store nok enheter så blir slik indirekte styring uunnværlig. En del styrere er leder for flere barnehager (Granrusten & Moen, 2008). Det gjelder også noen av de 10 vi har intervjuet her. Det reiser en serie praktiske utfordringer, og det er ikke minst en utfordring for den tette, omsorgsorienterte og direkte ledelsesformen som preger norsk barnehagetradisjon. Denne utfordres også gjennom at det blir stadig flere store barnehager. En av styrerne i vårt utvalg har ansvar for henimot 50 årsverk i sin barnehage. Her kan vi også notere oss at det i nabolaget til denne barnehagen i løpet av de 3–4 siste årene i tillegg har kommet 5 nye barnehager som hver kan ta imot over 100 barn. Pedagogisk ledelse i en slik kontekst vil trolig legge større vekt på hensiktsmessig bruk av organisering som virkemiddel. Her ligger det viktige forskningsoppgaver i å undersøke hvordan barnehagen utvikler seg som organisasjon etter hvert som den blir større.

Vi finner barnehageledere som er aktive i forhold til barnehagens omgivelser på en rekke måter. Denne aktiviteten har ikke karakter av passiv underordning i et administrativt hierarki. Det er tale om at styrerne aktivt forsøker å sikre barnehagens behov og interesser på ulike måter. De er ikke minst aktive i å hente inn ressurser til barnehagen. Det gjelder midler, kompetanse og personell. De er politiske aktører i forhandlingsposisjoner i forhold til eier og kommunalt tilsyn og de krav til innhold og organisering som disse stiller. Det vil si at de handler ut fra interessedefinisjoner og bruker ulike ressurser som kan gi innflytelse og gjennomslag. De er strategiske aktører i den tiltagende konkurransen om barn. Dette tar form av bedre synliggjøring og profilering av barnehagen utad, dels av å definere på hvilke området barnehagen kan konkurrere på kvalitet og dels av å knytte til seg de foreldrene

man allerede har. De er også nettverksbyggere som etablerer nettverk, særlig med andre institusjoner i kommunen. Her bygges det opp tillit og her skapes allianser og støtte. Nettverket genererer informasjon og kompetanse for deltagerne.

Hvordan kan man forstå denne utadrettede aktiviteten? Den faller ikke entydig sammen med strategisk ledelse. Det vil vanligvis si at en organisasjon analyserer egne ressurser og mulighetene for ekspansjon i omgivelsene og satser målrettet på å utvikle seg på nye felt (Grønhaug, Hellesøy & Kaufmann, 2001). I vårt materiale er det lite av denne typen større prosjekt og ekspansjoner, bortsett fra at håndteringen av konkurransesituasjonen har slike strategiske element, som for eksempel å definere hva man er god på og satse på det som konkurransefortrinn. Den utadrettede ledelsen tar likevel oftere form av taktisk politisk adferd for å få støtte og ressurser i et landskap der betingelsene for å utløse støtte og ressurser er vanskelige. Nettverksbygging er en viktig kilde til ressurser som kan gi gjennomslag. Styreradferden ligger på mange måter nærmere det man ville forvente i et politisk perspektiv på organisasjonsadferd (Ball, 1987; Morgan, 1986). Styrerne opererer på et større felt enn bare barnehagen og agerer politisk for å få gjennomslag for barnehagens behov og interesser.<sup>6</sup>

Det kan stilles spørsmål ved hvor ny den typen utadrettet ledelse som vi har funnet er, selv om den ikke fremkommer i tidligere forskning. At barnehageledelse fremstår som innadvendt i den forskningen som er referert innledningsvis kan ha å gjøre med det teoretiske utgangspunktet som er brukt i mange av studiene. I sin studie spør Gotvassli i utgangspunktet: Er styreren administrator, arbeidsleder eller pedagogisk leder (Gotvassli, 1990, s. 31)?<sup>7</sup> Dette utgangspunktet gjør at mye av det utadvendte arbeidet ikke fokuseres, eller det reduseres til administrasjon og regelanvendelse. I Bølgans og Lysells fremstilling av styreroppgavene brukes den samme tredelingen og her er det å representere barnehagen utad plassert sammen med regnskapsførsel og lønnsutbetaling som administrative oppgaver (1992, s. 16). Tilsvarende plasseres samarbeid med en rekke andre instanser som tillitsvalgt, helsestasjon, barnevern som et underpunkt under personalledelse (1992, s. 19). Men styrerne i vårt utvalg er aktive i forhold til omgivelsene utover å spille en underordnet rolle i et administrativt hierarki.

Vi mener derfor det er relevant å forstå barnehageledelse som firedelt. I tillegg til administrativ ledelse, personalledelse og pedagogisk ledelse er *utadrettet ledelse* en fjerde, viktig kategori. Den utadrettede ledelsen gripes ikke godt av begrepet strategisk ledelse. Vi har argumentert for at den heller kan sies å ha tre dimensjoner: forhandling, nettverksbygging og konkurranseledelse.

Behovet for å konkurrere om barn for å kunne overleve er grunnleggende nytt, etter mange år med mangel på barnehageplasser. Vi har identifisert noen hovedstrategier i konkurranseledelsen. For det første, *presentasjon og synliggjøring*, for det andre *konkurranse på innhold og kvalitet* og for det tredje *tiltak for å knytte foreldrene tettere til barnehagen*. Konkurransen reiser spørsmål knyttet til betingelsene for konkurransen og til hva som er legitime strategier. I motsetning til ellers i velferdsstaten er konkurransen i barnehagesektoren så sterk at de offentlige kan bli fortrenget av de private og det reiser viktige forskningsspørsmål om hvordan offentlige institusjoner reagerer på det.

#### KONKLUSJON

I denne artikkelen har vi tatt utgangspunkt i endringer i barnehagens rammebetingelser de siste årene og norsk forskning om barnehageledelse. I lys av utviklingen i barnehagesektoren argumenterte vi for at det er gode grunner for å forvente en mer aktiv pedagogisk ledelse i barnehagen enn det som er rapportert i tilgjengelig forskning og at relasjonen til omverdenen også fremstår som en viktig ledelsesoppgave.

Disse forventningene er drøftet ved hjelp av et datamateriale bestående av intervjuer med 10 styrere. Styrernes beskrivelser av sitt eget arbeid, slik det fremkommer i intervjuene, tyder på at barnehageledelse også innebærer allsidig pedagogisk ledelse og at det innebærer ledelse av forholdet til omverdenen. I det siste inngår både forhandlinger med eier og kommune, nettverksbygging for å sikre ressurser til barnehagen og ledelse av barnehagens forsøk på å overleve i en tiltagende konkurranse om barn. Barnehagen veves slik stadig tettere inn i større nettverk både horisontalt og vertikalt. På den annen side konkurranseutsettes barnehagen i raskt tempo.

Vi har også trukket frem et metodisk poeng gjennom å vise at resultatene fra tidligere forskning kan være preget av hvilket teoretisk utgangspunkt en har og hvilke analyseredskaper

som er blitt brukt. Ved å utvide perspektivet har vi i sterkere grad kunnet fokusere på de eksterne lederoppgavene enn hva som er gjort i tidligere forskning på feltet.

Det kreves representative data for å avgjøre hvor typisk det vi har funnet er og under hvilke betingelser denne typen ledelse fremmes eller dempes.

#### NOTER

1. Det var i 2008 6705 barnehager med 81450 ansatte i Norge (lest 15.10.2010 på <http://www.ssb.no/emner/04/02/10barnehager/tab-2009-06-15-01.html>) Det var over 20 000 flere ansatte enn to år tidligere (2006). Nærmere 261 900 barn hadde plass i barnehage. Det var 12100 flere enn året før (2007).

2. I Roness sin studie ble noen av spørsmålene fra Gotvassli sin survey stilt til et utvalg av styrere som var organisert i daværende Norsk lærerlag. Dette arbeidet ble gjennomført i slutten av 2000 og baserer seg på svar fra 341 barnehagestyrere. Gotvassli sin tredeling av ledelsesoppgaver er hentet fra Nina Bølgan (1989). Den er ellers mye brukt i læremidler og veiledende litteratur (Bølgan & Lysell, 1992; Larsen & Slåtten, 2006; Skogen m.fl., 2007). På den måten har Gotvassli og hans forskning vært en sentral referanse for norsk tenkning om barnehageledelse.

3. En av styrerne i de private barnehagene sier: ”Jeg har mindre arbeidsoppgaver enn de kommunalstyrerene. Jeg, for eksempel, har ingenting med lønn å gjøre, jeg har ingenting med foreldrebetaling å gjøre, jeg har folk på kontoret [hos eierorganisasjonen] som gjør det. Det er utrolig bra.”

4. Maksprisreformen ble innført i Norge i 2004 og innebærer at en barnehageplass ikke skulle koste mer enn 2750 kroner i måneden. Et år senere ble maksimalsatsen senket til 2250 kroner. Før maksimalprisen ble innført kostet mange barnehageplasser gjerne 4000 kroner – og i noen tilfeller enda mer (Røed, 2006).

5. Det er også slik at det kan være vanskelig å trekke en absolutt grense mellom de ulike ledelsesoppgavene. I Utdanningsforbundets studie ble en kun bedt om å ta stilling til pedagogisk ledelse, personalledelse og administrativ ledelse uten noen nærmere presisering av innholdet i dette. På den måten får en ikke noe inntrykk av hvilke mer konkrete oppgaver respondentene her viser til. Vårt materiale åpner for et mer nyansert bilde.

6. Tilsvarende atferd er registrert blant norske grunnskoleledere (Homme, 2008).

7. I andre sammenhenger brukes ordet personalledelse i stedet for arbeidsleder (Gotvassli, 1990).

#### LITTERATUR

- Baldersheim, H., & Øgård, M. (1999). *Vandringsmann med sordin: Flyttemønster og lederutfordringer blant norske rådmenn i komparativt perspektiv* (Forskningsrapport 02/1999). Oslo: Universitetet i Oslo, Institutt for statsvitenskap.
- Ball, S. (1987). *The micro-politics of the school*. London: Routledge.
- Bastiansen, A. (1991). *Barndom og profesjonell omsorg*. Oslo: Tano.
- Bleken, U. (2004). Styrer i storm. *Første Steg*, 1(1), 8–10.
- Borg, E., Kristiansen, I. H., & Backe-Hansen, E. (2008). *Kvalitet og innhold i norske barnehager. En kunnskapsoversikt* (Rapport 6/08). Oslo: Norsk institutt for forskning om oppvekst og aldring.
- Bølgan, N. (1989). *Ingen regel uten unntak: Om administrasjon og pedagogisk arbeid i barnehagen*. Oslo: Tano
- Bølgan, N., & Lysell, T. (1992). *Styrerens arbeids- og ansvarsoppgaver*. Oslo: Kommuneforlaget.
- Børhaug, K. (2004). *Førskulelærere og politikk: Ein introduksjon til politisk analyse* (Rapport 5/2004). Bergen: Høgskolen i Bergen.
- Dalsgaard, A. H., & Mejl, L. (2009). *Den profesjonelle pædagog*. København: Hans Reitzel.
- Gotvassli, K. Å. (1989). *Administrator eller inspirator?* Steinkjer: Nord-Trøndelag Distriktshøgskole.
- Gotvassli, K. Å. (1990). *Ledelse i barnehagen*. Oslo: Tano.
- Gotvassli, K. Å. (1991). *Personalutvikling i barnehagen*. Oslo: Tano.
- Gotvassli, K. Å. (1996). *Barnehager: Organisasjon og ledelse* (2 utg.). Oslo: Tano
- Gotvassli, K. Å. (1999). *Barnehager: Organisasjon og ledelse* (3 utg.). Oslo: Tano.
- Granrusten, P. T., & Moen, K. H. (2008). Mindre tid til barna? I S. Mørreaunet, V. Glaser, O. F. Lillemyr, & K. H. Moen (Red.). *Inspirasjon og kvalitet i praksis: Med hjerte for barnehagefeltet*. Oslo: Pedagogisk Forum.
- Greve, A. (1995). *Førskolelærernes historie*. Oslo: Universitetsforlaget.
- Grønhaug, K., Hellesøy, O., & Kaufmann, G. (2001). *Ledelse i teori og praksis*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Gulbrandsen, L., Johansson, J.-E., & Nilsen, R. D. (2002). *Forskning om barnehager: En kunnskapsstatus*. Oslo: Norges forskningsråd.
- Homme, A. (2008). *Den kommunale skolen: Det lokale skolefeltet i historisk perspektiv* (Avhandling for graden dr.polit). Bergen: Universitetet i Bergen.

- Klausen, K. K. (2006). *Institutionsledelse: Ledere, mellemledere og sjakbajser i det offentlige*. København: Børsen Offentlig ledelse.
- Kunnskapsdepartementet. (2006). *Rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver*. Oslo: Departementet.
- Kunnskapsdepartementet. (2008). *Stortingsmelding nr 41 (2008–2009) "Kvalitet i barnehagen"*. Oslo: Departementet.
- Larsen, A. K., & Slåtten, M. (2006). *En bok om oppvekst. Samfunnsfag for førskolelærere*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Lotsberg, D. Ø. (2005). Ledelsesteori: Hva slags ledere passer i kommunen? I H. Baldersheim & L. E. Rose (Red.). *Det kommunale laboratorium* (sid. 137–160). Bergen: Fagbokforlaget.
- Løfdahl, A., & Prieto, H. P. (2009). Between control and resistance: Planning and evaluation texts in the Swedish preschool. *Journal of Education Policy*, 24(4), 393–408.
- Meyer, E. S. (1997). *Pedagogisk ledelse i barnehagen*. Oslo: TANO.
- Meyer, E. S. (2004). Ingen blir førskolelærer for å bli byråkrat. *Første Steg*, 1(1), 16–17.
- Morgan, G. (1986). *Images of organizations*. London: Sage.
- Møller, J. K. (2009). *Ledelsesroller og lederidentitet i dagtilbud under forandring: Identitetsdannelse og identitetsledelse i dagsinstitusjoner på 0 til 6 årsområdet* (PhD avhandling). Roskilde: Roskilde Universitet.
- Persson, S., & Broman, I. T. (2002). "Det er ju et annat job": Förskollärare, grundskolärare, och lärarstudier om professionell identitet i konflikt och förändring. *Pedagogisk forskning i Sverige*, 7(4), 257–278.
- Quinn, R. E. (1988). *Beyond rational management: Mastering the paradoxes and competing demands of high performance*. San Francisco: Jossey-Bass.
- Raustøl, T. (2004). Jo mindre vi vet om framtiden, jo viktigere blir ledelse. *Første Steg*, 1(1), 4–6.
- Roness, D. (2001). *Styrer 2000/2001: En undersøkelse av styrenes arbeidsforhold* (Rapport 1). Bergen: Utdanningsforbundet.
- Røed, G. (2006). *Makspris uten betydning*. Lest 04.12.2010 på <http://forbrukerportalen.no/1141140942.9>.
- Scott, R. (1992). *Organizations: Rational, natural and open systems*. Englewood Cliffs: Prentice Hall.
- Silverman, D. (2000). *Doing qualitative research*. London: Sage.
- Skogen, E., Slåtten, M., & Tellefsen, M. (2008). *Rett skal være rett*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Slåtten, M. V. (2004). Styrene må lære seg maktas språk. *Første Steg*, 1(1), 14–15.
- Strand, T. (2007). *Ledelse organisasjon og kultur*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Vallberg Roth, A. C., & Månsson, A. (2006). Individuelle utveklingsplaner som fenomen i tiden, samhället och skolan. *Utbildning & Demokrati* 15(3), 31–60.
- Østrem, S., Bjar, H., Føsker, L. R., Hogsnes, H. D., Jansen T. T., & Nordtømme, S. (2008). *Ansvar og samarbeidsforhold: Medlemsundersøkelse blant barnehagestyrere 1–13 september 2008*. Oslo: Utdanningsforbundet.