

Flaa, A.-L. & Landro, T. (2024). Barnehagelæreren som bakkebyråkrat: Mellom samfunn og enkeltmennesket. I A.Ø. Halsnes & L.K. Ryland (Red.). *Hånd i hånd i barnehagelærerutdanningen: Der lek, fag og praksis møtes* (s. 91–106). Fagbokforlaget.
DOI: <https://doi.org/10.55669/oa291006>

Kapittel 6

Barnehagelæreren som bakkebyråkrat

Mellom samfunn og enkeltmennesket

Anne-Lise Flaa og Torgeir Landro

Innledning

Barnehagelæreren utfører bestemte oppgaver på vegne av samfunnet, og må forholde seg til et politisk vedtatt samfunnsmandat. Som ansatt i en barnehage, som inngår som en viktig del av velferdsstatens tilbud til sine borgere, er barnehagelæreren også en av velferdsstatens frontlinjearbeidere; en «bakkebyråkrat» (Lipsky, 1980). Samtidig har barnehagelæreren gjennom sin utdanning og arbeidserfaring opparbeidet seg fagkunnskap både om barn og barnehagen som virksomhet, og skal ha frihet til å arbeide ut fra et faglig skjønn. Det ligger dermed til barnehagelærerens autonomi å kunne reflektere kritisk og analytisk over eget arbeid, og ha et bevisst forhold til hvilke holdninger og verdier som ligger til grunn for det pedagogiske arbeidet. På denne måten står enhver barnehagelærer i et spenningsforhold mellom styring og

autonomi, mellom politiske signaler og føringer på den ene siden, og friheten til utøvelse av et faglig skjønn på den andre.

I senere år har imidlertid flere fagpersoner innenfor barnehagefeltet ytret bekymring for at trykket «ovenfra» har økt i form av sterkere utdanningspolitiske signaler, med målstyring og effektivitet som viktige komponenter, og kartleggingsverktøy og pedagogiske programmer som virkemidler. Spørsmålet som melder seg, er om barnehagelærerens autonomi er kommet under press. *Hvilke konsekvenser får de utdanningspolitiske føringene for barnehagelærerens handlingsrom?* I dette kapittelet ønsker vi å undersøke om barnehagelærerens handlingsrom er beskåret i møte med sterkere utdanningspolitiske føringer fra sentralt hold. Problemstillingen belyses med utgangspunkt i Lipskys teori om bakkebyråkratiet (Lipsky, 1980), og bygger på masteroppgaven *Barnehagelærerens handlingsrom* (Hansen, 2019¹), som er basert på datamateriale innhentet ved intervju av tre barnehagelærere.

Barnehagelæreren som profesjonsutøver

Barnehageprofesjonen befinner seg i et spenningsfelt mellom forventninger fra flere hold. Som profesjonsutøver skal barnehagelæreren ivareta tre forpliktelser, som kan illustreres med Bernt Andreas Hennum og Solveig Østrem's (2016) modell, *profesjonstriangelen*. Triangelens tre sider, *politikken*, *kunnskapen* og *verdiene*, ses på som likeverdige forpliktelser, og barnehagelæreren har ansvar for å finne en god balanse mellom dem.

Barnehagelæreren skal forholde seg til et politisk vedtatt mandat, og samtidig utøve sin praksis i samsvar med det som er sant (kunnskapen) og det som er rett (etikken). I korte trekk handler *politikken* om forpliktelsen til å arbeide i tråd med samfunnsmandatet, som er nedfelt i barnehagelov og rammeplan. *Kunnskap* om barn og barnehage, tilegnet gjennom utdanning og erfaring, gjør det mulig å tolke og realisere samfunnsmandatet. Den siste forpliktelsen, *verdiene*, kommer til uttrykk i menneskesyn, barnesyn, lojalitet og ansvarsfølelse (Hennum & Østrem, 2016, s. 116).

1 Anne-Lise Flaa er forfatteren av studien Barnehagelærerens handlingsrom.

Innenfor fagfeltet kan det imidlertid fremmes en påstand om at profesjonens forpliktelser til kunnskapen og verdiene er i ferd med å svekkes til fordel for politikken. Man ser en tendens til sterkere politisk styring av barnehagesektoren. I en tid hvor mange vil mye med barnehagen (Hennum & Østrem, 2016; Bae, 2018), kan det observeres en politisk dreining mot større vektlegging av læringsutbytte, kartlegging av barns ferdigheter og et ønske om å sette inn tidlige tiltak hvis barnet ikke følger en normal utvikling (Kunnskapsdepartementet, 2008–2009, s. 95–97). Dersom politikken tar en større plass i profesjonstriangelen, vil barnehagelærerens integritet og rolle komme under press.

Profesjonell autonomi

Barnehagelæreren utfører bestemte oppgaver på vegne av samfunnet og må forholde seg til et politisk vedtatt samfunnsmandat. De utdanningspolitiske signalene er nedfelt i styringsdokumenter som barnehagelov og rammeplan, og kommer også til uttrykk i stortingsmeldinger og kommunale vedtak. Her formidles både opplæringsidealer og normer for kvalitetsarbeid i barnehagen.

Samtidig har barnehagelæreren sin profesjonelle autonomi, som innebærer frihet til å iverksette, planlegge, organisere og koordinere sine arbeidsoppgaver (Irgens & Wennes, 2010). Rammeplanen er også tydelig på at barnehagelæreren skal lede og iverksette det pedagogiske arbeidet ut fra et godt faglig skjønn, under stor frihet og autonomi (Kunnskapsdepartementet, 2017, s. 16). Samfunnsmandatet må med andre ord fortolkes og fylles med innhold. Barnehagelæreren har gjennom sin utdanning og erfaring tilegnet seg fagkunnskap om barn og barnehagen som virksomhet, og har dermed forutsetninger for å kunne reflektere kritisk og analytisk over eget arbeid, med et bevisst forhold til hvilke holdninger og verdier som ligger til grunn for det pedagogiske arbeidet. På denne måten står enhver barnehagelærer i et spenningsforhold mellom styring og autonomi, mellom politiske signaler og føringer på den ene siden, og friheten til utøvelse av et faglig skjønn på den andre.

Barnehagelæreren som bakkebyråkrat

Barnehagelæreren kan betraktes som en bakkebyråkrat. Bakkebyråkratiet er den norske oversettelsen av uttrykket «street-level-bureaucracy», som

ble lansert av Lipsky (1980, s. 3) i 1980. Bakkebyråkrater er betegnelsen på velferdsstatens frontlinjearbeidere, som har som oppgave å iverksette statens politikk, og omfatter ulike yrkesgrupper, som helse- og sosialarbeidere, politi, lærere og barnehagelærere.

Daniel Engster og Matt Edge understreker radikaliteten i Lipskys bidrag, og beskriver et fagfelt som inntil da hadde oppfattet frontlinjearbeiderne som nøytrale iverksettere av politiske vedtak og retningslinjer vedtatt på nasjonalt plan (Engster & Edge, 2022, s. 488). Med sin «bottom-up»-tilnærming beskrev Lipsky en annen virkelighet. Bakkebyråkratene må fortolke og oversette nasjonale føringer og direktiver, som kan være både tvetydige og innbyrdes motstridende, til praktisk politikk i en arbeidshverdag som ofte er preget av for mange arbeidsoppgaver i forhold til tid og ressurser. I dette spennet utvikler og utøver bakkebyråkratene et nokså betydelig skjønn, og blir dermed delaktige i politikkkutforming og ikke bare nøytrale iverksettere. I denne tids- og ressursklemmen utvikler de også rutiner og standardisering som strategier for å håndtere situasjonen, som igjen kan resultere i at deres profesjonelle autonomi kommer under press (Lipsky, 1980, s. 83). Senere bidrag har imidlertid gitt en mer positiv vurdering av bakkebyråkratenes rolle; utøvelsen av et skjønn som tar hensyn til lokale og individuelle forhold, er en verdifull komponent som medfører at statens politikk iverksettes mer i tråd med lovens ånd og intensjon enn en bokstavtro lovforklaring ville gjort (Engster & Edge, 2022, s. 491).

Innen barnehagesektoren har det som nevnt vært ytret en bekymring for en økende politisk styringsvilje, som i neste omgang aktualiserer spørsmålet om hvilket handlingsrom barnehagelæreren har for utøvelse av faglig skjønn og organisering av egen arbeidshverdag. Nye utdanningspolitiske signaler, inspirert av samfunnsøkonomisk tenkning og New Public Management, med målstyring, effektivitet og rapportering som viktige komponenter, har inntrådt sektoren (Thomassen, 2015, s. 63). Som bakenforliggende drivkraft ligger samfunnsøkonomiske hensyn og frykten for «drop out» i videregående skole, med «tidlig innsats» og kartlegging i tidlig fase som løsning (NOU, 2009: 10). Sektoren preges av en sterkere vektlegging av læring, som gjenspeiles i begreper som «læringsarena», «læringsmiljø» og «livslang læring» (St.meld. nr. 16, 2006–2007; St.meld. nr. 41, 2008–2009). Kjetil Børhaug og Marit Bøe (2022, s. 167) understreker at barnehagen ses som viktig for stadig flere politiske mål. Dersom denne tilnærmingen til barnehagesektoren gjør seg gjeldende i sterkere grad, blir det lett å tenke seg at økt styring ovenfra

begrenser barnehagelærerens autonomi. Dermed reises spørsmålet om den nordiske, sosialpedagogiske tradisjonen, med vekt på omsorg og lek, er truet av en skoleforberedende tradisjon med mål om læring og resultater, der lek og vennskap må vike for kravet om økt læringsutbytte.

Denne utdanningspolitiske kursendringen kan også ha betydning for barnehagelærerens autonomi og handlingsrom. Med sterkere vektlegging av læring ser man også økt bruk av programmer og verktøy for å kartlegge barns ferdigheter og læring – utformet av eksperter utenfor barnehagen. Standardiserte programmer og maler innføres i større grad, med potensial for å innskrenke barnehagelærerens autonomi, faglige skjønn og metodefrihet. Ved å se nærmere på barnehagelærerens profesjonelle ansvar, er målet å synliggjøre hvilket handlingsrom profesjonen har i møte med en slik samfunnsutvikling.

Metodisk tilnærming

Det empiriske materialet er hentet fra masteroppgaven *Barnehagelærerens handlingsrom* (Hansen, 2019), der innsikt i barnehagelærerens opplevelse av eget handlingsrom i sin profesjonsutøvelse står sentralt. Datamaterialet til studien ble innsamlet gjennom tre individuelle semistrukturerte intervjuer, som betyr at intervjuet verken er «en åpen samtale eller en lukket spørresamtale» (Kvale & Brinkmann, 2009, s. 47). Som forsker kan man da justere spørsmål underveis, stille oppfølgingsspørsmål og be informanten utdype eller forklare. Styrken og mulighetene i et semistrukturert intervju er at forskeren gjennom selve intervjuet har mulighet til å komme tett på informantens livsverden. Ettersom målet var å få tak i den enkelte barnehagelærers opplevelser og et ønske om å komme tett innpå informantene, var det formålstjenlig å bruke kvalitativt intervju som forskningsdesign. Kvalitative metoder har som hensikt å gå i dybden og er preget av en nærhet mellom forsker og informanten (Thagaard, 2018, s. 17).

I utvelgelsen av informanter var det et kriterium at deltakerne i studien skulle ha minimum seks års erfaring som barnehagelærer. Dette minimumskravet hadde sin begrunnelse i studiens mål om å fange inn eventuelle *endringer* i vilkårene for profesjonsutøvelse, og sikre at informantene hadde arbeidserfaring med en viss varighet, fra en tidsepoke hvor mye har endret seg med tanke på politisk utvikling, pedagogisk fokus og endring av roller i barnehagesektoren.

Informantutvalget består av tre pedagogiske ledere som alle hadde godkjent barnehagelærerutdanning og mellom syv til tolv års erfaring i yrket. På forhånd ble det utarbeidet en tematisert intervjuguide. De ulike delene løftet opp spørsmål knyttet til barnehagelærerens opplevelse av å være barnehagelærer, barnehagelærerens opplevde frihet og handlingsrom og barnehagelærerrollen i utvikling. Det ble gjort lydopptak under samtalene som grunnlag for transkribering. Alle intervjuene ble gjennomført i barnehagene hvor informantene jobbet, og tidsrammen på hvert intervju var på omtrent 60 minutter. Studien har en tematisert tilnærming til datamaterialet hvor «vi retter oppmerksomheten mot temaer som er representert i prosjektet» (Thagaard, 2018, s. 171).

I en forskningsprosess er det flere etiske vurderinger som må følges gjennom hele løpet. I samsvar med personopplysningsloven er prosjektet meldt til NSD (Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste). Kravene om fritt, informert samtykke og konfidensialitet er overholdt i samsvar med de forskningsetiske retningslinjene utformet av Den nasjonale forskningsetiske komité for samfunnsvitenskap og humaniora (NESH, 2021).

Funnene ble satt inn i et teoretisk perspektiv gjennom hermeneutisk tolkning, som handler om å forstå mennesket, deres handlinger og resultatet av handlingene deres (Thagaard, 2018). I denne studien presenterer vi utdrag fra datamaterialet, og vil forsøke å løfte frem barnehagelærernes stemmer i lys av relevant teori og forskning.

Resultater

I det følgende presenteres sentrale funn fra studien *Barnehagelærerens handlingsrom* (Hansen, 2019). Et utvalg av sitater fra intervjuene gjengis og analyseres, og bidrar til å kaste lys over barnehagelærerens opplevelse av faglig frihet og autonomi, og hvilke faktorer som har betydning for den enkeltes handlingsrom.

Innsnevret handlingsrom?

Når barnehagelærerne blir bedt om å gjengi sin «drømmedag», er tidsfaktoren et gjennomgående tema: mer tid sammen med barnegruppen og tid til gode dialoger i møte med foreldrene inngår i «drømmedagen» (Hansen, 2019,

s. 48–50). Det er tydelig at de tre barnehagelærerne opplever tidspress og en travel arbeidshverdag. Man skynder seg fra en situasjon til en annen, og det er ikke uvanlig at planlagte aktiviteter må utgå på grunn av tidspress eller knappe ressurser. Tidspress og ressursmangel går likevel ikke nødvendigvis ut over frihetsfølelsen. Når en av informantene skal beskrive opplevelsen av frihet og handlingsrom i sin daglige utøvelse av barnehagelærerprofesjonen, kommer vedkommende med følgende uttalelse:

Jeg opplever veldig frihet. Sikkert kanskje for mye. Vi styrer selv. Vi er en stor barnehage og styrer er på en måte ikke fraværende, men ikke delaktig i det vi gjør. Altså, vi har jo en årsplan som vi går etter, men alt innenfor det er liksom selvstyrt – vi legger rammene selv for det pedagogiske arbeidet og hvordan vi vil drive det (Hansen, 2019, s. 51).

Utsagnet skal ikke tolkes dithen at nasjonale styringsdokumenter ikke spiller noen rolle. Barnehagelærerne i undersøkelsen har en sterk bevissthet om at friheten og handlingsrommet er rammet inn av både nasjonale og lokale planer og føringer, og samtlige trekker frem barnehagelov, rammeplan og årsplan som overordnede og selvsagte rammer for det pedagogiske arbeidet.

Til tross for tidspresset gir barnehagelærerne uttrykk for å ha stor frihet og stort handlingsrom i sin profesjonsutøvelse. De forteller at de har frihet til å planlegge og gjennomføre dagene slik de selv ønsker, og opplever profesjonell autonomi og rom for utøvelse av et faglig skjønn. Funnet støttes videre av at alle informantene gir uttrykk for at de trives i jobben. Et sitat fra en av informantene er dekkende for opplevelsen av den profesjonelle autonomien.

Jeg føler egentlig at vi har ganske stor frihet. Selv om vi har rammeplanen i bunn, årsplan, og selvfølgelig barnehageloven. Men likevel syntes jeg at årsplanen er såpass åpen at vi kan fokusere på det vi synes er viktig – og likevel komme inn under alt vi skal gjennom i årsplanen og rammeplanen (Hansen, 2019, s. 52).

Det er noe tilsynelatende paradoksalt over beskrivelsen av den travle barnehagehverdagen når den holdes sammen med den uttalte opplevelsen av stor autonomi og frihet. Og et utsagn fra en av barnehagelærerne kan tolkes dithen at travelheten er selvpålagt:

«Nei, nå må vi komme oss ut», «Nå må vi inn igjen fordi vi skal sette på varm-maten», ikke sant. Det går veldig mye styrt etter klokken. Samtidig så ser jeg at rutiner, i hvert fall hos de minste, er alfa og omega (Hansen, 2019, s. 49).

Informanten skildrer en travel arbeidshverdag styrt av klokken og rutiner, og man haster fra en aktivitet til den neste. Noe av dette må imidlertid karakteriseres som selvpålagte rutiner, som barnehagelæreren – noe ambivalent – også erkjenner behovet for. I dette tilfellet kan altså årsaken til tidspresset finnes på mikroplanet. Det er et viktig funn i denne studien at det først og fremst er forhold og rammefaktorer på mikroplanet som har størst betydning for barnehagelærerens autonomi og handlingsrom, og ikke økt styringsbehov fra nasjonalt politisk hold. Og her spiller styreren en nøkkelrolle.

Styreren

I barnehagen har styreren det overordnede ansvaret, og skal sørge for at den pedagogiske virksomheten drives innenfor lovens og rammeplanens rammer. Et viktig funn i studien er at styreren på mikroplanet har avgjørende betydning for barnehagelærerens handlingsrom og profesjonelle autonomi. To av informantene trekker inn styreren som en viktig faktor, og fortellingene kan plasseres som ytterpunkter på hver ende av skalaen – fra stor frihet til innsnevret handlingsrom – og illustrerer dermed rekkevidden av styrerens påvirkning på opplevelsen av faglig autonomi. I ett tilfelle, som omhandler et tidligere arbeidsforhold, forteller den ene barnehagelæreren om et så innsnevret handlingsrom i sin profesjonsutøvelse at det gikk ut over både trivsel og motivasjon:

Årsplanen var kjempedetaljert. Metodene og verktøyene var bestemt. Vi skulle for eksempel bruke røde og grønne tanker. Vi skulle bruke hjer-teprogrammet den og den måneden. Sant. Alt var veldig styrt. Det var veldig lite handlingsrom der (Hansen, 2019, s. 53).

En detaljert årsplan, i all hovedsak utarbeidet av styreren selv, med krav om dokumentasjon og rapportering med korte tidsfrister, førte til at hun til slutt sa opp jobben. Metodefriheten var også fraværende. I dette tilfellet er det

åpenbart at handlingsrommet og autonomien innskrenkes på mikroplanet. Det er ikke press og føringer fra politisk hold som innsnevrer den faglige autonomien.

Historien til en annen barnehageansatt understreker også styrerens betydning for opplevelsen av frihet og faglig autonomi, men da med motsatt fortegn. Hun forteller om en arbeidshverdag med stor autonomi, der styrer i liten grad legger føringer for arbeidet:

Vi er jo faktisk i en sånn prosess hvor vi ønsker å stå mer sammen, som å være mer én barnehage. Og det krever at man har litt mer likhet (...) Også å ha mer like mål, og kanskje også hvordan man utøver det man planlegger, at det må bli mer likt. Det er ønskelig for å stå mer sammen. Men det vil jo gjøre at man ikke har like stor frihet (Hansen, 2019, s. 54).

Den store friheten fungerte godt for barnehagelæreren og hennes team. Hun påpeker imidlertid at friheten også har sine negative sider. Manglende styring resulterte i at ikke alle avdelinger holdt det samme kvalitetsnivået på det pedagogiske arbeidet. Uten tydelige retningslinjer ble det krevende å arbeide mot et felles mål. Særlig kunne fraværet av klare føringer være utfordrende for nyutdannede barnehagelærere i møte med assistenter og fagarbeidere med lengre fartstid i barnehagen.

Innsnevring ovenfra? «De kommer jo med en del ting ovenfra og ned»

Har så ingen av informantene opplevelsen av innskrenket handlingsrom som følge av økt press på tidlig innsats, kartleggingsverktøy og pedagogiske programmer? Er bekymringen for at politikken skal ta for stor plass i profesjonstriangelen, som er fremmet fra faglig hold, grunnløs?

En av barnehagelærerne gir uttrykk for at «kravene til barnehagen er jo mye strengere nå enn da jeg begynte» (Hansen, 2019, s. 61). Flere av informantene beskriver de pedagogiske programmene – «de kommer jo med en del ting ovenfra og ned» (Hansen, 2019, s. 61) – som tidkrevende. Den økende bruken av kartleggingsverktøy oppfattes også som mistillit fra politisk hold mot barnehagelærernes kompetanse (Hansen, 2019, s. 62).

Vi må jo kunne stole mer på oss selv. Og hva sier det egentlig hvis det blir lagt på deg at du er nødt til å fylle ut TRAS på alle? Altså, har ikke pedagogiske ledere nok kompetanse til å se at her trengs det ikke fylles ut TRAS? Vi må jo kunne ha kompetanse nok til å se det (Hansen, 2019, s. 60).

Samtidig gir informantene utfyllende svar som gjør at bildet av økt politisk styringsvilje og påfølgende innsnevret handlingsrom må nyanseres. Bare en av de tre har blitt pålagt å bruke kartleggingsverktøy fra kommunalt hold. Hun beskriver det riktig nok som tidkrevende, men legger til at hun også opplever verktøyet som en nyttig støtte hvis hun er usikker på barnets språkutvikling. En annen benytter ALLE MED-skjema som forberedelse til foreldresamtale, men understreker at dette er selvvalgt, og at hun har god hjelp av verktøyet. En tredje beskriver et pedagogisk program som tidkrevende i starten, men endret etter hvert oppfatning og ser verdien av verktøyet: «Når du har kommet inn i det og sett hva det går ut på, så er det faktisk ganske greie ting» (Hansen, 2019, s. 61). En av barnehagelærerne beskriver de pedagogiske programmene som overveldende, og velger å gjennomføre programmene «litt sånn halvveis» (Hansen, 2019, s. 62). Hun sier samtidig at hun «har mer erfaring og har lettere for å sette foten ned» (Hansen, 2019, s. 62), og utfører på denne måten agentskap på vegne av barna og egen profesjon.

Innsnevring nedenfra?

I tillegg til styrerens betydning er det imidlertid også et annet forhold som tyder på at faktorer på mikroplanet har betydning for barnehagelærerens autonomi i sin profesjonsutøvelse. Ligger det en kulturkomponent i barnehagens flate struktur som hemmer barnehagelæreren i å tre frem og innta rollen som pedagogisk leder og utøve sitt faglige skjønn? Flere av uttalelsene til informantene synes å underbygge en slik forståelse:

Strukturen er preget av at den er altfor flat, og det er vanskelig for barnehagelærere å komme inn. Fordi at de som har vært lenge i barnehagen, de er vant til at det er sånn (Hansen, 2019, s. 55).

Utsagnet kan tyde på at det er krevende for en barnehagelærer å tre inn i rollen som faglig leder overfor assistenter og fagarbeidere som har lengre fartstid og

er vant til visse rutiner. Den egalitære strukturen går også ut over nivået på den faglige samtalen innad i personalet:

Vi er nødt til å bruke fagspråket vårt, og bruke det vi har lært, for at de skal på en måte kunne strekke seg etter oss. For det skal ikke være motsatt, at vi faller ned til der de er (Hansen, 2019, s. 55).

Barnehagens flate struktur, med uklare roller og uavklart ansvarsfordeling, gjenspeiles i rammeplanen. I rammeplanen er styrers og pedagogisk leders ansvar og oppgaver klarlagt ved egne kapitler. Ut over dette bruker rammeplanen det upresise begrepet «personalet» når den definerer barnehagens innhold og de voksnes ansvar. Assistenter og fagarbeidere har ingen tilsvarende instruks, noe som etterlater inntrykk av at barnehagepedagogikken ikke er noe annet enn folkelig erfaring (Greve et al., 2013, s. 121). Ved å omtale personalet i barnehagene som «voksne», sendes det ut signaler om at voksenrollen i seg selv er en tilstrekkelig kvalifikasjon for oppgaven.

Diskusjon

Lipskys bakkebyråkrat skildres gjerne med et negativt fortegn: en som skal levere velferdstjenester ved frontlinjen og kjenne på gapet mellom ideal og virkelighet på kroppen, med for knappe ressurser i forhold til velferdsstatens ambisjoner. Harald Vike omtaler det norske velferdssamfunnet som en utopi uten grenser, med omfattende, ambisiøse og tvetydige mål som ikke er realiserbare (Vike, 2004, s. 15–18; Damsgaard, 2013, s. 57).

Når Damsgaard skal beskrive hvilke arbeidsbetingelser lærerne i skolen lever under, er det Lipskys konsept og begrepsapparat hun griper til. Lærerne befinner seg angivelig i spenningsfeltet mellom «kollektive og individuelle hensyn, mellom det ideelle og det reelle, mellom krav om effektivitet og enkeltmenneskers behov» (Damsgaard, 2013, s. 57). I dette spenningsfeltet er de overlatt til seg selv, og må operere innenfor et «system preget av mangel på både tid, ressurser og mulighet til å utvikle individuelt tilpassete tjenester. Kort sagt står de stadig overfor, og stilles også til ansvar for, motsetningene mellom intensjon og virkelighet» (Damsgaard, 2013, s. 57).

Resultatene fra foreliggende undersøkelse tyder imidlertid på at denne beskrivelsen ikke er like treffende for barnehagelæreren. Selv om de utdanningspolitiske signaler i senere tid tyder på sterkere politisk styringsvilje, er det ikke primært de mange oppgaver fra sentralt hold som truer barnehagelærers autonomi. Enkelte undersøkelser viser at barnehagelæreren makter å levere nokså detaljerte og individuelt tilpassede tjenester. Ett eksempel er Ryslett og Håbergs undersøkelse, som konkluderer med at oppgaven med å håndtere både medisinske og religiøse mathensyn i en sammensatt barnegruppe er håndterlig for barnehagelæreren (Ryslett & Håberg, 2022).

Lipskys perspektiv og senere litteratur innenfor samme tradisjon har vært beskyldt for å være preget av nostalgi og en tanke om at «teaching professions are losing something» (Barberis & Buchowicz, 2015, s. 62). Standardisering innenfor pensum, større arbeidsbyrde kombinert med strengere kontroll- og testregimer er angivelig i ferd med å kvele det faglige skjønnet. Over tid resulterer dette i at de fleste bakkebyråkrater «lower their expectations for themselves, their jobs and their clients» (Engster & Edge, 2022, s. 489). Barberis og Buchowicz viser imidlertid til andre skoleretninger som for det første hevder at endringene ikke er så omfattende (McCulloch, Hesby & Knight, 2000), og for det andre at dette «offerperspektivet» skygger for «a more empowered (self-) representation that street-level bureaucrats and scholars can adopt, based on their «reflection-in-action» (Barberis & Buchowicz, 2015, s. 62, med referanser til Ollin, 2005; Schön, 1983). Det siste momentet, viljen til å vise motstand og utvise «agency» og faglig skjønn, er absolutt til stede i datamaterialet i denne studien. Utsagn av typen «vi må liksom velge å sette fra oss noe» og at man «har lettere for å sette foten ned» vitner nettopp om «empowered self-representation». Barnehagelæreren står her frem som en kritisk agent på vegne av barna, egen profesjon, og barnehagen som institusjon (Greve, Jansen & Solheim, 2013; Bae, 2018). Informantene gir heller ikke uttrykk for et arbeidstrykk som fører til resignasjon og lave forventninger med hensyn til hva man kan få utrettet som barnehagelærer. Den ene informantens oppsigelse var primært forårsaket av styrers detaljstyring, og ikke økt press i sektoren.

Barberis og Buchowicz understreker dessuten at dette skjønnet (discretion), som Lipsky hevder at bakkebyråkraten er overlatt til (Lipsky, 1980, s. 13), i utgangspunktet verken er noe positivt eller negativt i seg selv: resultatet er kontekstavhengig. «Actual outcomes are related to the intersection between top-down directives, their interpretation in local arenas, professional cultures,

individual standpoints, professional skills, resources, workplace conditions, practices, and leadership» (Barberis & Buchowicz, 2015, s. 63; se Spillane et al., 2009). Denne beskrivelsen er mer dekkende for hvilke faktorer som spiller inn og påvirker handlingsrommet for barnehagelærerne i denne studien. Utdanningspolitiske signaler og føringer fra myndighetshold skal fortolkes lokalt, der en rekke forhold har betydning for hvilken politikk som faktisk iverksettes. Det begrensede datamaterialet som dette kapittelet bygger på, maner til forsiktighet med tanke på generalisering. Men styreren og dennes lederferdigheter, samt barnehagens egalitære kultur, synes å være viktige faktorer for barnehagelærerens autonomi og mulighet for utøvelse av faglig skjønn.

Spørsmålet melder seg om bekymringen for økende målstyring og innskrenking av barnehagelærerens autonomi er grunnløs. Som Børhaug og medarbeidere påpeker, er sterkere statlige føringer et utviklingstrekk innenfor sektoren siden 1970-tallet, med økende grad av detaljstyring etter århundreskiftet. En ny ledelsesfilosofi innenfor et nyliberalt velferdsregime, med samfunnsøkonomisk vekst og fremtidig arbeidskraft som ledestjerner, førte til «sterkere fokus på spesifikke ferdigheter som sosial kompetanse, språk og realfag» (Kunnskapsdepartementet, 2018, s. 76). Overføringen av barnehagen fra Barne- og familiedepartementet til Kunnskapsdepartementet i 2006 er i så måte en symboltung milepæl, og signaliserer at barnehagen nå inngår som et ledd i utdanningssystemet, med fokusforskyvning fra lek mot læring. Disse utviklingstrekkene kommer også til syne i datamaterialet. En av informantene ytrer eksplisitt at «kravene til barnehagen er jo mye strengere nå enn da jeg begynte» (Hansen, 2019, s. 61).

Til tross for at den økte politiske styringsviljen åpenbart merkes, ser det ut til at barnehageprofesjonen har klart å yte motstand. Det såkalte barnehageopprøret i 2016, som resulterte i 7000 underskrifter og rundt 100 leserinnlegg, hadde nettopp brodd mot regjeringens forslag til ny barnehagelov, som hadde til intensjon å innføre læringsmål og kartlegging av barns språklige ferdigheter. En samlet barnehagesektor gjorde opprør, og regjeringen fikk ikke gjennomslag for forslagene i Stortinget (Kunnskapsdepartementet, 2018, s. 77).

Kanskje er en større trussel mot barnehagelærerens autonomi å finne på det lokale nivået? Under overskriften «Fagspråkets betydning» peker Greve og kolleger på fraværet av fagspråk i barnehagen som en klar trussel mot barnehageprofesjonens autonomi. Et svakt faglig språk, både internt og utad, kan skape mistillit og bekymring for det faglige nivået hos både eiere og lovgivere.

Da er veien kort til språkpakker og andre metodiske verktøy, og til pålegg om innhold så vel som metode (Greve, Thorsby Jansen & Solheim, 2013).

Avslutning

Problemstillingen som innledet dette kapittelet, var spørsmålet om hvilke konsekvenser sterkere utdanningspolitiske føringer får for barnehagelærerens opplevelse av faglig autonomi og handlingsrom. Funnene bygger på et lite antall informanter, noe som maner til varsomhet når det gjelder generalisering.

Det er nok hevet over tvil at barnehagesektoren over tid har opplevd økende press fra politisk hold, både på nasjonalt og lokalt nivå, som har potensial til å innskrenke handlingsrommet og autonomien til barnehagelæreren. Nylibérale trender med fokus på effektivitet og samfunnsnytte ledsages av et ønske om kartlegging, tidlig innsats og utvikling av pedagogiske læringspakker. Barnehageprofesjonen synes imidlertid å være i stand til å yte motstand når de politiske føringene oppleves for styrende, noe «barnehageopprøret» vitner om. Den enkelte ansatte har også anledning til å yte kritisk motstand og utvise agentskap. Dessuten får man gjennom informantenes svar et mer nyansert bilde av hvordan kartleggingsverktøy og pedagogiske pakker mottas i barnehagen: Disse oppleves ikke entydig som mistillit og forsøk på innsnevring av barnehagelærerens faglige skjønn, men også som nyttige verktøy, til god hjelp i det pedagogiske arbeidet.

Det viktigste funnet i denne undersøkelsen er nok at det primært er faktorer på mikroplanet som har størst potensial for innsnevring av barnehagelærerens autonomi. Styrerens personlighet og ledelsesfilosofi kan i en barnehage føre til opplevelsen av minimal frihet, mistrivsel og oppsigelse. I en annen barnehage har barnehagelæreren den stikk motsatte opplevelsen og uttrykker bekymring for manglende styringssignaler fra styrerhold. I tillegg hindrer en egalitær «legmannskultur» – som til dels skinner igjennom også i barnehagens styringsdokumenter – barnehagelæreren i å tre frem og utøve det faglige skjønn som er påkrevd.

Referanser

- Bae, B. (2018). *Politikk, lek og læring*. Fagbokforlaget.
- Barberis, E. & Buchowicz, I. (2015). Creating Accessibility to Education: The Role of School Staff's Discretionary Practices. *European Education*, 47, 61–76.
- Børhaug, K. & Bøe, M. (2022). *Barnehagelærerprofesjonen*. Universitetsforlaget.
- Damsgaard, H.L. (2013). Lærerlivskvalitet – erfarne læreres opplevelse av skolehverdagen. *Spesialpedagogikk*, 78(7), 54–64.
- Engster, D. & Edge, M. (2022). Street Level Bureaucracy, Casework, and Justice. *Social Theory and Practice*, 48(3), 485–505.
- Finansdepartementet. (2009). *NOU 2009: 10. Tidlig læring og sosial mobilitet*. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2009-10/id558836/?ch=19>
- Greve, A., Jansen, T.T. & Solheim, M. (2013). *Kritisk og begeistret*. Fagbokforlaget.
- Hansen, A.-L. (2019). Barnehagelærerens handlingsrom [Masteroppgave]. NLA Høgskolen.
- Hennum, B. & Østrem, S. (2016). *Barnehagelæreren som profesjonsutøver*. Cappelen Damm Akademisk.
- Irgens, E.J. & Wennes, G. (2010). *Kunnskapsarbeid*. Fagbokforlaget.
- Kunnskapsdepartementet. (2008–2009). *Kvalitet i barnehagen (St.meld. nr. 41)*. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stmeld-nr-41-2008-2009/id563868/>
- Kunnskapsdepartementet. (2015–2016). *Tid for lek og læring – Bedre innhold i barnehagen (Meld. St. nr. 19)*. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-19-20152016/id2479078/>
- Kunnskapsdepartementet. (2017). *Rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver*. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/forskrift-om-rammeplan-for-barnehagens-innhold-og-oppgaver/id2674839/>
- Kunnskapsdepartementet. (2018). *Barnehagelærerrollen i et profesjonsperspektiv – et kunnskapsgrunnlag*. <https://www.regjeringen.no/contentassets/f78959abbdcc-54b0497a8716ab2cbbb63/barnehagelærerrollen-i-et-profesjonsperspektiv.pdf>
- Lipsky, M. (1980). *Street Level Bureaucracy*. Russell Sage Foundation.
- McCulloch, G., Helsby, G. & Knight, P. (2000). *The politics of professionalism*. Continuum.
- Ollin, R. (2005). Professionals, poachers or street-level bureaucrats. I J. Satterthwaite & E. Atkinson (Red.), *Discourses of education in an era of imperialism* (s. 151–162). Trentham Books.
- Ryslett, K. & Håberg, L.I.A. (2022). Matosyn i barnehagemåltidet i eit berekraftig folkehelseperspektiv. I H. Hogset, B. Jæger, S. Straume & J. Alteren (Red.), *Bærekraft. Fjordantologien* (s. 129–145). Universitetsforlaget.
- Schön, D. (1983). *The reflective practitioner*. Temple Smith.
- Spillane, J.P., Gomez, L.M. & Mesler, L. (2009). Notes on reframing the role of organizations in policy implementation. I G. Sykes, B. Schneider & D.N. Plank (Red.), *Handbook of educational policy research* (s. 409–425). Routledge.
- Thomassen, O. (2015). Muligheter for profesjonell kritikk. I B.A. Hennum, M. Pettersvold & S. Østrem, *Profesjon og kritikk*. Fagbokforlaget.
- Vike, H. (2004). *Velferd uten grenser. Den norske velferdsstaten ved veiskillet*. Akribe.

