

Børhaug, K., Nordø, Å.D. & Rydland, H.T. (2023). Barnehagetilsynet i den kommunale oppfølginga av rammeplanen. I Homme, A., Danielsen, H. & Ludvigsen, K. (red.), *Fra «bør» til «skal». Rammeplan for barnehagen i et implementeringsperspektiv* (s. 263–294). Fagbokforlaget.
Doi: <https://doi.org/10.55669/oa301007>

Kapittel 7

Barnehagetilsynet i den kommunale oppfølginga av rammeplanen

Kjetil Børhaug, Åsta Dyrnes Nordø og Håvard Thorsen Rydland

Det er etter regjeringens vurdering en utfordring at dagens rammeplan ikke gir et godt nok grunnlag for tilsynsmyndighetens mulighet til å påse om krav er oppfylt. (Meld. St. 19 (2015–2016), s. 77)

7.1 Innleiing

Det kommunale tilsynet med korleis barnehagane driv arbeidet sitt med rammeplanen, er tema for dette kapitlet. Kommunane har ei formidlande rolle mellom den nasjonalt vedtekne rammeplanen og den lokale implementeringa i barnehagane. Kommunane inngår med det i den mellomorganisatoriske implementeringa (Winter, 2003). Dei skal leggja til rette for og

følgja opp det som skal skje på grunnplanet, i barnehagane. Viktige spørsmål til denne rolla er om kommunane i det heile følgjer opp rammeplanen, og i så fall korleis dei oppfattar læreplanen, og kva sider ved planen dei legg vekt på. Vidare er det eit viktig spørsmål korleis dei bidreg til å utforma den operasjonelle læreplanen (Goodlad, 1979) i barnehagane gjennom ulike styringstiltak. Rammeplanreforma er også ei reform med intensjonar om å betra styringssystemet i sektoren (Meld. St. 19 (2015–2016), s. 76 ff.), ikkje minst om å gi eit betre grunnlag for det kommunale tilsynet. Det er derfor eit viktig delspørsmål korleis kommunane har erfart implementeringa som styresmakt. Den breie analysen av desse spørsmåla er det gjort greie for i Børhaug og Nordø (2020). Vi er i dette kapittelet særskilt interesserte i om og korleis kommunane har ført tilsyn med korleis barnehagane har implementert rammeplanen.

Tilsynet er særleg viktig fordi kommunane fører tilsyn med alle barnehagar, samstundes som dei har avgrensa styringsautoritet overfor dei private barnehagane (Kunnskapsdepartementet, 2018). Rammeplanreforma var derfor også tenkt å styrkja nettopp tilsynet. I Melding til Stortinget (2015–2016), som rammeplanreforma byggjer på, skriv regjeringa om dette: «En ny og tydeligere rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver vil etter regjeringens vurdering gjøre det enklere for både kommune og fylkesmann å føre tilsyn» (Meld. St. 19 (2015–2016), s. 77).

Vi viste i undervegsrapporten (Børhaug & Nordø, 2020) at tilsynet var eitt av fleire kommunale tiltak, men ikkje alle kommunar brukte tilsynet for å følgja opp rammeplanen, og det var ulike erfaringar med rammeplanen som tilsynsgrunnlag. Det kan tenkjast at dette endrar seg når kommunane får gjort seg kjende med den nye rammeplanen og haustar erfaringar. Vi har gjennomført ei spørjeskjemaundersøking til kommunane i 2020 (Kommuneundersøkinga) og ei innsamling av kommunale tilsynsrapportar same år.

Når det i 2023 vart gjennomført ei ny spørjeskjemaundersøking til kommunane, fekk vi eit høve til å undersøkje om bruken av og erfaringane med tilsynet har endra seg. Implementering av tiltak tek tid og går i fleire fasar (Fixsen et al., 2005). Det er derfor viktig å studera implementering over tid. For å utdjupa analysen er det også trekt inn data frå intervju med eigarar i 2020 (Eigarstudien) og med barnehagestyrarar i 2021–2022 (Barnehagestudien, runde 2) om korleis dei erfarer tilsynet.

Problemstillingane for dette kapittelet er derfor avgrensa til om kommunane har brukt tilsynet for å følgja opp implementeringa av rammeplanen i barnehagane i kommunen, korleis dei har gjort det, og korleis dei vurderer tilsynet som styringstiltak etter at den nye rammeplanen vart sett i verk. For alle desse problemstillingane er det eit tilleggsspørsmål om dette har endra seg over tid, frå 2020 til årsskiftet 2022–23. Viktig er også spørsmålet om korleis barnehagane og eigarane opplever tilsynet.

Vidare vil det fyrst bli gjort greie for det ansvaret kommunane har for barnehagesektoren generelt og for tilsyn spesielt. Dernest vil det bli peikt på nokre spenningar som tilsynet tek form innanfor, før det blir gjort nærare greie for forskingsmetoden. Etter analysen kjem det ein sluttdiskusjon, der det også er peikt på utfordringar og politiske avvegingar i utviklinga av tilsynet.

7.2 Kommunalt ansvar i barnehagesektoren

Det var lenge svakt kommunalt engasjement i barnehagesektoren mange stader (Børhaug & Moen, 2014; Korsvold, 2005; Sataøen, 1990). Ein konsekvens av dette var låg kommunal innsats for utbygging og dermed stort rom for private barnehagar. Den private delen av sektoren nådde ein topp på 57 prosent i 2001, men har sidan gått ned til rundt 50 prosent, etter at kommunen fekk ansvar for å sikra barnehagetilbod til alle barn under skulealder (Kunnskapsdepartementet, 2018). Den private delen er framleis stor fordi dei private aktørane vart oppmoda til å delta i den utbygginga av sektoren som kom med vedtaket om full barnehagedekning.

Kommunane møter konkurranse frå private barnehagar mange stader (Børhaug & Lotsberg, 2012). Det heng saman med at kommunane ikkje har hatt lovheimel til å regulera overkapasitet, samstundes som det er tilnærma fritt brukarval for foreldra. Fordi foreldrebetalinga er regulert, kan ikkje barnehagane konkurrera med låg pris, men dei kan konkurrera med alternative pedagogiske tilbod og betre foreldreoppfølging eller med indikatorar på betre kvalitet.

Kommunane har det overordna ansvaret for at det blir gjeve eit barnehagetilbod til alle barn under seks år, uavhengig av om det er kommunale eller private barnehagar som faktisk gir tilbodet. Med dette ansvaret kom stor merksemd om kvantiteten, det vil seia å byggja ut nok plassar. Etter at full dekning

var gjennomført, har kvalitet og innhald blitt viktigare, også for kommunane. Kommunane har fått ansvaret for implementeringa av rammeplanen, som har blitt meir presis og krevjande, og det er tydelegare forventningar om utvikling og kompetanseheving i sektoren. Barnehage blir meir og meir sett i samanheng med andre kommunale oppgåver. Dette har ført til ei utvikling av kommunal barnehagepolitikk som omfattar meir enn utbygging av tilbodet, slik det nok var før ein hadde nådd full dekning. Implementeringa av rammeplanen vil venteleg ta form også av denne kommunale barnehagepolitikken, sjå Børhaug & Nordø (2020).

Spørsmålet er kva tiltak kommunen kan bruka for å realisera den framveksande kommunale barnehagepolitikken generelt og rammeplanimplementeringa spesielt. Mange av barnehagane som skal realisera denne politikken, har kommunane ikkje direkte instruksjonsrett over fordi desse barnehagane er private. Dei er heller ikkje regulerte av anbodskontraktar. Kommunane har såleis avgrensa autoritet over den private delen av sektoren. Kommunen forvaltar dei minstekrava staten har gitt i lov i tilknytning til godkjenning av barnehagar, men har ikkje hatt heimel til å supplera med strengare eller andre krav for godkjenning og finansiering (Borgund & Børhaug, 2016). Dette er nedfelt i lova i regelen om likehandsaming av barnehagar. Fram til 2011 kunne kommunen ikkje nekta godkjenning og støtte til nye private barnehagar med å vise til at det ikkje var behov for dei, og dermed hadde ein heller ikkje kontroll over kor stort det private innslaget i sektoren skulle vera.

Det er også eit viktig spørsmål kor langt styringsretten går overfor dei barnehagane kommunane sjølv eig, fordi slik styring kan koma i konflikt med profesjonsautonomien for barnehagelærarane (Børhaug & Bøe, 2022). Det kan sjå ut til at det er aukande spenning mellom barnehagelærarane og ei framveksande kommunal styring (Østrem, 2015).

Det kommunale tilsynet er ei hovudsak i den kommunale styringa av heile sektoren fordi kommunen kan stilla krav til alle barnehagar i tilsynet. Det kan kommunen også i samband med finansiering og godkjenning, men det er strammare føringar på kva krav ein kan stilla der.

I den grad kommunane ikkje kan eller vil bruka tilsynet, er andre former for utvikling av sektoren meir aktuelle, men desse formene er i stor grad baserte på frivillig deltaking, særleg frå dei private. Kommunane kan krevja at deira eigne barnehagar deltek her, men det kan dei ikkje krevja av dei private. Mange kommunar organiserer til dømes nettverk for alle barnehagar i kommunen, arrangerer fagdagar og kompetansetilbod. Østrem et al. (2009) fann at kommunane var ambisiøse om si eiga rolle i implementeringa av rammeplanen

av 2006. Dei jobba gjennom satsingar, kursdagar, nettverk, rettleiing, etterutdanning, samarbeid med høgskulane og interkommunalt samarbeid. Dei ville gjerne ha dei private meir med i dette, men erfarte det som vanskeleg at dei ikkje hadde reell styring med den delen.

Tilsynet er derfor viktig, men tilsynet har også hatt utfordringar. Det har vore strid om legitimiteten til tilsynet fordi kommunen fører tilsyn med private barnehagar som dei også konkurrerer med (Askim, 2013; Børhaug & Bøe, 2022, s. 146; Østrem et al., 2009). Dette er bakgrunnen for at barnehagelova no inneheld ei tilråding om å skilja tilsyn og andre styresmaktoppgåver organisatorisk frå drifta av dei kommunale barnehagane (sjå nedanfor). Det er også omstridd kor langt tilsynsautoriteten rekk. Rammeplanane frå før 2017 var heller rettleiande utforma og var vanskeleg å føra tilsyn på. Den nye rammeplanen er meir bindande formulert, og spørsmålet er derfor om kommunane trekkjer rammeplanen inn i tilsynet. Dette vil representera ei utviding av rekkevidda i tilsynet, noko som også er omstridd. I ei evaluering av implementeringa av den førre rammeplanen fann Ljunggren et al. (2017) at nokre kommunar trekkjer rammeplanen inn i tilsynet, men at mange ikkje gjer det (Ljunggren et al., 2017, ss. 73, 76). Også Østrem et al. (2009, ss. 108–109) er inne på dette og åtvarar mot ei utvikling der kommunen går for langt i kva dei fører tilsyn på (Østrem et al., 2009, ss. 111–112). Dei kommunane som likevel trekkjer inn rammeplanen i tilsynet, opplever at dei ikkje har sanksjonar å setja inn, fordi stenging er for drastisk. Eit hovudspørsmål er om den nye rammeplanen endrar dette vesentleg ettersom han er meir presis og har forskriftsstatus. Gir rammeplanen grunnlag for at det kommunale tilsynet også stiller krav til dei pedagogiske vala barnehagane gjer? Det vil seia: Stiller tilsynet krav til korleis rammeplanen er tolka pedagogisk?

Tilsyn krev fagleg og organisatorisk kapasitet, og ettersom mange kommunar i liten grad har dette, er det grunn til å tru at bruken og utforminga av tilsynet varierer. Mange kommunar har avgrensa organisasjonskapasitet i kommuneadministrasjonen retta inn mot barnehage (Børhaug & Nordø, 2020). Dei fleste kommunar har knapt éi stilling til barnehageforvaltning (Askim, 2013, s. 20), og ein studie fann at ein fjerdedel av kommunane ikkje har barnehagefagleg kompetanse i kommuneadministrasjonen (Børhaug, 2018). Dei små kommunane kan nok i nokon grad kompensera med interkommunalt samarbeid (Østrem et al., 2009). Situasjonen er ein annan hjå dei større kommunane (Børhaug, 2018); dei har ein heilt annan organisatorisk kapasitet

både fagleg og administrativt og kan driva eit omfattande kompetanse- og utviklingsarbeid, også av tilsynet sitt

Tilsyn står i ei spenning mellom på den eine sida, kontroll basert på legal autoritet – med sanksjonar som ris bak spegelen - og på den andre sida som ein læringsprosess der tilsynet i stor grad tek form av eit samarbeid om å oppfylle tilsynskrava. Vanlegvis vil ein tenkja at tilsynet er knytt til legalitetskontroll, men mykje tyder på at tilsyn i ulike sektorar kan ta ulike former. Det kan ta ei legalistisk kontrollform, men det kan også gi stort rom for informasjonsutveksling, rettleiing og læringsprosessar (NOU 2004: 17). Spørsmålet om korleis kommunane har brukt tilsynet, gjeld også korleis dei varetek desse omsyna.

Det er nytt at tilsynet med heimel i lova kan krevja at barnehagane har internkontroll, og at dei jobbar med barnehagemiljøet (Endringslov til barnehagelova, 2022). Det er derfor eit relevant forskingsspørsmål om det blir ført tilsyn på desse områda, som også gjeld korleis barnehagane følgjer opp rammeplanen.

Problemstillingane for dette kapittelet er som nemnt om kommunane har brukt tilsynet for å følgja opp implementeringa av rammeplanen i barnehagane i kommunen, og korleis dei har gjort det. I analysen av korleis tilsynet er gjort, er viktige spørsmål korleis kommunane legg vekt på læring og kontroll, og om tilsynet også stiller krav til pedagogiske tolkingar av rammeplanen. I tillegg er det spurt om internkontroll og læringsmiljø er følgde opp. Det er også eit viktig spørsmål om tilsynet er vurdert som legitimt av dei som mottek det. Det er vidare ei problemstilling korleis kommunane vurderer tilsynet som styringstiltak etter at den nye rammeplanen vart sett i verk. For alle desse problemstillingane er det eit tilleggsspørsmål om dette har endra seg over tid,

7.3 Dei legale rammene for det kommunale barnehagetilsynet

Tilsyn er ei styringsform som krev lovheimel. Det ansvaret kommunen har for tilsynet, byggjer på at barnehagelova i § 10 definerer kommunen sitt ansvar som barnehagestyresmakt:

Kommunen er lokal barnehagemyndighet. Kommunen skal gi veiledning og påse at barnehagene drives i samsvar med bestemmelsene i denne loven med forskrifter.¹⁰

Dette ansvaret for å sjå til at barnehagane driv etter lov og forskrift, skal altså følgjast opp i rettleiing, men også i tilsyn. § 53 definerer tilsynet slik: «Kommunen fører tilsyn med at barnehagene drives i samsvar med denne loven med forskrifter.»¹¹ Dersom tilsynet avdekkjer avvik, kan kommunen gi pålegg om endring, og dersom endringane ikkje blir gjennomførte, kan kommunen stengja barnehagen.

Som det er peikt på ovanfor, er tilsyn vanskeleg dersom ein ikkje har heimel til å stilla konkrete, målbare krav. Det kommunale tilsynet har her særleg to kjelder å gå til: lova sjølv og altså rammeplanen.¹² Lova stiller krav om mange forhold som ikkje handlar om det pedagogiske arbeidet direkte, til dømes vedtekter, foreldresamarbeid og bemanning. Desse krava er utforma som rettsreglar. Sjølv om rammeplanen har status av forskrift heimla i lova, er teksten i rammeplanen likevel ikkje utforma som rettsreglar. Og sjølv om rammeplanen har fleire «skal»-formuleringar, er han ikkje laga som eit regelverk. Det er dette som gjer det usikkert i kor stor grad ein kan bruka tilsynet for å følgja opp rammeplanen.

Til samanlikning er nokre sider ved det pedagogiske arbeidet løfta opp i lovteksten og får der form av rettsreglar. Lova krev generelt at verksemda skal vera pedagogisk tilrettelagd. Dette er nokså generelt formulert i føremålsparagrafen, i § 2 om innhaldet i barnehagen og § 3 om medverknad frå barn.¹³ § 2 er vid, men understrekar til dømes krav om tilrettelegging for leik og fri utfalding. Det er stilt krav om systematisk kvalitetsarbeid gjennom § 9 som pålegg barnehagane å ha eit internkontrollsystem. Plikt til å sikra eit trygt og godt barnehagemiljø er også særleg kodifisert i § 42. Eit viktig spørsmål er derfor om det er lettare å føra tilsyn på pedagogiske krav som er nedfelte i lova, enn på pedagogiske krav som berre står i rammeplanen.

10 <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2005-06-17-64>

11 <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2005-06-17-64>

12 Det finst også andre forskrifter, men dei er ikkje så relevante her.

13 https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2005-06-17-64/KAPITTEL_1#KAPITTEL_1

Det kommunale styresmaktansvaret generelt og tilsynsansvaret spesielt må sjåast i samanheng med at den same lova gir private eigarar ei sjølvstendig rolle (sjå kapittel 6 for eigarrolla). § 7 gir eigarane ei generell fullmakt når det står der: «Barnehageeieren skal drive virksomheten i samsvar med gjeldende lover og regelverk.» Dette eigaransvaret for å driva etter lova er også nedfelt i rammeplanen, og kommunen har ikkje stor heimel til å regulera dette eigaransvaret.¹⁴ Rett nok kan dei stilla krav om samarbeid med mellom anna skule og barnevern og om samarbeid om opptak, men eigaransvaret er likevel nokså stort. Overfor eigarane har kommunen ei rettleingsplikt etter § 10, og ikkje minst ei finansieringsplikt. Det er i denne samanhengen med store fullmakter til private eigarar at kommunen likevel har ein tilsynsrett etter § 53, som er avgrensa til å om verksemda er lovleg etter barnehagelova og forskriftene.

§7 har store styringsmessige konsekvensar for kommunane. For det fyrste er det i stor grad denne regelen, saman med likehandsamingsregelen, som gjer at kommunane har lite styringsautoritet overfor dei private barnehagane utover tilsynet. For det andre krev denne paragrafen at kommunen må skilja mellom styresmaktoppgåver og eigaroppgåver. Eit slikt skilje kan gjerast slik at det blir oppretta to ulike formelle einingar som er svakt kopla til kvarandre. Det vart nyleg nedfelt eit krav i § 11 i barnehagelova om å vurdere om ei slik organisatorisk deling er eigna til å skapa tillit. Sjølv om ikkje kravet er absolutt, er denne lovfestinga eit sterkt verkemiddel, og det er eit viktig spørsmål om kommunane gjer eit slikt skilje.

Det kommunale tilsynet etter barnehagelova er ein del av eit breiare tilsynsregime. Utdanningsdirektoratet organiserer eit tilsyn om økonomiske tilhøve i private barnehagar, heimla i § 56. Barnehagane blir også omfatta av tilsyn under andre lovverk, og statsforvaltaren fører tilsyn med det kommunale barnehagetilsynet etter § 55 i barnehagelova.

Tilsynet tek ulike former. Det må skiljast mellom skriftleg tilsyn og tilsyn på staden, og dei fleste tilsyna var i 2015–2017 skriftlege (Kunnskapsdepartementet, 2018, Vedlegg A, 3.11). Det er også eit skilje mellom varsla og ikkje-varsla tilsyn. I denne samanhengen er det dei varsla tilsyna som er det sentrale.

14 <https://www.udir.no/laring-og-trivsel/rammeplan-for-barnehagen/ansvar-og-roller/barnehageeier/>

7.4 Forskingsmetode

Den metodiske hovudtilnærminga er to spørjeskjemaundersøkingar til kommunane, gjennomførte i 2020 og 2023 (Kommuneundersøkinga), med svarprosentar på høvesvis 52 og 59 prosent. I 2023 svarte 135 personar på heile undersøkinga, medan 74 personar svarte på delar av ho (sjå appendiks A, kapittel A1.4 for nærare utgreiing om rekrutteringsprosessen). Mange kommunar svarte på undersøkinga i både 2020 og 2023, men på grunn av kommunesamanslåingane som skjedde i mellomtida, er det vanskeleg å analysere datamaterialet som eit panel: Til dømes vil somme 2023-kommunar representere to eller fleire 2020-kommunar. I dette kapitlet er vi uansett meir interesserte i å samanlikne fordelinga på utvalde relevante variablar frå 2020 og 2023 enn å identifisere prosentdelen kommunar som har «skifta mening». Vi gjennomfører også enkle lineære regresjonsanalysar for å testa om eventuelle skilnader mellom 2020 og 2023 er statistisk signifikante. Detaljar kring desse analysane er rapporterte i appendiks B, tabell B.20 til B.22. I tillegg har vi intervjuet 14 private og kommunale barnehageeigarar i 2020, og vi har intervjuet 8 barnehagestyrarar om mellom anna tilsyn i 2022. Dette intervju-materialet er det gjort nærare greie for i appendiks A, kapittel A1.7 og A1.6.

7.5 Det kommunale tilsynet og implementeringa av rammeplanen

Analysen av korleis tilsynet er brukt for å implementere rammeplanen, og korleis kommunane erfarer tilsynet etter at den nye rammeplanen kom, må sjåast i samanheng med den implementeringsaktiviteten kommunane elles har stått for. Det gjeld korleis dei tolka rammeplanen, kva tiltak dei brukte i tillegg til tilsynet, og kva tematisk fokus desse hadde. Dette er grundigare rapportert i Børhaug & Nordø (2020). Denne samanhengen vil bli kort skissert fyrst, før vi går nærare inn på analysen av korleis kommunane har brukt tilsynet i oppfølginga av rammeplanen, og korleis dei vurderer tilsynet som styringstiltak. Vi vil undervegs også analysere om dette har endra seg frå 2020 til 2023.

7.5.1 Den samla kommunale oppfølginga av rammeplanen

Kommunane oppfatta i 2020 rammeplanen som ei standardisering og klargjering av innarbeidd barnehagepraksis (Børhaug & Nordø, 2020). Slik dei fleste kommunane vurderer det, går denne standardiseringa og klargjeringa i retning av meir systematikk og progresjon i det pedagogiske arbeidet, men kombinert med medverknad for barn. Dette fører til eit behov for å knyta barnehagen tettare til skulen, og det viser seg også at kommunane i stor grad har tiltak om overgangen frå barnehage til skule.

Kommunane oppfattar rammeplanen som samanhengande og realistisk og vurderer kompetansen og motivasjonen for implementeringa av rammeplanen som jamt over god i kommune og barnehagar. Det er ofte slik at implementering slår feil fordi den politikken ein skal implementera, er uklar, urealistisk eller usamanhengande, eller fordi det lokale nivået ikkje sluttar opp om han (Winter, 2003). Dette er derfor eit viktig funn om at sentrale føresetnader for implementeringa av den nye rammeplanen er til stades.

Kommunane er i stor grad urolege for om det er kapasitet til å følgja opp og gjera dei endringane rammeplanen krev, både i kommunar og barnehagar. Mange kommunar har få tilsette til å jobba med barnehagesaker og har ikkje alltid barnehagefagleg kompetanse. Også i barnehagane er presset på dei tilsette stort, noko som kan setja grenser for kva dei kan klara å gjennomføra.

I 2020 varierte det mellom kommunane kor store ambisjonar dei hadde for eiga rolle i implementeringa av rammeplanen. Heile 29 prosent melde at dei i stor eller svært stor grad overlèt implementeringa av rammeplanen til barnehagane. Det vil seia at nær ein tredjedel av kommunane ikkje eigentleg tok på seg implementeringsansvaret for rammeplanen.

Det er likevel eit fleirtal som ikkje overlèt implementeringa til barnehagane, og som tek meir styring over implementeringsprosessen. Denne gruppa kommunar har likevel også ulike ambisjonsnivå. Det vanlegaste er å ta rammeplanen opp i nettverk for alle barnehagar i kommunen, 81 prosent svarar at dei i stor eller svært stor grad har gjort dette. Dette er også ei nokså varsam kommunal styring, som nok overlappar ein del med å overlata dette til barnehagane. Det vil seia at kommunen set rammeplanen på dagsordenen, og det kan også tenkjast at kommunen i slike nettverkssamanhengar legg føringar for kva det særleg er viktig å fokusera på. Men å ta opp planen i slike nettverk åleine kan vanskeleg seiast å vera sterkt styrande.

Det er kommunar som styrer meir direkte, men dei er i mindretal. Berre ein tredjedel har ambisjonar om å ta styringa over implementeringa ved å laga ein plan for implementeringa, eller ved å utforma mål for kva implementeringa skal leggja vekt på og føra fram til (Børhaug & Nordø, 2020, s. 88).

Ein må dermed kunna seia at kommunane tolkar ansvarsfordelinga mellom dei sjølve og barnehagane svært ulikt. Det er for så vidt lang tradisjon for at kommunane overlèt det pedagogiske til barnehagelærarane i barnehagen, men kontrasten til kommunane som har ei langt meir aktiv styring av sektoren, verkar stor. Dette har ein parallell i at eigarane, som også har ein viktig styringsfunksjon etter barnehagelova, definerer ansvarsfordelinga mellom eigar og barnehage svært ulikt (sjå kapittel 6 og Børhaug et al., 2020). Sett frå den einskilde barnehage si side er dette svært ulike rammevilkår, der dei i somme tilfelle har svært stor grasrotautonomi, medan dei i andre tilfelle kan trekkja på rettleiing, ressursar og utviklingstiltak frå kommune og/eller eigar. Slike tiltak vil også innebera føringar på den lokale handlefridommen.

Hos dei kommunane som har følgd opp rammeplanimplementeringa, og altså ikkje har overlata det heile til barnehagane, er dette konkretisert i ulike tiltak. Slike tiltak kan vera kopla til planar og mål for implementeringa, som nemnt ovanfor. Eitt slikt tiltak er tilsynet, som har form av hierarkisk styring (sjå nedanfor om tilsynet). Dei andre tiltaka har meir karakter av fagleg støtte som dei private barnehagane kan velja om dei vil leggja vekt på. Ein stor kategori er rettleiing og fagleg påfyll, som over 80 prosent av kommunane seier dei er involverte i, om enn i varierende grad. Det er også svært vanleg med utviklingsprosjekt om prioriterte tema. Noko mindre utbreidd, men likevel mykje brukt, er evalueringar og fagleg støtte utanfrå. Vanlegvis inviterer kommunane dei private barnehagane med i slike tiltak, men det er ein viktig variasjon i kor godt denne relasjonen til dei private fungerer. Det ser ut til at det oftast fungerer godt, men at det i eit mindretal kommunar kan vera vanskeleg å få dei private med.

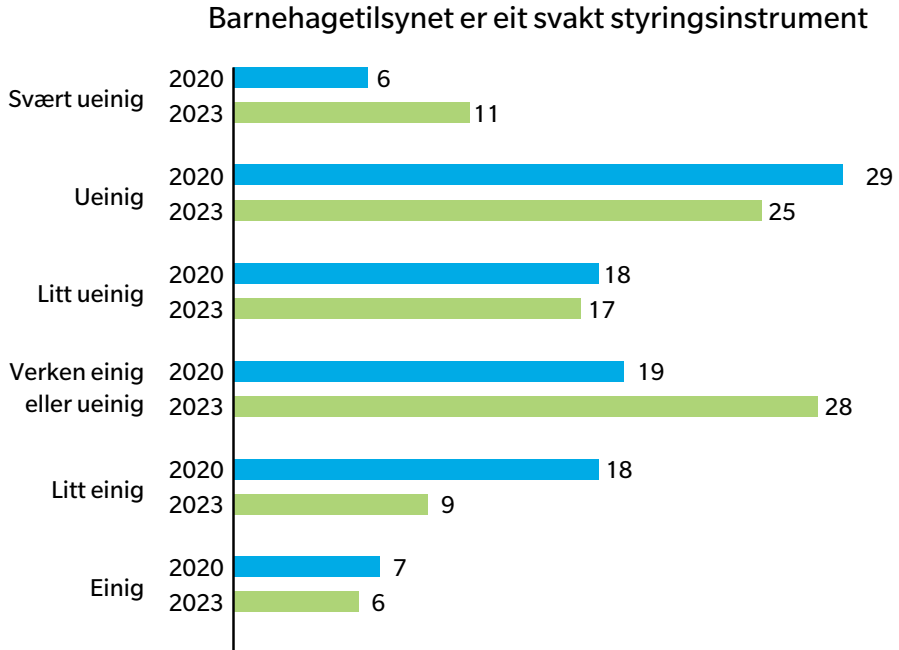
Kva har så tiltaka i kommunane dreidd seg om tematisk? I Kommuneundersøkinga har kommunane fått ei liste med 21 saksfelt der dei er bedne om å kryssa av for dei som tiltaka har vore retta inn mot. Få saksfelt er ignorert, men det er nokre tema som har fått særleg brei merksemd. Dei som skårar lågast, er likestilling (9 prosent) og berekraft (19 prosent). Det som dominerer (i 2020) – i tydinga at klart meir enn 50 prosent av kommunane har hatt tiltak om det – er sosialpedagogiske tema (læringsmiljø, barnegrupperelasjonar, inkludering,

medverknad frå barn). Viktig er også verdigrunnlaget og overgangar til skulen, begge med over 50 prosent. Ei samanlikning med 2023-undersøkinga viser ikkje signifikante endringar.

I dette biletet har altså tilsynet ein særleg funksjon fordi det er tilsynet som er den viktigaste hierarkiske styringsmekanismen. Det er derfor særleg viktig å finna ut om tilsynet blir brukt for å fremja rammeplanimplementeringa, om det også inkluderer pedagogiske tolkingar, om det blir brukt primært som hierarkisk kontroll, eller om tilsyn også tek form av læring. Viktige spørsmål er vidare om rammeplanen har styrkt tilsynet som styringsverktøy, og om dette har endra seg frå 2020 til årsskiftet 2022–23.

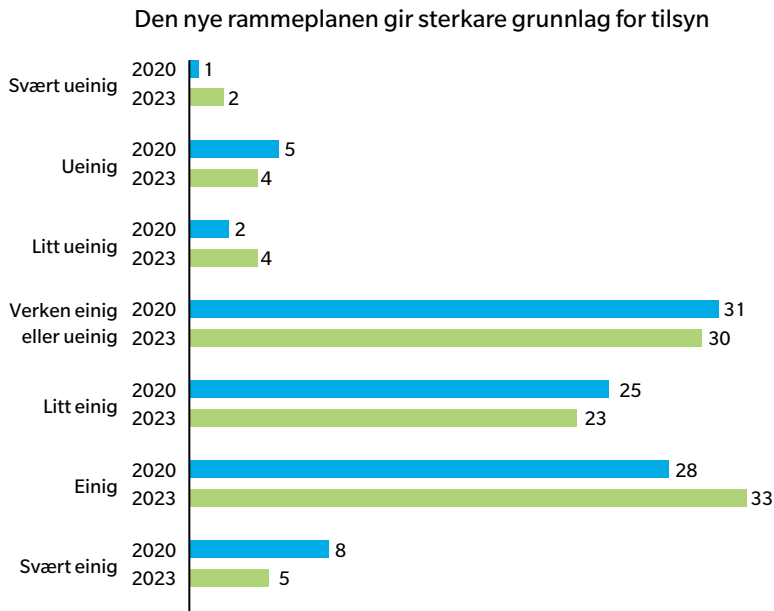
7.5.2 Er tilsynet blitt eit sterkare styringsmiddel med den nye rammeplanen?

Det er som nemnt eit mål med rammeplanreforma at ho skal gi betre grunnlag for tilsyn. I begge spørjeskjemaundersøkingane vart kommunane derfor spurde om dei oppfatta tilsynet som eit svakt styringsinstrument, og det er eit viktig spørsmål om vurderinga av dette har endra seg med erfaring og tid. Figur 7.1. viser stor variasjon når det gjeld oppfatninga av barnehagetilsynet som styringsmiddel. I 2020 er det 29 prosent som meiner tilsynet er eit svakt styringsinstrument, medan 19 prosent ikkje har ei meining. Dette vil seia at eit stort mindretal meiner at eit av dei viktigaste styringsinstrumenta kommunen har, er svakt eller er i tvil om dette. Dette er såpass mange at det reiser spørsmål ved den evna kommunane har til å vareta styresmaktansvaret sitt. Det er litt færre som deler denne negative vurderinga i 2023, men skilnaden er ikkje signifikant.



Figur 7.1 Vurdering av barnehagetilsynet som styringsinstrument, angitt i prosent ($N_{2020} = 171$, $N_{2023} = 150$)

I denne samanhengen er det av stor interesse om kommunane meiner at den nye rammeplanen har gitt betre grunnlag for tilsyn. Figur 7.2 samanliknar svara frå 2020 og 2023.



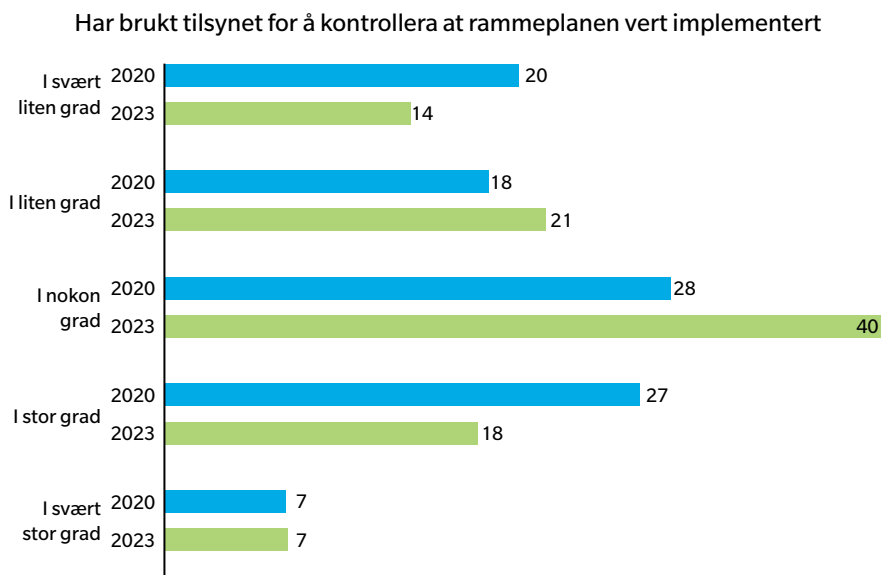
Figur 7.2 Vurderingar av om den nye rammeplanen gir sterkare grunnlag for tilsyn, angitt i prosent ($N_{2020} = 171$, $N_{2023} = 150$)

Begge åra er fleirtalet av respondentar einige i at den nye rammeplanen gjev eit sterkare grunnlag for tilsyn. Det er mange usikre, men det er svært få som avviser at rammeplanen har gitt betre grunnlag for tilsyn. Forskjellane mellom dei to åra er små og heller ikkje statistisk signifikante. Denne vurderinga tyder på at intensjonen om å styrkja tilsynet gjennom eit tydelegare heimelsgrunnlag i rammeplanen har lukkast, men berre delvis. Når det er ei utbreidd oppfatning at den nye rammeplanen gir betre grunnlag for tilsyn, samstundes som eit stort mindretal likevel meiner at tilsynet er eit svakt styringsinstrument, vitnar det om at dette har vore eit stort problem, slik kommunane har sett det. Det tyder også på at den nye rammeplanen har betra situasjonen, men ikkje løyst problemet fullt ut. Det kan derfor sjå ut til at tilsynet framleis vil ha utfordringar.

7.5.3 Bruken av tilsynet for å følgja opp læreplanen

Sjølv om tilsynsgrunnlaget er blitt betre med den nye rammeplanen, er det altså framleis ulike oppfatningar av kor godt styringsinstrument tilsynet er. Det er derfor ikkje uventa at det i materialet også varierte om kommunane

hadde brukt tilsynet for å kontrollere implementeringa av rammeplanen. Det var berre eit mindretal som i stor grad følgde opp rammeplanen i tilsynet, og så mykje som 38 prosent gjorde det stort sett ikkje i 2020. Figur 7.3 viser fordelinga for oppfølging av rammeplanen i tilsynet for 2020 og 2023.



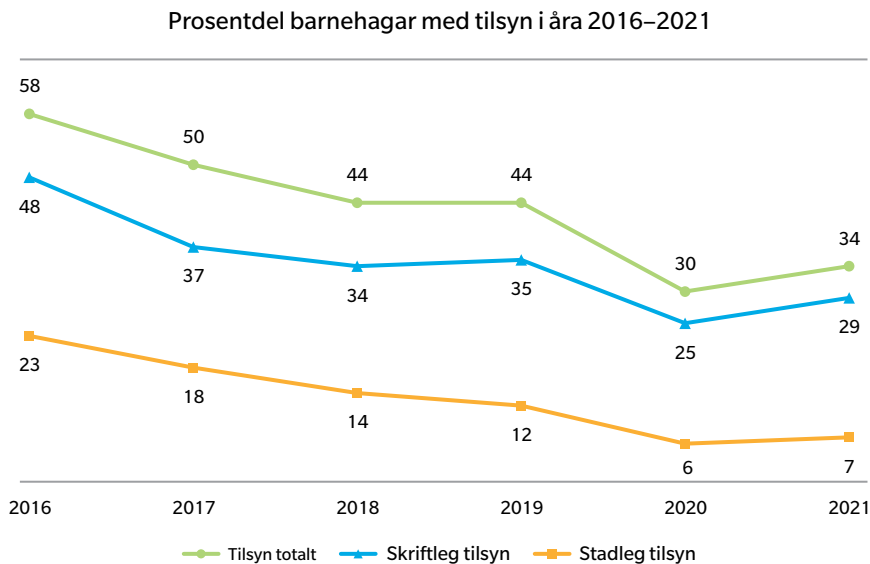
Figur 7.3 Prosentdel som har brukt tilsynet for å kontrollere at rammeplanen blir implementert ($N_{2020} = 176$, $N_{2023} = 159$)

Figur 7.3 viser at den delen som i svært liten/liten grad bruker tilsynet, er omtrent uendra, det er ein liten nedgang frå 38 til 35 prosent. Den delen som i stor grad bruker tilsynet, har også gått litt ned, og det er fleire som berre i nokon grad bruker tilsynet. Skilnadene mellom 2020 og 2023 er ikkje statistisk signifikante.

For å undersøkje dette nærare har vi sett på BASIL-data¹⁵ om tilsyn. Dei viser ein synkende trend over tid, både i tilsyn samla og særleg i tilsyn på staden

15 BASIL-data er baserte på den årlege innrapporteringa frå barnehagane til Utdanningsdirektoratet: <https://www.udir.no/tall-og-forskning/datainnsamling--kilder/basil/>

(sjå figur 7.4). Denne trenden snur ikkje med den nye rammeplanen frå 2017 og fell saman med funnet om at tilsynet av mange blir opplevd som eit svakt styringsinstrument, og at rammeplanen ikkje heilt klarar å bøta på dette. Men nedgangen kan også ha andre årsaker, særleg kapasitet er ei nærliggjande tilleggforklaring.



Figur 7.4 Samla omfang barnehagetilsyn. Kjelde: BASIL

Eit viktig skilje er om tilsynet berre stiller krav om ulike føresetnader for barnehageverksemd, som til dømes bygningar, areal, bemanning, formell organisasjon, eller om det i tilsynet også kan stillast krav til sjølv det pedagogiske arbeidet. Dersom dette siste skjer, vil det i stor grad krevja at ein legg rammeplanen til grunn for tilsynet.

Ettersom rammeplanen, ifølgje kommunane, er ei klargjering av krava (Børhaug & Nordø, 2020) og har fått sterkare karakter av pålegg med meir bruk av ordet «skal», kunne ein venta at kommunane med den nye rammeplanen også kan stilla krav til den pedagogiske verksemda i tilsynet. Funnet ovanfor om at mange kommunar meiner tilsynet er styrkt av den nye rammeplanen, tilseier også at ein i tilsynet vil trekkja inn pedagogiske omsyn. På ei anna side vil ei slik utvikling av tilsynet innebera endringar av grensene for den faglege

autonomien til barnehagelærarane (Abbott, 1988; Børhaug & Bøe, 2022). Ein kan derfor venta at kommunane vil vera varsame med å gå inn i pedagogiske spørsmål i tilsynet. Vi spurde derfor om kommunane i tilsynet stilte krav om at det skulle vera arbeid med alle hovudelement i rammeplanen i barnehagane. Å stilla krav til tolkinga av sentrale element i planen, representerer ei ytterlegare styrking av tilsynet som styringsinstrument i pedagogiske spørsmål. Vi spurde derfor også kommunane om dei i tilsynet stilte krav om tolkinga av sentrale element i rammeplanen.

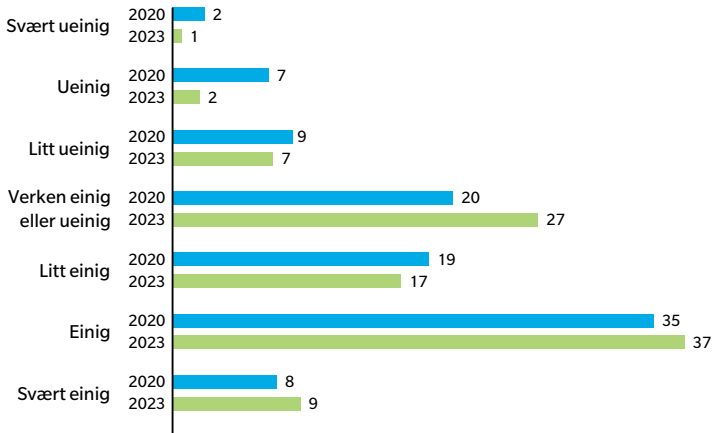
Begge åra stiller eit fleirtal av respondentane krav om at rammeplanelement er følgde opp, og om tolkinga av slike element (sjå figur 7.5). Svært få avviser at dei kan gjera dette, men mange er i tvil. Det er såleis ein viktig variasjon her, sjølv om fleirtalet stiller slike pedagogiske krav. Skilnadene mellom åra er ikkje statistisk signifikante for nokon av variablane, så dette er eit nokså stabilt funn om at det store fleirtalet av kommunar stiller krav om pedagogiske vegval i tilsynet.

Desse pedagogiske krava i tilsynet kan sjåast som ein sterk intervensjon i det pedagogiske handlingsrommet til barnehagelærarane. Metodefridommen lokalt er med dette ikkje berre avgrensa av styringsretten til eigarane, men også av barnehagestyresmakta. Om den profesjonelle autonomien er svekt, kjem likevel til dels an på om det er barnehagelærarar som forvaltar tilsynet.

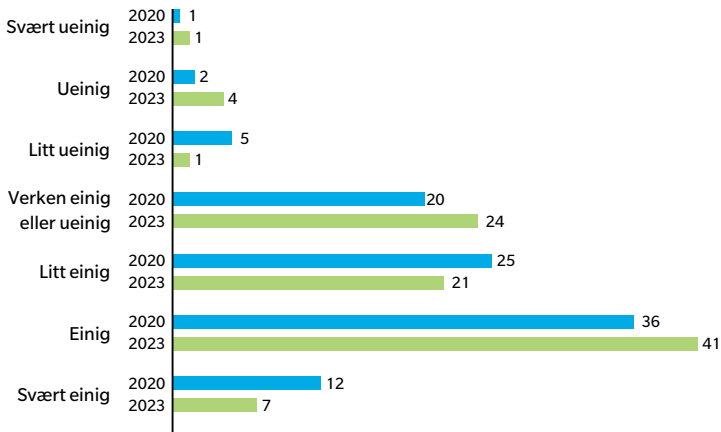
Det er stor oppslutnad om verdiar om profesjonell autonomi, og ein kan slik problematisera denne sida av tilsynet. Men det er viktig å hugsa på at det kommunale tilsynet, forvalta av det lokale folkestyret, også representerer viktige verdiar om demokrati.

Det er vanskeleg å vita kva kommunane er opptekne av å sikra når dei også fører tilsyn på pedagogiske tolkingar, og det er all grunn til å studera nærare kva krav dei her stiller. Tilsyn med vekt på pedagogisk innhald kan henga saman med faglege satsingar kommunen har. Men det kan også spegla at kommunane her kan gripa inn mot det dei ser som fagleg uheldig praksis. For å finna ut om kommunane opplever det som eit problem at det er ein del uheldig praksis i barnehagane, bad vi kommunane ta stilling til to påstandar som på ulike måtar måler dette, formulert som kvalitetsvariasjon og tilfeldig praksis, sjå figur 7.6.

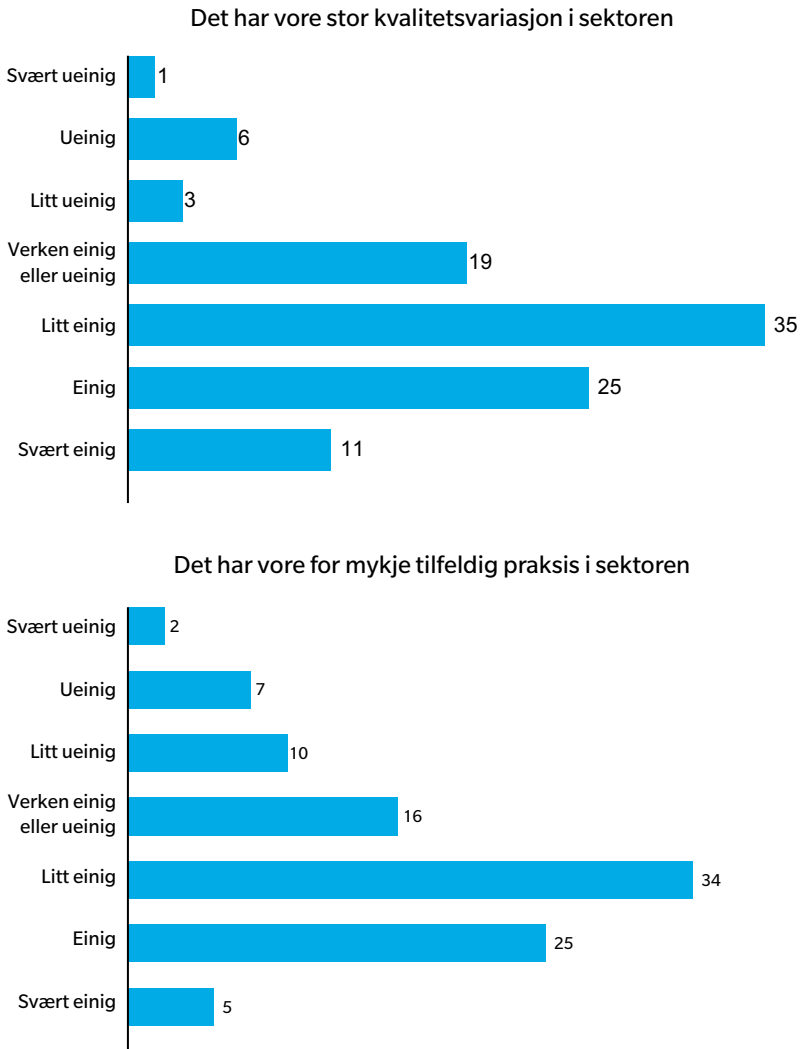
Tilsynet vårt krev at alle sentrale tema i rammeplanen vert arbeidd med i barnehagane



Tilsynet vårt stiller krav til fortolkinga av sentrale tema i rammeplanen



Figur 7.5 Prosentdel som stiller krav til arbeid med sentrale tema og tolkinga av sentrale element i tilsynet ($N_{2020} = 171$, $N_{2023} = 150$)



Figur 7.6 Kommunale vurderingar av påstandar om uheldig barnehagepraksis (N = 135)

Det er altså eit klart fleirtal som ser eit behov for å kunna gripa inn med tilsyn overfor sviktande og tilfeldig kvalitet. Dette fell saman med ei tolking om at når kommunane fører tilsyn på korleis barnehagane tolkar tema i planen, så gjeld det å sikra seg mot fagleg useriøse barnehagar. Datamaterialet gir ikkje

grunnlag for å seia noko om kva kommunane ser som uheldig praksis. Her trengst det meir forskning om korleis tilsynet blir brukt.

7.5.4 Internkontroll og barnehagemiljø i tilsynet

Heimelen for å stilla krav om pedagogiske spørsmål er særleg nedfelt i rammeplanen, som ikkje er utforma som lovreglar. Det er interessant å samanlikna bruken av rammeplanen i tilsynet med bruken av paragrafane om internkontroll og barnehagemiljø, som også gjeld det pedagogiske arbeidet. Det har, som nemnt, no kome inn krav i barnehagelova om at barnehagane skal ha eit internkontrollsystem, og det er særlege krav om oppfølging av det psykososiale barnehagemiljøet. Kommunane vart derfor spurde om dei følgde dette opp i tilsynet. Sjølv om dette er nye rettsreglar, er dei alt no tekne inn i tilsynet i dei aller fleste kommunar. 82 prosent følgjer opp internkontrollkravet, og 85 prosent følgjer opp psykososialt barnehagemiljø i 2023. Det kan tyda på at kommunane er raskare med å følgja opp nye heimlar for tilsyn når heimelen er lagd i sjølve lova som ein rettsregel. Det er truleg vanskelegare å føra tilsyn basert på rammeplanen, som trass i statusen som forskrift altså ikkje er formulert som rettsreglar. Denne tolkinga fell saman med funnet om at færre fører tilsyn på rammeplanen (sjå ovanfor) enn på internkontroll og barnehagemiljø. Men det kan også tyda på at desse nye reglane er endringar som har stor støtte i kommunane.

7.5.5 Tilsynet mellom læring og kontroll

Tilsyn kan sjåast på som kontroll mot legale, bindande standardar og reglar, men også som ein felles læringsprosess (NOU 2004: 17). Læring kan vanskeleg erstatta legalitetskontroll i tilsynssamanheng. Det synest rimelegare å skilja mellom ei smal (berre kontroll) og ei brei (både kontroll og læring) forståing av tilsyn. Korleis utviklar det kommunale tilsynet seg mellom desse to tilnærmingane?

Det er massiv oppslutnad om at tilsynet ikkje berre skal vera kontroll, men også læring i 2023. 93 prosent er samde i det, av desse er 81 prosent samde/svært samde (N = 150). Samstundes svarar 71 prosent i 2023 at tilsynet likevel fyrst og fremst er kontroll. Dersom ein ser desse to spørsmåla i samanheng,

kan det sjå ut til at kommunane opplever at kontrolldelen er hovudsaka, samstundes som dei gjerne vil at kontrollen skal kombinerast med læring.

Det kan vera mange grunnar til at kontroll er såpass tydeleg. Det kan ha å gjera med stigande konfliktnivå i sektoren rundt dei private barnehagane eller med at kommunane er blitt større og har betre administrativ kompetanse. Begge delar kan føra til vektlegging av kontroll. Men det kan også henga saman med, slik det er vist ovanfor, at den nye rammeplanen så vel som lovendringar gir betre heimel til å stilla krav som ein kan kontrollera opp imot. Den nye rammeplanen i seg sjølv var eit tiltak som skulle stilla krav, med påfølgjande kontrollbehov. Når kommunane samstundes legg stor vekt på at læring også skal vera ein del av tilsynet, kan det sjåast som uttrykk for ein motstand mot denne styrkinga av tilsyn som kontrollerande hierarkisk styring. Vektlegging av samarbeid og dialog dempar dette.

7.5.6 Kommunale tilsynserfaringar

I 2020 gjennomførte vi intervju med 14 barnehageeigarar (Eigarstudien), og seks av desse var kommunale. Sjølv om fokus her var på eigarrolla, kom intervjuet også inn på aspekt ved styresmaktrolla, og på viktige punkt støttar intervjuet ein del av dei tolkingane som er gjorde ovanfor. For det fyrste opplever kommunane at dei med den nye rammeplanen har fått betre heimel og grunnlag for å føra tilsyn også på det pedagogiske innhaldet i barnehagane. Ein informant frå ein av dei store kommunane i materialet seier det slik:

Vi har jo opplevd den nye rammeplanen som et veldig godt arbeidsdokument. Det at den har blitt litt mer komprimert, mer tydelig, disse «skal»-setningene ... (Vi) jobber jo en del med barnehagemyndighet og tilsynsmyndighet, og har ført en del tilsyn, og det er lettere. Det er alltid skjønn i sånne ting, men det er lettere å plukke ut og se om barnehagene faktisk gjør ting. (Kommunal eigar 1)

Vi ser også i materialet at med rammeplanen har kommunane fått eit betre verktøy for å føra tilsyn med det dei ser som useriøse aktørar:

Jeg vet ikke hvor mange useriøse aktører det er i barnehage-sektoren i Norge, men klart – når du får sånne tydelige og klare

retningslinjer om hvordan barnehager skal være, og det da føres et tilsyn med barnehagen opp mot rammeplanen, så er det ganske enkelt å avsløre noen da. Det blir veldig fort avslørt om du følger rammeplanen eller ikke. (Kommunal eigar 2)

Vi har ovanfor, i analysen av spørjeskjemadata, teke utgangspunkt i eit skilje mellom tilsyn som læring og som kontroll. At tilsynet kan bli utvida til noko langt meir enn legalitetskontroll, ser vi også spor av i materialet:

Og så tenker vi at når barnehagene er med i ulike satsinger og de er med i selve styrersamlingen, så tenker vi at vi ser på det som en del av tilsynet. Der passer vi på å gi ut, selv om ikke alle er med i språksatsingen, så har jeg med kanskje noen føringer eller noe om det og i felles styrersamling. Så jeg syns det er viktig at alle hører. (...) Sånn at vi tenker, vi prøver å ha et litt utvidet syn på hva tilsyn er for noe. (Kommunal eigar 5)

Lova har no krav om organisatorisk differensiering av eigar- og myndighetsoppgåver. Den organisatoriske differensieringa er ikkje implementert i alle kommunar. Berre 42 prosent hadde gjennomført dette skiljet i 2023 (N=155). Ytterlegare 23 prosent hadde løyst det gjennom interkommunalt samarbeid, medan 35 prosent ikkje har gjort nokon av delane. At kommunane har vanskar med kravet om slik organisatorisk differensiering, ser vi også i intervjumaterialet frå Eigarstudien. Somme kommunar ser ut til å ha innført det organisatoriske skiljet mellom eigarskap og styresmakt som lovverket no krev, men dei har så få folk at dei tilsette flyttar fram og tilbake mellom desse to einingane etter kor behovet er størst:

Vi har prøvd å skille rollene der på at vi har noen som jobber mer som barnehagemyndighet og sånn ut mot de private barnehagene, har tilsyn, dispensasjonssøknadene, det er jo selvfølgelig en dedikert person som jobber med avvik på det. Så har jeg to rådgivere som er mest eierstøtte. Det er klart at vi er en liten kommune, så de er nødt til å være litt potet av og til. Av og til må en som jobber mest med tilsyn og barnehagemyndighetens oppgaver kanskje bistå meg på et møte som eieransvar, fordi det ikke er folk. Litt sånn er

det enda, men vi jobber jo med den saken, nå har det kommet ny lov 1. januar. (Kommunal eigar 3)

I mange kommunar er den administrative kapasiteten og den barnehagefaglege kompetansen nokså avgrensa (Børhaug & Nordø, 2020), og då er nok dette kravet krevjande å implementera. Særleg i små kommunar kan ein spørja kor realistisk dette kravet om eit skilje er.

7.5.7 Tilsyn og legitimitet

Eit viktig spørsmål er om dei som blir utsette for tilsyn, særleg dei private barnehagane, oppfattar tilsynet som legitimt. Det kan vera ei utfordring at kommunen er både tilsynsstyresmakt og konkurrent. Det er også usikkert kva tilsynet meir presist tek opp når kommunane no i rammeplanen har fått eit breiare grunnlag for å stilla krav, og det er eit viktig spørsmål korleis dei private eigarane og barnehagestyrarane opplever ei slik utviding.

Dette er vanskeleg å måla, men i spørjeskjemaet er kommunane spurde om dei opplever at barnehagane gir uttrykk for at dei er usamde i dei vurderingane kommunen gir i tilsynet. Fleirtalet avviser dette i 2023, men 6 prosent er samde i at det er slik, og 33 prosent svarar her at dei verken er samde eller usamde i at det er slik. Det tyder på at det kan vera friksjonar, men det er ikkje det vanlege.

I intervju med dei private eigarane i 2019 (Eigarstudien) og med barnehagestyrarane i 2021–2022 (Barnehagestudien) vart tilsynet teke opp i samband med tilhøvet til kommunen. Somme av barnehageeigarane som driv barnehagar i fleire kommunar, understrekar den store variasjonen i kva kommunane fører tilsyn om. Ein eigar seier dette om tilsynet:

Veldig ulikt frå kommune til kommune. Og det har det alltid vært. Noen kommuner er veldig opptatt av å gå inn i spesielle områder. Mens andre tar flere områder. Noen tar dokumenttilsyn, og så har det økonomiske tilsynet kommet etter hvert. (Privat eigar 3)

Om denne varierende praksisen blir sett om problematisk eller ikkje, går ikkje heilt eintydig fram, men det blir truleg opplevd som eit problem for ein eigar at krava varierer i ulike kommunar dei har barnehagar i.

Den same eigaren understrekar også at kommunane i tilsynet ser etter sentrale pedagogiske tilhøve, og nemner at kommunen

... kan gå inn og se på hvordan barnehagen jobber med danning for eksempel. (...). Og sett på det her med omsorg og læring eller lek og læring og tatt for seg noen enkelte områder hvor de har etterspurt. Og da må jo barnehagen være bevisst på «hva tenker vi om det, hva gjør vi med det». (Privat eigar 3)

Eigaren viser her vilje til å vurdere og ta opp det tilsynet peiker på, og denne eigaren meiner også at kommunen er til å snakka med, og at det er rom for dialog:

Nei, og da er det viktig at vi bruker den fagkunnskapen vi har da. For min erfaring er at hvis du går inn og kommuniserer i et tilsyn og klarer å begrunne hvorfor du gjør som du gjør, så blir det tatt veldig godt imot. (Privat eigar 3)

Desse sitata fell saman med funnet i analysen av Kommuneundersøkinga om at kommunane ikkje berre driv med streng legalitetskontroll, men også diskuterer med barnehagane.

Somme eigarar oppfattar relasjonen til kommunane som god, sjølv om kommunane er ulike. Ein eigar seier det slik:

Kommunene er veldig ulike, og bydelene er veldig ulike. Jeg har ikke så mye med det tilsynet å gjøre, det er det eiendomssjefen vår som ofte har, den dialogen, men mitt inntrykk er at vi stort sett opplever det som uproblematisk og at det stort sett går greit i samarbeid med kommuner og bydeler. (Privat eigar 1)

Likevel målber ein del av dei private eigarane kritikk av det kommunale tilsynet på ein tydelegare måte enn styrarane. Det tek ikkje alltid form av at det er for mykje tilsyn. Kritikken frå dei private eigarane av det kommunale tilsynet er også at kommunane tek for lite ansvar og kontrollerer for lite. Ein stor eigar seier det slik:

Vi har jo ikke noe tilsynsmyndighet som heller fungerer veldig bra i Norge, synes jeg. Så jeg liker den nye rammeplanen bedre enn den forrige, fordi det er mer skal. (...). I årsplanen er det masse flotte ord, hvordan ser man faktisk om dette fungerer i det praktiske livet med barna? (Privat eigar 2)

Men det er også eigarar som målber kritikken av den kommunale reguleringa generelt som overivrig og inkompetent, og som særleg understrekar det urimelege i at kommunen fører tilsyn med private barnehagar som dei også konkurrerer med:

Men jeg har jo følt i alle årene at vi som private er et stebarn da. Det må jeg få lov å si. Vi er det. (...). For altså, bydelene og kommunen er jo på en måte både vår konkurrent, vårt godkjenningsorgan, og vårt tilsyn, ikke sant. Det er jo bukken og havresekken. Vi – de holder igjen når det gjelder at vi skal ta opp barn helt til de har fylt opp og sånn. Det er ikke det samme, vi er ikke likestilt. Det ser jeg. Og jeg har brukt masse energi på det, og jeg gidder egentlig ikke – vi klarer oss, men det er ikke rettferdig. (Privat eigar 4)

Denne kritiske haldninga til det kommunale tilsynet kan henga saman med konkurransesituasjonen, men det kan også henga saman med meir djuptgåande motsetnader. Børhaug (2021) finn at dei private eigarane er kjenneteikna av brei skepsis til kommunane generelt og kritiserer kommunen for å vera ineffektiv, stivbeint og byråkratisk, medan dei private er fleksible og innovative. Denne private skepsisen til kommunen ser vi også igjen her:

Jeg ser at det er veldig personavhengig, de som sitter der i bydelen. Veldig, veldig. Og nå har det kommet en ny person i den ene bydelen, og hun er supergrei. Hun kommer fra private barnehager, altså det private markedet. Hun får ting gjort og har et godt samarbeid med oss. Det er ikke noe bråk om noen småting. Han forrige som satt der han var jo helt – altså, jeg tror kanskje han lagde litt bråk bare for å bevise at han hadde en jobb, skjønner du? (Privat eigar 4)

Barnehagestyrarane er spurde om dei har hatt tilsyn, og dei fleste gir uttrykk for at dei har hatt det, men ofte dokumenttilsyn. Dette er gjerne fleire år sidan, og dei nemner også tilsyn under andre lovverk enn barnehageleva, så det samla tilsynstrykket er større. Sjølv i eit lite materiale som dette er den tematiske breidda styrarane har erfart i tilsynet, nokså stor. TRAS-testing, mobbing, medverknad frå barn og psykososialt miljø er tema som blir nemnde.

Styrarane oppfattar lova som tilsynsgrunnlag i større grad enn rammeplanen. Dette sitatet er eitt av fleire som peiker på dette:

Intervjuer: Har dere hatt tilsyn siden vi var her sist?

Pedleder: Ja, det var internkontrollen det.

Intervjuer: Hvordan opplevde du det var? Handlet det om rammeplanen?

Pedleder: Nei.

Intervjuer: Hva handlet det om?

Pedleder: Det handlet om internkontrollen.

Intervjuer: Altså rutiner?

Pedleder: Ja, det var noen paragrafer der, og så nå sist var det politiattest og sånne ting. (Intervjuar og pedagogisk leiar i barnehage 10)

Det kjem ikkje fram så mykje kritikk av tilsynet i styrarintervjua, tvert imot. Fleire styrarar peiker på tilsyn som stimulans til gjennomgang, læring og utvikling:

Jeg la ned mye arbeid i det, og en får jo alltid øynene opp for ting når en sitter og svarer slik. Man trenger noen påminnelser, og sitte og bla litt tilbake i gamle planer. (Styrar, barnehage 2)

Ein annan styrar nemner tilsyn på medverknad frå barn og seier at når ting blir tatt opp i tilsynet, set det i gang prosessar der ein må tenkja igjennom ting på nytt, og det skjer gjerne i samarbeid med andre barnehagar under same eigar (styrar, barnehage 3).

Slik det er vist ovanfor, aukar dokumenttilsynet, medan tilsyn på staden går tilbake. Dokumenttilsynet ser ikkje ut til å ha den same stimulerande læringseffekten. I dette formatet er det lite rom for dialog og tilbakemelding frå kommunen, og somme kommunar saknar det:

Styrer: Vi hadde dokument-tilsyn fra kommunen, det skal de begynne med (her). Hver 1. november skal de inn. Jeg svarte som daglig leder og for eier som ikke kunne svare på alt dette. Det gikk på hvordan vi gjorde alt i forhold til rammeplan. Det var første gang de gjorde det, og jeg har aldri fått noen tilbakemelding.

Intervjuer: Kunne du ønsket deg det?

Styrer: Ja, det kunne jeg. Jeg skal jo gjøre det samme nå før 1. november. Men det har vært en del utskiftninger i kommunen. Jeg tror det er litt derfor. (Intervjuar og styrar i barnehage 2)

Oppsummert må det understrekast at dette intervjumaterialet peiker på at det framleis er legitimitetsutfordringar for tilsynet, noko også ekspertgruppa om barnehagelærarrolla peikte på som ei utfordring (Kunnskapsdepartementet, 2018).

7.6 Oppsummering og diskusjon

Kommunane oppfattar i stor grad rammeplanen som ei klargjering og vida-reføring av praksis. Dei har i stor grad sett i verk tiltak for å støtta, følgja opp og styra implementeringa av rammeplanen i barnehagane. Det er likevel eit betydeleg mindretal som i stor grad overlèt implementeringa til barnehagane. Kontrasten er nokså stor mellom dei kommunane som følgjer opp med kvalitetsutvikling, oppdatering, kompetansetiltak og prosjekt, og dei som ikkje bidreg. Der kommunane i liten grad følgjer opp, blir mykje overlate til

styrarane i barnehagane, som dermed får eit svært stort ansvar for endringsarbeid av ulike slag. På same måten legg eigarane i svært varierende grad rammer for barnehagane sine (Børhaug, 2021).

Denne variasjonen i kor stor den kommunale innsatsen for implementering er, kan ein vurderer på ulike måtar. Ein kan sjå det som organisatorisk variasjon som bidreg til mangfaldet i sektoren, men ein kan også problematisera variasjonen ut frå at det gjeld viktige spørsmål om profesjonsautonomi. Kor varierende skal denne autonomien vera? No er det ikkje utan vidare slik at profesjonsautonomi må ta form av maksimal handlingsfridom i den einskilde barnehagen. Det kan også sjåast slik at profesjonell handlekraft i tydinga utvikling og kvalitet krev breiare faglege fellesskap som eigar eller kommune best kan leggja til rette for (Børhaug & Bøe, 2022). Men då må det vera ein føresetnad at barnehagelærarane sjølve er sentrale i eigar- eller kommuneorganiserte profesjonelle fellesskap, og at styringa ikkje blir for hierarkisk organisert. Variasjonen i den kommunale innsatsen kan også vurderast i lys av at kommunane som styresmakt har eit demokratisk ansvar. Kor mykje av det kan delegerast til barnehagane?

Tematisk er spreinga stor, men det er likevel eit tyngdepunkt i dei kommunale styringstiltaka på det ein i vid forstand kan kalla sosialpedagogiske tema, som læringsmiljø, barnegrupperelasjonar, inkludering og medverknad frå barn. Verdigrunnlaget og overgangar til skulen er også viktige tema, begge med over 50 prosent. Leik, progresjon og omsorg er lågare, under 50 prosent. Sjølv om kommunane altså oppfattar at planen krev styrking av plan og progresjon, er det ikkje dette dei har lagt mest vekt på i si eiga oppfølging. Det sosialpedagogiske er sjølv sagt også innanfor rammeplanmandatet, men dette funnet er eit døme på at lojal implementering likevel kan ha ulik relativ vektlegging, der somme sider ved det tiltaket ein skal implementera, får meir vekt enn andre.

Mykje av det kommunane gjer på feltet, er ulike tiltak som det i stor grad er frivillig å vera med på. Nettverk, rettleiing, satsingar, prosjekt, kvalitetssikring, utviklingstiltak og kompetanseheving er vanlege former (Børhaug & Nordø, 2020). Tilsynet skil seg ut ved at det har ein sterkare karakter av hierarkisk kontroll. Fleirtalet av kommunane oppfattar generelt at tilsynet er styrkt av den nye rammeplanen, og materialet tyder på at tilsynet er blitt eit sterkare styringsverktøy for kommunane på den måten at kommunane kan stilla fleire krav i tilsynet enn før. Ein stor del av kommunane oppfattar at rammeplanen

gir grunnlag for å stilla krav om at alle tema i rammeplanen skal dekkjast, og også om at dei er dekte på det kommunen ser som fagleg forsvarlege måtar.

Men biletet av at kommunane med rammeplanen har fått eit sterkt styringsinstrument i tilsynet, må modifierast. Det er framleis eit stort mindretal som meiner tilsynet er eit svakt styringsinstrument. Det kan vera fordi dei har ambisjonar om endå meir styring, eller det kan vera at å bruka rammeplanen i tilsynet krev ei omsetjing frå rammeplan til tilsynssystem som ikkje alle har kapasitet til, og som det kanskje burde vore meir støtte til. Vi ser at det er fleire som følgjer opp internkontrollkravet og kravet om barnehagemiljø i tilsynet med støtte i sjølve lova, enn det er som følgjer opp rammeplanen i tilsynet. Sjølv om rammeplanen har status som forskrift, er han ikkje eit regelverk eller ein fagleg standard. Tilsynet har også, som vist, framleis legitimeringsproblem, og den organisatoriske todelinga av styresmakt(tilsyn) og eigarskap for å løysa dette ser ut til å vera krevjande mange stader. Det er såleis grunn til å venta at barnehagetilsynet framleis vil vera omdiskutert.

Det er eit viktig og uavklart spørsmål kva kommunane gjer når dei i mange tilfelle også trekkjer pedagogiske tolkingar inn i tilsynet. Det reiser spørsmål om kor langt inn i det pedagogiske feltet kommunane skal gå, og det reiser spørsmål om kva for kompetansekrav ein må stilla til kommunen, dersom kommunen i tilsynet går inn på slike spørsmål. Dei mange tiltaka kommunane har om mange ulike tema, viser, saman med pedagogiske krav i tilsynet, ein stor kommunal vilje til å styra også det pedagogiske arbeidet i barnehagen. Det har implikasjonar for tilhøvet mellom profesjonsautonomi og folkestyre i sektoren.

Sjølv om kommunane i all hovudsak meiner tilsynet skal ha både eit læringsfokus og eit kontrollfokus, meiner dei i stor grad at det blir lagt mest vekt på kontrollen. Det kan ha samband med at dei har fått betre høve til kontroll med betre lovheimlar, eller at forventningane om kontroll aukar. Vektlegginga av læring i tillegg til kontroll kan henga saman med at det i stor grad er barnehagepedagogar som driv denne verksemda, og at deira vekt på rettleiing og leiing som pedagogisk prosess slår inn her (Moen, 2017).

Det er noko paradoksalt her i desse funna. Kommunane meiner på den eine sida at tilsynet er blitt styrkt som styringsinstrument av den nye rammeplanen, og det store fleirtalet seier at dei i tilsyn stiller krav om korleis tema i rammeplanen er følgde opp. Dei fleste oppfattar tilsynet som eit verktøy for kontroll. Men på den andre sida er det berre eit mindretal som faktisk har

brukt tilsynet til å kontrollera rammeplanen. Ein tredjedel svarar at dei ikkje har gjort det, og endå ein tredjedel berre i nokon grad. Kommunane gir såleis i stor grad uttrykk for at tilsynet er eit instrument dei kan bruka, men dei bruker det i avgrensa omfang.

Her er fleire tolkingar mogelege. Det kan tenkjast at det har med kapasitet og politisk prioritering å gjera. Mange kommunar har små administrative ressursar til dette, og det varierer om kommunane har utvikla sin eigen barnehagepolitikk, noko som kanskje kunne motivert til meir bruk av dei styringsmidla ein har (Børhaug & Nordø, 2020). Ei anna tolking kan vera at mange av kommunane meiner tilsynet er noko dei ikkje treng bruka så ofte fordi dei stolar på den profesjonelle integriteten til barnehagelærarane. Ei tredje tolking er at sjølv om dei meiner tilsynet er styrkt og kan inkludera om barnehagane er innanfor minste lovlege krav også om pedagogisk verksemd, så er tilsynet likevel svakt og lite eigna som tiltaksform samanlikna med andre tiltak.

Analysen viser korleis implementering på ulike nivå heng saman. Rammeplanen som nasjonal barnehagereform var koplå til ein intensjon om at den nye rammeplanen skulle gi kommunane eit betre grunnlag for tilsyn (Meld. St.19 (2015–2016), s. 77). Det er ulike syn og erfaringar mellom kommunane om dette, men mange kommunar gitt uttrykk for at dei ser tilsynet som styrkt. I møte med eigarane og barnehagane reiser dette spørsmål om autonomi og om legitimitet.