



# MASTEROPPGÅVE

## Tilsyn med barnehagar

Ein kvalitativ studie om korleis kommunen handterer rolla som tilsynsmyndigheit og korleis barnehagar opplever tilsyn

## Supervision of kindergartens

A qualitative study about how the municipality handles the role of supervisory authority and how kindergartens experience supervision

### Irene Ullensvang

Masterstudium i organisasjon og leiing, helse- og velferdsleiing og utdanningsleiing  
Fakultet for økonomi og samfunnsvitskap. Institutt for samfunnsvitskap  
Innleveringsdato: 12. juni 2020

Eg stadfestar at arbeidet er sjølvstendig utarbeida, og at referansar/kjeldetilvisingar til alle kjelder som er brukt i arbeidet er oppgitt, jf. Forskrift om studium og eksamen ved Høgskulen på Vestlandet, § 12-1.



## Føreord

Denne oppgåva markerer slutten på fire år som masterstudent. Å studere ved sida av full jobb har vore krevjande, men likevel mest givande, på tross av at Covid-19 sette sitt absolutte preg på arbeidskvardagen våren 2020. Eg håpar denne studien kan bidra til vidare forskning om kommunen si rolle som barnehagemyndigheit, og forskning om korleis tilsyn med barnehagar vert gjennomført og opplevd. Eg set stor pris på tilbakemeldingar frå lesarar som er interessert i å høyre meir, som finn feil, eller har innspel til vidare forskning om tema.

Eg vil takke mine kloke og gode informantar. Utan dei så hadde ikkje denne studien blitt noko av, og eg har gjort mitt beste for å handsame funn med respekt. Takk til familie og vener som har lest korrektur, og som tolmodig og støttande har heia på meg i prosessen med å ferdigstille masteroppgåva. Takk til kunnskapsrike og reflekterte kollegaer som har bidratt med kritiske og undrande innspel under vegs, og bidratt til at eg har halde fokus. Takk til min kunnskapsrike, inspirerande og interesserte rettleiar, Kjersti Halvorsen, som med sitt engasjement og sine tilbakemeldingar har halde meg oppe gjennom heile prosessen.

Stor takk til mine barn og kjæraste, som har gitt meg støtte og rom til å fordjupe meg i mi forskning, og som rause har venta på meg med glede. Eg er evig takknemleg.



## Samandrag

Tema for denne kvalitative studien er tilsyn med barnehagar. Staten har pålagt kommunar ansvaret for å føre tilsyn med barnehagar. Måten tilsyn er organisert på i den norske barnehagesektoren har blitt skildra som ein anomali. Det utypiske ved forvaltningsmodellen som vert brukt i barnehagetilsyn er at eigar- og kontrollørfunksjon er integrert. Konkret betyr dette at kommunar som eig og driv omtrent halvparten av barnehagane i Norge, samtidig står ansvarleg for å føre tilsyn med andre barnehageeigarar.

For å opparbeida kunnskap om korleis kommunar handterer rolla som barnehagemyndigheit og korleis barnehagar opplever tilsyn, har eg i denne studien gjennomført intervju med representantar for barnehagemyndigheita og styrarar i kommunale og private barnehagar i tre kommunar. Funn i studien syner at det er gjennomført tilsyn i alle desse barnehagane løpet av dei fem siste åra, men at det ikkje er lagt risikovurderingar til grunn for val av barnehage det skal førast tilsyn med. Informantane frå barnehagane opplever ikkje tilsyn som ein læringsarena, men som positive møte med barnehagemyndigheita. Samtidig etterlyser dei tydelegare føringar og rammer for tilsyn. Studien syner at lovlegheitskontroll er det mest sentrale element ved gjennomføring av tilsyn med barnehagar, og det verkar som om det herskar eit uformelt og gjensidig ønske om harmoni i måten tilsyn vert gjennomført på. Vidare syner funn frå studien at tilsyn med barnehagar ser ut til å bli ført «bak lukka dører», og det varierer mellom barnehagane kva dei nyttar tilsynsrapportane til. Både barnehagane og barnehagemyndigheita meiner å sjå at det er motparten som lærer mest av tilsyn. Funn i denne studien vert forstått og diskutert ved hjelp av teori om tilsyn, tilsynsroller, læring og kvalitet.

## Summary

The theme for this qualitative study is supervision of kindergartens. The state has placed municipalities in charge of supervision of kindergartens and the way supervision is organized in the Norwegian sector of kindergarten has been portrayed as an anomaly. The untypical feature of the management model used in supervision of kindergartens is that the owner and supervisor function is integrated. Specifically, this means that municipalities that both own and run about half of the kindergartens in Norway, at the same time are responsible for supervision of other kindergarten owners.

In order to gain knowledge about how kindergarten authorities handle the role of supervisory and how kindergartens experience supervision, interviews were conducted with representatives of the supervisory role and general managers in both municipal and private kindergartens in three municipalities. This study shows that inspections have been completed in all these kindergartens during the past five years, but no risk assessments has been used as a basis for the choice of kindergartens to be supervised. The kindergarten informants do not perceive supervision as a learning arena, but as positive meetings with the kindergarten authorities. At the same time, the informants seek more structured guidance and frameworks for supervision. This study shows that legality control is the most important element in conducting supervision of kindergartens, and it appears that there is an informal and mutual desire for harmony in the way supervision is conducted. Further findings shows that supervision of kindergartens appears to be conducted "behind closed doors", and the use of supervision reports varies between the kindergartens. The kindergartens and the kindergarten authorities both believe that their counterparty learns the most from supervision. Findings are understood and discussed using theory of supervision, supervisory roles, learning and quality.

## **Innholdsliste**

<b>Kapittel 1. Introduksjon</b> .....	<b>10</b>
1.1. Innleiing .....	10
1.2. Kontekst for tema .....	14
1.2.1. Tilsyn med barnehagar samanlikna med tilsyn på andre tenesteområde .....	14
1.2.2. Kommunen si dobbelrolle .....	16
1.3. Presentasjon av problemstilling .....	17
Problemstilling .....	18
Forskingsspørsmål .....	18
1.4. Kunnskapsstatus .....	18
1.5. Oppbygging av oppgåva .....	24
<b>Kapittel 2. Teoretiske perspektiv</b> .....	<b>26</b>
2.1. Innleiing .....	26
2.2. Omgrepet teori om tilsyn og tilsynsroller .....	26
2.2.1. Tilsyn .....	26
2.2.2. Teori om tilsynsroller .....	27
2.3. Kvalitet og kvalitetsforbetring .....	31
2.4. Teori om læring i organisasjonar .....	33
2.5. Oppsummering .....	35
<b>Kapittel 3. Metode</b> .....	<b>38</b>
3.1. Innleiing .....	38
3.2. Kvalitativt design .....	38
3.3. Førforståing .....	39
3.4. Datainnsamling – kven og korleis .....	40
3.4.1. Utval og rekruttering av informantar .....	41
3.4.2. Gjennomføring av intervju .....	41
3.4.3. Transkribering .....	43

3.5. Analyse .....	43
3.6. Reliabilitet og validitet .....	44
3.7. Forskingsetikk .....	45
3.8. Oppsummering .....	46
<b>Kapittel 4. Presentasjon av funn .....</b>	<b>48</b>
4.1. Innleiing .....	48
4.2. Søken etter å gjennomføre tilsyn som administrativ rutine .....	48
4.2.1. Planar for gjennomføring og val av barnehage det skal først tilsyn med .....	49
4.2.2. Kriterium for val av tema det skal først tilsyn med .....	50
4.2.3. Publisering og bruk av tilsynsrapportar etter gjennomførte tilsyn .....	51
4.2.4. Informasjon til kommunen si øvste leiing .....	53
4.2.5. Deloppsummering .....	54
4.3. Tilsyn som noko nokon andre kan lære av .....	55
4.3.1. Rutinemessig kontroll eller læring ved tilsyn .....	56
4.3.2. Spreiing av god tilsynspraksis .....	58
4.3.3. Deloppsummering .....	61
4.4. Handtering av barnehagemyndigheita si dobbelrolle .....	62
4.4.1. Informasjon om kommunen si rolle som barnehagemyndigheit .....	62
4.4.2. Kommunen som uavhengig og nøytral tilsynsmyndigheit .....	64
4.4.3. Kontroll eller rettleiing .....	67
4.4.4. Deloppsummering .....	68
4.4.5. Samla oppsummering av funn .....	68
<b>Kapittel 5. Drøfting .....</b>	<b>72</b>
5.1. Rutinemessig kontroll eller tilsyn som bidrag til læring? .....	74
5.2. Planar for gjennomføring av tilsyn og kriterium for val av tema og barnehage det skal først tilsyn med .....	78
5.3. Handtering av kommunen si dobbelrolle .....	83



5.4. Oppsummering .....	88
<b>Kapittel 6. Oppsummering og forslag til vidare forskning.....</b>	<b>92</b>
6.1. Oppsummering .....	92
6.2. Forslag til vidare forskning.....	93
<b>Litteraturliste.....</b>	<b>96</b>

### **Vedlegg: Vedlegg:**

Vedlegg nr. 1: Meldeskjema til NSD

Vedlegg nr. 2: NSD si vurdering

Vedlegg nr. 3: Førespurnad til barnehagemyndigheit om deltaking i forskingsprosjekt og samtykkeerklæring

Vedlegg nr. 4: Førespurnad til barnehagestyrar om deltaking i forskingsprosjekt og samtykkeerklæring

Vedlegg nr. 5: Intervjuguide for barnehagemyndigheit

Vedlegg nr. 6: Intervjuguide for barnehagestyrar

### **Oversikt over figurar:**

Figur 1: Deming sin sirkel for kvalitetsstyring

Figur 2: Enkeltkretslæring og dobbelkretslæring



## **Kapittel 1. Introduksjon**

### **1.1. Innleiing**

Føremålet med denne studien er å undersøke korleis tre kommunar handterer rolla som tilsynsmyndigheit overfor barnehagane og korleis barnehagane som får tilsyn opplever dette.

Barnehagesektoren har fått ei større velferdspolitisk betydning etter at alle barn i Norge fekk lovfesta rett til barnehageplass i 2009, ein rett som kom som følgje av vedtak om full barnehagedekning i 2003. Fakta frå Utdanningsdirektoratet syner at 92,2 prosent av barn i alderen 1 til 5 år gjekk i barnehage i 2019 (Utdanningsdirektoratet, 2020). Fram mot tusenårsskifte var det mange stader framleis ei konflikt om ein i det heile trong barnehagar, og om det kunne vere nødvendig med utdanna personale for å driva med det (Børhaug & Moen, 2014, s. 166). Slik er det ikkje lenger og barnehagesektoren har raskt utvikla seg til å bli ein del av den store verden, den har blitt stor og kompleks, noko som krev at kommunar må ha både juridiske, økonomiske og pedagogiske ressursar tilgjengeleg for å innfri krav og forventningar. Pågåande debattar på nasjonalt nivå kjem stadig til syne i media og stiller krav til kompetansenivå hos tilsette i kommuneadministrasjonen. Oppslag i media krev framlegging av fakta for politikarar, svar på spørsmål frå interesseorganisasjonar, spørsmål frå lokale media og riksmidia, og barnehagemyndigheita må kunne handtere dette.

Vekst i sektoren sin størrelse gjer den viktigare for å realisere politiske mål, og det vert dermed sett på som viktigare å føre tilsyn. Kvar enkelt kommune set i snitt av eitt årsverk til arbeid som barnehagemyndigheit, og brukar ein fjerdedel av dette årsverket på å føre tilsyn (Askim 2012, s. 20). Med ein vekst på 19 % sidan 2002/2003, er den relative auke i offentlege midlar som vert brukt på barnehagetilsyn betydeleg.

Å forbetre kvaliteten på tenestetilbodet er ein ambisjon i mange offentlege tilsyn. Ei førestilling i denne studien er at kva ein vel å fokusere på som bidrag til kvalitetsforbetring i barnehagane gjennom tilsyn, mest sannsynleg vil variere frå kommune til kommune. Ei undersøking utført av NOVA syner at 85 prosent av barnehagane sender barnehagen sin årsplan til kommunen og ein tredjedel av desse får tilbakemelding på denne frå kommunen. I same undersøking syner 43 prosent av styrarane til at dei hadde hatt tilsynsbesøk i 2008 (Ertesvåg & Roland, 2014, s. 154).

Norske kommunar er gjennom kommunelova etablert som sjølvstendige einingar, såkalla juridiske rettssubjekt, med kommunestyret som øvste styringsorgan, og eigen administrasjon under leiing av ein administrasjonssjef (kommunedirektør) eller eit parlamentaristisk

oppnemnd byråd (Lindøe, Kringen & Braut, 2015). Ansvar for intern kontroll og tilsyn i ein kommune er tillagd kommunedirektør og/eller byråd som skal «sørge for at administrasjonen drives i samsvar med lover, forskrifter og overordnede instruksjer, og at den er gjenstand for betryggende kontroll» (Lindøe, Kringen & Braut, s. 202, 2015). All aktivitet på kommunalt nivå skal vere transparent med utgangspunkt i sentrale grunnverdiar i forvaltninga: demokrati, effektivitet og rettstryggleik.

Kommunen si plikt som barnehagemyndigheit er heimla i barnehagelova som slår fast at kommunen skal godkjenne, rettleie og føre tilsyn med barnehagar for å sikre at barnehagane vert driven i tråd med gjeldande lov og regelverk (Lov om barnehager, 2005). Representantar for barnehagemyndigheita handlar på vegne av, og på grunnlag av, fullmakter i form av delegeringsvedtak frå kommunestyret. «Kommunestyret er det øverste kommunale organ, og i siste instans ansvarlig for alle avgjørelser og all virksomhet i kommunen» (Lindøe, Kringen & Braut, s. 203, 2015).

Norske kommunar har ulike føresetnader for å drive tilsyn og dei står overfor svært ulikarta tilsynsobjekt. Det er eit nasjonalt mål å oppnå eit likeverdig barnehagetilbod med høg kvalitet uavhengig av kva kommune barnehagane høyrer til (Kunnskapsdepartementet, 2019). Barnehageadministrasjonane varierer i kommune-Norge, frå små kommunar med nokre hundre innbyggjarar til kommunar med fleire tusen innbyggjarar. I små kommunar vil ansvar for barnehagemyndigheita ofte ha hand om mange andre og ulike funksjonar i administrasjonen og dei har gjerne mindre ressursar. I større kommunar vil ein ha større ressurstilgang og kunne opprette avdelingar med god tilgang på barnehagefagleg kompetanse og spesialistkompetanse, for eksempel innan gjennomføring av tilsyn.

Tal barnehageeigarar i kommunen varierer mellom kommunar. Det finst kommunar med både kommunale og private barnehagar, kommunar med berre private barnehagar og kommunar med berre kommunale barnehagar. Kommunar som driftar egne barnehagar har eigaransvar for desse barnehagane. Organisering av barnehagesektoren i kommunar kan variere frå at ansvar for eigar- og myndighetsoppgåver er delegert til ein og same person til at oppgåvene er skilt frå kvarandre i ulike avdelingar.

I pressemelding frå Regjeringa den 29. april 2020 vart forslag til endring i barnehagelova annonsert. I lovforslaget kjem det mellom anna fram at regjeringa vil styrke kommunen som uavhengig barnehagemyndigheit og departementet foreslår at det skal lovfestast eit krav om at «kommunen skal organisere oppgåvene den har som barnehagemyndighet adskilt fra

oppgavene den har som barnehageeier, når dette er egnet til å ivareta tilliten til kommunens upartiskhet som barnehagemyndighet» (Kunnskapsdepartementet, 2020, s. 108).

Kompleksiteten som barnehagemyndigheita i kommunane møter på barnehageområdet stiller krav til kompetanse som strekk seg lenger enn kva ei barnehagelærerutdanning inkluderer per i dag. Barnehagelova skisserer krav og ansvar som er pålagt kommunen som barnehagemyndighet, men «stiller ikke særskilte krav om barnehagefagleg kompetanse i kommunen, noe som i seg selv er urovekkende» (Ertesvåg & Roland, 2014, s. 153). Til samanlikning vert det i opplæringslova § 13-1, fjerde ledd, stilt krav om at kommunen skal ha skulefagleg kompetanse i kommuneadministrasjonen over skulenivå (Lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa, 1998).

Styringsdokument på barnehageområdet gir rom for variasjon ved tilsyn. Saman med variasjon i administrering av kommune-Norge vil dette gje rom for at barnehageeigarar som er etablert i fleire kommunar vil kunne oppleve lokale variasjonar av rettleiing, godkjenning og tilsyn med barnehagar. Det er derfor grunn til å anta at tilsyn med barnehagane i praksis kan ta ulike former og ha ulikt innhald. I denne studien vil eg undersøke om det er variasjon i korleis kommunar følgjer opp barnehagar gjennom tilsyn, korleis tilsyn vert gjennomført og opplevd.

Om vi samanliknar Norge med andre OECD-land så er Norge det landet som brukar mest offentlege midlar på å føre tilsyn (Lindøe, P., Kringen, J. & Braut, G, 2015, s. 19). Sjølv om det vert brukt offentlege midlar på gjennomføring av tilsyn så manglar det likevel systematisk og vitskapeleg basert kunnskap om regulering og tilsyn som verkemiddel for gjennomføring av offentleg politikk (Kringen, Lindøe & Braut, 2015, s. 19).

OECD har lenge hatt fokus retta mot kvaliteten på regulering og regelverksprosessar. Det har dei seinare åra vore ei auka merksemd retta mot implementering av regelverk og i 2014 vart OECD-publikasjonen «Regulatory Enforcement and Inspections» utgitt (Lindøe, Kringen & Braut, 2015, s. 134). I alt elleve prinsipp vert identifisert som grunnlag for utvikling og betring av tilsyn med hovudfokus på at tilsynsverksemda må vere føremålseffektiv, risikobasert, koordinert, kompetent og tilpassa tilsynsobjekta si åtferd, særtrekk og rammeforhold.

Tilsyn er ei form for regulering. Selznick, som er den institusjonelle organisasjonsteoriens pioner, definerer regulering som: «*sustained and focused control exercised by a public agency over activities which are valued by a community*» (Selznick, 1985). Ein slik definisjon av regulering passar mi oppfatning og tolking av omgrepet tilsyn, som ei vedvarande og fokusert kontroll av aktivitet, som krev vedlikehald ein skal oppnå ønska resultat av styresmaktene si

barnehagepolitikk som er uttrykt i regjeringa sitt mål om eit likeverdig barnehagetilbod med opplevd høg kvalitet for alle barn (St.meld. nr. 41, 2008–2009, s. 6).

Kunnskapsdepartementet har eit overordna ansvar for arbeid med innhald, kvalitet, og faglege utviklingsoppgåver i det barnehagepolitiske feltet (Børhaug & Moen, 2014, s. 45). På Kunnskapsdepartementet sine sider kan ein lese at regjeringa er opptatt av «god kvalitet i barnehagen for at barn skal få en god start og gode muligheter til å klare seg vidare i livet.» Gjennom tilsyn kan ein verne om krav til kvalitet og innhald på barnehagetilbodet.

Utdanningsdirektoratet blei ein ny aktør i 2012 og er underlagt Kunnskapsdepartementet si instruksjonsmyndigheit. På Utdanningsdirektoratet sine nettsider kan ein finne mykje informasjon om tilsyn som kan vere nyttig for leiarar på barnehageområdet. På Utdanningsdirektoratet sine sider kan ein også lese at dersom det er gjennomført tilsyn med ein barnehage så finst det ein tilsynsrapport som er tilgjengeleg i kommunen. Ein tilsynsrapport etter gjennomført tilsyn kan derimot ikkje definere kvaliteten på barnehagetilbodet aleine (Utdanningsdirektoratet, 2020).

Som lokal barnehagemyndigheit skal kommunen føre tilsyn med om barnehagane følgjer lova, jf. barnehagelova § 8 «Kommunens ansvar» og § 16 «Tilsyn». Denne studien omfattar både kommunale og private barnehagar for å undersøke om det er variasjon i korleis kommunen følgjer opp kommunale og private barnehagar gjennom tilsyn. Eksempel på oppgåver som følgjer med rolla som barnehagemyndigheit er tilsyn med barnehagar, rettleiing og godkjenning av barnehagar, tildeling av tilskot, forvaltning av øyremarka tilskot og å sikre nok barnehageplassar. Grunnlaget er vidt, og kommunane avgjer i stor grad sjølv korleis desse oppgåvene skal utførast.

Nye reglar om tilsyn med barnehagar vart gjeldande frå og med 1. august 2016. Lovendringa inneber at kommunen framleis har heimel til å føre tilsyn med den enkelte barnehagen, men at også fylkesmannen kan føre tilsyn med barnehagar i særlege tilfelle. Det betyr at tilsyn med barnehagar som hovudregel skal bli utført av kommunen, og at fylkesmannen sitt tilsyn vil vere eit unntak frå hovudregelen. Lova opnar for at fylkesmannen er gitt eit visst skjønn i vurderinga av når det er nødvendig å opne tilsyn med barnehagen, og slike tilfelle kan vere i tilfelle der kommunen ikkje har kapasitet til å følgje opp eller der kommunen og barnehageeigar ikkje kjem til ei løysing (Kunnskapsdepartementet, 2015).

I 2018 publiserte Utdanningsdirektoratet «Veileder: kommunens rolle som barnehagemyndighet». Rettleiaren inneheld informasjon om aktuell lov, aktørar på

barnehageområdet og kommunen si rolle som barnehagemyndigheit. Tilsyn er oppført som eit av tre verkemiddel som barnehagemyndigheita kan bruke i oppfølging av barnehagane og er definert slik: «Tilsyn er kontroll av om barnehageeieren oppfyller eierpliktene i barnehageloven med forskrifter» (Veileder: kommunens rolle som barnehagemyndighet, 2018, s. 13).

I rettleiaren vert det peika på at barnehagemyndigheita må bruke tilsyn som verkemiddel der dette er nødvendig for å sjå til at regelverk etter barnehagelova vert etterlevd hos barnehageeigar. Barnehagemyndigheita vert definert slik: «Barnehagemyndigheten betyr dere i kommunen som utfører myndighetsoppgavene etter barnehageloven med forskrifter» (Veileder: kommunens rolle som barnehagemyndighet, 2018, s. 13). Det er ikkje stilt krav til utdanning eller gitt andre rammer for form på tilsynsførarrolla.

I forslag til ny regulering av private barnehagar vart det i 2019 foreslått å flytte ansvar for økonomisk tilsyn med barnehagar frå kommunen til Kunnskapsdepartementet og delegere dette enten til Fylkesmannen eller Utdanningsdirektoratet. Det vart vidare presisert at tilsyn med øvrige delar av barnehagedrifta er ei oppgåve som kommunen framleis skal ha kompetanse til å handtere. Kunnskapsdepartementet, 2020, s. 157, foreslår å flytte ansvar for økonomisk tilsyn med barnehagar frå kommunane til Utdanningsdirektoratet. Med utgangspunkt i dette så inkluderer ikkje denne studien økonomisk tilsyn med barnehagar, men er retta mot korleis tre kommunar handterer rolla som tilsynsmyndigheit overfor barnehagane og korleis barnehagane som får tilsyn opplever dette.

Barnehageområdet har gått frå fokus på kvantitet til kvalitet, og konkurransen om barn som kundar syner seg i fleire kommunar i landet. Omgrepet kvalitet vert brukt i ulike samanhengar og det finst ulike tilnærmingar til omgrepet kvalitet. «Omgrepet kvalitet har si rot i det latinske *qualitas*, som betyr eigenskap eller verdi – i *qualis*, som betyr korleis. I utgangspunktet ser vi då at kvalitet kan handle både om eigenskapar ved produkt eller måtar prosessar vert gjennomførte på (Roald, 2013, s. 53).

## **1.2. Kontekst for tema**

### **1.2.1. Tilsyn med barnehagar samanlikna med tilsyn på andre tenesteområde**

Nasjonal styring og tilsyn med barnehagar skil seg frå andre tenesteområde. Dette peikar Agenda Kaupang på i 2015 i rapporten «*Kommunene som barnehagemyndigheit*». Rapporten var på oppdrag frå KS (Kommunane sin organisasjon) og handla om erfaringar med kommunen

som lokal barnehagemyndigheit i 7 casekommunar. KS ynskja å finne ut om barnehagelova gir kommunen tilstrekkeleg med verkemiddel til å sikre tilstrekkeleg kvalitet på barnehagetilbodet.

I rapporten vert skilnad i metodar for nasjonal styring av private leverandørar innanfor grunnskule, pleie- og omsorg, grunnskule og barnehage nemnt og krav til dei ulike tenesteleverandørane er ulike. For grunnskule vert det stilt krav om felles brukarundersøking og nasjonale testar i alle skular. Grunnskulane vert finansiert direkte av staten og kommunen er høyringsinstans ved oppretting av private skular. Det er stilt krav i opplæringslova om skulefagleg kompetanse i kommuneadministrasjonen og fylkesmannen er tilsynsmynde (Agenda Kaupang, 2015, s. 37).

For pleie- og omsorgstenesta kan kommunen sjølv bestemme om tenester skal utførast av kommunen eller av private tenesteleverandørar. Store eller små krav til kvalitet avgjer kostnader ved kontrakt som vert inngått mellom privat tenesteleverandør og kommunen. Staten har tilsynsansvaret (Agenda Kaupang, 2015, s. 37).

«En fellesnevner ved alle tilsynsorganer er at de skal utøve myndighetskontroll og iverksette mulige reaksjonsformer når det avdekkes avvik frå myndighetskrav» (Lindøe, Kringen & Braut, 2015, s. 19). Barnehageeigarar i Norge, også kommunen som barnehageeigar, må forhalde seg til kommunen som tilsynsorgan.

På barnehageområdet er metodefrihet lagt til eigar. Dette betyr at barnehageeigar står fritt til å velje pedagogiske metodar og satsingar, men rammeplan for barnehagar, lov og forskrifter gjeld for heile sektoren og legg føringar for verksemda.

Kommunen har ansvar for finansiering av private barnehagar, men kommunen kan ikkje avvikle barnehageplassar i private barnehagar. Det er ingen krav i barnehagelova om barnehagefagleg kompetanse i kommuneadministrasjonen. Kommunen skal gje tilbod om rettleiing, er tilsynsmyndigheit og har ansvar for godkjenning av barnehagar.

Kunnskapsdepartementet er avhengig av fleire for å nå mål om eit likeverdig barnehagetilbod med opplevd høg kvalitet for alle barn barn (St.meld. nr. 41, 2008–2009, s. 6). Fylkesmannen si rolle er å effektivere statleg barnehagepolitikk i sitt fylke og fungere som eit bindeledd mellom sentrale myndigheiter og lokale tiltak, der rettleiing og informasjon går begge veier (Børhaug & Moen, 2014, s. 47). Fylkesmannen var tillagt tilsynsansvar for barnehagar fram til kommunen som barnehagemyndigheit vart tildelt tilsynsansvaret i 2005. Gjennom tilsyn skalbarnehagemyndigheita sjå til at private og kommunale barnehageeigarar bidreg til nå



Kunnskapsdepartementet sine mål på barnehageområdet.

Fylkesmannen er staten sin representant i fylka og har ansvar for å følgje opp vedtak, mål og retningsliner frå Stortinget. Fylkesmannen har oppgåver som er knytta til forvaltning av barnehagelova. Etter barnehagelova § 9 a, har fylkesmannen eit generelt rettleiingsansvar overfor kommunar og eigarar av verksemdar etter barnehagelova.

Fylkesmannen er klageinstans for ei rekke vedtak som vert fatta av kommunen som barnehagemyndigheit, og fører tilsyn med at kommunen utfører dei oppgåve den som barnehagemyndigheit er pålagt etter barnehagelova, jf. barnehagelova § 9. Fylkesmannen har på lik linje med kommunen rett til innsyn i dokument og adgang til barnehagen sine lokalar i den utstrekning det vert sett som nødvendig for å ivareta fylkesmannen sine oppgåver.

Kommunen som barnehagemyndigheit er gitt stor autonomi frå staten og mange val må takast når det skal førast tilsyn med barnehagar. I denne studien vil eg sjå nærare på korleis kommunar brukar autonomien sin.

### **1.2.2. Kommunen si dobbelrolle**

Måten tilsyn er organisert på i den norske barnehagesektoren har blitt skildra som ein anomali (Askim 2013, s. 12). Dette fordi eigar- og tilsynsfunksjon vert kombinert i barnehagesektoren. Kommunane, som eig og driv omtrent halvparten barnehagane i Norge, står altså samtidig ansvarleg for å føre tilsyn med alle barnehagar i kommunen.

I fleire av bidraga til forskning vert det etterlyst tydelegare føringar for kommunen si rolle som barnehagemyndigheit i møte med barnehagane. Med manglande rammer for både gjennomføring, innhald og definisjon av kva rolle tilsynsførar skal ha i tilsyn, er det rom for tolking og variasjon mellom kommunar. Det finst eksempel på kommunar som har prøvd å skilje eigarskap frå barnehagemyndigheita, men tilsette i kommuneadministrasjonar vil, uavhengig av kva avdeling dei representerer, tilhøyre same kommunale leiing og vere kommunen sitt ansikt i møte med andre.

I stortingsmelding nr. 41 vert ansvarsfordeling og styring av barnehagesektoren løfta fram. Det vert også vist til at i fleirtalet av kommunane er kommunen både barnehagemyndigheit og barnehageeigar, og må forhalde seg til barnehagar dei sjølv eig og til barnehagar med privat eigar. Stortingsmeldinga skisserer at barnehagemyndigheita, ved bruk av tilsyn, skal sjå til at alle barnehageeigarar bidreg til at tre hovudmål for kvalitetsarbeidet i barnehagen vert nådd:

sikre likeverdig og høg kvalitet i alle barnehagar, styrke barnehagen som læringsarena og bidra til at alle barn få delta aktivt i eit inkluderande fellesskap (Kunnskapsdepartementet, 2009, s. 6).

I innstilling i sak frå Kunnskapsdepartementet om ny bemanningsnorm for barnehagane i 2018, var følgjande presisering med i fleirtalsinnstillinga frå regjeringspartia og KrF: «Stortinget ber regjeringa ved evalueringen av kommunenes tilsynsansvar sikre at det etableres et uavhengig tilsynssystem for barnehagesektoren». PBL (Private Barnehagers Landsforbund) meiner at dette er eit sterkt signal frå Stortinget som regjeringa må følgje opp. På PBL sine internettsider vart det 22.05.18 publisert følgjande: «– Å få på plass et fritt og uavhengig tilsyn som skal kontrollere alle barnehager kan være det aller viktigste grepet for å sikre at det også i fremtiden er høy kvalitet i barnehagene. Med en ny bemanningsnorm på plass, som også skal følges opp og kontrolleres, blir dette bare enda viktigere enn tidligere, mener administrerende direktør Arild M. Olsen i PBL».

I 2018 la Utdanningsdirektoratet fram ein revidert rettleiar som løftar fram minstekrava som følgjer av barnehagelova og forvaltningslova. I rettleiaren vert det nemnt at kommunen si dobbelrolle som barnehageeigar og barnehagemyndigheit kan vere ein balansegang for kommunen, og at det i mange kommunar er same person som ivaretek rolla som både barnehagemyndigheit og eigar.

I rettleiaren vert det slått fast at kommunen sjølv må avklare handtering av dobbelrolla for at myndigheitsoppgåver og eigaroppgåver skal bli ivaretatt på ein god måte. Eg finn det interessant at handtering av kommunen si dobbelrolle må avklarast av kommunen sjølv, uavhengig av kommunen sin størrelse, organisering, tal barnehageeigarar og tal barnehageplassar, og vil i denne studien sjå nærare på korleis kommunar handterer dette.

### **1.3. Presentasjon av problemstilling**

Eg vil i denne studien sjå nærare på om det er variasjonar i korleis kommunar handterer rolla som barnehagemyndigheit, korleis tilsyn med barnehagar vert gjennomført og korleis barnehagane som får tilsyn opplever dette.

Eg vil sjå nærare på om tilsyn vert gjennomført som ei administrativ rutine og om tilsyn kan bidra til kvalitetsutvikling og læring. Eg vil også sjå nærare på kommunen si handtering av dobbelrolla.

### **Problemstilling:**

- Korleis handterer kommunar rolla som tilsynsmyndigheit overfor barnehagane og korleis opplever barnehagane tilsyn?

### **Forskingsspørsmål:**

- Er det variasjon mellom kommunar når det gjeld om dei som barnehagemyndigheit legg opp til ei smal regelkontrollerande tilsynsrolle eller ei tilsynsrolle som også involverer læring?
- Er det skilnad på korleis private og kommunale barnehagar opplever tilsynsmyndigheita?
- Er det variasjon mellom kommunar når det gjeld kva kriterium som vert lagt til grunn for gjennomføring av tilsyn?
- Er kommunen si dobbelrolle som barnehageeigar og tilsynsførar eit problem for barnehagemyndigheita si legitimitet og er det variasjon mellom kommunar om deira autoritet som tilsynsførar?

### **1.4. Kunnskapsstatus**

Studia som er inkludert i min kunnskapsstatus er norske då eg ikkje har lukkast i å finne forskning om barnehagetilsyn i andre skandinaviske land. Eg har heller ikkje lukkast i å finne internasjonal forskning om tema.

Agenda Kaupang (2015) sin rapport omhandlar erfaringar med kommunen som barnehagemyndigheit. Oppdraget i prosjektet var gitt frå Kommunenes organisasjon KS og inkluderer intervju av personar i sju større kommunar med høge ambisjonar for kvalitet i barnehagetilbodet. «Det disse kommunene ikke får til, kan man ikke regne med at mindre kommuner får til» (Agenda Kaupang, 2015, s. 7)

Problemstillinga i prosjektet er om barnehagelova gir kommunane tilstrekkeleg med verkemiddel til å sørge for god kvalitet i barnehagetilbodet i kommunen (Agenda Kaupang, 2015, s. 35). Konklusjonen i rapporten er at barnehagelova ikkje gir kommunane tilstrekkeleg med verkemiddel til å sikre ein akseptabel kvalitet i dei private barnehagane då det manglar handfaste krav i barnehagelova og i forskrift til lova. «Det er verken stilt krav til bemanning, bygninger, arbeidsmetoder eller rutiner for kvalitetskontroll» (Agenda Kaupang, 2015, s. 7). Pedagog – og bemanningsnorm er innført etter denne rapporten vart lagt fram, men private barnehageeigarar har framleis metodefrihet og kan tilpasse barnehagen sitt innhald til lokale

forhold (Lov om barnehager, 2005). Reglar om barnehagen sitt innhald og oppgåver er fastsett av Kunnskapsdepartement i «Forskrift om rammeplan for barnehagens innhald og oppgaver» (2017).

Den andre konklusjonen i rapporten er at det manglar realistiske verkemiddel som bidreg til å sikre at barnehagane etterfølgjer barnehagelova sine krav til tenesta. «Kommunens eneste virkemiddel er stenging av barnehagehagen, og det passer bare i de mest alvorlige sakene» (Agenda Kaupang, 2015, s. 7).

Fleire av kommunane i rapporten syner til å ha bidratt til kvalitetsutvikling i private barnehagar over år. Dette har ikkje skjedd ved hjelp av barnehageloven, men i samarbeid med dei private barnehagane. «Virkemidlene har vært avtaler, sjarm og gulrøtter» (Agenda Kaupang, 2015, s. 7).

Statistikk frå Utdanningsdirektoratet syner at 44 prosent av barnehagane har hatt stadleg og/eller skriftleg tilsyn etter barnehagelova sin paragraf 16 i løpet av 2019. Det er nesten 500 fleire private enn kommunale barnehagar som har hatt tilsyn. 35 prosent av barnehagane har hatt skriftleg tilsyn. 12 prosent av barnehagane har hatt stadleg tilsyn, noko som betyr at kommunen har gjennomført intervju eller vore på synfaring i barnehagen (Utdanningsdirektoratet, 2019).

Det har kome meir forskning om tilsyn, spesielt helsetilsyn, dei siste åra, men forskning om tilsyn i barnehagesektoren er sparsam. Det er gjennomført nokre studiar av tilsyn med barnehagar i perioden 2007 og fram til i dag og eg vil presenterer eit utval av hovudfunn i desse studiane.

Jostein Askim forska i 2007 på kommunen si rolle som barnehagemyndigheit. Eit funn i studien er at tilsynspraksis varierer betydeleg mellom kommunar (Askim 2013, s. 26) og at det er forsvinnande få analyser som vurderer om konkret og gjeldande tilsynspraksis med barnehagar er god eller god nok (Askim 2013, s. 11).

Frå dei private barnehagane si side, og særleg dei private barnehagane si interesseorganisasjon, PBL, er kommunen si dobbelrolle som barnehageeigar og tilsynsmyndigheit så grunnleggjande problematisk at det er likegyldig korleis kommunar fører tilsyn (Askim 2013, s. 26). Dette perspektivet handlar om rettssikkerheit og likebehandling av kommunale og private barnehagar ved tilsyn. Askim syner til at fleire av kommunane inngår samarbeid slik at dei fører tilsyn hos kvarandre framfor å føre tilsyn med sine egne barnehagar (Askim 2013, s. 19). Dette vert gjort for å styrke uavhengigheita i tilsyn.

Askim syner også til riksrevisjonen som har påpeika manglande norm for tal tilsynsbesøk som er nødvendig, og at det generelt er ulike meiningar om hyppigheit og dekningsgrad (Askim 2013, s. 25). På den andre sida vert det i artikkelen løfta fram at det kan vere tenleg å førebygge avvik framfor kontroll, og at ein fornuftig strategi for gjennomføring av tilsyn kan gje god tilsynspraksis uavhengig av tal stadlege tilsyn (Askim 2013, s. 25).

PricewaterhouseCoopers (PwC) utførte i 2010 ei undersøking om tilsyn med barnehagar på oppdrag frå Kunnskapsdepartementet: «Tilsyn til besvær? Undersøkelse av kommunene som barnehagemyndighet, herunder kommunenes tilsyn med barnehagene». Denne rapporten syner betydelege variasjonar i kommunar si tilsynspraksis, og at det er eit kunnskapsbehov knytta til korleis kommunar kan handtere utfordringane som følgjer med dobbelrolla og det å vere uavhengig i møte med barnehagane.

I rapporten til PricewaterhouseCoopers (PwC) frå 2010, vert det etterlyst kunnskap om kva kriterium som ligg til grunn for gjennomføring av tilsyn i kommunane og kva som er innhaldet i kriteria. Samandrag i rapporten syner at dei færraste kommunane rekk å gjennomføre stadleg tilsyn i alle barnehagane kvart år, men gjennomfører tilsyn etter ein fastsett syklus som for eksempel kvart tredje eller fjerde år. Funn i studien seier altså ikkje noko om korleis tilsyn vert gjennomført, men at det i norske kommunar vert ført årlege tilsyn med nokre av barnehagane, og at det i løpet av ein fleirårig syklus vert ført tilsyn med alle barnehagar.

PricewaterhouseCoopers (2010) syner i sin rapport til at utvikling, identifisering og spreining av god tilsynspraksis er moglege kriterium som kan støtte opp om både legitimitet, effektivitet og rettssikkerheit i kommunane sin tilsynspraksis.

Ødegård skreiv i 2011 ei masteroppgåve om barnehagemyndigheita sin posisjon, rolle og makt i kommunane. I studien vert det mellom anna fokusert på barnehagemyndigheita si organisatoriske plassering i kommunane og kva makt og mynde personar med denne rolla har i praksis. Funn frå Ødegård si studie syner at informantar frå kommuneadministrasjonar opplever både å ha og ikkje ha, innflytelse og makt. Ødegård sitt inntrykk er at jo meir bevisst informantane i studien var på den strukturelle ramma si kraft og form, dess betre utgangspunkt har dei som aktørar og premissgjevarar, noko som er viktig for å sikre makt og innflytelse (s. 33).

Funn i Ødegård sin studie syner også variasjon i informantane si bevisstheit om den politiske ramma si betydning. Ødegård peikar på verdien av ei aktiv barnehagemyndigheit som tar kloke og strategiske val slik at dei er premissleverandørar innafor sitt fag, men at ingen av

informantane var veldig aktive i høve til kommunen sitt politiske nivå. Ødegård tolkar dette som at barnehagemyndigheita set seg sjølv utanfor ein sentral informasjonskanal, men meiner barnehagemyndigheita må vere bevisst dei ulike kjeldene til makt og nytte seg av desse. I studien vert det det løfta fram at barnehagemyndigheita har ei viktig rolle i kommunen for å sikre barn eit godt barnehagetilbod, og at det er grunnlag for å vere merksam på forhold der barnehagemyndigheita ikkje har tilstrekkeleg innflytelse og makt.

Rambøll Management Consulting gjennomførte i 2012 ei undersøking om kommunar som barnehagemyndigheit på oppdrag frå Utdanningsdirektoratet. Funn frå undersøkinga tyder på at kommunar og bydelar over år har vidareutvikla tilsynsordningane sine. Likevel gir funn i Rambøll si undersøking grunnlag til å spørje om tilsyn med barnehagar i mange tilfelle kan kjenneteiknast av rutinemessige kontrollar heller enn målretta undersøkingar for å avdekke uforsvarlege eller ulovlege forhold. Funn syner også at tema for tilsyn vert rullert framfor å basere seg på risikovurderingar. Det kjem også fram at det i ein del kommunar er tilsette i barnehagar som fører tilsyn, særleg der fleire kommunar har gått saman om å føre tilsyn i kvarandre sine barnehagar (Rambøll, 2012, s 6).

Funn frå Rambøll si undersøking i 2012 syner også at styrarar i private barnehagar i stor grad er nøgd med samarbeidet med kommunen. I undersøkinga kjem det samtidig tydeleg fram at kommunen si oppgåve med å forvalte tilskot til private barnehagar påverkar samarbeidet i negativ retning (Rambøll, 2012, s. 6). Dette kan tyde på at dei private barnehagane skil mellom kommunen som samarbeidspartnar og kommunen som forvaltar av tilskot.

I masteroppgåva til Hansen (2015) «Om kommunens tilsyn med barnehager etter barnehageloven § 16, jf. § 8», vert det mellom anna stilt spørsmål ved om kommunen bør vere tillagt mynde til å føre tilsyn med barnehagane og setje i verk reaksjonar overfor barnehageeigarane i og med at kommunen sjølv har eigarinteresse i barnehagesektoren. Studien konkluderer med at det ligg ei innebygd motsetning i kommunen si dobbelrolle som barnehageeigar og barnehagemyndigheit, dette fordi kommunen sine interesser som barnehageeigar kan stå i eit motsetningsforhold til kommunen sine interesser og oppgåver som tilsynsmyndigheit (Hansen, 2015, s. 41). Hansen betraktar det som ein risiko for kommunen som tilsynsmyndigheit at ein ved avvik unnlet å gripe inn i høve til seg sjølv som barnehageeigar, og at dette kan svekke tilliten til at tilsyn avdekker, og reagerer på, ulovlege eller uforsvarlege forhold ved barnehagane. Denne risikoen kan også bidra til å svekke dei

private barnehageeigarane si tillit til at kommunen handsamar dei private barnehageeigarane på same måte som kommunen handterer seg sjølv.

I denne samanheng løftar Hansen fram Øie-utvalet, som i 2012 tok til ordet for at tilsynsmyndigheita bør leggjast til eit anna forvaltningsorgan enn kommunen, for eksempel eit sentralisert statleg organ. Ei slik ordning ville etter utvalet sitt syn gje tilsynsordninga større legitimitet, men også bidra til å sikre ein meir einsarta praksis over heile landet, og at statlege satsingar innanfor tilsyn faktisk vert iverksett (Hansen, 2015, s. 42). Dette er eit anna syn på tilsyn enn det Askim anbefaler om å delegere tilsynsmyndigheita til kommunane. Han grunngir dette med at det vil vere ei meir effektiv og rimelegare organisering av tilsyn enn om staten skulle ha gjennomført slike tilsyn gjennom Fylkesmannen, og at prinsippet om nærleik talar for eit kommunalt ansvar for tilsyn med barnehagar (Askim 2013, s. 17).

Øie-utvalet påpeika også at ei ulempe ved sentralt statleg tilsyn er mangel på lokalkunnskap om kommunar, noko som kan gje negative kostnader for effektivitet i tilsyn (Hansen, 2015, s. 42).

Mary Anne Johannessen undersøkte Oslo kommune sitt ansvar for tilsyn etter miljøretta helsevern i si masteroppgåve frå 2012. Funn i Johannessen sin studie «Kommunalt tilsyn etter forskrift om miljørettet helsevern i barnehager og skoler» syner at sjølv om det kan leggjast fram plan for tilsynsordninga så kan det ikkje visast til systematisk plan for oppfølging av tilsyn. Johannessen finn heller ingen indikasjonar på at tilsyna vert evaluert systematisk i ettertid. Fleire av informantane i studien ser det også som nødvendig å utvikle målbare standardar for å sikre likeverdig handsaming av barnehagar ved tilsyn (Johannessen, 2012, s. 48).

Funn frå Johannessen sin studie syner at både godkjenningssmyndigheit og tilsynsmyndigheit ligg nært eigar/drivar av dei kommunale barnehagane, noko Johannessen påpeikar at avviker frå normalordninga i samfunnet (Johannessen, 2012, s. 48).

I rapporten «Alle teller mer: En evaluering av hvordan Rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver vert innført, brukt og erfart» (2009, s. 191) vert det vist til ein ambivalens i forhold til dobbelrolla som barnehageeigar og tilsynsmynde, og utfordringar knytt til kommunen sitt tilsynsansvar i forhold til private barnehagar. Det vert i rapporten også vist til informantar som påpeikar kommunane sitt dilemma med å skulle sørge for å oppfylle krav om full barnehagedekning, godkjenning av barnehagar i tillegg til å sikre at tilbodet som vert gitt er i tråd med barnehagelova og rammeplanen (2009, s. 191).

Oppsummert er fleire av bidraga til forskning om kommunen si rolle som barnehagemyndigheit opptatt av kommunen si dobbelrolle. Dette gjelder for eksempel for Askim, PricewaterhouseCoopers (PwC), Rambøll Management Consulting, Hansen og Johannessen. I rapporten «Alle teller mer» vert kommunen si dobbelrolle løfta fram som problematisk.

Forventningar retta mot tilsynsrolla i barnehagesektoren er lite presist skildra i lov, og kan derfor forventast å gje dei som skal gjennomføre tilsyn fleire val og eit stort tolkingsrom. Staten har bestemt at kommunane skal føre tilsyn med barnehagane, men kommunar har ulik utforming, både med tanke på kor detaljert ulike roller er skildra, og kva aspekt ved korleis ein skal utøve rollene som er skildra.

Tal frå Regjeringa syner at det per 1. januar 2020 er 356 kommunar i Norge (Regjeringa, 2020). Kommunane er av ulik størrelse, har ulik økonomi og ulik politisk styring, er ulikt organisert, har ulike tal barnehageeigarar og ulike tal barn i barnehage. Med denne type variasjon som grunnlag er det rom for at kommunen si rolle som barnehagemyndigheit og tilsynsførarroller, også syner variasjon.

Det finst generelt lite forskning som syner målbare og etterprøvbare standardar som bidrag til å sikre likeverdig handsaming av barnehagar. Det er også generelt lite forskning på legitimitet og rettssikkerheit i kommunane si tilsynspraksis. Funn frå Rambøll Management Consulting si undersøking (2012, s. 6) syner likevel at private barnehagar stort sett er nøgd med samarbeidet med kommunen.

Fleire av bidraga til forskning løftar fram variasjon i både syklus for gjennomføring og kva kriterium som ligg til grunn for tilsyn. Oppfølging av tilsyn, synleggjering og bruk av tilsynsrapportar etter tilsyn, og informasjon om tilsyn til kommunen si øvste leiing manglar det også forskning på.

Det manglar forskning på kva intensjonen med tilsyn er og kva tilsyn med barnehagar skal bidra til. Mitt bidrag i dette vil gjennom denne studien å undersøke korleis tilsyn vert gjennomført i kommunar, korleis tilsyn vert planlagt og følgd opp og korleis barnehagane opplever tilsyn.



## 1.5. Oppbygging av oppgåva

Oppgåva består av seks kapittel:

- Kapittel 1: I dette kapitlet skildrar eg tema for denne studien, gjer greie for val av problemstilling og føremål med studien. Kapitlet inkluderer kunnskapsstatus over tidlegare forskning på området.
- Kapittel 2: Her presenterer eg teori som kan bidra til å belyse og forklare funn frå mine undersøkingar. Eg har valt å trekke inn teori om tilsynsroller og læring som grunnlag for å forstå og forklare hovudtendensar i intervjumaterialet.
- Kapittel 3: I dette kapitlet grunngir eg kvifor eg valde kvalitativ tilnærming og skildrar korleis studien er gjennomført, med tanke på både informasjonsinnhenting og analyse av funn. Eg gjer også greie for utval og rekruttering av informantar.
- Kapittel 4: I dette kapitlet presenterer eg funn frå materialet som er henta inn gjennom intervju.
- Kapittel 5: I dette kapitlet drøftar eg funn opp mot kunnskapsstatus i kapittel 1 og teori i kapittel 2 som er lagt til grunn for mitt forskingsprosjekt.
- Kapittel 6: Her avsluttar eg med ei oppsummering og framheving av sentrale funn. Eg peikar også på tema som kan vere interessante å sjå nærare på i vidare arbeid med kommunen si rolle som barnehagemyndigheit og tilsyn med barnehagar.



## Kapittel 2. Teoretiske perspektiv

### 2.1. Innleiing

Denne studien ser på korleis kommunar handterer rolla som barnehagemyndigheit og korleis barnehagane opplever tilsyn. Eg vil i dette kapittelet presentere teoriar som skal brukast i drøfting av funn i studien. Eg har tatt eit val om teoriar som kan bidra til å belyse ulike sider ved gjennomføring av tilsyn, som teori om tilsyn og tilsynsroller. I tillegg vil eg inkludere teori om kvalitet og læring som kan belyse faktorar som kan påverke gjennomføring og resultat av tilsyn. <sup>1</sup>Dei ulike delkapittel inkluderer betraktningar som kan vise teorien si relevans for studien.

### 2.2. Omgrepet tilsyn og teori om tilsynsroller

#### 2.2.1. Tilsyn

Tilsyn er eit lovpålagt verkemiddel som skal bidra til å sikre at barnehagebarn får eit barnehagetilbod i tråd med føringar i barnehagelova og i rammeplan for barnehagar. Tilsyn kan definerast som myndigheita si utoverretta verksemd for å sjå til at myndigheita sine krav er oppfylt (Stortingsmelding nr. 17, 2002 – 2003, s. 27).

Tilsyn kan grovt delast i tre hovudkategoriar, planlagde tilsyn, tilsyn basert på einskildhendingar og overvaking av eit område. Planlagde tilsyn rettar merksemda mot dei administrative systema (Halvorsen, K., 2016, s. 119), og skil seg frå tilsynsaktivitet som initierast som reaksjon på hendingar etter at tilsynsmyndigheita har fått varsel frå brukarar, media eller andre. Områdeovervaking syner til aktivitetar som vert retta mot å samle inn informasjon og systematisere denne for å få oversikt over tilstanden i den sektoren det gjeld med eit overordna perspektiv (Statens helsetilsyn, 2016, s 5).

Tilsyn er ei form for regulering. Selznick, definerer regulering som: «*sustained and focused control exercised by a public agency over activities which are valued by a community*» (Selznick, 1985). Med denne definisjonen vil eg løfte fram at barnehagetilsyn dreier seg om ei vedvarande og fokusert kontroll av aktivitet som krev vedlikehald om ein skal oppnå ønska resultat av styresmaktene si barnehagepolitikk.

---

<sup>1</sup> Delar av teksten er omarbeida tekst frå teoridel i prosjektoppgåva mi i kurs ME6-501-1 18H Forskningsdesign og metode vår 2019.

Helgøy, I. & Serigstad, S. (2004, s. 17) syner i sitt notat knytt til utgreiing av tilsyn som styringsform i forholdet mellom stat og kommunane, til fire ulike idealtypiske kontrollmekanismar som kontrollsystem i offentleg forvaltning kan byggje på: overvaking, konkurranse, kollegialitet og upårekna kontroll. Ein måte å føre kontroll på kan vere tilsyn.

Statleg tilsyn med kommunesektoren kan betraktast som staten sin kontroll med kommunen, og i denne samanheng vil tilsyn vere ein av fleire kontrollmekanismar. Ein viktig effekt av statleg tilsyn med kommunane er mogelegheit for læring, og både tilsyn som kontroll og tilsyn som rettleiing og dialog, gir mogelegheit for læring. (Helgøy & Serigstad, 2004, s. 28).

I denne studien vil eg undersøke korleis tilsyn som staten har delegert til kommunane vert gjennomført og korleis barnehagar opplever tilsyn.

### **2.2.2. Teori om tilsynsroller**

Teori som er spesielt utvikla for å analysere barnehagemyndigheita si rolle som tilsynsførar finst ikkje, men det finst nokre omgrep frå anna tilsynsforskning som eg vil bruke i denne studien.

Ei rolle består av eit sett av forventningar som vert retta mot innehavar av ein bestemt stilling eller status (Halvorsen, 2016, s. 119). Kommunen si rolle som lokal barnehagemyndigheit er å finne i skjeringpunktet ein stad mellom offentleg forvaltning og politikk, der det å effektuera politiske vedtak vil vere ei av oppgåvene som skal utførast. Barnehagen er ein del av eit større styringssystem og må forhalde seg til kommunale, regionale og statlege styringsnivå (Børhaug, Helgøy, Homme, Lotsberg & Ludvigsen, 2011, s. 137). I offentlege organisasjonar styrer den politiske og administrative leiinga ut frå mandat gitt av folket ved val, basert på eit sett av formelle vedtak, lov, reglar og organisasjonsformer. Fleire definisjonar av offentleg styring og leiing rettar merksemda mot det Philip Selznick kallar for «statsmannskunst», som inneber at det skjer noko innanfor formelle rammer som gir rom for at ulike institusjonelt baserte og uformelle prosessar vert utspelt, og som påverkar behandling av menneske i dei formelle systema (Christensen, Egeberg, Læg Reid, Roness & Røvik, 2015, s. 124).

Barnehagemyndigheita har eit formelt mandat som gir rom for tolking av rolla som tilsynsførar. Barnehagemyndigheita sitt tilsyn med barnehagar kan, som med andre tilsyn, anta å ha eit «janus-ansikt», eit symbolsk bilde som ofte vert brukt for å skildre sak eller person som syner seg frå to ulike sider (Store norske leksikon, 2018). «Janus-ansikt» kan vise seg ved at tilsynsmyndigheita kan vere både ein venleg hjelper og ein streng kontrollør som skal sanksjonere mot lovbrøt. Kontrollaspektet ved tilsynsrolla har blitt meir reindyrka i fleire

sektorar, særleg i statlege tilsyn. Offentleg kontroll med etterleving av lovkrav gjennom tilsyn er ein garantist for rettstryggleiken, men ofte vert det også lagt til grunn at tilsyn skal føre til betring og utvikling av dei verksemdene ein fører tilsyn med (Lindøe, Kringen & Braut, 2015, s. 302).

Måten tilsyn er organisert på i den norske barnehagesektoren har blitt skildra som ein anomali (Askim 2013, s. 12). Det utypiske ved forvaltningsmodellen som vert brukt i barnehagetilsyn er at eigar- og kontrollørfunksjon er integrert. Konkret betyr dette at kommunar som eig og driv omtrent halvparten av barnehagane i landet, samtidig står ansvarleg for å føre tilsyn med barnehagar. I kommunar med både kommunal og privat barnehagedrift betyr dette at kommunen ofte har ei dobbelrolle som både barnehageeigar og barnehagemyndigheit. Ei utfordring med tilsyn med eigne og andre barnehageeigarar kan gje assosiasjonar til uttrykket «bukken og havresekken» (Børhaug & Moen, 2014, s. 67). Dobbeltrolleproblematikken vert løfta fram i Utdanningsdirektoratet sin rettleiar om kommunen si rolle som barnehagemyndigheit og vert enkelt presentert på følgjande måte: «Kommunen må selv avklare håndteringen av dobbeltrollen for at myndighetsoppgavene og eieroppgavene vert ivaretatt på en god måte» (Utdanningsdirektoratet, 2018, s. 7).

Omgrepet rolle gir inngang til forståing av korleis barnehagemyndigheita som utfører tilsyn og barnehagane som mottar tilsyn påverkar kvarandre, og kva konsekvensar dette kan få. Ein typologi over roller tilsynsførar kan opptre i har blitt utvikla av Christopher Pollitt (1999), med utgangspunkt i ei komparativ studie av statlege tilsynsinstitusjonar i ulike europeiske land. Han skildrar idealtypiske kjenneteikn ved rollene som dommar, management-konsulent (rådgjevar), fagspesialist og forskar. I denne studien tar eg utgangspunkt i desse rollene når eg undersøker om det er variasjon i korleis kommunar utøver rolla som barnehagemyndigheit. Som eit supplement til denne tilsynsrolletypologien bruker eg omgrepa hestehandlar og seremonimeister (Halvorsen, 2016, s. 121).

Om ein i barnehagetilsyn opplever å møte tilsynsføraren som dommar vil ein møte ei haldning om at operasjonalisering av lov gir retning for kriteria som handling, eller fråvær av handling, skal vurderast ut i frå. Dommaren vil vere opptatt av å plassere ansvar, vere formell og effektiv og ser på tilsyn som lovlegheitskontroll. Tilsette i barnehagar som opplever tilsyn med dommaren vil oppleve ei forventning om at dei kjenner til og etterlever gjeldande lov og regelverk.

Dommaren som tilsynsførar vil i møte med barnehagane ikkje bidra med noko nytt i

utgangspunktet, men setje fokus på likeverdig handsaming, føreseielege rammer og rettssikkerheit, og føretrekk enkle lover som kan «nyttast» som dei er (Halvorsen, 2016, s. 123).

Om tilsette i barnehagane møter tilsynsføraren som rådgjevar vil dei oppleve ein tilsynsførar som tenker kontekstuel og gjennomfører ulike tilsyn med ulike tilnærmingar ut frå kva tilsynsobjekta krev av tilpassingar. Rådgjevaren er kjent med heimel i barnehagelova, som gir barnehagemyndigheita pålegg om å rettleie barnehagane for å sjå til at dei driftar i tråd med gjeldande lov.

Rådgjevaren som tilsynsførar er opptatt av langsiktig tillit mellom tilsynsførar og barnehagane, og vurderer kvaliteta på arbeidet sitt ut frå om det kjem til nytte for verksemda som har motteke tilsyn. For rådgjevaren vil den personlege faktoren påverke måten tilsyn vert gjennomført på og kvar enkelt revisor er forventa å ha si eigen tilsynsstil. Rådgjevaren som tilsynsførar har som ideal å ha ein open og ærleg kommunikasjon, der ingen feil eller manglar i barnehagane vert skjult og der falsk ærlegdom er unødvendig. Rådgjevaren som tilsynsførar har ingen forventningar om at barnehagane har grundig kjennskap til lov og regelverk, men vil gje råd om korleis nødvendig informasjon kan innhentast (Halvorsen, 2016, s. 126).

Rådgjevaren som tilsynsførar kan bidra til læring i barnehagane ved å gje barnehagane kunnskap om for eksempel faglege og administrative krav som vert rette mot dei, og ved å gje råd og rettleiing om korleis dei kan innfri krav. «I det meste av litteraturen om læring i organisasjoner viser omgrepet læring til både til at man tilegner seg ny kunnskap, og til at man endrer adferd. Læring er altså ein prosess der mennesker og organisasjoner tilegner seg ny kunnskap, og endrer sin adferd på grunnlag av denne kunnskapen» (Jacobsen & Thorsvik, 2016, s. 353).

Tilsynsførar kan også ha rolla som fagspesialist eller ekspert. Også her kan tilsynsførar bidra til læring ved kunnskapsoverføring frå tilsynsmyndigheita til barnehagen. Om barnehagane møter denne rolletypen i tilsyn, vil dei møte ei haldning om at tilsynsførar veit meir enn dei barnehagetilsette om barnehagefaglege spørsmål generelt. Dersom poenget ved tilsyn er læring bør ein leggje til grunn at dette skjer best i erfaringsformidlinga. Det kan for eksempel vere ved at ein kjem nær reelle situasjonar i tid og stad, sikrar aktiv deltaking av dei involverte, nytte fagspråk som ein kan kjenne seg igjen i, vere open for undring og opne for spørsmål (Lindø, Kringen & Braut, 2015, s. 305).

Det finst eksempel frå store bykommunar der ekspertrolla kan fremje fagutvikling i barnehagesektoren, men mindre kommunar vil ikkje ha administrative ressursar nok til å byggje

opp slik kapasitet. Mange kommunar manglar barnehagefagleg ekspertise, andre har noko, medan eit mindretal av kommunane har ein fagleg og spesialisert administrativ stab. Slike skilnader kan bidra til større skilnad mellom barnehagane med tanke på korleis dei vert følgd opp.

Om tilsette i barnehagane møter tilsynsføraren som forskar vil dei oppleve at tilsyn kan ta form av forskning, noko som liknar på ei undersøkende tilnærming, ei slags evaluering.

Hestehandlaren som tilsynsrolle representerer ein ikkje-hierarkisk relasjon mellom tilsynsførar og tilsynsobjekt, meir som ein likeverdig forhandlingsrelasjon. Hestehandlaren ser det som viktig for sin legitimitet å vere upartisk og vil opptre strategisk i forhandling knytt til omfordeling av ressursar. Hestehandlaren sin styrke er at rolla har empirisk støtte, men svakheita ved rolla strider mot idealet om å vere upartisk og kan framstå som ei samanblanding av eigar og kontrollørfunksjon. Hestehandlaren skal vere lojal mot det som er politisk bestemt, samtidig som han skal opptre som ein nøytral instans (Halvorsen, 2016, s. 130).

Den siste rolletypologien som vert brukt i denne studien er seremonimeisteren. Dette er ei rolle som skil seg frå dei andre ved at den definerer noko tilsynsførar *er*, ikkje noko tilsynsførar *gjer*. (Halvorsen, 2016, s. 130). Seremonimeisteren er eksponent for verdiar som er verdsett i samfunnet, som at tilsyn skal vere effektive, resultat skal kunne demonstrerast offentleg og tilsyn skal opplevast som nyttig for dei som mottek det. Seremonimeisteren vil også vere opptatt av å vedlikehalde tillit mellom tilsynsmyndigheit og barnehagen.

I ein tilsynsprosess vil det vere tilsynsførar som seremonimeister si oppgåve å tildele ære eller skuld til barnehagar ut frå kva krav dei oppfyller eller ikkje. Barnehagen sitt omdøme kan stå på spill ved offentleggjering av tilsynsfunn og ha omdøme-effekt i situasjonar der barnehagar konkurrerer mot kvarandre. Om media vel å publisere funn i tilsynsrapportar kan dette ha innverknad på barnehagane sitt omdømme i både positiv og negativ forstand, og bidra til å påverke tal søkjarar som er grunnlag for all barnehagedrift.

Både Pollitt og Halvorsen poengterer at tilsynsførarane si rolle i praksis sjeldan berre er ei rolle, men ei blanding av fleire roller. Rollene kan stå i eit innbyrdes spenningsforhold til kvarandre der ein vil oppleve å fjerne seg frå den eine rolla om ein nærmar seg den andre. At tilsynsførarrolla ikkje er ei reindyrka rolle, men ei blanding av fleire, er eit vilkår for lokal tilpassing i tilsyn. Heilt utan fleksibilitet vil tilsynsmyndigheita si evne til å respondere adekvat i ein situasjon vert redusert. «Men samtidig vil varierende rolletolkningar, og varierende lovtolkningar, utgjøre en permanent trussel mot realisering av idealene rettssikkerheit og

forutsigbarhet» (Halvorsen, 2016, s. 134). Desse rolleomgrepa skal eg nytte til å studere både barnehagemyndigheita si eigen rolleforståing og korleis barnehagar opplever tilsyn.

Styringsdokument på barnehageområdet gir rom for variasjon i kva tilsynsførarroller kommunen tar i bruk og eg vil i denne studien undersøke om det er variasjon i korleis barnehageeigarar vert følgd opp gjennom tilsyn i ulike kommunar, og om ny kunnskap bidreg til læring.

### 2.3. Kvalitet og kvalitetsforbetring

Omgrepet kvalitet vert brukt i ulike samanhengar og er tema i fleire offentlege endringsprosjekt der tilsynsorgan ynskjer å bidra til å fremje kvalitet. Roald, K. (2013) syner til at «omgrepet kvalitet har si rot i det latinske *qualitas*, som betyr eigenskap eller verdi – eller i *qualis*, som betyr korleis» (Roald, 2013, s. 53)

I denne studien har eg valt å undersøke korleis kommunar som barnehagemyndigheit gjennomfører tilsyn med barnehagar og korleis barnehagane opplever tilsyn. I tillegg vil eg undersøke korleis barnehagemyndigheita organiserer seg for å nå kvalitetsmål på barnehageområdet, og korleis ein føl opp barnehagar gjennom rettleiing, godkjenning og tilsyn.

Som brukar av ei teneste refererer vi ofte til om vi har tillit til det faglege innhaldet og til måten vi vert møtt på når vi skal skildre kvaliteten på ei teneste. Arntzen (2014, s. 63) skil mellom tre kvalitetsdimensjonar i velferdstenester. Den første dimensjonen er knytt til opplevinga av kvalitet, den andre er knytt til det faglege innhaldet og den tredje er knytt til tilrettelegging og leiing av tenesta, som igjen skal sørge for at ein opplever god og fagleg kvalitet. Ho skildrar på denne måten at kva som er god kvalitet kan vinklast på ulike måtar og omhandle ulike forhold. Tilsyn med barnehagesektoren involverer også desse tema, både når det gjeld fagleg innhald på barnehagetilbodet og dei tilsette sin kompetanse.

For mottakarar av helsetenester handlar kvalitet om møter som gir tillit fordi helsepersonell er førebudd, kan faget sitt og utfører tenesta i tråd med god praksis. Samtidig er det kvalitet for pasientar å bli møtt på ein ivaretakande måte. «Helsetjenesten skal være kvalitetmessig god ved at den både oppleves som god og er faglig og systematisk god» (Arntzen, 2014, s. 79). Det vert vidare vist til Deming som poengterer at kvalitetssikring og kvalitetsforbetring handlar om at dei ansvarlege for ei verksemd set kvalitetsarbeidet i system (Arntzen, 2014). Deming er opptatt av leiinga sitt ansvar for systematisk forbetningsarbeid og tydeleg tilrettelegging av dei faglege



oppgåvene i organisasjonen. Kåstad (2018) viser i si masteroppgåve «Standardisering og profesjonelt skjønn i høykonfliktmegling – er det plass til begge deler? En studie om familievernets meklingstilbud» til at Deming sitt viktigaste budskap om leiing er at alt handlar om å redusere uønskt variasjon (s. 23).

Implisitt i utsegner om å redusere uønskt variasjon er det relevant å klargjere kva som kan vere ønska variasjon. Myndigheita si styring, fagleg standardisering og profesjonar sitt frie skjønn vil kunne påverke grad av variasjon på tenestilbod. Tilsyn med barnehagesektoren involverer desse tema, noko som kjem tydeleg fram i tilbakemeldingar som føresette gir, for eksempel i Utdanningsdirektoratet (2018) si nasjonale foreldreundersøking og i foreldresamtalar. Korleis ein opplever å bli møtt, korleis ein opplever at barn vert ivaretatt og korleis ein opplever at personalet si kompetanse bidrar positivt i barnet si utvikling, er nokre av indikatorane som kan gje eit bilete av om eit barnehagetilbod vert definert som kvalitetsmessig godt og samtidig avsløre variasjon mellom barnehagar.

Kunnskapsdepartementet kom i 2007 (Utdanningsdirektoratet, 2017) med ein strategi for kompetanseutvikling i framtidas barnehage. Kompetansestrategien skulle bidra til å utjamne kvaliteten på barnehagetilbodet, som i utbyggingsperioden av barnehagesektoren blei omtalt som ujamn (Børhaug & Moen, 2014, s. 136). Strategien vart revidert i 2018 og eit tydeleg mål i kompetansestrategien er å sikre alle barn eit barnehagetilbod med høg kvalitet (Utdanningsdirektoratet, 2018, s. 7).

I enkelte kommunar er det i dag litt for mange barnehageplassar og barnehagane konkurrerer om søkjarmassen. Dette skapar nye motsetningar mellom foreldre og barnehagen (Børhaug & Moen, 2014, s. 128). Sjølv om dei mellommenneskelege forholda mellom barnehagepersonalet og foreldra er godt, kan det oppstå interessekonfliktar. Dette kan handle om opningstider, måltid, verdigrunnlag og satsingar. Foreldre si omtale av barnehagen og den opplevde kvaliteten på barnehagetilbodet kan bli farga av slike interessekonfliktar.

Ved tilsyn av barnehagar er det kvaliteten på det som skal kontrollerast som vert sett i fokus. Opplevd kvalitet på gjennomføring av tilsyn vil også kunne ha ei avgjerande rolle, både av dei som gjennomfører tilsyn og dei som mottek det. Kva som er kvalitet på tilsyn og korleis dette kan målast er ei krevjande oppgåve, men eg har i arbeid med mitt materiale prøvd å sjå etter aktuelle forslag som kan bidra til kvalitet og kvalitetsforbetring ved gjennomføring av tilsyn med barnehagar.

Grunnleggjande i sirkulær kvalitetstenking er samarbeidet om å setje ord på kva ein gjer og kva

ein ynskjer å gjere, noko som inneber ei bevisst undersøking om ein verkeleg gjer det ein seier. (Roald, 2013, s. 54). Eg vel å synleggjere dette ved å bruke Deming si utforming av PDCA-hjulet: Plan, Do, Check, Act (Roald, 2013, s 53).

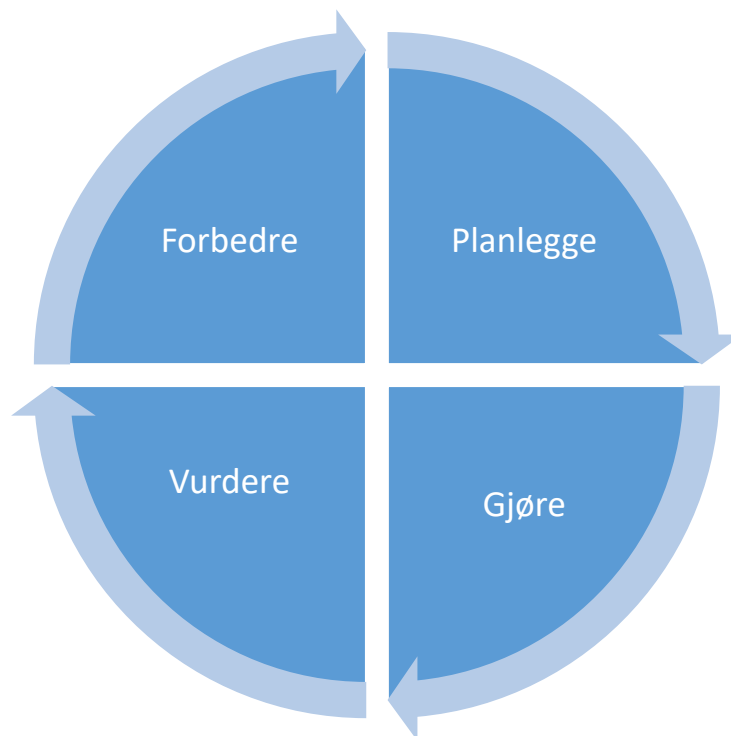


Fig. 1: Deming sin sirkel for kvalitetsstyring (Roald, 2013, s. 54).

Med utgangspunkt i teori om kvalitet vil eg undersøke om barnehagemyndigheita si gjennomføring av tilsyn og barnehagane si oppleving av tilsyn er ein del av kvalitetsarbeidet, eller om det i hovudsak er kontroll av rutinar.

#### **2.4. Teori om læring i organisasjonar**

Eg har valt å inkludere læringsteori som ein del av studien fordi eg ynskjer å sjå tilsyn med barnehagar i samanheng med læring som utgangspunkt for kvalitetsutvikling. Definisjonen til Jacobsen og Thorsvik om endring av åtferd på grunnlag av ny kunnskap, fortel også om at det er ei rekkje føresetnader som må vere tilstade for at læring skal kunne finne stad i ein organisasjon (Jacobsen & Thorsvik, 2016, s. 353). Dette er føresetnader som at nokon i organisasjonen må erfare noko av relevans for så å kunne spreie denne erfaringa til andre i organisasjonen. På denne måten kan det oppstå kollektiv læring. Når medlemmane i ein organisasjon kan omsetje kollektiv kunnskap til kollektiv åtferd og setje kunnskapen ut i livet, opplever vi læring i organisasjonar.

Om eksisterande praksis vert betre forankra i verksemda eller tilsette får ei auka forståing for den relevante praksisen, så er også dette teikn på læring (Kringen, Lindøe & Braut, 2012, s. 304). «Læring i ein organisasjon handlar også om å sikre at ein stadig justerer praksis slik at dei tilgjengelege ressursane vert brukte på effektive og forsvarlege måtar» (Kringen, Lindøe & Braut, 2012, s. 304).

Organisatorisk læring i barnehagen forutset at enkeltindivid lærer, og omgrepet lærande organisasjonar blei introdusert på 1990-talet. Omgrepet er knytt til ein idè om at «organisasjoner må kunne lære og tilpasse seg endringer i eksterne handlingsbetingelser, på same måte som en levende organisme» (Jacobsen & Thorsvik, 2016, s. 361). Læring på individnivå vert spreidd til andre i barnehagen, og kollektivt vil tilsette i barnehagen utvikle tiltak for å løyse eventuelle problem og effektuere tiltak. Ein slik prosess kan danne ein læringssirkel der enkeltindivid på nytt kan vurdere om tiltak og løysingar er gode eller dårlege, og eventuelt setje i gang ein ny læringssirkel for ytterleg å forbetre tiltaka (Jacobsen & Thorsvik, 2016, s. 355).

Agyris omtalar den viktigaste skilnaden mellom enkeltkretslæring og dobbelkretslæring som vilje til å konstant vurdere og stille spørsmål ved dei mål og verdiar som ligg til grunn for handlemåte, gjerne gjennom open diskusjon med andre, og at det vi kan kalle «korleis-læring» er noko heilt anna enn «kvifor-læring» (Jacobsen & Thorsvik, 2016, s. 360). I enkeltkretslæring (korleis) er mål eller verdiar som styrer åtferd tatt for gitt og fokus er sett på korleis ting vert gjort. I ein organisasjon kan dette for eksempel vere eit pålegg, ein beskjed eller ei ny rutine. Slike eksempel er i utgangspunktet lette å gjennomføre og det er ingen fokus på gjennomføring eller innhald. Moralske eller etiske spørsmål vert ikkje stilt.

Ved dobbelkretslæring (kvifor) stiller ein spørsmål om kvifor det ein gjer verkar mot si hensikt når erfaringar over tid syner at ein ikkje oppnår det ein ønsker (Jacobsen & Thorsvik, 2016, s. 361). «Dobbelkretslæring inneber at ein også utfordrar mål, normer og verdiar, noko som føreset endringsvilje i forhold til dei grunnleggjande karaktertrekka ved organisasjonen» (Roald, 2013, s. 127).

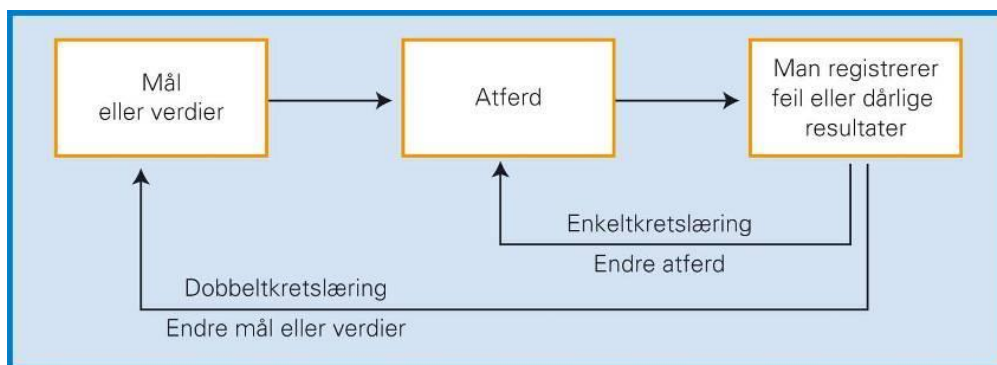


Fig. 2: Enkeltkretslæring og dobbelkretslæring (Jacobsen & Thorsvik, 2016, s. 360).

Evne og vilje til å konstant vurdere og stille spørsmål ved mål og verdier ein set seg gjennom open diskusjon med andre, utgjer den viktigaste skilnaden mellom enkelkretslæring og dobbelkretslæring (Jacobsen & Thorsvik, 2016, s. 361). Agyris argumenterer for at ein bør ha som mål å få så «sann» informasjon som mogleg og leggje vekt på at val av handlingsalternativ skal vere basert på kunnskap. Ein bør i tillegg kontinuerleg vurdere konsekvensar av handlingar ein gjer, og stille spørsmål ved kva ein ønsker om ein skal kunne utvikle evne til å lære (Jacobsen & Thorsvik, 2016, s. 361).

Kringen, Lindøe & Braut (2012) løftar fram at godt gjennomførte tilsyn kan tene som grunnlag for refleksjon over utviklingsbehov og potensiale. «Dersom ein legg til grunn teoriar om erfaringsbasert læring, er det rimeleg å tru at den aktuelle verksemda kan bruke dei erfaringane som eit tilsyn bringer til torgs i sitt eige utviklingsarbeid» (Kringen, Lindøe & Braut, 2012, s. 305). Dei skisserer vidare at nærleik til reelle situasjonar, aktiv deltaking frå dei involverte, bruka av kjent fagspråk, undring og rom for opne spørsmål bør leggjast til grunn om poenget ved tilsyn er læring.

I denne studien vil eg undersøke om det gjennom tilsyn er grunnlag for å lære.

## 2.5. Oppsummering

I dette kapitlet har eg gjort greie for teoriar og omgrep som eg forventar vil vere egna til å forklare funn frå mi undersøking. Denne studien ser på korleis kommunen handterer rolla som tilsynsmyndigheit overfor barnehagane og korleis barnehagane opplever tilsyn. Undersøkinga ser vidare på kommunen si dobbelrolle ved gjennomføring av tilsyn og inkluderer læringsomgrepet i tilsyn som mogeleg utgangspunkt for både å oppretthalde og utvikle kvalitet på barnehagetilbodet. Undersøkinga ser også på forma på tilsyn.

Som teoretisk grunnlag for å drøfte tilsynsførarroller har eg valt Christopher Pollits og K. Halvorsen sine typologiar om roller ved tilsyn. Avslutningsvis ser undersøkinga nærare på om det er grunnlag for læring i tilsyn, og her har eg brukt Agyris sin teori om enkelkrets- og dobbelkretslæring for å belyse tema.

I denne studien har eg prøvd å sjå kvalitetsomgrepet i samanheng med eit politisk ønske om å styrke kvaliteten og redusere variasjon på barnehagetilbodet i Norge, og om form på tilsyn kan vere av betydning for å nå denne målsettinga. Eg har valt å sjå til OECD sine prinsipp for utvikling og forbetring av gjennomføring av tilsyn (Lindøe; Kringen & Braut, 2015, s. 134-135) i samanheng med mål om å synleggjere kvalitet i barnehagen.

Samla vil dette teorigrunnlaget kunne bidra til å belyse funn i mi undersøking.



## **Kapittel 3. Metode**

### **3.1. Innleiing**

Føremålet med denne studien er å forske på korleis ulike kommunar løyser oppdraget som barnehagetilsynsmyndigheit og korleis barnehagane opplever tilsyn. Studien har fokus på leiarar i kommuneadministrasjonar og leiarar i private og kommunale barnehagar sine erfaringar og opplevingar. Informantane er rekruttert frå tre kommunar med tilnærma likt innbyggjartal, med kommunal og private barnehagedrift og ein felles privat barnehageaktør.

Det finst etter kvart mykje forskning om statlege tilsyn som helsetilsyn, mattilsyn og riksrevisjon, men forskinga på kommunale tilsyn, og spesielt tilsyn med barnehagar, er meir sparsam.

### **3.2. Kvalitativt design**

Føremålet med studien er å bidra til å opparbeide «korleis og kvifor – kunnskap» om korleis kommunar organiserer og utfører oppdraget som barnehagemyndigheit og korleis barnehagar opplever tilsyn. Det finst lite forskingsbasert kunnskap om barnehagetilsyn og med det som utgangspunkt har eg valt å gi studien eit kvalitativ design. Val av kvalitativ tilnærming gir rom for dybdeanalyse og å sjå på fleire, og moglege nye og uventa, sider av korleis informantane opplever at barnehagetilsyn fungerer.

Kvalitative studiar er kjenneteikna av eit fleksibelt metodeopplegg der ein kan endre utforming av prosjektet i undersøkingsprosessen og innarbeide erfaringar undervegs (Thagaard, 2018, s. 11). Flexibilitet har vore viktig for meg i prosessen. Eg har pendla fram og tilbake mellom funn og teori som kan vere til hjelp i tolkinga av funna. Ved å ta utgangspunkt i styringsdokument og det som finst av funn frå tidlegare studiar om barnehagetilsyn, ynskjer å bidra til å opparbeide meir kunnskap som kan bidra til å forstå meir av korleis barnehagetilsyn fungerer – både for dei som gjennomfører tilsyn og for dei som mottek tilsyn. Eg har håpa på å oppdage nye og uventa aspekt ved korleis barnehagetilsyn vert opplevd, og kva erfaringar dei involverte partane opplever i tilsyn på barnehageområdet.

For å kunne avgjere kva som er ny kunnskap må ein gjere seg kjent med forskingsfeltet og den kunnskapen som allereie ligg føre (Bukve, 2016, s. 189). Internasjonalt er det lite teori og kunnskap om tema og det er få studiar tilgjengeleg.

### 3.3. Førforståing

Med utgangspunkt i at eg ønsker å fokusere på eit djupare meningsinnhald enn det som er direkte innlysande, vel eg å nytte ei hermeneutisk tilnærming. Med ei hermeneutisk tilnærming er føremålsforklaringar eit viktig element og metoden går ut på å forstå eller fortolke ei handling ved å knytte den til ei hensikt, ein intensjon, eller ein plan hos den som utøver ei handling (Ringdal, 2018, s. 52). Ei hermeneutisk tilnærming legg vekt på meningsinnhaldet og at det ikkje finst ei eigentleg sanning, men at fenomen kan tolkast på fleire nivå, og at mening berre kan bli forstått i lys av den samanhengen som vert studert (Thagaard, 2018, s. 37).

Eg har erfaring frå arbeid med tilsyn med barnehagar, har representert kommunen som barnehagemyndigheit over ein 10-års periode og har altså vore ein del av tema som eg skal studere. Eg har gjennomført tilsyn med barnehagar over fleire år, bidratt til å utforme rutinar for gjennomføring av tilsyn både i eigen kommune og i nabokommunar, i tillegg til at eg som tidlegare barnehagestyrar i privat barnehage har erfart å få tilsyn frå barnehagemyndigheita i kommunen. Med dette som utgangspunkt har eg ei brei innsikt i dette tema frå ulike vinklar. Eg har også med meg erfaringar frå samlingar med Fylkesmannen der tilsyn har vore tema.

Med utgangspunkt i egne erfaringar har eg interesse for variasjon i korleis kommunar utfører oppdraget som barnehagemyndigheit og har reflektert over korleis dette harmonerer med nasjonale ambisjonar om å ha eit kvalitativt godt tilbod i barnehagar over heile landet. Ei uro for å ha gjort meg opp ei mening før eg møtte informantane har vore med meg gjennom heile prosessen. Når ein forskar på eit felt som ein sjølv er ein del av, kan det vere spesielt utfordrande å holde fast på rolla som betraktar. Det kan vere freistande å sjå det ein vil sjå, og tolking av data kan bli prega av etablerte tankar og meiningar.

Nordahl (2019) syner i si masteroppgåve «Bruker barneverntjenesten tilsyn til kvalitetsforbedring? En studie om Fylkesmannens tilsyn av barneverntjenesten» til ei fare for at ein også kan utelukke data som er ubehagelege eller som ein ikkje ønsker å stå for overfor kollegaer frå feltet. Ho viser til at vi gjennom å vere bevisst på førforståinga vi tar med oss, lettare kan skilje den frå den kunnskap vi tileignar oss undervegs (s.29).

Kva vi ser avheng av kva vi fokuserer på (Bukve, 2016, s. 29). Det har vore ei krevjande øving for meg å tre inn i rolla som forskar og ut av mi tidlegare rolle som representant for barnehagetilsynsmyndigheita. Det har også vore ei øving å tre ut av mi kjente myndighetsrolle og sikre tilstrekkeleg avstand til mine kontaktar i fagmiljøet. Eit jobb-byte før eg møtte informantane gjorde dette utvilsamt lettare, sjølv om nokre få av informantane kan hende



assosierte meg med mi tidlegare rolle som representant for barnehagetilsynsmyndigheita. At eg har kjennskap til området og tematikken vel eg likevel å sjå som ein fordel, fordi eg kan forstå konteksten som både barnehagemyndigheita og dei som mottek tilsyn arbeider innanfor.

Å praktisere aktiv lytting saman med eit oppriktig engasjement har vore ei nyttig erfaring i min studie. Eg vel å lene meg til følgjande karakterisering som seier at dei mest vellykka intervjuar er dei som er prega av at den som intervjuar syner eit oppriktig og ekte engasjement (Thagaard, 2018, s. 104). Dette ekte engasjementet erfarte eg at informantane delte med meg. Eg er klar over at mi førforståing er med meg og at den kan bidra til at eg som forskar, meir eller mindre bevisst, innrettar fokus og tolkar observasjonar gjennom kognitive rammer og mekanismar som har fått meg til å kjenne igjen mønster som eg er fortruleg med (Bukve, 2016, s. 29).

Gjennom mitt studie har eg hatt nokre forventningar til kva eg ville stå igjen med av funn, men resultat av intervju og analyse av materialet har gitt meg fleire overraskingar. I tillegg til har møte med informantane gjort meg særleg merksam på rolleforståing og det eg gjennom studien vel å definere som innarbeida mønster knytt til lojalitet.

### **3.4. Datainnsamling – kven og korleis**

Data er innhenta gjennom intervju med til saman ni informantar frå kommuneadministrasjonar og styrarar i private og kommunale barnehagar. Med utgangspunkt i val om ei hermeneutisk tilnærming var val av intervju som metode viktig for å få fylldig og omfattande kunnskap om korleis informantane opplever tilsyn, og kva synspunkt og perspektiv dei har på tema intervjuet handla om. «Intervju gir et særlig godt grunnlag for å få innsikt i personers erfaringer, tanker og følelser» (Thagaard, 2018, s.89).

Eg utforma ein intervjuguide med utgangspunkt i problemstilling og forskings spørsmål. Spørsmåla vart valt på bakgrunn av kva som er tema for studien. For å kvalitetssikre intervjuguiden gjennomførte eg eit testintervju der eg bad om kritiske tilbakemeldingar frå informanten for eventuelt å tydeleggjere spørsmåla. Testintervjuet gav meg også anledning til i å sikre at det det var mogeleg å halde tidsramma som var sett til ein time. Tilbakemeldinga frå testintervjuet viste at eg måtte opne opp nokre av spørsmåla for å unngå ja/nei-svar.

### 3.4.1. Utval og rekruttering av informantar

Dei ni informantane som er inkludert i denne studien er eit strategisk utval av informantar. Med utgangspunkt i mål om å samle inn data som er relevante for tema eg ynskjer å belyse i denne studien rekrutterte eg informantar som hadde erfaring med barnehagetilsyn. Eg valde informantar frå tre kommunar med tilnærma likt innbyggjartal, med både kommunal og privat barnehagedrift og ein felles privat barnehageaktør etablert i kommunen.

««Respondenten»» sees på som en *informant* som sitter inne med kunnskap som forskeren ønsker seg innsikt i» (Ringdal, 2018, s. 243). Informantane i denne studien har såleis ein spesiell kjennskap til tema, noko eg vel å sjå på som ein styrke for forskingsprosjektet. Nokre av informantane mine viste seg å vere særst engasjert i både lokal og nasjonal barnehagepolitikk og lokalt engasjement kan prege enkelte funn i studien. Det er viktig å presisere at informantane ikkje er rekruttert for å vere eit representativt utval for resten av landet.

Eg sendte e-post med informasjonsskriv om studien til avdeling for barnehage i dei aktuelle kommunane for å kartleggje interesse for deltaking. Eg bad også om løyve til å ta kontakt med alle barnehagane i kommunen for å invitere til deltaking i forskingsprosjekt. Når representantane frå barnehagemyndigheita i kommuneadministrasjonen hadde bekrefta ønske om deltaking og gitt meg klarsignal til å ta direkte kontakt med barnehagane i kommunen, sendte eg e-post med informasjonsskriv til alle barnehagane.

På grunn av eventuelle relasjonar mellom informantar i kommunane var det viktig for meg å ta direkte kontakt med barnehagane og rekruttere informantar sjølv, for å unngå at eventuelle barnehagestyrarar kunne kjenne på følelsen av å «måtte» delta fordi «kommunen» oppmoda til deltaking.

Nokre få av informantane meldte si interesse raskt etter dei hadde motteke invitasjon til å delta i undersøkinga. Andre let vente på seg og etter nokre veker valde eg å følgje opp med ringerundar for å rekruttere eit tilstrekkeleg tal informantar frå barnehagane. Fleire av styrarane svara at dei ville vurdere deltaking medan andre takka nei. Grunnen til at nokon valde å takka nei undersøkte eg ikkje nærare.

### 3.4.2. Gjennomføring av intervju

Eg reiste til kommunane og gjennomførte intervju med representantane på barnehagemyndigheita sine kontor og i barnehagane. Føremålet med å oppsøke informantane

var å ikkje ta for mykje av tida deira, samtidig som eg ynskja å skape trygge rammer i intervjusituasjonen. Eg brukte to intervjuguidar, ein til barnehagemyndigheita og ein til barnehagestyrarane. Fleire av spørsmåla var likelydande i dei to intervjuguidane og tidsramma var 45 til 60 minutt.

Alle intervju blei tatt opp på lydband og dette gav meg rom til å halde fokus på det informantene sa. Eg innleia intervjuet med å informere om studien, formalia om anonymitet og at dei når som helst kunne trekke seg frå intervjuet, både undervegs men også seinare. Alle informantane har signert samtykkeerklæring.

Eg følgde intervjuguiden, men let vere å stille alle spørsmåla i dei intervjuet der informantane svarte på fleire spørsmål samtidig. Eg noterte meg nokre innspel og stikkord på intervjuguiden som eg hadde med i papirutgåve, og stilte oppfølgingsspørsmål der det var uklart kva informantene meinte, eller dersom eg ønska meg meir informasjon om tema og situasjonar som informantene fortalte om.

I nokre tilfelle var informantane usikker på kva eg ønska svar på, og då utdjupa eg spørsmåla mine for å forklare spørsmåla på ein tydelegare måte. Eg har vore bevisst på at oppfølgingsspørsmål er ein viktig intervjuteknikk, men at den også lett kan gje feilkjelder (Ringdal, 2018, s. 216). Eg valde å nytte oppfølgingsspørsmål som «fortel meir om dette» for ikkje å leie informantane sine svar i ein gitt retning, og følgde opp generelle spørsmål for å spørje om konkrete hendingar. «Kombinasjonen av generelle spørsmål og oppfølgingsspørsmål gir oss muligheter til å forstå intervjupersonenes vurderinger og meninger i lys av vedkommendes konkrete erfaringer» (Thagaard, 2018, s. 96).

Eg har også vore bevisst på kva svar eg har valt å ikkje følgje opp fordi dei falt på sida av tema eg ville belyse i denne studien, og eg har forsøkt å vere nøytral ved å unngå å ytre egne meiningar eller verdiar i møte med informantane. Fleire av informantane sa at det var ein uvant situasjon å vere i, det å ikkje få ein direkte respons i intervjusituasjonen, sjølv om mi rolle var informert om i innleiinga. For å skape ei tillitvekkande atmosfære tok eg regi på intervjusituasjonen i form av å vere lyttande, gje bekreftande uttrykk og vise interesse for det informantane fortalte. «Regi over intervjusituasjonen innebærer at vi finner en balanse mellom å gi uttrykk for henholdsvis bekreftende og utdypende kommentarer i forhold til intervjupersonenes utsagn» (Thagaard, 2018, s. 100).

Eg avslutta med å spørje alle informantane om dei i løpet av intervjuet hadde gjort seg tankar som dei hadde lyst til å dele, eller om det var noko dei ville rette særleg fokus på. Alle

informantane stod fram som trygge i intervjusituasjonen og snakka truverdig og opent om tema.

### 3.4.3. Transkribering

Eg gjennomførte intervju i løpet ei veke og starta prosessen med å transkribere veka etter. «Etter datainnsamling skal materialet organiseres og gjeres tilgjengelig for analyse. Leseth, A. & Tellmann S. (2018) skildrar den kvalitative analysen som ei systematisk handsaming av informasjon og ein «ryddejobb» (s. 123) og eg valde å transkribere alle lydopptaka ordrett og enda opp med eit materiale på til saman 192 sider. For å vere sikker på at eg fekk med meg alt som blei sagt lytta eg på fleire av sekvensane i opptaka fleire gonger. Sitat som er referert til i funn-delen er omgjort til eit felles skriftspråk for å anonymisera informantane med tanke på dialekt, og for å gje ei best mogeleg oppsummering av det som vart sagt i intervju.

Transkribering av lydopptaka var ein særstidkrevjande prosess, men også ein lærerik prosess. Eg lytta meg gjennom to intervju før eg gjennomførte dei 7 siste og det viste seg å vere ei klok avgjerd. I min iver etter å skape ei god atmosfære og flyt i intervjusituasjonen sa eg «ja» og «hm» såpass ofte at dette blei ein tidstjuv når eg skulle transkribere.

Sjølv om transkriberinga var tidkrevjande så kom det fram utsegner som eg hadde oversett i intervjusituasjonen og som gav meg utvida innsikt og skapte samanheng i materialet.

### 3.5. Analyse

Føremålet med å gjennomføre intervju var å skaffe materiale som gjer det mogeleg å belyse korleis kommunen handterer rolla som tilsynsmyndigheit overfor barnehagane og korleis barnehagane opplever tilsyn. Som uerfaren forskar har eg hatt behov for tydeleg rettleiing i val av metodar og har valt å sjå til Thagaard sine skildringar av analytisk tilnærming. «Formålet med analysen er at vi går i dybden på de enkelte temaene. Vi sammenligner data fra alle deltakere slik at vi kan utvikle en dypere forståelse for hvert enkelt tema» (Thagaard, 2018, s. 171).

I og med at hovudpoenget med denne studien er å samanlikne funn frå informantane har det vore viktig å få fram data om same tema frå alle informantane. Etter å ha transkribert alle intervju gjekk eg systematisk gjennom kvart enkelt intervju og forsøkte å danne meg eit inntrykk av hovudfunn. Etter å ha samanfatta hovudfunn frå dei ulike intervju, samla eg ytringar i kategoriar og tok eit val om kva eg ville fokusere på å utdjupe i vidare studie.

Kategoriseringa var ein nyttig reiskap for å rydde i funn, men er ikkje lagt ved som dokumentasjon i studien.

Det manglar systematisk og vitskapeleg basert kunnskap om barnehagetilsyn som verkemiddel for gjennomføring av offentleg politikk, og i så måte kan mi forskning definerast til å ha eit omgreps- og teoriutviklande føremål (Bukve, 2016, s. 87). Eit mål for denne studien er å bidra til finne fram til nye tolkingar om tilsyn som fenomen, med utgangspunkt i erfaringar og kunnskap om tema. Eg har brukt tid på tolking av funn og val av teoriar i forskingsprosessen, og mi vidareforedling av materialet er samla i funn-kapittelet.

Analyseprosessen har vore både tidkrevjande og utfordrande. Eg har hatt vanskar med å ta val om tema eg vil belyse fordi det samla materialet eg sit att med både er truverdig og omfangsrikt. Det systematiske, gjentakande og aktive arbeidet med materialet har gitt meg god kjennskap til det informantane har formidla om tema, og spesielt det eg fann som var uventa, fekk meg til å reflektere undervegs over mi eigen førforståing.

### **3.6. Reliabilitet og validitet**

«Reliabilitet handler om forskningens pålitelighet» (Thagaard, 2018, s. 181). Reliabilitet er vidare knytta til spørsmålet om ei kritisk vurdering av prosjektet gir inntrykk av at forskinga er utført på ein påliteleg og truverdig måte (Thagaard, 2018, s. 187). I så måte kunne eg invitert ein utanforståande til å gå gjennom funn-materialet og analysane mine med kritisk blick før eg tok eit val om kva eg ville fokusere på. Eg valte å inkludere ein utanforståande akademikar i starten av skriveprosessen, noko som viste seg å vere eit nyttig bidrag for å sikre at innhaldet kommuniserer, gir mening og er i tråd med det informantane har sagt.

Rehabilitet i kvalitative forskingsprosjekt er også knytta til at forskaren innarbeider resultat i ein fagleg samanheng og gjer greie for framgangsmåtane i prosjektet (Thagaard, 2018, s. 204). Dette har eg forsøkt å sikre på best mogleg måte ved å gjere greie for utvikinga i prosjektet og analyse av funn i denne studien. Eg har særleg måtte ta omsyn til at eg har representert barnehagemyndigheita i ein kommune over fleire år, og at eg har gjennomført tilsyn i eigen og andre kommunar. Nokre av informantane kan ha opplevd at dei kjenner meg og det har vore viktig for meg å bidra til at dette ikkje skulle prega svar frå informantane.

«Validitet handler om gyldigheten av de resultatene vi kommer frem til, og hvordan vi tolker disse» (Thagaard, 2018, s. 181). Kritisk gjennomgang av funn og kjennskap til tema eg studerer

har betydning for tolkingar eg kjem fram til, og eg har lagt til tolkingar frå andre studiar som bekreftar kvarandre som bidrag til validitet i mi forskning.

Mitt kjennskap til tema har gjennom heile prosessen vore eit bakteppe som eg tidvis opplevde at kom stadig tettare på meg. Å kunne vere aktivt lyttande med eit «ope sinn» var innimellom ei krevjande øving. Eg måtte innstille meg før kvart intervju, på å ta i mot svar og bekrefte undervegs, men unngå å gå i meningsutveksling med informantane i intervjusituasjonen.

Eg har hatt som mål å kunne leggje fram pålitelege forskingsresultat gjennom transparente skildringar i analysedelen der eg har prøvd å vere kritisk til mi rolle som forskar. I gjennomføring av undersøkinga og ved tolking av data har eg etter beste evne forsøkt å ivareta krav til både reliabilitet og validitet.

### **3.7. Forskingsetikk**

Denne studien undersøker kommunen si rolle som barnehagemyndigheit og korleis barnehagar opplever tilsyn og inkluderer ikkje personsensitive data. Studien er meldt inn til, og godkjent av, Norsk Senter for forskingsdata. Informantane har i signert samtykkeskjema og samtykka til frivillig deltaking i studien. Dei har også fått informasjon om at dei når som helst, både i intervjuprosessen og etter, kan trekke seg frå å delta i studien.

«Forskingsetikk er de grunnleggende moralnormene for vitenskapelig praksis» (Ringdal, 2018, s. 57). Frå opplysningstida og fram til det førre århundre vart forskning sett i eit positivt lys som kjelde til framskritt og frigjering og stort sett styrt av uformelle normer knytt til felleseie (communalism), universalisme og upartiskheit (disinterestedness), originalitet og organisert skepsis (scepticism) forkorta som CUDOS (Merton & Storer), Ringdal, 2018.

I nyare tid er all forskning underlagt etiske standardar og forskaren er forplikta til å følgje anerkjente forskningsetiske normer, noko som er nedfelt i eksempelvis personopplysningslova og forskningsetikklova. «Dette innebærer blant annet å reflektere over og kunne redegjøre for hvordan egne verdier og holdninger kan påvirke val av tema, datakilder og tolkninger» (Ringdal, 2018, s. 59). Eg har vore bevisst mitt kjennskap til tema og mi erfaring frå rolla som barnehagemyndigheit. Informantane er rekruttert frå kommunar som er tilnærma like, men som eg ikkje har eit forhold til. Informantane kan kjenne kvarandre, men eg har ikkje kjennskap til om dei har delt informasjon om si deltaking i studien med kvarandre.

For å sikre informantane si anonymitet har eg unngått å sei noko om kva del av landet informantane kjem i frå. Sitat er omgjort til nynorsk og spor av dialekt, uttrykk og talemåtar er skrive om. Meiningsinnhald har eg lagt vekt på å synleggjere, men informantane vert skild frå kvarandre med eit bokstavsystem. Ingen av informantane er nemnd med namn eller kva kommune dei høyrer til.

Datamaskina som har vore brukt til transkribering, analyse og tekstarbeid er beskytta med passord. Lydfiler som vart lagra på bandopptakar ved intervju vart direkte overført til forskarserver og sletta frå bandopptakar. Utskrift av materiale og mine notat er oppbevart i låsbart skap. Alt råmateriale vil bli sletta når oppgåva er godkjent.

Forsking skal følgje god publiseringspraksis, respektere andre sine bidrag og følgje anerkjente standardar for medforfattarskap og samarbeid (Ringdal, 2018, s. 66). Eg har vore bevisst på å vise til korrekte kjelder i mi forskning og brukt teori og anna forskning til å underbygge funn via samanlikningar i eiga forskning. Eg har hatt som mål å vere partsnøytral, men ynskjer å bidra i ein konstruktiv debatt knytt til tema. Resultat frå mi forskning kan gjerne bidra politisk utan at mi forskning har som mål å vere politisk.

Eg brukte tid på å gjennomføre søk i kva forskning som om ligg føre om tema for å avgrense kva data eg hadde behov for å hente inn i mi undersøking. Eg har hatt stor nytte av det eg har funne fram til, men ser samtidig at det manglar teori som er spesielt utvikla for å analysere empirisk materiale om involverte partar sine erfaringar og opplevingar av barnehagetilsyn. Eg har konkludert med at mi mengde informantar er eit minimum som grunnlag for analyse, og for å unngå å ikkje samle inn meir data enn det som var nødvendig for å gjennomføre prosjektet.

### **3.8. Oppsummering**

I dette kapittelet har eg gjort greie for metodeval, vurderingar og val som eg har tatt i prosessen. Eg har gjort greie for kvifor kvalitativ metode vert lagt til grunn som den mest tenlege metoden for mi problemstilling, mi førforståing og teoretiske tilnærming. Eg har skildra kva som ligg til grunn for intervjuguidane og rekruttering av informantar og løfta fram utfordringar knytt til dette. Eg har gjort greie for framgangsmåte i analyse av funn og vist til korleis teoretiske perspektiv som er skildra i kapittel to er forventa å bidra positivt i tolking av funn.

Eg har gjort greie for fokus på open og transparent forskning, og korleis eg har organisert studien for å innfri krav til reliabilitet og validitet. Ethiske perspektiv og korleis eg sikrar informantane si anonymitet er gjort greie for avslutningsvis.





## **Kapittel 4. Presentasjon av funn**

### **4.1. Innleiing**

I dette kapitlet vil eg presentere hovudfunn frå analyse av datamaterialet etter intervju med både barnehagestyrarar og representantar frå barnehagemyndigheita i tre kommunar. Med utgangspunkt i tema informantane var opptatt av i intervjuet og det som kjem fram som hovudtendensar i materialet, har eg valt å dele funna mine i tre hovudfunn som eg utdjupar i tilhøyrande underpunkt. Dei tre hovuddelane vert avrunda med ei deloppsumming.

Det første hovudfunnet har eg valt å kalle «Søken etter å gjennomføre tilsyn som administrativ rutine». Her presenterer eg funn som syner at gjennomføring, planlegging og synleggjering av tilsyn er sett i ulike system i kommunar. Kommunane vel sjølv korleis og når dei vil gjennomføre tilsyn, og informantane skildrar at det er planlagde stadlege tilsyn det er lagt vekt på å gjennomføre.

Det andre hovudfunnet har eg valt å kalle: «Tilsyn som noko nokon andre kan lære av». Både informantar frå barnehagemyndigheita og informantar frå barnehagane syner til læringsutbyte frå tilsynspraksis i eigne kommunar. Likevel kan det sjå ut som om partane har størst tru på at den andre parten lærer mest ved tilsyn.

Det tredje hovudfunnet har eg valt å kalle «Handtering av barnehagemyndigheita si dobbelrolle». Her presenterer eg funn som syner variasjon i korleis kommunen si rolle som barnehagemyndigheit vert informert om til barnehagane, og korleis informantane ser på nøytralitet og uavhengigheit i kommunen si rolle som barnehagemyndigheit.

Dei fleste informantane omtalar barnehagemyndigheita som «kommunen», men dei nyttar også omgrepet «tilsynsmyndigheit».

### **4.2. Søken etter å gjennomføre tilsyn som administrativ rutine**

Alle informantane stadfestar at barnehagemyndigheita har gjennomført tilsyn i barnehagane i løpet av dei fem siste åra, og syner til system og planar for gjennomføring av tilsyn. Det er også ei felles oppleving blant informantane at barnehagemyndigheita har som mål å gjennomføre tilsyn med barnehagar i kommunen kvart tredje til femte år. Det verkar som ei felles oppleving

at det ikkje er skilnad på korleis eller når barnehagemyndigheita gjennomfører tilsyn med private og offentlege barnehagar, enkeltståande barnehagar eller store barnehagekjeder.

Rutinar for varsla og stadlege tilsyn ser ut til å vere kjent for informantane, medan rutinar for uvarsla stadlege tilsyn verkar noko uklart og som noko som sjeldan vert gjennomført. Det ser ut som om uvarsla stadlege tilsyn er tenkt brukt dersom barnehagemyndigheita får alvorlege klagar på ein barnehage, men ingen av informantane syner til konkrete erfaringar knytt til dette.

Alle informantane løftar fram barnehagemyndigheita som ein positiv støttespelar i møte med barnehagane og barnehagestyrarane omtalar måten tilsyn vert gjennomført på i positive ordelag.

Eg har valt å presentere dette hovudfunnet i fire delar: Planar for gjennomføring og val av barnehagar det skal førast tilsyn med, kriterium for val av tema det skal førast tilsyn med, publisering og bruk av tilsynsrapportar etter gjennomførte tilsyn, og informasjon til kommunen si øvste leiing.

#### **4.2.1. Planar for gjennomføring og val av barnehage det skal førast tilsyn med**

*«Kommunen lagar ein rulleringsplan som sørger for at alle barnehagane får tilsyn»*

(KBHG1).

Når det gjeld kva kriterium som vert nytta for val av barnehage det skal førast tilsyn med, så verkar dette noko uklart for informantane. Fleire av informantane syner til at barnehagemyndigheita publiserer ein form for syklus for gjennomføring av stadlege tilsyn i god tid før barnehagane får tilsynsbesøk. Det ser ut til å vere ei felles oppleving frå informantane si side at tidspunkt for sist gjennomførte tilsyn i barnehage er avgjerande for kva barnehage kommunen skal førast tilsyn med neste gang.

Fleire av informantane frå dei private barnehagane stadfestar denne opplevinga: *«Eg trur vi kan sei at vi har tilsyn kvart femte år»* (PBHG3). Ein informant frå ein kommunal barnehage seier det slik: *«Eg meiner det vert gjennomført tilsyn kvart tredje år og at det er sett opp ein plan for å føre jamlege tilsyn. Og så kan kommunen ta spontane tilsyn dersom dei har eit opplevd eller meldt behov for det»* (KBHG2).

Informantane nemner i korte drag uvarsla og ikkje-planlagde tilsyn. Ein informant frå ein kommunal barnehage seier det slik: *«Rulleringsplan er for det planlagde tilsynet, men så har*

*kommunen moglegheit til å ha ikkje-planlagde tilsyn. Eg har ikkje opplevd å få uplanlagde eller uvarsla tilsyn» (KBHG1). Denne informanten har vore tilsett som styrar i same barnehage i 12 år.*

Ein representant frå barnehagemyndigheita nemner uvarsla tilsyn slik: *«Om ein får ei eller anna form for melding om at i denne barnehagen er det noko ein lurar på om er heilt sånn som det skal vere, då vert det kanskje tatt eit uvarsla tilsyn» (BHGM1). Ut i frå det informantane nemner så ser det ut som at uvarsla og ikkje-planlagde tilsyn vert gjennomført i svært liten grad då ingen av informantane kan vise til eksempel på slike tilsyn.*

Ein informant frå barnehagemyndigheita gir følgjande svar på spørsmål om kriterium for val av barnehage: *«I dei planlagde tilsyna så har vi ikkje andre kriterium enn at det skal vere tilsyn i barnehagane kvart tredje år» (BHGM2).*

Syklusar som syner tidspunkt for gjennomføring av tilsyn med dei ulike barnehagane vert ofte gjort kjent i faste møte med barnehagemyndigheita, der styrarar frå alle barnehagane er samla. Nokre av informantane gir uttrykk for at overordna tema for framtidige tilsyn i nokre tilfelle vert gjort kjent i desse syklusane.

#### **4.2.2. Kriterium for val av tema det skal førast tilsyn med**

*«Vi får ei innkalling til tilsyn som gir informasjon om kva kommunen skal ha tilsyn på» (PBHG1).*

Når eg utfordrar denne styraren frå ein privat barnehage til å nemne noko om bakgrunn for val av tema det skal førast tilsyn med, så svarar vedkomande på følgjande måte: *«Ja, nei, eg tenker at kommunen har ein syklus på dette med tema i tilsyn. Så og så ofte skal ein ha tilsyn for å sjå til at barnehagane driftar etter lov og regelverk, og at vi har trygg og sikker barnehagedrift» (PBHG1).*

Ein informant frå ein kommunal barnehage ser på kriterium for val av tema det skal førast tilsyn med på denne måten: *«Val av tema er avhengig av kva paragraf i barnehagelova det har vore tilsyn på i barnehagen tidlegare. Kommunen fokuserer ein del på dei tre første paragrafane i barnehagelova som omhandlar innhald og føremålsparagraf» (KBHG2). Ein annan informant*

frå ein kommunal barnehage svarar slik: *«Nei eg veit ikkje noko om kvifor kommunen har valt gitte tema»* (KBHG1).

Ein informant frå barnehagemyndigheita omtaler kriterium for val av tema i tilsyn på denne måten: *«Alle barnehagane skal ha eit planlagt tilsyn kvart tredje år og då har vi fordelt dette i eit system. Vi har for eksempel hatt skriftleg tilsyn på årsplanen, i forhold til nye krav til innhald i denne»* (BHGM2).

Ein annan informant frå barnehagemyndigheita skisserer val av tema slik: *«Det vert laga ein plan slik at tilsyn vert varsla på førehand, eit varsla tilsyn. Slik får barnehagane informasjon om kva ein skal gå gjennom og kva område ein skal ha tilsyn på. Då på konsentrerer ein seg om dette tema i den tilsynsrunden og det er innanfor dette tema ein får tilsyn. Tema varierer frå gang til gang»* (BHGM1).

Informantane frå barnehagemyndigheita har eit gjennomgåande fokus på planlagde stadlege tilsyn: *«I forhold til planlagde tilsyn så har vi ein plan på rulling av tema. Vi har sett barnehagane opp i tilfeldige grupper og plukkar ut to kommunale og to private barnehagar som skal ha tilsyn. Vi kan ha uvarsla tilsyn også, for eksempel ved mykje foreldreklager eller liknande ting»* (BHGM3).

Nokre av informantane frå barnehagane refererer til at dei får spørsmål som skal nyttast i tilsyn saman med varsel om stadleg tilsyn. Informantane løftar dette fram som positivt, då det gjer barnehagane i stand til å førebu seg på tema det vil bli stilt spørsmål om i tilsynet.

Ingen av informantane peikar på uklare kriterium for val av tema fram som utfordrande, men fokuserer på at det er syklusar for gjennomføring av tilsyn, og at desse syklusane er gjort kjent for barnehagane.

#### **4.2.3. Publisering og bruk av tilsynsrapportar etter gjennomførte tilsyn**

*«Tilsynsrapportane er tilgjengeleg på postlistene, men vi bruker ikkje media aktivt for å informere om tilsyn med barnehagar»* (BHGM1).

Informantane frå barnehagemyndigheita gir ei samla tilbakemelding om at tilsynsrapportar ikkje vert aktivt publisert, men at tilsynsrapportane ikkje er unnateke offentlegheita og såleis er tilgjengelege på kommunen sine postlister. Vel å merke om ein leitar etter dei: *«Media finn*

*tilsynsrapportane og publiserer dei om dei ynskjer det. I starten, når dette med tilsyn i barnehagar var nytt, og så sant det var avvik, så kom det innslag om dette i lokalavisa, men det har vi ikkje sett eksempel på dei siste åra» (BHGM2).*

Ein av informantane frå barnehagemyndigheita melder om ein meir aktiv bruk av tilsynsrapportane: *«Vi pleier å leggje fram tilsynsrapportane til politisk utval for oppvekst og levekår til orientering, som ein politisk sak. Tilsynsrapportane kjem på postlista når dei vert sendt ut, og dersom barnehagane ynskjer det, så går vi gjennom rapporten i møte med barnehagen» (BHGM3).*

I denne studien ser det ut som verken informantane frå dei private eller dei kommunale barnehagane er kjent med at tilsynsrapportar vert delt på anna måte enn ved at dei er tilgjengeleg på kommunen sine postlister. Ein informant frå privat barnehage seier det slik: *«Det einaste eg trur folk gjerne ser etter på internett, dersom dei er interessert i barnehagen, er Barnehagefakta,<sup>2</sup> som inkluderer fakta om barnehagen som barnehagane sjølv har rapportert» (PBHG1).*

Ein informant frå ein privat barnehage ynskjer seg større merksemd knytt til tilsynsrapportane: *«Det hadde ikkje gjort noko om vi fekk ein publisering om at det har blitt ført tilsyn med barnhagen og at her er alt på stell. Det hadde jo vore litt greitt. Vi kan ta kontakt med media sjølv, men det vert ikkje på same måten. Kommunen har ført tilsyn med barnehagen og då har dei gjort jobben sin, i forhold til kva som er krav frå myndigheitene då» (PBHG3).*

Når det gjeld bruk av tilsynsrapportane så er informantane frå barnehagane opptatt av å dele innhald i tilsynsrapporten med heile personalgruppa. Informantane frå dei private barnehagane vil også dele innhald i tilsynsrapport med sin eigar. Dette gjeld særleg ved avvik. Ein av informantane frå privat barnehage seier det slik: *«Det er det jo først og fremst leiarteamet mitt, altså dei pedagogiske leiarane, som må informerast om kvifor, korleis og kva, altså kva er det vi har gjort feil her og korleis, og kva endringar må til for at vi skal sikre dette. Ein må jobbe steg for steg med tilsynsrapportane. Først med leiarteamet for å at dei skal få eigarskap til innhaldet, og så få innhaldet i tilsynsrapporten ut til resten av personalgruppa» (PBHG1).*

Ein annan informant frå privat barnehage løftar fram gjennomgang av tilsynsrapporten med heile personalgruppa som noko positivt: *«Det blei veldig gode diskusjonar og samtalar rundt*

---

<sup>2</sup> <https://www.barnehagefakta.no/>

*korleis vi jobbar vidare med tilsynsrapporten. Noko må vi kanskje bli bedre på, men ein fortsett gjerne slik som ein sjølv ønsker, slik som ein er blitt einige om i barnehagen. Når tilsynet er over er det tre år til neste tilsyn» (PBHG2).*

#### **4.2.4. Informasjon til kommunen si øvste leiing**

**«Rådmannen vår er veldig opptatt av barnehagesektoren og har prioritert sektoren gjennom mange år» (BHGM1).**

Ingen av informantane har klare svar på spørsmål om korleis kommunen si øvste leiing vert gjort kjent med kvaliteten på det samla barnehagetilbodet i kommunen. Samla sett ser det ut som om det ikkje er etablert faste rutinar for orientering om barnehagar og tilsyn, sjølv om barnehagemyndigheita løftar fram fokus på kvalitet på barnehagetilbodet.

Ein informant frå barnehagemyndigheita svarar slik på korleis kommunen si øvste leiing vert gjort kjent med kvaliteten på det samla barnehagetilbodet: *«Vi er opptatt av kvalitet i dei private barnehagane også, både i tilsyn og ved rådgeving, og eg tenker nok at kvalitet i alle barnehagane er eit viktig tema for kommunen si øvste leiing» (BHGM1).*

Ein annan informant frå barnehagemyndigheita svarar slik: *«Oversikt over kvaliteten på det samla barnehagetilbodet får vi gjennom planlagde tilsyn som vi har kvart tredje år. Eg får også innsyn i dei nasjonale satsingane som barnehagane deltek i når vi gjennomfører tilsyn» (BHGM2).*

Kvalitet på det samla barnehagetilbodet vert omtala slik av ein informant frå barnehagemyndigheita: *«Eg tenker at kvaliteten i dei kommunale barnehagane gjer eit bilete av kvaliteten i dei private barnehagane. Dei aller fleste private barnehagane er interessert i å få vere med på den kompetansebygginga som kommunen tilbyr sine eigne barnehagar» (BHGM1).*

Ein informant frå barnehagemyndigheita referer til innsikt over kvalitet på barnehagetilbodet på denne måten: *«Eg vil sei at vi har veldig god innsikt i både kommunale og private barnehagar i forhold til kvalitet, fordi vi har ein del av dei same satsingsområda. Dersom vi ikkje har dei same satsingsområda, fordi private barnehagar kan ha eigne satsingar som er bestemt av eigar, så kan dei likevel fortelje om satsingane på fagmøta. På denne måten bidreg barnehagane fagleg» (BHGM3).*

#### 4.2.5. Deloppsumming

Alle informantar syner til meir eller mindre kjente syklusar og planar for gjennomføring av planlagde og varsla tilsyn. Kriterium for val av barnehage det skal først tilsyn med ser ut til å vere kopla mot ein syklus for tilsyn kvart tredje til femte år. Uvarsla tilsyn snakkar informantane lite om og det vert ikkje vist til eksempel på slike tilsyn.

Det er vanskeleg å få tak i kva kriterium barnehagemyndigheita legg til grunn for val av tema det skal først tilsyn med i barnehagane. Ingen av informantane løftar dette fram som problematisk eller utfordrande, og ingen av informantane ser ut til å etterlyse kriterium for val av tema. Det verkar meir som om det er ei felles haldning til at tilsyn med barnehagar vert gjennomført på denne måten og at det er «sånn tilsyn er».

Når det gjeld publisering og bruk av tilsynsrapportar etter tilsyn så syner alle informantane i denne studien til at tilsynsrapportane er tilgjengelege på kommunen sine postlister. Informantane syner til at media kan finne tilsynsrapportane på postlistene for å publisere funn, men at dette ikkje vert gjort.

Nokre av informantane, spesielt frå dei private barnehagane, ønsker seg større merksemd knytt til tilsynsrapportane, særleg når innhaldet i tilsynsrapportane er positivt og syner at barnehagen driftar i tråd med krav i lov og rammeplan. Ingen av informantane nemner at innhald i tilsynsrapportane har vore uventa eller negativt.

Informantane syner til at tilsynsrapportane vert delt med personalgruppene og at arbeidet rundt dette kan gje grunnlag for refleksjon. Særleg er dette aktuelt ved eventuelle avvik, noko det sjeldan er.

Gjennomføring og planlegging av tilsyn med barnehagar ser ut til å vere sett i ulike årssyklus-system som informantane kjenner til, men kriterium for val av tema ved tilsyn verkar uklart for informantane. Det kan sjå ut som om tilsynsrapportane set ein punktum etter tilsyn, og at tilsynsfunn i hovudsak ikkje vert gjort kjent for andre enn barnehagepersonalet og barnehagemyndigheita.

På spørsmål om korleis kommunen si øvste leiing vert gjort kjent med kvaliteten på det samla barnehagetilbodet i kommunen er tilbakemeldingane uklare. Ein av informantane frå barnehagemyndigheita syner til at tilsynsrapportane vert lagt fram for politikarane til

orientering. Datamaterialet seier ikkje noko om rutinar for å leggje fram tilsynsfunn eller anna dokumentasjon for politikarane som representerer kommunen si øvste leiing.

### 4.3. Tilsyn som noko nokon andre kan lære av

Alle informantane i denne studien stadfestar at ein kan lære noko av tilsyn. Det ser derimot ut til å vere ei samla oppfatning blant informantane at nokon andre enn ein sjølv lærer mest ved tilsyn.

Informantane frå både dei private og dei kommunale barnehagane er opptatt av at dei i tilsyn får vist fram det dei stort sett kan frå før, men ser det likevel som nyttig å få reflektere i sluttmøte etter tilsyn. Informantane frå barnehagemyndigheita ser det som informativt og opplysende å gjennomføre tilsyn i barnehagane, samtidig som dei opplever at barnehagane lærer noko av tilsynsmyndigheita ved tilsyn.

Informantane melder om variasjon i tilsynspraksis. Form på tilsynspraksis er kjent i den kommunen ein høyrer til, men korleis tilsyn eventuelt vert gjennomført i andre kommunar er mindre kjent. Sjølv om informantane samla sett er positive til dagens tilsynspraksis, kjem det fram ønske om tydelegare nasjonale føringar for tilsyn. Informantane frå barnehagane nemner at få eller ingen føringar for val av tema ved tilsyn, form på tilsyn eller kriterium for val av barnehage, gjer at tilsyn ikkje er føreseieleg. Uføreseielege rammer for form og innhald gjer det utfordrande for barnehagane å førebu seg til tilsyn, og gir manglande grunnlag for barnehagane å kunne vurdere objektivitet og rettvise tilsyn.

Informantane frå barnehagane nemner at dei snakkar saman om tilsyn når dei er samla i ulike fora. Barnehagar som nettopp har hatt tilsyn kan informere dei andre barnehagane om tema i tilsyn som andre barnehagar bør vere ekstra merksame på. Felles for informantane er at dei opplever dette som uformelle samtalar der ein orienterer seg for å vere ekstra førebudd før tilsyn. Informantane nemner ikkje noko som tyder på at erfaringsdeling er sett i system.

Eg har valt å dele dette hovudfunnet i to delar: Rutinemessig kontroll eller læring ved tilsyn og spreiking av god tilsynspraksis.



### 4.3.1. Rutinemessig kontroll eller læring ved tilsyn

*«Eg veit ikkje kva eg kan sei om læring ved tilsyn. Det må i tilfelle vere om vi fekk avvik på noko. Dersom ting er på plass så har vi kunnskap nok om korleis ting skal vere» (PBHG1).*

Informantane frå barnehagane gir eit blanda inntrykk av om dei opplever læring ved tilsyn eller om tilsyn er prega av kontroll av dokumentasjon som synleggjer pedagogisk innhald og organisering. På den eine sida kan det sjå ut som om informantane ikkje set læring ved tilsyn på agendaen i det heile, medan det på den andre ser ut til å vere rom for eit læringsutbyte, dersom ein vel å setje fokus på læring.

Ein informant frå ein kommunal barnehage svarar slik på spørsmål om det er læringsutbyte ved tilsyn i barnehagen: *«Nei eigentleg ikkje. Vi har drive barnehagen utan avvik så eg tenker at om vi hadde hatt eit avvik, så ville eg gjerne fått meir råd og rettleiing enn når eit tilsyn går som det skal» (KBHG2).*

Ein informant frå ein privat barnehage seier det slik: *«Eg tenker at den eventuelle læringa ligg i den tilbakemeldinga ein får etter tilsyn. Du kan få avvik, men du kan også få fram ting som du kan tenke at det går an å bli litt bedre på» (PBHG2).*

På spørsmål om ein har læringsutbyte ved tilsyn i barnehagen svarar ein informant frå privat barnehage slik: *«Det er klart at ein lærer noko av å ha tilsyn, du vert jo litt skjerpa. Du må sette deg ekstra inn i ting, sjølv om du veit kva det handlar om frå før» (PBHG1).*

Ein informant frå kommunal barnehage ser positivt på læringsutbyte ved tilsyn: *«Ja eg tenker at det er læringsutbyte ved tilsyn. Vi er jo sånn vi menneske, at dersom noko vert løfta opp så gjer ein seg nokre tankar, reflekterer og diskuterer litt, om rutinar og kvalitet på området vi har hatt tilsyn på. Eg tenker at ein lærer av det» (KBHG3).*

Det ser ut til å vere ei felles oppleving blant informantane at ein ser på tilsyn som ein arena der ein vert minna på å halde fokus på det faglege innhaldet i barnehagen. Ein informant frå kommunal barnehage nemner at stadleg tilsyn kan vere litt skummelt, og at personalet har omtalt erfaringar frå tilsyn som å gå opp til eksamen: *«Før eit tilsyn såg dei tilsette på tilsyn som ein eksamen og ein tilsett sa: Tenk om det er eg som på ei måte svarar slik at barnhagen får eit avvik» (KBHG1).*

Andre informantar frå barnehagane løftar fram læringsutbyte som syner seg i etterkant av eit tilsyn. Ein informant frå kommunal barnehage seier at: *«Ein har mykje læring å henta i tilsyn,*

*sjølv om tilsyn ikkje er ein læringsarena i utgangspunktet. Men innhald og utfall av tilsyn kan bli brukt igjen i ettertid» (KBHG2). Ein informant frå ein privat barnehage seier det slik: «Det er ikkje læringsutbyte i tilsynet, men vi er jo med på fagmøte med kommunen. Der opplever vi å få ganske godt fagleg utbytte, men ikkje under sjølve tilsynet» (PBHG3).*

Informantane omtalar oppsummeringsmøtet etter gjennomført stadleg tilsyn som positivt og ein informant frå ein kommunal barnehage forklarar dette slik: «Ein vert bevisst på enkelte tema når ein sit og snakkar i oppsummeringsmøtet etter tilsyn» (KBHG2).

Blant informantane frå barnehagemyndigheita derimot, er det ei klar felles oppfatning av at barnehagane har læringsutbyte ved tilsyn. Ein av informantane frå barnehagemyndigheita responderer slik på spørsmålet: «Ja, sjølvsgd er det læringsutbyte ved tilsyn i barnehagane. Dei tilsette er ofte veldig glad for at ting er blitt peika på, for det er ting som dei kanskje ikkje har fått med seg rett og slett, eller kanskje dei har handtert det på ein måte som kunne ha fått uheldig verknad» (BHGM1).

Ein annan informant frå barnehagemyndigheita nemner dette som eksempel på læringsutbyte frå tilsyn i barnehage: «På eit tilsyn så takka dei oss veldig, og dette var tilsyn i ein barnehage som tilhøyrer ein stor barnehagekjede. Eg trur det var godt for dei tilsette å ha fokus på utvalde paragrafar i barnehagelova, fordi barnehagekvardagen er så full av alt mogleg som styrar og pedagogiske leiarar skal ivareta innanfor anna lovverk» (BHGM2).

Ein informant frå barnehagemyndigheita skildrar læringsutbyte slik: «Eg tenker at barnehagane lærer veldig mykje med å få fokus på utvalde område sånn som vi gjennomfører tilsyn. Det vert rista litt i barnehagane ved tilsyn, og då får dei fram korleis dei eigentleg gjer det» (BHGM3).

Informanten frå barnehagemyndigheita løftar samtidig fram tilsyn som ein god informasjonsarena for barnehagemyndigheita: «Det er nyttig å drive med tilsyn. Kommunen får masse informasjon om korleis barnehagane tenker, kva rutinar dei har, kva er det som fungerer og kva er det som ikkje fungerer» (BHGM3).

Når det gjeld spørsmål til informantane i barnehagane om dei opplever at barnehagemyndigheita har læringsutbyte av tilsyn så svarar ein av informantane slik: «Ja eg trur dei lærer mykje om barnehagar når det er tilsyn. Men om dei lærer noko av oss? Eg tenker at det dei lærer er at det finst veldig mange ulike måtar å drive barnehage på» (PBHG1).

Ein annan informant frå privat barnehage seier det slik: *«Tilsynsmyndigheita ser ulike driftsformer og har moglegheit til å bruke kompetansen dei har, som ingen av oss andre har, fordi vi sit på kvar vår tue ute i barnehagane. Tilsynsmyndigheita får innblikk i kompetansen i alle barnehagane og har moglegheit til å gje eksempel på god praksis vidare»* (PBHG2).

At barnehagemyndigheita lærer noko ved tilsyn ser det ut til å vere liten tvil om, spesielt frå dei private barnehagane si side. Ein av informantane frå ein privat barnehage seier det slik: *«Ja det trur eg faktisk at dei gjer. Vi fekk skryt av tilsynsmyndigheita for måten vi har jobba med leik på, og eg trur at private barnehagar er stjerneeksempel på korleis du skal drive barnehage. Eg opplever at kommunen ser den gode jobben private barnehagar gjer»* (PBHG3).

Alle informantar frå barnehagane fokuserer på den samla kunnskapen dei antar at barnehagemyndigheita sit igjen med etter gjennomførte tilsyn. Fleire av informantane ser på dette som ein positiv ressurs som bør delast til fordel for alle partar. Som denne informanten frå ein kommunal barnehage seier: *«Eg trur kommunen får eit godt innblikk på det området dei er nyskjerrige på eller har tilsyn på, så eg trur dei får både kjennskap og innsyn i kva som rører seg rundt ulike område»* (KBHG3).

Svar på spørsmål om læring i barnehagane ved tilsyn samsvarar med svar frå informantar frå barnehagemyndigheita på dette punktet: *«Barnehagane syns det er veldig bra at vi kjem på tilsyn og dei syns det er veldig kjekt at dei får lov å fortelje. Og det gir oss ei veldig god innsikt i barnehagane»* (BHGM3).

#### **4.3.2. Spreiing av god tilsynspraksis**

*«Dersom vi ser tilsyn i eit litt større bilde, som ein del av kvalitetsutviklinga, så tenker eg at funn i tilsyn, det vi set fokus på, kan komme alle barnehagane i kommunen til gode»* (BHGM3).

Informantane gir ei samla og positiv skildring av at dei kunne tenke seg spreing av god tilsynspraksis, utan å løfte fram gjeldande tilsynspraksis som mindre god. Det kan likevel virke som om tilsynsarbeidet i kommunane går føre seg «bak lukka dører» slik det er organisert i dag. Det ser også ut til å vere ei felles oppfatning blant informantane at det er «slik tilsyn med barnehagar er», utan at nokon framstiller dette som særleg problematisk.

Informantane frå barnehagemyndigheita løftar fram samlingar arrangert av Fylkesmannen som ein viktig arena for spreining av god tilsynspraksis. Ein informant frå barnehagemyndigheita forklarar dette slik: *«Det er viktig at fylkesmannen har tilsyn på dagsorden jamleg, slik at kommunar får dela erfaringar om korleis vi gjer dette med tilsyn i vårt fylke. Kommunen si forståing av korleis vi skal gjennomføre tilsyn, og korleis vi brukar tilsyn i forhold til arbeid med kvalitetsutvikling i barnehagane, bør det også setjast fokus på»* (BHGM2).

Ein annan informant stadfestar denne vurderinga: *«Det er viktig at kommunane samarbeider om gjennomføring av tilsyn for å så sjå om vi kan lære noko av kvarandre. Slike læringsarena kan vere i møte med Fylkesmannen. Ein møtest til faglege møte hos Fylkesmannen i løpet av eit barnehageår og der kan tilsyn med barnehagar bli sett på dagsorden»* (BHGM1).

Vidare vert det sagt: *«Ein kan for eksempel lage ei eller anna form for samarbeidsforum mellom barnehagar eller barnehageeigar og barnehagemynde i dei ulike kommunane. Men nokon må ta initiativ til slike samarbeidsforum»* (BHGM1).

På spørsmål om spreining av god tilsynspraksis kan vere ein ide, svarar ein informant frå ein kommunal barnehage slik: *«Som styrar så har eg ikkje tenkt over spreining av god tilsynspraksis. Barnehagen får tilsyn og eg gjer som eg får beskjed om på ein måte»* (KBHG2).

Ein informant frå ein privat barnehage set fokus på kva ein ønsker med tilsyn: *«Det bør kanskje diskuterast kva ein ønsker å få ut av tilsyn. Om ein ønsker at barnehagane skal bruke tilsyn til noko, om barnehagane skal få noko ut av det, eller om gjennomføring av tilsyn handlar om å synleggjere at kommunen har kontroll. Kva som er målet med tilsyn må avklarast»* (PBHG2).

Ein informant frå ein kommunal barnehage svarar slik på spørsmål om spreining av god tilsynspraksis kan vere ein ide: *«Godt spørsmål. Som barnehageeigar så tenker eg først og fremst at det ville det vore verdifullt å få kunnskap om korleis tilsyn vert utført ulike stader. Eg tenker også at det burde vore nokre nasjonale føringar på tilsyn, på korleis tilsyn vert gjennomført og korleis tilsyn skal følgjast opp i høve til vegen vidare etter tilsyn»* (KBHG3).

Denne etterlysinga av nasjonale føringar for tilsyn samsvarar med tankar frå ein informant frå ein privat barnehage: *«Eg syns det bør vere nokre nasjonale retningslinjer for gjennomføring av tilsyn i forhold til ressursbruk. Kor mykje ressursar skal kommunen bruker dersom dei skal bruke ein heil dag på å intervjuje ein etter ein etter ein, i forhold til det å ha eit felles tilsyn med ei samla personalgruppe, noko som er mindre arbeidskrevjande»* (PBHG2).

Informanten frå ein privat barnehage løftar også fram etiske perspektiv ved kommunen si rolle som tilsynsmyndigheit: *«Etiske retningslinjer i forhold til tilsyn meiner eg det bør vere nasjonale føringar på. Det å ivareta rolla som tilsynsmyndigheit på ein etisk forsvarleg måte, om ein kan sei det sånn. Ein bør ikkje undervurdere etikk i tilsyn, det er ikkje ein liten ting»* (PBHG2).

Informanten frå privat barnehage problematiserer også at måten tilsyn vert gjennomført på ikkje er lett å etterprøva, fordi det er uklare rammer for korleis barnehagemyndigheita skal gjennomføre tilsyn: *«Så lenge kommunen ikkje har retningslinjer for gjennomføring av tilsyn, så har kommunen som barnehagemyndigheit høve til å gjennomføre tilsyn i den form dei vil. Det bør leggjast retningsliner for gjennomføring av tilsyn til grunn, slik at eg som barnehagestyrar kan etterprøva tilsynet om nødvendig»* (PBHG2).

Det denne informanten seier er at kriteria som barnehagane kan bruke for å vurdere om jobben barnehagemyndigheita gjer i eit tilsyn er god eller mindre god, manglar.

Ein informant frå ein kommunal barnehage set fokus på lokal tilpassing: *«Eg er ikkje opptatt av at det må vere nasjonale føringar og standardar på alt fordi tilsyn også handlar om å tilpasse seg lokale forhold. Vi skal anerkjenne det lokale. Men samtidig så trur eg, med det presset om at vi skal vere ein lærande barnehage, krav til innhald i barnehagen har blitt meir tydeleg, vi er fleire fagpersonar i barnehagen, vi har fleire styrarar som har vidareutdanning innafor leiing, så vi har mange gode ingrediensar som kan setje sitt preg på barnehagedrifta»* (KBHG3). Den same informanten legg til: *«Eg trur at ein meir kvalitetssikra tilsynsstruktur også kan bidra til å utvikle barnehagane og bli eit verktøy som vi leiarar i barnehagen kan bruke»* (KBHG3).

Nokre av informantane, spesielt blant dei private barnehagane, syner til at barnehageeigarar kan oppleve ulike former for tilsyn mellom kommunar i landet. Ein seier det slik: *«Eg meiner det er interessant å sjå på skilnader mellom kommunar når det gjeld gjennomføring av tilsyn. Eg opplever at vår kommune fører tilsyn i beste mening og at dei ikkje er ute etter å sjå etter feil eller kva som er dårleg i vår barnehage. Dei er ute etter å finne kvaliteten på barnehagetilbodet, og der eg har stussa litt på andre kommunar, der det verkar som at dei er ute for å føre tilsyn på det barnehagar gjer som ikkje er bra, og det er ein vesentleg skilnad»* (PBHG3).

### 4.3.3. Deloppsummering:

Informantane frå både barnehage og barnehagemyndigheit løftar fram læring ved tilsyn på ulike måtar. Det ser likevel ut til at både barnehagemyndigheita og barnehagestyrarane er mest opptatt av, og positive til, kva den andre parten lærer ved tilsyn. Begge partane trur at den andre parten får ny kunnskap ved tilsyn og ser på dette som positivt.

Informantane frå barnehagane løftar fram oppsummeringsmøtet etter tilsyn som ein arena for refleksjon rundt område som er kjent for barnehagane frå før. Ingen av informantane frå barnehagane gir inntrykk av dei har lært noko nytt gjennom tilsyn, og det verkar som om tilsyn går føre seg «bak lukka dører» med lite eller ingen erfaringsdeling. Erfaringsdelinga som denne studien finn spor av, går føre seg på tvers av barnehagane, i læringsarena som dei sjølv etablerer og handlar om å førebu seg til tilsyn gjennom andre barnehagar sine erfaring.

Informantane gir ikkje eksempel på at tilsyn bidreg til ny kunnskap eller at praksis endrar seg etter tilsyn då tilsyn stort sett er ei stadfesting av tema og forhold ein kjenner til frå før. Endring av praksis er i tilfelle noko barnehagane sjølv vel å gjere, for eksempel ved avvik, dersom det er tenleg og i tråd med barnehagen sine satsingar. Avvik ved tilsyn ser derimot ut til å vere fråverande i denne studien.

Informantane frå barnehagane ser også ut til å ha ei felles oppleving av at det kan vere nyttig for barnehagemyndigheita å få kunnskap om korleis barnehagane vert drifta.

Å gjere det beste ut av det, kan sjå ut til å vere ein inngang til sprenging av god tilsynspraksis. Informantane syner til praksis i eigne kommunar når det gjeld gjennomføring av tilsyn, og det kan virke som om kommunane «held på» med tilsyn etter beste evne og i beste meining. I denne samanhengen vert det også løfta fram at uklare føringar for korleis tilsyn skal gjennomførast, gjer at barnehagane må ta i mot tilsyn frå barnehagemyndigheita uansett, og utan å kunne sei noko om korleis dei opplevde kvaliteten på tilsynet i ettertid. Dette vert særleg etterlyst av informantar frå private barnehagar i denne studien. Manglande etiske retningslinjer for gjennomføring av tilsyn vert også løfta fram.

Korleis barnehagar vert følgd opp i kommunar andre stader i fylket, eller i resten av landet, ser det ut til å vere lite kunnskap om. Mi tolking av dette er ikkje at det står på manglande vilje til å orientere seg, men at fakta om tilsynspraksis i andre kommunar ikkje ser ut til å vere tilgjengeleg.

Informantane frå barnehagemyndigheita ser ut til å ha ei felles oppfatning av at barnehagane set pris på å bli sett. Dei ser også ut til å ha ei felles oppleving av at barnehagane lærer mykje av tilsyn.

#### **4.4. Handtering av barnehagemyndigheita si dobbelrolle**

Ingen av informantane i denne studien gir uttrykk for å oppleve forskjellsbehandling ved tilsyn. Det er heller ingen som skildrar det som tidkrevjande eller utfordrande å leggje fram nødvendig dokumentasjon i samband med tilsyn.

Ingen av informantane syner til erfaringar om at barnehagar har blitt tildelt meir ressursar etter tilsyn. Det er heller ingen av informantane som syner til erfaringar med at kommunen har måtte ta omsyn til kva krav som er økonomisk eller praktisk mogleg for barnehagar å innfri etter eit tilsyn der det er påvist avvik.

Ingen av informantane frå barnehagemyndigheita syner til eksempel der kommunen har stått i ein vanskeleg situasjon ovanfor ein barnehage og avstått frå å føre tyngre tilsyn for unngå moglege kontroversar. Vurderingar ved slike situasjonar er klar frå barnehagemyndigheita si side, og informantar seier det slik: «*Heller tvert i mot. Det er då vi må gjennomføre tilsyn, om vi opplever sånne situasjonar*» (BHGM1) og «*Vi har gjennomført tilsyn når vi har vurdert det som nødvendig*» (BHGM3).

Likevel syner funn variasjon knytt til kommunen si rolle som barnehagemyndigheit og at retningsliner i samband med organisering og praksis i tilsyn er uklare. Eg har valt å dele dette hovudfunnet i tre delar: Informasjon om kommunen si rolle som barnehagemyndigheit, kommunen som uavhengig og nøytral tilsynsmyndigheit, og kontroll eller rettleiing.

##### **4.4.1. Informasjon om kommunen si rolle som barnehagemyndigheit**

«*Ved tilsyn, vert det innleiingsvis, informert om kommunen si rolle som barnehagemyndigheit. I tillegg har myndighetsrolla vore drøfta på fagmøte*» (KBHG3).

Funn i studien tyder på at skildring av kommunen si rolle som barnehagemyndigheit er gjort kjent for informantane. Felles for dei fleste informantane er at det vert gitt informasjon om kommunen si rolle som barnehagemyndigheit i informasjonsskriv ved varsel om tilsyn og i

sjølve tilsynet. Ein informant frå ein kommunal barnehage forklarar dette slik: «*Kommunen informerer om rolla som barnehagemyndigheit når dei har tilsyn med oss, og så får vi litt info om kva rolle dei har, og kva rolle vår eigar har, kommunen altså. Dette får vi også informasjon om i fellesskriv når det nærmar seg tilsyn i barnehagen*» (KBHG1).

Ein informant frå ein privat barnehage seier dette: «*Når vi får skriv om tilsyn, så får vi informasjon om kva rolle kommunen har som barnehagemyndigheit. På leiarmøte for styrarane i barnehagane, så vert det også ofte informert om kommunen si rolle ved tilsyn*» (PBHG3). Ein annan informant frå ein privat barnehage omtalar informasjonsflyten slik: «*Eg veit ikkje kva eg skal sei om dette altså. Vi er klar over at kommunen er tilsynsmyndigheit, og vi er klar over at det skal vere tilsyn så og så ofte, både pedagogisk tilsyn og andre tilsyn. Det er sånn det er. No kan det godt hende at nokon ville arrestert meg på dette, men mi oppleving er at eg har ikkje fått noko informasjon utover det at du får eit brev i posten eller ein e-post før tilsyn*» (PBHG2).

Informantane frå barnehagemyndigheita, legg vekt på at barnehagane som skal ha tilsyn, må ha relativt mykje informasjon tilgjengeleg i forkant. En av dei seier det slik: «*Barnehagane vert informert om kommunen si rolle som barnehagemyndigheit på fagmøte som vi har med barnehagestyrarane. I tillegg finn dei mykje informasjon om dette på kommunen si heimeside, for eksempel korleis vi har delegert myndigheitsoppgåvene*» (BHGM2).

Eksempel på informasjonsflyt vert også løfta fram på denne måten: «*Det er kjent blant barnehagane at vår kommune er organisert på denne måten, ut i frå korleis vi valte å fordele, og utøve myndigheitsoppgåver på eit gitt tidspunktet som går mange år tilbake i tid. Informasjon er tilgjengeleg på kommunen si heimeside, og det er den type informasjon vi gir*» (BHGM1).

Det kjem fram at kommunale styrarar tidvis bidreg ved gjennomføring av tilsyn i private barnehagar i nabokommunar. At barnehagestyrarar er delegert tilsynsansvar skjer der det er etablert regionsamarbeid, og der kommunar gjennomfører tilsyn hos kvarandre. Ein informant frå ein kommunal barnehage forklarar informasjonsprosedyre for gjennomføring av tilsyn slik: «*Det er god informasjon om kommunen si rolle som barnehagemyndigheit ved oppstart av tilsyn. Tilsynsteamet informerer om kven dei utøver tilsyn på vegne av, på kva måte tilsynet vil bli gjennomført og korleis vedtak ved avvik eventuelt skal handterast og følgast opp etterpå*» (KBHG2).



Det ser ut til å vere delte meiningar om informasjonsflyt knytta til kommunen si rolle som barnehagemyndigheit men det ser ikkje ut som at nokon saknar informasjon. Ingen av informantane i denne studien problematiserer at kommunale barnehagestyrarar gjennomfører tilsyn i barnehagar i nabokommunar.

#### **4.4.2. Kommunen som uavhengig og nøytral tilsynsmyndigheit**

*«Vi har interkommunale tilsyn, så ingen i vår kommune, verken private eller kommunale barnehagar, opplever å få ein representant frå barnehagemyndigheita i vår kommune ved tilsyn i deira barnehage» (KBHG1).*

Fleire av informantane frå barnehagemyndigheita syner til interkommunalt samarbeid som ein nøytralisierende faktor ved gjennomføring av tilsyn. Dette betyr at representantar frå ulike kommunar har etablert eit regionsamarbeid og gjennomfører tilsyn hos kvarandre.

Ein informantant frå barnehagemyndigheita syner til at ein organiserer seg i tilsynspar ved gjennomføring av tilsyn: *«Dette er organisert med tilsynspar der to personar går saman på tilsyn. Vi går ikkje i egne barnehagar. Dei andre kommunane gjennomfører tilsyn i våre barnehagar» (BHGM1).*

Ein annan informant frå barnehagemyndigheita omtalar dette som regionsamarbeid, og forklarar korleis samarbeidet fungerer: *«Vi har eit samarbeid i den regionen vi høyrer til. Vi er fleire kommunar som samarbeider om tilsyn, og i forhold til vår kommune så gjennomfører vi tilsyn i ein av samarbeidskommunane og får like mange tilsyn tilbake av andre kommunar» (BHGM2).*

Det er også eksempel på at kommunar gjennomfører tilsyn med barnehagar i eigen kommune. Ein av informantane nemner i denne samanheng kommunesamanslåing: *«Vi har gjennomført tilsyn i eigen kommune og har ikkje samarbeidt med nokon tidlegare. No skal vi inn i ein prosess med kommunesamanslåing der dei andre kommunane har samarbeida i forhold til tilsyn, så vi må samkjøre oss i fortsetjinga» (BHGM3).*

Ein informant frå ein privat barnehage har ei positiv skildring av kommunen som uavhengig og nøytral tilsynsmyndigheit og seier dette: *«Eg har aldri opplevd kommunen si rolle som barnehagemyndigheit som noko problem. Dei tilsyna vi har hatt i denne barnehagen går jo*

*stort sett på pedagogisk innhald, og det er det jo ikkje tilsette i denne kommunen somgjennomfører. Det kjem representantar frå andre kommunar på tilsyn så eg har ikkje opplevd det som problematisk» (PBHG1).*

På den andre sida finn eg også eksempel på informantar frå barnehagane som er meir kritiske. Kritikken vert primært retta mot personlege eigenskapar ved den som representerer barnehagemyndigheita, ikkje mot kommunen si dobbelrolle som både barnehageeigar og barnehagemyndigheit. Ein informant frå ein privat barnehage forklarar dette slik: *«Eg opplever kommunen og tilsynsmyndigheita som ganske nøytrale, men har opplevd at det kan vere personavhengig korleis tilsynsførarrolla vert opplevd. Eit tilsyn her i barnehagen blei ikkje profesjonelt handtert synest eg» (PBHG2).*

Eg utfordra denne informanten til å utdjupe forhold knytta til denne konkrete episoden og fekk følgjande svar: *«Ein av pedagogane kom grinande inn på kontoret etter tilsynet fordi ho opplevde intervjusituasjonen som ubehageleg og som eit kryssforhør» (PBHG2).* Informanten legg til at spørsmål som blei stilt i tilsynet ikkje var delt med barnehagen på førehand. Informanten fortset: *«Om eg som styrar skal ha anledning til å etterprøva gjennomføring og form på tilsyn, så må eg ha nokre retningsliner for tilsyn å halde meg til. Om eg ikkje har det, så er kommunen i sin fulle rett til å gjennomføre tilsyn akkurat som dei vil» (PBHG2).*

Ein informant frå ein kommunal barnehage reflekterer over tilsynsmyndigheita si nøytralitet på denne måten: *«Eg kan ikkje sei at eg opplever barnehagemyndigheita som uavhengig. Eg trur det er vanskeleg å vere heilt nøytral når barnehageeigar utfører tilsyn med eigne barnehagar. Eg antar at barnehageeigar ønsker best mogeleg kvalitet på barnehagen, så eg forventar jo eit kritisk blick frå eigar ved tilsyn. Samtidig så veit eg ikkje om eg vil kalle det eit problem. Men det er ei utfordring å få best mogeleg kvalitet i barnehagen, om ikkje du har eit eksternt tilsyn, eller ei ekstern tilsynsmyndigheit som kjem inn i barnehagen» (KBHG3).*

Nokre av informantane referer til at tilsynsoppgåver vert delegert til kommunale styrarar når det vert gjennomført tilsyn i andre kommunar. Ein informant frå ein kommunal barnehage seier det slik: *«Som styrar har eg sjølv vore del av i ei tilsynsgruppe i forhold til tilsyn i dei private barnehagane. Det har vore greie tilsyn eg har fått vore med å gjennomføre så det har ikkje vore noko utfordring slik eg ser det» (KBHG2).*

På den andre sida så seier ein informant frå privat barnehage dette: *«Det er eit problem at dei er både eigar og barnehagemyndigheit. Det ser vi kanskje spesielt i forhold til tilskot og*

*tildeling av ressursar til barn med spesielle behov. Vi private barnehagar er litt usikker på dette her, men det er vanskeleg å sei noko konkret om det, men akkurat det at kommunen er både tilsyn og eigar tenker vi kanskje er litt sånn bukken og havresekken» (PBHG3).*

Informantar frå barnehagemyndigheita syner til erfaringar med at det kan oppstå utfordringar fordi kommunen har ei dobbelrolle som både barnehageeigar og barnehagemyndigheit: *«Eg ser heilt klart at det kan vere interessekonfliktar her, og at det kan oppstå situasjonar som kan vere vanskelege» (BHGM2).*

Ein annan informant frå barnehagemyndigheita seier det slik. *«Det er jo det å heile tida vere klar på når du barnehagemyndigheit og når du er du eigar, spesielt kanskje i forhold til dei kommunale barnehagane» (BHGM3).* Informanten klargjer vidare: *«Eg representerer både kommunen som barnehageeigar og kommunen som barnehagemyndigheit. Eg har to roller, men er ikkje sikker på om barnehagane reflekterer over når eg er eigar og når eg er barnehagemyndigheit. Eg tenker at spesielt dobbelrolla er spesielt vanskeleg i forhold til dei kommunale barnehagane. Når det gjeld dei private barnehagane så går det heilt fint fordi eg er ikkje deira eigar» (BHGM3).* Videre reflekterer denne informanten frå barnehagemyndigheita slik om kommunen si rolle som uavhengig og nøytral barnehagemyndigheit:

*«Sjølv meiner eg det går greitt. Men om dei kommunale barnehagane, i møte med meg, tenker over om eg representerer eigar eller barnehagemyndigheit, det er eg ikkje sikker på. Er du med?» (BHGM3).*

Ein informant frå barnehagemyndigheita skildrar rolla som barnehagemyndigheit slik: *«Vi er stort sett poteter vi som er tilsett i kommunar rundt om i fylket. Vi vert brukt til det meste innan barnehageområdet. Vi fattar vedtak, vi skriv politiske saker, vi betalar ut midlar til private barnehagar, vi fører tilsyn, vi går gjennom årsmeldingane, vi rapporterer, vi rettleier, vi følgjer opp prosjekt og satsingsområde. Og det er kanskje berre ein person som gjer alt dette» (BHGM2).*

### 4.4.3. Kontroll eller rettleiing

*«Som kommunal barnehagestyrar så er eg ein del av tilsynsteam i det interkommunale samarbeidet. Vi skal ikkje vere eit rådgjevande organ. Vi skal berre sjå til at ting er godt nok» (KBHG1).*

Ein informant frå ein kommunal barnehage skildrar si forståing av kommunen sine oppgåver og rolle som barnehagemyndigheit ved gjennomføring av tilsyn på fylgjande måte: *«Tilsynsmyndigheita si rolle er eine og aleine å sørge for å sjå til at ting er godt nok. Det er eigar som skal sørge for kompetanseheving, rådgjeving, kursing og dei tinga der» (KBHG1).*

Informantane frå barnehagemyndigheita har varierende syn på om kommunen som barnehagemyndigheit har størst fokus på kontroll eller om den også gir råd og rettleiing ved tilsyn. Eksempel på variasjon er at ein informant frå barnehagemyndigheita skildrar at dei i hovudsak gir råd og rettleiing til styrar ved tilsyn, ein annan skildrar at råd og rettleiing vert gitt i forkant av tilsynet som ei førebuing, medan ein tredje informant frå barnehagemyndigheita melder om eit tydeleg fokus på kontroll i tilsyn: *«Ved tilsyn skal vi kontrollera, og då spør vi ikkje om noko meir eller gjer noko rettleiing i forhold til det» (BHGM3).*

På spørsmål til barnehagemyndigheita om kva lovkrav som vert lagt mest vekt på å kontrollere, som formelle organ, bemanningskrav, arealkrav eller barnehagen sitt pedagogiske innhald, så svarar informantane at dette varierer og er litt begge deler. Dette avhenger også av kva som er aktuelt i tida, som nyhende frå kunnskapsdepartementet og kva som vart ført tilsyn på sist det var tilsyn i ein barnehage.

Informantane frå barnehagane har eit meir samstemt syn på om tilsyn inneber kontroll eller rådgjeving. På spørsmål om kommunen har gitt råd og rettleiing til barnehagen under tilsyn, svarar informantane frå både private og kommunale barnehagane ganske samstemt at dette ikkje vert gjort. *«Nei, tilsyn er meir som ein kontroll» (KBHG3).*

Ein annan informant frå ein kommunal barnehage forklarar det som skjer under tilsyn slik: *«Tilsynsmyndigheita gjennomfører tilsyn med utgangspunkt i gitte spørsmåla og då er det vi i barnehagen som svarar og fortel om korleis vi gjer det her hos oss. Råd og rettleiing må i tilfelle bli gitt under den uformelle samtalen etter tilsynet, men eg kan ikkje huske at eg sat igjen med ei oppleving av at det dei sa i samtalen etter tilsyn kan vere lurt å følgje opp» (KBHG2).*

#### **4.4.4. Deloppsummering**

Sjølv om informantane i liten grad er negative til korleis kommunen praktiserer rolla som barnehagemyndigheit og korleis tilsyn blir gjennomført, så ser det ut til å vere eit samla funn i denne studien at det er variasjon i korleis kommunane løyser oppdraget som barnehagemyndigheit.

Funn knytt til kommunen si rolle som uavhengig og nøytral barnehagemyndigheit, syner at informantane er usikre på om dette fungerer optimalt. Likevel ser det ut som om ein held seg lojalt til det og gjer det beste ut av det.

Det er interessant å merke seg kor innarbeid og sjølv sagt tilsyn er for informantane, samtidig som det er fleire konkrete innspel på korleis tilsynsordninga kunne vore utvikla. Informantane nemner blant anna større fokus på kvalitet på barnehagetilbodet, at det trengs arenaer for erfaringsutveksling og dei etterlyser oppfølging etter tilsyn og eksterne tilsyn.

Informantar frå barnehagemyndigheita syner til manglande administrasjonsressurs på barnehageområdet, at den som gjennomfører tilsyn ofte har fleire roller, men at dei gjennomfører tilsyn med barnehagar etter beste evne, i beste meining og med utgangpunkt i tilgjengelege ressursar.

Eit interessant funn er at barnehagemyndigheita opplever det som mindre problematisk å ha tilsyn med kommunale barnehagar. Eg finn også små spor av at dobbelrolla som barnehagemyndigheit og barnehageeigar ved tilsyn, kan problematiserast av kommunale barnehagar. Det er likevel dei private barnehagane som i størst grad etterspør eksterne kriterium for å vurdere tilsynsmyndigheita si gjennomføring av tilsyn.

#### **4.4.5. Samla oppsummering av funn**

Funn i denne studien syner at både representantar frå barnehagemyndigheita og representantar frå kommunale og private barnehagar oppfattar gjennomføring av stadlege og varsla tilsyn som ei innarbeid ordning. Likevel syner funn i denne studien at gjennomføring, planlegging og synleggjering av tilsyn er sett i ulike system i kommunane.

I følgje informantane ser gjennomføring av tilsyn ut til å vere ei lokal tilpassa rutine i kommunen ein høyrer til. Funn syner at kommunane, uavhengig av kvarandre, vel korleis og når dei vil gjennomføre tilsyn. Informantane si kjennskap til og kunnskap om korleis tilsyn vert gjennomført i andre kommunar og i resten av landet ser ut til å vere mangelfull om ein ikkje høyrer til barnehagekjeder som er etablert i fleire kommunar.

Informantane skildrar gjennomføring av tilsyn med nokre fellesnemnarar, medan noko vert skildra ulikt mellom kommunane. Ein fellesnemnar er at tilsyn vert gjennomført etter ein føreseieleg syklus som inneber at det vert gjennomført stadlege og varsla tilsyn med barnehagane kvart tredje til fjerde år. Kriterium for val av tema og val av barnehage det skal først tilsyn med er uklare og diffuse. Informantane skildrar at det er lagt vekt på varsla tilsyn medan tilsyn basert på einskilde hendingar er fråverande. Funn i denne studien syner at stadlege og varsla tilsyn er prega av rutinemessig kontroll, men det vert ikkje vist til eksempel på etterkontroll og oppfølging av tilsyn.

Fleirtalet av informantane gir også uttrykk for at både tema og tidspunkt for gjennomføring av tilsyn vert gjort kjent i god tid slik at ein får tid til førebuing. Nokre av informantane opplyser at dei i seinare tid også har fått spørsmål som skal stillast tilsendt i god tid før tilsyn.

Fleire av informantane syner til samarbeid med nabokommunar ved gjennomføring av tilsyn. Ein intensjon med dette samarbeidet ser ut til å vere å unngå å gjennomføre tilsyn med barnehagar i eigen kommune og bidra til habilitet i møte med barnehagane. Funn syner at styrarar i kommunale barnehagar vert delegert tilsynsmynde og bidreg ved gjennomføring av tilsyn i både kommunale og private barnehagar i nabokommunar.

Felles for informantane frå både barnehagemyndigheita og barnehagane, er ein tanke om at den andre parten har læringsutbyte ved tilsyn. Informantar frå barnehagane ser det som nyttig å få setje fokus på, og få vise fram det dei kan frå før ved tilsyn, medan funn frå barnehagemyndigheita syner ein tanke om at ny og viktig kunnskap kan bli delt med barnehagane ved tilsyn. Læringsutbyte ved tilsyn ser ut til å vere fråverande i barnehagane bortsett frå om ein får avvik. Funn i denne studien syner at det vert avdekket få avvik ved tilsyn.

Synleggjering og meir aktiv bruk av tilsynsrapportar etter tilsyn, er eit uttalt ønske som særleg kjem til uttrykk frå dei private barnehagane. Funn syner at tilsynsrapportar kan bli delt med politikarar i enkelte kommunar, men at dei ikkje vert delt i media eller lagt fram på andre måtar.

Tilsynsrapportane er ikkje unnateke offentlegheita og er tilgjengeleg på kommunen sine postlister, men interessa for rapportane ser ut til å mangle.

Kommunen si rolle som barnehagemyndigheit vert informert om til barnehagane på ulike måtar. Funn syner at det er variasjon i korleis informantane ser på nøytralitet og uavhengigheit i kommunen si rolle som barnehagemyndigheit. Ingen av informantane er negative til kommunen si rolle som barnehagemyndigheit, men studien avdekkjer ein viss skepsis til nøytralitet og manglande uavhengigheit når kommunen er både barnehageeigar og barnehagemyndigheit. I studien kjem det fram små spor av at kommunen si dobbelrolle også kan opplevast problematisk for kommunale barnehagar.

Funn frå barnehagemyndigheita syner at kommunen si rolle som både barnehageeigar og barnehagemyndigheit kan vere utfordrande, særleg i kommunar der begge rollene er kopla til ein og same person. Funn syner at barnehagemyndigheita oppfattar det som mindre problematisk å ha tilsyn med private barnehagar, medan det er dei private barnehagane som i størst grad etterspør eksterne kriterium for å kunne vurdere om kvaliteten på tilsyn er god eller dårleg.





## Kapittel 5. Drøfting

I dette kapittelet vil eg drøfte hovudfunn i materialet i lys av ulike teoretiske perspektiv og kunnskapsstatus på feltet. Eg har valt å organisere drøftinga tematisk med utgangspunkt i problemstilling, forskingsspørsmål og hovudtema som eg har trekt ut frå det empiriske materialet.

I denne studien undersøker eg korleis tre kommunar handterer rolla som barnehagemyndigheit overfor barnehagane og korleis barnehagane opplever tilsyn. Tilsyn med barnehagar er ei oppgåve som staten har pålagt kommunen å gjennomføre. Staten fører tilsyn med *at* kommunen gjennomfører tilsyn, men ikkje *korleis* tilsyn vert gjennomført.

Måten tilsyn er organisert på i den norske barnehagesektoren har blitt skildra som ein anomali (Askim 2013, s. 12). Det utypiske ved forvaltningsmodellen som vert brukt i barnehagetilsyn er at eigar- og kontrollørfunksjon er integrert, og at kommunen såleis har ei dobbelrolle. Hensikta med denne studien var å finne ut om, og korleis, kommunane handterer rolla som tilsynsmyndigheit overfor barnehagane og korleis barnehagane opplever tilsyn.

Det første tema har eg kalla «Rutinemessig kontroll eller tilsyn som bidrag til læring?». Her vil eg bruke ulike omgrep om tilsyn og teori om læring for å forklare og diskutere funn.

Det andre tema er «Planar for gjennomføring av tilsyn og kriterium for val av tema og barnehage det skal førast tilsyn med». Her vil eg bruke teori om kvalitet for å synleggjere potensial for kvalitetsforbetring ved tilsyn med barnehagar, og for å gje ei breiare forståing av korleis tilsyn vert planlagt, gjennomført og følgd opp.

Det tredje tema er «Handtering av kommunen si dobbelrolle». Her vil eg bruke teori om tilsynsroller for å forklare funn.

Eit funn i denne undersøkinga er at alle informantane stadfestar at barnehagemyndigheita har gjennomført stadlege tilsyn i barnehagane i løpet av dei fem siste åra. Informantane syner til system og planar for gjennomføring av tilsyn, og det er ei felles oppleving blant informantane at barnehagemyndigheita har som mål å gjennomføre tilsyn med barnehagar kvart tredje til femte år.

Funn syner også at kriterium for val av tema og val av barnehage det skal førast tilsyn med er uklart for informantane, men det verkar klart at tilsyn vert gjennomført etter ein syklus

som medfører at alle barnehagar får tilsyn kvart tredje til femte år.

Rutinar for varsla og stadlege tilsyn ser ut til å vere kjent for informantane, medan rutinar for gjennomføring av uvarsla stadlege tilsyn verkar uklart og som noko som sjeldan vert gjennomført. Uvarsla stadlege tilsyn er tenkt brukt dersom barnehagemyndigheita har motteke alvorlege klagar på ein barnehage, men ingen av informantane syner til konkrete erfaringar knytt til dette.

Det ser ut til å vere ei felles oppleving blant informantane frå barnehagane at det ikkje er skilnad på korleis, eller når, barnehagemyndigheita gjennomfører tilsyn med private og kommunale barnehagar, enkeltståande barnehagar og store barnehagekjeder. Funn i denne studien syner også at tilsyn vert opplevd som, og er prega av, rutinemessig kontroll.

Ingen av informantane frå barnehagane opplever å lære noko nytt i tilsyn, men ei samla oppfatning er at dei får sett fokus på område dei er kjent med frå før. Det ser også ut til å vere ei samla oppfatning, blant informantane frå både barnehagemyndigheit og barnehage, at den andre parten har eit større læringsutbyte i tilsyn enn det ein sjølv har.

Felles for informantane, frå både private og kommunale barnehagar, er at dei refererer til *kommunen* når dei syner til barnehagemyndigheita, men omgrepet *tilsynsmyndigheit* vert også brukt. Alle informantane løftar fram barnehagemyndigheita som ein positiv støttespelar i møte med barnehagane, og barnehagestyrarane omtalar måten tilsyn vert gjennomført på i positive ordelag. Funn frå denne studien, knytta til kommunen si rolle som uavhengig og nøytral barnehagemyndigheit, syner likevel at informantane er usikre på om dette fungerer optimalt.

Eg vil i punkta under synleggjere korleis teoretiske perspektiv og omgrep kan vere til hjelp for å sjå samanhengar i funn i denne studien. Eg vil sjå nærare på korleis tilsyn vert gjennomført, om tilsyn kan bidra til læring og ny kunnskap, og kaste lys på kva tilsynsroller tilsynsførar tar i bruk ved tilsyn. I diskusjonen vil eg knytte funn frå min studie til funn frå andre undersøkingar av barnehagetilsyn.

### **5.1. Rutinemessig kontroll eller tilsyn som bidrag til læring?**

*«Ein lærer jo noko av å ha tilsyn. Du vert litt skjerpa, og må sette deg ekstra inn i ting sjølv om du veit kva det handlar om frå før» (PBHG1).*

Eg vil under dette punktet svare på følgjande forskingsspørsmål frå studien: Er det variasjon mellom kommunar når det gjeld om dei som barnehagemyndigheit legg opp til ei smal og regelkontrollerande tilsynsrolle eller ei tilsynsrolle som også involverer læring?

I følge Helgøy & Serigstad er det eit fellestrekk ved dei fleste definisjonar av tilsyn at dei vektlegg tilsyn som kontrollaktivitet og at dette er den mest vanlege måten å oppfatte tilsyn på (2004, s. 19). Dei syner til fire ulike idealtypiske kontrollmekanismer som kontrollsystem i offentleg forvaltning kan byggje på og dette er overvaking, konkurranse, kollegialitet og uføreseielege kontrollmekanismer. Ein måte å føre kontroll på kan vere tilsyn (2004, s. 17).

Det informantane i denne studien ser ut til å meine når dei brukar omgrepet tilsyn, er stadlege kontrollar av administrative system. Informantane vektlegg regularitet i desse kontrollane. Informantane syner til at det vert gjennomført tilsyn kvart tredje til femte år, og felles for alle informantane er ei oppleving av at tilsyn er kontroll av rutinar og system. Forma er fast og ein ser i hovudsak på dei områda som er varsla i tilsynsbrev i god tid før tilsyn. Dette kan tyde på at uføreseielege kontrollmekanismer i liten grad vert nytta i barnehagetilsyn.

Funn frå Rambøll si undersøking om kommunar som barnehagemyndigheit (2012) bekreftar funn frå min studie. Sjølv om Rambøll sine undersøkingar syner at kommunar og bydelar har vidareutvikla tilsynsordningane sine dei siste åra, så gir både mine funn og Rambøll sine funn grunnlag for å spørje om tilsyn av barnehagar i mange tilfelle er kjenneteikna av rutinemessige kontrollar heller enn målretta undersøkingar for å avdekke uforsvarlege eller ulovlege forhold (Rambøll, 2012, s 6).

Det finst etter kvart fleire studiar som omhandlar tilsyn med helse. Statens helsetilsyn deler tilsyn i to hovudkategoriar som er planlagde tilsyn og tilsyn basert på einskildhendingar. Dei planlagde tilsyna rettar merksemda mot dei administrative systema (Halvorsen, 2015, s. 119).

Informantane i denne studien er kjent med at tilsynsmyndigheita kan gjennomføre ikkje-varsla tilsyn basert på einskildhendingar, men refererer utelukkande til planlagde og varsla tilsyn. Felles for informantane i denne studien er erfaringar med at tilsyn med barnehagane er varsla

i god tid, og nokre av informantane får også spørsmål som skal stillast i tilsynet på førehand. Informantane i denne studien har ingen erfaring med uvarsla tilsyn basert på einskildhendingar.

Kommunen som barnehagemyndigheit er gitt stor autonomi frå staten og er pålagt ansvar for å føre tilsyn med barnehagar. Funn frå denne studien syner at alle barnehagane har hatt stadlege tilsyn i løpet av dei fem siste åra og at tilsynsrapportar vert utarbeidde etter gjennomførte tilsyn. Ingen av informantane har klare svar på spørsmål om korleis kommunen si øvste leiing vert gjort kjent med innhaldet i tilsynsrapportane, eller om leiinga på anna vis vert gjort kjent med kvaliteten på det samla barnehagetilbodet i kommunen. Funn frå PwC si undersøking (2019, s.iv) syner at fleirtalet av kommunane utarbeider tilsynsrapportar, om lag halvparten av kommunane gjennomfører handsaming av tilsynsrapportar på rådmannsnivå, og rettleiingssamtalar med barnehagane etter tilsyn.

Det er ei rekkje føresetnader som må vere til stades for at læring skal finne stad i ein organisasjon (Jacobsen & Thorsvik, 2016, s. 353). Krav om læring i tilsyn er ikkje tydeleg definert i styringsdokument for tilsyn på barnehageområdet per i dag. Eg har likevel leita etter spor av læring i mine undersøkingar, og undersøkt om mine informantar oppfattar tilsyn som ein læringsarena som kan bidra til kvalitetsutvikling i barnehagane. Funn i studien tyder på at informantane frå barnehagane har eit blanda inntrykk av om dei opplever læring ved tilsyn, eller om tilsyn meir eller mindre er prega av kontroll av dokumentasjon som synleggjer pedagogisk innhald og organisering. Det ser ut som om informantane ser på drøfting av eventuelle avvik etter tilsyn som ein potensiell læringsarena, men på den andre sida så er avvik avdekka ved tilsyn fråverande i denne studien.

Alle informantane har ei positiv haldning til at ein i utgangspunktet kan lære noko i prosessen med planlegging og gjennomføring av tilsyn, men det framstår som om alt stoppar opp etter gjennomførte tilsyn. Som ei av informantane formulerer det: «*Det var det. Det er tre år til neste tilsyn i denne barnehagen*» (PBHG2).

Om eksisterande praksis vert betre forankra i verksemda eller om tilsette får ei auka forståing for den relevante praksisen, så er også dette teikn på læring (Kringen, Lindøe & Braut, 2012, s. 304). Eit hovudfunn i denne studien er at ingen av informantane frå barnehagane opplever å lære noko nytt ved tilsyn. Jacobsen & Thorsvik definerer læring som endring av åtferd på grunnlag av ny kunnskap, men funn i denne studien støttar ikkje at barnehagane lærer noko nytt i tilsyn. Sidan dei ikkje fortel om at det vert nytta avvik i barnehagetilsyn, er det heller ikkje

nødvendig for barnehagane å endre praksis etter tilsyn, med mindre barnehagane ikkje sjølv vil det.

Men barnehagane opplever likevel ikkje tilsyn som unyttig. Ei samla oppfatning er at dei får sett fokus på område dei er kjent med frå før. Det verkar også som ei samla oppfatning blant informantane frå både barnehagemyndigheit og barnehage at *den andre parten* har eit større læringsutbyte i tilsyn enn det ein sjølv har. Barnehagane opplever det som positivt at barnehagemyndigheita lærer noko om, og får innblikk i barnehagane ved tilsyn: *«Tilsynsmyndigheita ser ulike driftsformer og har moglegheit til å bruke kompetansen dei har, som ingen av oss andre har, fordi vi sit på kvar vår tue ute i barnehagane. Tilsynsmyndigheita vil få innblikk i kompetanse i alle barnehagane og har moglegheit til å gje eksempel på god praksis vidare»* (PBHG2). I PwC si undersøking frå 2012 vert det foreslått vidare kunnskapsbehov for utvikling, identifisering og spreing av god tilsynspraksis som støtte til både legitimitet, effektivitet og rettssikkerheit i kommunar si tilsynspraksis, noko som samsvarar med funn i min studie.

Helgøy & Serigstad definerer overvaking som ein kontrollmekanisme (2004, s. 15), og denne forma for kontroll ser ut til å vere ein ingrediens i informantane si forståing av barnehagetilsyn. Informantane frå barnehagemyndigheita stadfestar at gjennomføring av tilsyn gir dei innsikt og oversikt på barnehageområdet, men funn frå barnehagemyndigheita syner også ei tru på at barnehagane lærer ved gjennomføring av tilsyn: *«Eg tenker at barnehagane lærer veldig mykje med å få fokus på utvalde område slik som vi gjennomfører tilsyn no. Det vert rista litt i barnehagane ved tilsyn, og då får dei fram korleis dei eigentleg gjer det»* (BHGM3). Ein annan representant frå barnehagemyndigheita stadfestar denne opplevinga: *«Dei tilsette er ofte veldig glad for at ting er blitt peika på, for det er ting som dei kanskje ikkje har fått med seg rett og slett, eller kanskje dei har handtert det på ein måte som kunne ha fått uheldig verknad»* (BHGM1).

Kommunen si plikt til å gjennomføre tilsyn verkar klart for informantane, og i all hovudsak finn eg ei positiv haldning til barnehagemyndigheita sitt mandat til å gjennomføre tilsyn som kontroll av barnehagane, og at barnehagane sluttar opp om dette. Det verkar som om barnehagane opplever tilsyn som ei gjennomgang av og kontroll med rutinar, på område dei har god kjennskap til frå før og opplever å levere på, heller enn tilsyn som grunnlag for refleksjon over utviklingsbehov og erfaringsbasert læring med fokus på utvikling av kvalitet.

At gjennomføring av tilsyn kan ha eit læringspotensial vert ikkje løfta fram av informantane i denne studien. Kringen, Lindøe & Braut (2012), forklarar at godt gjennomførte tilsyn presenterer eit faktabilete som kan tene som grunnlag for refleksjon over utviklingsbehov og potensiale om ein legg erfaringsbasert læring til grunn. Det er som oftast den eksplisitte og kollektive kunnskapen som kjem fram i tilsyn, medan den kollektive «tause» kunnskapen og individuelle kunnskapen er vanskelegare å avdekke gjennom tilsyn (Kringen, Lindøe & Braut, 2012, s. 304).

Eventuell svikt i barnehagen sin profesjonalitet kan også synleggjerast i tilsynsrapportar med avvik, og verke negativt for barnehagane. Kringen, Lindøe & Braut (2012), poengterer at det er rimeleg uklart kor mykje det er å lære av å lese rapportar og oppsummering av tilsyn som er gjort i andre verksemdar enn i eigen verksemd, og at det manglar kunnskap om dette både nasjonalt og internasjonalt. Dei påpeikar at den beste læringa mellom anna finn stad når erfaringsformidlinga kjem nær reelle situasjonar i tid og stad. Difor er truleg sluttmøte etter tilsyn viktig, og kanskje viktigare enn tilsynsrapporten (Kringen, Lindøe & Braut, 2012, s. 305). At sluttmøtet etter tilsyn kan vere viktig, samsvarar med funn i denne studien der fleire av informantane løftar fram sluttmøte etter tilsyn som ein arena for læring: *«Eg tenker at den eventuelle læringa ligg i den tilbakemeldinga ein får etter tilsyn. Du kan få avvik, men du kan også få fram ting som du kan tenke at det går an å bli litt bedre på»* (PBHG2).

Oppsummert ser det ut til at læring av tilsyn ikkje er det mest sentrale for informantane i denne studien, og at dei i hovudsak ser tilsyn som rutinemessig kontroll. Læring ved tilsyn er noko informantane meiner å sjå hos andre, men ikkje hos seg sjølv. Informantane skildrar at tilsyn i hovudsak vert gjennomført som rutinemessig kontroll, noko som kan forklarast med at det gjer gjennomføring av tilsyn enklare. Kommunane har ulike ressursar til å gjennomføre tilsyn, og tilsyn som rutinemessig kontroll kan tenkast å vere den minst ressurskrevjande måten å innfri kommunane si plikt om å gjennomføre tilsyn med barnehagane. Den rutinemessige kontrollen ser også ut til å bidra til likeverdig handsaming og føreseielege rammer for barnehagane det skal førast tilsyn med.

## 5.2. Planar for gjennomføring av tilsyn og kriterium for val av tema og barnehage det skal førast tilsyn med

*«I dei planlagde tilsyna så har vi ikkje andre kriterium enn at det skal vere tilsyn med barnehagane kvart tredje år»* (BHGM2).

Eg vil under dette punktet svare på følgjande forskingsspørsmål frå studien: Kva styringsdokument ligg til grunn for planlegging og gjennomføring av tilsyn og er styringsdokumenta forankra hos rådmann og på politisk nivå?

Funn i denne undersøkinga syner variasjon i kva styringsdokument kommunar legg til grunn for gjennomføring av tilsyn. Funn syner også variasjon i om styringsdokument er forankra hos politisk leiing. Rettleiaren som omhandlar kommunen si rolle som barnehagemyndigheit gir, med heimel i barnehagelova, retning for gjennomføring av tilsyn, men det er kommunen si vurdering som skal ligge til grunn for om det er nødvendig med tilsyn. Undersøkinga mi syner at tilsyn vert gjennomført etter ein syklus, og at årstal for sist gjennomførte tilsyn legg føringar for når ein skal gjennomføre tilsyn med barnehagen neste gang.

I rapporten til PwC (2010, s. 44) vert det etterlyst kunnskap om kva kriterium som ligg til grunn for gjennomføring av tilsyn i kommunane og kva som er innhaldet i kriteria. Samandrag i rapporten syner at dei færreste kommunane rekk å gjennomføre stadleg tilsyn i alle barnehagane kvart år. Om tal tilsyn skal vere avgjerande for vurderinga av ein tilsynspraksis, vil nok nokon kunne påstå at ein kommune som ikkje gjennomfører tilsyn med fleirtalet av barnehagane sine i løpet av fire-fem år, har for høg risikotoleranse (Askim, 2007, s. 26).

Om ein tar utgangspunkt i Selznick sin definsjon av regulering som *«sustained and focused control exercised by a public agency over activities which are valued by a community»* (Selznick, 1985), ser vi at vedvarande og fokusert kontroll av aktivitet er noko som må vedlikehaldast om ein skal oppnå ønska resultat av styresmaktene si politikk, og at funn i denne studien ikkje samsvarar med dette idealet. Funn i denne studien syner at barnehagane ikkje er eit område med vedvarande og fokusert kontroll av aktivitet som vert haldt ved like for å oppnå ønska resultat av styresmaktene si politikk, fordi tilsyn i den enkelte barnehage vert gjennomført kvart tredje til fjerde år.

Det er med utgangspunkt i dette grunnlag for å problematisere kor sjeldan barnehagetilsyn vert gjennomført i kvar enkelt barnehage. Statistikk frå Utdanningsdirektoratet frå 2019 syner at 12 prosent av barnehagane har hatt stadleg tilsyn, noko som betyr at kommunar har gjennomført

intervju eller vore på synfaring i få barnehagar. Til saman har 44 prosent av barnehagane i Norge i 2019, hatt stadleg og/eller tilsyn etter barnehagelova sin paragraf 16, og det er nesten 500 fleire private enn kommunale barnehagar som har hatt tilsyn. Dette tyder på at mange barnehagetilsyn ikkje er stadlege og at funn i min studie avviker frå statistikken til Utdanningsdirektoratet, då dei private barnehagane i mi undersøking ikkje opplever å ha hatt oftare tilsyn enn dei offentlege barnehagane.

Askim (2013) syner til riksrevisjonen, som har påpeika manglande norm for tal tilsynsbesøk som er nødvendig, og at det generelt er ulike meiningar om frekvens og dekningsgrad (Askim 2013, s. 25). På den andre sida vert det i artikkelen løfta fram at det kan vere hensiktsmessig å førebygge avvik framfor å leggje vekt på etterkontroll, og at ein fornuftig strategi for gjennomføring av tilsyn kan gje god tilsynspraksis uavhengig av tal stadlege tilsyn (Askim 2013, s. 25).

Funn frå denne studien syner at det ikkje er rutinar for gjennomgang og publisering av tilsynsrapportane for andre enn partane som er inkludert i tilsynet. Dette skil seg frå tilsynsrapportar som vert publisert på Fylkesmannen sine sider etter tilsyn med for eksempel barneverntenesta. Nordahl (2019) syner i si masteroppgåve til, at tilsynsrapportar utan avvik som vert publisert, kan vere ei stadfesting på kompetanse og kvalitet i tenesta, og at både tilsette og barneverntenesta får ei grad av anerkjenning og tillit ved tilsyn (s. 58).

Tilsyn med barnehagar kan i teorien få økonomiske konsekvensar for barnehagane om tilsynsrapportane kan dokumentere avvik, men ingen av informantane i denne studien har erfaringar med slike konsekvensar. Negativ omtale i form av avvik i tilsynsrapportar kan påverke barnehagen sitt omdøme i negativ retning og resultere i tap av søkjarar til barnehagen. Ingen av informantane i min studie var bekymra for svekka omdøme på grunn av tilsynsfunn, heller tvert om. Ein av informantane frå ein privat barnehage ynskjer seg større merksemd rundt tilsynsrapportane og ser dei som nyttig i eit omdøme perspektiv. Eksempelvis kan publisering av eit tilsyn utan avvik på kommunen sine heimesider, vere ei stadfesting på kompetanse og kvalitet i barnehagen og samtidig bidra til å synleggjere kommunen sitt arbeid med å bidra til å kartleggje kvaliteten på det samla barnehagetilbodet i kommunen.

Publisering av tilsynsrapportar kan også vere ei anerkjenning av barnehagen og eit bidrag til å synleggjere at det er sett fokus på kvalitet på barnehagetilbodet. Det kan vere krevjande å dokumentere eit kvalitetmessig godt barnehagetilbod, men det kan i utgangspunktet



kjenneteiknast på same måte som for helse: «Helsetjenesten skal være kvalitetsmessig god ved at den både oppleves som god og er faglig og systematisk god» (Arntzen, 2014, s. 79).

Det verkar som ei felles oppleving frå informantane si side at tidspunkt for sist gjennomførte tilsyn i barnehage er avgjerande for kva barnehage kommunen skal føre tilsyn med neste gang. Informantane refererer ikkje til andre rammer enn dette. Rettleiaren (Utdanningsdirektoratet, 2018) nemner at kommunar skal leggje risikovurdering til grunn dersom det er nødvendig med tilsyn, men ingen av informantane i denne studien refererer til risikovurderingar.

Nokre av informantane løftar det derimot fram som positivt at dei får tema for tilsyn og spørsmål i tilsynsbrev før tilsyn. Andre informantar får spørsmål først på tilsynsdagen og innrettar seg etter det. Nokre av informantane syner også til at barnehagemyndigheita tilbyr rettleiing i forkant av tilsyn dersom barnehagane melder behov for det. Dette kan ein sjå på som eit potensial for administrativ læring der barnehagane, før det stadlege tilsynet, i prinsippet kan gjere forbetringar av sine system og rutinar om dei ynskjer det.

Variasjon og uføreseielege rammer for form og innhald i tilsyn gjer det likevel vanskeleg for barnehagane å førebu seg, fordi dei ikkje har rammer som syner kva dei skal førebu seg til. Variasjon og uføreseielege rammer gjer at barnehagane manglar grunnlag for å vite kva dei kan forvente i eit tilsyn. Samtidig som informantane er klar over kommunen si plikt og rett til å føre tilsyn, og at barnehagane har plikt til å ta i mot tilsyn «...fordi det er sånn det er...», så syner funn at barnehagane opplever å bli møtt på ein god måte, bli sett og anerkjent av barnehagemyndigheita.

Deming er opptatt av leiinga sitt ansvar for systematisk forbetningsarbeid og tydeleg tilrettelegging av dei faglege oppgåvene i organisasjonen. Deming sitt viktigaste budskap om leiing er at alt handlar om å redusere uønskt variasjon (Kåstad, 2018, s. 23). Om barnehagemyndigheita gjennom tilsyn skal kunne bidra til å redusere uønskt variasjon og fremje sirkulær kvalitetstenking, bør ein synleggjere og setje ord på kva målet med tilsyn er og kva ein ynskjer at det skal vere, noko som inneber er bevisst undersøking om ein verkeleg gjer det ein seier (Roald, 2013, s. 54).

Askim (2007, 26) syner til at auka vektlegging av rettleiing vil kunne gje betre regelforståing og –etterleving, noko som kan gje grunnlag for færre lovbrøt. Han seier vidare at dersom kommunar legg ein fornuftig strategi til grunn, så kan ein kommune som gjennomfører få stadlege tilsyn, ha betre tilsynspraksis enn ein samanliknbar kommune som gjennomfører

mange tilsyn. Dette vil vere avhengig av at ein gjer gode risikovurderingar i tilsyn.

Eit hovudfunn i denne studien er at det er variasjon i korleis tilsyn vert gjennomført. Fleire av informantane syner til interkommunalt samarbeid med nabokommunar ved gjennomføring av tilsyn, for unngå å gjennomføre tilsyn i barnehagar i eigen kommune. Dette samsvarar med funn frå PwC si undersøking (2010, s. iii) der kvar fjerde kommune, som oftast eller nokre gongar, har tilsette frå andre kommunar med på tilsyn.

Funn i denne studien syner også at enkelte kommunale barnehagestyrarar er delegert tilsynsansvar ved gjennomføring av tilsyn i private barnehagar i nabokommunar. Ser vi til Rambøll (2012) sin studie så kjem det også fram der, at det i ein del kommunar er tilsette i barnehagar som gjennomfører tilsyn, og at dette gjerne skjer når fleire kommunar har inngått samarbeid om å føre tilsyn i kvarandre sine barnehagar. Funn i Rambøll (2012, s. 6) si undersøking tyder også på at i enkelte kommunar fører barnehagestyrarar tilsyn med andre barnehagar i eigen kommune. Med Helgøy & Serigstad (2004, s. 17) sitt omgrep kan ein kanskje kalle dette for ein form for kollegial kontroll, der ein søker å ikkje ha tilsyn med seg sjølv.

Eit uttalt mål frå regjeringa om eit barnehagetilbod med høg kvalitet, forutset føringar for kva ein definerer som kvalitet og korleis ein skal gå fram for å måle kvalitet. Det er interessant å merke seg kor innarbeid og sjølvsgatt tilsyn er for informantane i denne studien, samtidig som det vert nemnd fleire konkrete innspel på korleis tilsynsordninga kunne vore vidareutvikla. Informantane nemner eit ønske om større fokus på kvaliteten på barnehagetilbodet heller enn på kontroll av rutinar, og eit ønske om arenaer for erfaringsutveksling.

Det er ikkje sett klare kvalitetskriterium for barnehageområdet, men det kan vere eit utgangspunkt å sjå til Arntzen (2014, s. 78) som skil mellom tre kvalitetsdimensjonar i velferdstenester. Den første dimensjonen er knytt til opplevinga av kvalitet, den andre er knytt til det faglege innhaldet og den tredje er knytt til tilrettelegging og leiing av tenesta, som igjen skal sørge for at ein opplever god og fagleg kvalitet. Arntzen skildrar på denne måten at kva som er god kvalitet, kan vinklast på ulike måtar og omhandle ulike forhold.

Om ein overfører slike kvalitetsdimensjonar til barnehageområdet kunne ein lukkast med å setje tilsyn i system, samtidig sikre likeverdig handsaming av barnehagane, ivareta eigar si metodefriheit og leggje til rette for lokal tilpassing. Kompetansestrategien som vart lansert i 2007 skulle bidra til å utjamne kvaliteten på barnehagetilbodet, som i utbyggingsperioden av

barnehagesektoren blei omtalt som ujamn (Børhaug og Moen, 2014, s. 136). Eit tydeleg mål i kompetansestrategien er å sikre at alle barn opplever å få eit barnehagetilbod med høg kvalitet (Utdanningsdirektoratet, 2018, s. 7). Om ein vil synleggjere kvalitet på barnehagetilbodet i kommunen gjennom tilsyn, kan forbetring av kvalitet på gjennomføring av tilsyn vere eit verkemiddel som kan tenkast å kunne bidra til breiare forståing for partane i tilsyn, ved å synleggjere korleis tilsyn vert planlagt, gjennomført og følgd opp.

Utdanningsdirektoratet legg «mjuke» anbefalingar for korleis tilsyn kan gjennomførast, men konkrete føringar for korleis tilsyn skal gjennomførast, kva tilsyn skal innehalde, kva form tilsyn skal ha, eller kva tilsyn skal vere retta mot har eg ikkje lukkast i å finne.

Folkevalde politikarar fattar vedtak som skal bidra til å sikre at lov og reglar vert implementert i kommunen som organisasjon medan administrasjonen er delegert mynde til å effektuere vedtak. Administrasjonen representerer ulike fagområde og profesjonar, og skal gjennom analyse og utgreiingar opplyse og orientere politikarane tilstrekkeleg til at dei kan fatte nye vedtak med mål for framtida. Mykje av kritikken som vert retta mot politikarane er at dei ikkje kan nok om saksfelte dei skal fatte vedtak innafor, at dei manglar ekspertise, fagleg innsikt og kunnskap. «Kunnskap vil i denne samanheng sei det same som fagfolka sin kunnskap» (Offerdal, 1999, s. 10).

Funn i denne studien syner at tilsynsrapportar vert gjort tilgjengeleg på kommunen sine postlister etter at tilsyn er avslutta. Informantane syner til at media kan finne tilsynsrapportane på postlistene for å publisere funn, men at dette ikkje vert gjort. På spørsmål om korleis kommunen si øvste leiing vert gjort kjent med kvaliteten på det samla barnehagetilbodet i kommunen er tilbakemeldingane uklare. Ein av informantane frå barnehagemyndigheita syner til at tilsynsrapportane vert lagt fram for politikarane til orientering, men det samla datamaterialet i denne studien seier ikkje noko om at det finst rutinar for å leggje fram tilsynsfunn eller anna dokumentasjon for kommunen si øvste og politiske leiing.

Ødegård (2011, s. 35) peikar på verdien av ei aktiv barnehagemyndigheit som tar kloke og strategiske val slik at dei blir premissleverandørar innafor sin sektor, men at ingen av informantane i hennar studie var veldig aktive i høve til kommunen sitt politiske nivå. Ødegård tolkar dette som at barnehagemyndigheita set seg sjølv utanfor ein sentral informasjonskanal, og meiner barnehagemyndigheita må vere bevisst dei ulike kjelder til makt og nytte seg av desse. I Ødegård sin studie vert det løfta fram at barnehagemyndigheita har ei viktig rolle i

kommunen for å sikre barn eit godt barnehagetilbod og at det er grunnlag for å vere merksam på forhold der barnehagemyndigheita ikkje har tilstrekkeleg innflytelse og makt. Om kommunen si øvste og politiske leiing, systematisk og målretta, vert gjort kjent med resultat etter gjennomførte tilsyn i barnehagar, kjent med bruk av ressursar på barnehageområdet, gjennomføring og oppfølging av tilsyn for å nå nasjonale kvalitetsmål, vil dei kunne ha eit betre grunnlag for å vurdere kva som bør prioriterast, og kva som vil vere viktige satsingar på barnehageområdet i eigen kommune.

Oppsummert syner funn i denne studien at informantane frå både barnehage og barnehagemyndigheit kunne tenke seg spreining av god tilsynspraksis, men dei løftar ikkje fram gjeldande tilsynspraksis som mindre god. Det kan likevel virke som om tilsynsarbeid i kommunar går føre seg «bak lukka dører» slik det er organisert i dag. Uklare og diffuse retningsliner for gjennomføring av tilsyn gir rom for variasjon og lokal forankring. Det ser ut til å vere ei felles oppfatning blant informantane at det er «slik tilsyn med barnehagar er». Informantane frå barnehagemyndigheita løftar fram samlingar arrangert av Fylkesmannen som ei potensiell nyttig og viktig arena for spreining av god tilsynspraksis på barnehagefeltet.

Eit hovudfunn i denne studien er at gjennomføring av tilsyn følgjer ein føreseieleg tidssyklus, men at kriterium for val av tema og val av barnehage det skal førast tilsyn med er uklare og diffuse. Det er ikkje misnøye med dagens tilsynspraksis, men tvert om er det ei felles oppfatning at det er «slik tilsyn med barnehagar er». Tilsyn går føre seg «bak lukka dører» og nokre av informantane ynskjer seg læringsarenaer, både for å utvikle betre tilsynspraksis og for å lære meir av tilsyn på tvers av barnehagar.

### **5.3. Handtering av kommunen si dobbelrolle**

Eg vil under dette punktet svare på følgjande forskingsspørsmål frå studien: Er kommunen si dobbelrolle som barnehageeigar og tilsynsførar eit problem for barnehagemyndigheita si legitimitet og korleis opplever barnehagane å få tilsyn?

Måten tilsyn er organisert på i den norske barnehagesektoren har blitt skildra som ein anomali (Askim 2013, s. 12). Det utypiske ved forvaltningsmodellen som vert brukt i barnehagetilsyn er at eigar- og kontrollørfunksjon er integrert og at kommunen såleis har ei dobbelrolle. Eit av føremåla med denne studien var å finne ut om, og korleis, kommunane handterer rolla som tilsynsmyndigheit overfor barnehagane og korleis barnehagane opplever tilsyn.

Kommunen si tilsynsrolle overfor barnehagane er lite regulert, men samtidig stadig meir omfattande, krevjande og komplisert sett i lys av dobbelrolla som eigar og tilsynsmyndigheit (Askim, 2013, s. 15). Askim syner til private barnehagar som har uttrykt ei bekymring for at kommunen kan komme til å handsame barnehagane ulikt ved gjennomføring av tilsyn med private og kommunale barnehagar. Eit samla inntrykk frå informantane i denne studien er at ingen opplever at tilsynsmyndigheita handsamar barnehagane ulikt ved gjennomføring av tilsyn.

Ingen av informantane har erfaring med at barnehagar har blitt tildelt meir ressursar etter tilsyn. Det er heller ingen av informantane som syner til erfaring med at kommunen har måtte ta omsyn til kva krav som er økonomisk eller praktisk mogleg for barnehagar å innfri etter tilsyn der det er påvist avvik.

I Rambøll sin sluttrapport (2012, s. 6) kjem det tydeleg fram at kommunen si oppgåve med å forvalte tilskot til private barnehagar påverkar samarbeidet i negativ retning, men rapporten syner samtidig at styrarar i private barnehagar i stor grad er nøgd med samarbeidet med kommunen. Dette kan tyde på at barnehagane skil mellom kommunen som samarbeidspartnar og kommunen som forvaltar av tilskot. Dette samsvarar med funn i denne studien der særleg informantar frå private barnehagar problematiserer tildeling av ressursar til barn med spesielle behov: *«Det er eit problem at dei er både eigar og barnehagemyndigheit, det ser vi kanskje spesielt i forhold til tilskot og tildeling av ressursar til barn med spesielle behov. Så vi private barnehagar er litt usikker....»* (PBHG3).

I kommunar med både kommunal og privat barnehagedrift vil kommunen ofte ha ei dobbelrolle som både barnehageeigar og barnehagemyndigheit. Nærleik og gjensidig avhengigheit mellom rollene som barnehagemyndigheit og barnehageeigar kan føre til at ein ikkje får tilstrekkeleg avstand til å gjennomføre nøytrale tilsyn med barnehagane. Rolla som lokal barnehagemyndigheit opererer i eit skjæringspunkt, ein stad mellom offentleg forvaltning og politikk. Før eg gjennomførte den empiriske undersøkinga i denne studien, tok eg utgangspunkt i Christopher Pollitt (1999) sin typologi over roller tilsynsførar kan ha for å ha eit omgrepsapparat å forstå variasjon med. Eg var spent på om desse rolletypologiane ville vise seg i mine møte med informantane. Eit hovudfunn i denne studien er at tilsynsføraren som dommar er den mest framtrudande rolla ved gjennomføring av tilsyn med barnehagar, men eg finn også spor av rolla som rådgjevar.

Funn i denne studien tyder på at skildring av kommunen si rolle som barnehagemyndigheit er gjort kjent for informantane, og at det vert gitt informasjon om kommunen si rolle som barnehagemyndigheit i informasjonsskriv ved varsel om tilsyn, og i sjølve tilsynet. Ein informant frå ein kommunal barnehage forklarar dette slik: «*Kommunen informerer om rolla som barnehagemyndigheit når dei kjem og har tilsyn med oss. Kommunen si rolle som barnehagemyndigheit får vi også informasjon om i fellesskriv når det nærmar seg tilsyn i barnehagen*» (KBHG1).

Informantar frå barnehagemyndigheita stadfestar dette, men kun ein av informantane frå barnehagemyndigheita legg til at kommunen si rolle som barnehagemyndigheit er skissert på kommunen si heimeside.

Funn i studien syner at informantane opplever tilsyn som positivt, men at tilsyn vert opplevd uteukkande som kontroll av verksemda og at tilsynsteama i liten grad opptrer som rådgjevande under tilsyn. Funn syner at også barnehagemyndigheita opplever tilsyn som ein arena for å kontrollere det som i varsel om tilsyn vert skissert at det skal førast tilsyn med.

Hovudinntrykk frå funn i denne studien er at informantane frå barnehagane i hovudsak møter ei av rollene i Pollitt (1997) sin rolletypologi: tilsynsføraren som dommar. Skildring av denne tilsynsføraren er at han har hovudrolla ved gjennomføring av tilsyn, og at han har ei haldning om at operasjonisering av lov gir retning for kriteria som handling eller fråvær av handling skal vurderast ut i frå. Eksempel på dette finn eg i ytringar som: «*Tilsynsmyndigheita si rolle ved tilsyn er kun å sørge for å sjå til at ting er godt nok og så er det eigar som skal sørge for kompetanseheving, rådgjeving, kursing og dei tinga der*» (KBHG1). Barnehagemyndigheita stadfestar dette i ytringar som: «*Ved gjennomføring av tilsyn skal vi kontrollera, og då spør vi ikkje om noko meir eller gir noko rettleiing i forhold til det*» (BHGM3). Fleire av informantane opplever tilsyn som skjerpande sjølv om det vert ført kontroll med område som informantane frå barnehagane opplever å ha gode kunnskapar om frå før.

Den andre rolla i typologien til Pollitt som syner seg i mine funn er tilsynsføraren som rådgjevar, ei rolle eg forventa ville vere den mest sentrale i denne studien. Denne rolla er vesentleg mindre framtrédande enn eg hadde trudd, og informantane opplever å møte tilsynsføraren som rådgjevar først og fremst i andre møtepunkt enn gjennom tilsyn, som i fagmøte der både barnehagemyndigheita og barnehagane er samla. Eg finn spor av rettleiing av barnehagar før tilsyn også, men helst i samband med oppsummeringsmøte etter gjennomførte

tilsyn. Dette syner seg i utsegner som: «*Ein vert bevisst på enkelte tema når ein sit og snakkar i tilbakemeldingsmøte etter tilsyn*» (KBHG2).

Eit funn frå ein privat barnehage syner også at barnehagar er prispågått kva rolle tilsynsførar vel ved gjennomføring av tilsyn, då dette ikkje er formalisert i styringsdokument: «*Om eg som styrar skal ha anledning til å etterprøva gjennomføring og form på tilsyn så må eg jo ha nokre retningsliner for tilsyn å sjå til. Om ikkje så er kommunen i sin fulle rett til å gjennomføre tilsyn akkurat som dei vil*» (PBHG2).

Ei slik oppleving av tilsynsmyndigheita vil kunne påverke gjennomføring av tilsyn i negativ retning og gje grunnlag for tanken om at tilsyn bør gjennomførast av eksterne aktørar, med tydelege rammer for begge partar ved gjennomføring av tilsyn.

Tilsyn med eigne og andre barnehageeigarar sine barnehagar kan gje assosiasjonar til uttrykket «bukken og havresekken» (Børhaug, Moen, 2014, s. 67). Funn i denne studien syner at kommunen si dobbelrolle kan vere utfordrande og ein informant frå privat barnehage stadfestar denne assosiasjonen: «*Det er eit problem at kommunen er både eigar og barnehagemyndigheit, det ser vi kanskje spesielt i forhold til tilskot og tildeling av ressursar til barn med spesielle behov. Så vi private barnehagar er litt usikker, men det er vanskeleg å så sei noko konkret om det, men akkurat det at kommunen er både tilsyn og eigar tenker vi kanskje er litt sånn bukken og havresekken*» (PBHG3).

Også barnehagemyndigheita opplever rolla som utfordrande, særleg i kommunar der ein og same person har rolla som både barnehagemyndigheit og barnehageeigar: «*Eg ser heilt klart at det kan vere interessekonfliktar her, og at det kan oppstå situasjonar som kan vere vanskelege*» (BHGM2).

I 2015 undersøkte Agenda Kaupang på oppdrag frå Kommunenes organisasjon (KS), kommunen si rolle som barnehagemyndigheit. Funn i undersøkinga syner at alle dei sju kommunane som er intervjuar har ei bevisst haldning til problemet med «bukken og havresekken». Dei sju kommunane er opptatt av å opptre profesjonelt og meiner å ha skilt rollene godt. Dei opplever å ha tillit hos dei private barnehagane og at dei likebehandlar både kommunale og private barnehagar ved tilsyn (Agenda Kaupang, 2015, s. 12). Funn i denne studien samsvarar med funn i Agenda Kaupang si undersøking.

Den 29. april 2019 annonserte Kunnskapsdepartementet (2020) forslag om endringar i barnehagelova. Kunnskapsdepartementet foreslår mellom anna å lovfeste krav om at kommunen skal organisere oppgåvene den har som barnehagemyndigheit skilt frå oppgåvene kommunen har som barnehageeigar, når dette er egna til å ivareta tilliten til kommunen si rolle som upartisk barnehagemyndigheit (Kunnskapsdepartementet, 2020, s. 108).

Med utgangspunkt i mine funn så antar eg at dette lovforslaget vil bli tatt godt imot av informantane i denne studien, men er usikker på korleis kommunar i Norge kan løyse dette oppdraget med tanke på stor variasjon på tilgjengelege administrative ressursar. Ein informant frå barnehagemyndigheita uttalte dette i mi undersøking: *«Vi er stort sett poteter vi som er tilsett i kommunar rundt om i fylket. Vi vert brukt til det meste innan barnehageområdet. Vi fattar vedtak, vi skriv politiske saker, vi betalar ut tilskot til private barnehagar, vi fører tilsyn, vi går gjennom årsmeldingane og rapporterer til Utdanningsdirektoratet, til Fylkesmannen, vi rettleiar barnehagane, følgjer opp prosjekt og satsingsområde. Og det er kanskje berre ein person som gjer alt dette»* (BHGM2).

Eg finn også små spor av at kommunale barnehagar kan oppleve dobbelrolla som utfordrande og som ser eksternt tilsyn som ei løysing på dette. I denne samanheng løftar Hansen (2015, s. 42) fram Øie-utvalet som i 2012 tok til ordet for at tilsynsmyndigheita bør leggjast til eit anna forvaltningsorgan enn kommunen, for eksempel eit sentralisert statleg organ. Ei slik ordning ville etter utvalet sitt syn gje tilsynsordninga større legitimitet, men også bidra til å sikre ein meir einsarta praksis over heile landet, og at statlege satsingar innanfor tilsyn faktisk vert iverksett.

Hansen presenterer eit anna syn enn Askim (2013) som anbefaler å delegerer tilsynsmyndigheita til kommunane og grunngir dette med at det er ei meir effektivt og rimelegare organisering av tilsyn enn om staten skulle ha gjennomført slike tilsyn gjennom Fylkesmannen. Om kommunen søker større uavhengigheit kan tilsynsfunksjonen støttes ved at ein brukar tilsette frå andre kommunar ved gjennomføring av stadlege tilsyn (Askim, 2013, s. 19).

Funn frå PwC si undersøking om kommunar som barnehagemyndigheit, syner at interkommunalt samarbeid om tilsyn kan vere ein måte å styrke kontrollfunksjon i tilsynsrolla på, fordi personar som ikkje har økonomiske interesser eller tette band til barnehagane utfører tilsyna (PwC, 2010, s. 23). Funn i studien syner vidare at gjennomføring av tilsyn i kommunar varierer og at det er etablert lokale løysingar. Funn frå PwC, 2010, stadfestar mine funn, men



peikar samtidig på at 80 prosent av kommunane er tilsynelatande nøgd med eigen tilsynspraksis og ikkje opplever ordninga som spesielt krevjande.

I same undersøking vert det vist til at 60 prosent av informantane meiner at tilsyn bidreg til at kommunale og private barnehagar i kommunen vert drivne i tråd med krav i barnehagelova (PwC, 2010, s. 43). Funn i denne studien syner eksempel på at nokre kommunar samarbeider ved gjennomføring av tilsyn og at dei på denne måten unngår å føre tilsyn med barnehagar i eigen kommune. Det er likevel ikkje slik organisert i alle kommunane: «*Det er jo det å heile tida vere klar på når du barnehagemyndigheit og når du er du eigar, spesielt kanskje i forhold til dei kommunale barnehagane*» (BHGM3). Denne informanten peikar på at rolleavklaringa kan vere utfordrande ved gjennomføring av tilsyn med dei kommunale barnehagane, men mindre problematisk i forhold til dei private fordi ein ikkje har ei eigarrolla ved gjennomføring av tilsyn med private barnehagar.

Nokre av informantane frå barnehagane syner til at tilsynsoppgåver vert delegert til kommunale styrarar når det vert gjennomført tilsyn i andre kommunar. Dette vert opplevd som både lærerikt og uproblematisk for informantane som gjennomfører tilsyn, og eg finn ingen føringar som talar mot ei slik organisering. At dette skjer vert også løfta fram i Rambøll sin sluttrapport (2012, s. 6) som påpeikar at uansett om styrar i barnehagane fører tilsyn med seg sjølv eller med andre barnehagar i kommunen, så er dette uheldig.

#### 5.4. Oppsummering

I denne drøftinga har eg forsøkt å sjå funn i samanheng med teori og trekkje nokre linjer mellom kommunen si handtering av dobbelrolla som barnehagemyndigheit og eigar, og barnehagar si oppleving av tilsyn. Ulike omgrep om tilsyn og teori om læring har blitt brukt for å belyse funn knytt til variasjon mellom kommunar når det gjeld om dei som barnehagemyndigheit legg opp til ei smal regelkontrollerande tilsynsrolle eller ei tilsynsrolle som også involverer læring. Eg har brukt teori om kvalitet for å synleggjere potensial for kvalitetsforbetring ved tilsyn med barnehagar, og for å gje ei breiare forståing av korleis tilsyn vert planlagt, gjennomført og følgd opp. Avslutningsvis har eg brukt teori om roller som tilsynsførar kan ha for å belyse funn i denne studien.

Hovudfunn i denne studien syner at tilsynsføraren som dommar er den mest framstående rolla ved barnehagemyndigheita si gjennomføring av tilsyn med barnehagar. Dette samsvarar med

Helgøy & Serigstad som syner til at det ved dei fleste definisjonar av tilsyn er eit fellestrekk at dei vektlegg tilsyn som kontrollaktivitet, og at dette er den mest vanlege måten å oppfatte tilsyn på (2004, s. 19).

Eit anna funn er at tilsyn med barnehagar vert gjennomført kvart tredje til femte år og at tilsynsrapportar frå tilsyn med barnehagar ikkje vert publisert anna enn å vere tilgjengeleg på kommunen sine postlister. Det er ikkje funne spor av at risikovurderingar ligg til grunn for gjennomføring av tilsyn, men at stadlege og varsla tilsyn vert gjennomført med lokale variasjonar. Rutinar for bruk av tilsynsrapportar og rutinar for framlegg av tilsynsrapportar ser ut til å vere mangelfull.

Eit tredje funn i denne er at tilsyn ikkje vert sett på som ein læringsarena som bidrag til kvalitetsutvikling, men at sluttmøte etter tilsyn vert sett på som nyttig og kan bidra til kvalitetsutvikling. Rolla som rådgjevar (Pollitt 1997) som søker å fremme læring i tilsyn er altså ikkje framtrekande i funn frå denne studien.

Tilsynsrollene ekspert, forskar (Pollitt 1997), hestehandlar og seremonimeister (Halvorsen 2016) finn eg også mindre spor av i det empiriske materialet. Fordi tilsyn i all hovudsak er noko som ser ut til å skje «bak lukka dører», spiller ikkje resultat frå tilsynsrapportar noko rolle for barnehagane sitt omdømme i omgjevnadane då det i liten grad vert gitt avvik ved tilsyn. Seremonimeisteren si rolle er knytt til slike situasjonar. Det er heller ingen av informantane som skildrar hestehandlaren si rolle, ei rolle som inneber forhandlingar om knappe ressursar ved tilsyn. Tilsyn ser ikkje ut til å gi økonomiske kostnader for barnehagane og informantane skildrar heller ikkje at dei får noko ny tilgang til offentlege ressursar gjennom tilsyn.

Det vert heller ikkje uttrykt noko tvil knytt til tilsynsmyndigheita si habilitet. Sjølv om dei private barnehagane kunne tenke seg ei meir uavhengig tilsynsordning, så skildrar dei ikkje at dei kommunale barnehagane får fordelar i tilsyn, som for eksempel ved at dei kommunale barnehagane ikkje får avvik i tilsyn som kan medføre kostbare endringar for å lukke. Generelt skildrar ingen av informantane bruk av avvik i barnehagetilsyn, og forhandlingar er derfor lite aktuelt i tilsyn.

Heller ikkje forskarrolla ser ut til å vise seg ved barnehagetilsyn, dette fordi informantane i denne studien ikkje skildrar at det i tilsyn vert sett i gang kartleggingsundersøkingar eller liknande. Om barnehagemyndigheitene har ei ekspertrolle er det delte meiningar om blant

informantane. Barnehagane som mottok tilsyn meiner ikkje at myndigheitene i tilsyn overfører ekspertise om korleis barnehagane bør drivast pedagogisk, men barnehagemyndigheita som gjennomfører tilsyn meiner å sjå at barnehagane lærar noko av tilsyn.

Eit fjerde funn i denne studien syner at informantane er positive til at kommunen si rolle som barnehagemyndigheit kan bidra til å gje tilsyn lokal forankring og kjennskap til barnehagane. Likevel ser informantane utfordringar med dobbelrolla som eigar og barnehagemyndigheit og omtalar samanblanding av rollene som «bukke og havresekk». Med utgangspunkt i at eg har valt å kun inkludere to private eigarar i denne studien, ein mindre eigar og ein større privat barnehagekjede som er representert i alle kommunane i studien, så kan eg ikkje utelukke at andre private barnehagar og kjeder kan ha eit anna syn på tilsyn.

Dei private barnehagane si positive innstilling til tilsyn overraska meg ettersom private barnehagars landsforbund (PBL) har retta kritikk mot dobbelrolla kommunen har som myndigheit og eigar. I mitt materiale ser det meir ut som at dei private barnehagar tenker seg tilsyn, og mogeleg publisering av rapportar frå tilsyn som syner gode resultat, som eit ledd i ein omdømebyggingsstrategi.

Det kan også vere slik at nokre av funna i denne studien er påverka av at eg som intervjuar har erfaring som tilsynsførar med barnehagar, og at informantane kan ha gitt meg svar som indikerer at dei sluttar opp om måten tilsyn vert gjennomført på. Det kan også vere slik at dei har tona ned kritikk, dersom dei har oppfatta meg som ein representant for barnehagemyndigheita.



## **Kapittel 6. Oppsummering og forslag til vidare forskning**

### **6.1. Oppsummering**

Denne studien syner at tilsyn med barnehagar vert gjennomført med lokale variasjonar, men det betyr ikkje at det manglar regularitet i barnehagetilsyn. Ein klar fellesnemnar i mine funn er at varsla stadleg tilsyn med barnehagar vert gjennomført i kommunar kvart tredje til femte år, men informantane skildrar ikkje at det er risikovurderingar som ligg til grunn for gjennomføring av tilsyn. Tilsynsrapportar er tilgjengelege på kommunen sine postlister, men vert ikkje systematisk lagt fram for kommunen si øvste leiing. Funn i studien syner at det svært sjeldan vert avdekka avvik ved tilsyn i barnehagane.

Denne studien syner at tilsynsrapportane vert løfta fram som viktige i eit omdømeperspektiv. Særleg private barnehagar etterlyser større merksemd knytt til tilsynsrapportane, gjerne gjennom publisering som er lett tilgjengeleg for media for å synleggjere kompetanse og kvalitet på barnehagetilbodet. Samla sett kan det sjå ut som om det ikkje er etablert faste rutinar for bruk av tilsynsrapportar, sjølv om barnehagemyndigheita løftar fram at dei har fokus på kvalitet.

Sjølv om informantane frå barnehagane i hovudsak opplever tilsyn som positive møte med barnehagemyndigheita, etterlyser dei samtidig tydelegare føringar og rammer for tilsyn. Det finst få eller ingen felles oppfatningar av om eit tilsyn er godt eller dårleg gjennomført. Det verkar også som om det herskar eit uformelt og gjensidig ønske om harmoni i måten tilsyn vert gjennomført på. Forholdet mellom myndigheit og barnehage i eit tilsyn ser ut til å vere prega av liten avstand mellom aktørane og av moglege bindingar. Aktørane er avhengige av kvarandre, uavhengig av om ein representerer kommunal eller privat barnehage, både når det gjeld økonomi, tiltak for heving av kompetanse og samarbeid med kommunale tenester. Ikkje minst, treng både barnehagane og barnehagemyndigheitene eit godt omdøme for å sikre eiga barnehagedrift legitimitet i omgjevnadane. Negativ omtale og avvik i tilsynsrapportar kan få uheldige konsekvensar for både private og kommunale barnehagar.

Denne studien syner at lovlegheitskontroll er det mest sentrale elementet ved gjennomføring av tilsyn med barnehagar. Rolla som dommar (Pollitt mfl., 1997) må derfor reknast som den mest sentrale rolla i barnehagetilsyn. Informantane har ei felles oppleving av at tilsyn er kontroll av rutinar og system, og at tilsyn tar utgangspunkt i paragrafar i barnehagelova. Barnehagemyndigheita vel kva paragrafar det skal førast tilsyn med, og tar utgangspunkt i eit

mindre kjent rullerande system som sikrar at ein er «innom» alle paragrafane over tid. Dersom det vert innført nye paragrafar i barnehagelova, kan desse paragrafane verte tema for nye tilsyn.

Den rådgevande funksjonen er ikkje sentral ved sjølve gjennomføringa av stadlege tilsyn, men syner seg som eit positivt bidrag i sluttmøte etter tilsyn. Relasjonelle eigenskapar og kompetansar blant dei som fører tilsyn kan sjå ut til å kompensera for gjennomføring av tilsyn som smal lovlegheitskontroll.

Funn i denne studien syner også at tilsyn ikkje vert sett på som ein læringsarena som bidreg til kvalitetsutvikling. Også her vert oppsummering i sluttmøte etter tilsyn løfta fram som bidrag til kvalitetsutvikling. Informantane frå barnehagane ser på tilsyn som ein nyttig gjennomgang av eigne system, rutinar og tema som dei i utgangspunktet opplever å ha tilstrekkeleg kjennskap til og kunnskap om frå før. Tilsyn kan derimot gje fagleg stadfesting på kvaliteten på barnehagetilbodet og opplevast som ei anerkjenning av barnehagen som ei profesjonell verksemd med høg grad av kompetanse.

Eit anna funn i denne studien er at informantane er positive til at kommunen si rolle som lokal barnehagemyndigheit kan bidra til lokal forankring og kjennskap til barnehagane. Likevel ser informantane utfordringar med dobbelrolla som eigar og barnehagemyndigheit, og fleire omtalar samanblanding av rollene som «buk og havresekk». Informantane etterlyser oppfølging etter tilsyn og nokre informantar ville setja pris på eksterne tilsyn. Informantane gjev eit inntrykk av å tilpasse seg til kommunen si rolle som barnehagemyndigheit og at «det er slik det er». Samtidig som informantane signaliserer at kommunen si dobbelrolle kan vere krevjande, så påpeikar dei at dette ikkje er eit stort problem då dei opplever at tilsyn vert gjennomført i beste meining.

## **6.2. Forslag til vidare forskning**

Denne studien syner nokre tendensar som gjev utgangspunkt for å sjå på variasjon i rutinar for gjennomføring av tilsyn og kommunen si rolle som barnehagemyndigheit. Det kan vere nyttig å gjennomføre større kvantitative undersøkingar for å kartleggje forhold som eg ikkje har inkludert i denne studien, som for eksempel kva utdanning tilsette som representerer kommunen som barnehagemyndigheit har. Kommunen sitt mandat som barnehagemyndigheit er heimla i barnehagelova, men lova «stiller ikkje særskilte krav om barnehagefagleg kompetanse i

kommunen, noe som i seg selv er urovekkende» (Ertesvåg, Roland, 2014, s. 153). Til samanlikning vert det i opplæringslova § 13, 4 ledd stilt krav om at kommunen skal ha skulefagleg kompetanse i kommuneadministrasjonen over skulenivå.

Det kunne også vore interessant å kartleggje variasjonar i gjennomføring av tilsyn med barnehagar på eit større datamateriale enn det eg klart med mitt avgrensa utval av informantar. OECD løftar Norge fram som eit av landa som brukar mest offentlege midlar på tilsyn (Lindøe, P., Kringen, J. & Braut, G, 2015, s. 19), men tal frå Utdanningsdirektoratet syner at 12 % av barnehagane hadde stadleg tilsyn i 2019. Denne studien syner at barnehagane får stadleg tilsyn kvart tredje til femte år. Kva som er kvalitet på tilsyn og korleis dette kan målast er ei krevjande oppgåve, men eg har i arbeidet med mitt materiale prøvd å sjå etter aktuelle forslag som kan bidra til kvalitet og kvalitetsforbetring. Med utgangspunkt i det som er tilgjengeleg av styringsdokument og evalueringar på barnehagetilsynsområdet, så har eg ikkje lukkast med å finne analysar som vurderer om konkret og gjeldande tilsynspraksis med barnehagar er god, eller god nok. Det kunne vore interessant å samanlikne tilsyn med barnehagane med tilsyn med andre velferdstenester, for å avdekke moglege variasjonsmønster i tilsynskulturar.

Eit funn det kunne vore interessant å sjå nærare på er det at barnehagane ikkje opplever læring ved tilsyn. Dette fell nok saman med at informantane i denne studien ser på tilsyn som kontroll av rutinar. I ei eventuell kvantitativ undersøking kunne ein ha kartlagt om tal på gjennomførte tilsyn er av større betydning enn læring under og i tilsyn, og om tilsyn nærmast vert gjennomført for tilsynet si eiga skuld. Tilsyn og resultat av tilsyn kan ha ei omdøme-effekt.

Funn frå denne studien syner at tilsynsrapportar vert produsert etter tilsyn, men at det manglar system og rutinar for bruk og offentleggjering av desse rapportane. Tilsynsrapportane er tilgjengelege på kommunen sine postlister, men det kan vere krevjande å finne dei der. Tilsynsrapportane vert heller ikkje delte i media eller lagt fram for kommunen si øvste leiing i eit kommunisert og tydeleg system. Dette funnet kunne vore interessant å følgje opp for å undersøke erfaringar om aktiv bruk av tilsynsrapportar etter tilsyn med barnehagar, og kva verdi tilsynsrapportane eventuelt kan ha i kommunane sitt kvalitetsarbeid.

For informantane i denne studien har uavhengigheit blitt løfta fram, men det framstår ikkje som eit krav – snarare som eit ideal. Sjølv i kommunar der ein skil rollene som barnehageeigar og barnehagemyndigheit frå kvarande, vert ein utfordra av spørsmål vedkomande habilitet og uavhengigheit i møte med både kommunale og private barnehagar. Tilsette som representerer barnehagemyndigheita i kommunar er bundne av politiske vedtak og krav om lojalitet til eigen

organisasjon, og det kunne vore interessant å få synleggjort eksempel på korleis kommunar vil løyse krav i nytt lovforslag om «å organisere oppgavene den har som barnehagemyndighet adskilt frå oppgavene kommunen har som barnehageeier, når dette er egnet til å ivareta tilliten til kommunens upartiskhet som barnehagemyndighet» (Kunnskapsdepartementet, 2020, s. 108). Kommunen si dobbelrolle som barnehagemyndigheit og barnehageeigar, og spørsmål om habilitet som melder seg med denne rollekombinasjonen, er eit område som er høgaktuelt og med fordel kan studerast vidare.



## Litteraturliste

Agenda Kaupang på oppdrag frå Kommunenes organisasjon KS. (2015). *Kommunen som barnehagemyndighet*. Henta 9. juni 2020 frå:

<https://www.agendakaupang.no/publikasjoner/page/5/>

Arntzen, E. (2014). *Ledelse og kvalitet i helsetjenesten. Arbeidsglede og orden i eget hus*. Oslo: Gyldendal Akademisk.

Askim, Jostein. (2013). *Tilsyn med selvsyn: Kan det fungere? Lærdommer fra den norske barnehagesektoren*. Norsk statsvitenskapelig tidsskrift nr. 1; Årgang 29, pp. 10-29.

Bukve, O. (2016). *Forstå, forklare, forandre*. Oslo: Universitetsforlaget.

Børhaug, K., Helgøy, I., Homme, A., Lotsberg, D. & Ludvigsen, K. (2011). *Styring, organisering og ledelse i barnehagen*. Bergen: Fagbokforlaget.

Børhaug, K. & Moen, K. (2014). *Politisk-administrative rammer for barnehageledelse*. Oslo: Universitetsforlaget.

Christensen, T., Egeberg, M., Lægreid, P., Roness, P. & Røvik, K. (2015). *Organisasjonsteori for offentlig sektor*. (3. utgåve). Oslo: Universitetsforlaget.

Ertesvåg S. & Roland, P. (2014). *Ledelse av endringsarbeid i barnehagen*. Oslo: Gyldendal Akademisk.

Halvorsen, K. (2015). *I nabolaget til Joseph Schumpeter – rolletolkning som kilde til innovasjon blant helsetilsynsrevisorer*. In R.B. Jørgen Adam, Offentleg sektor i endring – Fjordantologien 2016. Oslo: Universitetsforlaget.

Hansen, S. (2015). *Om kommunens tilsyn med barnehager etter barnehageloven § 16, jf. § 8*. (Masteroppgåve). Universitetet i Bergen. Henta 9. juni 2020 frå:

<http://bora.uib.no/bitstream/handle/1956/11564/142083174.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Helgøy, I. & Serigstad, S. (2004). *Tilsyn som styringsform i forholdet mellom stat og kommunene*. (Notat). Bergen: Rokkansenteret. Henta 9. juni 2020 frå:

<http://bora.uib.no/bitstream/handle/1956/1379/N09-04%5B1%5D.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Høgskolen i Vestfold. (2009). *Alle teller mer: En evaluering av hvordan Rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver blir innført, brukt og erfart*. (1/2009). Tønsberg.

Jacobsen, D. & Thorsvik, J. (2016). *Hvordan organisasjoner fungerer*. (4. utgåve). Bergen: Fagbokforlaget.

Johannessen, M. (2012). *Kommunalt tilsyn etter miljørettet forskrift om miljørettet helsevern i barnehager og skoler*. (Masteroppgåve). Universitetet for miljø- og biovitenskap. Henta 9. juni 2020 frå: <https://nmbu.brage.unit.no/nmbu-xmlui/handle/11250/188604>

Kommunal- og moderniseringsdepartementet. *Om statlige tilsyn*. (Meld. St. nr. 17, 2002-2003). Henta 9. juni 2020 frå: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stmeld-nr-17-2002-2003-/id134860/>

Kunnskapsdepartementet. (2009). *Kvalitet i barnehagen*. (St.meld. nr. 41). Henta 9. juni 2020 frå: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stmeld-nr-41-2008-2009-/id563868/?q=st%20meld%20nr%2041%20kvalitet%20i%20barnehagen>

Kunnskapsdepartementet. (2015). Prop. 33 L (2015-2016) *Endringer i barnehageloven (tilsyn m.m.)*. Henta 9. juni 2020 frå: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-33-l-20152016/id2464120/>

Kunnskapsdepartementet. (2019). *Høring av forslag til endringer i barnehageloven med forskrifter (ny regulering av private barnehager)*. Henta 9. juni 2020 frå: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing-av-forslag-til-endringer-i-barnehageloven-med-forskrifter-ny-regulering-av-private-barnehager2/id2641852/>

Kunnskapsdepartementet. (2020). Prop. 96 L (2019-2020) *Endringer i folkehøgskoleloven, barnehageloven og voksenopplæringsloven m.m. (samleproposisjon)*. Henta 9. juni 2020 frå: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-96-l-20192020/id2699851/>

Kåstad, H. (2018). *Standardisering og profesjonelt skjønn i høykonfliktmekling – er det plass til begge deler? En studie om familivernets meklingsstilbud*. (Masteroppgåve). Høgskulen på Vestlandet. Bergen.

Leseth, A. & Tellmann, S. (2019). *Hvordan lese kvalitativ forskning?* (2. utgåve). Oslo: Cappelen Damm Akademisk.

Lindøe, P., Kringen, J. & Braut, G. (2015). *Risiko og tilsyn*. Oslo: Universitetsforlaget.

Lov om barnehager (barnehageloven). (2005). Henta 9. juni 2020 frå: <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2005-06-17-64?q=Barnehageloven>

Lov om grunnskolen og den vidaregåande opplæringa (opplæringslova). (1998). Henta 9. juni 2020 frå: <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/1998-07-17-61>

Nordahl, B. (2019). *Bruker barneverntjensten tilsyn til kvalitetsforbedring? En studie om Fylkesmannens tilsyn av barneverntjenesten*. (Masteroppgåve). Høgskulen på Vestlandet. Bergen.

Offerdal, Audun. (2010). *Den politiske kommunen*. Oslo: Det Norske Samlaget.

PBL. (Private Barnehagers Landsforbund). (2018). *Fornuftig med innføring til 2019, men problemet med finansiering er ikke løst*. Henta 9. juni 2020 frå: <https://www.pbl.no/aktuelt/politikk/pbl-fornuftig-med-innfoering-til-2019-men-problemet-med-finansiering-er-ikke-lost/>

Pollitt, C., Girre, X., Lonsdale, J., Mul, R., Summa, H., & Wærness, M. (1999). *Performance or compliance? Performance Audit in Five Countries*. Oxford: Oxford University Press.

PricewaterhouseCoopers AS. (2010). *Tilsyn til besvær? Undersøkelse av kommunene som barnehagemyndighet, herunder kommunenes tilsyn med barnehagene*. Henta 9. juni 2020 frå: <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/tilsyn-til-besvar---undersokelse-av-komm/id632216/>

Rambøll Management Consulting. (2012). *Sluttrapport: Undersøkelse om kommuner som barnehagemyndighet*. Henta 9. juni 2020 frå: <https://www.udir.no/tall-og-forskning/finnforskning/rapporter/Kommunen-som-barnehagemyndighet/>

Ringdal, K. (2018). *Enhet og mangfold. Samfunnsvitenskapelig forskning og kvantitativ metode*. (4. utgåve). Bergen: Fagbokforlaget.

Roald, Knut. (2012). *Kvalitetsvurdering som organisasjonslæring – Når skole og skoleeigar utviklar kunnskap*. Bergen: Fagbokforlaget.

Selznick, P. (1985). *Focusing Organizational Research on Regulation*. I R. Noll(red.): *Regulatory Policy and the Social Sciences*. Berkeley: University of California Press.

Statens helsetilsyn. (2016). *Veileder i behandling av hendelsesbaserte tilsynssaker del I (saksbehandlingsveileder for fylkesmannen)*. Henta 9. juni 2020 frå: [https://www.helsetilsynet.no/globalassets/opplastinger/Publikasjoner/internserien/saksbehandling\\_sveileder\\_tilsynssaker\\_internserien2\\_2009.pdf/](https://www.helsetilsynet.no/globalassets/opplastinger/Publikasjoner/internserien/saksbehandling_sveileder_tilsynssaker_internserien2_2009.pdf/)

Thagaard, T. (2018). *Systematikk og innlevelse. En innføring i kvalitative metoder*. (5. utgåve). Bergen: Fagbokforlaget.

Utdanningsdirektoratet. (2012). *Kommunen som barnehagemyndighet*. Henta 9. juni 2020 frå: <https://www.udir.no/tall-og-forskning/finn-forskning/rapporter/Kommunen-som-barnehagemyndighet/>

Utdanningsdirektoratet. (2017). *Kompetanse for fremtidens barnehage (Revidert strategi for kompetanse og rekruttering 2018-2022)* Henta 9. juni 2020 frå: <https://www.udir.no/kvalitet-og-kompetanse/kompetansestrategi-barnehage/>

Utdanningsdirektoratet. (2017). *Rammeplan for barnehagen*. Henta 9. juni 2020 frå: <https://www.udir.no/laring-og-trivsel/rammeplan/>

Utdanningsdirektoratet. (2018). *Foreldreundersøkelsen i barnehage*. Henta 9. juni 2020 frå: <https://www.udir.no/tall-og-forskning/brukerundersokelser/foreldreundersokelsen-i-barnehage/>

Utdanningsdirektoratet. (2018). *Veileder: Kommunens rolle som barnehagemyndighet*. Henta 9. juni 2020 frå: <https://www.udir.no/regelverk-og-tilsyn/tilsyn/>

Utdanningsdirektoratet. (2020). *Barnehagefakta*. Henta 9. juni 2020 frå: <https://www.barnehagefakta.no/>

Utdanningsdirektoratet. (2020). *Fakta om barnehagen*. Henta 9. juni 2020 frå: [https://www.udir.no/tall-og-forskning/statistikk/statistikk-barnehage/barnehager\\_2019/](https://www.udir.no/tall-og-forskning/statistikk/statistikk-barnehage/barnehager_2019/)

Utdanningsdirektoratet. (2020). *Innrapportering for barnehager*. Henta 9. juni 2020 frå: <https://www.udir.no/tall-og-forskning/datainnsamling--kilder/basil/>

Utdanningsdirektoratet. (2020). *Statistikk barnehage*. Henta 9. juni 2020 frå: <https://www.udir.no/tall-og-forskning/statistikk/statistikk-barnehage/>

Utdanningsdirektoratet. (2020). *Tilsyn*. Henta 9. juni 2020 frå: <https://www.udir.no/regelverk-og-tilsyn/tilsyn/>

Ødegård, G.T., (2011). *Bare barnehage?: En kvalitativ studie om barnehagemyndighetens posisjon, rolle og makt i kommunene*. (Masteroppgåve). Dronning Mauds Minne, Høgskole for Barnehagelærerutdanning. Henta 9. juni 2020 frå: <https://ntnuopen.ntnu.no/ntnu-xmlui/handle/11250/269559>

Vedlegg nr. 1:

1.8.2020 Meldeskjema for behandling av personopplysninger

# NSD NORSK SENTER FOR FORSKNINGSDATA

**Meldeskjema 815139**

**Sist oppdatert**  
23.09.2019

**Hvilke personopplysninger skal du behandle?**

---

- Navn (også ved signatur/samtykke)
- Adresse eller telefonnummer
- E-postadresse, IP-adresse eller annen nettidentifikator
- Lydopptak av personer

**Type opplysninger**

---

**Skal du behandle særlige kategorier personopplysninger eller personopplysninger om straffedommer eller lovovertrедelser?**

Nei

**Prosjektinformasjon**

---

**Prosjektittel**  
Korleis tolkar kommunen rolla som lokal barnehagemyndigheit og korleis blir tilsyn med barnehagar gjennomført?

**Begrunn behovet for å behandle personopplysningene**

<https://meldeskjema.nsd.no/eksport/5d593bdb-29fb-4eee-8fca-c104c341088d> 1/7

1.8.2020 Meldeskjema for behandling av personopplysninger

Eg ynskjer å opprette kontakt med tilsette som representerer barnehagemyndigheita i fire kommunar. Eg vel å gjennomføre intervju. Personar og kommunar som deltek vil bli anonymisert og alle data vil bli sletta seinast ved prosjektslutt. Eg har som mål å avslutte prosjektet innan juni 2020.

**Ekstern finansiering**

**Type prosjekt**  
Studentprosjekt, masterstudium

**Kontaktinformasjon, student**  
Irene Ullensvang, irene.71@hotmail.com, tlf: 95923006

**Behandlingsansvar**

---

**Behandlingsansvarlig institusjon**  
Høgskulen på Vestlandet / Fakultet for økonomi og samfunnsvitenskap / Institutt for samfunnsvitenskap

**Prosjektansvarlig (vitenskapelig ansatt/veileder eller stipendiat)**  
Kjersti Halvorsen, Kjersti.Halvorsen@hvl.no, tlf: 41600376

**Skal behandlingsansvaret deles med andre institusjoner (felles behandlingsansvarlige)?**

Nei

**Utvalg 1**

---

**Beskriv utvalget**  
I mitt utvalg vil det vere tre kommunar. Eg vil intervjuje tilsette som representerer barnehagemyndigheit, maksimalt to personar pr. kommune.

**Rekruttering eller trekking av utvalget**

<https://meldeskjema.nsd.no/eksport/5d593bdb-29fb-4eee-8fca-c104c341088d> 2/7

1.6.2020 Meldeskjema for behandling av personopplysninger

Eg tar utgangspunkt i Vestland fylke og vel kommunar som har både kommunal og privat barnehagedrift. Eg vel kommune ut frå størrelse og område i tillegg til at minst ein felles privat barnehageeigar skal vere representert i alle fire kommunane.

**Alder**

22 - 69

**Inngår det voksne (18 år +) i utvalget som ikke kan samtykke selv?**

Nei

**Personopplysninger for utvalg 1**

- Navn (også ved signatur/samtykke)
- Adresse eller telefonnummer
- E-postadresse, IP-adresse eller annen nettidifikator
- Lydopptak av personer

**Hvordan samler du inn data fra utvalg 1?**

**Personlig intervju**

**Grunnlag for å behandle alminnelige kategorier av personopplysninger**

Samtykke (art. 6 nr. 1 bokstav a)

**Informasjon for utvalg 1**

**Informerer du utvalget om behandlingen av opplysningene?**

Ja

**Hvordan?**

Skriftlig informasjon (papir eller elektronisk)

**Utvalg 2**

<https://meldeskjema.nsd.no/eksport/5d593bdb-29fb-4eee-8fca-c104c341088d> 3/7

1.6.2020 Meldeskjema for behandling av personopplysninger

**Beskriv utvalget**

I mitt utvalg vil det vere tre kommunar. Eg vil intervjuje styrar i privat og kommunal barnehage, maksimalt to styrarar frå kvar kommune.

**Rekruttering eller trekking av utvalget**

Eg tar utgangspunkt i Vestland fylke og vel kommunar som har både kommunal og privat barnehagedrift. Eg vel kommune ut frå størrelse og område i tillegg til at minst ein felles privat barnehageeigar skal vere representert i dei tre kommunane.

**Alder**

22 - 69

**Inngår det voksne (18 år +) i utvalget som ikke kan samtykke selv?**

Nei

**Personopplysninger for utvalg 2**

- Navn (også ved signatur/samtykke)
- Adresse eller telefonnummer
- E-postadresse, IP-adresse eller annen nettidifikator
- Lydopptak av personer

**Hvordan samler du inn data fra utvalg 2?**

**Personlig intervju**

**Grunnlag for å behandle alminnelige kategorier av personopplysninger**

Samtykke (art. 6 nr. 1 bokstav a)

**Informasjon for utvalg 2**

**Informerer du utvalget om behandlingen av opplysningene?**

Ja

**Hvordan?**

<https://meldeskjema.nsd.no/eksport/5d593bdb-29fb-4eee-8fca-c104c341088d> 4/7

1.6.2020 Meldeskjema for behandling av personopplysninger

**Tillatelser**

---

Skal du innhente følgende godkjenninger eller tillatelser for prosjektet?

**Behandling**

---

Hvor behandles opplysningene?

- Maskinvare tilhørende behandlingsansvarlig institusjon

Hvem behandler/har tilgang til opplysningene?

- Student (studentprosjekt)
- Prosjektansvarlig

Tilgjengeliggjøres opplysningene utenfor EU/EOS til en tredjestat eller internasjonal organisasjon?

Nei

**Sikkerhet**

---

Oppbevares personopplysningene atskilt fra øvrige data (kodenøkkel)?

Ja

Hvilke tekniske og fysiske tiltak sikrer personopplysningene?

- Opplysningene anonymiseres

**Varighet**

<https://meldeskjema.nsd.no/eksport/5d593bdb-29fb-4eee-8fca-c104c341088d> 6/7

1.6.2020 Meldeskjema for behandling av personopplysninger

Skriftlig informasjon (papir eller elektronisk)

**Tredjepersoner**

---

Skal du behandle personopplysninger om tredjepersoner?

Nei

**Dokumentasjon**

---

Hvordan dokumenteres samtykkene?

- Elektronisk (e-post, e-skjema, digital signatur)
- Manuelt (papir)

Hvordan kan samtykket trekkes tilbake?

Skriftlig, e-post eller sms, til meg eller rettleiar Kjersti Halvorsen.

Hvordan kan de registrerte få innsyn, rettet eller slettet opplysninger om seg selv?

Ved å ta kontakt med meg eller rettleiar så kan informantane få innsyn, retta eller sletta opplysningar som dei har gitt i intervjuet.

Så lenge ein kan identifiserast i datamaterialet, har ein rett til:

- innsyn i kva personopplysningar som er registrert om deg,
- å få retta personopplysningar om deg,
- få sletta personopplysningar om deg,
- få utlevert ein kopi av dine personopplysningar (dataportabilitet), og
- å sende klage til personvernombudet eller Datatilsynet om behandlinga av dine personopplysningar.

**Totalt antall registrerte i prosjektet**

1-99

<https://meldeskjema.nsd.no/eksport/5d593bdb-29fb-4eee-8fca-c104c341088d> 5/7

1.8.2020 Meldeskjema for behandling av personopplysninger

---

**Prosjektperiode**  
23.09.2019 - 30.06.2020

**Skal data med personopplysninger oppbevares utover prosjektperioden?**  
Nei, alle data slettes innen prosjektslutt

**Vil de registrerte kunne identifiseres (direkte eller indirekte) i oppgave/avhandling/ovrige publikasjoner fra prosjektet?**  
Nei

**Tilleggsopplysninger**

---

<https://meldeskjema.nsd.no/eksport/5d593bdb-29fb-4eee-8fca-c104c341088d> 7/7



Vedlegg nr. 2:

1.8.2020 Meldeskjema for behandling av personopplysninger

# NSD NORSK SENTER FOR FORSKNINGSDATA

**NSD sin vurdering**

**Prosjekttittel**  
Korleis tolkar kommunen rolla som lokal barnehagemyndigheit og korleis blir tilsyn med barnehagar gjennomført?

**Referansenummer**  
815139

**Registrert**  
23.09.2019 av Irene Ullensvang - 160110@stud.hvl.no

**Behandlingsansvarlig institusjon**  
Høgskulen på Vestlandet / Fakultet for økonomi og samfunnsvitskap / Institutt for samfunnsvitskap

**Prosjektansvarlig (vitenskapelig ansatt/veileder eller stipendiat)**  
Kjersti Halvorsen, Kjersti.Halvorsen@hvl.no, tlf: 41600376

**Type prosjekt**  
Studentprosjekt, masterstudium

**Kontaktinformasjon, student**  
Irene Ullensvang, irene.71@hotmail.com, tlf: 95923006

**Prosjektperiode**  
23.09.2019 - 30.06.2020

**Status**

<https://meldeskjema.nsd.no/vurdering/5d593bdb-29fb-4eee-8fca-c1c4c341088d> 1/3

1.8.2020 Meldeskjema for behandling av personopplysninger

26.09.2019 - Vurdert

**Vurdering (I)**

**26.09.2019 - Vurdert**

Det er vår vurdering at behandlingen av personopplysninger i prosjektet vil være i samsvar med personvernlovgivningen så fremt den gjennomføres i tråd med det som er dokumentert i meldeskjemaet med vedlegg 26.09.19. Behandlingen kan starte.

**MELD VESENTLIGE ENDRINGER**  
Dersom det skjer vesentlige endringer i behandlingen av personopplysninger, kan det være nødvendig å melde dette til NSD ved å oppdatere meldeskjemaet. For du melder inn en endring, oppfordrer vi deg til å lese om hvilke type endringer det er nødvendig å melde:

[https://nsd.no/personvernombud/meld\\_prosjekt/meld\\_endringer.html](https://nsd.no/personvernombud/meld_prosjekt/meld_endringer.html)

Du må vente på svar fra NSD før endringen gjennomføres.

**TYPE OPPLYSNINGER OG VARIGHET**  
Prosjektet vil behandle alminnelige kategorier av personopplysninger frem til 30.06.2020.

**LOVLIG GRUNNLAG**  
Prosjektet vil innhente samtykke fra de registrerte til behandlingen av personopplysninger. Vår vurdering er at prosjektet legger opp til et samtykke i samsvar med kravene i art. 4 og 7, ved at det er en frivillig, spesifikk, informert og utvetydig bekreftelse som kan dokumenteres, og som den registrerte kan trekke tilbake. Lovlig grunnlag for behandlingen vil dermed være den registrertes samtykke, jf. personvernforordningen art. 6 nr. 1 bokstav a.

**PERSONVERNPRINSIPPER**  
NSD vurderer at den planlagte behandlingen av personopplysninger vil følge prinsippene i personvernforordningen om:

- lovlighet, rettferdighet og åpenhet (art. 5.1 a), ved at de registrerte får tilfredsstillende informasjon om og samtykker til behandlingen
- formålsbegrensning (art. 5.1 b), ved at personopplysninger samles inn for spesifikke, uttrykkelige angitte og berettigede formål, og ikke behandles til nye, uforenlige formål
- dataminimering (art. 5.1 c), ved at det kun behandles opplysninger som er adekvate, relevante og nødvendige for formålet med prosjektet
- lagringsbegrensning (art. 5.1 e), ved at personopplysningene ikke lagres lengre enn nødvendig for å oppfylle formålet

**DE REGISTRERTES RETTIGHETER**  
Så lenge de registrerte kan identifiseres i datamaterialet vil de ha følgende rettigheter: åpenhet (art. 12), informasjon (art. 13), innsyn (art. 15), retting (art. 16), sletting (art. 17), begrensning (art. 18), underretning (art. 19), dataportabilitet (art. 20).  
NSD vurderer at informasjonen om behandlingen som de registrerte vil motta oppfyller lovens krav til form og innhold, jf. art. 12.1 og art. 13. Vi minner om at hvis en registrert tar kontakt om sine rettigheter, har behandlingsansvarlig institusjon plikt til å svare innen en måned.

<https://meldeskjema.nsd.no/vurdering/5d593bdb-29fb-4eee-8fca-c1c4c341088d> 2/3

1.8.2020

Meldeskjema for behandling av personopplysninger

**FØLG DIN INSTITUSJONS RETNINGSLINJER**

NSD legger til grunn at behandlingen oppfyller kravene i personvernforordningen om riktighet (art. 5.1 d), integritet og konfidensialitet (art. 5.1. f) og sikkerhet (art. 32).

Dersom du benytter en databehandler i prosjektet må behandlingen oppfylle kravene til bruk av databehandler, jf. art 28 og 29.

For å forsikre dere om at kravene oppfylles, må dere følge interne retningslinjer og/eller rådføre dere med behandlingsansvarlig institusjon.

**OPPFØLGING AV PROSJEKTET**

NSD vil følge opp ved planlagt avslutning for å avklare om behandlingen av personopplysningene er avsluttet.

Lykke til med prosjektet!

Tlf. Personverntjenester: 55 58 21 17 (tast 1)

<https://meldeskjema.nsd.no/vurdering/5d593bdb-29fb-4eee-8fca-c1c4c341088d>

3/3

Vedlegg nr. 3:

## Vil du delta i forskingsprosjektet

### «Korleis utøver og handterer kommunen rolla som lokal barnehagemyndighet og korleis blir tilsyn med barnehagar gjennomført?»

Dette er eit spørsmål til deg om å delta i eit forskingsprosjekt der føremålet er å sjå nærare på om det er variasjonar i korleis kommunar tolkar rolla som barnehagemyndighet, korleis tilsyn med barnehagar blir planlagt, gjennomført og følgd opp. I dette skrivet gjer vi deg informasjon om mål for prosjektet og kva deltaking vil innebere for deg.

#### Føremål

Eg er mastergradstudent ved Høgskulen på Vestlandet der eg studerer «Organisasjon og leiing: Utdanningsledelse» ved Institutt for Samfunnsvitskap. Erfaring som barnehagefagleg rådgjevar og representant for kommunen som barnehagemyndighet, har gitt meg interesse for å gjennomføre dette forskingsprosjektet.

Området eg har valgt å forske på er i stadig endring og det finnes lite forskning om korleis barnehagetilsyn i praksis fungerer. Nokre undersøkingar har vist at kommunar som tilsynsmyndighet ovanfor barnehagane ofte har uklare reglar å rette seg etter og at dei har svake verkemidlar å støtte seg til. Eg vil undersøke om det er variasjonar i korleis kommunar tolkar rolla som barnehagemyndighet, korleis tilsyn med barnehagar blir planlagt, gjennomført og følgd opp.

#### Kven er ansvarleg for forskingsprosjektet?

Høgskulen på Vestlandet er ansvarlig for prosjektet.

#### Kvifor får du spørsmål om å delta?

Eg ynskjer å intervju representantar for barnehagemyndigheita i tre kommunar som har gjennomført tilsyn med barnehagar i egen kommune i løpet av dei fem siste åra.

Kommunane eg vil undersøke har både kommunale og private barnehagar og har minimum ein felles privat barnehageigar etablert i kommunen.

#### Kva inneber det for deg å delta?

Deltaking i studien inneber for deg å setje av ein time til eit intervju som vil bli gjennomført på din arbeidsplass. Spørsmåla vil omhandle dine erfaringar som representant for barnehagemyndigheita. Eksempel på spørsmål kan vere: «Kva er barnehagemyndigheita si rolle i møte med barnehagar og korleis er dette formalisert?», «Ved tilsyn – kva lovkrav legg de mest vekt på å kontrollere?», og «Gir kommunen råd og rettleiing til barnehagane under tilsyn?».

#### Det er frivillig å delta

Det er frivillig å delta i prosjektet. Om du vel å delta, kan du når som helst trekke samtykke tilbake utan å gje noko grunn. Alle opplysningar du har gitt vil då bli sletta frå datamaterialet. Det vil ikkje ha nokre negative konsekvensar for deg om du ikkje vil delta, eller seinare vel å trekke deg.

### **Ditt personvern – korleis vi oppbevarar og nyttar dine opplysningar**

Vi vil bare bruke opplysningane om deg til føremålet vi har fortalt om i dette skrivet. Vi behandlar opplysningane konfidensielt og i samsvar med personvernregelverket. Intervjuobjekta vil bli anonymisert i oppgåva og verken du eller kommunen du tilhøyrer vil vere identifiserbar i prosjektet.

Kun meg og min rettleiar, Kjersti Halvorsen, førsteamanuensis ved Institutt for samfunnsvitenskap, vil ha tilgang til materialet. Eg vil gjere lydopptak av intervjuet og etterpå skrive ordrett det som blir sagt, for å kunne bruke informasjonen du gir så korrekt som mogleg.

### **Kva skjer med opplysningane dine når vi avsluttar forskingsprosjektet?**

Prosjektet skal etter planen avsluttast 30.06.2020. Det transkriberte materialet og data frå lydbåndopptak vil bli sletta seinast ved prosjektslutt.

### **Dine rettar**

Så lenge du kan identifiserast i datamaterialet, har du rett til:

- innsyn i kva personopplysningar som er registrert om deg,
- å få retta personopplysningar om deg,
- få sletta personopplysningar om deg,
- få utlevert ein kopi av dine personopplysningar (dataportabilitet), og
- å sende klage til personvernombudet eller Datatilsynet om behandlinga av dine personopplysningar.

### **Kva gjer oss rett til å handsame personopplysningar om deg?**

Vi handsamar opplysningar om deg basert på ditt samtykke.

På oppdrag frå Høgskulen på Vestlandet har NSD – Norsk senter for forskingsdata AS vurdert at behandlinga av personopplysningar i dette prosjektet er i samsvar med personvernregelverket.

### **Kvar kan eg finne ut meir?**

Dersom du har spørsmål til studien, eller ønsker å nytte deg av dine rettar, ta kontakt med:

- Høgskulen på Vestlandet ved Kjersti Halvorsen på e-post [Kjersti.Halvorsen@hvl.no](mailto:Kjersti.Halvorsen@hvl.no) eller på telefon: 41 60 03 76
- Vårt personvernombud advokat Trine Anikken Larsen, på e-post [personvernombod@hvl.no](mailto:personvernombod@hvl.no) eller på telefon 47 - 55 58 76 82
- NSD – Norsk senter for forskingsdata AS, på epost ([personvertjenester@nsd.no](mailto:personvertjenester@nsd.no)) eller telefon: 55 58 21 17.

Med venleg helsing

Prosjektansvarlig  
Kjersti Halvorsen  
Mob: 41 60 0376

Masterstudent  
Irene Ullensvang  
Mob: 95 92 30 06

## Samtykkeerklæring

Eg har motteke og forstått informasjon om prosjektet «Kommunen som lokal barnehagemyndigheit.

Korleis tolkar kommunen rolla og korleis blir tilsyn med barnehagar gjennomført?» og har fått høve til å stille spørsmål. Eg samtykker til:

å delta i intervju

Eg samtykker til at mine opplysningar vert handsama frem til prosjektet er avslutta, ca. 30.06.2020.

---

(Signert av prosjektdeltakar, dato)

Vedlegg nr. 4:

## Vil du delta i forskingsprosjektet

**««Kommunen som lokal barnehagemyndigheit. Korleis utøver og handterer kommunen rolla og korleis blir tilsyn med barnehagar gjennomført?»»**

Dette er eit spørsmål til deg om å delta i eit forskingsprosjekt der føremålet er å sjå nærare på om det er variasjonar i korleis kommunar tolkar rolla som barnehagemyndigheit, korleis tilsyn med barnehagar blir planlagt, gjennomført og følgd opp. I dette skrivet gjer vi deg informasjon om mål for prosjektet og kva deltaking vil innebere for deg.

### Føremål

Eg er mastergradstudent ved Høgskulen på Vestlandet der eg studerer «Organisasjon og leiing: Utdanningsledelse» ved Institutt for Samfunnsvitskap. Erfaring som barnehagefagleg rådgjevar og representant for kommunen som barnehagemyndigheit, har gitt meg interesse for å gjennomføre dette forskingsprosjektet.

Området eg har valgt å forske på er i stadig endring og det finnes lite forskning om korleis barnehagetilsyn i praksis fungerer. Nokre undersøkingar har vist at kommunar som tilsynsmyndigheit ovanfor barnehagane ofte har uklare reglar å rette seg etter og at dei har svake verkemidlar å støtte seg til. Eg vil undersøke om det er variasjonar i korleis kommunar tolkar rolla som barnehagemyndigheit, korleis tilsyn med barnehagar blir planlagt, gjennomført og følgd opp.

### Kven er ansvarleg for forskingsprosjektet?

Høgskulen på Vestlandet er ansvarlig for prosjektet.

### Kvifor får du spørsmål om å delta?

Eg ynskjer å intervjuje styrar i barnehagar som har erfart å bli ført tilsyn med i løpet av dei fem siste åra. Erfaringar frå gjennomført tilsyn må vere heimla i barnehagelova og gjennomført av kommunen der barnehagen er etablert.

Dei tre kommunane eg vil gjere undersøkelser i har både kommunale og private barnehagar og har minimum ein felles privat barnehageeigar etablert i kommunen.

### Kva inneber det for deg å delta?

Deltaking i studien inneber for deg å setje av ein time til eit intervju som vil bli gjennomført på din arbeidsplass. Spørsmåla vil omhandle dine erfaringar som styrar og representant for barnehageeigar. Eksempel på spørsmål kan vere: «Kan du sei noko om di rolle når barnehagen får tilsynsbesøk fra kommunen?», «Har du erfart å måtte gjere endringar i barnehagen etter eit tilsyn?», og «Blir barnehagane informert om kommunen si rolle som barnehagemyndighet? Korleis?».

### Det er frivillig å delta

Det er frivillig å delta i prosjektet. Om du vel å delta, kan du når som helst trekke samtykke tilbake utan å gje noko grunn. Alle opplysningar du har gitt vil då bli sletta frå datamaterialet. Det vil ikkje ha nokre negative konsekvensar for deg om du ikkje vil delta, eller seinare vel å trekke deg.

### **Ditt personvern – korleis vi oppbevarar og nyttar dine opplysningar**

Vi vil bare bruke opplysningane om deg til føremålet vi har fortalt om i dette skrivet. Vi behandlar opplysningane konfidensielt og i samsvar med personvernregelverket. Intervjuobjekta vil bli anonymisert i oppgåva og verken du eller barnehageeigaren du representerer vil vere identifiserbar i prosjektet.

Kun meg og min rettleiar, Kjersti Halvorsen, førsteamanuensis ved Institutt for samfunnsvitenskap, vil ha tilgang til materialet. Eg vil gjere lydopptak av intervjuet og etterpå skrive ordrett det som blir sagt, for å kunne bruke informasjonen du gir så korrekt som mogleg.

### **Kva skjer med opplysningane dine når vi avsluttar forskingsprosjektet?**

Prosjektet skal etter planen avsluttast 30.06.2020. Det transkriberte materialet og data frå lydbåndopptak vil bli sletta seinast ved prosjektslutt.

### **Dine rettar**

Så lenge du kan identifiserast i datamaterialet, har du rett til:

- innsyn i kva personopplysningar som er registrert om deg,
- å få retta personopplysningar om deg,
- få sletta personopplysningar om deg,
- få utlevert ein kopi av dine personopplysningar (dataportabilitet), og
- å sende klage til personvernombudet eller Datatilsynet om behandlinga av dine personopplysningar.

### **Kva gjer oss rett til å handsame personopplysningar om deg?**

Vi handsamar opplysningar om deg basert på ditt samtykke.

På oppdrag frå Høgskulen på Vestlandet har NSD – Norsk senter for forskingsdata AS vurdert at behandlinga av personopplysningar i dette prosjektet er i samsvar med personvernregelverket.

### **Kvar kan eg finne ut meir?**

Dersom du har spørsmål til studien, eller ønsker å nytte deg av dine rettar, ta kontakt med:

- Høgskulen på Vestlandet ved Kjersti Halvorsen på e-post [Kjersti.Halvorsen@hvl.no](mailto:Kjersti.Halvorsen@hvl.no) eller på telefon: 41 60 03 76
- Vårt personvernombud advokat Trine Anikken Larsen, på e-post [personvernombod@hvl.no](mailto:personvernombod@hvl.no) eller på telefon 47 - 55 58 76 82
- NSD – Norsk senter for forskingsdata AS, på epost ([personvertjenester@nsd.no](mailto:personvertjenester@nsd.no)) eller telefon: 55 58 21 17.

Med venleg helsing

Prosjektansvarlig  
Kjersti Halvorsen  
Mob: 41 60 0376

Masterstudent  
Irene Ullensvang  
Mob: 95 92 30 06

## Samtykkeerklæring

Eg har motteke og forstått informasjon om prosjektet «Kommunen som lokal barnehagemyndigheit.

Korleis tolkar kommunen rolla og korleis blir tilsyn med barnehagar gjennomført?» og har fått høve til å stille spørsmål. Eg samtykker til:

å delta i intervju

Eg samtykker til at mine opplysningar vert handsama frem til prosjektet er avslutta, ca. 30.06.2020.

---

(Signert av prosjektdeltakar, dato)



Vedlegg nr. 5:

## **Intervjuguide for barnehagemyndigheit. Undersøking i samband med masteroppgåve.**

### **1: (5 min) Intro**

- Uformell prat, skape trygge rammer
- Presentasjon av meg sjølv

### **2: (5 min) Informasjon og avklaringar**

- Informasjon om studiet, bakgrunn og mål
- Informere om kva intervjuet skal brukast til
- Gjennomgang av informasjonsskriv, samtykkeskjema og signering av dette
- Informere om opptak av intervjuet og tidsbruk
- Starte opptak

### **3: (15 min) Åpningsspørsmål**

- Kan du skildre kva rolle du har i kommunen?
- Kor lenge har du hatt denne rolla?
- Kven er din nærmaste leiar?
- Kva tittel har du?
- Kva utdanning har du?
- Kven representere kommunen som barnehageeigar?
- Kven er vedkomande sin næraste leiar?

### **4: (40 min) Kjernes spørsmål**

#### **Kommunen si rolle som barnehagemyndigheit:**

- Kan du sei noko om korleis kommunen si rolle som barnehagemyndigheit er formalisert?

- Blir barnehagane informert om kommunen si rolle som barnehagemyndighet? Korleis?
- Hender det at de samarbeider med andre kommunar ved gjennomføring av tilsyn med barnehagane? Viss, ja: korleis gjer de dette? Viss nei : Kvifor ikkje?
- Korleis sikrar kommunen seg oversikt over det samla barnehagetilbodet i kommunen, korleis dette vert orientert om, og til kven?
- Korleis blir kommunen si øvste leiing gjort kjent med kvaliteten på det samla barnehagetilbodet i kommunen?
- Har du erfaring med at din kommune bruker Udir sine anbefalingar om tilsyn med barnehagane? Om ja: Korleis ? Kan du gi eksempel?
- Veit du om barnehagane i din kommune brukar tilgjengelege verktøy på Udir sine sider om kvalitet i barnehagen? Kan du gje eksempel på korleis kommunen følgjer dette opp?
- Har du erfart at det kan være utfordrande å balansere mellom kommunen sitt ansvar for full barnehagedekning og kommunen sitt ansvar for at barnehagane etterlever lovverket? Kvifor? Kvifor ikkje? Kan du gje eksempel?
- Kan du fortelje korleis kommunen, ved gjennomføring av tilsyn, håndterer at den er både eigar og barnehagemyndigheit? Kan du gje eksempel?
- Har du erfaring med at det kan oppstå utfordringar fordi kommunen har ei dobbelrolle som både barnehageeigar og barnehagemyndigheit? Viss ja, kven utfordrar den og korleis?

### **Planlegging, gjennomføring og oppfølging av tilsyn med barnehagar**

- Kva styringsdokument ligg til grunn for planlegging og gjennomføring av tilsyn og er styringsdokumenta forankra hos rådmann og politisk nivå?
- Er det gjennomført tilsyn etter barnehagelova dei 5 siste åra og med kva eigarar?
- Kven bidreg i planlegging av tilsyn?
- Kven bidreg ved gjennomføring av tilsyn og korleis vert oppgåver fordelt?
- Kan du gje eksempel på kriterie for val av barnehage som skal førast tilsyn med?

- Ved tilsyn – kva lovkrav legg de mest vekt på å kontrollere? Står kontroll av formelle organ, bemanningskrav og arealkrav mest sentralt - eller legg de vekt på å kontrollere barnehagens pedagogiske innhald? Kan du gje eksempel? Kvifor er det slik trur du?
- Gir kommunen råd og rettleiing til barnehagane under tilsyn? Kven gir de eventuelt slik hjelp til ?
- Har du erfart at barnehagane lærer noko av kommunen i eit tilsyn? Om ja: Er det først og fremst fagleg eller administrativ kunnskap som vert overført frå kommunen til barnehagen? Eksempel? Og hender det at kommunen lærer noko av barnehagane ved tilsyn? Om, ja: Kva for barnehagar lærer kommunen noko av? Eksempel?
- Er det vanleg at barnehagane etter eit tilsyn må gjere endringar? Har du i eit tilsyn erfart at kommunen tar omsyn til kva krav som er økonomisk og praktisk mogleg for barnehagane å innfri?
- Er det skilnad på korleis barnehagemyndigheita gjennomfører tilsyn med enkeltstående barnehagar og store barnehagekjeder? Kan du gje eksempel?
- Har du erfart at det kan oppstå dilemma eller konflikhtar i tilsyn? Kan du gje eksempel på dette og korleis dette i tilfelle vert handtert?
- Har det hendt at kommunen og barnehagen har vore ueinige om korleis ein skal forstå og tolke lova? Og har det hendt at kommunen si myndigheit som tilsynsførar med barnehagane har blitt utfordra på andre måtar? Viss ja: Kva utfordrar og korleis?
- Har det hendt at kommunen har stått i ein vanskeleg situasjon ovanfor ein barnehage og har avstått frå å føre tyngre tilsyn for unngå moglege kontroversar?
- Kan du gje eksempel på korleis tilsynsfunn blir følgd opp og brukt av både kommune og barnehage? Finns det eksempel på at barnehagar har blitt tildelt meir ressursar etter tilsyn?
- Bruker kommunen media eller andre former for offentleggjering av tilsynsfunn?
- Om du meiner at god tilsynspraksis med barnehagar bør spreiaast, korleis kan dette gjennomførast og kvifor er det tenleg?

### **5: (15 min) Oppsummering**

- **Har du gjort deg tankar i dette intervjuet som du ønsker å dele?**
- **Er det noko du vil rette særleg fokus på?**

Vedlegg nr. 6:

## **Intervjuguide for barnehagestyrar. Undersøking i samband med masteroppgåve.**

### **1: (5 min) Intro**

- Uformell prat, skape trygge rammer
- Presentasjon av meg sjølv

### **2: (5 min) Informasjon og avklaringar**

- Informasjon om studiet, bakgrunn og mål
- Informere om kva intervjuet skal brukast til
- Gjennomgang av informasjonsskriv, samtykkeskjema og signering av dette
- Informere om opptak av intervjuet og tidsbruk
- Starte opptak

### **3: (15 min) Åpningsspørsmål**

- Kan du skildre kva rolle du har i barnehagen?
- Kor lenge har du hatt denne rolla?
- Kven er din nærmaste leiar?
- Kva tittel har du?
- Kva utdanning har du?
- Kven representere barnehagen som barnehageeigar?

### **4: (40 min) Kjernes spørsmål**

#### **Styrar si rolle som barnehagemyndighet:**

- Kan du sei noko om di rolle når barnehagen får tilsynsbesøk fra kommunen?
- Blir barnehagane informert om kommunen si rolle som barnehagemyndighet? Korleis?

- Har du tatt kontakt med andre barnehagar som har mottatt tilsyn, for å høyre om kva erfaringar dei har hatt? Viss, ja: korleis gjorde du dette? Om nei : Kvifor ikkje?
- Nyttar barnehagen din verktøy på Udir sine sider om kvalitet i barnehagen? Om ja; kan du gje eksempel?
- Oppfattar du kommunen som ei uavhengig og nøytral tilsynsmyndigheit – eller er det eit problem at den er både eigar og barnehagemyndigheit? Kan du gje eksempel?

### **Planlegging, gjennomføring og oppfølging av tilsyn med barnehagar**

- Er det gjennomført tilsyn med denne barnehagen etter barnehagelova i løpet av dei 5 siste åra? Om ja, fortell litt om kva dette tilsynet handla om og korleis det ble gjennomført.
- Vet du noko om kriteria kommunen brukar for val av barnehage det skal først tilsyn med?
- Er det lett eller vanskeleg å vite om barnehagen din etterlever lovkrav som vert stilt? Eksempel på klare lovkrav? Og uklare?
- Har kommunen gitt råd og rettleiing til din barnehage under tilsyn?
- Har din barnehage erfart å lære noko av kommunen i eit tilsyn? Om ja: Er det først og fremst fagleg eller administrativ kunnskap som vert overført frå kommunen til barnehagen? Eksempel?
- Trur du at kommunen lærer noko av barnehagane ved tilsyn? Om, ja: Kva kan kommunen lære noko om? Eksempel?
- Har du erfart å måtte gjere endringar i barnehagen etter eit tilsyn?
- Har du i eit tilsyn erfart at kommunen tar omsyn til kva krav som er økonomisk og praktisk mogleg for barnehagen å innfri?
- Trur du det er skilnad på korleis barnehagemyndigheita gjennomfører tilsyn med enkeltstående barnehagar og store barnehagekjeder? Kan du gje eksempel?
- Har du erfart at det kan være utfordrande å finne tid til å framskaffe nødvendig dokumentasjon før barnehagen får tilsynsbesøk? Kan du gje eksempel på dette?
- Har du erfart at kommunen og barnehagen har vore ueinige om korleis ein skal tolke og forstå lova? Om ja: Kva utfordrar og korleis?
- Kan du gje eksempel på korleis tilsynsfunn blir følgd opp og brukt i din barnehage?

- Har du erfart at barnehagen har blitt tildelt meir ressursar etter tilsyn?
- Kjenner du til om kommunen bruker media eller andre former for offentleggjering av tilsynsfunn? Er media si rolle i tilsyn viktig for din barnehage? Kvifor, kvifor ikkje?
- Om du meiner at god tilsynspraksis med barnehagar bør spreiest, korleis kan dette gjennomførast og kvifor er det tenleg?

**5: (15 min) Oppsummering**

- **Har du gjort deg tankar i dette intervjuet som du ønsker å dele?**
- **Er det noko du vil rette særleg fokus på?**

