

MASTEROPPGAVE

«Vi blir jo litt stresset på om vi ikke er gode nok»

En kvalitativ studie av styrers bruk av tilsyn i personalets læring i barnehagen.

«We get a little stressed that we`re not good enough»

A qualitative study of the managers use of supervision in staff learning in the kindergarten.

Hildegunn Sande

MR691 Masterstudium i organisasjon og leiing, utdanningsleiing.
Fakultet for økonomi og samfunnsvitenskap. Institutt for samfunnsvitenskap.

10.6.2022

Jeg bekrefter at arbeidet er selvstendig utarbeidet, og at referanser/kildehenvisninger til alle kilder som er brukt i arbeidet er oppgitt, jf. *Forskrift om studium og eksamen ved Høgskulen på Vestlandet, § 12-1.*

Forord

Denne oppgaven markerer slutten på et fire år langt studie i organisasjon og ledelse ved Høgskulen på Vestland. Det har vært travle og krevende år, men ikke minst har de gitt meg mye ny kunnskap.

Forskningen har gitt meg bedre innsikt i tilsyn med barnehager ut fra barnehageloven og forskrifter, og de ulike roller tilsynsmyndigheten kan møte barnehagene med ved tilsyn. Med bakgrunn som rådgiver ved barnehagemyndighet har studien gitt meg et bredere perspektiv på tilsynsmyndigheten sine oppgaver, som har vært nyttig da dette er et forholdsvis nytt arbeidsområde for meg. Hele masterstudiet har vært en spennende og lærerik prosess, i et forholdsvis ukjent og omfattende landskap.

Takk til min veileder, Kjersti Sandnes Haukedal, som med sin kunnskap og tilbakemeldinger har utfordret og støttet meg i skriveprosessen.

Takk til kunnskapsrike og varme medstudenter som, til tross for mye Zoom undervisning, har bidratt til at disse årene har gått som en lek. En spesiell takk for godt samarbeid til min medstudent Anne; vi er ikke ferdige før vi begge har klatret til topps.

Takk til en stor gjeng av venner, familie og kolleger som har heiet på meg i denne prosessen. En spesiell takk til min sønn som har holdt ut med meg alle disse studieårene.

Bergen, 10. juni 2022

Hildegunn Sande

Sammendrag

Problemstillingen i denne studien tar sikte på å forklare hvordan styrer kan bruke tilsyn i barnehagens læring i personalgruppen. Er de beste læringsprosessene i forberedelser til tilsynet, i gjennomføringen av tilsynet, eller i etterarbeid ved avsluttet tilsyn? Dette er en kvalitativ studie hvor det er benyttet forskningsintervju og dokumentanalyse. Undersøkelsen er en case-studie, der informantene er fire barnehagestyrere og barnehagens tilsynsrapporter etter det siste stedlige tilsynet fra barnehagemyndigheten. Studiens teoretiske grunnlag er rettet mot tilsyn som kontroll eller veiledning, ulike tilsynsroller, og organisasjonslæring som inkluderer ulike typer kunnskap.

Funn i studien viser at tilsyn med barnehager er lovlighetskontroll for å se til at barnehagen etterlever regelverket. Ved slikt tilsyn er det rolletypologien «dommer» som er den mest fremtredende. Rollen som rådgiver er ikke så synlig ved gjennomføring av tilsyn, men mer tilgjengelig for barnehagene i forberedelsene til tilsyn, og avslutning dersom barnehagen får avvik. Et annet funn er at styrerne ser på tilsyn som en arena for læring av personalet, og at det er i arbeidet med forberedelsene at læringen er best. I denne fasen er barnehagene opptatt av å tilegne seg kunnskap om det tema tilsynet handler om, og læringen foregår både individuelt og kollektivt, i heler eller deler av personalgruppen.

Summary

The problem statement in this study aims to explain how the kindergarten manager can use supervision in the kindergartens learning in the staff group. Are the best learning processes in the preparation for supervision, in the implementation of the supervision, or in follow-up work at the end of the supervision? This is a qualitative study where research interviews and document analysis have been used. The survey is a case study, where the informants are four kindergarten directors and the kindergartens' supervision reports after the last on-site supervision by the kindergarten authority. The theoretical basis of the study is aimed at supervision, such as control or guidance, different supervisory roles, and organizational learning that includes different types of knowledge.

Findings in the study show that supervision of kindergarten is a legality check to ensure that the kindergarten complies with the regulations. In such supervision, the role typology «judge» is the most prominent. The role as «advisor» is not so visible when carrying out supervision,

but more accessible to the kindergarten in the preparations for the supervision, and termination if the kindergarten receives deviations.

Another finding is that the kindergarten manager views supervision as an arena for staff learning, and that it is in the preparational work that the learning is best. When preparing, the kindergartens are concerned with acquiring knowledge of topics for the audit, and the learning takes place both individually and collectively, in the whole- or in parts of the staff group.

Innhold

Kapittel 1. Innledning	6
1.2. Presentasjon av problemstilling og forskningsspørsmål	7
Kapittel 2. Kontekst og begrepsavklaring	8
2.1. Utviklingen av tilsynsordningen	8
2.1.1. Statlig tilsyn med kommunene	8
2.1.2. Kommunens tilsyn med barnehager	9
2.2. Lovregulering av barnehagesektoren	11
2.3. Hvem har ansvar for hva i barnehagesektoren?	13
2.4. Nasjonale og lokale føringer for tilsyn	15
Kapittel 3. Kunnskapsstatus	19
3.1. Forsking på tilsyn.....	19
3.2. Forsking på tilsynsroller	20
3.3. Forsking på organisasjonslæring og tilsyn.....	21
Kapittel 4. Teoretiske perspektiver	22
4.1. Teori om tilsyn	22
4.2. Teori om tilsynsrollen	26
4.3. Teori om læring og kunnskap i organisasjoner	30
4.3.1. Enkeltkretslæring og dobbelkretslæring	32
4.3.2. Fra usystematisk til systematisk til systemisk læring	35
4.4. Ulike former for kunnskap	37
4.5. Oppsummering	39
Kapittel 5. Metode og forskningsdesign	40
5.1. Kvalitativ metode	40
5.2. Forskningsdesign	41
5.3. Forforståelse.....	42
5.4. Datainnsamling	43
5.5. Analyse av data	48
5.6. Reliabilitet, validitet og forskningsetikk	49
5.7. Oppsummering av metode og forskningsdesign	51
Kapittel 6. Presentasjon av data	52
6.1. Analyse av intervju	52
6.1.1. Arbeid med forberedelser til tilsyn	52
6.1.2. Gjennomføring av tilsyn	58
6.1.3. Avslutning av tilsyn	63
6.2. Analyse av tilsyns rapporter	67
6.2.1. Faktaopplysninger gjengitt i tilsynsrapporten	69
6.2.2. Dokumentasjonskravene sin betydning i tilsynsrapporten	70
6.2.3. Opplysninger om tema for tilsyn	71
6.2.4. Tilsynsmyndighetens vurderinger ved tilsyn	72
6.2.5. Konklusjon i tilsynsrapporten	74

6.3. Samlet oppsummering	74
Kapittel 7. Drøfting	76
7.1. Tilsynet medfører ekstra arbeid, men gir mulighet for god læring i forberedelsene	76
7.1.1. Forberedelser knyttet til dokumentasjon	77
7.1.2. Forberedelser knyttet til utvelgelse og trygging av ansatte til tilsyn	78
7.1.3. Tilsyn som arena for læring	81
7.2. Tilsyn er mer enn lovlighetskontroll	83
7.2.1. Styrers opplevelse av tilsyn som kontroll	84
7.2.2. Sammenheng mellom kontroll og risikovurdering	85
7.2.3. Opplevelsen av kompetanse hos tilsynsmyndigheten	87
7.2.4. Barnehagemyndighetens veiledning ved tilsyn	89
7.3. Tilsynsmyndighetens tilbakemelding til barnehagen etter gjennomført tilsyn	92
7.3.1. Tilsynsmyndigheten som seremonimester og hestehandler	92
7.3.2. Tilsynsrapporten sin rolle i barnehagens læring	96
Kapittel 8. Oppsummering og forslag til videre forskning	102
8.1. Oppsummering	102
8.2. Forslag til videre forskning	104
Litteraturliste	106

Oversikt over figurer:

Figur 1: Statlige og lokale forvaltningsnivåene i barnehagesektoren

Figur 2: Læringssirkel – sammenheng mellom individuell- og organisasjonslæring.

Figur 3: Enkeltkretslæring og dobbelkretslæring

Figur 4: Ulike kunnskaps typer

Figur 5: Analyse av tilsyns rapporter

Figur 6: Oppsummering av funn

Vedlegg:

Vedlegg 1: NSD sin vurdering

Vedlegg 2: Informasjon om samtykke skjema

Vedlegg 3: Intervjuguide i møte med styre

Kapittel 1. Innledning

Tema for denne masteroppgaven er tilsynets betydning for barnehagens læring av personalet. Jeg ønsker å studere barnehagestyrers forståelse av tilsynsordningen og hvordan ulike deler av tilsynet kan brukes i læring av personalgruppen. I oppgavens ulike kapitler har jeg strukturert teksten etter de teoretiske perspektivene eller tilsynets ulike prosesser, slik de er beskrevet i Udir sin metodehåndbok for tilsyn.

Barnehagesektoren har på flere områder vært gjennom store endringer de siste 30 årene, og har nå en vesentlig velferds politisk betydning. Barnehagene er nå en del av det helhetlige utdanningsløpet, og ble i 2006 en del av Kunnskapsdepartementet. Dette sammen med barnehagereformen og innføring av rett til barnehageplass for alle barn, har ført til økt fokus på barnehagens pedagogiske kvalitet og innhold. Behovet for tilsyn av sektoren har økt i takt med synet på barnehagen som læringsarena, og fremover vil det være behov for å utvikle tilsynet for å bidra til å sikre og utvikle kvaliteten i alle landets barnehager (Barnehager mot 2030).

Det er den enkelte kommune som har ansvar for tilsyn med private og kommunale barnehager. Tilsyn er i utgangspunktet lovlighetskontroll av om virksomheten følger lover og regler. Tilsynet har i mange år vært preget av en pessimistisk grunntanke, hvor det er tvil om virksomheten evner å følge lovkrav. Vi ser nå tendenser til at veiledning og dialog tas mer i bruk ved tilsyn, og flere undersøkelser viser at læring er mer fremtredende når tilsynet setter søkelys på veiledning for å hjelpe virksomhetene til å oppfylle lovkravene (NOU 2004:17).

I den siste revideringen av barnehageloven er tilsyn via kontroll og veiledning likestilt, og det blir opp til barnehagemyndigheten i kommunen å avgjøre hvilket virkemiddel som egner seg best i forhold til ønsket resultat. Som en del av veiledningen har Udir tilgjengeliggjort ulike styringsdokumenter til bruk for kommuner i sitt tilsynsarbeid. Disse dokumentene sees på som såkalte «myke» styringsdokumenter, som gjennom holdningspåvirkning har som hensikt å påvirke kommunene til å ta valg i retning av nasjonale mål. Dokumentene er frivillig å benytte, men omgivelsene vil ha ulike forventinger til tilsynet og kan på den måten påvirke bruken av styringsdokumentene (NOU 2004:17).

Jeg har valgt kvalitativ tilnærming, og for å få et mer helhetlig bilde av det jeg studerer har jeg foretatt både kvalitativt intervju og dokumentstudier. Informantene mine er fire

barnehagestyrere fra tre forskjellige kommuner. Dokumentstudiene består av fire tilsynsrapporter for barnehagene informantene er styrere i.

For å belyse de ulike sider ved oppgavens kompleksitet har jeg benyttet ulike teoretiske tilnærminger. Teori om tilsyn er tatt med for å få avklaringer rundt begrepene kontroll og veiledning. Videre har jeg med teori om tilsynsroller for å belyse ulike faser ved tilsynet og hvilken rolle som preger tilsynsmyndigheten sitt møte med barnehagene. Til slutt har jeg med teori om organisasjonslæring og kunnskap, for å se på ulike faktorer for læring av personalet og resultat etter gjennomført tilsyn.

I denne oppgaven vil jeg har fokus på tilsyn, og kommunens dobbeltrolle som tilsynsmyndighet og eier av kommunale barnehager er ikke tema jeg kommer inn på.

1.2. Presentasjon av problemstilling og forskningsspørsmål

Med dette som utgangspunkt har jeg valgt følgende problemstilling for studien:

Hvilken forståelse har styrer av tilsynsordningen og hvordan blir ulike deler av tilsynet brukt som læring i personalgruppen?

For å sikre å finne svar på studiens problemstilling, har jeg tatt utgangspunkt i tre forskningsspørsmål:

Forskningsspørsmål

- Hvordan opplever styrer tilsynsprosessen når det gjelder forberedelse til tilsyn, tilsynsmøte, og ettarbeid ved bruk av tilsynsrapport?
- Hvordan skaper ulike tilsynsroller forutsetninger for læring av personalet i barnehagen ved tilsyn?
- Hvordan bruker styrer tilsyn i sin læring av personalet i barnehagen?

Kapittel 2. Kontekst og begrepsavklaring

I dette kapittelet vil jeg gjøre rede for viktige kontekstuelle forhold til studiens tematikk.

2.1. Utviklingen av tilsynsordningen

Lovgivningen om tilsyn og kontroll har i mange år vært i forandring. Skiftende samfunnsforhold har vært årsak til disse endringene, som har oppstått med utgangspunkt i krav fra omverden. Utvikling av tilsyn må sees i sammenheng med hvordan oppgavefordelingen mellom statlig styring og lokalt selvstyre for kommunene har endret seg over tid, hvor kommunen etter hvert har fått en viktig rolle i velferdsproduksjonen. Tilsynets dilemma kan på mange måter beskrives som den balanse det til enhver tid bør være mellom statens krav og hensynet til lokalt selvstyre. Samtidig som staten er avhengig av kommunen for å iverksette statlig politikk, har staten kunne benyttet nasjonale standarder i sin kontroll av kommunene (NOU 2004:17, s. 22).

Tilsyn er ingen særnorsk ordning, og Norge sammenligner seg ofte med andre skandinaviske land som Sverige og Danmark. OECD har også hatt en sentral og viktig rolle i norsk tilsynsordning, og i deres siste rapport fra 2021 blir kvalitetskontroll trukket frem som en av kjerneoppgavene ved tilsyn. Det vises også til at det brukes veiledning i form av ulike styringsverktøy (OECD, 2021). Dette ser vi igjen i norsk tilsynsordning som har endret seg, fra å kun være kontroll til også i noen grad, å inneholde veiledning. (Lindøe et al., 2012, s. 56).

Tilsyn på barnehageområdet har også endret seg i forhold til barnehagens posisjon i samfunnet. Barnehagens innhold og kvalitet har de siste årene vært mer fremtredende i norsk barnehagepolitikk (OECD, 2015, s. 2). Det er nå mer fokus på barnehagen som en læringsarena, hvor kvalitetsarbeidet styrkes.

Jeg vil nå komme nærmere innpå utviklingen av statlig tilsyn med kommunen, og hvordan tilsynspraksisen i barnehagene har endret seg i takt med økt søkelys på kvalitet.

2.1.1. Statlig tilsyn med kommunene

Formannskapslovene fra 1837 blir ansett som det norske lokalstyrets grunnlov (NOU

2004:17, s. 22). I starten var godkjenningsordningen den viktigste formen for tilsyn med kommunene. Det ble etter hvert behov for et mer effektivt tilsyn, og det ble opprettet egne veiledningskontor for kommunene. På 70- tallet kom det endringer i hvordan styresmaktene skulle ivareta sikkerhet og kontroll. En gikk fra standarder for å sikre regulering av mulige risikoer, til å utvikle individuelle løsninger som kunne tilpasses lokale behov, og begrepet systemtilsyn erstattet regelorientert tilsyn (Lindøe et al., 2012, s. 79-80). Kommunene ble på denne måten mer fristilt og måtte se på egne prioriteringer og service standarder (NOU 2004:17, s. 26). Statens kontroll endret seg fra en tillitsbasert orientert kontroll besående av samarbeid og veiledning på 1970 tallet, til mer mistillitsbasert og lovregulert praksis i form av resultatkontroll etter 1980 (NOU 2004:17, s. 37).

Dette kom som en konsekvens av New Public Management (NPM) som gjorde sitt inntok i Norge på midten av 1980 tallet. NPM var en reformbølge med mål om å effektivisere offentlig sektor, med styringsprinsipper fra privat sektor (Christensen et al., 2014, s. 202). Ifølge Øgård (2005) var hovedtrekkene ved NPM tro på ledelse i forhold til økt effektivitet med forventninger om å oppnå mål og krav. Det ble tatt bruk mer indirekte kontroll istedenfor direkte autoritet, ved fristilling av kommunale virksomheter med fokus på kvalitet og konkurranseutsetting. Videre ble det lagt til rette for større innflytelse og medvirkning fra brukerne, ved å benytte blant annet brukerundersøkelser og servicegarantier (Øgård, 2005, s. 29-30).

I den siste OECD rapporten om «Regulatory Policy Outlook» (2021) er det blant annet lagt vekt på at «Myndighetene må (gjenopp)bygge tillit til regulering gjennom bedre kommunikasjonsstrategier der man vektlegger involvering av berørte parter fremfor offentlige høringer og fremviser god styring med institusjonene som har ansvar for reguleringer» (OECD, 2021, s. 18-19). Dette gir paralleller til dagens diskusjoner om kontroll kontra veiledning ved tilsyn, og om tilsynsmyndigheten skal opptre som kontrollør eller også veileder (NOU 2004:17, s. 23).

2.1.2. Kommunens tilsyn med barnehager

Da de første barneasylene åpnet i Norge på 1830 tallet, var de i starten underlagt hygieneforvaltningen hvor tilsyn var knyttet til hygiene og helse ut fra minstestandard (Børhaug, 2021, s. 29). Da den første barnehagen ble etablert etter krigen på midten av 40-tallet, var tilsynet preget av å sørge for tilstrekkelig kompetanse hos personalet, sikre barnas

lek og lekemateriell (NOU 1972:39, s. 132). Dette ble videreført i forskrift med retningslinjer for tilsyn med barnehager på begynnelsen av 50- tallet, hvor det også ble gitt regler for barns oppholdstid, gruppesammensetning og tilfredsstillende lokaler, hvor ivaretagelse av barns trygghet og trivsel var sentrale elementer (Korsvold, 2005, s. 87).

Innenfor utdanningssektoren finnes også kjennetegn på NPM ved de ulike reform- og omstillingsprosesser som pågår, særlig i forhold til bruker vs. borger hensynet (Roald, 2012, s. 34). Ved å se på driften av barnehager etter bedriftsøkonomiske hensyn hvor barnehagen er resultatenheter, med styrer som enhetsleder og brukere som foreldre og barn, ser vi tydelige tegn fra NPM i barnehagesektoren. I innføringen av NPM ble det lagt til rette for konkurranse mellom offentlige og private aktører på flere områder. Dette gjelder også i barnehagesektoren hvor private og kommunale barnehager konkurrerer om de samme brukerne, og finansieringen er gjennom «pengene-følger-brukeren» prinsippet. Dette er ifølge Øgård (2005) en av formene for bruker/borger fokusering (Øgård, 2005, s. 29). I en slik markedsmodell kan det i NPM tankegang, være forventinger om at økt konkurranse fører til økt kvalitet på tilbudet, gjennom bruk av indirekte kontroll. Ledelsen må fokusere på effektivitet og resultat for å imøtekomme brukernes behov. På den måten blir brukerne værende i barnehagen og barnehagens økonomi er sikret (Øgård, 2005, s. 29).

Barnehagesektoren har vært gjennom store endringer på flere områder de siste 30 årene, og fokuset på tilsyn har økt i takt med at sektoren har blitt mer kompleks og omfattende. Barnehagen har gått fra å være knyttet mot omsorg og familiepolitikk, hvor det var familien og hjemmet som hadde ansvar for barn, og barnehagen var frem til 2006 underlagt ulike departement som handlet om familiepolitikk. Barnehagen er nå en del av det helhetlige utdanningsløpet, som har ført til økte krav om kvalitet og læring for barn. Etter å ha blitt en del av Kunnskapsdepartementet har barnehagen fått en vesentlig velferds politisk betydning.

I 2003 ble det inngått forlik om barnehagereformen, som var et svar på den store etterspørselen etter barnehageplasser. Reformen blir sett på som et av de viktigste løftene som ble gjort i norsk velferdssamfunn på den tiden (Meld. St. 24 (2012-2013), s. 3).

Myndighetene var opptatt av å bygge flest mulig barnehager, for å sikre tilstrekkelig antall barnehageplasser. Den enkelte kommune var ansvarlig for utbygging av barnehager og utbyggingsmønster og driftsformer ble tilpasset lokale forhold og behov. Det skulle være likebehandling av kommunale og private barnehager i bygging og drift, noe som førte til variasjon i kommunene om det var private eller kommunale utbyggere som sørget for nye

barnehagebygg (St. meld. 16 (2006-2007), s. 19).

Fra 2009 ble det lovfestet rett til barnehageplass hvor alle barn som fylte ett år innen august, det året det ble søkt om barnehageplass, hadde rett til å få plass i en barnehage i kommunen. Dette er nå utvidet til også å gjelde barn som fyller ett år innen november (Udir, 2008). Ifølge Statistisk sentralbyrå (SSB) har antall barn med barnehageplass økt kraftig siden barnehagereformen ble innført. I dag har over 90% av alle barn i alderen 1 til 5 år barnehageplass (SSB, 2021). Dette viser en kraftig økning i utbygging av barnehager og antall barn med barnehageplass i perioden. I takt med en voksende sektor, er det også et økende behov for tilsyn i barnehager.

Etter år med utbygging av barnehager med mål om å sørge for tilstrekkelig antall barnehageplasser, er retningen endret til nå å rette fokus mot barnehagens pedagogiske innhold og kvalitet. Fra barnehagen ble en del av utdanningsløpet, er det blitt større vektlegging på barnehagen som læringsarena, hvor kvalitetskravene fremsettes gjennom ulike standardiseringer, og det har medført økt statlig styring av barnehagens innhold (Nygård, 2015, s. 3). Dette har betydning for hvordan tilsyn med barnehagene gjennomføres. I OECD sin rapport om «Early Childhood Education and Care» (2015) vises det til enkelte positive trekk ved tilsynet av norske barnehager. Dette handler om regulering av barnehagesystemet via nasjonale retningslinjer og en tilsynspraksis som dekker ulike sider ved kvaliteten, samt økt oppmerksomhet på å føre tilsyn med prosesskvaliteten i barnehagene (OECD, 2015, s. 12).

2.2. Lovregulering av barnehagesektoren

Starten på egen lovgivning for barnehagene kom med NOU 1972:39 om førskoler. Den var forløperen til den første barnehageloven som ble vedtatt i 1975. Barnehagen gikk fra å være en oppbevaringsinstitusjon til en pedagogisk institusjon (Korsvold, 2005). Hensikten med loven var å sikre barn «gode utviklings- og aktivitetsmuligheter», i samarbeid med barnas hjem (Barnehageloven § 1, 1975).

Barnehageloven har vært gjennom flere revideringer frem til i dag, og den siste endringen ble vedtatt i 2021.

Loven har endret seg noe i hva den sier om tilsyn, men mye av det som ble vedtatt i 1975 er fortsatt gjeldende. Kommunens mulighet til å gi pålegg om å «rette uforsvarlige eller ulovlige

forhold» er likelydende. Videreført er også bestemmelsen om at dersom barnehagen ikke overholder fristen de har fått til å rette opp pålegget, «kan kommunen fatte tidsbegrenset eller varig stenging av virksomheten». I barnehageloven fra 1975 var det fylkesmannen som skulle orienteres dersom kommunen vedtok stenging av barnehagen, men i den siste reviderte utgaven, er det foreldrerådet i barnehagen som har fått en rolle ved at de «skal få mulighet til å uttale seg før kommunen fatter vedtak om stenging» (Barnehageloven, 2005). Kommunens veiledningsplikt er tatt ut av lovbestemmelsen om tilsyn, og er lagt inn i egen bestemmelse i barnehagelovens § 10 om barnehagemyndighetens ansvar.

Ut fra dette kan en si at barnehageloven pålegger kommunene ved barnehagemyndigheten å opptre i to motsetningsforhold overfor barnehagene, ved at de både skal ivareta sin rolle som kontrollør og som veileder. Ifølge lovens § 10, om barnehagemyndighetens ansvar og § 53 om kommunens tilsyn med barnehagene er målsettingene;

... Kommunen skal gi veiledning om og påse at barnehagene drives i samsvar med bestemmelsene i denne loven med forskrifter (Barnehageloven, 2005, § 10, 1. ledd).

Kommunen fører tilsyn med at barnehagene drives i samsvar med denne loven med forskrifter ... (Barnehageloven, 2005, § 53, 1. ledd).

Kommunen kan gi pålegg til barnehagen om å rette uforsvarlige eller ulovlige forhold ... (Barnehageloven, 2005, § 53, 2. ledd).

Lovbestemmelsene er ikke innbyrdes rangert eller prioritert i lovteksten, og det vil være opp til barnehagemyndigheten og avgjøre hvilket virkemiddel som er mest hensiktsmessig i forhold til ønsket resultat. Ifølge Hellen (2004) er det spenninger i det å være både kontrollør og veileder samtidig (Hellen, 2004, s. 8). Overført til barnehagemyndigheten, kan vi si at de på den ene siden skal være en samarbeidspartner overfor barnehagen og gi veiledning og informasjon om regelverket, og samtidig utøve myndighet og håndheve det samme regelverket overfor barnehagene.

Videre har departementet sett behov for å profesjonalisere kommunens ivaretagelse av oppgavene den har som lokal barnehagemyndighet. I revideringen av barnehageloven i 2021 ble det innført ny lovbestemmelse om krav til likebehandling og uavhengighet. Den nye paragrafen lyder;

Kommunen skal likebehandle private og kommunale barnehager når den utfører

oppgaver som barnehagemyndighet. Kommunen skal organisere oppgavene den har som barnehagemyndighet adskilt fra oppgavene den har som barnehageeier når dette er egnet til å ivareta tilliten til kommunens upartiskhet som barnehagemyndighet. (Barnehageloven, 2005, § 11)

I den nye bestemmelsen ligger det krav om at myndighetsoppgavene blir organisert adskilt fra eieroppgavene. Dette betyr at arbeidsoppgavene til barnehagemyndigheten ikke utføres av samme person, eller er underlagt leder med oppgaver, som barnehageeier. Bakgrunnen for en slik omorganisering var å skape tillit til at kommunen er upartisk, iblant annet sine oppgaver med å føre tilsyn med barnehager (Prop. 96 L (2019-2020), s. 106). Kravet om likebehandling av private og kommunale barnehager handler om at like tilfeller behandles likt.

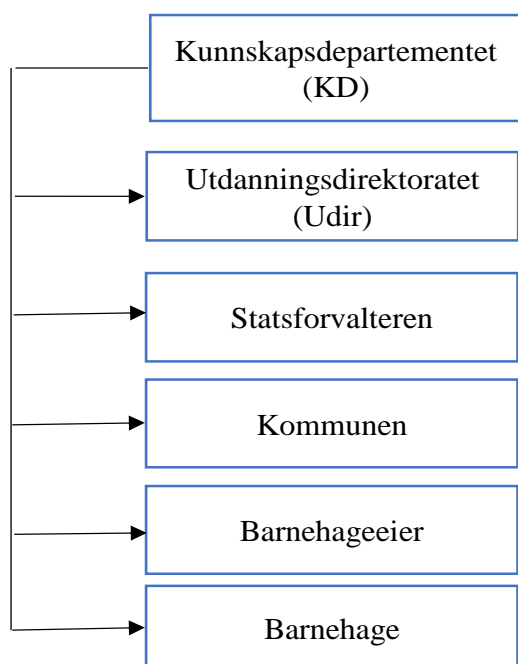
I strategi barnehager mot 2030 blir det fremhevet at for å lykkes med å gi alle barn et likeverdig barnehagetilbud, har tilsynet en viktig rolle for å sikre og heve kvaliteten i barnehagene. Dette krever økt fokus og ressurser på barnehagemyndighetens kompetanse og kapasitet, slik at tilsynet på sikt kan bidra til utvikling av barnehagens kvalitet (Kunnskapsdepartementet, 2021, s. 24).

2.3. Hvem har ansvar for hva i barnehagesektoren?

Det er Kunnskapsdepartementet (KD), Utdanningsdirektoratet (Udir), Statsforvalteren, kommunen og barnehageeier som har ansvar for barnehagene (Regjeringen.no, 2021).

Stat, fylkeskommune og kommune er de tre forvaltningsnivåene vi har i Norge. Disse er i utgangspunktet atskilte og uavhengige rettssubjekter. Kunnskapsdepartementet, Utdanningsdirektoratet og Statsforvalteren har ansvar for utvikling av kvalitet i barnehager. Dette gjøres gjennom å gi kommuner, barnehageeiere og barnehager veiledning og støtte. De har også ansvar for å utvikle og forvalte regelverket i barnehagesektoren (Kunnskapsdepartementet, 2021, s. 20).

Dette vil jeg fremstille i følgende modell som illustrere de statlige og lokale forvaltningsnivåene i barnehagesektoren. Modellen er inspirert av artikkelen «Hvem har ansvar for hva i barnehagesektoren», som beskriver myndighetsnivåene i barnehagesektoren (Regjeringen, 2021):



Figur. nr. 1: Statlige og lokale forvaltningsnivåene i barnehagesektoren

Kunnskapsdepartementet (KD) har det overordnede ansvaret for barnehagesektoren, og har blant annet ansvar for å utarbeide politikken på området (Kunnskapsdepartementet, 2021, s. 20). KD har delegert en del forvaltnings- og utviklingsoppgaver til Udir (Meld. St. 24, 2012-2013, s. 38).

Utdanningsdirektoratet (Udir) ble opprettet i 2004, men det var først i 2012 at barnehagene ble en del av direktoratets arbeidsfelt. Udir har ansvar for å iverksette politikken, og kan gi faglige innspill før saker bli vedtatt (Regjeringen.no, 2021). Videre har direktoratet blant annet ansvar for forvaltningsoppgaver knyttet til tilsyn, og skal tolke nasjonalt lovverk ved behov for avklaringer.

Ansvar for å iverksette vedtatt barnehagepolitikk i det enkelte fylket, har Statsforvalteren. Det er statsforvalteren som fører tilsyn med kommunen om dens oppgaver som barnehagemyndighet, og kan ved spesielle tilfeller også føre tilsyn med enkelt barnehager. (Regjeringen.no, 2021). Statsforvalteren er også klageorgan for vedtak fattet av lokal barnehagemyndighet i kommunene, slik som blant annet godkjenning og tilsyn av barnehager (Meld. St. 24, 2012-2013, s. 38).

Lokal barnehagemyndighet er kommunen. Den har blant annet ansvar for godkjenning, veiledning og tilsyn med alle barnehager i egen kommune. Det er kommunen, ved barnehagemyndighet, som etter barnehageloven skal påse at alle barnehager, både private og kommunale, drives i samsvar med gjeldende regelverk. (Regjeringen.no, 2021).

Barnehageeiere av den enkelte barnehage har ansvar for at barnehagetilbudet er i tråd med gjeldende regelverk. Dette innebærer blant annet å ha tilstrekkelig antall ansatte med relevant kompetanse. Videre har barnehageeier ansvar for at foreldre og ansatte medvirker i utarbeidelse av barnehagens pedagogiske innhold (Regjeringen.no, 2021).

2.4. Nasjonale og lokale føringer for tilsyn

Udir har utarbeidet ulike styringsdokumenter som statsforvalter og kommuner kan benytte i sitt tilsynsarbeid.

Et slikt styringsdokument er metodehåndbok for tilsyn utarbeidet av Udir til bruk for statsforvalterne i sitt tilsyn med kommunen som barnehagemyndighet. Hensikten med metodehåndboken er felles metode for tilsyn og for å sikre likebehandling av statsforvalteren sine tilsyn (Udir, 2021). Tilsynets overordnede mål er å sørge for at kommunene følger regelverket i sin praksis. Tilsynet er lovlighetskontroll, hvor statsforvalteren skal se til at kommunene oppfyller kravene i barnehageloven. Videre skal tilsynet bidra til at kommunene tolker og etterleve regelverket. Metodehåndboken sier noe om hvordan tilsynet kan gjennomføres og er delt opp i tre deler; forberedelsesfasen, undersøkelsesfasen og avslutningsfasen (Udir, 2021).

Udir har i tillegg utarbeidet verktøyet RefLex, som er en type veiledning. Det er et verktøy som både barnehagemyndighet og den enkelte barnehage kan benytte til refleksjon og vurdering av egen praksis. RefLex kan være en hjelp til å lage felles rutiner og praksiser i barnehagen, og til å vurdere hvordan regelverket blir praktisert (Udir, 2019).

De nasjonale styringsdokumentene er ikke lovregulerende, og heller ikke tenkt som rådgivende dokumenter, og derfor ikke pålagt å benytte. Dokumentene vil ha stor påvirkningskraft ved styring via begrepsbruk, og blir omtalt som «soft governance» (Nygård, 2015, s. 2). Eckhoff (1983) kaller dette «myke» pedagogiske virkemidler, som omfatter ulike typer informasjon og holdningspåvirkning (NOU 2012:1, s. 115). Styringsdokumentene er som sagt ikke juridisk bindende, men formålet med dem er å påvirke kommunene til å ta valg

i retning av nasjonale mål (NOU 2004:17, 36). Tilsynsmyndigheten sine institusjonelle omgivelser vil ha forventinger til utøvelsen av tilsyn, og kan på den måten påvirke myndighetens praksis og beslutninger (Helleren, 2004, s. 7)

Veilederne kan gi kommunene trygghet ved tydelige arbeidsoppgaver, som kan gjøre arbeidet lettere, samtidig som de fungerer som et styringsvirkemiddel for staten (NOU 2005:6, s. 58). Med bakgrunn i at dette kan en si at Udir legger til rette for en praktisk offentlig styring av norsk barnehagesektor, og det ansvaret kommunene har med å føre tilsyn. Veiledningen som tilbys er ment som støttemateriale og inspirasjon for kommunene i tilsynsarbeidet. Disse såkalte «myke» styringsdokumenter bli av kommunene blant annet bli brukt ved utarbeidelse av lokale tilsynsplaner for tilsyn med barnehagene i egen kommune. Kommunens planer for tilsyn rammer inn tilsynet de gjennomfører med barnehagene, hvor blant annet hjemmel for tilsyn er klargjort og tilsynsprosessen er beskrevet. Dette er også gjeldende i de overordnede tilsynsdokumenter i min studie, som samtidig er ganske ulike dokumenter, både i form og innhold.

Jeg vil nå gi en kort beskrivelse av studiens ulike lokale overordnede styringsdokumenter for tilsyn.

2.4.1. Lokale tilsynsdokumenter

To av kommunene i min studie samarbeider om blant annet tilsyn, og har de samme styrende dokumenter for barnehagemyndighetens tilsyn med barnehagene. Dokumentasjonen deres består av to dokumenter for tilsyn.

Det ene dokumentet gir informasjon om tilsyn og sier noe om bakgrunnen og lovgrunnlaget for tilsyn. Dokumentet beskriver blant annet at det er lov og regelverk som definerer standard for barnehagetilbudet. Det kan være godt eller dårlig, men ikke ulovlig. Videre står det at kommunen ved tilsyn skal sikre at tilbudet holder en definert standard og at regelverket blir fulgt. Det blir fremhevet at det er lovlighetstilsyn og ikke kvalitetstilsyn. Om veiledning fra kommunen står det at tilsyn skal legge til rette for endring (veiledning), og at kommunen har ansvar for å gi barnehagene oversikt over krav i barnehageloven. Dokumentet gir også informasjon om de ulike typer tilsyn, med vekt på systemrevisjon. Ved denne metoden er det søkelys på prosesser, handlinger og aktiviteter, og hvordan dette kan føre til kvalitetsutvikling i barnehagen.

Det andre dokumentet er utelukkende til bruk for barnehagene i forberedelser til tilsyn. Det er kommunen ved tilsynsmyndigheten som har laget dokumentet, og gjengir alle eierpliktene i barnehageloven, som myndigheten fører tilsyn med. Til hver lovparagraf er det spørsmål til styrer, pedagogiske leder og fagarbeidere/assistenter. Spørsmålene er tilpasset ansvarsoppgavene de enkelte grupper har. Det fremkommer ikke i dokumentet hvordan kommunen tenker at dokumentet skal brukes, eller om barnehagene er pålagt å gjennomgå spørsmålene i forbindelse med tilsyn. Ved intervju med informanter kommer det frem at dokumentet brukes som forberedelse til tilsyn, men er ikke pålagt. Dokumentet kan sees på som en form for veiledning fra kommunen til barnehagene i forbindelse med tilsyn.

Den tredje kommunen i min studie har ett dokument for tilsyn med tittelen «Håndbok for tilsyn med barnehager». Dokumentet gir beskrivelse av hvordan kommunen ved barnehagemyndighet utøver tilsyn med barnehagene. I dokumentet refereres det til at det er Udir sin metodehåndbok for tilsyn, som er bakgrunnen for kommunens håndbok. Den er delt opp etter de ulike arbeidsprosessene i tilsyn; forberedelsesfasen, undersøkelses fasen og avslutningsfasen. Dokumentet beskriver at målsettingen med tilsynet er at barnehagene skal oppleve tilsyn som nyttig, ved at myndigheten i sitt risikovurderingsarbeid prioriterer å kontrollere krav, som barnehagene oppfatter som relevante.

2.4.3. Tilsynsrapporter

Når det gjelder tilsynsrapporter etter tilsyn kommer det frem i NOU 2004:17 at rapporten kan inneholde funn som enten er i samsvar med lovreglene, forhold som bør endres eller forhold som ikke er i samsvar med lovverk og dermed fører til avvik (NOU 2004:17, s. 52). I Meld. St. 12 (2011-2012) sier departementet at tilsynsrapporter kan brukes som grunnlag for læring og kvalitetsutvikling av virksomheten (Meld. St. 12 (2011-2012), s. 92).

Udir skiller innhold i tilsynsrapport ut fra tilfeller der det gis avvik eller ikke. Tilsynsrapport hvor det ikke er funnet brudd på regelverk, bør ifølge Udir inneholde opplysninger om hva som er undersøkt i tilsynet, hvordan dette ble gjennomført, og en begrunnelse for hvorfor tilsynsmyndigheten mener at virksomhetens praksis er i tråd med regelverket. Dersom tilsynsmyndigheten i tilsyn avdekker brudd på regelverket, sier Udir at tilsynsrapporter i tillegg bør gi informasjon om hvordan det er vurdert og hvordan det blir reagert på avviket. Pålegg om retting for å komme i tråd med regelverket er den vanligste reaksjonen. Det blir også gitt frist for når pålegg skal være rettet (Udir, 2021).

I dokumentene for tilsyn i min studie, kommer det frem for samarbeidskommunene, at etter tilsynet skal det skrives en rapport hvor det skal gis informasjon om det er avdekket ulovlige forhold. Hvilke andre opplysninger tilsynsrapporten skal inneholde, står det ikke noe om. Den tredje kommunen har flere krav til rapport etter tilsyn. For at rapporten skal være tydelig for barnehagen med sine vurderinger og konklusjoner, må den inneholde informasjon om de rettslige kravene, hvilke observasjoner og vurderinger som er tatt, samt om det konkluderes med at praksis er i henhold til loven eller ikke. Tilsynets tema, mulige pålegg og korreksjonspunkter skal også informeres om.

Hvordan kommuner fører tilsyn med barnehager har i lang tid vært et diskutert og belyst tema. Selv om Udir har utarbeidet veileder som metodehåndbok for tilsyn, viser studier at veiledning og tilsyn med barnehagene gjennomføres ulikt, og kan stå i et motsetningsforhold til hverandre (Udir, 2021).

Kapittel 3. Kunnskapsstatus

Jeg vil nå redegjøre for forskning som er relevant for denne masteroppgaven.

3.1. Forsking på tilsyn

Rambøl (2012) sin rapport «Undersøkelse om kommuner som barnehagemyndighet» er skrevet på oppdrag fra Utdanningsdirektoratet (Udir). Undersøkelsen er gjennomført i samtlige kommuner ved spørreskjema, og kvalitative intervjuer. Resultater fra undersøkelsen viser blant annet at kommunene har utviklet egne tilsynsordninger, og at det er stor variasjon i hvilke resultater tilsyn fører til. Bruk av risikovurdering i valg av hvilke barnehager som får tilsyn er lite brukt. Ved utvelgelse av barnehager for tilsyn gjøres dette i stor grad etter en fast rullering. Vurdering av tilsyn med bakgrunn i kritiske forhold som er kjent for kommunen, slik som meldinger fra foreldre eller andre, funn i årsmeldinger i forhold til bemanning eller sykefravær, er kun brukt i 20 prosent av de spurte barnehager (Rambøl, 2012, s. 28). I større kommuner er det i stor grad administrativt ansatte med barnehagefaglig bakgrunn som gjennomfører tilsyn. I mindre kommuner er det mer varierende hvilken stilling og bakgrunn tilsynsførerne har. En del småkommuner samarbeider med hverandre, i både tilsynsordning og gjennomføring av tilsyn. En såkalt interkommunal tilsynsordning (Rambøl, 2012, s. 30). Ved slike ordninger er det vanlig at ansatte i barnehager, som styrer eller pedagogisk leder, gjennomfører tilsyn med barnehager i andre kommuner.

Direktoratet for forvaltning og økonomistyring (DFØ) har i sin undersøkelse «Statlig tilsyn med kommunene» (2020) kartlagt utviklingstrekk ved det statlige tilsynet med kommunene. De har blant annet undersøkt hva som er nytten av statlig tilsyn. I denne studien er det benyttet analyse av dokumenter, spørreundersøkelse og intervjuer. Flere av kommunene oppgir at de opplever tilsynet som tidkrevende, og knytter dette spesielt til krav om dokumentasjon i forkant av tilsynet (DFØ, 2020, s. 5). Tilsyn oppleves samtidig som nyttig både i forhold til økt regleverksetterlevelse, økt kvalitet på tjenestene, og for læring i kommunene (DFØ, 2020, s. 39). Når det gjelder læring vises det til den læringsaktivitet som kommunene iverksetter i forkant av tilsyn, og til dels også i etterkant av tilsynet. Samtidig er det ønskelig med flere tilbud om læringsaktiviteter fra direktoratet, som kommunene kan benytte i forbindelse med tilsyn (DFØ, 2020, s. 42). Læringsaktiviteter som knyttes til veiledning oppleves som enda mer nyttig i kommunene, og DFØ trekker frem dette som et

tydelig utviklingstrekk. Når tilsynet inneholder veiledning, preges det av mer dialog, hvor det utvikles en tillitsbasert relasjon mellom kommunene og tilsynsmyndigheten. Utviklingen går i retning av et mer lærende tilsyn hvor kommunene blir møtt med respekt og opplever reell dialog. Kommunene oppgir at de opplever tilsyn som skjerpene ved at de blir «kikkert i kortene» og fordi de lærer noe. (DFØ, 2020, s. 40).

Artikkelen «Tilsyn ved selvsyn: Kan det fungere? Lærdommer fra den norske barnehagesektoren» (Askim, 2013) beskriver og vurderer kommunenes tilsyn med barnehagene. Datamaterialet er basert på spørreundersøkelse, casestudier og intervjuer av ansatte i både departement, ulike foreninger, kommuneadministrasjon og barnehager. (Askim, 2013, s. 12). Hva som er god tilsynspraksis, er det motstridende meninger om. Noen uttrykker at tilsyn er til for å nå politiske mål, mens andre mener det er for å sikre regelverksetterlevelse. Der noen sier at tilsyn skal handle om informasjon, veiledning og ulike former for å forebygge avvik, er det andre som mener at tilsyn kun skal handle om kontroll og reaksjon på avvik (Askim, 2013, s. 13). Gjennom forebyggende tilsynsvirksomhet hvor tilsynsmyndigheten veileder barnehagene om regelverkets bestemmelser, økes evnen og viljen til å etterleve krav (Askim, 2013, s. 25). Resultat viser at det er stor variasjon av tilsynspraksis mellom kommunene, hvor de fleste kommunene utarbeider tilsynsrapport etter tilsyn. Askim legger også vekt på at det er sentralt med god risiko- og vesentlighetsstyring ved utvelges av tema for tilsyn og hvilke barnehager som får tilsyn (Askim, 2013, s. 27).

3.2. Forskning på tilsynsroller

Masteroppgaven «Bruker barneverntjenesten tilsyn som kvalitetsforbedring», er en kvalitativ studie hvor det ble undersøkt om, og hvordan Fylkesmannens tilsyn, blir brukt i barnevernstjenestens kvalitetsutviklingsarbeid (Nordahl, 2019). Resultatene av undersøkelsen viser at noen barnevernstjenester jobber systematisk med forbedringsarbeid med utgangspunkt i myndighetskrav, og at tilsynsrapporten etter tilsyn gav et gjenkjennelig og riktig bilde av tjenesten. I undersøkelsen vises det til hvordan de ulike rolletypologiene til Halvorsen (2016) blir fremtredende i tilsyn. Tilsynsmyndighetens rolle i møte med barnevernstjenestene oppfattes som en lovlighetskontrollør, eller «dommer» ut fra rolletypologiene. I tilsynet var det fokus på å sjekke ut om virksomheten fulgte krav i lov eller ikke (Nordahl, 2019, s. 59). En slik lovlighetskontroll gir virksomheten informasjon om den er på rett vei og leverer kvalitativt gode tjenester, eller om tjenestene må forbedres (Nordahl, 2019, s. 60).

Rolletypologien «hestehandler» viser til tilsynets strategiske funksjon, og blir i denne undersøkelsen beskrevet med eksempel om å fremheve hvordan tilsynet gir mulighet for argumentasjon om manglende ressurser og stillinger, der tilsynet kan brukes som middel til å få tilført økte midler (Nordahl, 2019, s. 60). I Nordahl (2019) sin studie kom det frem at den minst fremtredende rollen tilsynsmyndigheten opptrådte i ved tilsyn, var den rådgivende tilsynsrollen (Nordahl, 2019, s. 63).

Artikkelen «Hvordan opplevde helsepersonell tilsynet med fødeinstitusjoner?» av Arianson, Elvebakken og Malterud (2008) er en kvantitativ undersøkelse supplert med intervju. Undersøkelsen handler om erfaringer med tilsyn, og om tilsyn førte til endringer. Utgangspunktet for artikkelen er at tilsyn skal være forutsigbart ved at konklusjoner i tilsyn skal bygge på vurderinger, som det er mulig å etterprøve, og som er dokumentert. Det kommer frem at tilsynsmyndigheten må ha høy fagkompetanse, være gode på kommunikasjon, og opptre hensynsfullt, samtidig som de har autoritet. Videre sier undersøkelsen at dersom tilsynsmyndigheten opptrer forutsigbart og baserer sine konklusjoner på riktig opplysninger, vil de få legitimitet og troverdighet (Arianson, Elvebakken & Malterud, 2008).

3.3. Forskning på organisasjonslæring og tilsyn

I masteroppgave fra 2020 med tittelen «Tilsyn med barnehagar - Ein kvalitativ studie om korleis kommunen handterer rolla som tilsynsmyndigheit og korleis barnehagar opplever tilsyn» (Ullensvang, 2020), er data innhentet gjennom intervju med informanter fra kommuneadministrasjoner og styrere i private og kommunale barnehager. Resultat viser at stedlig og varslet tilsyn er en innarbeidet ordning i kommunene (Ullensvang, 2020). Hvilke kriterier som gir grunnlag for tilsyn, fremstår som uklare og diffuse, men undersøkelsen viser at det er gjennomført tilsyn i barnehagene de siste fem årene. Dette er ikke med bakgrunn i risikovurdering for valg av barnehager det føres tilsyn med (Ullensvang, 2020, s. 4). Læring ved tilsyn, skjer i prosessen med forberedelse og gjennomføring av tilsynet. I tillegg opplever flere at sluttmøtet mellom tilsynsmyndighet og de ansatte i barnehagen er en arena for læring. Hovedfunn i denne studien er at det er rolletypologien «dommer» som er den mest fremtredende rollen tilsynsmyndigheten møter barnehagene med, mens rollen som «rådgiver» er den minst benyttede rollen (Ullensvang, 2020, s. 89). Rådgiver rollen er mer til stede ved andre møtepunkter mellom barnehagemyndigheten og barnehagene.

Kapittel 4. Teoretiske perspektiver

Denne undersøkelsen ser på hvilken forståelse styrer har for tilsynsordningen og hvordan ulike deler av tilsynet kan brukes som læring i barnehagens personalgruppe. Jeg vil starte med teori om tilsyn for å få avklaringer rundt begrepene kontroll og veiledning, før jeg går videre til teori om tilsynsroller. Begge teoriene er valgt for å kunne belyse de ulike faser ved tilsynet. Jeg har videre valgt teori om organisasjonslæring og ulike former for kunnskap, som kan belyse faktorer om læring for personalet og resultat ved tilsyn. De ulike delkapitlene inkluderer betraktninger som kan vise teoriens relevans for studien.

4.1. Teori om tilsyn

Før jeg starter med gjennomgang av de teoretiske perspektivene om tilsyn, vil jeg noen korte beskrivelser av hva ulike nasjonal dokumenter sier om tilsyn som kontroll og veiledning.

NOU 2004:17 om statlig tilsyn med kommunesektoren viser til ulike definisjoner på tilsyn. Fra å beskrive hensikten med tilsyn til å sikre at politiske mål for samfunnsutviklingen blir ivarettatt (NOU 2004:17, s. 38), til å forstå tilsyn som konkret kontroll av et pliktsubjekts etterlevelse av en formell regel (Helgøy & Serigstad, 2004, s. 19). KommuneLOVEN § 30-1 slår fast at tilsynets formål er å se til at virksomheter oppfyller sine forpliktelser hjemlet i lover og forskrifter (KommuneLOVEN, 1992, § 1-1). Ot. prp. nr. 97 (2005-2006) fremhever at tilsyn skal være kontrollmekanisme og bør skilles fra veiledningsaktiviteten, og at veiledning er et pedagogisk styringsvirkemiddel som ikke skal bære preg av kontroll (Ot.prp. 97 (2005–2006), s. 58-59).

Å se på tilsyn som kontroll, er den tradisjonelle og mest vanlige måten å forstå tilsyn på, og er preget av en pessimistisk grunntanke. Tilsynsmyndighetens forhold til virksomhetene som blir utsatt for tilsyn er preget av mistillit, hvor bakgrunnen for tilsyn er at det er tvil om deres evne og viljen til å følge lovkrav (NOU 2004:17, s. 38). Slik kontroll bærer preg av hierarkisk styring og enveis kommunikasjon hvor beslutningene er regelorienterte. Tilsynsmyndighetens rolle er å være nøytrale og holde avstand til virksomhetene, samtidig som de skal sørge for likebehandling (NOU 2004:17, s. 39). Veiledningsbasert tilsyn blir ofte gjennomført som dialog mellom tilsynsmyndigheten og virksomheten. Veiledningen består av informasjon fra tilsynsmyndigheten, hvor hensikten er å hjelpe virksomheten til å oppfylle lovkravene.

Tilsynsmyndigheten gir i tillegg til informasjon, råd om hvordan mangler og avvik virksomheten har fått, kan utbedres slik at de driver i henhold til lovkrav (NOU 2004:17, s. 40). I dialogen mellom pratene oppstår gjensidig tillit og respekt. Samtidig som dialogbasert veiledning søker å bestå av gjensidig oppmerksomhet og respekt, vil det være innslag også her av hierarkisk styring, selv om den ikke består av hierarkisk myndighetsutøvelse.

Tilsynsmyndigheten vil ofte være den med best kjennskap til lover og regler, og med bakgrunn i det kan de stå i en overordnet rolle overfor virksomhetene (NOU 2004:17, s. 41).

Udir skrive at det som skiller tilsyn og veiledning, er at veiledning er frivillig. Det er ikke utøvelse av offentlig myndighet og av den grunn ikke er rettslig bindende for de virksomheter som mottar veiledningen (Udir, 2021). Metodehåndbok for tilsyn fra Udir sier at ved tilsyn blir ofte veiledning og tilsyn kombinert, både i forkant og etterkant av tilsynet. Når veiledning og tilsyn understøtter og forsterker hverandre i møte med virksomhetene, kan dette bidra til økt læringseffekt og regelverksforståelse (Udir, 2021).

Etter en kort innføring i hvordan ulike nasjonale dokumenter beskriver tilsyn, vil jeg nå gjøre greie for teori om tilsyn. Dette for å få avklaringer rundt begrepene kontroll og veiledning, for å kunne belyse de ulike faser ved tilsynet.

Begrepet tilsyn har tradisjonelt blitt knyttet til ord som kontroll og regulering, men tilsyn kan også inneholde veiledning. Det er knyttet spenninger til begrepet tilsyn. Dette vil bli nærmere belyst i denne delen.

Begrepet tilsyn kan beskrives som den aktivitet eller virkemiddelbruk som blir iverksatt for å se til at lovens intensjoner følges (St.meld. 17 (2002-2003)). Ved tilsyn gjennomføres kontroll om pliktsubjektene etterlever krav i lov og forskrift. Dersom det viser seg å være avvik, blir det fulgt opp av nødvendige sanksjoner. Dette kan være ved veiledning, pålegg om retting, stansing av virksomheten, bøter eller andre tiltak. Den reaksjonsform som benyttes må stimulere til regeletterlevelse (Børhaug & Moen, 2017, s. 65).

Kontroll har preget tilsynsvirksomheten, men har også bestått av noe veiledning (Lindøe et al, 2012, s. 56). Tilsyn vil på den ene siden være et styrings- og kvalitetsverktøy for styresmaktene til å kontrollere og sikre regelverket etterlevelse. På den andre siden vil tilsyn gi borgerne en beskyttelse mot uheldig praksis av private virksomheter og forvaltningens drift på ulike områder (Børhaug & Moen, 2017, s. 65). Dette blir også trukket frem av Selznik i 2016 (sitert i Halvorsen, 2016, s. 131) og hans definisjon av tilsyn «Substained and focused control

exercised by a public agency over activities which are valued by a community». Selznik mener her at tilsynet sin funksjon er å ivareta verdier som verdsettes som viktige i samfunnet.

Kontroll og tilsyn kan brukes synonymt, og sees på som en måte å overvåke etterlevelsen av lover og regler. Elvebakken sa i 1997 (referert i Helgøy & Serigstad, 2004, s. 15) at disse begrepene også må skilles, der kontroll kan være et begrep for makt, ved at den som har kontroll også har makt. Helgøy & Serigstad (2004, s. 15) referer videre til Sejerstad når de hevder at kontroll er noe myndighetene gjennomfører via regulering, ved hjelp av virkemidler som tilsyn og overvåking.

Tilsyn er en form for regulering hvor regler og restriksjoner brukes for å kontrollere atferd. Styring kan brukes bredere og smalere enn regulering, ved å ikke bare omfatte lover og restriksjoner. Styring kan gjennom bruk av ulike virkemidler ha både direkte og indirekte påvirkning på hva aktører foretar seg i bestemte situasjoner. Sivesind hevdet i 2019 (sitert i Andenæs & Møller, 2019, s. 103) at med bakgrunn i dette kan en si at tilsyn omfatter både kontroll og omsorg.

Ifølge Andenæs & Møller (2019, s. 68) viser Aune til at det er barnehageeier sitt ansvar å oppfylle krav i loven, mens det er kommunen ved barnehagemyndighet som skal vurdere lovligheten og foreta de faglige vurderingene av driften. Ved kontrollbasert tilsyn antas et hierarkisk perspektiv, med et over- og underordnet forhold mellom tilsynsmyndighet og virksomheten. Styringsvirkemiddelet er normativ ved regulering, kontroll, tilsyn og påbud, og det vil være mindre bruk av skjønn og variasjon (Helgøy & Serigstad, 2004, s. 24).

Kontrollbasert tilsyn kan ifølge Pollit og Bouckaert (2004) gjennomføres ut fra to typer tilsyn, som preges av motsatte orienteringer. Det lojalitetsorienterte tilsynet retter seg mot betingelser for virksomheten slik som lover og regler, mens det å måle og dokumentere resultater er kjennetegn på ytelsesorienterte tilsyn.

Dokumentasjon på barnehagens rutiner, planer og praksis er en viktig del av tilsynet.

Tilsynsmyndigheten kan ved tilsyn kreve at barnehagen fremlegger ulike type dokumenter som kan gi informasjon om tema for tilsyn (Børhaug & Moen, 2017, s. 66). Ifølge Andenæs & Møller (2019, s. 72) påpeker Aune at det derimot er tvilsomt om tilsynsmyndigheten kan bestemme hvilket dokument beskrivelsen skal være nedfelt i.

Ved tilsyn kan en skille mellom tilsyn som kontroll og veiledning. Børhaug & Moen (2017) viser til St. meld. 17 (2002-2003) og skriver at ved kontrollbasert tilsyn antas en negativ

holdning hvor det tviles på om pliktsubjektene overholder fastsatte lover og regler. Tanken er at det er kun ved bruk av trusler om sanksjoner, at mål oppnås. Eventuelle feil eller mangler som avdekkes, rettes opp (Børhaug & Moen, 2017, s. 65). For at et tilsyn skal være godt og etterrettelig, bygger det på trygge juridiske tolkninger av det relevante lovkrav. Resultat etter tilsyn gjøres kjent og er transparent, samtidig objektivt og etterprøvbart (Lindøe et al., 2012, s. 51). Lindøe et al., (2012) sier videre at en tilsynsrapport, som et minimumskrav, inneholder elementer av hva en har funnet i sine undersøkelser, hvilken norm det er vurdert opp mot og hvordan tilsynsorganet vurderer funn mot norm. Dersom det er avvik skal det belyses i tilsynsrapporten (Lindøe et al., 2012, s. 52).

Der tilsyn som kontroll kan være uttrykk for en negativ holdning, med tvil om tilsynsobjektets kunnskap for å overholde lover og regler, kan tilsyn basert på veiledning uttrykker en mer positiv holdning. Fagkompetanse står sentralt, og det anerkjennes at det er mange ulike måter å nå endelig mål på. Ved bruk av veiledning kan kommunen sikre at barnehagenes praksis er i henhold til lover og regler (Børhaug & Moen, 2017, s. 64). Veiledning er ikke et juridisk virkemiddel, men et pedagogisk, og Lindøe et. al (2012) fremhever at det er sentralt å se forskrifter og veiledning i en sammenheng (Lindøe et. al., 2017, s. 194). Virksomhetens faglighet blir vurdert og tilsynet kan derfor oppleves som mildere. Når tilsynsmyndigheten gir råd om hvordan reglene best kan oppfylles, opptrer den som veiledningsinstans. Dialog er en fremtredende metode ved veiledningsbasert tilsyn, og kan ifølge Aune (referert til i Andenæs & Møller, 2019, s. 70) bidra til økt refleksjon og forbedringer av praksis.

OECD (2014) fremhever også veiledning som viktig prinsipp ved tilsyn for å sikre regelverksetterlevelse. Dersom tilsynsmyndigheten klargjør sine forventninger ved forståelig veiledning, rådgivning og retningslinjer, kan virksomheten få nødvendig kunnskap til selv å finne løsninger på hvordan de skal følge lover og regler (Lindøe et al., 2017, s. 135). Helgøy og Serigstad (2004) fremhever også dialog og gjensidighet som relevant for veiledningsbasert tilsyn. De sier videre at dialog er sentralt for å få frem alle meninger, hvor relasjonen mellom tilsynsmyndighet og virksomheten vil være preget av frihet og åpenhet, fri fra maktdominans (Helgøy & Serigstad, 2004, s. 23). Et veiledningsbasert tilsyn vil i motsetning til kontrollbasert tilsyn, ha en proaktiv virkning ved at feil og mangler kan oppdages og løses før det blir fattet vedtak (Helgøy & Serigstad, 2004, s. 25).

Oppsummert kan vi si at veiledning i tilsyn ikke er juridisk bindende, men et virkemiddel for å få virksomheten til selv å finne løsninger på hvordan de skal innfri lovens krav.

Siden internkontrollreformen ble innført i Norge på 1990- tallet har risikobasert tilsyn vært sentralt. Ved tilsyn med bakgrunn i vurdering av risiko er det to hensyn som skal vurderes. Det ene er å vurdere hvilke tema og tilsynsobjekt det er størst mulighet for å oppnå resultater. Det andre er å vurdere effekten av tilsynet og hvor store ressurser som skal benyttes. Kort kan en si at det handler om å bruke ressursene på de områder og objekter hvor det er størst risiko for lovbrudd (Lindøe et al., 2017, s. 125). Risikovurdering skal være førende for hvilke tema tilsynet skal omhandle og hvem som skal motta tilsyn. Risiko skal ifølge Lindøe et al., (2017) vurderes ut fra sannsynligheten for, og konsekvensen av at en uønsket situasjon kan oppstå. Ressursene må benyttes effektivt slik at virksomheter hvor det er behov for tilsyn, raskt blir vurdert. Tilsyn basert på risikovurdering, skiller seg fra tilsyn med såkalte mekaniske prioriteringssystemer som for eksempel tilsyn etter frekvens oppsatt i plan med fast rullering (Lindøe et al., 2017, s. 126).

4.2. Teori om tilsynsrollen

Barnehagemyndigheten i en kommune innehar ulike roller i sitt daglige arbeid. De kan blant annet opptre som opptaksmyndighet, tilsynsmyndighet, godkjenningsmyndighet og veileder overfor barnehager. Lindøe et al., (2012) forstår rolle som alle koblingene mellom en virksomhet og de oppgaver den skal utføre. Videre omfatter også rollebegrepet omgivelsenes forventinger til hvordan både oppgaven og rollen blir utøvet (Lindøe et al., 2012, s. 105). Goffman (1992) sier at den rollen vi iklær oss, formes og tilpasses forventinger som tilhører de vi skal opptre for (Goffman, 1992, s. 22). Hvordan barnehagemyndigheten møter barnehagene ved tilsyn, vil påvirkes av deres forventinger til myndigheten, og vil bevisst eller ubevisst påvirke hvordan tilsynsmyndigheten opptrer. Videre definerer Goffman en sosial rolle som «utøvelse av de rettigheter og plikter som er knyttet til en bestemt status» (Goffman, 1992, s. 23). Overført til barnehagemyndigheten kan vi si at deres rettigheter og plikter er å føre tilsyn med barnehager, og sørge for at de overholder lover og regler. Når barnehagene møter tilsynsmyndigheten kan det være avgjørende at tillit har blitt opparbeidet, slik at barnehagene har tro på at tilsynsmyndigheten besitter den kunnskap de utgir at de har (Goffman, 1992, s. 24). Jacobsen & Thorsvik (2018) viser til forskning som sier at vi lærer best når informasjonen kommer fra personer eller organisasjoner vi stoler på (Jacobsen & Thorsvik, 2018, s. 359). Når en i møte med andre skal uttrykke en bestemt aktivitet, er det sentralt at en i samspill tydelig klarer å uttrykke det en ønsker å formidle (Goffman, 1992, s. 34). Ved tilsyn må tilsynsmyndigheten være bestemt på særtrekk ved den oppgaven de skal utføre overfor

barnehagen.

Ifølge Halvorsen (2016) består en rolle av et sett med forventninger som rettes mot en person som innehar en bestemt stilling eller status (Halvorsen, 2016, s. 119). Rollebegrepet består også av de forventninger omgivelsene har til utøvelsen av rollen og utførelsen av oppgavene (Lindøe et al., 2012, s. 105). For å opprettholde en tillitsskapende funksjon i tilsyn, er det sentralt at tilsynsorganene har rollen sin helt klart for seg. Vi kan ut fra dette definere rolle som et sett av forventninger til et organ i en bestemt situasjon. Det handler om forventninger og kan gi forståelse av hvordan de ulike parter i en tilsynsprosess påvirker hverandre, og hvilke mulige konsekvenser dette kan få. (Lindøe et al., 2012, s. 303).

I OECDs publikasjon om «Regulatory Enforcement and Inspections» (OECD 2014) blir det fremhevet at tilsynsmyndigheten må være profesjonelle aktører med høy faglig kompetanse, både når det gjelder eget fagområde, og den rolle de innehar ved tilsyn. Et tredje momentet er å ha høy kompetanse i det å gjennomføre tilsyn. Dette innebærer blant annet kjennskap til risikoanalyse, kommunikasjon og dialog, veiledning og håndtering av konflikter, og evne til å ha forståelse for hvordan den enkelte virksomhet følger lover og regler i praksis (Lindøe et al., 2012, s. 135).

Flere forvaltningsorganer har gjennom tiden hatt ulike roller, som har medført lav tillit til at de opptrer ryddig og prioriterer de viktigste hensyn (Lindøe et al., 2012, s. 107). Ved innføring av New Public Management (NPM) på midten av 80-tallet, har organisatorisk oppsplitting og atskillelse av roller sørget for større faglig uavhengighet og høyere tillit til ivaretagelse av rettsikkerheten, og til at det fattes upartiske avgjørelser som er velbegrunnet (Christensen et al, 2014, s. 202). Videre har tilsynsorganet behov for faglig og rettslig frihet til å forvalte formålet og håndheve regelverket (Lindøe et al., 2012, s. 108)

Kommunen som tilsynsmyndighet og eier av kommunale barnehager har også vært gjennom strukturelle endringer. Lovendringen i 2021 slår fast at myndighetsoppgaver som blant annet tilsyn, skal være organisert adskilt fra eieroppgavene overfor kommunens egne barnehager (Barnehageloven, 2005, § 11). Tidligere førte kommunen tilsyn med både egne og private barnehager, og uttrykket «bukken som passer havresekken» var ofte assosiert med dette (Børhaug & Moen, 2017, s. 67). Tilsyn ved selvsyn var en brukt metode for tilsyn med kommunens egne barnehager, og det var bekymring for at kommunen ikke var etterrettelig i sitt tilsyn med egne barnehager, særlig ved behov for økte økonomiske investeringer (Askim,

2013, s. 15).

Børhaug og Moen (2017) referer til Kunnskapsdepartementet, når de skriver at kommunen ved barnehagemyndighet gjennom tilsyn skal se til at barnehagene oppfyller krav til innhold og kvalitet i henhold til barnehagelov med forskrifter. De skal føre tilsyn med virksomheter barnehageloven gjelder for. Dialog og veiledning skal være innebygd slik kontroll, som grunnlag for utbedring (Børhaug & Moen, 2017, s. 66).

Jeg vil i det følgende utdype hva som ligger i de ulike rollene barnehagemyndigheten innehar i sitt møte med barnehager ved tilsyn.

Gjennom en komparativ studie av statlige tilsynsinstitusjoner i noen europeiske land, identifiserte Christopher Pollitt i 1999 (referert til i Halvorsen, 2016, s. 120) fire ulike roller tilsyn kan opptre i. Disse rollene er preget av både kontrollbasert- og veiledningsbasert tilsyn, og blir omtalt som rollene dommer, management-konsulent, fagspesialist og forsker. Halvorsen (2016) foreslår å rendyrke rollene, og kaller dem dommer, rådgiver, hestehandler og seremonimesteren (Halvorsen, 2016, s. 116). For å studere hvordan barnehagene opplever tilsynsmyndigheten i egen kommune, ved tilsyn etter barnehageloven med forskrifter, vil jeg i denne studien benytte meg av Halvorsen (2016) sin benevnelse av disse rollene.

4.2.1. Rollen som dommer

Om ansatte i barnehagen har forventninger til at tilsynsmyndigheten har rolle som dommer, vil de med utgangspunkt i denne rolleforståelsen, oppleve at tilsynsmyndigheten er opptatt av å plassere ansvar, være formell og kontrollere at barnehagen etterlever krav i loven.

Barnehagene vil ha forventninger til tilsynsmyndigheten om at de har oversikt over lovgivningen, og hvordan denne skal utøves på riktig måte, og at avvik på regelverket blir korrigert. Tilsynsmyndigheten vil ha forventninger til at det kommer klart frem hvordan barnehagen er organisert hierarkisk, og at det er tydelig hvordan autoritet og ansvar er fordelt. Det er også forventninger om at barnehagen har gjort seg kjent med de krav som stilles til driften. Prinsipp om likebehandling, rettsikkerhet og fravær av skjønnsbruk, preger tilsynspraksisen. Tilsynsmyndigheten, i rolle som dommer, har ikke mål om å bidra med noe nytt, de foretrekker enkle og tydelige lover som kan anvendes slik de er (Halvorsen, 2016, s. 123).

Når tilsynsmyndigheten opptrer i en rendyrket rolle som dommer, kan forholdet mellom

tilsynsmyndigheten og virksomheten bli anstrengt. Ifølge Hellenen (2004) sitt forskningsprosjekt, kan dette føre til at barnehagene vegrer seg for å ta kontakt for å be om veiledning og råd (Hellenen, 2004, s. 9).

4.2.2. Rollen som rådgiver

Dersom barnehagen opplever at tilsynsmyndigheten har rolle som rådgiver, vil de erfare at tilsynsmyndigheten vurderer kvaliteten på arbeidet i barnehagen ut fra nytten for virksomheten som mottar tilsynet (Halvorsen, 2016, s. 126). Tilsynsmyndigheten vil være opptatt av å opparbeide tillit til barnehagen over tid, og ha fokus på nærhet til leder og ansatt. Dette for å forstå barnehagens arbeidsområde og utfordringer, og jobbe videre sammen for å få endringer, slik at barnehagens praksis utvikles. Tilpasning til lokale forhold og bruk av skjønn vil være nødvendig. Tilsynsmyndigheten forventer ikke at barnehagen har full oversikt over lov og regelverk, og vil gi råd om hvordan de kan innhente nødvendig informasjon. Når tilsynsmyndigheten opptre som rådgiver ved tilsyn, kan det bidra til læring i barnehagen, ved at det gis råd og veiledning om hvilke krav som rettes mot virksomheten, og hvordan barnehagen kan innfri dem (Halvorsen 2016, s. 127).

Dersom tilsynsmyndigheten oppleves som uklar og det oppstår rasjonell distanse, kan virksomheten som søker veiledning miste noe av respekten for tilsynsmyndigheten og påbudene som gis (Hellenen, 2004, s. 9).

4.2.3. Rollen som hestehandler

Om barnehagene som mottar tilsyn har forventinger til at tilsynsmyndigheten har rolle som hestehandler, kan de se på tilsynsmyndigheten enten som alliert eller som motstander. Deltakerne i tilsynet kan kjempe om de samme knappe ressursene, og hestehandleren kan i kraft av sin rolle, sees på som den som avgjør om det gis avvik, som kan få betydning for fordeling av ressursene (Halvorsen, 2016, s. 128). Tilsynsmyndigheten kan oppleve meningsbrytning mellom de ulike partene i tilsynet, og søker å oppnå felles forståelse i virksomheten for om lovkrav etterleves eller ikke. I en barnehage kan det være uenighet mellom eier og det pedagogiske personalet for hva som skal til for å bedre kvaliteten. Pedagogene og eier kan ha ulikt syn på hva som er viktigst; det pedagogiske arbeidet med barna, eller økonomi og administrativt arbeid. Tilsynsmyndigheten anser tilsynet som vellykket dersom det oppnås enighet mellom partene (Halvorsen, 2016, s. 121).

4.2.4. Rollen som seremonimester

Den siste rollen ansatte i barnehagen kan oppleve i møte med tilsynsmyndigheten, er seremonimesteren. Dette er en annerledes rolle, da den viser til noe tilsynsmyndigheten er, ikke hva den gjør. Tilsynet er bærer av viktige symboler for samfunnet, slik som at tilsynet skal være effektivt og transparent, og oppleves nyttig for barnehagene. Videre skal det bidra til å bygge og vedlikeholde tillit mellom tilsynsmyndighet og virksomheten som kontrolleres (Halvorsen, 2016, s. 130). Barnehagens omdømme står på spill, og seremonimester stiller leder til ansvar, både om virksomheten følger lovkrav eller om den ikke gjør det. I møte med barnehagen opptrer seremonimesteren som veileder og konsulent, og bidrar til utvikling av organisatoriske rutiner.

Pollitt og Halvorsen påpeker at tilsynsmyndighet sin rolle i tilsynet ikke vil bestå av bare en rolle, men en blanding av flere roller (Halvorsen, 2016, s. 134). De ulike rollene står i et spenningsforhold til hverandre, der dommeren vil sørge for likebehandling, samtidig som rådgiveren gir anbefalinger og vurderer ut fra faglig skjønn. Hestehandleren er den som forhandler og er fortrolig med konflikter, og seremonimesteren er områdefokusert og åpen for å samtidig gi sanksjoner og overtale til forbedringer. Når tilsynsmyndigheten opptrer som en blanding av de ulike rollene kan dette være en trussel for likebehandling og rettsikkerheten. Samtidig kan det være en styrke at tilsynet kan tilpasses lokalt ved at tilsynsmyndigheten opptrer fleksibelt og respondere adekvat i de enkelte situasjoner som oppstår (Halvorsen, 2016, s. 134).

4.3. Teori om læring og kunnskap i organisasjoner

Før jeg starter med gjennomgang av de teoretiske perspektivene om læring, vil jeg noen korte beskrivelser av hva ulike nasjonal dokumenter sier om læring i organisasjoner.

I Kunnskapsdepartementets strategi om (2017), står det at eier og barnehagens ledelse må sette i gang og lede kollektive utviklings- og endringsprosesser, og at det må skapes en kultur for felles læring og kvalitetsutvikling (Kunnskapsdepartementet, 2017, s. 7). En lærende organisasjon kjennetegnes av engasjerte ansatte som er opptatt av å skape og dele kunnskap for hvordan de kan nå organisasjonens mål på best mulig måte. De ansatte utforsker kontinuerlig hvordan de kan lære sammen, og inspireres til å se ting på nye måter, slik at

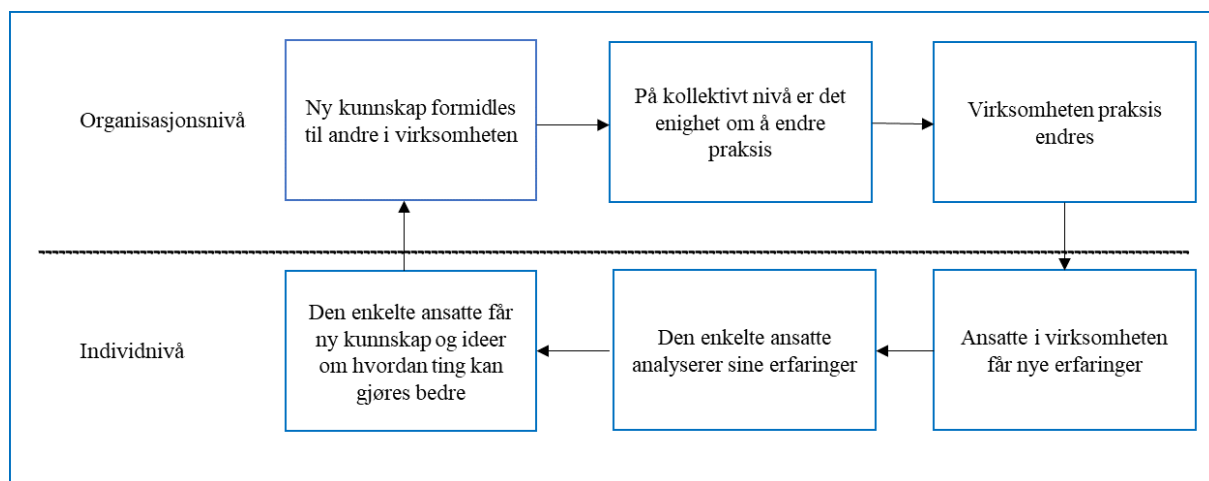
organisasjonen er klar til å møte nye krav og utfordringer (NOU 2012:1, s. 256).

Jeg har videre valgt å inkludere læringsteori som en del av min studie fordi jeg ønsker å se på hvilke deler av tilsynet med barnehager som kan føre til læring. Samtidig vil jeg gjøre rede for ulike typer kunnskap som kan oppstå i barnehagen ved tilsyn.

Det er mange ulike definisjoner på læring og forskjellige meninger om hva som er den riktige. Til tross for dette er det enighet i at læring er knyttet til endring i atferd.

Jacobsen & Thorsvik (2018) sier at læring i organisasjoner handler om å tilegne seg ny kunnskap og endre atferd med bakgrunn i den kunnskapen. Det handler om å endre praksis. For at læring skal skje er det avgjørende at noen i organisasjonen opplever noe av betydning for virksomheten. Ved at det foregår utveksling av erfaringer og overføring av kunnskaper mellom de ansatte, og den kollektive kunnskapen omsettes til kollektiv atferd, kan det føre til læring (Jacobsen & Thorsvik, 2018, s. 353).

For at virksomheten skal lære, er det en forutsetning at den enkelte ansatte lærer og at denne kunnskapen deles videre med de andre i virksomheten. Videre må virksomheten kollektivt utvikle tiltak for å løse utfordringene og iverksette tiltak for å løse disse. Når den enkelte ansatte analyserer virksomhetens løsninger som gode eller dårlige, dannes en læringssirkel. Læringen fortsetter ved at nye læringssirkler dannes og virksomheten finner nye tiltak for å forbedre situasjonen ytterligere (Jacobsen & Thorsvik, 2018, s. 354).



Figur. 2: Læringssirkel – sammenheng mellom individuell- og organisasjonslæring.

(Jacobsen & Thorsvik, 2018 s. 355)

Lindø et al., 2012 hevder at dersom et tilsyn er godt gjennomført, kan virksomheten bruke

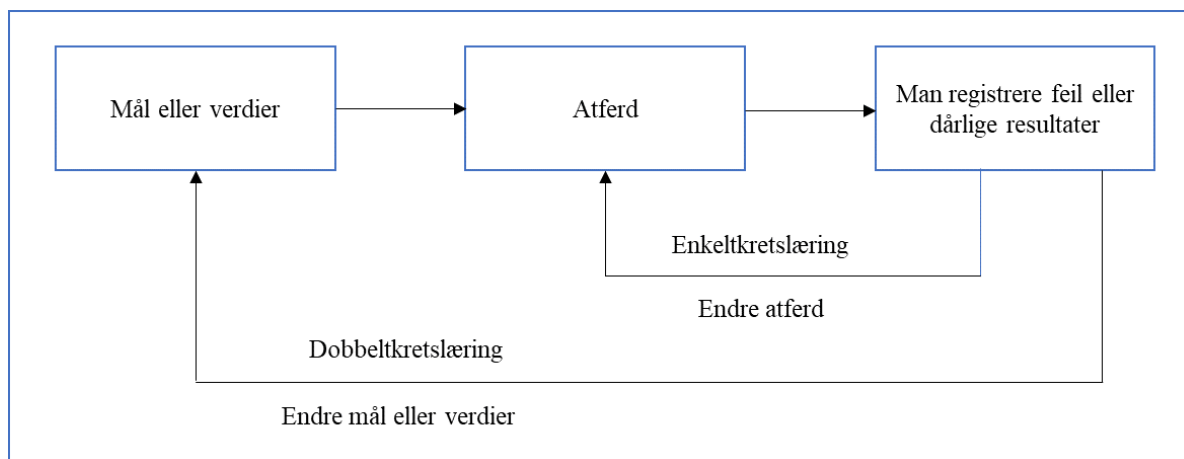
erfaringer som tilsynet gir i egen læring. Tilsynet kan bidra til refleksjon rundt virksomhetens utviklingsbehov og potensiale (Lindøe et al., 2012, s. 305). Lindøe et al., (2012) sier videre at læring ved tilsyn kan oppstå ved at de ansatte får økt forståelse for virksomhetens arbeid, eller ved at eksisterende praksis blir bedre forankret i virksomheten. Det er videre viktig å sørge for kontinuerlig justering av praksis, slik at de tilgjengelige ressursene blir brukt på en forsvarlig og effektiv måte (Lindøe et al., 2012, s. 304). Ifølge Jakobsen & Thorsvik (2018) er en forutsetning for læring i organisasjoner at det utvikles en bevisst læringsstrategi for hele organisasjonen. Hvordan og hva organisasjoner lærer, dvs. læringsprosessen og læringsinnholdet er viktige begreper for å forstå læring i organisasjoner (Jakobsen & Thorsvik, 2018, s. 361).

Argyris (1992) fremhever at læring i virksomheter er avhengig av to betingelser. Den ene er at det er samsvar mellom plan og faktisk resultat ved at organisasjonen oppnår det den hadde tenkt. Det andre er at læring oppstår ved avvik mellom intensjoner og resultater, som korrigeres slik at det samsvarer. Argyris argumenterer for at læring må omfatte forbedring og endring, og at læring finner sted når løsninger iverksettes (Argyris, 1992, s. 247-248).

Argyris og Schön stiller videre spørsmål med hva det er som læres og hvordan praksis endres. Et premiss for læring er at all atferd er motivert av ønsket om å oppnå noe. Læring knytter seg både til hvordan ting kan gjøres bedre, men også til å stille seg spørsmål om hvorfor det skal gjøres bedre? Organisasjonslæring er læringsprosesser som oppstår når ansatte skaper og deler kunnskap (Mørreaunet & Dons, 2014, s. 182).

4.3.1. Enkeltkretslæring og dobbelkretslæring

Når det avdekkes og korrigeres i feil og svakheter i en virksomhet, kan læring oppstå. Argyris (1976) sier at «hvordan-læring» hvor deltakerne oppfordres til å lære, så lenge de ikke stiller spørsmål med organisasjonens mål, utforming eller aktiviteter, er noe helt annet enn «hvorfor-læring». Slik læring oppstår når det stilles spørsmål om grunnleggende sider ved organisasjonens styrende variabler. Argyris presiserer de ulike former for læring i to modeller han kaller enkeltkretslæring og dobbelkretslæring (Argyris, 1976, s. 367).



Figur. 3: Enkeltkretslæring og dobbeltkretslæring (Jakobsen & Thorsvik, 2018, s. 360).

Ved enkeltkretslæring er det endring innenfor de verdier og normer som er rådende i organisasjonen. Det sees etter en annen fremgangsmåte innenfor gjeldende rammer, ved at rutiner og praksis justeres for å få økt effektivitet. Det stilles sjelden spørsmål ved de gitte rammene, målet er å forbedre atferd. Endring skjer når det gis negativ tilbakemelding og styres gjennom avvik, og feil løses slik at de forblir løst, uten at virksomhetens grunnleggende verdier er endret (Argyris, 1976, s. 368). Det tas for gitt at det jobbes mot å oppnå det som er det riktige og viktigste, samtidig som sentrale trekk ved virksomheten blir værende som før. Enkeltkretslæring passer på oppgaver som beskriver rutiner og har et ukomplisert saksforhold, men løsninger vil ofte være overfladiske og kun gyldige en kort tid, og kan ikke brukes på kompleks problemløsning (Roald, 2012, s. 126). Virksomheter som kun benytter enkeltkretslæring blir dummere, da de er opptatt av å rette opp feil, ikke å utvikle seg.

Ved tilsyn kan vi anta enkeltkretslæring ved at en virksomhet får beskjed om at deler av deres praksis ikke er i henhold til lov, og virksomheten får avvik. Virksomheten endrer i sine rutiner slik at avvik blir lukket, og ny praksis blir formidlet til de ansatte. Endrede rutiner følges, men det stilles ingen spørsmål om hvorfor de er endret, de blir bare utført slik at praksis er i henhold til lov. Normene er uforandret, og de ansattes læring er rettet mot å nå fastsatte mål (Roald, 2012, s. 126).

Busch (1999) fremhever at enkeltkretslæring er en enkel form for læring, men samtidig nødvendig for endring i virksomheten. Nytt handlingsmønster vil være vanskelig å innføre og handlingsstrategier vanskelig å endre, med bakgrunn i at virksomhetens mønstre blir fastholdt av gamle normer. (Busch et. al, 1999, s. 236).

Dobbeltkretslæring utfordrer organisasjonens grunnleggende forståelser, normer og verdier. Det erfares over tid at oppnådde resultater ikke innfrir det som er ønskelig, og det er stor endringsvilje i forhold til virksomhetens grunnleggende verdier og normer (Roald, 2012, s. 127). Det stilles spørsmål til om virksomhetens mål og verdier virkelig er de mål og verdier en ønsker å oppnå, og disse gjennomgås med kritisk blikk med tanke på endring. Styring skjer gjennom grundig planlegging hvor mål og middel tenkning er i fokus (Jakobsen & Thorsvik, 2018, s. 361). Ifølge Argyris (1976) er det ulike forutsetninger som må være oppfylt for å oppnå dobbeltkretslæring. Blant annet må virksomheten ha en leder som er god på å fremkalle slik læring, hvor det blir vektlagt tilstrekkelig, objektiv og kontrollerbar informasjon. Videre må virksomhetens deltakere oppleve at de kan ta frie og kunnskapsbaserte valg, og forstå at de er forpliktet til å følge de beslutninger som blir tatt. Leder må også legge til rette for gode og brede refleksjoner hvor hele virksomheten deltar, og alles synspunkter blir utforsket. (Argyris, 1976, s. 369). Ifølge Roald (2012) må virksomheten regne med at det i denne prosessen kan oppstå interne konflikter (Roald, 2012, s. 127).

Ved dobbeltkretslæring blir holdninger påvirket av grunnleggende faktorer for læring. Dette kan være de verdier som danner virksomhetens kultur, de forestillinger som ligger til grunn for hvordan virksomheten skal organiseres, eller de mål som er satt for det arbeidet som skal gjøres (Busch et al., 1999, s. 236).

Lindøe et al., (2012) løfter frem at et godt gjennomført tilsyn med beskrivelse av virksomhetens faktiske ståsted, kan gi godt grunnlag for refleksjon over utviklingsbehov og virksomhetens potensiale. Ved å vektlegge teori om erfaringsbasert læring, kan en anta at virksomheten kan bruke erfaringer fra tilsynet i eget utviklingsarbeid. Dersom hensikten med tilsynet er læring i virksomheten, bør tilsynsmyndigheten legge til grunn nærhet til reelle situasjoner, aktiv deltakelse fra de ansatte, god fremstilling ved bruk av kjent fagspråk, undring og åpenhet for spørsmål (Lindøe et al., 2012, s. 305).

Forskjellen på enkeltkrets og dobbeltkrets læring er at det i enkeltkretslæring er fokus på å gjøre det som er riktig, mens dobbeltkretslæring har fokus på å gjøre de riktige tingene. Der virksomheten ved enkeltkretslæring er mest opptatt av å rette opp feil, er dobbeltkretslæring opptatt av å utforske bakgrunnen for at problemene har oppstått, og finne kunnskapsbaserte løsninger, som er godt reflektert og forankret i virksomheten. Ved dobbeltkretslæring er det gjennom åpne diskusjoner stor vilje til å vurdere og stille spørsmål, ved de mål og verdier som blir satt (Jakobsen & Thorsvik, 2018, s. 361). Roald fremhever at dobbeltkretslæring utfordrer

virksomhetens normer, målsettinger og grunnsyn (Roald, 2012, s. 127). Dobbelkretslæring ved tilsyn, vil være at virksomhetens ansatte utforsker dypere meningene i de tema tilsynet omhandler, og stiller seg ulike hvorfor spørsmål for å få en økt forståelse for eget arbeid.

Deutorolæring oppstår når virksomheten lærer å utføre både enkelt- og dobbeltkretslæring. Når virksomheten evner å reflektere kritisk over egne utførelser og se egen læring utenfra, vil det gjøre den klar til å sette i gang begge formene for læring (Roald, 2012, s. 128). Videre sier Roald at for at en organisasjon skal oppnå deutorolæring vil det være avgjørende og foreta kritisk selvrefleksjon over de resultatene som oppnås, slik at virksomhetens læringsarbeid ikke blir redusert til tekniske og gjentakende aktiviteter (Roald, 2012, s. 128).

Ifølge Argyris (1976) er en sentral lederoppgave i læringsarbeidet å oppmuntre til alternative måter å tenke og handle på, slik at dobbelkretslæringen blir den dominerende. For å oppnå gode og læringsorienterte ansatte er det viktig med tillit, gyldig informasjon, medbestemmelse og å legge til rette for åpne og konstruktive refleksjoner (Argyris, 1976, s. 369).

4.3.2. Fra usystematisk til systematisk til systemisk læring

For at en virksomhet skal oppnå best læring krever det, ifølge Roald (2012), en ledelse som kan forberede, lede og følge opp arbeidet i tydelige prosesssteg (Roald, 2012, s. 208). Videre er det avhengig av ansatte som engasjere seg og aktivt deltar i både planlegging og gjennomføring for å videreutvikle praksis. Et slikt praksisnært læringsarbeid kan styrke de ansattes faglige autoritet og gi mer variert og utfordrende arbeidsformer (Roald, 2012, s. 209). En kan si at tilsyn kan føre til læring som er usystematisk, systematisk eller systemisk. Dersom det vektlegges tilsyn hvor systemisk læring er fremtredende, kan virksomheten utvikle større organisasjonslæringskapasitet, enn ved tilsyn hvor usystematisk eller systematisk læring er i fokus (Roald, 2012, s. 2010).

Jeg vil nå si noe om hva som kjennetegner usystematisk, systematisk og systemisk læring og hvordan tilsyn kan være en del av dette.

4.3.2.1. Tilsyn hvor læringen er usystematisk

Dette kjennetegnes ved at tiltak for endring av praksis gjennomføres uten at det er del av en helhetlig plan (Roald, 2012, s. 211). Dette kan ved tilsyn være at barnehagen i forberedelses

arbeidet finner ut at de har en praksis som må endres for å komme i tråd med lovkrav. Endring av praksis blir gjort før tilsynet gjennomføres, og formidlet muntlig til de ansatte. Endringen blir ikke skrevet ned som en del av barnehagens pedagogiske planer, og tilsynsmyndigheten har ikke kjennskap til endringen. De kan da ikke samhandle med barnehagen om videre utvikling og følger heller ikke opp om praksis er varig endret. Dette kan føre til at når tilsynet avsluttes, går barnehagens praksis gradvis tilbake til slik den var tidligere.

4.3.2.2. Tilsyn hvor læring er mer systematisk

Systematisk læring oppstår ved at det lages plan for hvilke vurderinger som skal gjennomføres, og hvordan oppnådde resultat skal evalueres og tilbakeformidles til kommunen. Ved tilsyn kan dette oppstå dersom en barnehage får avvik fra lovkrav på den praksis de har. Barnehagene får informasjon om å rette opp lovbrudd innen en gitt frist, og til å gi tilsynsmyndigheten tilbakemelding på arbeidet. Tilbakemeldingen kan være via skriftlig plan hvor arbeidet og resultat beskrives, eller ved et oppfølgingstilsyn hvor partene møtes og barnehagen viser og forteller hva de har gjort i den konkrete saken. Slik praksis sikrer i liten grad kunnskapsutvikling, da handlingene vil gjenspeile det å rette opp lett synlige og enkle feil, også kjennetegnet som enkeltkretslæring (Roald, 2012, s. 212).

4.3.2.3. Tilsyn hvor læring er systemisk

Systemisk læring oppstår ved at det etterspørres mer helhetlig tankegang om kvalitetsutvikling, hvor kvalitative og virksomhetsbaserte vurderingsmåter blir sett på som like viktige som kvantitative og eksterne vurderingsmåter. Under tilsynsprosessen kan lærende utviklingsarbeid oppstå ved at det opprettes felles møtearenaer hvor forståelsen av barnehagenes tilbakemeldinger og aktuelle tiltak, blir drøftet (Roald, 2012, s. 212). Videre er dialog og samhandling på tvers av kommunen og ulike barnehager nyttig, for å oppnå kunnskapsutviklende prosesser, og det kan oppstå både dobbeltkretslæring og deuterolæring. Slike prosesser kan også være nyttige for kommunens refleksjon over egen tilsynspraksis, som kan føre til forbedring av måten undersøkelser gjennomføres på, og videreutvikle praksis for tilsyn.

4.4. Ulike former for kunnskap

Ifølge Lai 2013 (sitert i Gotvassli, 2020, s. 211) oppstår endring av atferd ved at den enkelte lærer gjennom å få kunnskap, erfaringer og evner som fører til ny kompetanse. Dette viser at det er en sammenheng mellom læring, kunnskapsutvikling, kompetanse og forbedring av kvalitet.

Lam og Lundvall (2007) sier at læring bygger på tillit og sosial kapital. Virksomheter som klarer å innføre disse elementene vil kunne oppnå læring og øke innovasjonsevnene til de ansatte (Lam & Lundvall, 2007, s. 110). Kunnskap om virksomheter kan analyseres via to dimensjoner; den epistemologiske, som handler om måter å uttrykke kunnskap på, og den ontologiske, som handler om kunnskapens kontroll. Kunnskapen skjer både på individ nivå og kollektivt i virksomheten. De to dimensjonene gir opphav til fire forskjellige former for organisasjonskunnskap; embrained, embodied (legemliggjort), encoded (kodet) og embedded (innebygd). Dette illustrerer Lam & Lundvall (2007) i sin figur om ulike kunnskapstyper.

	Individuell	Kollektiv
Eksplisitt	Embrained knowledge	Encoded knowledge
Skjult	Embodied knowledge	Embedded knowledge

Figur. 4: Ulike kunnskaps typer. (Lam & Lundvall, 2007, s. 117)

Embrained knowledge er individuell og eksplisitt kunnskap som er avhengig av den enkeltes ferdigheter og kognitive evner. Embrained knowledge består av formell, abstrakt eller teoretisk kunnskap og modeller, som tilegnes gjennom deltakelse på undervisning, og ved gjennomføring av prøver og eksamener (Lam & Lundvall, 2007, s. 117). I barnehagen viser dette til kunnskap den enkelte tilegner seg og besitter ved å benytte detaljerte pedagogiske opplegg ut fra teori om barns utvikling. Denne kunnskapen kan videre brukes til å analysere hverdagssituasjoner og hvordan en skal handle i praksis. En annen måte å tilegne seg embrained knowledge på er ved å delta på enkeltstående kurs hvor ulike teorier blir gjennomgått, og det gis eksempler på hvordan en kan legge til rette for arbeid i barnehagen. Gotvassli (2020, s. 212) referer til Brubacher når han beskriver denne type kunnskapen som

vanskelig å formidle videre til andre, da det er den enkelte som tilegner seg og besitter kunnskapen (Gotvassli, 2020, s. 212).

Embodied knowledge er også individuell kunnskap. Det er den tause og handlingsorienterte kunnskapen den enkelte tilegner seg gjennom erfaring, både kognitivt og emosjonelt (Lam & Lundvall, 2007, s. 117). Gotvassli (2020, s. 148) referer til Polanyi når han beskriver taus kunnskap som kunnskap i handling. Den består av den enkeltes tanker, vurderinger og handlinger med bakgrunn i tilegnet kunnskap som ikke er uttrykt, eller ikke kan uttrykkes verbalt (Gotvassli, 2020, s. 148). For ansatte i barnehage viser dette til kunnskap den enkelte tilegner seg i de ulike situasjoner den møter i sitt arbeid, det kan være i samspill med barn, eller ved å se hvordan andre ansatte håndterer en situasjon. Det kan også være på møter sammen med de andre ansatte, hvor den enkelte via samspill med andre oppnår økt kunnskap om enkeltsituasjoner.

Encoded knowledge er kollektiv og eksplisitt kunnskap som deles innad i organisasjonen via rutiner, standarder og på forhånd definerte organisasjons- og arbeidsformer (Lam & Lundvall, 2007, s. 117). Wenger fant i 1998 (sitert i Gotvassli, 2020, s. 142) at læring oppstår ved praktisk arbeid sammen med andre i et såkalt praksisfellesskap hvor kompetanse utvikles og bevares. Felles initiativ og handlinger, gjensidig engasjement med samme bakgrunnshistorie og begreper, samt et miljø preget av meningsutveksling, er kjennetegn på slike praksisfellesskap. Gotvassli (2020, s. 144) referer til Schön som mener at kunnskapsutvikling oppstår når ansatte får delta og reflektere sammen i praksis, og at god dialog og diskusjon fremmer læring. Når en ansatt opplever en uforutsett hendelse som fører til at utførelse av praksis stopper, oppstår refleksjon på handling og av praksis (Gotvassli, 2020, s. 144). Ifølge Schei og Kvistad, 2012, (sitert i Gotvassli, 2020, s. 231) fremheves det at å dele og reflektere sammen ut fra ulike perspektiver, kan føre til at den enkelte ser seg selv og sin virksomhet på nye måter.

Embedded knowledge er kollektiv og taus kunnskap, og kan omtales som kulturen i en organisasjon. Den består av rutiner, vaner og normer, og lar seg ikke lett endre (Lam & Lundvall, 2007, s. 117). Gotvassli (2020, s. 147) referer igjen til Schön som mener at den tause kunnskapen er viktig, ved at den kan føre til refleksjon og diskusjon mellom de ansatte. Ved å veksle mellom å snakke og lytte, får den enkelte ny forståelse, som er et viktig bidrag til å reflektere over egen praksis. Selv om den tause kunnskapen ikke kan uttales verbalt, kan den læres, selv om intensjonen bak handlingen ikke er læring. I barnehagen vises det til «det

sitter i veggene». Dette er kunnskap som har oppstått for mange år siden, og som fortsatt praktiseres. Det er ubevisst og erfaringsbasert kompetanse, hvor kunnskapen er en del av handlingen. Kulturen har oppstått via samspill mellom de ulike ansatte. Dette kan også omtales som uformell læring hvor de ansatte overfører kunnskaper og erfaringer til hverandre (Gotvassli, 2020, s. 149).

4.5. Oppsummering

I dette kapitlet har jeg redegjort for teorier jeg mener er egnet til å forklare de funn som gjøres i undersøkelsen. Denne undersøkelsen ser på hvilken forståelse styrer har for tilsyn som hjelp i barnehagens læring for personalet, og hvilken del av tilsynet som best kan egne seg i dette arbeidet. Den har fokus på tilsyn som kontroll og/eller veiledning i barnehagens forberedelser, gjennomføring og etterarbeid ved tilsyn. Teoretisk grunnlag for å drøfte dette har jeg valgt teorier som belyser tilsyn på ulike måter. Undersøkelsen ser videre på hva som er forutsetninger for læring av personalet i barnehagen ved tilsyn. Til dette forskningsspørsmålet har jeg valgt teori om tilsynsroller for å kunne drøfte de ulike tilsynsroller barnehagen møter ved tilsyn. Avslutningsvis ser undersøkelsen på hvordan styrer bruker tilsyn i sin læring av personalet, og hvilken type læring som finner sted ved de ulike faser i tilsyn. Som teoretisk grunnlag for å drøfte dette, har jeg valgt ulike typer for organisasjonslæring, som Argyris sin enkeltkrets- og dobbelkretslæring og Lam & Lundvall sin teori om ulike former for kunnskap. Samlet vil dette teorigrunnlaget kunne bidra til å belyse funn i undersøkelsen.

Kapittel 5. Metode og forskningsdesign

Formålet med denne studien er å undersøke hvilken forståelse styrer har for tilsynsordningen og hvordan tilsynets ulike deler kan brukes som læring i barnehagens personalgruppe.

Undersøkelsen ser videre på om teori om tilsynsroller og organisasjonslæring kan bidra til denne forståelsen, og om bruk av tilsyn kan brukes i utvikling av personalets kunnskap på barnehagefeltet. Studien har fokus på styrers og medarbeideres opplevelse, erfaringer og arbeid i forbindelse med tilsyn. Jeg har intervjuet fire informanter som alle er styrere, i tre ulike kommuner. Jeg har også analysert barnehagenes tilsynsrapporter for å undersøke hvordan de kan brukes i barnehagens utvikling og læring.

Det finnes lite forskningsbasert kunnskap om personalgruppens læring ved tilsyn i barnehage, og med det som utgangspunkt har jeg valgt et kvalitativt design på min studie.

5.1. Kvalitativ metode

Samfunnsvitenskapelig metodelære skiller mellom kvantitative og kvalitative forskningsmetoder. Ved kvantitativ forskning kartlegges utbredelse av et større antall enheter, og gir beskrivelser av virkeligheten i tall og tabeller (Ringdal, 2020, s. 24). I kvalitativ forskning undersøkes færre enheter for å få mer detaljer og utfyllende informasjon om det fenomen som studeres. Kvalitativ metode er best egnet for forskning på fenomener det er lite forskning på, og hvor vi ønsker å forstå hvorfor mennesker tenker og handler slik de gjør (Johannessen, Tuft, Christoffersen, 2021, s. 23). For å få dypere forståelse og kjennskap til styrers forståelse av tilsynsordningen, som en del av personalgruppens læring, har jeg valgt et kvalitativt design i min studie. Ved undersøkelse av færre enheter gjennom intervju og dokumentanalyser, får jeg en bedre innsikt i barnehagens praksis og hvordan de bruker tilsyn i sin læring. Jeg ville ikke fått samme innsikten i dette ved spørreundersøkelser med flere enheter, som er kjennetegn på kvantitativ metode.

Problemstillingen for mitt forskningsprosjekt er sammensatt og kompleks. Hensikten er å oppnå et helhetlig bilde av det som studeres, og se på hvilke sider av tilsynet som kan knyttes til barnehagens læring. Jeg har valgt kvalitativ tilnærming, med både kvalitativt intervju og dokumentstudier som empirisk materiale. Thagaard (2019, s. 51) referer til Robert Yin som hevder at undersøkelsene som basere seg på flere kilder av data, kan gi et mer helhetlig bilde av det som studeres.

Kvalitativ metode gir grunnlag for å fordype seg i og utføre analyser av de sosiale fenomener som studeres (Thagaard, 2019, s. 12). Hensikten med min studie er å oppnå «hvordan og hvorfor – kunnskap» om et fenomen vi vet lite om.

Kvalitative studier kjennetegnes ved at de har et fleksibelt metodeopplegg hvor en kan jobbe parallelt med de ulike delene i prosjektet og endre utforming underveis. Slik fleksibilitet har vært viktig for meg i prosessen. Etter hvert som jeg har fått ny kunnskap, gjennom teori og analyse av mine funn, har jeg videreutviklet problemstilling og forskningsspørsmål. På denne måten har de ulike delene i prosjektet påvirket hverandre (Thagaard, 2019, s. 27).

Thagaard (2019) sier at både induktiv og deduktiv tilnærming preger kvalitativ forskning, ved å veksle mellom teoridrevne og empiridrevne analyser (Thagaard, 2019, s. 184). Mellom induksjon og deduksjon finner vi abduksjon (Thagaard, 2019, s. 184). Før intervju, hadde jeg et teoriperspektiv på prosjektet, samtidig som jeg hadde med min forhåndskunnskap om feltet. For å komme empirien i møte, har jeg brukt teori og faglige uttrykk som ramme for mine analyser, og tolket data i lys av eksisterende teori. I tillegg har jeg hentet analytiske kategorier ut fra materialet, og har tolket teori og empiri hver for seg før sammenkoblingen. (Anker, 2021, s. 60). På denne måten er det dialektiske forholdet mellom teori og empiri blitt fremhevet (Thagaard, 2019, s. 184). Den deduktive tilnærmingen har bidratt til at jeg ser empirien på en måte som ikke ville vært mulig uten teori, samtidig som den induktive metoden har bidratt til videreutvikling av teoriperspektivene (Anker, 2021, s. 60).

5.2. Forskningsdesign

I prosjektet har jeg valgt casestudie som forskningsdesign. Casestudier kjennetegnes ved at det er en analyseenhet som blir gjenstand for en intensiv undersøkelse (Ringdal, 2020, s. 172). Bukve (2016, s. 121) referer til Andersen som sier at casestudier er intense kvalitative studier av en eller noen få undersøkelsesenheter. Hensikten er å få mest mulig informasjon om de casene studien retter seg mot. Bukve (2016) fremhever at en casestudie må være fokusert, og at det må foretas strukturerte datainnsamlinger til bruk ved teoretisk tolkning av casen (Bukve, 2016, s. 121).

Bukve (2016) skiller mellom enkeltcase- og flercasestudier. Begge retter seg mot å finne trekk ved et fenomen, mens flercasestudier i tillegg er åpne for å finne variasjon mellom ulike typer fenomener (Bukve, 2016, s. 123).

Prosjektet er enkeltcasestudie, og casen er «Styrers bruk av tilsyn i læring av personalet». Jeg foretar undersøkelser i ulike kommuner, for å se etter likheter og forskjeller, og få mer kunnskap om hvordan tilsynet balanseres mellom kontroll og veiledning, og hva som gir best grunnlag for læring i personalgruppen.

5.3. Forforståelse

De ulike vitenskapsteoretiske retninger har forskjellige måter å samle inn og analysere data på. I mitt prosjekt legger jeg til grunn en hermeneutisk tilnærming. Denne tilnærmingen legger vekt på at fenomener kan tolkes på forskjellige måter, og at det kan finnes flere sannheter. Hermeneutikken var opprinnelig knyttet til fortolkning av tekster, og fremhevet at helheten forutsetter en forståelse av delene, og at delene forstås i lys av helheten (Thagaard, 2019, s. 37). Dette har blitt tydeligere for meg underveis i arbeidet med oppgaven.

I min analyse og tolkning av dokumenter og intervju, har jeg vektlagt både «tynn» og «tykk» beskrivelser. Ved kun å gjengi det som blir sagt, gir vi en «tynn» beskrivelse. Ved å ta hensyn til intervjupersonenes handlinger og fortolkninger sammen med egne fortolkninger, gir vi en «tykk» beskrivelse (Thagaard, 2019, s. 37). Dette har jeg vektlagt i mine tolkninger av intervju og dokumenter.

Et annet viktig moment med hermeneutisk tilnærming, er den kontinuerlige prosessen som foregår mellom deler og helhet, hvor vår viten og forståelse utdypes og utvikles. Dette kalles for den hermeneutiske sirkel, og passer godt til min studie, hvor kvalitativ metode gir mulighet for fleksibilitet.

Forforståelsen er en sentral del av hermeneutikken. Gilje (2017, s. 136) referer til Gadamer som ser på forforståelse som en betingelse for å fortolke mening, og sier at det er et redskap som bør benyttes. Han mener at vi ikke kan gå inn i den hermeneutiske sirkel uten forforståelse og fordommer (Järvinen & Mik-Meyer, 2017, s. 136). Jeg har bakgrunn fra tidligere arbeid som pedagogisk leder og styrer i barnehage, og har de siste ti årene vært en del av kommunens barnehagemyndighet. Jeg har blant annet deltatt i tilsynsarbeid med barnehager, ved å utforme tilsynsplan for kommunen og foreta tilsyn i barnehager. Med bakgrunn i dette har jeg god innsikt i de tema mitt prosjekt består av, og jeg er klar på at jeg i denne studien forsker på «hjemmebane». Det å forske på eget felt har både fordeler og ulemper, som jeg søker å være bevisst på og som vil være avgjørende for troverdigheten i

undersøkelsene. Fordelene er at jeg vet hva jeg skal spørre informantene om, og at jeg tar med egne oppfatninger av hvordan tilsyn gjennomføres, og hva jeg mener om tilsyn som hjelpemiddel for læring i personalgruppen. En ulempe kan være at jeg tar ting for gitt, at tolkninger blir påvirket av min bakgrunn, og at jeg overser det som er ulikt min praksis. Dette har jeg vært bevisst ved at jeg har vært åpen for nyanser i studiene (Thagaard, 2019, s. 190).

I kraft av at jeg deltar i tilsyn har jeg også skrevet tilsynsrapporter, og denne erfaringen har jeg tatt med inn i analysen av disse dokumentene. I arbeidet har jeg vært bevisst min forforståelse ved lesning og tolkning av dokumentene. Jeg har forsøkt å ikke lete etter forhåndsdefinerte spørsmål i tekstene, men møtte teksten med åpenhet og tanker om at den består av ulike meninger (Asdal & Reinertsen, 2021, s. 22).

Jeg har tolket de transkriberte tekstene og tilsynsrapportene i lys av relevant teori, min egen forforståelse, og min kontekst. Jeg har gjennom bevissthet og refleksjon søkt åpenhet, for å få bekreftet eller avkreftet det jeg antok på forhånd.

5.4. Datainnsamling

Jeg har gjennomført både kvalitative intervju og dokumentstudier for å oppnå en bredere og større forståelse for de tema jeg undersøker, og på den måten best svare på min problemstilling og forskningsspørsmål.

For å finne de barnehager som har hatt stedlig tilsyn i valgt periode benyttet jeg Udir sitt analysebrett (Udir, 2021). I analysebrettet fikk jeg oversikt over tall som er sentrale for vurdering av kvaliteten i barnehagetilbudet. Jeg studerte diagrammer, og gjorde egne utvalg og sammenligninger, og valgte å se etter barnehager i alle kommuner i Vestland fylke som har hatt stedlig tilsyn i 2019 og 2020. Jeg kontaktet ulike kommuner for å få tilsendt tilsynsrapporter fra barnehager som hadde hatt tilsyn i valgt periode. På bakgrunn av dette laget jeg en oversikt over barnehager jeg ønsket å involvere i mitt prosjekt ut fra mine kriterier.

5.4.1. Utvalg og rekruttering av informanter

Ved innsamling av data for å belyse et fenomen, er det avgjørende at de data vi samler inn er

relevante for det vi ønsker å belyse. Ved innsamling av data i kvalitative undersøkelser med få informanter, er ikke målet å sikre statistisk representativitet for populasjonen. Det må gjøres strategiske utvalg av informanter som representere det fenomen som skal undersøkes (Bukve, 2016, s. 198). Jeg vektla å velge barnehager og intervjupersoner som gjennom sitt arbeid i barnehage hadde de kvalifikasjoner og egenskaper som er nødvendige, for å kunne belyse min problemstilling og min undersøkelses teoretiske perspektiver.

Mitt strategiske utvalg var fire barnehager som hadde hatt stedlig tilsyn fra barnehagemyndigheten i perioden, 2019-2020. Det viste seg at det i 2020 var det gjennomført få stedlige tilsyn, og det må antas å ha bakgrunn i pågående korona pandemi. I 2019 var det derimot gjennomført flere stedlige tilsyn.

Videre var det avgjørende at styrer i barnehagen både hadde deltatt i tilsynet og fortsatt jobbet i barnehagen. Et annet kriterium var at det i utvalget skulle være minst en barnehage med avvik etter tilsyn, og at barnehagene var lokalisert i ulike kommuner.

I tillegg til intervju ønsket jeg å studere tilsynsrapportene. For å oppnå kontakt, vekslet jeg på å ringe til styrer og sende e-post. I telefonen og i e-post fortalte jeg kort hvem jeg hva, formål med studien, hvor jeg hadde funnet informasjon om at barnehagene hadde hatt tilsyn og hvor lang tid de måtte sette av til intervju. Til de styrere som takket ja til å delta, sendte jeg e-post og la ved samtykke erklæring. Her informerte jeg om min bakgrunn, formål med prosjektet, hva det innebærer for dem å delta, hvordan jeg ivaretar personsikkerheten, og at de når som helst kan trekke sin deltagelse.

Det var vanskelig å rekruttere et tilstrekkelig antall informanter ut fra mine kriterier. Flere av styrerne jeg kontaktet ønsket ikke å delta i prosjektet. Dette ble begrunnet i stort arbeidspress. Jeg endte til slutt opp med fire barnehager som innfridde noen av mine kriterier. En av barnehagene hadde fått avvik ved det siste tilsynet, styrerne jobbet i barnehagen både ved tilsyn og gjennomføringen av undersøkelsen, og barnehagene var lokalisert i ulike kommuner. Det siste kriteriet ble delvis innfridd. De barnehager og styrere som er inkludert i mitt prosjekt er fra tre ulike kommuner. To av barnehagene er i kommuner som samarbeider med hverandre om blant annet tilsyn. De to andre barnehagene er i ulike kommuner.

Ved intervju benevnes personene som intervjues som intervjupersoner eller informanter (Thagaard, 2019, s. 46). Kjennetegn ved en informant er at det er en person som har spesiell kunnskap om det tema det forskes på. Tekster som blir utsatt for tekstanalyse betegnes som

enheter (Thagaard, 2019, s. 46). Jeg omtaler de jeg har intervjuet i dette prosjektet som informanter. Intervjuobjektene har spesiell kunnskap gjennom å ha jobbet som styrer i barnehage og fordi de har deltatt i tilsyn fra barnehagemyndigheten.

5.4.2. Intervju

Ved kvalitativt forskningsintervju er målet å forstå verden ut fra intervjupersonens perspektiv ved å få frem deres erfaringer og opplevelser (Kvale og Brinkmann, 2019, s. 20). For å undersøke styrerne sine opplevelser av tilsyn, eller hvordan de mener tilsyn og tilsynsrapport kan benyttes til læring i barnehagens personalgruppe, gjennomførte jeg kvalitativt intervju. Dette for å gå mer i dybden av intervjupersonenes opplevelser, som ikke var mulig ved kvantitativ spørreundersøkelse. Det er i intervju mulig å følge opp det som blir sagt med konkrete spørsmål, slik som «kan du si noe mer om det?» eller «du nevnte ... har du flere eksempler på dette?» (Kvale & Brinkmann, 2019, s. 166).

I mine intervju benyttet jeg semistrukturert intervju. Ifølge Kvale er semistrukturert intervju en planlagt og fleksibel samtale med formål om å innhente beskrivelser av intervjupersonenes livsverden, med henblikk på fortolkning av meningen med de fenomener som blir beskrevet (Kvale & Brinkmann, 2019, s. 357). Min intervjuguide er utformet med bakgrunn i problemstilling og forskningsspørsmål. Jeg utarbeidet først intervjuguide etter prosjektets tematiske forskningsspørsmål hvor jeg kategoriserte spørsmålene etter min teoretiske vinkling. Dette for å sikre at jeg stilte spørsmål i intervju som kunne gi svar på forskningsspørsmålene. Jeg omstrukturerte så spørsmålene i intervjuguiden ut fra hvordan et tilsyn vanligvis blir gjennomført. Jeg starter med noen korte innledende spørsmål, før jeg gikk over til å stille spørsmål om prosessen i forkant av tilsynet, under selve tilsynet og i etterkant av tilsynet. Avslutningsvis hadde jeg noen oppsummerende spørsmål, og gav informant mulighet til å komme med supplerende informasjon. Her var både de tematiske og dynamiske dimensjonene tatt hensyn til (Kvale & Brinkmann, 2019, s. 163). Intervjumalen er drøftet med veileder for å sikre at spørsmålene er tydelige og forståelige, og gir svar på de forskningsspørsmål jeg har. Videre gjennomførte jeg ett testintervju med en av mine kolleger. Han har for kort tid siden jobbet som styrer i barnehage. I testintervjuet fikk jeg bekreftet at tidsrammen på ca. en time var tilstrekkelig, men jeg gjorde noen små justeringer i intervjuguiden, for å tydeliggjøre spørsmålene ytterligere.

Intervjuene har en fleksibel ramme. Alle tema ble i løpet av intervjuet belyst, men

rekkefølgen på tema ble justert underveis. Det var relevant å følge med både på det som intervjupersonen beskrev og fortalte, samtidig som jeg sørget for at alle forhåndsdefinerte tema ble tatt opp. På denne måten ble de tema jeg ønsket mer kunnskap om, og det intervjupersonen ønsket å snakke om, avgjørende (Thagaard, 2019, s. 91). En slik fleksibel ramme, hvor svar på ett spørsmål kan gi inspirasjon til oppfølgingsspørsmål, er ifølge Krumsvik (2015) sentrale for å skape en god intervjusamtale (Krumsvik, 2015, s. 125).

Tre av intervjuene ble gjennomført i barnehagene, på styrer sitt kontor. Ved personlig intervju hvor en sitter fysisk overfor hverandre, er det lettere å skape klima av fortrolighet og oppnå personlig kontakt (Jacobsen, 2005, s. 143). Et intervju ble gjennomført via samtale på det elektroniske verktøyet Teams, da det ikke var mulig å møtes fysisk på grunn av pandemien. Informanten hadde på kamera under hele intervjuet. På den måten fikk jeg med de ikke-verbale meningene, i forhold til kroppsspråk og mimikk, til alle informantene. Ifølge Kvale og Brinkmann er rundt 90% av alle meninger ikke-verbale, og derfor viktige i videre tolkning (Kvale og Brinkmann, 2019, s. 126).

5.4.3. Transkribering

I intervju benyttet jeg lydopptak. Ved å anvende den metoden var det mulig for meg å konsentrere meg om å følge opp det intervjupersonen sa. Videre sørget jeg for at alle tema i intervjuet ble gjennomgått, og jeg hadde god mulighet for å være åpen for dynamikken i intervjuene (Kvale & Brinkmann, 2019, s. 205).

Jeg gjennomførte selv transkriberingen. Ved transkribering ble intervjuene bedre egnet for analyse. Muntlig tale ble overført til skriftlig form, og intervjusamtalene ble mer strukturert. Materialet er mer oversiktlig når det er oversatt til tekstform, og en slik strukturering er ifølge Kvale & Brinkmann (2019) en god start på analysen (Kvale & Brinkmann, 2019, s. 206).

Transkribering var en omfattende og tidkrevende prosess. Samtidig var det lærerikt fordi jeg ble oppmerksom på hvordan jeg selv bekreftet og stilte oppfølgingsspørsmål, og gav eksempler på noen av områdene. Dette var viktig å være oppmerksom på når jeg analyserte.

Lydopptak og transkripsjonene er lagret trygt, og opptakene blir slettet når jeg ikke lengre har bruk for dem i mitt prosjekt. Allerede ved transkripsjonen vurderte jeg det som nødvendig å skjule intervjupersonenes identitet. Intervjupersonene er informert om at de kan lese transkripsjonen fra sitt intervju. Jeg har tatt hensyn til dette, ved at det som informantene har

svart er skrevet ned, og uttalelsene gjengitt på en sammenhengende måte (Kvale og Brinkmann, 2019, s. 213).

5.4.4. Dokumentstudier

Thagaard (2019, s. 118) referer til Scott i sin beskrivelse av ordet «dokument» som blir brukt om alle typer skriftlige kilder som er tilgjengelige for analyser. Ved dokument analyser må det velges dokumenter som kan bidra til å belyse problemstilling og besvare forskningsspørsmålene (Asdal & Reinertsen, 2021, s. 20). Jeg har valgt å undersøke tilsynsrapporter fra barnehagene i studien. Dette for å se om det som kom frem i tilsynsrapporten kan brukes i barnehagens utvikling og læring.

I analysen av tilsynsrapportene har jeg sett på det som er skrevet i rapportene og fremhever det mest aktuelt for min studie, ut fra problemstilling og forskningsspørsmål. Thagaard (2019, s. 119) referer til Østby et al. som viser til at ved dokumentanalyse vurderes kildens relevans, autentisitet og troverdighet. Ved å vurdere dokumentets betydning for problemstilling og hva det gir informasjon om, ser vi på dokumentets relevans. Autentisitet til dokumentet vurderes ved å stille spørsmål til hvem som har produsert dokumentet og hvilket formål det er skrevet for. Det siste vi må vurdere er dokumentets troverdighet. Dette gjøres ved å stille spørsmål om hvilke motiver produsenten har hatt for å skrive dokumentet og hvordan dette har påvirket utformingen (Thagaard, 2019, s. 119).

I utvalgte tilsynsrapporter så jeg etter informasjon om hva som var vektlagt i tilbakemelding til barnehagene etter tilsyn, og om det var elementer i rapportene styrer kan benytte i videre arbeid med læring i barnehagen.

Tilsynsrapportene er skrevet av tilsynsmyndigheten som var på tilsyn, og inneholder deres vurderinger av tilsynet. Det er tilsynsmyndigheten som avgjør hva som kommer med i rapporten, og hva de ikke tar med. Dette med utgangspunkt i den mal kommunen har for rapport etter tilsyn. Ifølge Lindøe et al., (2012) bør en tilsynsrapport inneholde informasjon om bakgrunn, mål og hensikten med tilsynet. Videre må det komme frem hva som er undersøkt og avdekket, og hvordan det er vurdert mot lover og regler. Om det er avvik fra norm eller ikke, skal også stå i rapporten. Dersom det konkluderes med avvik, må det til slutt stå noe om eventuelle krav om tilbakemelding (Lindøe et al., 2012, s. 52).

Tilsynsrapportene gir ikke informasjon om styrerne sine opplevelser av tilsyn, eller hvordan

de mener tilsyn og tilsynsrapport kan benyttes til utvikling og læring i barnehagen. Dette er informasjon jeg har fått fra intervju.

5.5. Analyse av data

Formålet med intervju og gjennomgang av tilsynsrapporter var å fremskaffe empirisk materiale for å belyse om, og hvordan barnehagene benytter tilsyn i læring av personalet. Videre å analysere om jeg kan finne mønster i intervju og tilsynsrapporter som samsvarer med den teori jeg har valgt om tilsyn, tilsynsroller og læring.

Jeg analyserer data i lys av relevant teori, og prosjektet er derfor tolkende med åpne analyserammer (Bukve, 2016, s. 193). I mitt prosjekt er jeg ikke bundet av spesifikke modeller som grunnlag for datainnsamlingen.

Dette er en temabasert analyse, hvor jeg har gått i dybden av de enkelte tema. Temaene for mine analyser trådte frem gjennom det informantene var opptatt av ved intervju, samtidig som det var styrt av intervjuguiden. Empirien er tydelig på at temaene jeg har valgt, er det som var viktig for informantene i forhold til tilsyn. Intervju og tilsynsrapport fra den enkelte barnehage er analysert hver for seg, før jeg sammenstilt data fra alle deltakerne for å få en dypere forståelse for hvert enkelt tema (Thagaard, 2019, s. 171).

Problemstilling og forskningsspørsmål er utgangspunkt for undersøkelsene ved dokumentinnsyn, og de spørsmål som stilles til deltakerne ved intervju. Ved både gjennomgang av tilsynsrapporter og intervju leser jeg gjennom tekstene flere ganger, slik at jeg får med meg alle viktige nyanser. Thagaard (2019) kaller dette å lese analytisk, og betyr at det tas vurdering av hva dataene kan gi oss av forståelse, og at den forståelsen noteres ned og begrunnes. Ved å lytte flere ganger til intervjuene og lese teksten analytisk, har jeg oppdaget nye mønstre og dannet meg en oppfatning av hvilke fenomener teksten gir forståelse av (Thagaard, 2019, s. 152). Jeg har også lest refleksivt og reflektert over hvordan min kontakt med informantene ved intervjuene har preget dataene. Thagaard (2019, s. 153) viser til Silverman som anbefaler at hva og hvordan spørsmål gjennomgås før hvorfor spørsmål. Dette er noe jeg har tatt hensyn til i mine analyser.

Jeg har kodet dataene, og analysert intervju og tilsynsrapporter hver for seg. Ved koding av data deles teksten opp og betegnes med kodeord eller korte tekster (Thagaard, 2019, s. 153). Jeg har benyttet meg av samme metode for koding i både intervju og tekstanalyse av

tilsynsrapportene. Først gjennomgikk jeg de transkriberte intervjuene og forsøkte å danne meg oversikt over hovedtema i hvert intervju. Deretter sorterte jeg svarene i intervjuene skjematisk, sortert etter spørsmål ut fra teori. Jeg gjennomgikk intervju på nytt og noterte stikkord og korte setninger på hva jeg «hører» og hva jeg oppfatter er essensen i det som blir sagt. Dette fremhevet en forståelse av meningsinnholdet i teksten og gav oversikt over innholdet. Videre sammenfattet jeg funnene fra de ulike intervjuene og kategoriserte det i tema. Jeg benyttet samme metode for analyse av tilsynsrapportene fra de ulike barnehager.

Jeg har underveis justert min teori, og har gått mellom tolkning av funn og valg av teori i forskningsprosessen.

Gjennom analysen har det vært viktig for meg at tema for analysen bidrar til å belyse oppgavens problemstilling og forskningsspørsmål.

5.6. Reliabilitet, validitet og forskningsetikk

Reliabilitet handler om at forskningen skal være pålitelig (Bukve, 2016, s. 101). I kvalitative studier betyr det at forskeren redegjør for hvordan data er utviklet i prosjektet. Det er viktig å være kritisk til vurderinger foretatt i studien. Thagaard (2019) sier at dersom forskningsprosessen er transparent og det redegjøres for primærdataene, kan reliabiliteten styrkes (Thagaard, 2019, s. 188).

I kvalitativ forskning hvor det er benyttet intervju som metode kan det være utfordrende å sikre høy reliabilitet. Det informantene sier kan være påvirket av intervjuer og situasjonen intervjuet foregår i (Larsen, 2017, s. 95). Larsen sier at empiriske funn basert på data om de faktiske forhold vil oppfattes som troverdige. For å styrke reliabiliteten gjør jeg rede for hva som er referat fra intervju og direkte avskrift av dokumenter, og skiller dette fra hva som er mine vurderinger og kommentarer.

Reliabilitet vurderes også i forhold til gjennomføring av intervju. Jeg har foretatt semistrukturert intervju, med fleksibel ramme. Denne intervju formen gir meg mulighet til å endre rekkefølgen og omformulere spørsmålene, samtidig som jeg kan følge opp det informantene sier (Kvale og Brinkmann, 2019, s. 156). Intervjuguiden består av presise spørsmål slik at de blir oppfattet og forstått av intervjupersonene (Krumsvik, 2015, s. 132). Jeg sørget for at alle tema i intervjuet ble belyst, men justerte rekkefølgen på spørsmålene underveis. Tema jeg ønsket at informantene skulle utdype, ble supplert med

oppfølgingsspørsmål, samtidig som informanten fikk snakke fritt om det den var opptatt av. På den måten fikk jeg god kjennskap til informantenes kunnskap om tilsyn, og refleksjon om hvordan det kan benyttes i barnehagens læring.

Det har vært viktig for meg å sikre størst mulig grad av reliabilitet. Dette har jeg gjort ved å gi en tydelig redegjørelse for hvordan jeg har utviklet, og analysert funn i undersøkelsen. Å vurdere reliabilitet innebærer også å reflektere over hvordan relasjonen til deltakerne i felten har betydning for utvikling av data (Thagaard, 2019, s. 188). Jeg startet intervjuene med en uformell prat, fortalte om min bakgrunn som barnehagemyndighet og hvordan jeg tenkte å gjennomføre intervjuet. Dette for å skape en god atmosfære, slik at informantene skulle bli trygge på meg som intervjuer, og svare ærlig og åpent på mine spørsmål. Videre var jeg observant på å lytte oppmerksomt, vise forståelse og ha respekt for deres svar og det de undret seg over (Kvale & Brinkmann, 2019, s. 160). Jeg har også vært bevisst på hvordan jeg har respondert på svar og hvordan jeg har kommet med eksempler for å utdype spørsmål, der informanten har vært usikker. Siden jeg er ansatt som rådgiver ved barnehagemyndigheten i en kommune, og har daglig kontakt med styrere i kommunen i kraft av min rolle, har jeg vært bevisst på ikke å foreta undersøkelser i egen kommune.

Validitet handler om gyldigheten av resultatene i studien og hvordan de tolkes. Validiteten blir styrket ved å gå kritisk gjennom egne analyser og stille spørsmål til de tolkninger som legges frem (Thagaard, 2019, s. 181). Ifølge Kvale og Brinkmann (2019) er det å validere ensbetydende med å kontrollere om de funn som fremkommer er pålitelige, sannsynlige og troverdige (Kvale & Brinkmann, 2019, s. 279).

Thagaard (2019, s. 189) referer igjen til Silverman som fremhever at validiteten i et prosjekt styrkes ved transparens, det vil si at teoretisk gjennomsiktighet blir vektlagt. Jeg har vært opptatt av å beskrive det teoretiske grunnlaget i oppgaven, og vise hvordan analysen gir grunnlag for tolkninger og konklusjoner. Videre har jeg benyttet teoretisk argumentasjon for å bekrefte, eller avkrefte gyldigheten av mine temakategorier. Dette har jeg gjort ved å benytte teori om tilsyn, tilsynsroller og læring, som grunnlag i de tolkningene og konklusjonene jeg har kommet frem til i studien.

For mitt prosjekt er det viktig å se på annen forskning om tilsyn, tilsynsroller og læring ved tilsyn. Jeg har sammenlignet mine resultater med annen forskning på de samme feltene, og dette har vært med på å styrke validiteten i mitt prosjekt (Thagaard, 2019, s. 191). Der

resultatene i annen forskning, ikke blir bekreftet i min forskning, har det vært viktig for meg å argumentere godt for mine konklusjoner.

Validitet er også viktig i intervjusituasjonen både med tanke på påliteligheten til informantene og på om de spørsmål som er stilt gir grunnlag for å undersøke problemstillingen i prosjektet. Jeg har ivaretatt dette i intervjuene ved å stille oppfølgingsspørsmål, der jeg oppfatter svaret som ufullstendig eller ønsker mer utdyping. Tema i intervju, og svar informantene har gitt, blir bekreftet i tilsynsrapporten barnehagen har fått etter tilsynet.

Prosjektet er meldt opp til Norsk Samfunnsvitenskapelig Datatjeneste (NSD). Kvalitativt studier kan endre seg underveis, og det kan derfor være vanskelig å gi mye informasjon om prosjektet til informantene i starten (Thagaard, 2019, s. 23). Dette kan være problematisk, da informantene blir bedt om å gi informert samtykke til at opplysninger som gis i intervju brukes i prosjektet. I mitt samtykke ble det foruten informasjon om prosjektets tema og bakgrunn, informert om hva det innebærer å delta, personvern og informantenes rettigheter. Konfidensialitet er i denne sammenheng viktig. Informantene i prosjektet er anonymisert, og opptak og transkribering av intervjuene er lagret på en sikker måte. Jeg har på denne måten vist at som forsker respektere jeg deltakernes autonomi, integritet, frihet og medbestemmelse (Thagaard, 2019, s. 26). Samtlige informanter har fått informasjon om at de når som helst kan trekke samtykke de har gitt, og jeg har vært opptatt av å utøve moralsk ansvarlighet gjennom hele forskningsprosessen (Thagaard, 2019, s. 27).

5.7. Oppsummering av metode og forskningsdesign

I dette kapitlet har jeg gjort rede for metodevalg, vurderinger og valg jeg har gjort fortløpende i denne prosessen. Jeg har begrunnet hvorfor kvalitativ metode er den mest hensiktsmessige metoden for min problemstilling, i forhold til teoretiske tilnærminger og min forforståelse. Jeg har beskrevet grunnlaget for datainnsamlingen ved å gjøre rede for utvalg og utfordringer ved rekruttering av informanter, samt utforming av intervjuguide og transkribering av intervju. Videre har jeg begrunnet valg av å benytte dokumentstudier i mine undersøkelser, for så og gjort rede for min fremgangsmåte i analyse av funn i både intervju og dokumenter. Jeg har etterstrebet størst mulig grad av åpenhet og transparens i alle prosesser og valg i studien for å ivareta krav til validitet og reliabilitet i prosjektet. Avslutningsvis har jeg gjort rede for hvilke etiske retningslinjer som er fulgt.

Kapittel 6. Presentasjon av data

I presentasjon av mine empiriske funn tar jeg utgangspunkt i transkriberte tekster av fire intervju, samt tilsynsrapporter for alle fire barnehagene. Jeg har valgt å gruppere funn fra intervju og dokumenter i to ulike hoveddeler, og funnene i hver av gruppene er presentert etter en grundig og tematisert analyse av innsamlet datamateriale. På denne måten kan temaene bidra til å belyse oppgavens problemstilling, som er å undersøke hvilken forståelse styrer har for tilsynsordningen, og hvordan tilsynets ulike deler blir brukt som læring i barnehagens personalgruppe. Jeg vil benytte ulike sitater fra intervju og dokumenter, for å understreke empirien i mine funn.

6.1. Analyse av intervju

I analysen av intervju er det tre ulike hovedtema som har kommet frem i materialet. Hovedtemaene tar utgangspunkt i tilsynsprosessen og er delt inn etter barnehagenes forberedelser til tilsyn, gjennomføring av tilsyn og avslutning av tilsyn.

6.1.1. Arbeid med forberedelser til tilsyn

Under det første temaet, presenteres funn om styrers rolle, holdning og opplevelse av tilsyn samt undring på om risikovurdering blir brukt som grunnlag for valg av barnehager det føres tilsyn med.

6.1.1.1. Styrers rolle ved tilsyn

Over halvparten av informantene opplever at de bruker en del tid på forberedelser til tilsyn. Barnehagenes tilsynsrapporter viser at fra barnehagene får varsel om tilsyn til tilsynet gjennomføres går det fra tre uker til to og en halv måned. Styrere forteller at de i denne perioden samler dokumentasjon som blir etterspurt og sender den inn. De skal i tillegg avgjøre hvem av de ansatte som skal delta i tilsynet, og forberede seg selv og ansatte til tilsynsmøtet.

Samtlige informanter viser til at det er krav til dokumentasjon, som skal sendes til barnehagemyndigheten i forkant av tilsynet. Dokumentasjonen som etterspørres har ofte barnehagen klar, men den må samles før den kan sendes.

Å finne frem etterspurt dokumentasjon i forkant av tilsynet er et arbeid styrer leder, i samarbeid med øvrige ansatte. En informant påpeker at det ikke er styrer som skal formidle hvordan det er på avdelingene, og sier «det skal ikke bare blir ovenfra, ved at jeg forteller hvordan de har det». Styrer delegerer mye av ansvaret med å finne frem dokumentasjon til avdelingene og de pedagogiske lederne. En informant beskriver det slik

Vi laget en perm, der de forskjellige avdelingene beskrev litt, slik at alle fikk være med. Noen avdelinger gjorde det skriftlig, mens andre tok bilder og fortalte ut fra. På den måten får en tilhørighet og eierfølelse til egen avdeling.

En annen beskriver det slik «det var dokumentasjonen fra alle avdelingene, hvor de presenterte det arbeidet de jobbet med i forhold til språk, kommunikasjon og tekst».

Sitatene illustrerer at barnehagene er opptatt av å være forberedt til tilsyn, men at det dokumenteres på ulike måter. Det meste av dokumentasjonen er skriftlig, men det benyttes også bilder for å illustrere hvordan det arbeides på avdelingene. De ansatte er involvert i arbeidet ved å avgjøre og klargjøre hvilken dokumentasjon som skal representere barnehagene ved tilsynet. De ansatte er på den måten delaktige i prosessen og får et større eierskap til det som sendes til barnehagemyndigheten.

I rapportene etter tilsyn er det oppgitt hvilke yrkesgrupper av de ansatte som skal være med i tilsynet. I samtlige rapportert står det at det skal være to pedagogiske ledere og to fagarbeidere/assistenter. Alle informanter oppgir at styrer er den som samler de ansatte som skal være med på tilsyn. Styrer gjøre dette ved å spørre de ansatte om hvem som vil være med. En informant oppgir at det å være med på tilsyn må «deles på». En annen styrer sier at «det går litt på omgang, ikke nødvendig at det er de samme som er med hver gang. Da blir det urettferdig synes jeg». Også en tredje informant forteller at det er styrer som finner de ansatte som skal være med på tilsyn. Hun sier «jeg spør de ansatte om de kunne tenke seg å være med. Jeg kan ikke huske at jeg måtte spørre så mange.»

En informant har et annet utgangspunkt når hun velger hvilke av de ansatte som skal være med på tilsyn. Den ene pedagogen som blir bedt om å være med, er den som har lengst ansiennitet i barnehagen. Styrere uttaler at «den ene pedagogiske lederen som var igjen, hun tok jeg jo. Det var naturlig».

Sitatene viser at det er ulike tilnærminger til å velge ut hvilke av de ansatte som skal være

med på tilsyn. Styrer velger ansatte med utgangspunkt i krav fra tilsynsmyndigheten om hvilke og hvor mange fra hver yrkesgruppe de ber om å få intervju. Styrers utvelgelse begrunnes med at det skal gå på omgang i personalet slik at det er mest rettferdig. Kun en av informantene velger ansatt ut fra lengst ansiennitet i barnehagen.

En annen oppgave tre av styrerne nevner, er det å trygge ansatte som skal delta i tilsynet. En informant sier det slik: «Den tryggheten på forhånd tror jeg er avgjørende». En informant trekker frem det å gjøre assistentene klar for tilsyn som viktig, og sier «spesielt på assistent siden, så er det typisk gjerne folk som har lang erfaring i barnehagen, uten å ha en faglig bakgrunn. De kan oppleve mer utfordringer med tilsyn enn de andre». To av informantene oppgir at de samler de ansatte som er tatt ut for å delta i tilsyn til «forberedelsesmøte», fra en til flere ganger i forkant av tilsynsmøtet.

Informantene sier at det er styrer som leder møtene, og at det brukes tid på å få forståelse for tema for tilsyn og gjennomgang av lovhjemlene tilsynet handler om. To av informantene viser til en tilsynshåndbok kommunen har laget til bruk for barnehagene i forberedelsen til tilsyn, og en informant beskriver «de har laget et sånt hefte på paragrafene i barnehageloven med spørsmål, så vi vet hvilke spørsmål vi får i tilsynet». Heftet brukes i forberedelsene ved at alle ansatte får det utdelt og gjennomgår det individuelt, før det tas opp i forberedelsesmøte med resten av gruppen. En av informantene gir uttrykk for at dette var til god hjelp og et «veldig greit» verktøy. Videre sier informanten at «vi snakket om hva det egentlig er de vil peke på, hva paragrafene innebærer og om vi har orden på dette». En av de andre informantene uttrykte det slik: «Vi gikk gjennom de paragrafer vi skulle få på tilsynet, spørsmålene i intervjuene, og snakket rundt dem, hva våre prosedyrer er og om de stemmer opp mot krav».

I en av de andre barnehagene blir tema for tilsyn gjennomgått med hele personalgruppen. Styrer oppgir at «i forkant av tilsyn blir det tatt opp som tema på planleggingsdager, etasjemøter og på avdelingene, samt med foreldre». Tema for tilsyn i denne barnehagen var et område barnehagen hadde arbeidet med og som var godt kjent, og styrer oppgir at «arbeidet var godt synlig i barnehagen».

Den siste informanten oppgir at barnehagen ikke jobbet med forberedelser, da tema for tilsynet var godt kjent i personalgruppen fra før «det de spurte om hadde vi allerede laget; dokumentasjon på språkarbeidet, månedsbrev, månedsplan, språkløype opplegg. Vi hadde det klart på forhånd».

Informantene er samstemte når de forteller om forberedelser til tilsynsmøtet. Det fremstår som at styrerne i sine forberedelser både er opptatt av å trygge de ansatte til tilsynet ved å gjennomgå tema, samtidig som de har et ønske om å være godt forberedt til tilsynet. Informantene forteller om ulike metoder til bruk i barnehagens forberedelser. En av barnehagene inkluderer heler personalgruppen i forberedelse til tilsynet, selv om ikke alle ansatte skal delta. Barnehagen hadde en måned til dette arbeidet. To av barnehagene samler kun de ansatte som skal delta i tilsyn i en gruppe som sammen jobber med å forberede tilsynet og gjennomgå tema. Disse barnehagene hadde fra to til to og en halv måned fra tilsynet ble meldt til det ble gjennomført. Den fjerde barnehagen gjennomgår ikke tema for tilsyn med noen i personalgruppen. Styrer begrunner dette med at barnehagen har jobbet mye med tema for tilsyn, og har av den grunn tilstrekkelig tillit til at de ansatte har god nok kunnskap til å representere barnehagen på tilsyn.

6.1.1.2. Styreres holdning og opplevelse av tilsyn

Samtlige informanter oppgir at de i større eller mindre grad, opplever tilsyn som positivt, men at det medfører en del arbeid. En av informantene sier det slik «jeg opplever hele tilsynet som en vinn-vinn-situasjon for oss». En annen informant uttrykker at «til mine folk sier jeg at jeg synes det skjerper oss og at det er positivt». Det er ikke alle informantene som er like positive, og en informant sier «jeg tenker at det er litt både og. Du får reflektert litt, men det er jo selvfølgelig et merarbeid». At tilsynet medfører et ekstra arbeid er noe samtlige informanter uttrykker «det er merarbeid med tilsyn, ganske mye administrasjon». Det vises da til dokumentasjonskrav og den ekstra stress faktoren det er i det å bli kontrollert, og en informant uttaler «vi blir jo litt stresset på om vi ikke er gode nok».

At tilsyn oppleves som ekstra arbeid som krever tid, er alle informantene enige om. Arbeid med forberedelser og samling av dokumentasjon, kommer i tillegg til annet arbeid i barnehagen. Sitatene illustrere at informantene generelt har positiv innstilling til tilsyn. Det å få beskjed om at barnehagen skal ha tilsyn, fører til økt fokus og målrettet arbeidet i forhold til det tema tilsynet handler om, med hele eller deler av personalgruppen.

En informant uttrykker frustrasjon over at barnehagene ofte blir utsatt for tilsyn fra kommunen. Det gjelder tilsyn fra ulike deler av kommunen slik som helsevern etaten, brannvern eller barnehagemyndigheten. Samtidig er styrer positiv til tilsyn og uttrykker «det er litt sånn skjerping på at det vi holder på med må være bra». Informanten er videre opptatt

av at det å ofte ha tilsyn, fører til at hun som styrer føler seg ganske trygg når tilsynet gjennomføres, og uttrykker «jeg blir ikke nervøs». Selv om informanten er positiv til tilsyn, nevnes frustrasjonen med ofte å få tilsyn flere ganger under intervjuet, med ulike innfallsvinkler. Informantene sier også at barnehagen opplever at kommunen vil kontrollere dem, og er usikker på hvorfor, «denne barnehagen blir veldig ofte oppsatt på tilsyn. Vi opplever at vi ikke får avvik, men allikevel skal vi kontrolleres hele tiden. Jeg føler at kommunen er litt etter oss».

Det er kun den ene informanten som viser frustrasjon over tilsyn. Samtidig viser det at barnehagen opplever tilsynsmyndigheten som kontrollører. Det at barnehagen ofte får tilsyn, men ikke avvik, bidrar til ytterligere usikkerhet på hvorfor de til stadig opplever å bli utsatt for tilsyn.

En annen informant uttrykker det å bli kontrollert slik: «Vi blir på en måte kontrollert og det er en åpenhet i forhold til at de kan komme å se hvordan vi jobber, for vi har ikke noe å skjule». En informant formidler at «noen kommer utenfra og ser oss i kortene, de ser hvordan vi organiserer oss. I den grad de har noe å påpeke, tar vi det med oss videre». En annen informant er opptatt av hvilke forbedringer tilsyn kan føre til, og sier «jeg tenker at tilsyn er for at vi skal bli sikre på at det vi gjør er bra nok, og at vi følger de regler vi skal. Hvis det er noe som ikke er godt nok, er tilsynet en hjelp til å rette opp i ting som mangler».

En informant tar opp transparens, at det skal være en åpenhet i forhold til det barnehagen jobber med og at de «ikke har noe å skjule». Dette skjerper barnehagens utøvelse av pedagogisk arbeid og trygghet på at «det vi holder på med må være bra». Barnehagens praksis sees opp mot lovverket og «vi kan gå gjennom hvordan vi har det, og om vi gjør det vi skal i forhold til rammeplanen og barnehageloven».

Noen barnehager er trygge på at deres praksis er i tråd med regelverk og er positiv til tilsyn av den grunn. Tilsynet gir en bekreftelse på at den måten barnehagen arbeider på er korrekt. En informant uttrykker dette slik:

At det kommer tilsyn fører til at vi skjerper oss og viser det vi har gjort. Jeg vet at systemene er der og jeg vet at mine ansatte har tilgang til systemene. Dette gir meg trygghet, jeg trenger ikke være engstelig for tilsyn.

Alle informantene viser at de er opptatt av at barnehagen skal følge de lover og regler som

gjelder. Styrene er opptatt av åpenhet og vil gjerne vise sin praksis, og i sine uttalelser viser de trygghet for at den måten de jobber på er riktig. De ser ikke på det å få avvik som noe negativt, men som en mulighet for å rette opp i feil, slik at barnehagen følger de regler de skal. Informantene motsier hverandre noe når de beskriver hvordan de opplever å bli kontrollert, og trekker inn ulike aspekter. Tre av barnehagen sier at det å bli kontrollert er en måte å sikre at det arbeidet som gjøres er tilstrekkelig og innenfor lovkrav. En av informantene har en helt annen formening om det å bli kontrollert, og viser til at barnehagen ofte får tilsyn og på den måten opplever at kommunen ikke har tillit til dem.

6.1.1.3. Blir risikovurdering brukt som grunnlag for valg av barnehager det føres tilsyn med?

Risikovurdering er grunnlag for hvilke barnehager som skal få tilsyn, og hvilket tema tilsynet skal handle om. Barnehagene har ulik informasjon om hva som er begrunnelsen for hvilke barnehager det føres tilsyn med. Informantene er delte på hva de vet om bakgrunnen for at deres barnehage er valgt ut for tilsyn. En informant sier «det er et system, som sørger for at de kommer i alle barnehagene innen tre år». To av styrene viser til at det går på omgang hvilke barnehager i kommunen som får tilsyn, og at barnehagene vet når de skal ha tilsyn «de hadde laget et oppsett, og det fulgt de». En informant er usikker på begrunnelsen for hvilke barnehager som velges ut til tilsyn og sier «en vet ikke alltid hvorfor en er plukket ut».

Styrene barnehager tilhører samme samarbeidsregion, og viser til et system som er kjent for alle barnehager, hvor det er tydelig informert om når de ulike barnehager skal ha tilsyn. Dette er oppgitt i en langsiktig plan, og barnehagene i kommunen får tilsyn hvert tredje år. Informanten sier at «det er et system, som sørger for at de komme i alle barnehagene innenfor en gitt periode, en treårsperiode tror jeg de hadde laget et oppsett på»

En informant uttrykker at det ikke er tydelig hvordan kommunen har kommet frem til hvilke barnehager de skal føre tilsyn med. Styrer opplever at hennes barnehage «veldig ofte blir oppsatt på tilsyn, jeg kjenner på at vi blir veldig kontrollert». Styrer forteller at når det i fellesmøter med kommunen er sak om tilsyn, uttaler styrer på møtet «vi vet hvem som starter» og henviser da til egen barnehage. Informanten opplever at barnehagen blir «kontrollert» og er usikker på hvorfor. Styrer forteller om deltakelse i prosjekter med kommunen hvor de har «mye oppfølging, leverer underveis rapporter og sluttrapporter som de får gode tilbakemeldinger på». Samtidig får barnehagen tilsyn på det temaet som prosjektet handler om. Dette gjør styrer «usikker» og gjentatte ganger uttales «hvorfor kommer kommunen

allikevel på tilsyn til oss?»

Styrer i en annen barnehage stilte ikke noe spørsmål om hvorfor barnehagen skulle ha tilsyn. Informanten viser til at kommunen startet tilsyn med barnehagen i 2018, men avbrøt tilsynet. Hun sier «de begynte på et tilsyn i 2018, men som de bare stoppet, på grunn av andre ting som foregikk i barnehagen». Dette tilsynet var før nåværende styrer begynte i barnehagen.

Informantene viser lite kjennskap til hvorfor barnehagen er tatt ut for tilsyn. Noen av styrerne har fått informasjon om at tilsyn går på omgang, hvor alle barnehager i kommunen skal få tilsyn i løpet av en periode på tre år. En informant har ikke kjennskap til kommunens systemer «det kjenner jeg ikke i det hele tatt, men siden jeg har hatt tilsyn en gang, kjenner jeg til at det eksisterer et eller annet». En informant viser interesse for hvilke begrunnelse og bakgrunn det er for at barnehagen stadig tas ut for tilsyn, men forteller at hun ikke har kjennskap til dette. Styreren viser misnøye med kommunen, og viser til manglende informasjon om risikovurdering for hvilke barnehager som tas ut til tilsyn.

6.1.2. Gjennomføring av tilsyn

I det andre temaet presenteres funn om gjennomføring av tilsynsmøtet, tilsynsmyndighetens kompetanse og bruk av veiledning i tilsyn.

6.1.2.1. Gjennomføring av tilsynsmøtet

Barnehagene er i forkant av tilsynet gjort kjent med planen for tilsynet, og en informantene viser til at barnehagen er godt informert om hva som skal skje i tilsynet. Her informeres barnehagen blant annet om «hvordan de har tenkt å gjøre det med metode, og hvem de vil møte». Tilsynet starter med et møte hvor alle involverte parter i tilsynet deltar. Det kan være styrer, ansatte, eier, foreldre og tilsynsmyndigheten. En informant sier «vi startet med et fellesmøte med alle involverte». Etter fellesmøte ble det gjennomført intervju.

Samtlige informanter oppgir at styrer er den som blir intervjuet først under tilsyn. Det styrer svarer i intervju opplever informantene at de andre ansatte blir etterspurt på, i sitt intervju. En informant sier det slik «jeg ble intervjuet først, og så mine folk, som da skulle verifisere det jeg hadde sagt». En annen informant sier at tilsynsmyndigheten i intervjuene benyttet «intervjuguide og gikk gjennom en del spørsmål. De hadde vært innom de samme tema med

alle som ble intervjuet, kanskje på ulike måter, slik at de sikrere at det er samsvar i det som blir sagt».

Etter at intervjuene var gjennomført oppgir informantene at tilsynsmyndigheten hadde eget møte. En informant sier «så var det eget møte for tilsynsførerne hvor de diskuterte gjennom funn».

Oppsummering og avslutning av tilsynsmøte gjennomføres med sluttmøte hvor alle involverte var til stede. En informant sier at det i «sluttmøte var en oppsummering av funn og avvik, samt liten stemningsrapport for møte med barnehagen». En annen informant sier at «barnehagen vet om de får avvik eller ikke før tilsynet blir avsluttet». En informant forteller om dialogen som var i sluttmøtet og sier «det fløt ganske greit, det faglige innholdet i møtet, det de var ute etter hadde pedagogene god kontroll på». Den samme informanten sier som en oppsummering at «tilsyn ikke må være et ris bak speilet. Det bør være en hovedintensjon å fremme god kvalitet i alle barnehager».

En av informantene oppgir at selve tilsynsdagen oppleves som «litt krevende». En annen informant oppgir at hun opplevde tilsynet «veldig sånn formelt», og sier videre at «vi er litt stresset, klarer jeg å svare på alle spørsmålene?».

Om struktur på tilsynsmøtet forteller informantene om lik praksis hvor tilsynet starter med fellesmøte med alle involverte parter til stede. Hvem partene er varierer, men som minimum er det styrer, andre ansatte og tilsynsmyndigheten. Tilsynet fortsette med intervju, først av styrer så øvrige ansatte, før eventuelt eier og foreldrerepresentant. Det at styrer blir intervjuet først mener informantene er for å kontrollere og verifisert informasjonen styrer gir, i intervju med øvrige parter. Før tilsynet avsluttes med sluttmøte, har tilsynsmyndigheten eget verifiseringsmøte. Informantene oppfatter at tilsynsmyndigheten i dette møte gjennomgår tilsynet, oppsummere funn og konkluderer på om det gis avvik eller ikke. I sluttmøte blir barnehagene presentert for tilsynsmyndigheten sine vurderinger og konklusjoner.

6.1.2.2. Tilsyn gjennomføres av kompetente tilsynsførere

Samtlige informanter oppgir at de opplever at tilsynsførerne fra kommunen har kompetanse på det å føre tilsyn med barnehager. En informant sier «jeg synes de var veldig dyktige og kompetente folk». Ved hvert tilsyn er det to tilsynsførere, og som regel har begge barnehagefaglig bakgrunn, i form av utdanning samt relevant arbeidspraksis som styrer. En

informant sier at i deres kommune «er det en fra barnehagemyndigheten i kommunen og en styrer». En annen informant sier at «begge to har barnehagebakgrunn».

I tilsynsførernes møte med barnehagen oppleves de som «både ryddige og faglig sterke». Styrene forteller at det er positivt at tilsynsførerne har kjennskap til «hvordan det er å drive en barnehage» og de er interessert i å få informasjon og gir barnehagen rom til å «fortelle hvordan vi jobber».

Det øvrige personalet som deltar i tilsynet, forteller informanten at er spente og litt nervøse. En informant sier i den sammenheng at tilsynsførerne er flinke på å trygge de ansatte ved at de innleder med «dere skal forteller hvordan dere jobber, det er det som er tanken».

Videre sier informantene at de opplevde at tilsynsførerne påpekte at de kan komme med spørsmål for å få utfyllende informasjon. En informant forteller at tilsynsførerne før intervju sier «vi kommer med supplerende spørsmål eller noen ekstra spørsmål hvis dere står fast, for det vi vil er at dere forteller om hverdagen». En annen informant sier at «de spørsmålene som ble stilte til meg var relevant i forhold til det vi hadde fått utdelt fra før».

Flere av informantene er kjent med at tilsynsførerne gjennomgår opplæring før de går ut på tilsyn. En informant sier det slik «det gjennomføres årlige samlinger for de som er med på tilsyn. Da er det drøftinger rundt dette med tilsyn». En annen informant sier at det er tilsynsmyndigheten som har «utarbeidet tilsynshåndboken som barnehagene bruker i forarbeidet til tilsyn».

Sitatene viser at samtlige informanter er opptatt av at tilsynsmyndigheten har barnehagefaglig bakgrunn, og ser på dette som sentralt for et godt gjennomført tilsyn. Det er enighet om at tilsynsførerne er kompetente i møte med barnehagen og tilsynet de skal gjennomføre. Dette begrunnes med at tilsynsførerne har sin faglige bakgrunn fra barnehagefeltet og tidligere har eller fortsatt jobber i barnehage, noe som gir dem god kjennskap til det å jobbe og drive en barnehage. Informantene er også enige i at tilsynsførerne er gode på å ufarliggjøre tilsynet i møte med de ansatte, ved å understreke at de er opptatt av å høre hvordan hverdagen i barnehagen er.

Flere av informantene oppgir at de opplever at barnehagemyndigheten og tilsynsførerne har god fagkompetanse om tilsyn og det å føre tilsyn. En av informantene er dels enig i dette. Hun er enig i at tilsynsførerne som gjennomfører tilsynet med barnehagen er faglig kompetente.

Videre oppgir informanten at hun er misfornøyd med kommunens øvrige kompetanse i forhold til tilsyn. Hun viser til informasjonen kommunen sender barnehagene i forkant av tilsynet om temaet, og spørsmål barnehagene skal svare på. Hun uttrykker «synes ikke kommunen har god kompetanse i forberedelser til tilsyn, hvordan klarer de å utforme sånne spørsmål som er egentlig ganske dårlig?». Informanten sier at hun tror dette er spørsmål kommunen bruker i sin vurdering av hvilke barnehager som skal få tilsyn.

Hvor bevisst tilsynsførerne er om sin rolle i møte med barnehagene, varierer også i forhold til styrernes opplevelse. Flere av barnehagene har hatt tilsynsførere som også er styrer i barnehage i en annen kommune. En informant forteller om «svært dyktige og kompetente folk», hvor en tilsynsfører er fra barnehagemyndigheten i kommunen og en fra en annen kommune. En annen informant opplevde ved et tilsyn at tilsynsførerne var styrere fra nærliggende kommunale barnehager, sammen med en fra kommunen. Dette var like etter at barnehagen var åpnet, og styrer opplevde dette tilsynet mer som «ett innsyn istedenfor et tilsyn». Nabobarnehagene fikk innblikk i hvordan den nye barnehagens drift var, og informanten synes ikke det var greit at det var «konkurrentene som møtte». Styrer gav kommunen beskjed om å gjøre skille på hvem som utfører tilsyn «at det ikke blir sånn at de som skulle ha tilsyn i egne barnehager, også skulle være på tilsyn i andre barnehager».

Her motsier informantene hverandre til en viss grad. En informant stiller spørsmål med kommunens kompetanse på tema for tilsyn, og den dokumentasjon og spørsmål som blir sendt til barnehagene. Informanten har forventinger om at det som kommer fra kommunen til barnehagene skal være gode pedagogiske dokumenter. Det er den samme informanten som opplevde å få tilsyn fra styrer i nabobarnehagene. De andre informantene er mer fornøyd med kommunen, og har positive opplevelser med gode tilsyn gjennomført av barnehagemyndighet i egen kommune sammen med en ansatt fra nabo kommunen.

To av informantene trekker frem det de kaller en «stemningsrapport» fra tilsynsmyndigheten. I sluttmøtet, etter at tilsynsmyndigheten har avsluttet tilsynet, gis en muntlig tilbakemelding til barnehagen. En styrer uttrykker det slik

Dette er ikke et kvalitetstilsyn. Tilsynsmyndigheten skal ikke synse og mene noe om kvaliteten. Det er nok derfor de har lyst til å gi oss tilbakemelding på hva de synes om barnehagen. Det blir på en måte det som handler om kvalitet.

En annen informant sier at denne tilbakemeldingen er «voldsomt bra». Styreren er forberedt

på tilbakemelding på «godt og vondt». I denne barnehagens stemningsrapport ble det gitt tilbakemelding på hvordan tilsynsmyndigheten ble mottatt i barnehagen og «hvordan de kjente på stemningen i bygget». Styreren sier i videre at det å få tilbakemelding fra tilsynsmyndigheten på at «de kjenner på varmen, det er gull verdt».

De to informantene som fremhever slik muntlig tilbakemelding fra tilsynsmyndigheten, viser at de er opptatt av hva tilsynsmyndigheten mener om barnehagen. Disse informantene ønsker slik tilbakemelding, og ser det som en tilbakemelding på den atmosfære som er i barnehagen.

6.1.2.3. Bruk av veiledning i tilsyn

Veiledning i tilsynssammenheng, om det er i forkant av tilsynet, under selve tilsynsmøtet eller i etterkant av tilsynet, er det varierende praksis på.

Samtlige informanter oppgir at det ikke ble gitt noe veiledning og råd i selve tilsynsmøtet. En informant sier «det ble ikke gitt veiledning. Tilsynet behandlet kun de tingene som var i forhold til lovparagrafene». En annen informant er kjent med at det kan gis noe veiledning i tilsyn og sier «jeg er kjent med at noen gir litt veiledning, for eksempel sier de det kan være lurt at dere kanskje kan tenke sånn og sånn i forhold til den lovparagrafen», men denne informanten opplevde ikke selv å få veiledning under tilsynet.

Halvparten av informantene sier at de ble tilbudt veiledning i forkant av tilsynet. En informant i en kommunal barnehage, er usikker på om tilbudet om veiledning kom fra kommunen som eier av kommunal barnehage, eller som barnehagemyndighet og sier «jeg er usikker på om det gis veiledning til både kommunale og private». Tilbudet om veiledning kom etter at barnehagen hadde fått varsle om tilsyn. Informanten uttrykker at «barnehagemyndigheten er veldig på tilbudssiden til de som skal ha tilsyn. De sier at dere må bare ringe og stille spørsmål eller jeg kan komme ut til dere». En informant forteller at «kommunen ringte meg på forhånd og forklarte og fortalte, og gav meg god oppskrift på hva jeg skulle gjøre». I etterkant av tilsynet oppgir en av informantene at kommunen også tilbyr veiledning «de er med, enten i form av veiledning eller i etterkant om det er avvik».

Tre av informantene uttrykker at de får god hjelp når de henvender seg til kommunen med spørsmål. En informant sier at «utenom tilsyn tar jeg kontakt med ansatte i kommunen for å få veiledning og råd».

Sitatene viser at informantene er opptatt av muligheten til å få veiledning i forbindelse med tilsyn. At det ikke gis veiledning i selve tilsynsmøte, men heller i forkant eller etterkant av tilsynet fremstår som forenlig med informantenes ønsker. I denne studien oppgir samtlige informanter at det i tilsynsmøtene ikke ble gitt noe veiledning. Sitatene illustrerer at informanten opplever at kommunen, om den er eier eller barnehagemyndighet, er disponibel for de barnehager som har fått varsel om tilsyn, både i forkant av tilsynsmøtet og i etterkant, dersom barnehagen har fått avvik. Sitatene viser også at barnehagene er opptatt av at kommunen er tilgjengelig for veiledning utenom tilsyn, i saker som barnehagen har behov for å diskutere. Barnehagemyndigheten oppleves som fleksibel, med vilje til å tilpasse hjelp og veiledning ut fra hva den enkelte barnehage har behov for.

6.1.3. Avslutning av tilsyn

I det siste temaet presenterer jeg funn om læring for personalet ved tilsyn og bruk av tilsynsrapport i videre arbeid etter avsluttet tilsyn.

6.1.3.1. Læring for personalet i forbindelse med tilsyn

Om barnehagens ansatte opplever læring ved tilsyn, og hvilke deler av tilsynet det er best læring, har vært et sentralt tema i denne studien.

Alle styrerne som er intervjuet oppgir at barnehagemyndighetens tilsyn, har ført til læring i barnehagens personalgruppe. Når informantene blir bedt om å si noe om når i tilsynsprosessen de opplever best læring, oppgir de fleste forberedelsene til tilsyn. En av styrerne uttrykker at «læring er kanskje best i forberedelsen, for der har vi veldig gode drøftinger». En annen påpeker at det er mye engasjement i forarbeidet, fordi de ansatte er opptatt av tilsynet og har fokus på det.

Flere av styrerne viser til at de gjennomfører forberedelsesmøter for de ansatte som skal delta i tilsynet. Det brukes tid på å lese seg opp på krav i forhold til tema for tilsyn, og de ansatte som skal delta på tilsyn gjennomgår lovparagrafene sammen. En informant sier at «selv prosessen med å lese, pulverisere paragrafene for å finne ut hva som egentlig står og hva det egentlig spørres etter, gir en læring for de som er så heldig å få være med.» Møtene gir mulighet for å diskutere og reflektere, og gir større forståelse for det arbeidet den enkelte er en del av.

En av informantene viser til et forberedelses møte barnehagen hadde, hvor tema var personalets betydning av egen rolle i barnehagens pedagogiske arbeid. En fagarbeider sa at hun oppfattet at fagarbeidere/assistenter ikke tok del i barnehagens årsplanlegging. Dette utsagnet overrasket styrer. Informanten forteller at ved å tydeliggjøre hva og når barnehagen jobber med årsplanlegging ble det klarer for fagarbeideren hva alle ansatte er en del av. Informanten sier det slik «vi jobber med hvilke føringer rammeplanen legger for hvordan vi skal jobbe med medvirkning, språk og inkludering, og vi har tema på avdelingsmøte, pedagogmøte og planleggingsdager». Videre viser styrer til fagarbeiderens uttalelse hvor hun sier «da er vi jo med på årsplanleggingen da».

En av informantene var tydelig på at læring for barnehagen var i selve tilsynsmøtet. Det vises til sluttmøte hvor barnehagemyndigheten og alle de ansatte som hadde blitt intervjuet var til stede. I dette møtet gir barnehagemyndigheten en oppsummering av tilsynet i forhold til innsendt dokumentasjon og intervju. Informanten uttaler «læring ved tilsyn skjer i møtet, for da er vi i relasjon. Det ligger et forarbeid, tilsynsmyndigheten har sikkert noen tanker om barnehagen, som er et grunnlag for å skape dialogen og læring i fellesskap».

Styrer viser til at den dialogen som er i møtet, kan «tas videre med ned i pedagogisk ledergruppe og personalgruppen». Sitatet viser at styrer er opptatt av følge opp det som kommer frem i tilsynsmøtet, med hele personalet. I tilsynsmøtet i denne barnehagen var det noen fagarbeidere/assistenter og pedagogiske ledere, samt styrer som deltok i dialogen med barnehagemyndigheten, og informanten pekte på at disse kan sitte igjen med ulike oppfatninger av det som ble tatt opp. Hun sa videre at «dette kan være et godt grunnlag for deling og videre refleksjon i personalgruppen».

Sitatene viser at samtlige informanter ser tilsyn som en arena for læring i personalgruppen. Denne læringen foregår i ulike deler av tilsynet. To av informantene mener det er best læring i forkant av tilsynet hvor tema for tilsyn blir gjennomgått, enten med hele personalgruppen eller med de som skal delta i tilsyn. En informant mener det er best læring i selve tilsynsmøte hvor det er dialog mellom barnehagens ansatte og tilsynsmyndigheten. Styreren påpeker samtidig at for å oppnå læring i hele personalgruppen er det essensielt at tema og dialogene gjennomgås med hele personalgruppen.

Det var bare en av barnehagene i prosjektet som fikk avvik etter tilsynet. Styrer i denne barnehagen uttrykker at

I 2019 fikk vi merknad på at vi ikke synliggjorde progresjon nok i årsplanen. Den høsten førte det til at vi skrev et tillegg til årsplanen og sendte inn til kommunen. Det var nyttig for oss, situasjonen var god læring.

Informanten oppgir at barnehagen i begynnelsen ikke var helt enige med barnehagemyndigheten på at de skulle få avvik på årsplanen, «til å begynne med protesterte vi litt, for vi mente vi hadde med progresjonen, men det var ikke tydelig nok». Barnehagen opplevde tilbakemeldingen fra myndigheten som «veldig konkret». I barnehagens arbeid med å lukke avvik var styrer opptatt av å legge til rette for at de pedagogiske lederne skulle få ansvar for arbeidet. Styrer beskriver seg selv som «gartner, en spiller» og viser til at «en stiller ikke på møte med en oppgjort mening, men spiller på lag med teamet ditt». Styrer viser til at «jeg har jobbet mange år i barnehage, og vet hvordan jeg vil ha det», men gav ansvaret til de pedagogiske lederne i arbeidet med årsplanen. Dette med begrunnelse i deres praktiske kompetanse og kjennskap til hva barnegruppene trenger. Styrer gav de pedagogiske lederne «frihet under stort ansvar». Resultatet var tillegg til årsplanen som ble sendt inn til kommunen, og som førte til at avviket ble lukket.

De andre informantene reflekterte også over hva de ville gjort om barnehagen fikk avvik, og hvordan dette kan føre til læring i etterkant av tilsynet. En informant hadde disse tankene: «Hvis en barnehage får flere avvik, så tenker jeg at det er absolutt et grunnlag for et endringsarbeid». En annen informant sa det slik: «Dersom avvik så tror jeg at vi måtte jobbet mer med det i etterkant». En tredje informant sier at dersom de hadde fått avvik «så hadde du fått en frist til å sette inn tiltak, sånn at avviket ble lukket». Sitatene viser at styrerne er kjent med hva som kreves av etterarbeid, dersom barnehagen får avvik ved tilsyn.

De informantene som ikke fikk avvik ved tilsyn, oppgir at de i etterkant av tilsynet anså tilsynet som avsluttet og noe de ikke lengre jobbet med «det av vi ikke har fått avvik, kan jo være det som gjør at vi ikke tenker på det etterarbeidet etter tilsyn». De barnehagene som ikke fikk avvik etter tilsyn, oppgir at de heller ikke har hatt noen dialog med kommunen i etterkant. På spørsmålet om kommunen har fulgt opp barnehagen i etterkant av tilsynet uttrykker en av informantene at «jeg har ikke hørt noen ting».

Alle informantene har tanker om hva det kreves av barnehagen dersom den får avvik ved tilsyn. Informanten som fikk avvik oppgir at læring for barnehagen både var i arbeidet med å lukke avvik, men og ved forberedelsene til tilsynet. De øvrige informantene er enige i at

dersom barnehagen hadde fått avvik ved tilsyn, hadde dette ført til arbeid i etterkant av tilsynet, som igjen ville resultert i læring for personalet.

6.1.3.2. Bruk av tilsynsrapporter i etterkant av tilsyn

Samtlige barnehager forteller at de har fått rapport etter tilsynet. Rapportene er ganske like i lengde, mellom tre til fire sider. En informant beskriver rapporten slik «den rapporten var veldig tynn, for å si det sånn. Det var mer formelt, det ble utført tilsyn då og då, det ble ikke funnet avvik».

Informantene beskriver at rapporten var gjenkjennbar i forhold til det som var tema for tilsyn. En informant sier det slik «jeg kjente meg igjen i det som stod der. Følte vi hadde fått uttrykt det vi ville og at vi var fornøyde med det som stod i rapporten». Tilsynsrapporten ble av en informant beskrevet som «en god skisse» på det som ble tatt opp i møtet. Videre oppgir samme informant at det var positivt at rapporten gav «innsyn i samtalene de andre ansatte hadde hatt». En annen informant påpeker at tilsynsmyndigheten i tilsynet presisert at dette er «lovligstilsyn og ikke kvalitetstilsyn», og sier videre at rapporten av den grunn «var veldig tynn og mer formell». De barnehagene som ikke fikk avvik, benyttet ikke rapporten etter at tilsynet var avsluttet. En informant sier det slik «ut fra rapporten så var det ikke så mye vi skulle gjøre noe med»

Det er kun en av informantene som oppgir at tilsynsrapporten ble benyttet i barnehagens arbeid i etterkant av tilsynet. Det var den barnehagen som fikk avvik i tilsynet. I rapporten var avviket beskrevet, og barnehagen opplevde dette som «ganske målbart». For å få mer kunnskap om hva lovkravet bestod av, ble avviket og krav undersøkt. Informanten sier «jeg gikk inn i loven, hva er det vi mangler?». Informanten oppgir at det å gjennomgå lovverket knyttet til avviket var «voldsomt konkret». En av styrerne som ikke fikk avvik ved tilsynet, gir uttrykk for noen tanker om hvordan en rapport kan brukes ved avvik og uttrykker «rapporten som kommer i etterkant kan være en bakgrunn for en kontroll, knagge av, har vi gjort alt det vi skulle drøfte?»

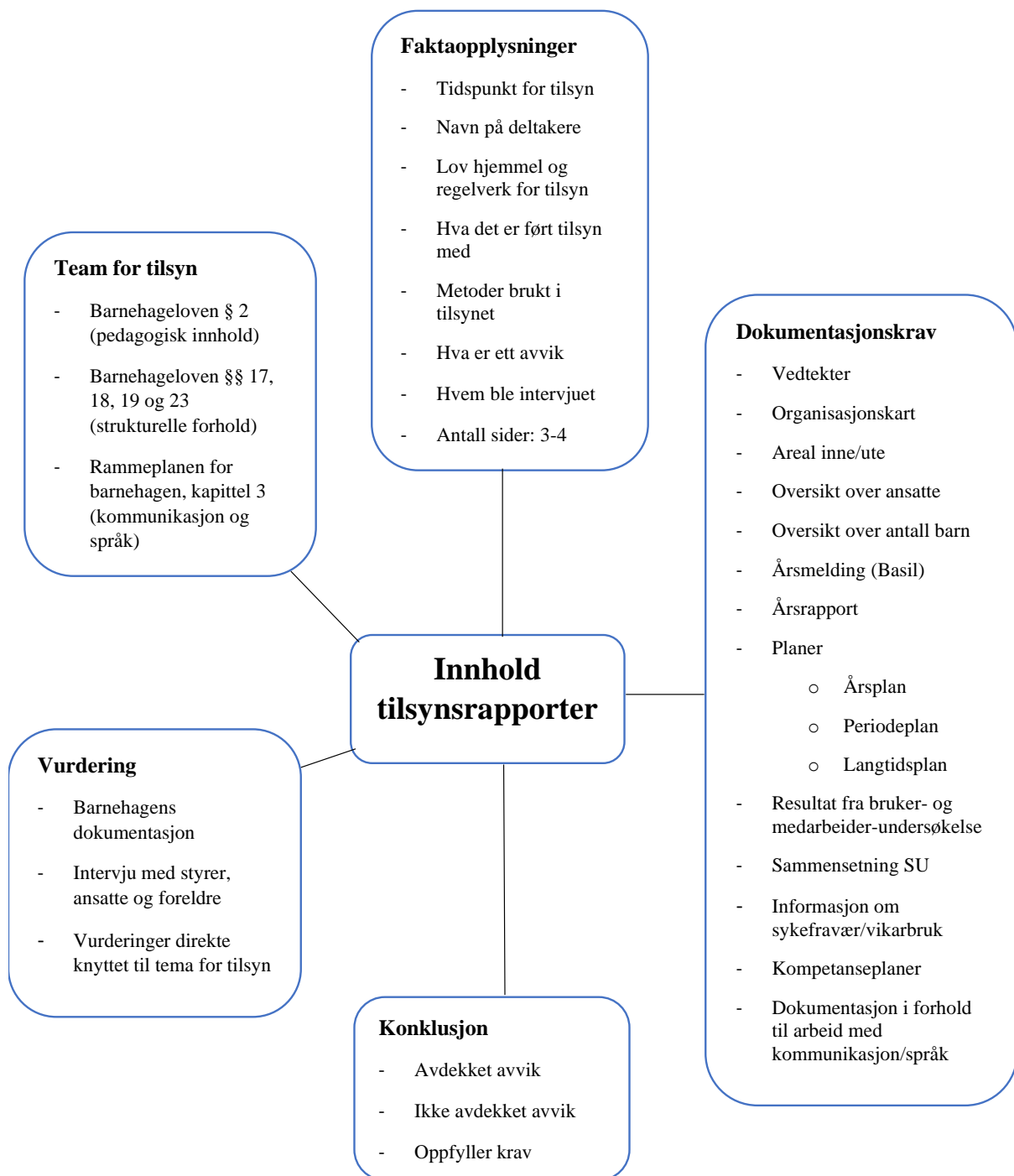
Sitatene viser at alle barnehager er opptatt av å få rapport etter gjennomfør tilsyn, men at den i varierende grad brukes i videre arbeid for barnehagen. Det kommer frem at samtlige informanter har lest rapporten, men at den for noen barnehager gav lite informasjon som kan benyttes til læring i personalgruppen. Rapportene oppleves som konkrete og gir barnehagene

informasjon om at det ikke var avdekket avvik, en informasjon som var forventet ut fra sluttmøte. Det er kun barnehagen som fikk avvik ved tilsyn, som oppgir at tilsynsrapporten ble benyttet i arbeid etter tilsyn. Denne rapporten gav god og konkret informasjon om avviket, og rapporten var en hjelp i barnehagen sitt arbeid med å rette opp avviket slik at de kom i tråd med regelverket.

6.2. Analyse av tilsyns rapporter

I analyse av tilsynsrapportene har jeg gjennomgått rapporter for de fire barnehagene det ble ført intervju med. To av barnehagene er i samme kommune. De to andre barnehagene er i ulike kommuner, men kommunene samarbeider om tilsyn. Tilsynsrapporter er en tilbakemelding fra tilsynsmyndigheten til barnehagene etter gjennomført tilsyn. Det er tilsynsførerne som skriver tilsynsrapporten etter mal i kommunen.

Jeg har valgt å fremstille de empiriske funn i tilsynsrapportene i en modell. Fremstillingen er ikke detaljert, men en enkel stikkordsoversikt over temaene jeg har kommet frem til i mine analyser av rapportene.



Figur 5: Analyse av tilsyns rapporter

6.2.1. Faktaopplysninger gjengitt i tilsynsrapporten

Det er sammenfallende opplysninger i alle tilsynsrapportene når det gjelder beskrivelse av fakta, slik som tidspunkt for når tilsynet ble gjennomført, navn på kommunen- og barnehagens kontaktpersoner, samt navn på de som deltok fra barnehagen og beskrivelse av metoden som ble benyttet i tilsynet. I en av rapportene står det «Tilsynet ble gjennomført ved gransking av innsendt dokumentasjon og ved intervju av styrer, pedagogiske ledere og assistenter». I en annen rapport står det «Tilsynet er gjennomført ved å hente inn og vurdere dokumentasjon». Det er også ved to tilfeller gjennomført omvisning i barnehagens lokaler og dette blir beskrevet slik i rapportene «Det er også gjennomført befaring i barnehagen og intervju/samtale etter oppsatt plan.»

Sitatene fra rapportene viser at tilsynsmyndigheten anser det som viktig å gjengi de fakta som er gjeldende ved tilsynet. Informasjonen beskriver hvordan tilsynet ble gjennomført, at innsendt dokumentasjon var en del av tilsynet i tillegg til de ulike intervjuene. På disse punktene er alle rapportene like.

Rapportene har videre henvisning til barnehageloven § 16 om tilsyn. To av rapportene henviser til lovhjemmelen uten å skrive tittel eller hva den inneholder «Hjemmel for tilsyn: Lov om barnehager § 16», mens de to andre rapportene gjengir lovteksten i sin helhet «Formålet med tilsyn/rettslige krav, § 16. Tilsyn. Kommunen fører tilsyn med virksomheter etter denne lov ...». I disse to rapportene beskrives også kommunens mulighet for både å kontrollere og veilede «I tillegg til å kontrollere om lovverket blir fulgt, er det et tilsynsansvar å gjøre faglige vurderinger og gi veiledning». Videre blir det i disse to rapportene oppgitt at det i noen tilfeller blir gjort vurderinger ut fra skjønn «På noen områder gir loven detaljerte føringer, mens den på andre områder er åpen for skjønn».

De som har skrevet rapportene viser alle at de er opptatt av å legitimere tilsynet ved å henvise til lovhjemmel for kommunens plikt til å føre tilsyn med barnehagene. Alle rapportene viser til barnehageloven § 16 om tilsyn, men det er ulikt hvordan denne paragrafen blir beskrevet i rapportene. Videre viser rapportene i to tilfeller at tilsynsmyndigheten selv tenker at veiledning kan kombineres med kontroll i tilsynet, og vektlegger å informere at deres vurderinger kan være basert på skjønn.

Hva som betegnes som avvik, blir beskrevet i to av tilsynsrapportene som «Definisjon av

avvik: Mangel på oppfylning av krav fastsatt i eller i medhold av lov eller forskrift» uten at det gis henvisning til lov for denne definisjonen. Dette uavhengig av om barnehagen fikk avvik. Det beskrives to mulige utfall av tilsynet og det at det enten gis avvik eller ikke.

Oppsett av tilsynsrapportene og de faktaopplysninger som kommer frem, viser at tilsynsmyndigheten benytter mal, og fyller ut informasjon som samsvarer med det gjennomførte tilsynet i den enkelte barnehage.

6.2.2. Dokumentasjonskravene sin betydning i tilsynsrapporten

Barnehagene har i forkant av tilsynet sendt inn dokumentasjon til kommunen ut fra det som ble etterspurt i varsel om tilsyn. Alle rapportene viser til hvilken dokumentasjon barnehagene skulle sende inn i forkant av tilsynet. I to av rapportene viser krav til dokumentasjon direkte tilbake til tema for tilsyn. Beskrivelse av tema er gjengitt i krav til dokumentasjon, og det står blant annet i rapporten for barnehagen som hadde tilsyn på språkarbeid «Annen relevant dokumentasjon i forhold til tema språk og kommunikasjon og plan for implementering av ny rammeplan, fokus på språk og kommunikasjon». I de to andre rapportene er det etterspurt ulik dokumentasjon på forskjellige områder, blant annet «Vedtekter for barnehagen, organisasjonskart, eller annet som viser eiertilhørighet, ansvar og oppgaver, barnehagen sin årsplan og ev. andre planar, årsmelding/årsrapport og/eller evaluering». Det vises i samtlige rapporter til krav til dokumentasjon som skulle sendes inn, ikke hvilken dokumentasjon den enkelte barnehage har sendt inn. Videre står det i alle rapportene at «all dokumentasjon blir gransket i lys av lov om barnehager med forskrifter».

Sitatene viser at kommunen er opptatt av barnehagens dokumentasjon, og ser på dette som en viktig del av tilsynet. Videre viser det at kommunene har ulike tanker om hvilken dokumentasjon som er nødvendig for tilsynet som skal gjennomføres. I to av rapportene er dokumentasjonen tilpasset tema for tilsynet ved at det spesifikt blir etterspurt dokumentasjon om barnehagens arbeid med temaet. I de to andre rapportene etterspørres mer generell dokumentasjon. Det at ingen av rapportene gjengir den faktiske dokumentasjonen barnehagene har sendt inn, viser igjen at kommunen benytter mal ved rapportskrivning etter tilsyn, der dokumentasjonskrav allerede er lagt inn.

6.2.3. Opplysninger om tema for tilsyn

Kommunen skal føre tilsyn med barnehagene for å se til at de drives i samsvar med barnehagelovens regler og er forsvarlige. Hvilket tema det føres tilsyn med, er det opp til den enkelte kommune å avgjøre.

Tema for tilsyn i barnehagene som deltar i prosjektet er ulike. To av barnehagene har tilsyn på ulike bestemmelser i barnehageloven, mens de to andre barnehagene har tilsyn på fagområder beskrevet i rammeplanen.

For barnehagene som hadde tilsyn med tema fra barnehageloven er det i rapporten gjengitt hvilke paragrafer tilsynet handler om. Beskrivelsen av tema er ulike, og i en av rapportene er paragrafene det føres tilsyn med angitt med tall, ikke hva de heter «Tilsynet omhandlet §§ 2 (ledd 1-3), 17 (1. ledd), 18 (1. ledd) og 23». I den andre rapporten er det i tillegg til nummer på lovparagrafen også oppgitt tittel «Tilsynet omhandlet: § 2, ledd 1-3 Barnehagens innhold, § 18, ledd 1 Grunnbemanning og § 19 Politiattest». Dette er for de to kommunene som samarbeider om tilsyn og derfor benytter samme mal for tilsynsrapport.

De to andre barnehagen hadde tilsyn på samme bestemmelser ut fra rammeplanen. I begge rapportene fremkommer det hvilket område tilsynet skal undersøke under overskriften «Tema for tilsynet». Her står det at «Det er gjennomført tilsyn med barnehagen der temaet var, sitat rammeplan: Barnehagen skal fremme kommunikasjon og språk. Kommunikasjon, språk og tekst». Videre står det hvilken informasjon som vil bli etterspurt «I tilsynet vil rådmannen be om informasjon i forhold til hvordan barnehagen planlegger, vurderer og dokumenterer tema språk, tekst og kommunikasjon». Tema for tilsynet tydeliggjøres ved at det blir skrevet noe om hvilke krav rammeplanen stiller til barnehagen innenfor temaet «i Rammeplanen kommer det tydelig fram hva barnehagen skal legge til rette for i arbeidet med språk og kommunikasjon».

Beskrivelse av tema viser at kommunene ikke har lik praksis når det gjelder hvor mye informasjon de velge å gi barnehagene om tilsynet som er gjennomført. Barnehagene som har tilsyn ut fra barnehageloven, må selv slå opp i barnehageloven for å få kjennskap til hva de ulike lovparagrafene heter, samt innholdet i de ulike paragrafene. I rapportene til barnehagene med tilsyn på fagområde i rammeplanen er det gitt mer utfyllende henvisning med tydelige krav til hva tema handler om, og hva det er forventet at barnehagen arbeider med innenfor dette temaet.

6.2.4. Tilsynsmyndighetens vurderinger ved tilsyn

For at tilsynsmyndigheten skal kunne konkludere med avvik eller ikke etter et tilsyn, må de foreta vurderinger av hele tilsynet.

I to av rapportene er vurdering av tilsynet det som har fått størst plass. I de to andre rapportene er det ikke skrevet noe om vurdering av tilsynet.

I rapportene som skriver om vurdering, er det et eget avsnitt hvor tilsynsmyndighetens vurdering etter tilsynet er beskrevet. Det blir henvist til ulike sider ved tilsynet slik som innsendt dokumentasjon, intervju og tilsynsmøtet.

Om barnehagens innsendte dokumentasjon skrives det i en av rapportene at «Denne gav myndigheten et godt bilde av hele barnehagen, styrer og hver av avdelingene hadde skrevet sin del av rapporten». I den andre rapporten blir det beskrevet på denne måten «I forkant av tilsynet fikk myndigheten overlevert mye, og god dokumentasjon, som viser språkarbeidet i barnehagen». Dette viser at dokumentasjonen barnehagene har sendt inn i forkant, er blitt gjennomgått og vurdert opp mot tema for tilsyn.

Hvem det ble foretatt intervju med og hva samtalene hadde fokus på, er det også skrevet om. I den ene rapporten fremkommer det slik «I tilsyn møtte tilsynsmyndigheten representanter fra de ulike yrkesgruppene i barnehagen, og fikk oversikt over hvordan det blir arbeidet med tema språk og kommunikasjon i barnehagen, og hvilken kompetanse som er i barnehagen». I den andre rapporten blir det beskrevet slik «Myndigheten hadde også samtale med foreldrerepresentant, og fikk informasjon om hvordan foreldre vurderer barnehagen».

Sitatene viser at tilsynsmyndigheten har lagt vekt på både de ansattes svar og tilbakemeldinger ved intervju, men også det foreldrerepresentanten sier og hvordan den oppfatter det tilbudet barnehagen gir barna.

Videre i vurderingene blir barnehagens praksis om tema beskrevet og det henvises til hva de ulike yrkesgruppene, foreldre eller eier har sagt. Det beskrives slik i den ene rapporten «Foreldrerepresentanten var kjent med at barnehagen jobbet med språkløyper». I den andre rapporten skriver de følgende om det foreldrerepresentanten og pedagogisk leder har uttalt «Foreldrerepresentanten fortalte om språktur en gang i uken» og «Pedagogisk leder fortalte hvordan de ansatte fordelte ansvaret for fagområdene mellom seg, og hvordan de delte

erfaringer med hverandre». Videre blir en uttalelse fra en ansatt beskrevet slik «På stor avdeling fortalte de hvordan de benyttet dagtavle og påkleddingsplakat sammen med barna».

Beskrivelsene viser at de ansatte på avdelingene og foreldrerepresentanten har fortalt om arbeid direkte mot barna og hvordan hverdagen i barnehagene er. Dette er det tatt med i rapporten ved at det er referert til flere uttalelser.

Henvisninger til hva eier og styrer har sagt, var mer på det overordnede plan og ikke direkte rettet mot tema for tilsyn. En slik henvisning er styreleder som refereres slik «Styreleder fortalte at styret sitt fokus er å legge til rette for gode «forhold» i barnehagen». Det vises også til hva styrer i barnehagene har uttalt i tilsynet «Styrer i barnehagen fortalte om hvordan det blir jobbet i barnehagen i forhold til lederteamet».

Vurderingen forteller videre om hvordan barnehagene har jobbet med tema for tilsyn, slik som «dette barnehageåret har språk og språkløyper vært satsninger i barnehagen» og «i barnehagen er det stort fokus på språkarbeid». Disse sitatene viser til barnehagens overordnede tema, og at det jobbes med det tilsynet undersøker. Videre i rapportene blir det beskrevet mer detaljert om hvordan barnehagen jobber med tema, og eksempler er «barnehagen jobber med språkløyper og de bruker TRAS» og «morgensamlinger hvor de har fast rutine for å telle, snakke om dag, dato, måned og årstall».

Sist i rapportene beskrives noen områder som barnehagen selv har valgt ut og vil jobbe videre med «barnehagen har et mål om å gjennomføre lesegrupper tre ganger i uken, og ønsker å komme i gang med leselogg og ha bedre oversikt over at alle barna blir lest for». Den andre rapporten skriver blant annet «jobbe mer med årsplanen og ha enda større fokus på DUÅ (De Utrolige Årene)».

Oppsummeringen viser at den ene barnehagen har vurdert at de må jobbe mer med ulike deler av tema for tilsyn, mens den andre barnehagen har konkludert med at det er andre og mer overordnede områder de må fokusere på. Vurderinger som inneholder elementer fra innlevert dokumentasjon og intervju med alle involverte parter, viser at tilsynsmyndigheten har oversikt over barnehagens arbeid.

I de to andre rapportene er det ikke skrevet noe om vurdering av barnehagens dokumentasjon eller hva som kom frem under tilsynsmøtene.

Det at to rapporter inneholder vurderinger av tilsynet og to ikke gjør det, kan gjenspeile hva

de ulike kommuner vektlegger i sitt tilsyn, og hvilke tanker de har for barnehagenes bruk av tilsynsrapportene etter tilsyn.

6.2.5. Konklusjon i tilsynsrapporten

I rapport etter tilsyn må det stå om barnehagen følger loverkrav eller ikke. Dette blir ofte gjengitt som avvik, eller ikke avvik.

Alle rapportene har en konklusjon etter tilsyn. I to av rapportene er konklusjonen beskrevet på første side, mens den for de to andre barnehagene er gitt helt på slutten av dokumentet. Konklusjonene har fokus på om det er avdekket lovbrudd eller ikke ved tilsynet. De blir beskrevet på ulike måter. I barnehagen som fikk avvik, står det slik «Tilsynet avdekket 1 avvik». Videre blir det for barnehagen med avvik, skrevet sitat fra rammeplanen i forhold til avviket. I denne teksten er følgende uthevet «Årsplanen skal blant annet vise hvordan barnehagen arbeider med omsorg, lek og læring. Her må også progresjon tydeliggjøres». Dette gir barnehagen en retning for hva som skal til for å oppfylle lovkrav, men det står ikke i rapporten hva tilsynsmyndigheten vurderer at barnehagen mangler i forhold til dette kravet.

Barnehagene som ikke hadde avvik, får dette formidlet på ulike måter. Den ene barnehagen får denne informasjonen «Tilsynet avdekket ingen avvik». De to andre barnehagene får lik tilbakemelding «barnehagen oppfyller kravene i Rammeplanen i forhold til arbeidet med språk, tekst og kommunikasjon». Videre i disse rapporten oppgis det også at «Tilsynsmyndigheten har i tilsynet med barnehagen ikke avdekket lovbrudd».

6.3. Samlet oppsummering

Funnene i studien viser at styrerne opplever tilsynet fra barnehagemyndigheten som krevende, men også skjerpene. Når de sier at tilsynet er krevende viser de til den dokumentasjon som tilsynsmyndigheten ber barnehagene sende inn i forkant. Alle informantene bruker tid på å fremskaffe riktig dokumentasjon, og involverer det øvrige personalet i dette arbeidet. Dokumentasjonen blir fremstilt på ulike måter, fortrinnsvis via skriftlige planer og rutiner, men også med bilder fra barnehagens praksis. Et annet område som informantene beskriver som krevende, er det arbeidet styrer leder i forberedelsene til tilsyn. Informantene er opptatt av å trygge de ansatte på tilsynet de skal være med på, og det blir særlig trukket frem det å forberede fagarbeidere/assistenter slik at de er klar for tilsyn.

Samtlige informanter oppgir at de er positive til tilsyn, og opplever at tilsynet er lovlighetskontroll, for å etterse at de følger lover og regler. Det kommer frem ulike meninger om det å bli kontrollert, fra å se på dette som bra for virksomheten og en hjelp til å komme i tråd med regelverket, til å ha liten kjennskap til systemet rundt tilsynet og ved ofte å få tilsyn, se på kontroll som noe negativt.

Tilsynsmyndigheten møter barnehagene for det meste som kontrollør, spesielt er dette fremtredende i tilsynsmøtet, hvor tilsynsmyndigheten er de som leder prosessen. Ved gjennomføring av tilsyn opplever samtlige informanter at tilsynsmyndigheten har god og nødvendig kompetanse i forhold til tilsynet, men det er noe uenighet hos informantene om kommunens sin øvrige kompetanse om tilsyn. Noen informanter opplever at tilsynsmyndigheten er disponibel for dem både i forberedelsene til tilsyn og i etterkant av tilsynet. I forberedelsene dersom de har spørsmål til det kommende tilsynet, og i etterkant dersom de får avvik og har behov for veiledning for å komme i tråd med regelverket.

Samtlige informanter mener det oppstår læring i forbindelse med tilsyn. Læring i forberedelsene er det mest fremtredende, men dersom det gis avvik i tilsyn, blir dette trukket frem som en læringsarena for personalet. Det vises til læring både på det individuelle og kollektive planet, enten i grupper eller i hele personalgruppen. En av informantene mente den beste læringen var i selve tilsynsmøte, når det var dialog mellom tilsynsmyndigheten og de ansatte i barnehagen.

Tilsynsrapporten blir av informantene ikke trukket frem som et læringsverktøy. Rapporten er gjenkjennbar, men gir liten informasjon som barnehagene kan benytte i videre arbeid etter tilsynet. Funn i studien viser at tilsynsrapporter som gir noen vurderinger av barnehagens praksis på tema for tilsyn, basert på dokumentasjon og intervju med ulike ansatte, gir barnehagene noe de kan benytte i videre arbeid. Barnehagen som fikk avvik, opplevde rapporten som nyttig i arbeidet med å lukke avvik.

Kapittel 7. Drøfting

I denne studien har jeg undersøkt styrers forståelse av tilsynsordningen, og hvordan ulike deler av tilsynet kan være en læringsarena for personalet i barnehagen.

I denne delen vil jeg drøfte funn i lys av ulike teoretiske perspektiver og kunnskapsstatus på feltet. Jeg opplever at drøftingene mine krysser og overlapper hverandre noe, og det har vært utfordrende å strukturere teksten under overskrifter. Jeg har derfor valgt å dele drøftingen inn i tre ulike hovedtema med utgangspunkt i tilsynsprosessen fra start til slutt.

Det første temaet har jeg kalt «Tilsynet medfører ekstra arbeid, men gir mulighet for god læring i forberedelsene». Her vil jeg bruke teori som belyser tilsyn og organisasjonslæring, samt ulike typer kunnskap. Jeg vil drøfte ulike sider ved barnehagens forberedelser og hvordan det kan gi læring i personalgruppen. Jeg vil også drøfte spenningene mellom kontroll og veiledning i dette arbeidet, samt teori om usystematisk, systematisk og systemisk læring.

Det andre temaet har jeg kalt «Tilsyn er mer enn lovlighetskontroll». Her vil jeg drøfte styrers opplevelse av tilsynsmyndighetens kompetanse i forbindelse med tilsynsordningen. Jeg vil også drøfte sammenhengen mellom kontroll i tilsynsmyndighetens risikovurdering, og bruk av veiledning ved tilsyn, som blir belyst med teori om rolletypologiene «dommer» og «rådgiver» samt læringsteori.

Det tredje temaet har jeg kalt «Tilsynsmyndighetens tilbakemelding til barnehagen etter gjennomført tilsyn». Her vil jeg bruke teori om de to andre tilsynstypologiene for å drøfte hvordan vi kan se tilsynsmyndigheten i rollene «seremonimester» og «hestehandler» ved tilsyn. Videre drøftes hvordan barnehagen kan benytte tilsynsrapporten i sin videre læring i personalgruppen ut fra teori om enkeltkrets- og dobbeltekretslæring.

7.1. Tilsynet medfører ekstra arbeid, men gir mulighet for god læring i forberedelsene

Jeg vil starte med å se på barnehagenes forberedelser til tilsynet, og styrers rolle i dette arbeidet. Samtlige informanter formidler at det er krevende å forberede seg og barnehagen til tilsyn, men det kommer frem at hva som oppleves som krevende, er ulikt. Videre vil jeg belyse hvordan barnehagene i sine forberedelser til tilsyn legger til rette for læring i personalgruppen.

7.1.1. Forberedelser knyttet til dokumentasjon

Det å samle og sende inn dokumentasjon før tilsyn, er en av oppgavene som oppleves å ta tid. Dokumentasjonen tilsynsmyndigheten ber barnehagene sende inn i forkant av tilsynet, blir samlet og fremstilt på varierte måter. Hvilken dokumentasjon som skal sendes inn, er beskrevet i varsel om tilsyn, og blir også gjengitt i tilsynsrapporten. Dette stemmer overens med Børhaug (2017) sin beskrivelse av at tilsynsmyndigheten kan be barnehagene fremlegge ulik type dokumentasjon i forbindelse med tilsyn. Hvilke dokumenter og hvordan det skal dokumenteres, er opp til den enkelte barnehage og avgjøre. Krav til dokumentasjon i min studie, gjenspeiler tema for tilsynet, men også at det etterspørres diverse dokumentasjon for å belyse større deler av barnehagens strukturkvalitet. Dokumentasjon hvor det etterspørres rutiner og oversikter over strukturkvalitet, vil bare dekke deler av virksomheten, og praksis vil ikke komme så tydelig frem. Slik stedlig tilsyn er gjennomført i denne studien, vil de dekke enkelt områder, omfattet av ulike deler i barnehageloven med forskrifter. Et slikt tilsyn kan derfor ikke gi godkjenningstempel på hele barnehagens virksomhet.

Samtlige styrere oppgir at de har oversikt over dokumentasjonen som kreves, men at de delegerer mye av arbeidet må å finne frem dokumentasjonen fra avdelingens arbeid, til de øvrige ansatte. Dette begrunnes med at barnehagens praksis ikke skal beskrives «ovenfra», men at den enkelte avdeling selv får anledning til å fremheve og vise arbeidet de gjør. Ifølge Aune (2019) er det opp til den enkelte organisasjon å avgjøre hvordan dokumentasjonen skal fremstilles, og han mener det er tvilsomt om tilsynsmyndigheten kan henstille til at informasjonen som etterspørres skal være nedfelt i et bestemt dokument (Andenæs & Møller, 2019). Dette støtter funn i mine undersøkelser hvor informantene opplyser at dokumentasjonen samles i en perm, og består hovedsakelig av skriftlige dokumenter som beskriver barnehagens rutiner og praksis. En av informantene oppgir at det i tillegg var en avdeling som brukte bilder i sin fremstilling.

Arbeidet med å finne frem den dokumentasjonen som kreves tar tid, selv om informantene sier at det ofte etterspørres dokumentasjon de har tilgjengelig. Funn i mine undersøkelser knyttet til arbeidet med å finne dokumentasjon, stemmer overens med det DFØ (2020) fant i sin undersøkelse om «Statlig tilsyn med kommunene». I denne undersøkelsen oppgir flere kommuner at de opplever tilsynet som krevende, og begrunner dette med dokumentasjonskravene i forkant av tilsynet (DFØ, 2020, s. 5)

Kravet om dokumentasjon og den tid barnehagene bruker på å finne frem det som best belyser barnehagens arbeid, viser at dokumentasjon på barnehagens rutiner, planer og praksis er viktig ved tilsyn (Børhaug & Moen, 2017).

7.1.2. Forberedelser knyttet til utvelgelse og trygging av ansatte til tilsyn

Ett annet område det brukes tid på i forbindelse med tilsyn, er å forberede og trygge de ansatte som skal delta i tilsynet. Samtidig som dette er tema samtlige informanter tar opp, viser de til ulike metoder og tidsbruk i forhold til slike forberedelser, og jeg mener det også kan knyttes til styrers syn på tilsyn.

Det er interessant å lese om hvordan styrerne velger ut ansatte til tilsyn. Det er barnehagens styrer som avgjør hvem som skal delta, med utgangspunkt i krav fra tilsynsmyndigheten om hvilke, og hvor mange representanter fra barnehagene og de ulike yrkesgrupper de ønsker å intervju. Tilsynsmyndigheten har ikke noen videre føringer på hvem som skal representere barnehagen på tilsyn, og styrer står fritt til å peke ut eller velge hvem som skal være med. Hvordan styrer velger ut ansatte til å delta på tilsyn, fremstår tilfeldig og kan være en utfordring. Ut fra det informantene forteller kan det virke som de ikke har en strategi for denne utvelgelsen.

Informantene begrunner utvelgelsen av deltakere til tilsyn med at det må «deles på» og gå på «omgang» mellom de ansatte, og at det kan oppleves som «urettferdig» dersom det er de samme som deltar på tilsyn hver gang. Jeg tolker dette som at det å delta på tilsyn ikke er noe de ansatte ønsker, men som noen må være med på, og at det av den grunn må deles på for å oppleves som rettferdig. For styrer kan det være en utfordring å måtte ta hensyn til dette. At de ansatte må dele på å delta på tilsyn, kan sees i sammenheng med de forventninger de ansatte har til tilsynet og til hverandre. Dersom de ser på tilsyn som noe som må gjennomføres ved å dele på byrdene med å delta og at tilsyn handler om kontroll, vil det være små muligheter for læring i disse prosessene. Forberedelsene kan med dette utgangspunktet bestå i å «pugge» informasjon om tema for tilsyn, slik at den enkelte kan svare godt på det tilsynsmyndigheten spør om i intervju. Dersom styrer klarer å få personalet til å se på tilsyn både som kontroll, samtidig som det skal bestå av læring, vil personalets forventninger kunne bestå av spenning og muligheter til å presentere barnehagens praksis i dialog med tilsynsmyndigheten. I denne dialogen kan det være potensiale for læring, og bekrefter det en av informantene sier om at læringen var best i tilsynsmøtet når det var dialog mellom

tilsynsmyndigheten og barnehagens ansatte med felles bakgrunn. Hvilke holdninger de ansatte møter tilsynet med preges av hvordan den enkelte tilpasser sin opptreden ved tilsyn for å imøtekomme de forventinger den tror tilsynsmyndigheten har (Goffman, 1992, s. 22).

Når det er avgjort hvem i personalet som skal delta på tilsynet, starter forberedelsene, hvor styrer blant annet bruker tid på å trygge de ansatte som skal være med. Spesielt vises det til å «gjøre assistentene klar for tilsyn som viktig» slik at de er godt forberedt og klarer å formidle barnehagens praksis på en god måte. Jeg tolker dette som at styrer sitt syn på tilsyn er å fremheve barnehagens arbeid på en best mulig måte, hvor styrer ser på det å forberede personalet til tilsyn som en viktig prosess for å oppnå læring. Med bakgrunn i det informantene forteller om forberedelsene, tyder det på at leder er opptatt av å delta aktivt i forberedelsesarbeidet, samtidig som den ønsker at de ansatte skal engasjere seg. Dette blir av Roald (2012) beskrevet som en del av prosessene som kan føre til god læring i organisasjoner (Roald, 2012, s. 209).

En kan stille seg spørsmål om hvorfor styrer ikke er mer strategisk i sitt valg av deltakere til tilsyn. Styrer er leder og har styringsrett, og kan peke ut hvem som skal delta. Dette kan gjøres med tanke på resultat etter tilsyn, ved at styrer peker ut de som skal delta på tilsynet ut fra kompetanse, arbeidserfaring og formidlingsevne. Barnehagens resultater etter tilsyn, kan bli ulikt ut fra hvem av de ansatte som deltar på tilsynet, samtidig som dette er avhengig av hvordan videre forberedelser til tilsyn gjennomføres i barnehagen. Den praksisen som kommer frem i tilsynet, skal gjenspeile hele barnehagens arbeid. Med bakgrunn i dette mener jeg at det kan argumenteres for at hvilket syn styrer har på tilsyn kan være avgjørende for hvordan arbeidet med forberedelsene fører til læring hos de ansatte.

Dersom styrer ser på tilsyn som en mulighet til å gjennomgå praksis, og foreta endringer i henhold til tema for tilsyn før gjennomføring av tilsyn, har vi det Roald (2012) beskriver som usystematisk læring. Praksis blir endret for å tilfredsstille krav, men siden dette gjøres før tilsyn blir det ikke fulgt opp av barnehagene eller tilsynsmyndigheten i etterkant. En kan da undre seg over om dette vil føre til varige endringer, eller om barnehagen går tilbake til tidligere praksis etter tilsyn. For å oppnå systematisk læring ved tilsyn slik Roald (2012) beskriver den, har styrer et syn på tilsyn som gjør at barnehagen er åpen for vurderinger av barnehagens praksis, og i samarbeid med tilsynsmyndigheten gjennomføre endringer slik at arbeidet er i henhold til lovkrav. Selv om læringen er systematisk kan den være lite utviklende for organisasjonen og består i hovedsak av å rette opp feil, som er et kjennetegn på

enkeltkretslæring (Roald, 2012, s. 212).

For å oppnå systemisk læring for barnehagen krever det en styrer som ser på tilsyn som en arena for utviklingsarbeid. En leder som er engasjert og god på å lede arbeidet både i forberedelser, gjennomføring og avslutning av tilsyn, i samarbeid og dialog med øvrige ansatte kan oppnå dobbelkretslæring for organisasjonen (Roald, 2012). Systemisk læring oppnås ved en helhetstanke hvor en ser på mulighet for både læring og utvikling av barnehagens kvalitet, der tilsyn ses i sammenheng med de andre kvalitetsindikatorene som består av strukturer, prosesser, rutiner og praksis.

Dersom noe av hensikten med tilsynet er økt læring for alle på organisasjonsnivå, vil jeg anta at tilsynsmyndigheten har hatt tanker om at tilsyns temaet blir gjennomgått med alle ansatte. Jeg vil her vise til Jakobsen & Thorsvik (2018) som sier at forutsetning for læring i organisasjoner er at det utvikles en bevisst læringsstrategi for hele organisasjonen, ikke bare deler av den. Argyris og Schön viser til at organisasjonslæring er en læringsprosess som oppstår når ansatte sammen skaper og deler kunnskap (Mørreaunet & Dons, 2014).

Når tilsynsmyndigheten legger til rette for at det er barnehagens styrer som kan avgjøre hvem av de ansatte som skal delta i tilsynet, kan en stille spørsmål om dette har vært bevisst strategi fra tilsynsmyndigheten sin side. Har de vurdert at det å gi styrer ansvar for å velge hvem som skal delta i tilsynet, kan føre til at tema for tilsyn kun bli gjennomgått og diskutert i en del av personalgruppen? Dette kan sees i sammenheng med det Sivesind (2019) sier om styring via ulike virkemidler, som både har en direkte og indirekte påvirkning på hva styrer foretar seg i bestemte situasjoner (Andenæs & Møller, 2019). Det kan tenkes at tilsynsmyndigheten har tillit til at styrer i sin utvelgelse av deltakere til tilsyn, velger ansatte med ulik bakgrunn, faglighet og arbeidspraksis, og ikke ut fra resultat etter tilsyn. Det at myndigheten overlater til styrer å velge hvem som skal representere barnehagen ved tilsyn, kan tolkes som at tilsynsmyndigheten har en viss grad av tillit til at styrer tar gode valg. Samtidig beholder myndigheten noe kontroll ved at de bestemmer hvor mange og hvilke yrkesgrupper som skal intervjues, og det kan være grunnlag for å hevde, slik Sivesind gjorde i 2019 (sitert i Andenæs & Møller, 2019, s. 103) at tilsyn omfatter både kontroll og omsorg. Tilsynsmyndigheten kan i dette ha noen forventinger til hva styrer skal foreta seg, men deres forventinger kan oppfattes som utydelige og føre til at deres intensjoner ikke blir fulgt.

7.1.3. Tilsyn som arena for læring

Jeg vil nå se på de ulike metodene barnehagene har benyttet i sine forberedelser til tilsyn, og vil drøfte dette mot organisasjonslæring og ulike former for kunnskap.

Mine undersøkelser viser at det er ulik praksis i måten barnehagene forbereder seg til tilsyn. I to av barnehagene er det kun de ansatte som skal delta i tilsynet som arbeider med forberedelsene. I barnehagens tilnærming til tema for tilsynet brukes det både individuelt arbeid og arbeid i gruppe. En informant viser til at det ble brukt tid individuelt på å lese seg opp på lovkrav i forhold til tema, og at det ble gjennomgått i gruppen i eget møte i etterkant. Informanten mener selv at denne måten å jobbe på er «læring for de som er så heldige å få være med». Dette samsvarer med det Jacobsen & Thorsvik (2018) mener må være tilsted for at det skal oppstå læring i barnehagen i forbindelse med tilsyn, at noen i barnehagen må oppleve noe av betydning for virksomheten.

Hvilken form for læring det vises til her, kan avhenge av hva som er formålet med forberedelsene. Dersom målet er at de ansatte skal være godt forberedt til å svare på spørsmål fra tilsynsmyndigheten, kan vi si at dette er enkeltkretslæring. Rutiner og praksis i forhold til tema gjennomgås og i noen grad justeres, for at praksis skal være i henhold til lovkrav. Deltakerne stiller ikke spørsmål ved endringene og ifølge Argyris (1976) vil ikke dette føre til at barnehagens grunnleggende verdier og normer endres.

Hvordan den enkelte ansatte tilegner seg kunnskap om lovverket, vil være avhengig av ferdigheter og den enkeltes kognitive evner, og blir av Lam & Lundvall (2007) omtalt som *embodied knowledge*. Dersom den ansatte klarer å se sammenheng mellom det den leser og hverdagssituasjoner i barnehagen, har en oppnå individuell og eksplisitt læring (Lam & Lundvall, 2007). Ved at ansatte tar med seg sine individuelle kunnskaper og forståelse inn i gruppen og sammen med andre ansatte reflekterer og diskuterer, kan det føre til kollektiv kunnskap, som av Lam & Lundvall (2007) blir omtalt som *encoded knowledge*.

Jeg vil ut fra mine undersøkelser gi et eksempel på *encoded knowledge*, hvor en informant viser til et forberedelsesmøte hvor gruppen kom inn på tema om personalets betydning av egen rolle i barnehagens pedagogiske arbeid. En fagarbeider hadde den oppfatning at det var pedagogene som gjennomførte barnehagens årsplanlegging, og at hun som fagarbeider ikke var en del av dette. Etter refleksjoner og diskusjoner hvor det ble gitt eksempler på hvordan alle ansatte var delaktige i barnehagens årsplanlegging, fikk fagarbeideren ny kunnskap om

hele personalgruppens deltakelse i årsplanleggingen. Hun gikk fra å ha taus og individuell kunnskap, embodied knowledge, til ny forståelse via meningsutveksling og diskusjon om egen rolle i organisasjonen (Lam & Lundvall, 2007). Mine funn samsvarer med Lindøe et al., (2012) i deres beskrivelse av at læring ved tilsyn oppstår når ansatte får økt forståelse for virksomhetens arbeid.

To av barnehagene som valgte å forberede noen av de ansatte som skulle være med på tilsynet som egen gruppe, benyttet et av kommunens tilsynsdokumenter i arbeidet. Dokumentet er utarbeidet av kommunen og anses som et styringsdokument. Det inneholder oversikt over alle lovparagrafene tilsynsmyndigheten kan føre tilsyn med i barnehageloven, og har ulike spørsmål til hver paragraf. Informantene oppgir at spørsmålene i dokumentet er de samme barnehagen får i tilsynet, og sier videre at det var et «greit» dokument å bruke i forberedelsene. Dette kan sees i sammenheng med ønsker kommunen fremsatte i DFØ (2020) sine undersøkelser, hvor det ble etterspurt flere tilbud om læringsaktiviteter fra direktoratet i forbindelse med tilsyn. Barnehagene bruker heftet ved at ansatte som var med i tilsynet fikk dokumentet til individuell gjennomgang, før det ble brukt i felles gjennomgang i forberedelsesgruppen. Informantenes utsagn om hva de gjennomgår i forberedelses-gruppen kan tolkes i retning av at hovedfokus er barnehagens praksis innenfor tema for tilsyn og eventuelle endringer for å komme i tråd med lovverket. Ut fra informantenes opplysninger er dokumentet et godt grunnlag for diskusjon i forberedelsesgruppen med å vurdere egen praksis mot lovkrav. Med bakgrunn i informantenes beskrivelse av dokumentet tolker jeg dette som «soft governance» eller «mykt» styrings dokument slik Nygård (2015) og Eckhoff (1983) beskriver dem (NOU 2004:17, s. 115). Barnehagene som har dokumentet tilgjengelig velger å bruke dette i sitt arbeid med tilsyn. Ut fra at det fremstår som valgfritt å benytte antar jeg at dette er en måte kommunen forsøker å påvirke barnehagene i sitt arbeid. Jeg mener at dokumentet kan betegnes som en slags veiledning til barnehagene og kan gjøre de ulike ansatte godt rustet til å besvare spørsmål tilsynsmyndigheten har ved tilsyn.

Å reflektere over barnehagens rutiner mot lovkrav kan føre til justering av gjeldende praksis. Endringer av rutiner gjøres med bakgrunn i å gjøre det riktige og viktigste, og den læring som oppstår er ifølge Argyris (1976) enkeltkretslæring. I en slik forberedelsesgruppe kan det også oppstå dobbelkretslæring, men det krever stor endringsvilje hos personalet til å foreta kritiske vurderinger av barnehagens grunnleggende mål og verdier. Slike dobbelkrets prosesser i en gruppe av personalet, kan ved videre arbeid komme hele organisasjonen til gode. Dette krever en ledelse som er god på å informasjon, som inkluderer alle ansatte hvor de opplever å

kunne ta selvstendige valg basert på kunnskap om de områder som skal endres. Samtidig som personalet forplikter seg til å følge de beslutninger som blir tatt må ledelsen være klar til å møte interne konflikter i denne prosessen (Roald, 2012).

Informantene viser videre til at det i forberedelses gruppen er gode dialoger, hvor de ansatte deler erfaringer fra ulike perspektiver og ser seg selv og virksomheten på nye måter. Innad i forberedelsesgruppen kan vi si at det er grunnlag for endring av kollektiv atferd (Jacobsen & Thorsvik, 2018). Den enkelte ansatte har, ved å delta individuelt og i gruppen, mulighet til å vurdere barnehagens praksis og i samarbeid med andre finne og prøve ut nye løsninger. Dette er eksempel på hvordan en læringssirkel oppstår ifølge Jacobsen & Thorsvik (2018). For å oppnå organisasjonslæring for hele virksomheten er det en forutsetning at alle ansatte deltar i prosessene. Dette er ikke tilfelle for de barnehager i min studie som velger å jobbe med forberedelser til tilsyn kun med en gruppe av de ansatte.

En av de andre informantene i studien viser til forberedelser til tilsyn hvor hele personalgruppen involveres. Tilsynsystema blir gjennomgått med alle ansatte i felles møter på planleggingsdager og avdelingsmøter. Tema i barnehagens tilsyn var et område barnehagen hadde arbeidet mye med, og som var godt kjent og synlig i barnehagens arbeid. Ut fra det informanten fortalte antar jeg at hun synes det var nyttig å gjennomgå tema med alle ansatte, slik at alle var godt forberedt til tilsynet. Selv om temaet var godt kjent, kan det å gjennomgå det på nytt føre til ny læring. De ansatte har med seg erfaringer fra arbeidet som i refleksjon og diskusjon med de andre ansatte kan føre til ny kunnskap og endring av kollektiv praksis. Jeg mener at vi her ser eksempel på læring ved bruk av læringssirkelen slik Jacobsen & Thorsvik (2018) beskriver den. Individuelle refleksjoner ved deling til de andre i kan føre til endringer på organisasjonsnivå og læring for hele virksomheten.

7.2. Tilsyn er mer enn lovlighetskontroll

I denne delen av oppgaven vil jeg blant annet rette fokus på styres opplevelse av tilsyn i forhold til lovlighetskontroll og tilsynsmyndighetens sin kompetanse. Jeg vil videre se på sammenhengen mellom kontroll og risikovurdering i valg av tema og barnehager som får tilsyn. Til slutt i denne delen vil jeg drøfte barnehagemyndighetens bruk av veiledning ved tilsyn.

7.2.1. Styrers opplevelse av tilsyn som kontroll

Jeg vil her komme nærmere inn på hvordan styrer opplever tilsyn, og drøfte opplevelsen av tilsyn som kontroll for å se om barnehagen følger lover og regler.

Samtidig som informantene formidler at de opplever at tilsyn tilfører barnehagen noe «positivt», oppleves tilsyn som kontroll. Informantenes syn på det å bli kontrollert er ulikt, og jeg finner at de har ulike opplevelser av kontroll i tilsyn.

I samtlige barnehager ble det gjennomført tematilsyn med bestemt tema ut fra barnehageloven eller rammeplanen. Dette var barnehagene informert om i varsel om tilsyn. Ut fra det informantene sier kan det tolkes som at tilsyn er en ressurs, noe de opplever som positivt for barnehagens utvikling. Videre viser informantene at det å få tilsyn skjerper de ansatte og de uttrykker at hele tilsynssituasjonen oppleves som en «vinn-vinn-situasjon» for barnehagen. Hvordan styrer opplever tilsynet og hvilke holdninger den uttrykker om tilsyn til de øvrige ansatte, kan være avgjørende for barnehagens utbytte av tilsyn.

Som eksempel på dette vil jeg sitere en av informantene som sa «til mine folk sier jeg at jeg synes det skjerper oss og at det er positivt». Det at leder uttrykker dette kan være avgjørende for innstillingen øvrige ansatte møter tilsynet med. Læring ved tilsyn oppstår ifølge Jacobsen & Thorsvik (2018) når noen i organisasjonen opplever noe av betydning for virksomheten. Det at styrer opplever tilsyn som bra for barnehagen kan være en igangsetter for endringsarbeid.

Allerede i kommunens informasjon om tilsyn vises det til at tilsyn er kontroll av regelverk og at det er «lovlighetstilsyn» og ikke «kvalitetstilsyn» som gjennomføres. Dette kommer også frem i kommunens strategiske dokumenter for tilsyn, hvor det påpekes at det er «lov og regelverk som definerer standard for barnehagetilbudet». Dette samsvarer med Elvebakken (1997) som sier at kontroll og tilsyn kan brukes synonymt. Begge deler sees på som en måte å overvåke lov- og regelverksetterlevelse på (Helgøy & Serigstad, 2004). Samtlige informanter oppfatter at tilsyn er å kontrollere lovligheten av barnehagedriften, og ordet «kontroll» er gjentagende hos alle informanter når de forteller om tilsyn fra barnehagemyndigheten. Dette kan knyttes til NOU 2004:17 som i sin forståelse av tilsyn fremhever at det er konkret kontroll av pliktsubjektets etterlevelse av en formell regel.

Videre uttrykker informantene åpenhet og vilje til å endre praksis, dersom de får

tilbakemelding på at den ikke er i henhold til regelverket. Eksempel på dette er en informant som sier;

Jeg tenker at tilsyn er for at vi skal bli sikre på at det vi gjør er bra nok, og at vi følger de regler vi skal. Hvis det er noe som ikke er godt nok, er tilsynet en hjelp til å rette opp i ting som mangler.

Dette samsvarer med Børhaug & Moen (2017) som sier at tilsyn fra barnehagemyndigheten foregår ved kontroll av om barnehagene etterlever krav i lov og forskrift. Barnehagens forventinger til tilsynsførerne ved tilsyn som kontroll, er at de opptre som «dommer», hvor fokus er å plassere ansvar, være formell og etterse at barnehagene følger lover og regler (Halvorsen, 2016). Nordahl (2019) kom også frem til at tilsyn ble oppfattet som lovlighetskontroll og at det var forventinger om at tilsynsmyndigheten opptrådte i rollen som «dommer» (Nordahl, 2019, s. 59).

DFØ (2020) fant i sine undersøkelser at kommunen oppgir at de lærer noe i tilsyn, når deres praksis blir kontrollert. Dette bekrefter funn i mine undersøkelser hvor informantene oppgir at det å få tilsyn skjerper barnehagens utøvelse av pedagogisk arbeid. Når praksis sees opp mot lovverket og sikrer at barnehagens arbeid er «i forhold til rammeplanen og barnehageloven», kan det tyde på at det oppstår læring i organisasjonen. Ved gjennomgang av barnehagens praksis mot tema for tilsyn kan de ansatte få økt forståelse for virksomhetens arbeid. Dersom gjennomgangen fører til justering av praksis for å bedre imøtekomme krav i lovverket, oppstår læring (Lindøe et al., 2012). Denne form for læring er ifølge Argyris (1976) enkeltkretslæring, da målet er å forbedre atferd. For å oppnå dobbeltkretslæring må personalet stimuleres til å se ting på nye måter, og ved å stille «hvorfor» spørsmål ved barnehagens praksis utfordres personalet til å utvikle måten de jobber på (Argyris, 1976, s. 367).

Opplevelsen av tilsyn som kontroll kan vise seg på ulike måter. Jeg vil i det følgende belyse sammenhengen mellom kontroll og risikovurdering, og barnehagens opplevelse av bakgrunnen for valg av tema og barnehager ved tilsyn.

7.2.2. Sammenheng mellom kontroll og risikovurdering

Ut fra det samtlige informanter sier tolker jeg det som at de har liten eller ingen kjennskap til at det kan foretas risikovurderinger som begrunnelsen for at barnehagen har tilsyn.

En informant gir uttrykk for en opplevelse av at barnehagen stadig blir tatt ut for tilsyn, og har med bakgrunn i det et mer anstrengt forhold til det å bli kontrollert. Ut fra det informanten sier kan dette vise tilbake til kommunens informasjon og begrunnelse for hvilke barnehager som blir valgt ut til tilsyn. Ut fra det informanten sier tyder det på at hun ikke har kjennskap til kommunens risikovurdering i valg av tilsynsobjekter, og det kan virke som at kommunens struktur rundt tilsynet er uklar for barnehagen. Ved tilsyn skal det ifølge Lindøe et al., (2012) foretas risikovurdering i forhold til hvem som skal få tilsyn og hvilket tema tilsynet skal handle om. For å komme frem til dette skal det vurderes ut fra sannsynligheten for, og konsekvensen av at en uønsket situasjon kan oppstå. Informanten opplever at kommunens informasjon og metode for undersøkelser i forkant av tilsyn er det hun beskriver som «dårlige arbeid», og mye tyder på at hun ikke har tillit til at kommunen foretar en redelig og upartisk risikovurdering. Jeg oppfatter at informanten viser til de spørsmål barnehagen får om tema for tilsyn, når hun snakker om «dårlig arbeid». I kommunens eget styringsdokument om tilsyn står det at «risikovurdering er utgangspunkt for alle tilsyn, og at risikovurderingen styrer tema for tilsyn, hvem som får tilsyn og når tilsynet skal gjennomføres».

Jeg har ikke funnet at det er krav om transparens av kommunens risikovurdering for hvem som skal få tilsyn. Det kan tenkes at dersom kommunen hadde vært åpen om sine risikovurderinger i valg av barnehager som får tilsyn, kunne barnehagene hatt en større forståelse for det å bli kontrollert. Det bør komme frem om kommunen har flere momenter de vurderer i sin utvelgelse av barnehager som skal få tilsyn, og hvilke faktorer som er mest vektlagt for hvorfor barnehagen får tilsyn. Dette kan sees i sammenheng med Rambøl (2012) sin undersøkelse om kommuner som barnehagemyndighet, hvor funn viser at risikovurdering i valg av hvilke barnehager som skal få tilsyn er lite brukt.

De andre informantene oppgir at de er kjent med kommunens metode for utvelgelse av barnehager som får tilsyn. Informantene viser til at deres kommune sitt system for tilsyn med barnehagene, er at alle barnehager får tilsyn i løpet av en periode på tre år. Dette samsvarer med det Lindøe et al., (2012) omtaler som mekaniske prioriteringssystemer, hvor tilsyn blir satt opp i en plan som går over flere år. Jeg tolker at informantene mener at kommunens begrunnelse for å gjennomføre tilsynet på denne måten, er for å sikre at alle barnehager i kommunen får tilsyn innenfor et gitt tidsrom. Mine undersøkelser bekrefter funn i Ullensvang (2020) sin studie og Rambøl (2012) sine undersøkelser på dette området. De kom også frem til at tilsyn med barnehager ofte blir gjennomført etter faste rulleringer.

Det andre området som skal inkluderes i risikovurdering før gjennomføring av tilsyn, er valg av tema for tilsyn (Lindøe et al., 2012). Dette har ingen av informantene tatt opp i mine undersøkelser, og det kan tyde på de ikke er kjent med at valg av tema for tilsyn er område som skal risikovurderes. I mine undersøkelser er det kun en av informantene som har stilt spørsmål om temaet barnehagen har hatt tilsyn på. Dette med bakgrunn i at teamet, var det samme som temaet i et prosjekt barnehagen deltok i, i regi av kommunen. Informanten oppgir at i arbeidet med prosjektet gjennomføres det jevnlig møter og rapporteringer fra barnehagen til kommunen, og styrer er «usikker» på hvorfor barnehagen får tilsyn på akkurat dette temaet.

Det kan virke som at informantene ikke har god nok kjennskap til at kommunen også kan risikovurdere ved å se på sannsynligheten for og konsekvensen av, brudd på regelverk i valg av tema for tilsyn. Dette understøtter funn i Askim (2013) sine undersøkelser, hvor det konkluderes med at risikovurdering bør være sentralt i forbindelse med utvelgelse av tema for tilsyn og hvilke barnehager som får tilsyn.

Undersøkelsene mine viser at bruk av risikovurdering ved valg av tema for tilsyn og hvilke barnehager som skal få tilsyn er lite kjent for barnehagene. De barnehager som får tilsyn med bakgrunn i det Lindøe et al., (2012) kaller mekaniske prioriteringssystemer, ser ut til å godta at det er slik. De barnehager som har liten kjennskap til hva som ligger bak kommunens utvelgelse av tema og barnehager for tilsyn, blir usikker på hvorfor de får tilsyn og stiller spørsmål med kommunens utvelgelse.

Dersom det er mangel på informasjon fra kommunen som fører til at barnehagene har et anstrengt forhold til det å bli kontrollert ved tilsyn, kan dette endres ved at kommunen i sin informasjon om tilsyn, er mer åpen om sine risikovurderinger ved valg av både tema og bakgrunn for hvorfor barnehagene får tilsyn (Lindøe et al., 2012, s. 125).

7.2.3. Opplevelsen av kompetanse hos tilsynsmyndigheten

Jeg vil nå drøfte hvordan informantene opplever kompetansen hos tilsynsmyndigheten gjennom hele tilsynsprosessen, men også utenom tilsyn.

Alle informantene formidler at de opplever at tilsynsmyndigheten har god kompetanse på det å føre tilsyn med barnehager. De beskriver at tilsynsførerne er faglig sterke med barnehagefaglig bakgrunn, og viser til at de har førskolelærer utdanning og tidligere har jobbet i barnehage. Det virker som informantene synes det er betryggende at tilsynsførerne

har «kjennskap til hvordan det er å drive og jobbe i barnehage», og at de på den måten møtes av noen som har god kjennskap til de utfordringer en barnehagestyrer står i. Videre sier informantene at de er kjent med at tilsynsførerne gjennomgår en viss form for opplæring, ved samlinger og diskusjoner om det å føre tilsyn.

Dette samsvarer med Halvorsen (2016) sin rolletypologi «dommer», hvor det er forventninger til at tilsynsmyndigheten har kunnskap om lovgivning, og tanker om hvordan praksis må være for å imøtekomme kravet. Rambøl (2012) kom frem til samme resultater i sin undersøkelse, hvor det ble konkluderte med at det i store kommuner er administrativ personale med barnehagefaglig bakgrunn som gjennomfører tilsyn, mens det i mindre kommuner er mer varierende hvilke stilling og bakgrunn tilsynsmyndigheten har.

Videre samsvarer Rambøl sin undersøkelse med funn i mine studier når det gjelder gjennomføring av tilsyn i mindre kommuner. To av kommunene i studien samarbeider om blant annet tilsyn, og omtaler dette som «interkommunalt samarbeid». Kommunene har utarbeide felles tilsynsordninger og foretar tilsyn i barnehager i hverandres kommuner. På grunn av små administrasjoner på barnehagefeltet, er det ofte styrere eller pedagoger i barnehager som gjennomfører tilsyn i barnehager i andre kommuner, slik Rambøl (2012) også viser til i sine undersøkelser. Dette er tilfelle i to av kommunene i min studie.

Samtidig som alle informantene er samforent om at tilsynsførerne har god nok kompetanse til å gjennomføre tilsyn, er det delte meninger om barnehagemyndighetens øvrige kompetanse på tilsyn. Ut fra en informant sin fremstilling, mener jeg det kan fremstå som at hun er svært negativ til kommunens arbeid i forberedelser til tilsyn. Her vises det til spørsmål barnehagene får tilsendt i det informanten oppfatter som kommunens forundersøkelse før de avgjør hvem som skal få tilsyn. Denne informanten fremstår kritisk til kommunens kompetanse på området og stiller seg undrende til «hvordan klarer de å utforme sånne spørsmål som er egentlig ganske dårlige?». Dette samsvarer ikke med de forventninger styrer har til kommunen som barnehagemyndighet, og det er tvil om kompetansen på tilsynsområdet er tilstrekkelig. Dette kan sees i sammenheng med det Jacobsen & Thorsvik (2018) fremhever som viktig for tillit til de vi får informasjon fra. I dette tilfellet tolker jeg det som at styrer ikke har tillit til kommunen sin kompetanse, og derfor er skeptisk til deres informasjon. Dette kan videre ha betydning for læring i virksomheten. Dersom styrer ikke stoler på at om informasjon hun får er god og riktig, vil den ikke bli brukt til læring i barnehagen. Dette samsvarer med resultater Arianson, Elvebakken & Malterud (2008) kom frem til i sin undersøkelse, hvor de fremhever

at skal tilsynsmyndigheten få legitimitet og troverdighet må den opptre forutsigbart og konkludere ut fra gyldige opplysninger ved tilsyn.

Rolletypologien «dommer» er også fremtredende ved tilsyn ut fra det informantene beskriver om hvordan tilsynsmøtet blir gjennomført. Hvordan tilsynsmøtet skal foregå er informert om i varsel om tilsyn. Informantene opplyser at det er tilsynsmyndigheten som har laget sakliste, og leder gjennomføringen av tilsynsmøtet. Etter et innledende formøte, fortsetter tilsynet med intervju av styrer, med påfølgende intervju med øvrige ansatte. Informantene antar at styrer blir intervjuet først, og opplever at det øvrige personalet får spørsmål for å kontrollere og verifisere det styrer har sagt. Dette mener jeg er et tydelig trekk ved rollen «dommer», der tilsynsmyndigheten er opptatt av barnehagens hierarkiske organisering. Ved å først stille spørsmål til styrer for så å verifisere det med de øvrige ansatte får tilsynsmyndigheten fremhevet hvordan ansvar i barnehagen er fordelt, og at det er styrer som er den øverste leder og den som har ansvaret for god og sikker drift (Halvorsen, 2016). Det å kontrollere det styrer sier med øvrige ansatte samsvare også med det NOU 2004:17 sier om tilsynsmyndigheten sitt forhold til virksomheter som blir utsatt for tilsyn. Kontrollen i tilsynet er preget av hierarkisk styring og enveis kommunikasjon, hvor tilsynsmyndigheten stiller spørsmål og barnehagene svarer.

En av informantene sier at hun opplevde best læring under sluttmøtet, hvor alle deltakerne i tilsynet var sammen. Informanten begrunner dette med at det i denne delen av tilsynet var dialog mellom parter som hadde samme bakgrunn, og at det oppstod felles læring. Informantens utsagn kan tolkes som at det var refleksjon rundt barnehagens utviklingsbehov, og starten på det Jacobsen & Thorsvik (2018) beskriver som en læringssirkel. De ansatte som var med på sluttmøtet fikk ny innsikt og erfaringer, som informantene formidler ble viktig å dele med øvrige ansatte. Når de ansatte sammen ser på barnehagens praksis og forbedringspotensialet og reflekterer over hvordan de kollektivt kan endre praksis, og samtidig stiller «hvorfor» spørsmål om grunnleggende sider ved organisasjonen, kan dette føre til at det gjennomføres både enkeltkrets- og dobbeltkretslæring (Argyris, 1976). At sluttmøte ved tilsyn er arena for læring, er også noe Ullensvang (2020) kom frem til i sin studie.

7.2.4. Barnehagemyndighetens veiledning ved tilsyn

Tilsynsrollen «rådgiver» er ikke fremtredende i denne studien når informantene forteller om

selve gjennomføringen av tilsynsmøtet. Det vises derimot til andre arenaer og tidspunkt der barnehagene opplever å få veiledning av barnehagemyndigheten i forbindelse med tilsyn, blant annet i forberedelsene til tilsyn.

En av informantene oppgir å være kjent med at det har blitt gitt veiledning i tilsyn, men har selv ikke opplevd å få det i sine tilsyn. Informanten sier at «det ble ikke gitt veiledning, tilsynet handlet kun om de tingene som var i forhold til lovparagrafene». Dette mener jeg kan tyde på at tilsynsmyndigheten har vært bevist sin rolle i møte med barnehagen, ved ikke å vurdere kvalitet, kun regelverk (Halvorsen, 2016), og tilsynsmyndigheten opptrer her som «dommer».

Flere av informantene formidler at de opplevde barnehagemyndigheten som åpen og tilgjengelig for spørsmål og veiledning i forkant av tilsynet. Videre sier de at barnehagemyndigheten kontaktes dersom de har spørsmål, også utenom tilsyn og de får «veiledning og råd». Dette understøtter Halvorsen (2016) rolletypologi «rådgiver», hvor det er sentralt å opparbeide tillit til barnehagene over tid med nærhet til leder, slik at tilsynsmyndigheten får forståelse for arbeidsområde og utfordringer leder har (Halvorsen, 2016). Dette samsvarer også med det Helgøy & Serigstad (2004) sier skal prege veiledning, som er dialog og gjensidig meningsutveksling med en relasjon mellom barnehagemyndighet og styrer som er preget av åpenhet (Helgøy & Serigstad, 2004). Dette kan samtidig være en utfordring for tilsynsmyndigheten, da veiledningen ofte består av hierarkisk styring selv om den ikke består av hierarkisk myndighetsutøvelse slik som vi ser igjen i rollen som «dommer». Barnehagen søker til tilsynsmyndigheten ut fra tanken om at de har best kjennskap til lover og regler, og vil forholde seg til det de sier ved veiledning og følge det som blir formidlet. Når tilsynsmyndigheten på den måten står i en overordnet rolle overfor barnehagene, kan de oppleve dette som kontroll fordi de vil følge de råd tilsynsmyndigheten kommer med. På den annen side kan de også oppleve at dette som veiledning og forslag, som de følger fordi de ønsker det, men vil da ikke oppleve det som kontroll (Ot. prp. nr. 97 (2005-2006)). At barnehagemyndigheten opptrer som «rådgiver» i andre møtepunkt mellom myndigheten og barnehagene stemmer overens med funn i Ullensvang (2020) sin studie.

To av informantene i min studie viser til et av kommunens tilsynsdokumenter i sine forberedelser til tilsyn, som jeg mener kan tolkes som veiledning. Dokumentet gjengir alle eierpliktene i barnehageloven, som myndigheten kan føre tilsyn med. Til hver av paragrafene er det spørsmål til henholdsvis styrer, pedagogisk leder og fagarbeider/assistent. Det fremgår

ikke av dokumentet eller annen informasjon kommunen har tilgjengelig om tilsyn, hvordan det er tenkt at barnehagene skal bruke det. Med bakgrunn i det informantene fortalte om hvordan de brukte dette dokumentet, kan det tyde på at det er et veiledningsdokument og redskap som barnehagene kan benytte, i sine forberedelser til tilsyn. Det fremkommer verken i kommunens dokumentasjon eller fra informantene, at de er pålagt å benytte dette dokumentet, men heller en forventning fra tilsynsmyndigheten om at det brukes. Dette stemmer overens med det Udir (2022) sier om veiledning, at det ikke er offentlig myndighet og derfor ikke rettslig bindende for de virksomheter som mottar den. Dette underbygger prinsippet om at veiledning er frivillig for barnehagene (NOU 2004:17). Askim (2013) har i sine undersøkelser kommet frem til at tilsynsmyndigheten kan øke virksomhetens evne og vilje til å etterleve regelverk ved å tilby ulike veiledninger (Askim, 2013, s. 25). Dette kan vise at dokumentet barnehagene har til rådighet i sine forberedelser til tilsyn, kan gi dem bedre regelverksforståelse.

Informantene som har dokumentet, er svært fornøyd og forteller hvordan de bruker det barnehagens forberedelser til tilsyn. Dokumentet omtales som god hjelp og «veldig greit verktøy». Dokumentet ble benyttet i individuelt arbeid samt i gruppe, og jeg vil her referere til en informant som beskriver det slik

«Vi gikk gjennom de paragrafer vi skulle få på tilsynet, spørsmålene i intervjuene, og snakket rundt dem, hva våre prosedyrer er og om de stemmer opp mot krav».

Ett sentralt spørsmål i denne sammenheng er om dokumentet egner seg til læring i personalgruppen. Tilsynsmyndigheten har gjennom dokumentet gitt barnehagene råd og veiledning om hva som skal til for å oppfylle krav i loven (Halvorsen, 2016). Dette samsvarer med DFØ (2020) sin beskrivelse av veiledning, som er å bistå med oversikt over krav i lovverk og veilede for hvordan virksomheten skal oppnå å drive i tråd med dette. Dokumentet er en god hjelp for barnehagene til å sette ord på egen praksis, samtidig som mangel på tilstrekkelig praksis vil bli oppdaget. Forberedelse til tilsyn ved hjelp av spørsmål som er dirkede knyttet mot loven, kan gi grunnlag for gode refleksjoner og diskusjoner i personalgruppen, og vil på den måten kunne gi grobunn for læring. For at læring skal skje er det avgjørende at noen i virksomheten opplever noe av betydning. Ved utveksling av kunnskap og erfaringer den enkelte ansatte besitter i åpne og dialogpregede grupper i personalet, vil den kollektive kunnskapen kunne bli omsatt til kollektiv atferd (Jacobsen & Thorsvik, 2018). Samtidig krever læring at den enkelte er motivert for endring, og evner å

stille både hvordan og hvorfor spørsmål ved barnehagens praksis. Ved å aktivt bruke spørsmålene i tilsynsdokumentet til gjennomgang av tema for tilsyn i personalgruppen, kan både enkeltkrets- og dobbeltkrets læring oppstå. Virksomheten kan ikke bare ha fokus på å gjøre tingene riktige, som er kjennetegn ved enkeltkretslæring, de må også sørge for at de oppnår dobbeltkretslæring ved at de gjør de riktige tingene og følger krav i lover og regler (Argyris, 1976). Dersom barnehagen evner å både reflektere kritisk over egen utførelse og finne løsninger, har de ifølge Roald (2012) oppnådd deutorolæring. Barnehagen har reflektert over hvordan de kan oppnå ønskede resultater, hvorfor de har lyktes og gjennomgått kritisk vurdering av egen praksis (Roald, 2012, s. 128). Dette understøtter Udir (2022) sine uttalelser om at veiledning og tilsyn kan støtte hverandre og forsterkes i møte med virksomhetene, og på den måten bidra til økt læringseffekt og regelverksforståelse.

Videre kan en stille spørsmål om dette tilsynsdokumentet er et pedagogisk virkemiddel fra tilsynsmyndigheten sin side eller et juridisk. Mine undersøkelser tyder på at tilsynsmyndigheten opptrår ved dette dokumentet som veiledningsinstans, ved at de gjennom dokumentet gir barnehagen råd om hvordan de kan undersøke om de følger lov og forskrift (Børhaug & Moen, 2017). Ved tilgang til et slikt tilsynsdokument, kan tilsynssituasjonen for barnehagen oppleves mildere, ved at de har god kjennskap til spørsmålene de får i tilsynet. Dette kan sees i sammenheng med det Lindøe et al., (2012) sier gir best forståelse av regelverk, som er å se forskriften og veiledningen i en sammenheng (Lindøe et al., 2012)

7.3. Tilsynsmyndighetens tilbakemelding til barnehagen etter gjennomført tilsyn

I denne delen av oppgaven ser jeg på de ulike roller tilsynsmyndigheten møter barnehagene med ved tilsyn. Videre har jeg fokus på tilsynsrapporten som et redskap i barnehagens læring i etterkant av tilsynet, og om tilsynsrapportene i denne studien er et egnet verktøy i arbeidet.

7.3.1. Tilsynsmyndigheten som seremonimester og hestehandler

Barnehagemyndigheten i en kommune innehar ulike roller i sitt daglige arbeid. De kan blant annet opptre som opptaksmyndighet, tilsynsmyndighet, godkjenningsmyndighet og veileder overfor barnehager. I møte med barnehagene vil de ulike rollene tre tydeligere frem ut fra hvilke oppgaver som skal utføres. Dette samsvarer med det Lindøe et al., (2012) legger til grunn i sin tolkning av rollebegrepet. En rolle har nære koblinger mellom en virksomhet og de oppgaver den skal utføre, samtidig vil omgivelsenes forventinger til utøvelse av rollen og

hvordan oppgavene gjennomføres ha betydning (Lindøe et al., 2012).

Ved tilsyn opptrer barnehagemyndigheten som tilsynsmyndighet, og ifølge Halvorsen (2016) kan de inneha fire ulike roller; dommer, rådgiver, seremonimester og hestehandler. Halvorsen (2016) understreker at tilsynsmyndigheten i møte med barnehagene sjelden vil fremstå i kun en av rollene. Tilsynsmyndigheten vil ved tilsyn ofte være preget av ulike roller, og både ha et kontrollbasert og et veiledningsbasert fokus (Halvorsen, 2016).

Jeg har tidligere drøftet hvordan tilsynsmyndigheten er i møte med barnehagene ut fra rollene «dommer» og «rådgiver». Jeg vil nå komme inn på de to andre rollene; «seremonimester» og «hestehandler», og drøfte hvordan vi ser også disse rollene igjen ved tilsyn.

I tilsynsmøtene i denne studien, mener jeg det kommer det frem at tilsynsmyndigheten til en viss grad også opptrer som det Halvorsen (2016) omtaler som «seremonimester». Denne rollen opptrer i en blanding med rollen «dommer» i møtet med barnehagene.

Tilsynsmyndighet som «seremonimester» viser til hva den er, og er opptatt av effektivt tilsyn som skal oppleves som nyttig for barnehagene. Videre vil tilsynsmyndigheten i denne rollen bygge og vedlikeholde tilliten som har oppstått mellom tilsynsmyndigheten og barnehagen (Halvorsen, 2016). Denne rollen mener jeg blir bekreftet i denne studien når informantene trekker frem tilsynsmyndigheten sitt møte med øvrige ansatte. I disse møtene er myndigheten opptatt av å trygge ansatte som er nervøse for tilsyn, ved å be dem fortelle om sin hverdag og praksis i barnehagen. I dialog fremhever myndigheten at de vil hjelpe ansatte videre dersom de står fast, og en informant sier at tilsynsmyndigheten i forkant av intervju gir følgende informasjon «vi kommer med supplerende spørsmål eller noen ekstra spørsmål hvis dere står fast, for det vi vil er at dere forteller om hverdagen». Myndigheten er opptatt av å opprettholde den tillit de har til barnehagen, samtidig som de vil undersøke om krav etterkommes. Dette mener jeg er eksempel på at tilsynsmyndigheten opptrer både som «dommer» og «seremonimester». Dette samsvarer med DFØ (2020) som sier at dersom tilsyn preges av dialog oppstår det mer tillit mellom virksomheten og tilsynsmyndigheten, og kan føre til et mer lærende tilsyn.

To av informantene har ved flere anledninger i mine undersøkelser fremhevet det de kaller «stemningsrapport» som tilsynsmyndigheten gir barnehagen i sluttmøte. Ifølge informantene gis en muntlig tilbakemelding etter avsluttet tilsyn, som er en beskrivelse av myndighetens opplevelse av møte med barnehagen.

En av informantene beskriver denne tilbakemeldingen slik:

Dette er ikke et kvalitetstilsyn. Tilsynsmyndigheten skal ikke synse og mene noe om kvaliteten. Det er nok derfor de har lyst til å gi oss tilbakemelding på hva de synes om barnehagen. Det blir på en måte det som handler om kvalitet.

Tilbakemeldingene blir av informantene fremhevet som «voldsomt bra», men at de samtidig er forberedt på både «godt og vondt». Tilbakemeldingene er uformelle og muntlige og blir ikke skrevet ned i rapport etter tilsyn. Det blir barnehagens oppfatning av det tilsynsmyndigheten sier, og de kan velge hva de tar med videre i sitt arbeid. Jeg mener at ved slike uformelle tilbakemeldinger vil vi finne at tilsynsmyndigheten opptre både som «rådgiver», «seremonimester» og «dommer».

Tilsynsmyndigheten vil i denne sammenheng opptre som «rådgiver» ved at de i sine tilbakemeldinger kan komme inn på saker barnehagen ikke er så gode på og som de med fordel kan jobbe med. Dette handler ikke om at barnehagen bryter loven, men mer om kvaliteten på tilbudet (Halvorsen, 2016). Barnehagen kan velge om de tar til seg tilbakemeldingen og utbedrede praksis, da veiledning ifølge Udir (2021) er frivillig. Når det er tilsynsmyndigheten som gir slike tilbakemeldinger vil mange barnehager følge det som blir sagt, ut fra opplevelsen om en forventning fra tilsynsmyndigheten til at praksis skal endres. Det tyder også på at tilsynsmyndigheten opptrer i rolle som «seremonimester». Slike uformelle tilbakemeldinger opprettholder og bygger videre på den tilliten som allerede er mellom partene, og tilsynsmyndigheten kan i sine tilbakemeldinger komme med innspill og forslag til hvordan barnehagen kan utbedre sine rutiner (Halvorsen, 2016). Jeg vil anta at rollen som «dommer» vil være den minst fremtredende. Dersom tilsynsmyndigheten gir negative tilbakemeldinger på praksis, vil det være naturlig at ansvar for å utbedre praksis er hos leder (Halvorsen, 2016). Hadde denne tilbakemeldingen vært formalisert og skrevet inn i rapporten, ville den blitt mer strukturert, og noe barnehagen kunne benytte i sin læring av personalet på en bedre måte. Tilbakemeldinger som gis muntlig vil for den enkelte som mottar dem bli individuell kunnskap, og i noen tilfeller taus kunnskap. Den enkelte kan ta til seg det tilsynsmyndigheten sier og endre sin praksis, men det kan være vanskelig å sette ord på til andre. Jeg mener derfor at uformelle muntlige tilbakemeldinger underbygger det Lam & Lundvall (2007) betegner som embodied knowledge.

Den rollen som blir mist fremtredende i denne studien, mener jeg er rolletypologien

«hestehandler». I denne rollen blir tilsynsmyndigheten enten sett på som en alliert eller som en motstander, og kan i kraft av sin rolle gi avvik som kan føre til økonomisk tap for barnehagen (Halvorsen, 2016). Dette har ikke informantene i mine undersøkelser nevnt noe om. I Nordahl (2019) sine undersøkelser kommer det frem at det er den rådgivende rollen som var minst fremtredende, og at rolletypologien «hestehandler» ble brukt som argumentasjon om manglende ressurser og stillinger hos barnevernstjenesten. Dette viser at det kan være forskjeller på hvilke rolletypologier som er lite fremtredende, ut fra hvilket organ det utføres tilsyn med.

Jeg mener likevel at en av informantene i sin beskrivelse av tidligere tilsyn, kommer inn på rollen «hestehandler». Informanten forteller at hun var svært kritisk til kommunens gjennomføring av tilsyn med barnehagen for noen år siden. Tilsynsmyndigheten som utførte tilsynet bestod av styrere fra kommunale nær-barnehager, samt en representant fra barnehagemyndigheten i kommunen. Barnehagen opplevde dette mer som «innsyn» enn tilsyn, og stilte spørsmål om det var riktig at de som fører tilsyn med privat barnehage, også skal føre tilsyn i egne barnehager. Det jeg tolker at informanten her vil frem til er uttrykket «bukken som passer havresekken» som ofte har blitt betegnet som kommunens dobbeltrolle, når de utfører tilsyn med egne kommunale barnehager samtidig med private barnehager (Børhaug & Moen, 2017). Ved endringer i barnehageloven i 2021 skal ikke dette lengre være en utfordring. I lovgivningen er det nå krav om likebehandling og uavhengighet i kommunens oppgaver som barnehagemyndighet. Loven slår fast at kommunen skal organisere oppgaver den har som barnehagemyndighet adskilt fra eieroppgavene overfor kommunale barnehager. Dette for å ivareta tillitten til kommunens upartiskhet som barnehagemyndighet (Barnehageloven, 2005, § 11). Hvordan dette blir praktisert spesielt i små kommuner med knappe ressurser, gjenstår å se og kunne vært spennende å studere videre.

Med bakgrunn i dette vil jeg si at i mine funn og resultater, er rollen «dommer» den mest fremtredende i tilsynsmyndighetens møte med barnehagene ved tilsyn. Rollen «rådgiver» er fremtredende i forkant av tilsyn, og i veiledningsdokumenter barnehagene har tilgjengelig i sine forberedelser. Rollene «seremonimester» og «hestehandler» er minst fremtredende ved tilsyn i mine studier. Dette stemmer overens med funn Ullensvang (2020) kom frem til i sine undersøkelser. Hun konkluderte i sin studie med at det er rollen «dommer» som er den mest fremtredende rollen barnehagemyndigheten opptrer med ved tilsyn i barnehager (Ullensvang, 2020).

7.3.2. Tilsynsrapporten sin rolle i barnehagens læring

Jeg vil nå drøfte hva som skal til for at styrer skal benytte tilsynsrapporten i læring av personalgruppen i etterkant av tilsyn, og vil komme nærmere inn på forskjellene på enkeltkrets læring og dobbeltkretslæring.

En tilsynsrapport skal som minimum inneholde elementer fra det gjennomførte tilsynet. En slik rapport skal si noe om hva som er undersøkt og funnet i tilsynet, hvilke normer det er vurdert mot, og hvordan tilsynsmyndigheten har vurdert funn mot norm (Lindøe et al., 2012). Dette samsvarer også med det Udir (2021) oppgir en tilsynsrapport skal gi av opplysninger.

Tilsynsrapportene som er inkludert i min studie imøtekommer delvis det minimum av opplysninger som Lindøe et al., (2012) og Udir (2021) oppgir en slik rapport skal inneholde. Rapportene er på mellom tre til fire sider og ulike i sitt innhold. Innholdet i tilsynsrapportene fra kommunene i studien, samsvarer med det styringsdokumentene til kommunen sier en rapport skal inneholde. Rapportene er preget av å være skrevet ut fra fastsatt mal utarbeidet av kommunen, og barnehager i samme kommune eller samarbeidsregion, har rapporter som er lik i sin oppbygning.

Informantene er delte på hvordan de opplever informasjonen i rapportene og mulighetene for å bruke dem i etterkant av tilsyn, til læring for personalet.

En informant beskriver rapporten som «veldig tynn» og «mer formell». En annen informant beskriver at rapporten gav et gjenkjennbart bilde av barnehagen og var «en god skisse» av det som kom frem i tilsynsmøtet. Samtlige rapporter inneholdt ulike fakta opplysninger slik som når tilsyn ble utført, tema for tilsynet, hvilken dokumentasjon som ble etterspurt, hvem som gjennomførte tilsynet og hvem som ble intervjuet. I tillegg var det informasjon om det var gitt avvik eller ikke. Dette er i samsvar med noe av det Lindøe et al., (2012) og Udir (2021) fremhever en tilsynsrapport skal inneholde.

Det at kommunen er opptatt av å vurdere barnehagens skriftlige planer og rutiner ved tilsyn, blir bekreftet i deres egen tilsynsrapport ved at det står «all dokumentasjon blir gransket i lys av lov om barnehager med forskrifter». Samtidig er det i rapportene ikke gjengitt hvilken dokumentasjon barnehagen faktisk har sendt inn, men en opplisting av krav til dokumentasjon, som barnehagen ble opplyst om i varsel om tilsyn. Dette underbygger at tilsynsrapporten er skrevet ut fra en allerede ferdig mal, og at dokumentasjonskrav er en viktig

del av tilsynet (Børhaug & Moen, 2017).

Temaet for tilsynet blir også gjengitt i tilsynsrapporten og dette gjøres på ulike måter. Enten ved å vise til lovparagrafene med tall og ikke hva de heter, eller ved å referere til sitat fra lov og forskrift. Jeg mener at vi her kan anta en form for læring, ved at barnehagene selv må slå opp og finne frem i lovverket får å få oversikt over innholdet i temaet for tilsynet. Jeg mener at vi her kan se elementer av både kontroll og veiledning fra tilsynsmyndigheten.

Når tilsynsmyndigheten viser til tema for tilsyn ved å skrive «Tilsynet omhandlet § 2, ledd 1-3, Barnehagens innhold», mener jeg at det i dette er en forventning fra myndigheten om at barnehagen finner frem lovverket og slår opp for å få klart for seg bakgrunnen for tilsynet. Barnehagen får liten informasjon om temaet ut fra en kort setning som viser til lovteksten. Jeg mener at tilsynsmyndigheten ved dette har en forventning til at barnehagen har oversikt over lover og regler, og at de har gjort seg kjent med krav som stilles til driften i forhold til tilsynet. Myndigheten er her formell i sin dialog med barnehagen og de møter barnehagen i rollen som «dommer» (Halvorsen, 2016) Dersom barnehagen ikke selv finner frem og setter seg inn i det loven sier på de punkter tilsynet handler om, vil de ha lite utbytte av tilsynsrapporten i videre arbeid. Barnehagene i min studie viser at de bruker tid spesielt i forkant av tilsynet til å få forståelse for det temaet tilsynet handler om. Ut fra det informantene sier opplever jeg at selv om styrerne ikke ser det å forberede seg til tilsynet som et krav fra tilsynsmyndigheten, så er det noe jeg opplever at barnehagene ser som en selvfølgelighet i sitt arbeid.

På den andre siden kan beskrivelsen av tema for tilsynet i rapportene, sees på som en veiledning fra tilsynsmyndigheten. I to av rapportene fra min studie, kommer det frem mer informasjon om tema for tilsyn. Det skrives blant annet «Det er gjennomført tilsyn der tema var, sitat rammeplan: Barnehagen skal fremme kommunikasjon og språk og Kommunikasjon, språk og tekst». Videre blir det i rapporten skrevet at det i rammeplanen «kommer tydelig frem hva barnehagen skal legge til rette for i arbeidet med språk og kommunikasjon». Jeg tenker at det i dette ligger mer veiledning enn kontroll fra myndighetens side. De er tydeligere i sine henvisninger og sier noe om hva loven krever. Tilsynsmyndigheten forventer ikke at barnehagen har full oversikt over lovkrav, og gir dem råd og veiledning om hvilke regler de skal oppfylle, og hvordan barnehagen kan innfri dem. Jeg mener at tilsynsmyndigheten her opptre som det Halvorsen (2016) omtaler som «rådgiver».

For at en tilsynsrapport skal være et godt verktøy for barnehagene i læring av personalet i

etterkant av tilsynet, må den også inneholde beskrivelser av funn og hvordan dette er vurdert. Dersom tilsynsmyndigheten gir barnehagene gode beskrivelser av sine funn og vurderinger i tilsynet, kan barnehagen oppleve læring i etterkant av tilsynet. De kan aktivt bruke tilsynsrapporten og loven ved å slå opp og finne aktuell lovtekst, samt tolke og reflektere om praksis i forhold til tilbakemeldingene sammen med personalgruppen. Lindøe et al., (2012) hevder at for at tilsyn skal være et verktøy i barnehagens læring, bør det beskrive virksomhetens ståsted.

I rapportene i min studie er det oppgitt at vurderinger av barnehagens praksis i henhold til lovkrav ble foretatt med bakgrunn i innsendt dokumentasjon, samt opplysninger som kom frem i intervjuene. Beskrivelser og vurderinger av disse momentene er vektlagt ulikt i rapportene. To av barnehagene har ikke vurderinger i sine rapporter, mens det i de to andre barnehagene er gitt vurderinger av barnehagens praksis i forhold til tema for tilsyn. Det at tilsynsmyndighetens funn og vurderinger er gjengitt i rapporten, samsvarer med det Udir (2021) sier at en tilsynsrapport skal inneholde. Her skiller Udir (2021) på hva en rapport med og uten avvik skal inneholde. En rapport uten avvik skal ifølge Udir (2021) inneholde opplysninger om hva som er undersøkt, hvordan tilsynet ble gjennomført og begrunnelse for tilsynsmyndighetenes vurderinger når praksis er i henhold til lovkrav.

Lindøe et al., (2012) fremhever at for at det skal oppstå læring i virksomheten i forbindelse med tilsyn bør tilsynsmyndigheten vektlegge nærhet til reelle situasjoner og aktiv deltakelse fra de ansatte med muligheter for undring og spørsmål. Dette kan overføres til innhold i tilsynsrapporten som også bør fremstilles med kjent fagspråk (Lindøe et al., 2012).

Rapportene etter tilsyn i min studie er som nevnt tidligere, ulike i sine beskrivelser av tilsynsmyndighetens sine funn og vurderinger. To av rapportene inneholder ingen gjengivelse av funn og vurderinger i tilsynet og jeg mener at dette gir barnehagene liten mulighet til og benytter tilsynsrapporten i sitt videre læringsarbeid etter tilsyn. For at en rapport skal være et godt redskap for læring av personalet i barnehagen, bør den inneholde informativ beskrivelse av lovkrav på de ulike områdene som er undersøkt i tilsynet (Udir, 2021). Videre bør den inneholde gode begrunnelser for hvordan tilsynsmyndigheten har vurdert sine funn mot norm, og gi en beskrivelse av om barnehagens praksis er innenfor lovverket, men ikke om praksis er god eller dårlig.

Dette fremkommer bedre i de to andre tilsynsrapportene i min studie hvor tilsynsmyndigheten sine vurderinger av både barnehagens dokumentasjon, intervju og informasjon som kom frem

under tilsynsmøtene er beskrevet. Begge rapportene beskriver at barnehagens innsendte dokumentasjon gir tilsynsmyndigheten «et godt bilde av hele barnehagen» og viser «språkarbeidet i barnehagen». Her viser tilsynsmyndigheten at de har gjennomgått og vurdert barnehagens dokumentasjon som bekrefter det Børhaug & Moen (2017) sier om at barnehagens rutiner, planer og praksis er viktig ved tilsyn.

Tilsynsmyndighetens videre vurderinger viser til de intervjuene med ansatte og foreldre, hvor beskrivelser av barnehagens arbeid med tema kommer frem. Det blir gjengitt både på overordnet område og vist til at foreldre for eksempel har kjennskap til barnehagens språkarbeid (tema for tilsyn), og på mer detaljert nivå. Her vil jeg nevne eksempel fra en av rapportene hvor det står «barnehagen jobber med språkløyper og de bruker TRAS».

Til slutt i de to rapportene blir det oppsummert noen områder barnehagen selv har valgt å jobbe videre med innenfor tema for tilsyn, men også andre områder barnehagen ser forbedringspotensialet på. I sine egne styringsdokumenter for tilsyn, beskriver denne kommunen at en tilsynsrapport skal inneholde «funn og vurderinger av tilstand i barnehagen» Videre står det at rapporten skal «skildre tema for tilsyn, de rettslige krav, tilsynet sine vurderinger og både positive og negative konklusjoner». Jeg mener at kommunen i sine rapporter har fulgt sin egen veiledning. Det er verken i styringsdokumentene eller rapportene belyst hvordan tilsynsmyndigheten har vurdert barnehagens praksis mot norm og lovkrav, og dette er ikke i henhold til det Lindøe et al., (2012) fremhever en tilsynsrapport skal inneholde. Mine funn viser at vurderingene er en slags oppsummering av tilsynet hvor det er beskrivelser av barnehagens praksis ut fra innsendt dokumentasjon, opplysninger og eksempler, som er kommet frem i intervjuene og tilsynsmøtene. Henvisning til hvilken norm barnehagens praksis er vurdert mot, er fraværende i alle tilsynsrapportene.

Til tross for at ingen av rapportene inneholder tilsynsmyndighetens vurderinger av funn mot norm slik Lindøe et al., (2012) mener er et av minimumskravene til innhold i en tilsynsrapport, mener jeg at det som er skrevet under punktet vurderinger samt beskrivelse av barnehagens videre arbeid i to av rapportene, kan brukes til læring i personalgruppen etter tilsyn. Dersom styrer gjennomgår hele rapporten med det øvrige personalet og legger til rette for gode diskusjoner preget av dialog kan dette ifølge Argyris (1976) føre til læring. Videre er det hensiktsmessig at alle ansatte får delta og reflekter over barnehagens praksis i forhold til tema for tilsyn og det som kommer frem i rapporten. Lam & Lundvall (2007) omtaler dette som encoded knowledge som er kollektiv kunnskap som deles i virksomheten hvor læring

oppstår i praksisfellesskap preget av felles initiativ, handlinger og miljø med åpenhet for meningsutvekslinger (Argyris, 1976). Dette samsvarer med Meld. St 12 (2011-2012) som sier at en tilsynsrapport kan brukes som grunnlag for læring og kvalitetsutvikling i virksomheten.

I studien var det kun en barnehage som etter tilsyn fikk avvik. I rapporten er avviket beskrevet med henvisning til lovteksten og hva den krever at barnehagen skal ha på plass. Rapporten sier ikke noe om hva barnehagen mangler, barnehagen må selv tolke egen dokumentasjon opp mot kravet for å finne det ut. Dette er ikke i henhold til det Udir (2021) sier en rapport med avvik skal inneholde. I følge Udir skal en slik rapport gi informasjon om hva som er funnet i tilsynet, hvordan det er vurdert og hvilke reaksjoner det gis på avviket (Udir, 2021).

Hvordan barnehagene iverksetter arbeidet med å rette opp i avvik kan være avgjørende for virksomhetens læring. I barnehagen som fikk avvik, viser informanten til at styrer delegerte arbeidet med å lukke avviket til pedagogene. Dette ble begrunnet med deres kompetanse og kjennskap til hva barnegruppen trenger. Arbeidet bestod i å skrive tillegg til årsplanen og sende dette inn til kommunen slik at avviket ble lukket. Styrer beskriver at «situasjonen var god læring», men sier ikke noe om hvem det var god læring for. Jeg vil anta at det vises til læring for pedagogene som jobbet med årsplanen. Jeg mener at den måten barnehagen arbeidet med å lukke avviket på er enkeltkretslæring. Ifølge Argyris (1976) oppstår læring ved avvik mellom intensjoner og resultat som rettes opp. Negativ tilbakemelding som avvik ved tilsyn er et eksempel på, kan føre til endringer. Dersom barnehagen ved avvik endrer i sine rutiner slik at avviket blir lukket og ny praksis blir formidlet til de ansatte, er læringen gjennomført ut fra det Argyris (1976) beskriver som «hvordan-læring» eller enkeltkretslæring. Virksomheten har i dette arbeidet stilt spørsmålet; hvordan kan vi endre praksis slik at den samsvarer med lovkrav? Det er derimot ikke stilt spørsmål om hvorfor endres praksis, som viser til dobbelkretslæring. Ut fra det informanten formidlet om endring i forhold til avviket mener jeg det viser til enkeltkretslæring. Barnehagens rutiner og praksis ble endret for å komme i tråd med lovverk og for å lukke avviket. Siden det kun var pedagogene som arbeidet med å lukke avviket har ikke de øvrige ansatte hatt mulighet til å stille spørsmål med endringen, men stilletidende godtatt at ny praksis er den gjeldende (Argyris, 1976). For at alle ansatte i virksomheten skal oppleve læring i en slik situasjon, kan det ifølge Jacobsen & Thorsvik (2018) være avgjørende at alle ansatte får delta i prosessen og at det er åpenhet for å stille spørsmål ved de mål og verdier som blir satt.

Jeg mener at den måten konklusjonene er formidlet i rapportene viser at kommunen ser på

tilsyn som kontroll (NOU 2004:17). Konklusjonene er korte i sine beskrivelser og gir direkte informasjon om det i tilsynet er funnet grunnlag for å gi barnehagene avvik eller ikke. To av rapportene gir i konklusjonen henvisning til tema for tilsyn og hjemmelen det er ført tilsyn på. Konklusjonene er enkle for barnehagene å forstå, men gir liten informasjon dersom det ikke kommer frem på hvilket grunnlag det er konkludert.

Kapittel 8. Oppsummering og forslag til videre forskning

8.1. Oppsummering

I denne studien har jeg undersøkt hvilken forståelse styrer har av tilsynsordningen, og hvordan de ulike deler av tilsynet kan brukes som en læringsarena for personalet i barnehagen. Jeg har drøftet funn i studien med aktuell teori og kunnskapsstatus om tilsyn, tilsynsroller og læring.

Jeg har oppsummert funn i studien i følgende modell, med utgangspunkt i tilsynets ulike faser; forberedelsesfasen, gjennomføringsfasen og avslutningsfasen.

Tilsynets ulike faser	Forberedelsesfasen	Gjennomføringsfasen	Avslutningsfasen
Tilsynet preges av	Veiledning ved informasjon og forslag til forberedelsesarbeid via «myke» styringsdokumenter og spørsmål fra barnehagene.	Tilsynsmøtet preges av kontroll av lov og regelverk. Hierarkisk myndighetsutøvelse.	Kontroll dersom det gis avvik, men frem mot lukking av avvik er det tilbud om veiledning.
Fokusområde	Styrer leder arbeidet med å fremskaffe etterspurt dokumentasjon, velger ut ansatte til tilsyn, trygger ansatte som skal delta i tilsyn.	Kontroll av barnehagens regelverksetterlevelse.	Tilsynsrapporten inneholder i varierende grad opplysninger som kan benyttes i videre arbeid.
Deltakere	Arbeider med tema for tilsyn i gruppe eller med hele personalet.	Intervju av ulike ansatte ut fra yrkesbakgrunn. Hierarkisk oppbygging av intervju, først med styrer, så pedagogisk leder, fagarbeider/assistent.	Ved tilsyn uten avvik, foretas det ikke noe arbeid i personalgruppen.
Rolletypologi	Rolletypologien «rådgiver» er den rollen tilsynsmyndigheten møter barnehagene med i denne fasen.	Mest fremtredende rollen er «dommer». Noen grad av rolle-typologien «seremonimester» og «hestehandler».	Tilsynsmyndigheten opptre som «rådgiver», dersom barnehagen ber om veiledning.
Lærings potensiale	Læring i personalgruppen ved gjennomgang og refleksjon om tema. Enkeltkretslæring med muligheter for dobbelkretslæring. Fra individuell til kollektiv kunnskap.	Intervju preget av dialog mellom tilsynsmyndighet og barnehagen.	Ved tilsyn med avvik, er barnehagen opptatt av løsning for å lukke avvik. Enkeltkretslæring og i noen grad dobbelkretslæring.

Figur 6: Oppsummering av funn

Tilsyn med barnehagene består for det meste av kontroll av om de oppfyller lovkrav. Gjennomføring av tilsynsmøtene består av hierarkisk styring og enveis kommunikasjon hvor tilsynsmyndigheten leder ved å stille spørsmål som det er forventet at barnehagens ansatte kan svare på. Samtidig har jeg i denne studien funnet at tilsyn som kontroll og veiledning nærmere seg hverandre.

Samtlige informanter i denne undersøkelsen opplever tilsyn som krevende, men også skjerpene for barnehagen. Når de viser til at tilsynet oppleves som krevende, viser de til den dokumentasjonen de må fremskaffe i forkant av tilsynet, samt arbeidet med å forberede personalet som skal delta på tilsynet. Det trekkes spesielt frem at det er fokus på å forberede fagarbeider/assistenter til tilsynet slik at de er trygge i situasjonen med å bli intervjuet.

Teori om rolle har vært med på å forklare at tilsyn har flere funksjoner enn lovlighetskontroll for barnehagen, som også kan bestå av veiledning. Tilsynsmyndigheten opptrer ofte i flere ulike roller ved tilsyn og hvilken rolle som er mest fremtredende avhenger av hvilken del av prosessen tilsynet er i. Tilsynsrollen «dommer» er mest fremtredende i gjennomføring av tilsyn. Tilsyn sees på som lovlighetskontroll av barnehagens regelverksetterlevelse.

Barnehagene opplever tilsynsmyndigheten som «rådgiver» i forberedelser til tilsyn ved at de er tilgjengelig dersom det er spørsmål i forbindelse med tilsyn, og ut fra informasjon og tilbud om forberedelsesarbeid til tilsynet. Denne type veiledning kan oppleves som styrende ved bruk av såkalte «myke» styringsvirkemidler som barnehagene kan oppfatte som pålegg, selv om de i utgangspunktet er frivillige å bruke. Tilsynsrollen «rådgiver» er også til stede i etterkant av tilsyn for barnehager som har fått avvik og ønsker veiledning i hvordan de kan lukke avvik.

Tilsynsrollene «hestehandler» og «seremonimester» er de minst fremtredende rollene i denne studien. Funn viser at tilsynsmyndigheten kun ved enkelte tilfeller opptrer i disse rollene.

Hovedfunnet er at styrer ser på tilsyn som en arena for læring av personalet og at dette kan foregå i alle deler av tilsynet, ut fra om barnehagen får avvik eller ikke. Mest læring finner jeg i forberedelsene til tilsyn. Da jobber styrer sammen med deler av eller hele personalgruppen med å forberede de ansatte i forhold til temaet for tilsynet. Dette arbeidet er både individuelt og kollektivt, og både enkeltkrets- og dobbelkretslæring er fremtredende. Denne undersøkelsen viser at barnehager som har fått god informasjon og dokumenter fra kommunen, som de kan benytte i forberedelser til tilsyn, er svært fornøyd med det og anser

dem som gode læringsverktøy.

Tilsynsrapporten er i varierende grad et verktøy barnehagene kan bruke i sin videre læring i personalgruppen etter at tilsynet er avsluttet. De tilsynsrapporter som vektlegger å gi barnehagene gode vurderinger av praksis opp mot norm i regelverket og tema for tilsyn, gir barnehagene gode muligheter for refleksjoner i etterkant. I min studie er ikke tilsynsrapportene benyttet i videre arbeid for barnehager som ikke får avvik. Dersom barnehagen får avvik, blir tilsynsrapporten brukt som verktøy i arbeidet med å lukke avvik.

Tilsyn med barnehager er i utvikling og i strategien «Barnehager mot 2030» (Udir, 2021) kommer dette tydelig frem. Hva skal tilsyn med barnehager være i fremtiden og hva har barnehagene behov for i tilsyn? Strategien vektlegger økt fokus på likeverdig barnehagetilbud av høy kvalitet som setter krav til tilsynet. Kommunenes tilsyn og veiledning må fungere godt for å kunne bidra til å både sikre og være med å utvikle kvaliteten i barnehagene, slik at dette kan være en hjelp i barnehagenes kontinuerlige og systematiske kvalitetsutviklingsarbeid (Udir, 2021).

8.2. Forslag til videre forskning

Denne undersøkelsen viser noen tendenser som gir utgangspunkt for å danne antakelser om sammenhenger mellom tilsyn og læring i barnehagens personalgruppe. For å supplere en slik kvalitativ studie, kunne det vært interessant å bruke kvantitativ metode for å teste ut noen av antakelsene på et større omfang av informanter. Videre kunne det vært interessant å se på betydningen av læring ved tilsyn i et lengre perspektiv, ved å følge ulike barnehager i etterkant av et tilsyn.

Ett annet område det kunne vært interessant å se nærmere på er barnehagemyndighetens veiledningsrolle ved tilsyn. Denne undersøkelsen viser at barnehager som har fått god informasjon og veiledningsdokumenter fra kommunen, bruker dette i sine forberedelser da de ser det som gode verktøyer i barnehagens arbeid. Hvordan ulike kommuner informere og legger til rette for arbeid i forberedelser til tilsyn, og hvilke tanker de har om sin veiledningsrolle i dette arbeidet, kan være nyttig kunnskap for utvikling av tilsynet.

Det stilles ulike forventinger til hva en tilsynsrapport skal inneholde, men det er ikke krav om hvilke tilbakemeldinger det skal gis etter tilsyn. Denne kvalitative undersøkelsen viser at

tilsynsrapportene ikke er et nyttig verktøy, og at rapporten kun blir benyttet ved tilsyn der det gis avvik. For å få bredere kunnskap om hensikten med tilsynsrapportene, hva de må inneholde for at de skal brukes etter tilsyn, uavhengig av om det gis avvik eller ikke, kunne det vært interessant å undersøke ved å bruke kvantitative metoder med et større antall informanter.

Etter siste revidering av barnehageloven i 2021 skal kommunen likebehandle private og kommunale barnehager når den utfører arbeid som barnehagemyndighet. Dette er en endring som skal ha betydning for gjennomføring av tilsyn med barnehager, og det kunne vært interessant å undersøke hvordan kommuner organiserer arbeidet da spesielt små kommuner med få ressurser. Hvordan klarer de å skille oppgavene de har som barnehagemyndighet fra oppgavene de har som barnehageeier for kommunale barnehager?

Strategien «Barnehager mot 2030» gir noen indikasjoner på hva nasjonale myndigheter ønsker å rette fokus mot for barnehagemyndigheten når det gjelder tilsyn. Det skal i den forbindelse innhentes kunnskap om hvordan tilsynet fungerer og hvordan det bør utvikles fremover slik at tilsynet kan bidra til å sikre, utvikle og heve kvaliteten i barnehagene. Dette er områder som vil være aktuelt å forske videre på.

Litteraturliste

- Andenæs, M. & Møller, J. (2019). *Retten i skolen. Mellom pedagogikk, juss og politikk*. Universitetsforlaget.
- Argyris, C. (1976). Single-Loop and Double-Loop Models in Research on Decision Making. In P. Sage Publications. *Administrative Science Quarterly*, 1976, (utg. 3, s. 363-375).
- Argyris, C. (1992). Organisatorisk læring – single- og double-loop. I K. Illeris (Red), P. Mikkelsen, & R. Damkjær, R. (2000). *Tekster om læring*. Roskilde Universitetsforlag.
- Arianson, H., Elvebakken, K. T. & Malterud, K. (2008). *Hvordan opplevde helsepersonell tilsynet med fødeinstitusjoner?* Tidsskrift, Norsk Legeforening nr. 10, 2008.
[Hvordan opplevde helsepersonell tilsynet med fødeinstitusjoner? | Tidsskrift for Den norske legeforening \(tidsskriftet.no\)](https://tidsskriftet.no/2008/10/hvordan-opplevde-helsepersonell-tilsynet-med-fodeinstitusjoner/)
- Asdal, & Reinertsen, H. (2020). *Hvordan gjøre dokumentanalyse. En praksisorientert metode* (1. utgave.). Cappelen Damm akademisk.
- Askim, J. (2013). *Tilsyn ved selvsyn: Kan det fungere? Lærdommer fra den norske barnehagesektoren*. Norsk statsvitenskapelig tidsskrift, Vol.29 (1), 10-29.
- Barnehageloven. (1975). *Lov om barnehager m.v.* (LOV-1975-06-06-30). Lovdata.
<https://lovdata.no/lov/1975-06-06-30>
- Barnehageloven. (2005). *Lov om barnehage* (LOV-2005-06-17-64). Lovdata.
<https://lovdata.no/lov/2005-06-17-64>
- Bukve, O. (2016). *Forstå forklare forandre. Om design av samfunnsvitenskaplege forskningsprosjekt*. Universitetsforlaget.
- Busch, T., Johnsen, E., & Vanebo, J. O. (1999). *Endringsledelse i det offentlige* (2. utg.). Universitetsforlaget.
- Børhaug, K. & Moen, K. H. (2017). *Politisk – administrative rammer for barnehageledelse*. Universitetsforlaget.
- Børhaug, K. (2021). *Barnehageeigarar mellom stat, marknad og sivilsamfunn*. Universitetsforlaget.
- Christensen, T., Egeberg, M., Lægreid, P., Aars, J. (2014). *Forvaltning og politikk* (4. utg.). Universitetsforlaget.
- Direktorat for forvaltning og økonomistyring (2020). *Statlig tilsyn med kommunene Kartlegging av omfang, samordning og nytte*. (DFØ-rapport 2020:9). [DFO-rapport-2020-9-Statlig-tilsyn-med-kommunene_2.pdf](https://www.dfo.no/rapporter/2020-9-Statlig-tilsyn-med-kommunene-2.pdf)
- Gilje, N. (2017). Hermeneutik- teori og metode. I M. Järvinen & N. Mik-Meyer (Red.), *Kvalitativ analyse: Syv traditioner* (s. 127-152). Hans Reitzels forlag.
- Goffman, E. (1992). *Vårt rollespill til daglig. The presentation of self in everyday life*. Pax Forlag.
- Gotvassli, & Søbstad, R. (2020). *Strategisk kompetanseutvikling i barnehagen* (2. utgave.). Cappelen Damm akademisk.

- Helgøy, I. & Serigstad, S. (2004). *Tilsyn som styringsform i forholdet mellom staten og kommunene*. (Notat 9-2004, Rokkansenteret).
- Helleren, S. (2004). *Arbeidstilsynets rollekonflikt: Vekslede tilsynsstrategier mellom kontroll og veiledning*. (Notat 26-2004, Rokkansenteret). [Arbeidstilsynets rollekonflikt.pdf](#)
- Halvorsen, K. (2016). I nabolaget til Joseph Schumpeter – rolletolkning som kilde til innovasjon blant helsetilsynsrevisorer. I J. Amdam, R. Bergem & F.O. Båtevik (Red.), *Offentleg sektor i endring. Fjordantologien 2016* (s. 115–136). Universitetsforlaget.
- Jacobsen, D. I. (2005). *Hvordan gjennomføre undersøkelser? Innføring i samfunnsvitenskapelig metode* (2. utg., p. 400). Høyskoleforlaget.
- Jacobsen, D.I. & Thorsvik, J. (2018). *Hvordan organisasjoner fungerer* (utg. 4). Fagbokforlaget
- Johannessen, Christoffersen, L., & Tufte, P. A. (2021). *Introduksjon til samfunnsvitenskapelig metode* (6. utgave.). Abstrakt forlag.
- Kommuneloven. (1992). *Lov om kommuner og fylkeskommuner*. (LOV-2018-06-22-83). Lovdata. <https://lovdata.no/lov/2018-06-22-83>
- Korsvold, T. (2005). *For alle barn! Barnehagens framvekst i velferdsstaten* (2. utg., p. 227). Abstrakt forlag.
- Krumsvik, R. (2015). *Forskningsdesign og kvalitativ metode. Ei innføring* (utg. 2). Fagbokforlaget
- Kunnskapsdepartementet. (2017). *Kompetanse for fremtidens barnehage: Revidert strategi for kompetanse og rekruttering 2018–2022*. [Kompetanse for fremtidens barnehage. Revidert strategi for kompetanse og rekruttering 2018–2022 \(regjeringen.no\)](#)
- Kunnskapsdepartementet. (2021). *Barnehager mot 2030: Strategi for barnehagekvalitet 2021–2030*. [Barnehager mot 2030. Strategi for barnehagekvalitet 2021–2030 \(regjeringen.no\)](#)
- Kvale, S. & Brinkmann, S. (2019). *Det kvalitative forsknings-intervju*. (utg. 3). Gyldendal
- Larsen, A. K. (2017). *En enklere metode. Veiledning i samfunnsvitenskapelig forskningsmetode*. (utg. 2). Fagbokforlaget.
- Lindøe, P. H., Kringen, J. & Braut, G. S. (2012). *Risiko og tilsyn. Risikostyring og rettslig regulering*. (utg. 2). Universitetsforlaget
- Lam, A. & Lundvall, B-A. (2007). The Learning organisation and national systems of competence building and innovation. In N. Lorenz & B-A Lundvall (eds) *How Europe's Economies Learn: Coordinating Competing Models*, Oxford University Press, (s. 110-139).
- Meld. St. 24 (2012-2013). *Framtidens barnehage*. Kunnskapsdepartementet. [Meld. St. 24 \(2012–2013\) \(regjeringen.no\)](#)
- Meld. St. 12 (2011-2012). *Stat og kommune – styring og samspel*. Kunnskapsdepartementet. [Meld. St. 12 \(2011–2012\) \(regjeringen.no\)](#)
- Mørreaunet, S. & Dons, C. F. (2014). *Ledelse av en lærende barnehage*. Fagbokforlaget

- Nordahl. (2019). *Bruker barneverntjenesten tilsyn til kvalitetsforbedring? En studie om Fylkesmannens tilsyn av barneverntjenesten*. (Masteroppgave, Høgskulen på Vestlandet). HVLOpen. <https://hdl.handle.net/11250/2660902>
- NOU 1972:39. (1972). *Førskoler*. Forbruker – og administrasjonsdepartementet. [Førskoler : en utredning - Nasjonalbiblioteket \(nb.no\)](#)
- NOU 2004:17 (2004). *Statlig tilsyn med kommunesektoren*. Kommunal- og regionaldepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/nou-2004-17/id386918/>
- NOU 2005:6. (2005). *Samspill og tillit. Om staten og lokaldemokratiet*. Kommunal- og regionaldepartementet. [NOU nr. 6 \(2005\) \(regjeringen.no\)](#)
- NOU 2012:1. (2012). *Til barnas beste. Ny lovgivning for barnehagene*. Kunnskapsdepartementet. [NOU 2012: 1 \(regjeringen.no\)](#)
- Nygård, M. (2015). *Kvalitet i læring i barnehagen: En analyse av styringsdokumenter fra OECD og Norge*. Tidsskrift for Nordisk barnehageforskning. Vol. 11 (7), p. 1-18.
- OECD (2015). *Early Childhood Education and Care Policy Review Norway*. [19x27 CRC Template \(regjeringen.no\)](#)
- OECD (2021). *OECD Regulatory Policy Outlook 2021*. [Executive summary | OECD Regulatory Policy Outlook 2021 | OECD iLibrary \(oecd-ilibrary.org\)](#)
- Prop. 96 L. (2019-2020). *Endringer i folkehøyskoleloven, barnehageloven og voksenopplæringsloven m.m. (samleproposisjon)*. Kunnskapsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-96-l-20192020/id2699851/>
- Ot. prp. 97 (2005-2006). *Om lov om endringer i lov 25. september 1992 nr. 107 om kommuner og fylkeskommuner m.m. (statleg tilsyn med kommunesektoren)*. Det kongelige kommunal- og regionaldepartement. [Ot.prp. nr. 97 \(2005-2006\) \(regjeringen.no\)](#)
- Rambøl. (2012). *Sluttrapport: Undersøkelse om kommuner som barnehagemyndighet*. [kommunen-som-barnehagemyndighet.pdf \(udir.no\)](#)
- Regjeringen.no. (2021, 24. juni). *Barnehager mot 2030 – strategi for barnehagekvalitet*. [Barnehager mot 2030 - strategi for barnehagekvalitet - regjeringen.no](#)
- Regjeringen.no. (2021, 28. juli). *Hvem har ansvar for hva i barnehagesektoren*. [Hvem har ansvar for hva i barnehagesektoren - regjeringen.no](#)
- Ringdal, K. (2020). *Enhet og mangfold. Samfunnsvitenskapelig forskning og kvantitativ metode*. (utg. 4). Fagbokforlaget.
- Roald, K. (2012). *Kvalitetsvurdering som organisasjonslæring : når skole og skoleeigar utviklar kunnskap*. Fagbokforlaget
- Statistisk sentralbyrå, (2021). *Barnehager*. [Barnehager \(ssb.no\)](#)
- St. meld. 17 (2002-2003). *Om statlig tilsyn*. Det kongelige arbeids- og administrasjonsdepartementet. [St.meld. nr. 17 \(regjeringen.no\)](#)
- St. meld. 16 (2006-2007). *... og ingen sto igjen. Tidlig innsats for livslang læring*. Kunnskapsdepartementet. [St.meld. nr. 16 \(2006-2007\) \(regjeringen.no\)](#)

- Thagaard, T. (2019). *Systematikk og innlevelse* (5 utg.). Fagbokforlaget.
- Ullensvang, I. (2020). *Tilsyn med barnehagar. Ein kvalitativ studie om korleis kommunen handterer rolla som tilsynsmyndigheit og korleis barnehagar opplever tilsyn.* (Masteroppgave, Høgskulen på Vestlandet). HVLOpen.
<https://hdl.handle.net/11250/2673176>
- Utdanningsdirektoratet. (2008, 9. desember). *Rett til barnehageplass – informasjon til kommuner og fylkesmenn.* [Rett til barnehageplass - informasjon til kommuner og fylkesmenn \(udir.no\)](#)
- Utdanningsdirektoratet. (2019, 7. mai). *RefLex – hjelp til å vurdere hvordan du praktiserer regelverket.* [RefLex – hjelp til å vurdere hvordan du praktiserer regelverket \(udir.no\)](#)
- Utdanningsdirektoratet. (2021, 29. juni). *Metodehåndbok for tilsyn.*
<https://www.udir.no/regelverk-og-tilsyn/metode-for-tilsyn/>
- Utdanningsdirektoratet. (2021). *Statistikk barnehage: Analysebrett.* <https://www.udir.no/tall-og-forskning/statistikk/statistikk-barnehage/>
- Øgård, M. (2005). *New Public Management – fornyelse eller fortapelse av den kommunale egenart?* I Baldersheim, H & Rose, L.E (Red.), *Det kommunale laboratorium* (2. utg., s. 25-49). Fagbokforlaget.

Vedlegg

Vedlegg 1: NSD sin vurdering

NSD MELDESKJEMA FOR BEHANDLING AV PERSONOPPLYSNINGER Norsk ▾ Hildegunn Sande ▾

[Meldeskjema](#) / [Tilsyn og kvalitetsutvikling i barnehage](#) / [Vurdering](#)

Vurdering

☰ 26.10.2021 ▾  Skriv ut

Referansenummer

764732

Prosjekttittel

Tilsyn og kvalitetsutvikling i barnehage

Behandlingsansvarlig institusjon

Høgskulen på Vestlandet / Fakultet for økonomi og samfunnsvitenskap / Institutt for samfunnsvitenskap

Prosjektansvarlig

Kjersti Sandnes Haukedal

Student

Hildegunn Sande

Prosjektperiode

25.10.2021 - 31.12.2022

Dato	Type
26.10.2021	Standard

Kommentar

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 26.10.2021. Behandlingen kan starte.

DEL PROSJEKTET MED PROSJEKTANSVARLIG

Det er obligatorisk for studenter å dele meldeskjemaet med prosjektansvarlig (veileder). Det gjøres ved å trykke på "Del prosjekt" i meldeskjemaet.

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. Før 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

Du må vente på svar fra NSD før endringen gjennomføres.

TYPE OPPLYSNINGER OG VARIGHET

Prosjektet vil behandle alminnelige kategorier av personopplysninger frem til 31.12.2022.

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, uttrykkelig 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.

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)

Vedlegg 2: Informasjon og samtykke skjema

Informasjonsskriv til styrer om intervju

Hvilken forståelse har styrer for tilsyn som hjelp i barnehagens kvalitetsutvikling, og hvordan bruker styrer rapport etter tilsyn i dette arbeidet?

Bakgrunn

Jeg er masterstudent ved Høgskolen på Vestlandet (HVL), ved studiet *Organisasjon og leiing, Utdanningsleiing*. I forbindelse med min masteroppgave ønsker jeg å se nærmere på om, og hvordan styrer i barnehagen benytter tilsyn fra barnehagemyndighet og bruk av tilsynsrapport i sin kvalitetsutvikling i barnehagen. Jeg jobber nå som rådgiver ved barnehagemyndigheten i en stor kommune og har tilsyn som et av mine arbeidsområder. Dette, sammen med lite forskning på feltet, gjør at jeg ser på tilsyn med barnehage og kvalitetsutvikling, som et interessant område som jeg ønsker å studere nærmere.

Jeg ønsker å intervju fire styrer i barnehage samt gjennomgå deres tilsynsrapport.

Formål

Forskningsprosjektets formål er å få økt kunnskap om hvordan barnehager opplever tilsyn, og hva som skal til for at tilsyn og bruk av tilsynsrapport fører til kvalitetsutvikling i barnehagen.

Hvorfor får du spørsmål om å delta?

Jeg ønsker å intervju styrere i barnehager som har hatt stedlig tilsyn etter lov om barnehage i 2019 eller 2020.

Jeg har funnet opplysninger om at din barnehage har hatt stedlig tilsyn i 2019/2020 på Udir sin statistikk side for barnehager <https://www.udir.no/tall-og-forskning/statistikk/statistikk-barnehage/om-barnehagen/>

Hva innebærer deltagelse i studien?

I dette studiet vil jeg foreta undersøkelse i fire barnehager. Jeg vil intervju styrere og gjennomgå barnehagenes tilsynsrapporter etter siste tilsyn. Jeg vil gjøre lydopptak av intervjuet og etterpå transskribere og skrive ordrett ned det som blir sagt. Dette for å kunne bruke informasjonen du gir så korrekt som mulig.

Deltagelse i studien innebærer å sette av en time til et intervju, som vil foregå på din arbeidsplass. Spørsmålene vil handle om dine forventinger, erfaringer og opplevelser med tilsyn, gjennomført av barnehagemyndigheten i din kommune. Eksempel på spørsmål er:

- Hvordan vil du beskrive gjennomføring av selve tilsynsmøtet?
- Har tilsynet ført til endringer i barnehagen?

Hvem er ansvarlig for forskningsprosjektet?

HVL – institutt for pedagogikk, religion og samfunnsfag er ansvarlig for prosjektet.

Det er frivillig å delta

Din deltakelse i prosjektet er helt frivillig. Resultater som kommer frem fra undersøkelsene vil ikke kunne knyttes tilbake til deg. Dersom du velger å delta, kan du når som helst trekke

tilbake ditt samtykke uten å oppgi noen grunn. Intervjuet med deg vil da bli slettet. Jeg vil om kort tid ringe deg for å drøfte deltakelse i studien. Håper du er positiv til å delta.

Ditt personvern - hvordan jeg oppbevarer og bruker dine opplysninger

Jeg vil bare bruke opplysningene om deg til formålene jeg har fortalt om i dette informasjonskrivet. Jeg behandler opplysningene konfidensielt og i samsvar med personvernregelverket. Intervjupersonene vil bli anonymisert i oppgaven, og verken du eller barnehageeier vil være mulig å identifisere i prosjektet. Opptakene og de transkriberte intervjuene vil bli kryptert under lagring. Jeg vil oppbevare navnelisten og koder for de jeg intervjuer adskilt fra selve prosjektet, dvs. de blir oppbevart på egen ekstern harddisk.

Det er kun meg og min veileder ved HVL, Kjersti Sandnes Haukedal, som vil ha tilgang til dataene som samles inn. Deltakerne i studien vil ikke kunne gjenkjennes i den endelige masteroppgaven.

Hva skjer med opplysningene dine når jeg avslutter forskningsprosjektet?

Prosjektet skal etter planen avsluttes 30.06.2022. Alle personopplysninger, transkriberte materiale og data fra lydbandopptak blir slettet, seinest 31.12.2022.

Dine rettigheter

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

- innsyn i hvilke personopplysninger som er registrert om deg,
- å få rettet personopplysninger om deg,
- få slettet personopplysninger om deg,
- få utlevert en kopi av dine personopplysninger (dataportabilitet), og
- å sende klage til personvernombudet eller Datatilsynet om behandlingen av dine personopplysninger.

Hva gir meg rett til å behandle personopplysninger om deg?

Jeg behandler opplysninger om deg basert på ditt samtykke.

På oppdrag fra HVL har NSD – Norsk senter for forskningsdata AS, vurdert at behandlingen av personopplysninger i dette prosjektet er i samsvar med personvernregelverket.

Her kan du finne mer informasjon

Hvis du har spørsmål til studien, eller ønsker å benytte deg av dine rettigheter, ta kontakt med:

- HVL ved veileder Kjersti Sandnes Haukedal, e-post: 99 25 18 02
kjersti.sandnes.haukedal@HVL.no
- HVL sitt personvernombud: Trine Anikken Larsen, e-post:
trine.anikken.larsen@hvl.no
- NSD – Norsk senter for forskningsdata AS, på epost personvertjenester@nsd.no eller telefon: 55 58 21 17.

Med vennlig hilsen

Prosjektansvarlig
Kjersti Sandnes Haukedal
Tlf. 99 25 18 02

Masterstudent
Hildegunn Sande
Tlf. 92 01 67 43

Samtykkeerklæring

Hvilken forståelse har styrer for tilsyn som hjelp i barnehagens kvalitetsutvikling, og hvordan bruker styrer rapport etter tilsyn i dette arbeidet?

Jeg har mottatt og forstått informasjon om studien, og er villig til å delta. Jeg samtykker til at mine opplysninger kan benyttes frem til prosjektet er avsluttet, seinest 31.12.2022.

(Signert av prosjektdeltager, dato)

Intervjuguide i møte med styrere

Introduksjon

Jeg heter Hildegunn Sande og er masterstudent ve HVL, studiet *Organisasjon og leiing, Utdanningsleiing*. Tema for min masteroppgave er tilsyn i barnehage. Bakgrunnen for at jeg har valgt dette temaet er at jeg mener at tilsyn er viktig for å sikre at alle barn får et godt barnehagetilbud og får oppfylt de rettigheter de har krav på, jf. Barnehageloven. I tillegg jobber jeg som rådgiver ved barnehagemyndigheten i Bergen kommune, hvor tilsyn er en forholdsvis ny arbeidsoppgave for meg.

Målet for min studie er å få økt kunnskap om hvordan barnehager opplever tilsyn, og hva som skal til for at tilsyn og bruk av tilsynsrapport fører til kvalitetsutvikling i barnehagen.

Problemstillingen min er:

Hvilken forståelse har styrer for tilsyn som hjelp i barnehagens kvalitetsutvikling, og hvordan bruker styrer rapport etter tilsyn i dette arbeidet?

For å belyse dette skal jeg gjennomføre fire intervju med styrere i barnehager som har hatt stedlig tilsyn etter barnehageloven i 2019 eller 2020. Barnehagen din ble valgt ut med bakgrunn i at styrer var ansatt også på tilsynspunktet, tilsyn ble gjennomført i 2019, jeg ønsket tilsyn i bhg i Vestland fylke, kommunen har plan for tilsyn. I tillegg til intervju vil jeg gjennomgå barnehagens dokumenter i forbindelse med tilsyn og kommunens overordnede plan for tilsyn.

Intervjuene vil jeg benytte i mine analyser og se det opp mot den teorien jeg har valgt (tilsynsroller, læring og styring).

- Før vi starter ønsker jeg at vi går gjennom informasjonsskrivet og at du skriver under på samtykke skjemaet.
- Jeg vil igjen informere om at samtalen blir anonymisert, og at du når som helst kan avbryte deltagelsen, også i etterkant av gjennomført intervju.
- Jeg vil gjøre opptak av intervjuet, slik at jeg bedre kan følge med på det du sier.
- Det er satt av ca. 1 time, (kan være vi bruker litt mer tid).

Jeg starter med noen korte innledende spørsmål, får vi går inn på selve tilsynet. Her har jeg delt opp spørsmålene i tema; hva skjedde i forkant av tilsynet, i selve tilsynsmøtet, i

etterkant av tilsynet, så noen oppsummerende spørsmål før avslutning -hvor du kan komme med supplerende informasjon, dersom du har noe.

Har du noen spørsmål før vi begynner?

Spørsmål

Innledende spørsmål:

1. Hvor lenge har du jobbet som styrer i barnehage/denne barnehagen?
2. Hvilken utdannelse har du?
3. Hvor stor er barnehagen – antall barn og ansatte?
4. Er det privat eller kommunal barnehage? Dersom privat – hvem er eier?

I forkant av tilsynet:

5. Kan du fortelle om det siste stedlige tilsynet dere hadde etter barnehageloven?
 - Hva var tema for tilsynet?
6. Hva tenker du om det at barnehagen får tilsyn?
7. Hvilken informasjon fikk du i forkant av tilsynet?
 - Info om metode, hvem som skal intervjues, tema for tilsyn, dokumentasjon.
8. Var det i varselet om tilsyn noen dokumentasjonskrav, forslag til forarbeid o.l?
 - Fortell.
 - Var det utfordrende å finne tid til, og fremskaffe dokumentasjonen?
9. Hvilken begrunnelse fikk du for at din barnehage var valgt ut som tilsynsobjekt (risikovurdering)?
10. Hvordan har du som styrer arbeidet med forberedelser til tilsynsmøtet
 - Hvem i personalgruppen var evt. involvert?

Selve tilsynsmøtet:

11. Hvem i personalet var med i selve tilsynsmøtet? (eier, styrer, pedagog, fagarbeider/assistent/foreldre)
12. Hvordan vil du beskrive gjennomføring av selve tilsynsmøtet?
 - Hvilken metode ble benyttet?
13. Hvordan opplevde du at tilsynsførerne var i møte med barnehagen og deg som styrer?
14. Gav tilsynsførerne barnehagen veiledning og råd i tilsynsmøtet, som var til hjelp i barnehagens videre arbeidet? Hvis ja – fortelle litt mer.
15. Hvordan vil du beskrive tilsynsførerne sin kompetanse på fagfeltet det ble ført tilsyn med?

I etterkant av tilsyn:

16. Hvordan opplevde du innholdet i tilsynsrapporten - var det samsvar mellom det tilsynsførerne hadde vurderte og det du som styrer mente?
 - Beskriv.
 - Fikk barnehagen avvik? Fortell.
17. Hvordan var det du opplevde som sentralt i tilsynet, beskrevet i tilsynsrapporten?
 - Var det noe du savnet?
18. Hvordan kan tilsyn være en igangsetter for endringsarbeid, og hvordan kan tilsynsrapporten være til hjelp i dette arbeidet?
 - Vil du si at din barnehage gjort endringer i etterkant av tilsynet? Beskriv hvilke.
 - Hvordan var personalet involvert i dette arbeidet, evt. hvorfor ikke?
19. Utover tilsynsrapport, har kommunen fulgt barnehagen opp i etterkant av tilsynet?
 - Beskriv hvordan.
 - Var det i henhold til dine forventinger?
20. Hvilke konsekvenser vil du si det har hatt for barnehagen å ha fått tilsyn?
 - Positive/negative? Beskriv.
 - I forhold til barn, foreldre, personal og søkertall.

Oppsummering:

21. Hvor godt kjenner du til kommunens samarbeid i FOS (Forum for Oppvekst Sunnhordland)
 - Er det andre områder enn tilsyn det samarbeides om i dette forumet?
22. Hvilke deler av tilsynet mener du bidrar best til læring og kvalitetsutvikling i egen barnehage?
23. Hvilke strategier vil du si er styrende for barnehagens pedagogiske arbeid?
 - Bruker barnehagen verktøy på Udir sine sider om kvalitet i barnehagen? Kan du gi eksempler?
24. Deltar du i noe nettverk knyttet til ditt arbeid som styrer?

Avslutning:

Da har ikke jeg flere spørsmål.

- Er det noe du vil tilføre i forhold til det vi har snakket om?
- Har du gjort deg noen tanker under dette intervjuet som du ønsker å dele?
- Hvordan opplevde du denne intervjusituasjonen?