

Ludvigsen, K., Kvilhaugsvik, H., Homme, A. & Rydland, H.T. (2023). Ny styringsstruktur og styrket eierrolle. I Homme, A., Danielsen, H. & Ludvigsen, K. (red.), *Fra «bør» til «skal». Rammeplan for barnehagen i et implementeringsperspektiv* (s. 227–262). Fagbokforlaget.
Doi: <https://doi.org/10.55669/oa301006>

Kapittel 6

Ny styringsstruktur og styrket eierrolle

Kari Ludvigsen, Hanne Kvilhaugsvik, Anne Homme og Håvard Thorsen Rydland

Barnehageeieren har det overordnede ansvaret for at barnehagen drives i samsvar med gjeldende lover og regelverk, jf. Barnehageloven § 7 første ledd. Barnehageeieren har dermed juridisk ansvar for kvaliteten på barnehagetilbudet. Et kompetent pedagogisk personale er en forutsetning for et barnehagetilbud av god kvalitet. Det forutsettes derfor at barnehageeieren vektlegger de ansattes faglige og pedagogiske vurderinger i sin styring. (Utdanningsdirektoratet, 2017, s. 15)

6.1 Innledning

Rammeplanen for barnehagen fra 2017 har en rekke bestemmelser om barnehagens innhold som vi har belyst i de foregående kapitlene. I 2017 fikk rammeplanen for barnehagen også et eget punkt med bestemmelser

som angir barnehageeierens, styrerens og den pedagogiske lederens ansvar og roller i barnehagen (Utdanningsdirektoratet, 2017, s. 15–16). Dette er utgangspunktet for dette kapitlet.

Ansvar er utledet av bestemmelsene i barnehageloven § 7, som gir barnehageeieren det overordnede ansvaret for at barnehagen drives i samsvar med gjeldende lover og regelverk, og dermed det juridiske ansvaret for kvaliteten på barnehagetilbudet.⁸ Mens den tidligere rammeplanen kun nevnte ansvaret til barnehagens styrer og ansatte, presiseres nå også eieransvaret. På denne måten kan vi si at rammeplanen legger opp til nye måter å styre barnehagens arbeid med rammeplanen på, gjennom samarbeid mellom eier, styrer og pedagogisk leder. Målet med rammeplanendringene er å styrke kvaliteten i alle barnehager. Hvordan erfares det tydeliggjorte eieransvaret?

Vi skal først analysere trekk ved prosessen rundt rammeplanreformen, med vekt på virkemidlene for å tydeliggjøre eieransvaret. Deretter spør vi om hvilken betydning presiseringen av eieransvar får for styringen av barnehagens arbeid med rammeplanen. Hvordan erfarer eiere, barnehagestyrere og lokal barnehagemyndighet endringen i styringsrelasjonen slik det er spesifisert i rammeplanen? Vi er spesielt interessert i spenningen mellom eierstyring og den faglige autonomien til barnehagens ledere. I en sektor med varierte eierorganisasjoner og et stort innslag av privat eierskap, er det også interessant å undersøke hvordan eierne stilles til ansvar.

Kapitlet vektlegger mellomorganisatorisk implementeringsatferd mellom barnehageeiere og barnehagestyrere og til dels også rollen til kommunen som barnehagemyndighet (Winter, 2012). Vi er særlig opptatt av å analysere hvordan tydeliggjøringen av eieransvaret kan betraktes som et virkemiddel for å kompensere for svakheter ved styringen av barnehagesektoren, ikke minst med tanke på å styrke kvalitet og utjevne forskjeller.

Denne tilnærmingen suppleres med et perspektiv som belyser endringene i eieransvaret i rammeplanen. Vi kan anta at endringene innebærer trekk av såkalt hybrid styring, der virkemidler basert på New Public Management (NPM) suppleres med det som med en samlebetegnelse kalles post-NPM-reformer (Christensen et al., 2014). Post-NPM-reformer kan omfatte

8 Loven inneholder i tillegg bestemmelser om kommunens rolle som barnehagemyndighet og om statsforvalterens rolle som klageinstans, veileder og tilsynsmyndighet. Barns og foreldres rett til medvirkning er også lovfestet.

partnerskap, nettverksstyring og myke styringsvirkemidler som skal bidra til å utvikle organisasjoners praksis i samme retning. Tendenser til post-N-PM-styring er identifisering norsk utdanningspolitikk i perioden etter 2005 (Helgøy & Homme, 2016), der statlig styring og kontroll i form av myke styringsvirkemidler ble innført for å begrense variasjon i tjenesteyting og ulikhet.

Offentlig ansvar handler om hvem som kan stilles til ansvar for politikkutøvelse. Det er et overordnet konstitusjonelt prinsipp at de som er gitt myndighet, skal stå til ansvar overfor allmenheten for utøvelse av tilliten de er gitt (Finn, 1994, s. 228). Å være ansvarlig («accountable» på engelsk) viser til en forpliktelse til å forklare og rettfærdiggjøre handlinger (Bovens, 2008, s. 250). Lovverket og rammeplanen gir barnehageeierne et generelt ansvar for å etterleve lov- og regelverk.

Vi vil redegjøre nærmere for dette begrepsapparatet under, og deretter kort beskrive datagrunnlaget for kapitlet. Analysen vil først avdekke noen hovedtrekk ved rammeplanen som reform, med vekt på eieransvaret, og deretter vil vi belyse hvordan eieransvaret for rammeplanen ivaretas og erfares av representanter for barnehageeiere og barnehagestyrere.

Kapitlet tar utgangspunkt i den overordnede teoretiske rammen for prosjektet, basert på Winters integrerte implementeringsmodell (Winter, 2012). I analysen som vi presenterer her, er vi opptatt av den organisatoriske konteksten for politikken og tolkningen av politiske mål på ulike nivåer, og spesielt den mellomorganisatoriske implementeringsatferden i samspillet mellom barnehageeiere, barnehagestyrere og kommunen som lokal barnehagemyndighet. Vår tidligere analyse av mål og virkemidler mellom politikk og handling (policydesign) i implementeringen av rammeplanen (Ludvigsen & Homme, 2020) danner en bakgrunn for kapitlets analyse. Vi vil slik få muligheten til å analysere forbindelsene mellom rammeplanens mål og virkemidler og aktørenes rolle og relasjoner i styringen av rammeplanarbeidet. Analysen vil trekke veksler på teoretiske perspektiver som kan supplere dette rammeverket.

Revideringen av rammeplanen betraktes i vårt prosjekt som en form for læreplanreform, med sine særtrekk knyttet til den barnehagepolitiske konteksten. Reformen i utdanningssektoren inngår også i en større sammenheng av offentlig reformpolitikk. Det kan derfor være nyttig å forstå rammeplanens bestemmelser i lys av noen hovedtrekk ved det siste tiårets offentlige reformer som går i retning av hybrid styring. Studier av offentlige reformer påpeker at trekk fra ulike reformtradisjoner i praksis ofte blandes (Christensen et al.,

2021). Den tidligere bølgen preget av NPM-tenkning med vekt på fristilling, horisontal spesialisering, effektivitet, marked og konkurranseutsetting har blitt supplert med det som kalles post-NPM- eller «whole of government»-reformer. Sistnevnte preges av økt sentralstyring og samordning, men også etablering av midlertidige kollegiale ordninger eller nettverk for politikktutforming og iverksetting (Christensen et al., 2021, s. 233).

Slike post-NPM-tendenser er som nevnt ovenfor identifisert i norsk utdanningspolitikk (Arnesen, 2011; Helgøy & Homme, 2016). Fra ca. 1990 skjedde det gradvise endringer i den tradisjonelle styringen av sektoren, som var preget av offentlig ansvar med sosialdemokratiske verdier og korporatisme, men også med et sterkt innslag av lokal autonomi, og endringene skjøt fart med ny sentrum-høyre-regjering fra 2001 (Bondevik II). Direkte hierarkisk styring ble erstattet med kontraktbaserte relasjoner, desentralisering, konkurranse og output-kontroll (Helgøy & Homme, 2016). Når det gjelder skolesektoren, ble imidlertid privatisering og markedsløsninger begrenset, og den rød-grønne regjeringen fra 2005 (Stoltenberg II) føyde til nye myke styringsvirkemidler som til dels modifiserte reformene. Argumentet til Helgøy og Homme er at markedsløsninger og desentralisering har vært fulgt opp med tiltak som skulle gjenvinne statlig styring og kontroll og kompensere for negative virkninger av NPM-reformer på inkludering og utjevning. Dette har gitt en form for hybrid styring i utdanningssektoren.

Barnehagesektoren har et stort innslag av private eiere, noe som skiller den fra grunnskolen og videregående skole når det gjelder organisering og eierskapsformer (Trætteberg et al., 2023). Samtidig er barnehagene siden 2005 integrert i utdanningssektoren, og dermed er det relevant å forstå reformene i barnehagefeltet i lys av trekk ved styringen av utdanningssektoren. Rammepan kan betraktes som et utdanningspolitisk styringsinstrument, og vi vil i dette kapitlet undersøke hvordan rammeplanens nye bestemmelser om eiernes ansvar kan forstås i lys av slike hybride reformstrømninger, og hvordan dette erfares av de aktørene som skal samarbeide om ansvaret for implementeringen av rammeplanen.

6.2 Datagrunnlag

Dette kapitlet undersøker rammeplanens bestemmelser om eieransvar som utdanningspolitisk styring og erfaringene til barnehageeiere, barnehagestyrere

og lokal barnehagemyndighet med det styrkede eieransvaret gjennom meto-
detriangulering. Datagrunnlaget er hentet fra Policystudien, Eierstudien,
Barnehagestudien og Styrerundersøkelsen.

Analysen av policydesignet, med vekt på mål og virkemidler, bygger
på en gjennomgang av sentrale policydokumenter samt intervjuer med nasjo-
nale aktører på barnehagefeltet (se appendiks A, kapittel A1.8). Vi vil her legge
vekt på å oppsummere sentrale trekk ved organiseringen av og deltakelsen
i prosessen, de sentrale aktørenes forståelse for målene med den nye ramme-
planen, og hvilke virkemidler som sentrale myndigheter har tatt i bruk for
å implementere den.

Eierstudien som ble foretatt i 2020, gir intervju- og dokumentmateriale
fra et utvalg kommunale og private eiere og kan utdype hvordan ulike barne-
hageeiere utøver og erfarer sitt ansvar etter rammeplanen og barnehageloven.
Materialet omfatter intervjuer med 14 barnehageeiere med ulike størrelse
på organisasjonen, av disse var seks kommunale eiere og åtte private.

I forbindelse med Barnehagestudien i 2021–2022 ble ni barnehagestyrere
intervjuet om sine erfaringer med rammeplanarbeidet og om samarbeidet
med eier og lokal barnehagemyndighet. Utvalget omfatter barnehagestyrere
fra fire store kommunale barnehager eid av store og mellomstore kommuner.
Utvalget omfatter også fem styrere i private barnehager med ulike eierforhold.
Disse spenner fra frittstående, små barnehager til større barnehager knyttet
til store ideelle og kommersielle eierorganisasjoner.⁹

Styrerundersøkelsen tilbyr surveydata fra to undersøkelsestidspunkt, 2019
(runde 1) og 2022 (runde 2). Etter gjennomføring og analyse av data fra
Styrerundersøkelsens runde 1 endret vi enkelte spørsmålsformuleringer som
ikke fungerte optimalt, deriblant noen variabler som analyseres i dette kapit-
let. Vi bruker derfor den siste runden av Styrerundersøkelsen her. For dette
kapitlet har vi valgt ut tre variabler fra Styrerundersøkelsen som undersøker
hvordan barnehagestyrerne erfarer relasjonen til barnehageeier.

9 For fullstendig oversikt over datagrunnlaget se appendiks A kapittel A1.3 for
Styrerundersøkelsen, kapittel A1.6 for intervjuene med barnehagestyrere samt
kapittel A1.7 for intervjuene med barnehageeiere.

6.3 Trekk ved styringen av barnehagesektoren og rammeplanen som virkemiddel

En forutsetning for vår studie er at implementering av reformer finner sted i en kontekst som arbeidet med reformen veves inn i. Før vi ser på våre funn når det gjelder hvordan de nye bestemmelsene om ansvar tolkes og erfares, vil vi derfor først analysere bakgrunnen for nye styringsgrep og virkemidler knyttet til ansvarsbestemmelsene i rammeplanen fra 2017. Dette avsnittet er basert på analysen av intervjuer og offentlige dokumenter i Policystudien, og analyser fremstilt i underveisrapporten fra evalueringsprosjektet (Ludvigsen & Homme, 2020).

6.3.1 Rammeplanen som en del av den utdanningspolitiske styringen

Vi vil først redegjøre for hva som kjennetegner rammeplanen som utdanningspolitisk styringsinstrument som er rettet mot å sikre kvalitet i alle barnehager, og hvilke virkemidler som har blitt knyttet til rammeplanen. Hvordan kan disse forstås i en bredere styringsmessig kontekst? Barnehagesektoren har historisk sett vært preget av desentralisert ansvar med høy grad av profesjonell autonomi, et stort innslag av privat og ideelt eierskap og lite effektive hierarkiske styringsvirkemidler (Borgund & Børhaug, 2016). Reformeringen av barnehagesektoren og utbyggingen av barnehageplasser med et mål om full barnehagedekning baserte seg på et politisk kompromiss mellom opposisjonen på Stortinget og regjeringen i 2003. Målet om full barnehagedekning ble nådd gjennom et stort innslag av privat initiativ, fremmet gjennom økonomiske virkemidler. Staten opprettet en rekke økonomiske støtteordninger som skulle gi insentiver til å bygge og drive private barnehager. Kommunene ble gitt større ansvar for barnehagetilbudet, det ble innført rammefinansiering, og utbyggingen hvilte på et stort innslag av private aktører (Kunnskapsdepartementet, 2019). Parallelt med utbyggingen ble barnehagen overført til utdanningssektoren gjennom at ansvaret ble overført fra Barne- og familiedepartementet til Kunnskapsdepartementet i 2006. Til tross for politisk uenighet om styringen med private barnehager, særlig finansieringen, fikk barnehagesektoren trekk av markedsstyring og innslag av brukervalg. Virkemidlene i barnehagesektoren hadde dermed fra

årtusenskiiftet tydelige innslag av NPM-styring i form av et voksende barnehagemarked sammen med desentralisert ansvar og vekt på lokal tilpasning.

Med utbyggingen fulgte politiske initiativ for å bedre styringen av sektoren, med ambisjon om å styrke kvalitet og innhold. Stoltenberg II-regjeringen satte i 2009 ned et utvalg som skulle styrke den statlige styringen i sektoren for å nå målet om et likeverdig barnehagetilbud i hele landet. Man ønsket å vurdere hvordan regelverket kunne utformes for å sikre tilstrekkelig nasjonal styring med kvaliteten i barnehagene og samtidig ivareta kommunal frihet til lokal prioritering (Regjeringen, 2011). Arbeidet med å fornye reguleringen av barnehagene fortsatte etter regjeringsskiiftet i 2013. Imidlertid ser vi i årene som fulgte, en ulik tilnærming til veksten i privat eierskap, avhengig av regjeringssammensetning.

6.3.2 Arbeidet med en tydeligere ansvarsfordeling i ny rammeplan

Sammen med barnehageloven er rammeplanen et juridisk virkemiddel. Samtidig har forskning påpekt at de tidligere rammeplanene har vært myke styringsinstrumenter og oppfattet som lite bindende for sektoren (Ljunggren et al., 2017). Den siste revideringen tok sikte på å styrke styringen av barnehagene gjennom rammeplanen og omfattet også ansvar og roller.

Rammeplanen fra 2006 nevnte i innledningen at planen var rettet mot personalet, foreldre og foresatte, barnehageeiere og kommunen som barnehagemyndighet, og viste til barnehagelovens paragrafer når det gjaldt ansvaret for virksomheten. Barnehageeierne kunne etter den da gjeldende barnehageloven (§ 2) fastsette retningslinjer for lokal tilpasning av rammeplanen og hadde ansvar for barnehagenes rammebetingelser. Kommunen som lokal barnehagemyndighet hadde etter § 16 i samme lov ansvar for å føre tilsyn med at alle barnehagene i kommunen drev en tilfredsstillende pedagogisk virksomhet i samsvar med lov og forskrifter (Kunnskapsdepartementet, 2006).

Forut for arbeidet med ny rammeplan tok også policydokumenter og evalueringsrapporter opp utfordringer knyttet til planens rolle som styringsinstrument, som nevnt i innledningskapitlet. Utfordringene gjaldt blant annet tilpasning mellom rammeplan og barnehagelov, rammeplanens form som forskrift og mulighetene for å føre tilsyn med utgangspunkt i rammeplanen (NOU 2012: 1, s. 10, 210). Stortingsmeldingen Tid for lek og læring (Meld. St.

19 (2015–16)) viste til OECDs vurdering av at den eksisterende rammeplanen ikke var et godt nok styringsverktøy for sektoren (Engel et al., 2015). På oppdrag fra Utdanningsdirektoratet ble denne kritikken fulgt opp i forskningsrapporten som studerte hvordan rammeplanen fungerte som styringsverktøy (Ljunggren et al., 2017). Rapporten konkluderte blant annet med at rammeplanen som juridisk dokument var mangetydig og vid i en sektor med svak juridisk kompetanse og kapasitet (Ljunggren et al., 2017). Dette var særlig en utfordring i forbindelse med tilsyn, der kommuner og statsforvaltere (tidligere fylkesmenn) hadde behov for kriterier for hva som er god nok kvalitet i barnehager.

Etter regjeringsskiftet i 2013 fikk Høyre statsråden i Kunnskapsdepartementet. For å sikre det allmenpedagogiske tilbudet ønsket Solberg-regjeringen tydeligere føringer for hvordan eier og ansatte skulle sikre et kvalitetsmessig godt tilbud (Meld. St. 19 (2015–16)). Utkastet til rammeplan ble presentert av statsråden i oktober 2016, da planen ble sendt på høring. Kunnskapsdepartementet la vekt på at rammeplanen skulle gi rom for ulike eiere og barnehageprofiler. Dette indikerer at regjeringen så på brukervalg som et virkemiddel i arbeidet for å sikre kvalitet.

Et av de viktige forslagene som ble presentert i 2016 var tydeligere føringer for hvordan eier, styrer, pedagogisk leder og øvrig personale skulle arbeide for å sikre et kvalitetsmessig godt tilbud for alle barn (Kunnskapsdepartementet, 2016). Departementet fremhevet klargjøring av ansvar, roller og forpliktelser som et viktig nytt grep. Som nevnt i kapittel 1 møtte deler av rammeplanutkastet motstand i høringsprosessen. Innvendingene berørte spenningen mellom styring og faglig autonomi. Det ble uttrykt uro angående ivaretagelsen av pedagogenes metodefrihet når eiernivåets faglig-pedagogiske ansvar ble foreslått styrket (Kunnskapsdepartementet, 2017).

Den nye rammeplanen kan betraktes som et styringsinstrument med hybride trekk. Vi ser en blanding av NPM-styring, med vekt på private initiativ, brukervalg og konkurranse for å fremme kvalitet, kombinert med forsøk på å styrke styringsvirkemidlene, det vi kan betegne som post-NPM-styring. Statlig styring ble forsøkt styrket gjennom utformingen av rammeplanen, gjennom dens knappe og mer konsise form, og tilpasningen av rammeplanen til barnehagelovens formuleringer. Forventningene ble klarere, og ansvarsforholdene ble tydeliggjort.

Utdanningsdirektoratet, som fikk ansvaret for implementeringen, la vekt på parallellitet i utformingen og iverksettingen. Begge prosessene bygde

på omfattende konsultasjon med ulike nasjonale aktører knyttet til barnehagesektoren, blant annet barnehageeierne. Videre la direktoratet sterk vekt på at man i implementeringsprosessen skulle samordne rammeplanen med andre reformprosesser i sektoren og styrke tilgangen på veiledningsressurser.

Vi kan se bestemmelsene om eieransvar som et ledd i styrkingen av rammeplanen som styringsinstrument og en klargjøring av ansvarsfordelingen for å sette rammeplanen ut i livet. Den statlige styringen har blitt styrket, men gjennom koordinering og partnerskap. Det var viktig for Solberg-regjeringen å gi en plass til de private eierne med en begrunnelse om å sikre faglig variasjon i tilbudet gjennom blant annet ulike faglige profiler. De nye bestemmelsene i rammeplanen kan imidlertid også tolkes som et grep for å forplikte barnehageeierne til å sikre kvalitet. Dette var viktig i en sektor med et stort privat innslag og stor variasjon i eiernes styringsambisjoner og ressurser og begrenset mulighet for å føre kontroll med private eiere. Videre i dette kapitlet vil vi derfor være opptatt av barnehageeierens utøvelse av sitt ansvar og erfaringene de har med å utøve dette ansvaret.

Etterlysingen av kvalitetskriterier kan forstås som et behov for å veie opp for stor variasjon i barnehagetilbudets innhold. Den store og raske utbyggingen var avhengig av både kommunale og private initiativ. Barnehagetilbudet hvilte på en mangfoldig eierskapsstruktur og variasjon i kapasiteten til både offentlige og private barnehageeiere. Desentralisering av ansvaret for barnehagene gjennom kommunenes rolle som barnehagemyndighet ga også ulikt grunnlag for virksomheten.

Ønsket om å styrke rammeplanen som styringsinstrument kan ses som en hybrid strategi med virkemidler rettet mot å kompensere for nevnte kvalitetsforskjeller. Samtidig er rammeplanen fortsatt et mykt styringsinstrument som ble forsøkt skjerpet gjennom tydeligere bestemmelser, mer presis form og mer bydende formuleringer. Eieransvaret ble tydeliggjort i den nye rammeplanen. Eierne var fra før gitt et ansvar i barnehageloven, § 7, som pålegger eieren å drive virksomheten i tråd med gjeldende lover og forskrifter. Eiernes rolle blir understreket ytterligere ved at ansvaret nå også omtales i rammeplanen for barnehagen. Dette kan ses som en måte å gjøre ansvaret enda tydeligere og slik kanskje kompensere for begrensningene knyttet til svak hierarkisk styring av innholdet i de private barnehagene. Som vi tar opp i neste kapittel (kapittel 7), har kommunen som barnehagemyndighet få virkemidler overfor private eiere utover tilsyn og frivillig deltakelse i nettverk og veiledning.

6.3.3 Barnehagenes mangfoldige eierstruktur

Den nye rammeplanen skulle implementeres i en sektor med stor variasjon i eierform og endring i kommune- og eierskapsstrukturer. Barnehagenes eierskap er mangfoldig og endrer seg over tid. Om lag halvparten av barnehageplassene er i privateide barnehager. Det er fri etableringsrett for barnehager, men kommunen skal godkjenne at barnehagen drives i tråd med gjeldende lover og regler. Private eiere er ikke underlagt kommunal politisk styring utover tilsyn av den enkelte barnehage. En nokså stor andel private eiere har hånd om flere enn én barnehage, i 2019 utgjorde disse 40 prosent, ifølge regjeringens statistikk (Kunnskapsdepartementet, 2019). Dette betyr imidlertid at om lag 60 prosent av eierne bare eier én barnehage. Tallene viser en utvikling i retning av større eiere og større barnehager. Børhaug (2021, s. 53) peker imidlertid på at et lite knippe private eiere skiller seg ut ved at de eier svært mange og gjerne store barnehager. Ifølge regjeringen (2019) var flest private barnehager organisert som aksjeselskap eller samvirkeforetak. Privat eierskap kan altså ta ulike former. I vår undersøkelse har vi valgt å skille mellom barnehageeiere som er ideelle virksomheter, og eiere som driver kommersielt. Dette er et nokså grovt skille, og blant dem vi klassifiserer som ideelle, kan det både være mer verdibasert eierskap og det Børhaug (2021, s. 55) betegner som mer «sjølhjelpsorientert» eierskap, som for eksempel foreldredrevne barnehager.

Kommunale barnehageeiere varierer i størrelse, og innslaget av privat eierskap i kommunene varierer. Noen kommuner eier bare et fåtall barnehager, mens noen store kommuner kan ha mange. Kommunen som barnehageeier er en del av et offentlig, politisk styringssystem som ledes av et demokratisk valgt kommunestyre. Barnehagen er i mange kommuner organisert som en del av kommunens oppvekstfelt, som også inkluderer skole og andre tjenester (se for eksempel Børhaug et al., 2020), og inngår slik i en større kommunal helhet knyttet til tjenester for barn og ungdom. Det kan også variere over tid og med partifarge hvor stort rom det er for faglige og for politisk funderte satsinger i sektoren (Børhaug et al., 2020). Samtidig er det viktig å presisere at handlingsrommet for kommunen som barnehageeier er stort, og at det er stor variasjon i hvor mye kommunestyret involverer seg i styringen av kommunens barnehager. Kommunale barnehager inngår i politiske prioriteringer og i en organisasjon med mange oppgaver, og de kan være forventet å ta hensyn som private barnehager ikke blir avkrevd.

Funn fra tidligere studier tyder på at mange eiere det siste tiåret har fulgt opp sitt ansvar gjennom å utvikle sin faglig-pedagogiske styringskapasitet (Børhaug et al., 2011; Børhaug, 2016, 2021). Eiernes investering i å bygge opp faglig kapasitet var altså en pågående prosess da den nåværende rammeplanen trådte i kraft. Stor styringskapasitet på eiernivå representerer noe nytt i sektoren og kan betraktes som et nytt trinn i den vertikale lagdelingen. Ifølge ekspertutvalget for barnehagelærerrollen (Kunnskapsdepartementet, 2018) har de enkelte barnehagene blitt mer integrert i eierorganisasjonen. Imidlertid har vi også sett at det er store forskjeller når det gjelder barnehageeierne sine ambisjoner og kapasitet til slik involvering (Børhaug et al., 2020). Dette kan skape ulike betingelser for barnehagestyrernes arbeid og opplevelsen av autonomi og rommet for faglig skjønn hos barnehagenes personale.

På bakgrunn av dette vil vi videre i kapitlet undersøke hvordan barnehageeierne ivaretar ansvaret, og hvordan barnehagestyrerne erfarer styringsrelasjonen til eier.

6.4 Barnehageeierne sine forståelse av ansvaret for rammeplanen

Rammeplanens kapittel 2 «Ansvar og roller» presiserer eierrollen og ansvaret til barnehagens styrere og pedagogiske ledere. At eierrollen har blitt tydeligere i rammeplanen kan betraktes som en måte å avlaste barnehagestyrerne på i tillegg til å utjevne forskjeller i kompetanse og ressurser på barnehagenivå (Ludvigsen & Homme, 2020, s. 41). Ifølge rammeplanen er et kompetent pedagogisk personale en forutsetning for et barnehagetilbud av god kvalitet. Det forutsettes derfor at barnehageeieren vektlegger de ansattes faglige og pedagogiske vurderinger i sin styring. I tillegg understrekes ansvaret til barnehagens styrer og de pedagogiske lederne for at barnehageloven og rammeplanen oppfylles gjennom det pedagogiske arbeidet. Rammeplanen tillegger styrerne ansvaret for den faglige oppfølgingen av planen og for å sikre at dette skjer i samarbeid med barnehagens eier. Vi vil derfor først undersøke hvordan eierne oppfatter sitt ansvar, og hvordan de ivaretar dette i relasjon til barnehagestyrerne. I kapittel 6.5 studerer vi så hvordan barnehagestyrerne erfarer at barnehageeierne utøver sitt ansvar.

6.4.1 Oppfatningen av eieransvaret

Eierstudien i vår rapport fra 2020 viser at de fleste eierne har en klar oppfatning av at deres oppgaver også omfatter det faglige ansvaret for barnehagene. Et hovedfunnt var at eierne oppfattet at de har et overordnet ansvar for oppfølgingen av rammeplanen (Børhaug et al., 2020):

Eier har et overordnet ansvar for å holde i trådene og sikre at man har en profesjonell drift. Og følge de gjeldende lover og regler og dokumenter som følger med. Så. Det kan man ikke delegerere. Man er – man har ansvar. (P7, privat eier, mellomstor ideell)

Denne opplevelsen av forpliktelse og overordnet ansvar etter bestemmelsene i lov og forskrift så alle eierne vi intervjuet, ut til å dele. Imidlertid fant vi forskjeller i måten eierne forsto at de skulle følge opp barnehagenes arbeid med rammeplanen på. Noen eiere oppfattet at ansvaret deres først og fremst var å formidle krav og forventninger til barnehagene fra offentlige myndigheter, fra staten og kommunen. De overlot til barnehagestyrere og pedagogiske ledere å fortolke og omsette dette til faglige tiltak. Imidlertid var det andre eiere som mente de hadde en viktig rolle som fortolkere av rammeplanen for barnehagen.

En tredje forståelse handlet om å følge opp arbeidet i barnehagene tettere, og denne forståelsen fant vi både hos kommunale og private eiere:

[Det er] eiers ansvar å følge opp at barnehagene faktisk tar rammeplanen i bruk, at de gjør det som står i rammeplanen, at vi sørger for at de ikke [...] fortsetter bare som de alltid har gjort. [...] Og så tenker jeg at eiers ansvar er særlig det å følge opp ledelsen i barnehagene. (K3, kommunal eier, storby)

Denne kommunale eieren var opptatt av at rammeplanen skulle føre til reelle endringer i barnehagenes arbeid. Dette ansvaret ble ivaretatt blant annet gjennom dokumentasjon fra barnehagene til eier og gjennom oppfølgingssamtaler. Flere uttrykte at det var viktig å ha en god relasjon til barnehagene for at eiers oppfølging av rammeplanarbeidet skulle la seg gjennomføre.

Én kommunal eier la vekt på at barnehagestyrerne skulle være eiers forlengede arm:

Styrer er jo eier sin representant i avdelingen, den forlengede armen fra kommunehuset kan du si da, som sitter der og skal drive prosjektarbeid og drive alt det som foregår der. Så man kan vel si at det er styreren som er eieren i hver enkelt avdeling, selv om vi som sitter på administrasjon, har et høyere nivå. Så er det jo kommunestyret som eier barnehagene. (K2, kommunal eier, liten kommune 2)

Vi fant også eksempler på det motsatte. I intervjuundersøkelsen er det to private, små eiere som erkjente sin begrensede kapasitet faglig:

Mitt ansvar det er, ikke minst, å ansette gode, ansvarlige styrere som følger opp [rammeplanen] på en ansvarlig på måte. Det er liksom – det er på en måte å gi fra meg ansvar til noen som skal ta det. [...] Så det er ... mitt ansvar er faktisk å ansette de beste. (P4, privat eier, liten kommersiell)

Sitatet ovenfor viser en eier som var klar over sitt overordnede ansvar, men som anerkjente at styrerne hadde større faglig kompetanse og var mer oppdatert enn eier. Eier ivaretok da sitt ansvar gjennom å sørge for at barnehagene hadde styrere som var i stand til å ta det faglige ansvaret, og delegere dette til dem.

6.4.2 Eieransvaret og den faglige autonomien

Eierne hadde ulike strategier når det gjaldt hvor tett oppfølging av barnehagene de la opp til. Vi finner også ulike oppfatninger blant de intervjuede eierne når det gjelder hvor det faglige ansvaret ligger. For noen var det viktig å understreke at barnehagestyrerne skulle ha hånd om det faglige ansvaret, mens andre eiere hadde ambisjoner om egne initiativ og satsinger i barnehagene. Vi skal gå litt nærmere inn på hvordan de ulike eierne forholdt seg til det faglige ansvaret til barnehagestyrerne og deres faglige autonomi.

Noen eiere var opptatt av å få gjennomslag for forslag til satsinger hos styrerne og pekte på at det kunne være vanskelig å få styrernes oppslutning om forslag til endringer i arbeidet. En av de private eierne sa det slik:

Du må få de andre til å forstå hvorfor vi skal gjøre som vi gjør. Da kan vi instruere så mye – eller da kan vi bruke vår myndighet

så mye som vi vil, men da blir det – vi har jo – vi ønsker jo de beste barnehagene. Og da bruker vi de måtene som vi tror er riktig for å få de beste barnehagene. Og det å – det verste – det er jo det vi hører [...] Det å bli tredd noe ned over hodet da, jeg har jo fått den tilbake noen ganger og. (P3, privat eier, mellomstor kommersiell)

Eieren la her vekt på dilemmaet mellom faglig autonomi og standardisering i gjennomføringen av faglige initiativ. En annen eier la også vekt på at barnehagene skulle ta del i felles satsinger, her ble det særlig nevnt arbeid med kvalitet. Utover dette understreket informantene at barnehagene skulle få ha stor frihet lokalt i arbeidet med rammeplanen:

Vi har nok vært ganske opptatt av at vi skal ha noe felles, vi skal jobbe med prosesskvaliteten i barnehagen, men vi er nok – kanskje jeg er for naiv, men vi har en tillit til at de skal jobbe seg gjennom rammeplanen ut ifra at vi setter opp temaer som vi ønsker at de skal jobbe med. (P2, privat eier, stor kommersiell)

For denne eieren var det viktig med felles satsinger i barnehagene, men også å ivareta tilliten til barnehagens styrer og pedagogiske personale i faglige spørsmål.

Vi fant at eierne brukte et bredt spekter av faglige styringsverktøy (se Børhaug et al., 2020). De fleste benyttet allerede etablerte verktøy, men noen hadde foretatt mindre justeringer av verktøyene. Styring gjennom utstrakt standardisering av pedagogiske metoder er ikke fremtredende blant eierne som er intervjuet i Eierstudien.

Til tross for styrket ansvar for eierne og den klare ansvarsoppfatningen gir intervjuene tydelig inntrykk av at eierne overlater barnehagestyrerne et visst faglig handlingsrom. Små barnehageeiere med begrensede ressurser la til rette for at styrerne skulle ha hovedansvar for barnehagens faglige innhold. Dette gjaldt også store barnehageeiere med ambisjoner og ressurser.

Kommunen som eier har ofte mulighet til å trekke vekslers på bredere ressurser i flere tjenester og sektorer og kan dermed legge an et bredere oppvekstperspektiv i arbeidet som barnehageeier (Børhaug et al., 2020).

6.4.3 Etablering av faglige fora og nettverk

Både private og kommunale eiere la vekt på å etablere nettverk for barnehagestyrerne. Slike nettverk ser ut til å ha ulike funksjoner. For noen virker nettverkene å danne et forum for erfaringsutveksling og initiering. I en av de større private eierorganisasjonene fungerte slike nettverk som et viktig faglig forum. En av de private eierne med barnehager i svært mange kommuner hadde etablert nettverk for barnehagene, til dels på tvers av kommuner, for å styrke dem som lærende organisasjoner:

Så vi har vært veldig opptatt da av å på en måte sette barnehagene i nettverk, slik at vi er opptatt av å være lærende organisasjoner sånn at vi kan lære av hverandre, støtte hverandre og utfordre hverandre. (P2, privat eier, stor kommersiell)

Også en annen privat eier fremhevet betydningen av styrernetttverk innenfor og på tvers av kommunegrensene:

Og det vi håper, er at de skal få litt sånne synergier av å ha et tett samarbeid med den enkelte kommune, men også dele det på tvers i – på barnehagene i kjeden da. Også – også har det vært nettverk med en nettverksleder som også er en styrer, men så har vi også samlinger med disse styrerne. (P1, privat eier, stor kommersiell)

Slike eierinitierte nettverk tok sikte på å styrke faglig utvikling og samarbeid, men det er interessant at eiere også så muligheten for å samordne barnehagestyrere på tvers av geografiske myndighetsområder som kommunegrensene utgjør. En av disse eierne la vekt på at nettverkene kunne bidra til å styrke gevinsten av lokalt samarbeid med kommunal barnehagemyndighet og skape synergier på tvers innenfor eierorganisasjonen.

6.4.4 Barnehageeieres erfaringer med styrket ansvar for implementeringen av rammeplanen

Funnene våre tyder på at eierne oppfatter at de har et ansvar for at rammeplanen blir tatt i bruk i barnehagene. Eiernes tiltak fremsto i vårt utvalg som ulike og allsidige i omfang, form og innhold. Dette speiler et stort mangfold

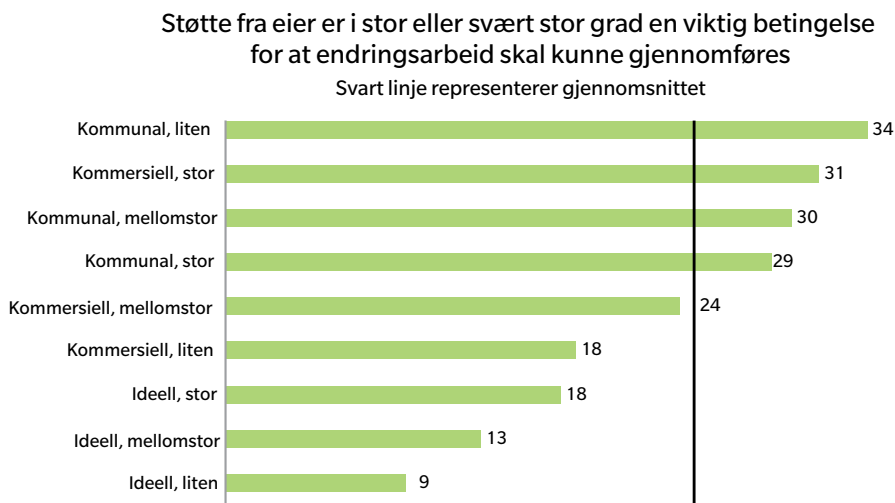
blant eierne når det gjelder ambisjoner og kapasitet, noe som gir barnehagestyrerne ulike vilkår og rom for faglig autonomi i arbeidet med rammeplanen. Mange eiere de senere årene har tatt større styringsansvar for det faglige innholdet i sine barnehager, noe som for mange eierorganisasjoner har medført oppbygging av faglig kapasitet og muligheten for faglige prioriteringer, initiativ og satsinger overfor barnehagene (Børhaug, 2016, 2021). I det følgende skal vi analysere hvordan barnehagestyrere ansatt i ulike eierorganisasjoner har erfart eieransvaret.

6.5 Barnehagestyrernes erfaring med eieransvaret

Som påpekt skal eiers styring gi plass for ansattes faglige og pedagogiske vurderinger, og eier har mulighet for å tilpasse arbeidet med rammeplanen til lokale forhold. Barnehagens styrer har det daglige ansvaret i barnehagen og skal sørge for at det pedagogiske arbeidet er i tråd med barnehageloven og rammeplanen. Rammeplanen fastslår videre at det er en forutsetning for en forsvarlig pedagogisk og administrativ ledelse at det sikres et godt samarbeid med barnehageeieren. Slik har også barnehagestyrerne et ansvar for å ivareta relasjonen til barnehageeier (Utdanningsdirektoratet, 2017). For å undersøke hvordan barnehagestyrerne opplever at eier ivaretar faglige og pedagogiske vurderinger i arbeidet med rammeplanen, bygger vi på Styrerundersøkelsen og intervjuer med barnehagestyrere i Barnehagestudien.

6.5.1 Opplevd støtte fra eier

I Styrerundersøkelsens runde 2 fra 2022 spurte vi styrerne om de viktigste betingelsene for endringsarbeid i barnehagene. Styrerne ble bedt om å oppgi de viktigste betingelsene for at endringsarbeid skulle kunne gjennomføres i barnehagen. De kunne krysse av for inntil to forhold av de følgende: motiverte ansatte, engasjerte foreldre, tydelig ledelse i barnehagen, støtte fra eier, støtte fra myndigheter, økonomi, annet. Figur 6.1 viser hvor mange som svarte at støtte fra eier var en viktig betingelse for å utføre endringsarbeid.



Figur 6.1 Styreres vurdering av støtte fra eier som viktig betingelse for endringsarbeid, angitt i prosent (N = 1796).

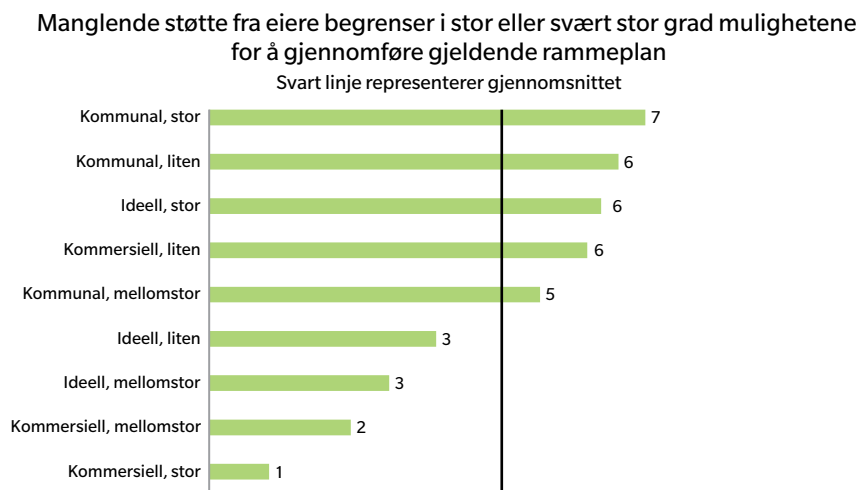
Totalt oppga 25 prosent av styrerne at støtte fra eier er en viktig betingelse for at endringsarbeid skal kunne gjennomføres. I gjennomsnitt krysset 31 prosent av styrerne i kommunale barnehager av for dette alternativet. De minste kommunale barnehagene (40 barn eller færre) rapporterte i størst grad om at støtte fra eier var viktig, her krysset 34 prosent av. Styrere i barnehager med private, ideelle eiere var de som i minst grad oppga støtte fra eier som en viktig betingelse (i gjennomsnitt 12 prosent), og blant de private, ideelle var det styrerne i de minste barnehagene som i minst grad krysset av (9 prosent). Det var lite som skilte små og store barnehager på dette spørsmålet. Det er likevel verdt å merke seg at det er stor variasjon mellom ulike eierkategorier. Variasjonen synes først og fremst å speile styrernes forventninger til eierinvolvering i endringsarbeid.

6.5.2 Manglende eierstøtte som begrensning på gjennomføring av rammeplanen

Vi spurte styrerne i 2019 om å angi i hvilken grad ulike forhold begrenset mulighetene for å gjennomføre rammeplanen. På bakgrunn av ansvarsbestemmelsene i rammeplanen var opplevd støtte fra eier en av faktorene som skulle rangeres. I 2019 fant vi at barnehagestyrerne opplevde mangel på tid, økonomiske ressurser og organisasjonsmessige forhold som mest begrensende

for rammeplanarbeidet (Lotsberg et al., 2020). Færre opplevde at manglende eierstøtte begrenset dem i dette arbeidet.

Figur 6.2 viser funn fra Styrerundersøkelsen i 2022 og andelene som sa seg enige eller svært enige i påstanden «Manglende støtte fra eier begrenser mulighetene for å gjennomføre gjeldende rammeplan», fordelt på de tre eier- og størrelseskategoriene.



Figur 6.2 Styreres vurdering av påstand om manglende støtte fra eier i arbeidet med gjeldende rammeplan, angitt i prosent (N = 1776)

Vi fant liten grad av støtte for påstanden om at manglende støtte fra eier var et forhold som begrenset mulighetene for å gjennomføre gjeldende rammeplan, og totalt sa litt over 4 prosent seg enig eller svært enig i dette. Når vi bryter denne variabelen ned på eierskap og størrelse, finner vi enkelte forskjeller. Styrere i de kommunale barnehagene er i størst grad enige i påstanden. I gjennomsnitt svarer 6 prosent av disse at den manglende støtten i stor eller svært stor grad begrenser mulighetene deres. De kommersielt eide barnehagene er i minst grad enige, i gjennomsnitt støtter 3 prosent av disse påstanden, mens det blant styrerne i store, kommersielle barnehager bare er 1 prosent som sier at dette er en begrensning i stor eller svært stor grad. Det at styrerne

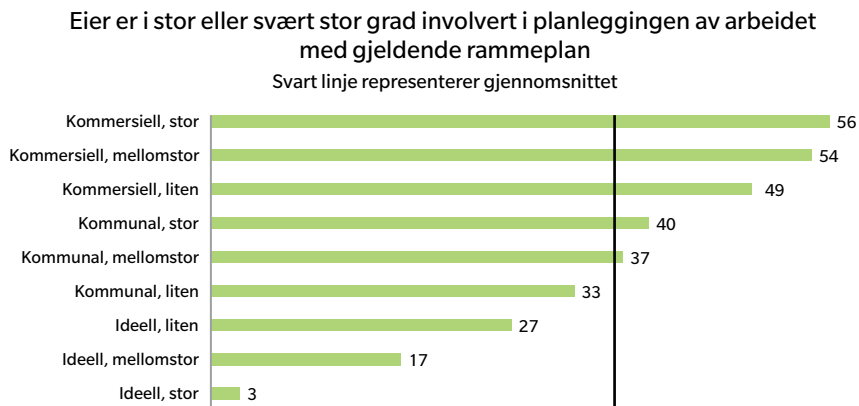
ikke oppfatter manglende eierstøtte som en begrensning, behøver ikke bety at eierne er tett på barnehagene. Det kan også være uttrykk for at styrerne opplever å ha gode vilkår for å gjennomføre rammeplanen i barnehagen. Også i 2022 opplevdes mangel på tid, økonomiske ressurser og organisasjonsmessige forhold som mer begrensende enn manglende eierstøtte.

Man kan argumentere for at begrensende faktorer som tid, organisasjonsforhold og tilgang på kompetanse indirekte vil bero på hvilke rammer og ressurser som eier stiller til rådighet. Tidsfaktoren kan henge sammen med bemanningssituasjonen og tilgangen på personale og sykefravær eller med krevende forhold i barnegruppen. Den kan også være knyttet til prioriteringsutfordringer dersom barnehagestyrerne opplever at de blir pålagt oppgaver og satsinger fra eier som ikke ses direkte i sammenheng med rammeplanen. Andre eksternt relaterte forhold kan være måter å organisere arbeidet på som gjør arbeidet med rammeplanen krevende.

6.5.3 Eierinvolvering i endringsarbeid

Barnehagestyrerne ble i Styreundersøkelsen spurt om å oppgi i hvilken grad ulike aktører var involvert i planleggingen av arbeidet med gjeldende rammeplan. Når det gjaldt graden av eiers involvering, fant vi en spredning, slik styrerne oppfattet det. 31 prosent av styrerne svarte i 2019 at eier i svært liten eller liten grad var involvert i rammeplanimplementeringen, og samme andel mente at eier i noen grad var involvert. 38 prosent av styrerne svarte at eier i stor eller svært stor grad var involvert i dette arbeidet (Lotsberg et al., 2020). Svarene kan reflektere stor bredde i eierskapsform, størrelse og kapasitet.

I 2022 ble dette spørsmålet gjentatt. Vi har her fremstilt hvordan styrerne i 2022 svarte når det gjaldt graden av eierinvolvering i planleggingen av arbeidet med rammeplanen. Figur 6.3 viser andelen eiere som oppgir at de er enige eller svært enige i påstanden om eiernes involvering, fordelt på de tre eierkategoriene og de tre størrelseskategoriene.



Figur 6.3 Styreres vurdering av påstand om eiers involvering i arbeidet med gjeldende rammeplan, angitt i prosent (N = 1924)

På dette spørsmålet finner vi tydelige forskjeller mellom svarene til styrerne, avhengig av eierskapsform. Det største skillet går her mellom styrere i kommersielle og ideelle private barnehager: Mens mer enn 50 prosent av styrerne i store og mellomstore kommersielle barnehager vurderer at påstanden om eierinvolvering er enige eller svært enige i påstanden, gjelder dette for en langt mindre andel av styrere i ideelle barnehager. For store ideelle er bare tre prosent av styrerne enige i påstanden. (Denne siste kategorien er heftet med en del usikkerhet, da den bare teller 38 respondenter.) Svarene fra styrere i kommunale barnehager plasserer seg mellom de to kategoriene private barnehageeiere.

Oppsummert vil vi peke på at for variablene i figur 6.1, 6.2 og 6.3 fremstår forskjellene mellom kommunalt, ideelt og kommersielt eierskap som mer markante enn forskjellene mellom små, mellomstore og store barnehager. Eierskapsform virker altså å bety mer for barnehagestyrernes svar på disse spørsmålene enn størrelse. For alle tre avhengige variabler bekreftes dette inntrykket av en multivariabel regresjonsanalyse hvor vi inkluderer både størrelse og eierskap (appendiks B, modell 3 i tabellene B.15, B.17 og B.19). Vi vil også understreke at variabelen for størrelse ikke har en statistisk signifikant sammenheng med noen av de avhengige variablene. Vi kan dermed ikke med tilstrekkelig sikkerhet utelukke at forskjellene kan skyldes tilfeldigheter i vårt utvalg.

6.6 Barnehagestyreres erfaring med eieransvaret

Vi har fremhevet at det er stor variasjon blant barnehageeiere når det gjelder organisatorisk kapasitet og ressurser, men også når det gjelder graden av involvering i rammeplanarbeidet på barnehagenivå. Vi finner at slike forskjeller også eksisterer på tvers av privat og offentlig eierskap.

Intervjuer med barnehagestyrerne fra 2019–2020 (Barnehagestudien, runde 1) viste at mange hadde erfart at barnehageeier tok initiativ i forbindelse med rammeplanarbeidet. Flere opplevde at eier gjorde prioriteringer og lanserte satsinger på enkelte områder i planen. Styrerne hadde blandede synspunkter på slike eierprioriteringer (Eide et al., 2020, s. 211). Flere holdt frem at det er styrerne som må selge inn slike satsinger i barnehagene og sørge for å knytte dem tydelig til rammeplanen.

Ifølge barnehageloven § 2 er det styrerens ansvar å knytte barnehagens årsplan til bestemmelsene i rammeplanen. Et eksempel på eierstyring er om eierne har utarbeidet egne maler for barnehagenes årsplan. De fleste styrerne brukte maler for årsplanen, og ofte var disse utformet av eier. I intervju materialet var det bare små private enheter som benyttet egen mal. Vi fant også eksempler på at kommunal eier hadde operasjonalisert rammeplanens mål i form av en årsplanmal, men at barnehagestyrerne likevel opplevde at det var rom for egne prioriteringer (Eide et al., 2020, s. 217).

Vi vil her gå nærmere inn på barnehagestyrernes erfaringer med eieransvaret. Hvilke muligheter ser styrerne i eiers ressurser, prioriteringer og satsinger, og i hvilken grad opplever de et handlingsrom overfor barnehageeier i arbeidet med rammeplanen? På bakgrunn av funnene fra Styrerundersøkelsen (kapittel 6.6), som viser tydelige skiller mellom svarene til styrere i barnehager med ulike former for eierskap, har vi her valgt å dele fremstillingen inn etter intervjuer med styrere ansatt i henholdsvis kommunale og private barnehager. Intervjuene er gjennomført som en del av Barnehagestudiens runde 2.

6.6.1 Kommunalt ansatte styreres erfaringer med eieransvaret

Hva sier intervjumaterialet vårt om de kommunalt ansatte barnehagestyrernes erfaringer med eieransvaret? Opplever de at kommunen som eier har blitt mer aktiv?

Vi ser først på erfaringene til barnehagestyrere som var ansatt i mindre kommuner. Her finner vi noe ulike erfaringer. Den ene av disse styrerne erfarte at kommunen som eier gjorde en begrenset innsats når det gjaldt barnehagens arbeid med rammeplanen. Kommunens faglige og økonomiske ressurser virker å ha vært begrensende for arbeidet med rammeplanen:

Rammeplanen startet i 2017, og vi er kanskje ikke kommet så langt, men vi er kommet et godt stykke. Hadde vi fått litt andre vilkår til disse fagmøtene våre, hadde vi kanskje kommet enda lengre på vei med rammeplanen. (Styrer, barnehage 1)

Utfordringene var imidlertid også knyttet til begrenset oppmerksomhet på og begrensede ambisjoner for barnehagefeltet. Barnehagestyreren opplevde at oppvekstetatens ledelse tradisjonelt ikke hadde vært opptatt av barnehagens situasjon, men heller var mer skoleorientert. Dermed måtte barnehagestyrerne ta faglig ansvar for spørsmål knyttet til rammeplanen og barnehageloven. Barnehagestyrerne var selv talspersoner for barnehagesaker inn i oppvekstsektoren, og det var styrerne som kjente styringsdokumentene og føringene for barnehagen. Når det gjelder kommunale virkemidler, organiserte kommunen et styrerforum for barnehagene samt et bredere oppvekstforum (intervju styrer, barnehage 1). Her ble det imidlertid også uttrykt håp om at den nye ledelsen hadde en mer integrert forståelse av oppvekstfeltet.

En barnehagestyrer (barnehage 4) i en annen mindre kommune la vekt på at det var kort vei til å kontakte eier ved behov. Videre opplevde denne styreren et tett samarbeid med styreren i en nabobarnehage og med skolen på grunn av samlokalisering. Flere styrere fremhevet nytten av nettverk.

Hvilke erfaringer hadde styrere i store kommuner med eieransvaret? Når det gjelder fortolkningen av rammeplanen, la én styrer vekt på at kommunen var svært aktiv med omfattende satsinger. Virkemidlene gjaldt innhold i rammeplanen, som språk og matematikk, men også digitale verktøy, og utstyr

for å støtte opp om dette. Virkemidlene omfattet også betydelige ressurser for kompetanseutvikling (intervju styrer, barnehage 8). En annen styrer mente kommunens eierstrategi støttet opp om det vedkommende så som et gradvis økt læringstrykk i nasjonale styringsdokumenter (intervju styrer, barnehage 7). Vedkommende styrer hadde tidligere arbeidet i en privat barnehage og var opptatt av de særlige utfordringene ved å arbeide i en parlamentarisk styrt eierorganisasjon der politikerne hadde store ambisjoner for sektoren:

Her opplever jeg at vi er styrt mye av politikere, som både er engasjerte og velmenende, har gode tanker om barnehagene. Men samtidig blir avstanden større gjennom parlamentarismen og den styringen som er her, at det er et politisk nivå, også er det flere ledd før det kommer ut til barnehagen. [...] Her jeg er nå, er det mer sånn at man må sørge for å plassere seg strategisk i organisasjonen for å kunne påvirke, og bidra gjennom ulike prosjekter og sånne ting. Det er noe jeg velger å gjøre og får anledning til å gjøre, men gjerne samtidig så er det mer tungrodd. På den andre siden har vi kanskje større frihet til hvordan vi oversetter det som kommer, og hvordan det blir til en praksis ut i de enkelte enhetene. (Styrer, barnehage 7)

Styreren sitert ovenfor opplevde begrensninger i en stor kommune med tydelig politisk styring og mange ledernivåer og beskrev en strategisk innsats for å kunne påvirke og bidra. Deltakeren understrekte imidlertid at det var rom for ulike initiativ i stillingen og for å fortolke og oversette styringssignalene til egen praksis. Dette var noe vedkommende hadde valgt å gjøre, og deltakeren uttrykte tydelige faglige standpunkter som til dels var kritiske til kommunens barnehagesatsing.

En av styrerne i en stor og barnehagepolitisk ambisiøs kommune ga eksempler som også tydet på et visst rom for egne initiativ, til tross for at kommunen som eier hadde brede strategiske satsinger og verktøy rettet mot sektoren (intervju styrer, barnehage 8). Barnehagen hadde valgt å arbeide med et program som ikke inngikk i kommunens satsing. Denne styreren hadde også vært tidlig ute med å skaffe barnehagen spesifikk kompetanse på et område som siden ble et viktig element i kommunal satsing. Dette kan igjen vise hvordan kommunalt ansatte styrere opplever et rom for faglig skjønnsutøvelse og muligheter for å ta initiativ i relasjon til eier.

6.6.2 Privat ansatte styreres erfaringer med eieransvaret

Vi har vist ovenfor at det er et stort spenn når det gjelder ulike eieres forståelse av ansvaret de har for barnehagenes arbeid med rammeplanen. Hvordan opplevde privat ansatte barnehagestyrere at de ulike eierne praktiserte sitt ansvar? Først presenteres erfaringene til de styrerne i utvalget som var ansatt i store eierorganisasjoner, og deretter styrerne i små eierorganisasjoner. Begge de store eierorganisasjonene, henholdsvis en stiftelse og en kommersiell organisasjon, er aktører med ambisjoner om å fremstå som profesjonelle aktører med omfattende satsing på faglig kvalitet.

Den ene av disse styrerne (barnehage 12) var ansatt i et stort ressurssterkt barnehagekonsern med et omfattende og enhetlig styringssystem basert på barnehageloven og rammeplanen. Styreren brukte aktivt et bredt tilbud av verktøy og ressurser fra eieren, blant annet kompetansehevingstiltak og verktøy for systematisk dokumentasjon av arbeidet:

Det er også med på å gjøre oss våken og bevisst på hva slags kjennetegn som skal fylles for at vi skal være kvalitativt gode og lage et godt læringsmiljø. (Styrer, barnehage 12)

Styreren erfarte at slike verktøy kunne avlaste og støtte barnehagene, utfylle rammeplanen og gi en standard. Også andre styrere i store eierorganisasjoner erfarte at eier var støttende fordi det fantes ressurser på mange områder som barnehagene var pålagt å arbeide med (styrer, barnehage 3, runde 1). Videre opplevde hen at eierressursene ikke var så styrende når det gjaldt metodiske opplegg, men fungerte mer som en idébank: «Vi står jo ganske fritt i forhold til hva vi tenker å gjøre i forhold til det andre» (styrer, barnehage 3, runde 1). Styreren viste også til eksempler som kan tyde på et visst handlingsrom i forhold til eiers prioriteringer, blant annet en modell som var initiert på barnehagenivå: «Det er oss egentlig, og ikke noe med denne eieren» (styrer, barnehage 3, runde 1). Styrerne la vekt på muligheten til å gjøre egne prioriteringer på barnehagenivå:

Vi har jobbet mer med det enn det som eierorganisasjonen har satt. Det handler ganske enkelt om at vi må jobbe med det vi tror på. [...] Men når du har noen som trer over hodet, som sier at dette skal vi jobbe med, så kan det møte litt motstand, fordi at det er ikke det jeg tror på. Det er ikke det jeg vil jobbe med. Vi må finne

den balansegangen, fordi det er ikke en motsetning. Vi jobber jo med satsingsområdene, men vi har ikke satt det som hovedfokus på våre utviklingsområder. (Styrer, barnehage 12)

Styrerens ambisjon var å kombinere egne verdier med de styringsinstrumentene som eier krevde man skulle benytte:

Og hvis vi klarer å jobbe godt etter de grunntankene og verdiene, så får vi en god praksis ut ifra det. Da fyller vi mange av de forventningene som ligger i, både fra eierorganisasjonen og fra rammeplanen. (Styrer, barnehage 12)

Denne styreren var også generelt kritisk til bruk av en del pedagogiske verktøy i barnehagen og stilte spørsmål ved hva slike verktøy ga til barna (styrer, barnehage 12). Slik kom det også frem en del kritiske argumenter mot deler av eiersatsingene, og styreren var opptatt av å bruke sitt handlingsrom til egne prioriteringer og velge vekk tilbud som ikke passet med verdiene man ønsket å arbeide ut fra.

Hvilke erfaringer hadde barnehagestyrere som var ansatt i barnehager eid av små eierorganisasjoner? Disse styrerne erfarte eiere med et langt lavere ambisjonsnivå for faglig styring og med mer begrensede ressurser i form av økonomi og kompetanse. En av styrerne som ble intervjuet, opplevde å ha det vi kan betegne som en faglig passiv eier (styrer, barnehage 2). Styret hadde ikke kompetanse på barnehagedrift, og det var få å sparre med. For å kompensere for manglende faglig støtte benyttet styreren seg av støttemateriell fra Utdanningsdirektoratet og deltok i flere store eksterne programmer. En av de andre styrerne ledet en barnehage eid av en stiftelse og opplevde et aktivt styre:

Det er en stiftelse, så den er foreldredrevet, men styret er jo juridisk og økonomisk ansvarlig for barnehagen. Styret er jo valgt inn, så det er jo foreldredrevet, men ikke eid sånn sett. De har også en veldig aktiv rolle, men der er det igjen veldig varierende hvem som sitter i styret. (Styrer, barnehage 15)

Denne styreren i en frittstående stiftelsesbarnehage fremsto som trygg og som en som hadde handlingsrom og god tilgang til støtte og ressurser. Styreren opplevde stor tillit fra styret og fikk oftest støtte til sine initiativ. Samarbeidet med kommunen fremsto som et tilbud som kunne benyttes ved behov, men som også hadde vært litt uforutsigbart.

De privat ansatte styrerne fremhevet alle betydningen av nettverk med andre barnehagestyrere for å initiere faglige satsinger og dele erfaringer. De opplevde at styrernetverkene var sentrale for initiering og erfaringsdeling.

6.6.3 Oppsummering om erfaringene med eieransvar

Variasjon i eierorganisasjonenes kapasitet, kompetanse og ambisjoner for å ta faglig-pedagogisk ansvar virker inn på styrerrollen. Noen styrere opplevde at det kunne være krevende å nå frem med sine initiativ, mens andre opplevde manøvreringsrom og muligheter til å påvirke.

Barnehagestyrere i store eierorganisasjoner, både kommunale og private, i vårt materiale kunne dra vekslers på eiers omfattende ressurser og styringsverktøy i arbeidet med rammeplanen. Barnehagestyrerne satte pris på å være en del av nettverk der styrere møtes og utveksler erfaringer og tar initiativ. Styringsverktøy kan antakelig i mindre grad velges bort, mens faglige satsinger ser ut til å kunne forhandles om til en viss grad. Styrerne som erfarte begrenset tilgang på eierressurser og faglig støtte, benyttet seg av tilgjengelige faglige ressurser fra ulike andre aktører, særlig Utdanningsdirektoratets veiledningsressurser.

Barnehagestyrerne oppgir i begrenset grad at forholdet til barnehageeier er utfordrende for arbeidet med rammeplanen og endringsarbeid. Eier oppleves i stor grad støttende, men vi finner at kommunale eiere i noe større grad enn private ikke oppleves som støttende av styrerne.

Intervjuene med barnehagestyrere viser variasjon i eiers engasjement, ansvarsforståelse og involvering i arbeidet med rammeplanen på barnehagenivå. På den ene siden kan en tilbakeholden eier gi styrer og pedagogiske ledere et større rom for å ta faglig ansvar, som de også skal ha etter rammeplanens bestemmelser. På den andre siden kan varierende tilgang på faglige ressurser og støtte fra eier begrense mulighetene på barnehagenivå. Det er derfor interessant å se på hvordan private eiere og privatansatte styrere opplever mulighetene for å kompensere for slike forskjeller gjennom tilbudet

som gis fra kommunen som barnehagemyndighet. Til slutt i dette kapitlet vil vi derfor kort undersøke dette gjennom analyse av intervjumaterialet vårt.

6.7 Private barnehageeieres og styreres erfaring med bruk av tilbud fra kommunal barnehagemyndighet

Variasjoner i eierorganisasjonenes ønsker og mulighet for å ta ansvar kan skape ulike vilkår for arbeidet med rammeplanen på barnehagenivå. Et virkemiddel for å kompensere noe for dette er lokal barnehagemyndighets ansvar for å tilby veiledning til alle barnehagene innenfor det geografiske området gjennom barnehagelovens § 10. Tilstedeværelsen av slike tilbud og bruken av disse kan bidra til å skape den ønskede kvalitetsutjevningen som er et sentralt siktemål med rammeplanen. Her presenterer vi en analyse av eier- og styrerintervjuene for å si noe om hvordan eventuelle kommunale tilbud oppfattes og benyttes som supplement til ressurser som tilbys av private eierorganisasjoner.

Den lokale barnehagemyndigheten utøves som vist av kommuner som varierer i stor grad når det gjelder innbyggertall, geografiske forhold, organisatoriske og økonomiske ressurser og barnehagefaglig kompetanse. Eierstrukturen i lokal barnehagesektor varierer også i stor grad, også når det gjelder innslaget av ulike typer privat eierskap. Lovverket gir imidlertid kommunene begrenset styringsrett overfor private eiere. Ansvarer formelt er å sikre lovlig virksomhet. Det er dermed barnehagenivået lokal barnehagemyndighet har ansvar for å følge opp, og ikke eiernivået.

Private eierorganisasjoner kan være lokalt forankret, med barnehager innenfor en enkelt kommunes myndighetsområde, mens andre kan operere på tvers av kommune- og fylkesgrenser. Det kan derfor være variasjoner når det gjelder hvordan barnehager knyttet til samme eierorganisasjon opplever og bruker kommunale tilbud, og kommunen som barnehagemyndighet kan stå overfor et spekter av barnehager med ulike former for eierskap og svært ulik kapasitet. På denne bakgrunnen er vi opptatt av hvordan barnehagestyrerne erfarer at lokal barnehagemyndighet følger opp og erfarer sitt ansvar for implementering og oppfølging av rammeplanen overfor alle barnehager.

I Kommuneundersøkelsen som ble gjennomført i 2020, kom det tydelig frem at kommunene hadde ulike forutsetninger for rollen som lokal barnehagemyndighet (Børhaug & Nordø, 2020). Vi fant stor variasjon i kommunal oppfølging av rammeplanen. Det var et stort sprik mellom kommuner som tok en faglig lederrolle overfor sektoren, og de som ikke gjorde det. De fleste kommunalt ansatte styrerne vi intervjuet, oppga at samarbeidsforholdet til de private barnehagene var godt, men et mindretall mente det var spenninger i relasjonen til private barnehager. Vi fant imidlertid også at alle kommunene i utvalget som hadde innslag av private barnehager, inviterte disse til samarbeid.

Vi har alt vist at de fleste av styrerne i private barnehager som vi intervjuet i 2022, oppga at de benyttet seg av kommunens tilbud. Styrerne for de to små barnehagene, som begge opplevde en eier som i begrenset grad tok faglige initiativ, benyttet alle tilbud om støtte fra andre hold, som Utdanningsdirektoratets støttemateriell og ulike internettressurser. Den ene barnehagestyreren samarbeidet også tett med kommunen og benyttet seg av en rekke kommunale virkemidler og ressurser som ble tilbudt alle barnehagene. Den andre styreren i en frittstående barnehage hadde også valgt å følge kommunens detaljerte årsplanmal og satsingsområder. Denne styreren begrunnet hvorfor det ble opplevd naturlig å bruke de kommunale ressursene:

Det er jo kommunen sine barn vi har også. Vi ligger på kommunens hjemmeside for oppvekst, og da er det likt det som står der. Vi har jo det samme reglementet, samme satsningsområder som jobbes med i kommunen. (Styrer, barnehage 2)

Styreren oppfattet å ha et felles oppdrag med kommunens barnehagetjenester og så det derfor som naturlig med et slikt samarbeid. Styreren deltok også i ulike nettverk lokalt og regionalt. Dette omfattet faste møter med barnehagestyrerne i kommunen, faste møter med kommunens barnehagefaglige rådgiver samt regionale nettverksledermøter:

Der syns jeg kommunen er flinke til å inkludere oss private, det er jo ikke noe de må. [...] Det setter jeg pris på, for en blir ofte litt alene i en liten, privat barnehage. Jeg har et veldig godt forhold til de andre styrerne. (Styrer, barnehage 2)

Svarene her tyder på en kommunal barnehagemyndighet med ambisjon om å inkludere alle barnehagene i sitt tilbud, noe som også ga denne styreren et faglig nettverk og ressurser som ikke egen eierorganisasjon kunne tilby. Lignende erfaring kom også frem i intervjuet med styreren i en barnehage eid av en privat stiftelse. På spørsmål om barnehagen benyttet kommunens tilbud, svarte denne styreren at hen opplevde stor frihet i forhold til hva de ønsket å være med på (styrer, barnehage 15). Denne styreren hadde fått tilbud om kompetansehevingstiltak for ansatte, blant annet i forbindelse med endringene i barnehageloven, og så det som selvsagt å delta på slike opplegg. Kommunal omorganisering og pandemi hadde svekket tilbudet fra kommunen noe, men barnehagen hadde likevel opprettholdt samarbeidet med kommunen og særlig når det gjaldt overgangen barnehage–skole:

I forhold til kommunen velger vi jo selv å følge ... sånn overgang barnehage–skole for eksempel, så velger vi jo, for det er et godt opplegg sant, det er noen «check-points» der, som vi er avhengige av å følge på lik linje med de kommunale barnehagene. (Styrer, barnehage 15)

Samarbeid om overgangen til skole virket her å være til dels selvvalgt og til dels knyttet til formaliserte prosedyrer. En styrer i en større eierorganisasjon nevnte også forholdet til kommunen på spørsmål om hvordan man arbeidet med overgangen mellom barnehage og skole:

Men overgang til skole jobber vi veldig mye med hele tiden, og da er vi på kurs og møter med kommunen. Det blir litt mer med kommunen da egentlig. Og eierorganisasjonen selvfølgelig, men ellers så har vi vår [måte]. Det står også litt om det i årsplanen. (styrer, barnehage 3, runde 2)

Materialet vårt omfatter bare en håndfull private eiere, og ikke alle de intervjuede deltakerne la vekt på samarbeidserfaringer med lokal barnehagemyndighet. Vi har her hentet frem erfaringene til to større private eiere for å supplere utsagnene fra barnehagestyrerne. En av de større private eierne la vekt på at kommunenes tilbud ofte var bra og et viktig tillegg til de faglige ressursene som eieren selv kunne bidra med:

For di det er kjempeviktig at de har et godt forhold til den kommunen de er en del av. Og hvis det kommunen har å tilby, er bra når det gjelder kompetanseutvikling, så er jo det supert. Og vi skal ikke ha så mye – vi har ikke noe ønske, sånn jeg ser det, om liksom – vi ønsker «ja takk, begge deler», for det er så mye bra det kommunen ofte kommer med, og det klarer ikke vi i samme grad å gi. (P2, privat eier, stor kommersiell)

Denne eieren mente det var viktig at barnehagene samarbeidet med den lokale barnehagemyndigheten, og så det som en fordel at man benyttet det man ble tilbudt. Eieren hadde barnehager i mange kommuner, og representanten for eieren la i intervjuet vekt på at det var veldig ulike forutsetninger for samarbeid i de ulike kommunene når det gjaldt faglig satsing:

Vi vet at enkelte av våre barnehager får masse god kompetanseutvikling og støtte i den enkelte kommune, mens hos andre er det ingenting fordi at kommunen nedprioriterer det. [...] For det vi vet, er at det enkelte kommune har jo veldig ulikt fokus i forhold til hvor faglig sterke er de, hvor mye trykk setter de på det faglige. (P2, privat eier, stor kommersiell)

Denne eieren hadde tatt initiativ til samarbeid med noen av de store kommunene der de hadde mange barnehager, og hadde invitert til felles faglige seminarer.

Vi tok initiativet, inviterte kommunen inn og har fått til en faglig utvikling gjennom disse seminarene våre hvor alle vi som tre aktører samarbeider og bidrar. Jeg tenker at det er der vi skal ha fokuset. Vi skal ha fokuset på kvalitet på det tilbudet vi gir til barn. (P3, privat eier, mellomstor kommersiell)

Intervjumaterialet viser at særlig barnehagestyrerne i noen små ideelle barnehager så det som hensiktsmessig å benytte kommunens tilbud om faglige ressurser i stor grad. En av kommunene som ble omtalt, hadde et nokså omfattende tilbud som inkluderte de private. Styrerne i de store private eierorganisasjonene la i mindre grad vekt på kontakt med kommunen som myndighet.

Unntaket i dette materialet er samarbeid om overgang mellom barnehage og skole. To av de store private eierne i vårt utvalg var opptatt av at kommunen som barnehagemyndighet kunne tilby verdifullt supplement til eierressursene, selv om de også merket seg at det kunne være nokså store variasjoner i tilbudet mellom kommunene.

6.8 Avslutning

Begrunnelsene for endringene i rammeplanen som ble innført i 2017, handlet både om innhold og styring. Et viktig mål med endringene var å styrke rammeplanen som styringsinstrument for å oppnå målsettingen om utjevning av kvalitet. Vi kan dermed si at man med revideringen tok sikte på at bedre styring med barnehagene også skulle bidra til å sikre kvalitet i innholdet. Et grep for å oppnå dette var å innlemme nye bestemmelser som tydeliggjør ansvaret for rammeplanarbeidet, og fordele dette på eier, styrer, pedagogisk leder og barnehagens øvrige personale.

Vi har i dette kapitlet argumentert for at målet om å skjerpe rammeplanen som styringsinstrument kan ses som en form for post-NPM-styring. Dette kan innebære at statlig styring styrkes for å kompensere for forskjeller og sikre utjevning, slik ambisjonen er for barnehagenes innhold. Barnehagesektoren har i liten grad vært preget av hierarkisk styring (Borgund & Børhaug, 2016), og rammeplanen har vært karakterisert som et vagt og mykt styringsinstrument (Ljunggren et al., 2017). Vi har også tidligere påpekt at eiernivået har inngått som en av flere aktører som har vært konsultert i forbindelse med utformingen og implementeringen av rammeplanen (se også Ludvigsen & Homme, 2020). Inkluderingen av eiernivået kan forstås som et forsøk på å ansvarliggjøre barnehageeierne ved hjelp av nye styringsvirkemidler som kompenserer for brukerstyringen gjennom brukervalg og svakheter ved eksisterende styringsinstrumenter som tilsyn overfor private eiere.

Retten til barnehageplass medførte sterk vekst i sektoren fra 2005. Selv om privat eierskap til barnehagene har vært vanlig, har eierstrukturen gradvis endret seg. Mange barnehager inngår i dag i store, ressurssterke kommersielle, og også noen ideelle, eierorganisasjoner. Fortsatt er det imidlertid et betydelig innslag av ideelle barnehageeiere og eiere som har ansvar for én eller noen få barnehager. Kommunene som barnehageeiere tilbyr varierende grad av

faglige og organisatoriske ressurser til sine barnehager. Både offentlige og private eiere kan ha ulik grad av styringsambisjoner for virksomheten. Dette skaper ulike vilkår for barnehagestyrenes arbeid med rammeplanen. Slike variasjoner i rammebetingelser ligger bak ambisjonen om å utjevne kvaliteten i barnehagene gjennom revidering av rammeplanen, og tydeliggjøring av ansvar og roller er del av dette.

Rammeplanen er styrket som styringsinstrument ved at den er kortere og mer juridisk og forpliktende i formuleringene, og ved at den gir et klarere ansvar til både styrer, pedagogisk leder og eier. Konsultasjon og styrking av eieransvar i rammeplanen kan ses som en måte å kompensere for dette på, sammen med Utdanningsdirektoratets koordinerende grep og utviklingen av veiledningsressurser til bruk for alle barnehager. De kompensierende tiltakene på barnehagefeltet indikerer overgang til en hybrid styringsform, som også er vanlig i andre deler av utdanningssektoren (Helgøy & Homme, 2016).

Tidligere forskning har pekt på at barnehageeierne i økende grad har tatt ansvar for barnehagenes faglige innhold, og mange eiere har bygd opp ressurser faglig og organisatorisk med dette som siktemål (Børhaug, 2016). Funn fra Styrerundersøkelsen viser at forskjellene mellom kommunalt, ideelt og kommersielt eierskap fremstår tydeligere enn forskjeller i barnehagestørrelse når det gjelder variablene vi her har sett på, og som angår forholdet til barnehageeier. Ikke alle eiere har barnehagefaglig kompetanse, selv om dette har blitt foreslått, for eksempel av ekspertgruppen for barnehagelærerrollen (Kunnskapsdepartementet, 2018). En utfordring for eiere uten barnehagefaglig kompetanse kan være å følge opp barnehagenes implementering av rammeplanens formål og innhold. Styringskapasiteten blant eierne er stor, men ujevn og tar ulik form avhengig av størrelse og eierform. Rommet for faglig autonomi oppleves ulikt, og forholdet mellom eier og styrer preges av en spenning mellom styring og lokalt handlingsrom på den ene siden og standardisering og faglig autonomi på den andre. Kommunalt ansatte styrere opplevde i større grad enn private at manglende eierstøtte begrenset dem i gjennomføringen av rammeplanen. Samtidig fant vi i Styrerundersøkelsen, både i runde 1 og runde 2, at rammebetingelser i form av tid, økonomiske ressurser og organisatoriske forhold opplevdes som større begrensninger enn mangel på eierstøtte.

Når det gjelder graden av eiers involvering i arbeidet med rammeplanen, finner vi en klar spredning mellom ulike typer eiere. Her er det imidlertid

et skille mellom ulike former for privat eierskap: Styrere ansatt i en kommersiell eierorganisasjon svarer i større grad enn kommunalt ansatte barnehagestyrere at eier involverer seg i arbeidet med rammeplanen, mens styrere i barnehager med et ideelt eierskap i minst grad erfarer at eier involverer seg i arbeidet med rammeplanen. Oppsummert vil vi peke på at for variablene i figur 6.1, 6.2 og 6.3 fremstår forskjellene mellom kommunalt, ideelt og kommersielt eierskap som mer markante enn forskjellene mellom små, mellomstore og store barnehager. Eierskapsform virker altså å bety mer enn størrelsen på barnehagen for barnehagestyrernes svar på disse spørsmålene.

Vi kan ikke basert på våre data måle endringer i hvordan eierne oppfatter og utøver sitt ansvar etter at eieransvaret ble presisert i rammeplanen fra 2017, men funnene bekrefter at både de private og offentlige eierne i utvalget oppfatter at de har et klart ansvar. Det varierer imidlertid hvor langt eierne oppfatter at deres ansvar strekker seg. Noen eiere mener at de har ansvar for faglige initiativ og prioriteringer basert på rammeplanen, og er opptatt av å få oppslutning fra barnehagestyrerne. Andre eiere avgrenser sitt eget ansvar og ser det som styrernes oppgave å gjøre faglige prioriteringer sammen med personalet. Store eierorganisasjoner tilbyr ressurser og støtte, men dette kan også forplikte og begrense faglig autonomi til en viss grad. Tilbud om statlige veiledningsressurser og ulike andre ressurser brukes av mange barnehager (Homme et al., 2020). Her fant vi at de barnehagestyrerne vi intervjuet som i begrenset grad kunne trekke veksler på eiers oppfølging og ressurser, la vekt på at de benyttet statlige ressurser. I tillegg har vi sett at både private eiere og styrere oppfatter kommunenes tilbud som et viktig supplement. Dette gjelder både veiledningsressurser, maler og deltakelse i styrernetverk og samarbeidsfora. Det har vært pekt på at barnehager knyttet til store, ressurssterke og faglig ambisiøse eierkonsern i begrenset grad benytter slike tilbud som kommunene er pålagt å utvikle for alle barnehager (Børhaug et al., 2020). Vi fant imidlertid at noen store private eiere også ser kommunene som en partner for barnehagene, der det er ressurser tilgjengelig. Eierne og styrerne i slike private eierorganisasjoner kan også oppleve at det er store variasjoner i det tilbudet de ulike kommunene har, og kompensere for dette med egne tiltak som utjevner kvaliteten internt.

Et paradoks er at styrkingen av eieransvaret i en sektor med så variert eierstruktur og ressurstilgang og en sterk tendens til sammenslåinger – kombinert med en desentralisert struktur med store kommunale forskjeller i kapasitet

– kan forsterke forskjeller mellom barnehager når det gjelder muligheten til å arbeide systematisk med rammeplanen. Dette kan dermed virke mot målet om utjevning av kvalitet. På den ene siden kan målet om lokal tilpasning utfordres av standardisering i store eierorganisasjoner. På den andre siden kan det være grenser for hvor omfattende variasjon som kan tilbys hvis man skal nå ambisjonen om å utjevne kvaliteten i barnehagetilbudet.

Et avgjørende spørsmål knyttet til denne formen for styring på flere nivåer er det som blir kalt problemet med mange øyne, og som handler om hvem som er ansvarlig overfor hvem. Sammenvevde og komplekse styringsmønstre gjør spørsmålet om ansvarlighet mangfoldig, komplekst, potensielt inkonsekvent og tvetydig. Ansvarlighetsformer endres over tid og påvirker de som utøver offentlig politikk (Olsen, 2013), altså de som arbeider innenfor barnehagefeltet på ulike nivåer. Vi kan dermed forvente at det også på det barnehagepolitiske området er former for ansvarlighet som kan føre til overbelastning av aktørene, men det kan også være et underskudd av ansvarlighet, at aktører i feltet ikke stilles til ansvar (jf. Bovens et al., 2008).

Kommunene har etter barnehageloven ansvar for å følge opp barnehagenivået, men ikke eier. En styringsutfordring er at private barnehageeiere ikke står ansvarlig i demokratisk forstand. Neste kapittel undersøker hvordan kommunal barnehagemyndighet følger opp ansvaret for å føre tilsyn med barnehagenes arbeid med rammeplanen.

Referanser

- Aasen, P., Møller, J., Rye, E., Ottesen, E., Proitz, T. & Hertzberg, F. (2012). *Kunnskapsløftet som styringsreform – et løft eller et løfte? Forvaltningsnivåenes og institusjonenes rolle i implementeringen av reformen* (Rapport 20/2012). NIFU. <https://www.nb.no/items/eb2b9a82f02fd128ffdc37f04fac0449#9>
- Barne- og familiedepartementet. (1995). *Rammeplan for barnehagen*. https://urn.nb.no/URN:NBN:no-nb_digibok_2008021404010
- Barnehageloven. (2005). *Lov om barnehager (barnehageloven)* (LOV-2005-06-17-64). <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2005-06-17-64>
- Borgund, S. & Børhaug, K. (2016). Statleg styring av barnehagesektoren. I K.K. Moen, K.Å. Gotvassli & P.T. Granrusten (Red.). *Barnehagen som læringsarena. Mellom styring og ledelse* (s. 85–103). Universitetsforlaget.
- Bovens, M., Schillemans, T. & Hart, P.T. (2008). Does public accountability work? An assessment tool. *Public administration*, 86(1), 225–242. <https://doi.org/10.1111/j.1467-9299.2008.00716.x>
- Børhaug, K., Helgøy, I., Homme, A., Lotsberg, D.Ø. & Ludvigsen, K. (2011). *Styring, organisering og ledelse i barnehagen*. Fagbokforlaget.
- Børhaug, K. (2016). Ulike eigarar – ulike læringsyn? I K.K. Moen, K.Å. Gotvassli & P.T. Granrusten (Red.). *Barnehagen som læringsarena. Mellom styring og ledelse* (s. 107–122). Universitetsforlaget.
- Børhaug, K., Homme, A., Olsen, T.A. & Ludvigsen, K. (2020). *Barnehageeigarane og rammeplanen*. I A. Homme, H. Danielsen & K. Ludvigsen (Red.). *Implementeringen av rammeplan for barnehagen* (s. 107–145). (Rapport 37/2020). NORCE.
- Børhaug, K. (2021). *Barnehageeigarar mellom stat, marknad og sivilsamfunn*. Universitetsforlaget.
- Børhaug, K. & Nordø, Å.D. (2020). Kommunen som barnehagestyresmakt i implementeringa av den nye rammeplanen. I A. Homme, H. Danielsen & K. Ludvigsen (Red.). *Implementeringen av rammeplan for barnehagen* (s. 59–106) (Rapport 37/2020). NORCE.
- Christensen, T., Egeberg, M., Lægreid, P., Aars, J. (2021). *Forvaltning og politikk*. 5. utg. Universitetsforlaget.
- Eide, H.M.K., Danielsen, H., Sataøen, S.O. & Olsen, T.A. (2020). Barnehagestudien. I A. Homme, H. Danielsen & K. Ludvigsen (Red.). *Implementeringen av rammeplan for barnehagen* (s. 203–265) (Rapport nr. 37/2020). NORCE Samfunn.
- Engel, A., Barnett, W.S., Anders, Y. & Taguma, M. (2015). *Early childhood education and care policy review – Norway*. OECD. <https://www.oecd.org/norway/Early-Childhood-Education-and-Care-Policy-Review-Norway.pdf>
- Finn, P. (1994). Public trust and public accountability. *Griffith Law Review*, 3(2). <http://www.austlii.edu.au/au/journals/GriffLawRw/1994/12.pdf>
- Haugset, A.S. (2018). Institusjonelt Eiermangfold og et likeverdig barnehagetilbud. *Tidsskrift for nordisk barnehageforskning*, 7(5), 1–14. <https://doi.org/10.7577/nbf.2410>
- Helgøy, I. and Homme, A. (2016). Educational reforms and marketization in Norway – A challenge to the tradition of the social democratic, inclusive school? *Research in Comparative and International Education*, 11(1). <https://doi.org/10.1177/1745499916631063>
- Homme, A., Danielsen, H. & Ludvigsen, K. (Red.). (2020). *Implementeringen av rammeplan for barnehagen. Undervisningsrapport fra prosjektet Evaluering av implementering av*

- rammeplan for barnehagen* (Rapport nr. 37/2020). NORCE Samfunn. <https://hdl.handle.net/11250/2736721>
- Karseth, B., Kvamme, O.A. & Ottesen, E. (2020). *Fagfornyelsens læreplanverk: Politiske intensjoner, arbeidsprosesser og innhold*. (Rapport nr. 1). Det utdanningsvitenskapelige fakultet, Universitetet i Oslo. <https://www.uv.uio.no/forskning/prosjekter/fagfornyelsen-evaluering/publikasjoner/eva2020-delrapport-1.pdf>
- Kunnskapsdepartementet (2019). *Høringsnotat Forslag til endringer i barnehageloven med forskrifter (Ny regulering av private barnehager)*. <https://www.regjeringen.no/contentassets/14f278c1b1d048b5853d1e9c8dc685e3/horingsnotat-med-forslag-til-endringer-i-barnehageloven-med-forskrifter-ny-regulering-av-private-barnehager.pdf>
- Ljunggren, B., Moen, K.H., Seland, M., Naper, L., Fagerholt, R.A., Leirset, E. & Gotvassli, K.Å. (2017). *Barnehagens rammeplan mellom styring og skjønn – en kunnskapsstatus om implementering og gjennomføring med videre anbefalinger* (Rapport nr. 2, 2017). DMMH. <https://www.udir.no/globalassets/filer/tall-og-forskning/forskningsrapporter/barnehagens-rammeplan-mellom-styring-og-skjonn.pdf>
- Lotsberg, D., Ludvigsen, K., Nordø, Å.D. & Homme, A. (2020). Barnehagestyrernes erfaring og arbeid med implementering av rammeplanen. I A. Homme, H. Danielsen & K. Ludvigsen (Red.). *Implementeringen av rammeplan for barnehagen*. (s. 147–202) (Rapport nr. 37/2020). NORCE Samfunn.
- Ludvigsen, K. & Homme, A. (2020). Utformingen av rammeplanens mål og virkemidler. I A. Homme, H. Danielsen & K. Ludvigsen (Red.). *Implementeringen av rammeplan for barnehagen* (s. 27–57) (Rapport nr. 37/2020). NORCE Samfunn.
- Meld. St. 19 (2015–2016). *Tid for lek og læring — Bedre innhold i barnehagen*. Kunnskapsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-19-20152016/id2479078/>
- NOU 2012: 1. (2012). *Til barnas beste – Ny lovgivning for barnehagene*. Kunnskapsdepartementet. https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kd/hoeringsdok/2012/201200556/nou2012_1_til_barnas_beste.pdf
- Olsen, J.P. (2013). The institutional basis of democratic accountability. *West European Politics*, 36(3), 447–473. <https://doi.org/10.1080/01402382.2012.753704>
- Regjeringen (2011). *Offentlig utvalg om styring av barnehagesektoren – mandat*. https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kd/vedlegg/barnehager/utvalg_bhgsektor_endelig_mandat.pdf
- Trøtteberg, H. S., Sivesind, K. H., Paananen, M., & Hrafnadóttir, S. (2023). *Privatization of Early childhood education and care in Nordic countries*. Palgrave Macmillan. <https://link.springer.com/book/10.1007/978-3-031-37353-4>
- Urban, M., Reikerås, E., Eidsvåg, G.M., Guevara, J., Saegø, J. & Semmoloni, C. (2022). *Nordic approaches to evaluation and assessment in early childhood education and care*. Nordic Council of Ministers. TemaNord 2022:512. <https://pub.norden.org/temanord2022-512/>
- Utdanningsdirektoratet. (2017). *Rammeplan for barnehagen*. Utdanningsdirektoratet. <https://www.udir.no/contentassets/5d0f4d947b244cfe90be8e6d475ba1b4/rammeplan-for-barnehagen---bokmal-pdf.pdf>
- Winter, S. (2012). Implementation. I Peters, B.G. & Pierre, J. (red.), *The SAGE Handbook of Public Administration*. SAGE Publications Ltd. <https://doi.org/10.4135/9781446200506>
- Østrem, S., Bjar, H., Føster, L.R., Hogsnes, H.D., Jansen, T.T., Nordtømme, S. & Tholin, K.T. (2009) *Alle teller mer. En evaluering av hvordan Rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver blir innført, brukt og erfart* (Rapport 1/2009). Tønsberg, Høgskolen i Vestfold. <http://hdl.handle.net/11250/149122>

Referansar

- Abbott, A. (1988). *The system of professions: an essay on the division of expert labor*. University of Chicago Press.
- Askim, J. (2013). Tilsyn ved selvsyn: Kan det fungere? Lærdommer fra den norske barnehagesektoren. *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, 29(01), 10–29. <https://doi.org/10.18261/ISSN1504-2936-2013-01-03>
- Borgund, S. & Børhaug, K. (2016). Statleg styring av barnehagesektoren. I Moen, K. H., Gotvassli, K.-Å. & Granrusten, P. T. (red.), *Barnehagen som læringsarena – mellom styring og ledelse* (s. 85–104). Universitetsforlaget.
- Børhaug, K. (2018). Norwegian early childhood teacher's control over children's learning. I P.T. Granrusten, K.Å. Gotvassli, O.F. Lillemyr & K.H. Moen (Red.). *Leadership for Learning. The New Challenge in Early Childhood Education and Care* (s. 115–133). Information Age Publishing.
- Børhaug, K. (2021). Barnehageeigarar mellom stat, marknad og sivilsamfunn. Universitetsforlaget.
- Børhaug, K. & Bøe, M. (2022). *Barnehagelærarprofesjonen*. Universitetsforlaget.
- Børhaug, K. & Lotsberg, D.Ø. (2016). *Barnehageleiing i praksis*. Samlaget.
- Børhaug, K. & Moen, K. H. (2014). *Politisk-administrative rammer for barnehageledelse*. Universitetsforlaget.
- Børhaug, K. & Nordø, Å.D. (2020). Kommunen som barnehagestyresmakt i implementeringa av den nye rammeplanen. I A. Homme, H. Danielsen & K. Ludvigsen (Red.). *Implementering av rammeplan for barnehagen* (s. 59–106) (Rapport 37/2020). NORCE.
- Endringslov til barnehageloven (2022) *Lov om endringer i barnehageloven (selvstendig rettssubjekt, forbud mot annen virksomhet, meldeplikt m.m.)* (LOV-2022-06-10-40) Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/LTI/lov/2022-06-10-40>
- Fixsen, D.L., Naoom, S.F., Blase, K.A., Friedman, R.M. & Wallace, F. (2005) *Implementation Research: A Synthesis of the Literature*. University of South Florida, Louis de la Parte Florida Mental Health Institute, The National Implementation Research Network (FMHI Publication #231). https://www.researchgate.net/publication/283997783_Implementation_Research_A_Synthesis_of_the_Literature
- Goodlad, J. I. (1979). *Curriculum Inquiry. The Study of Curriculum Practice*. McGraw-Hill Inc.
- Kunnskapsdepartementet. (2018). *Barnehagelærerrollen i et profesjonsperspektiv – et kunnskapsgrunnlag*. Kunnskapsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/contentassets/f78959abbdc54b0497a8716ab2cbbb63/barnehagelarerrollen-i-et-profesjonsperspektiv.pdf>
- Korsvold, T. (2005). *For alle barn. Barnehagen fremvekst i velferdsstaten*. (2.utg.). Abstrakt.
- Ljunggren, B., Moen, K.H., Seland, M., Naper, L., Fagerholt, R.A., Leirset, E. & Gotvassli, K.Å. (2017). *Barnehagens rammeplan mellom styring og skjønn – en kunnskapsstatus om implementering og gjennomføring med videre anbefalinger* (Rapport nr. 2, 2017). DMMH. <https://www.udir.no/globalassets/filer/tall-og-forskning/forskningsrapporter/barnehagens-rammeplan-mellom-styring-og-skjonn.pdf>

- Meld. St. 19 (2015–2016). *Tid for lek og læring — Bedre innhold i barnehagen*. Kunnskapsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-19-20152016/id2479078/>
- Moen, K. H. (2017) Barnehagestyreres opplevelser av forholdet til skolen i spørsmål om barns læring. *Tidsskrift for Nordisk barnehageforskning*, 14. <https://doi.org/10.7577/nbf.1726>
- NOU 2004: 17. Statlig tilsyn med kommunesektoren. Kommunal- og moderniseringsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/contentassets/e3e757df8bfe4e718e9b3d5aabb6a9c/no/pdfs/nou200420040017000dddpdfs.pdf>
- Sataøen, S. O. (1990) *Mot full barnehagedekning? Barnehage tilbudet i norske kommunar i lys av kjenneteikn ved kommunane*. (Skriftserierapport 13/90). Vestlandsforskning.
- Winter, S. (2003) Implementation Perspectives: Status and Reconsideration. I B.G. Peters & J. Pierre (Red.). *Handbook of Public Administration* (s. 212–221). Sage Publications.
- Østrem, S. (2015). Profesjonsutøvelse i et spenningsfelt. I B.A. Hennum, M. Pettersvold & S. Østrem (Red.). *Profesjon og kritikk* (s. 263–300). Bergen: Fagbokforlaget.
- Østrem, S., Bjar, H., Føster, L.R., Hogsnes, H.D., Jansen, T.T., Nordtømme, S. & Tholin, K.T. (2009) *Alle teller mer. En evaluering av hvordan Rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver blir innført, brukt og erfart* (Rapport 1/2009). Høgskolen i Vestfold. <http://hdl.handle.net/11250/149122>