



UiT Norges arktiske universitet

Institutt for samfunnsvitenskap

Den uavhengige og likebehandlende barnehagemyndighet

En studie om implementering av barnehageloven § 11

Ida Trældal Rystad

Masteroppgave i Master of Public Administration STV-3909

Organisasjon og ledelse for offentlig sektor

Høsten 2022

Forord

Denne masteroppgaven er avslutningen på studiet master i organisasjon og ledelse for offentlig sektor (Master of Public Administration - MPA), ved UiT Norges arktiske universitet. Studiet har tatt for seg sentrale fagområder knyttet til utforming, styring og endring av offentlige organisasjoner. Oppgaven er mitt eget selvstendige faglige arbeid, med utgangspunkt i tema og problemstilling innenfor masterprogrammets faglige profil.

Masterprogrammet er erfaringsbasert, og denne oppgaven bygger derfor mye på min erfaring fra eget arbeid. Jeg vil takke UiT som har lagt til rette for at det er mulig å klare å ta en mastergrad ved siden av full jobb. Det har i perioder vært tungt og slitsomt, men desto bedre følelse er det nå å kunne levere denne oppgaven.

Studiet har definitivt gitt meg mye kunnskap, og har innfridd alle mine forventninger. Jeg skulle bare ønske meg mer tid til å gå inn i dybden på så mye mer. Oppgaven representerer slutten på studiet, men heldigvis ikke slutten på min interesse for offentlig sektor og ønske om å lære enda mer.

Selv om oppgaven er mitt eget verk, må jeg takke alle som har bidratt til at jeg har klart det. Takk til min veileder, Harald Torsteinsen for gode diskusjoner, faglig innspill og motivasjon. Takk til informantene for at de tok seg tid til å bli intervjuet og ville dele sine erfaringer og synspunkter med meg.

Takk til familie, venner og kollegaer som har støttet meg, som tilsynelatende alltid har hatt troen på meg og som har heiet meg fram når jeg har trengt det!

Sammendrag

Denne masteroppgaven er en studie av kommunens rolle som barnehagemyndighet, med fokus på implementering av ny lovbestemmelse om at kommunen må organisere sine oppgaver som barnehageeier og barnehagemyndighet adskilt fra 1.1.21.

Gjennom lovverket setter staten rammer for kommunens rolle som lokal barnehagemyndighet. Fra 1.1.21 kom en ny bestemmelse med krav om likebehandling og uavhengighet når kommunen utfører sine oppgaver som barnehagemyndighet. Kunnskapsdepartementet sier selv at endringen kan være vanskelig for små kommuner, og de foreslår blant annet samarbeid med andre kommuner for å håndtere regelendringen.

Gjennom kommuneloven er kommunene tillagt stor frihet til hvordan den skal organisere sitt virke, noe som er et viktig prinsipp i den norske kommunemodellen. Det er derfor opp til hver enkelt kommune å finne ut hvordan den skal organisere oppgavene sine. Snart to år etter lovendringen trådte i kraft, er det ikke kommet noen ytterligere oppskrift på hvordan kommunene kan løse dette. Kommunenes eneste rettleiding så langt står i forslag til lovvedtaket som regjeringen sendte til Stortinget i 2020.

I denne oppgaven har jeg studert hvordan implementeringen av barnehageloven § 11 kan se ut i kommunene. For å finne svar på problemstillingen, har jeg både fokusert på historisk utvikling av kommunesektoren, utviklingen av barnehagesektoren, og samspillet mellom de ulike nivåene i implementeringsprosessen. Jeg har valgt å intervju to kommuner med ulik størrelse, en statsforvalter og en organisasjon som jobber med kompetanseheving overfor kommuner i en region.

De empiriske funnene viser at det kan være utfordrende for kommunene å implementere den nye bestemmelsen. Dette handler om flere forhold, herunder forståelse av lovendringen og dermed villigheten til å ta tak i endringen. Det kan også handle om utfordringer knyttet til små kommuner, som gjør at det å skille oppgavene fra hverandre gjør at barnehagemyndigheten blir lagt til personer uten barnehagefaglig kompetanse. Et annet moment er utfordringer ved at kommunene over lang tid har utviklet sin kompetanse, organisasjon og rutiner for å ivareta rollen som barnehagemyndighet, som nå må endres på. Mangelen på oppskrift fra det nasjonale nivået gjør at det oppleves utfordrende både for kommunene, men også for statsforvalteren i implementeringsprosessen.

Kommunene har vært innovative i sitt arbeid med implementering. Historisk har kommunene vært stiftinnere i gode løsninger som kan kopieres til andre kommuner. Implementeringen ser fortsatt ut til å være i en tidlig fase. Flere har opprettet ulike nettverk og interkommunalt samarbeid for å løse utfordringene med implementering. Det kan derfor tenkes at kommunene vil kopiere løsninger som andre kommuner har funnet fram til, og som oppfattes som gode.

I høringen i forkant av innføringen av barnehageloven § 11, var utgangspunktet for innspillene daværende situasjon i kommunene og sektoren. Det vil være spennende å følge utviklingen i årene framover, om det vil komme ytterligere endringer basert på nye utfordringer knyttet til kommunenes rolle som lokal barnehagemyndighet, og kanskje særlig forholdet med tilsyn av kommunale og private barnehager.

Innhold

Forord	2
Sammendrag.....	3
Kapittel 1 – Innledning.....	6
Bakgrunn	6
Problemstilling.....	9
Oppgavens struktur.....	9
Kapittel 2 – teori.....	10
Organisasjonsteori for offentlig sektor	10
Rasjonalitet	11
Endringer i offentlige organisasjoner	11
Implementeringsteori.....	12
Endringer i offentlig sektor.....	13
Kommunereformen	14
Kommunenes organisering	15
Kommunenes rolle.....	15
Statsforvalterens rolle	16
Aksessen mellom stat, statsforvalter og kommunen	17
Utvikling av tilsyn	17
Kapittel 3 - Metode og datakilder	19
Kvalitativ metode og forskningsdesign	19
Intervju – primærdata	19
Dokumenter – sekundærdata	21
Reliabilitet, validitet og overførbarhet.....	21
Kapittel 4 – Empiri og drøfting	23
Kjennskap og kunnskap til lovendringen	23
Implementering i kommunene.....	24
Utfordringer	26
Bistand og veiledning fra andre.....	30
Behov for å skille rollene?.....	31
Alternative løsninger?.....	33
Kapittel 5 – Konklusjon og avslutning.....	37
Litteraturliste	40

Kapittel 1 – Innledning

Hva skjer i kommunene når stortinget vedtar lovendringer som fører til at kommunene må endre sin praksis og organiseringen av oppgavene sine? Dette er den overordnede problemstillingen for oppgaven min. Jeg skal ta for meg kommunenes implementering av barnehageloven § 11, som trådte i kraft fra 1. januar 2021.

Jeg ønsker å undersøke hvordan den nye bestemmelsen påvirker kommunenes organisering og oppgaveløsning, og om den fører med seg noen utfordringer. Før jeg går nærmere inn på problemstillingen, skal jeg redegjøre for hvorfor jeg har valgt dette tema, og i hvilken kontekst jeg skal studere det.

Min interesse for kommunens rolle som barnehagemyndighet springer ut fra min egen arbeidsplass. Jeg har vært ansatt i en kommune med arbeidsoppgaver innenfor kommunens rolle som barnehagemyndighet i snart et tiår. Særlig de siste to årene har jeg opplevd en økning av henvendelser og kontakt fra andre kommuner, og økt antall diskusjoner i ulike fora og nettverk, hvordan praksis for organisering av barnehagesektoren er på kommunalt nivå.

Det er i underkant av to år siden bestemmelsen i § 11 trådte i kraft. Gjennom problemstillingen og undersøkelsene mine ønsker jeg å få en status på hvordan implementeringen ser ut så langt. Dette kan gi en pekepinn på hvordan bestemmelsen påvirker kommunene, og hva som må til for at den skal bli implementert, og hvilke utfordringer de kan møte på i denne prosessen.

For å forstå bakgrunnen for endringen, må jeg også se på utviklingen av kommunal sektor, hvilke trender som rår, slik at endringen også kan settes inn i et større perspektiv.

Ettersom oppgaven handler om en kompleks sektor, med lange tradisjoner og mange endringer bak seg, vil oppgaven gi et forenklet bilde av virkeligheten. Likevel kan den gi et innblikk i hvordan en slik endring kan se ut i kommunesektoren.

Bakgrunn

Barnehager har gått fra å være en institusjon for de få og trengende, underlagt barnevernet, til i dag å være en del av et helhetlig utdanningsløp. Gjennom barnehagereformen i 2003 ble det vedtatt at alle barn som ønsket det, skulle få tilbud om barnehageplass, og det ble kommunenes plikt å sørge for nok barnehageplasser (St.meld. nr. 24 (2002-2003)).

Velferdsstatens utbygging har for en stor del skjedd gjennom økt gjennomføringsansvar i kommunene, og dette gjelder også for barnehagesektoren.

I dag går over 270 000 barn i barnehager (Kunnskapsdepartementet, 2021). Det vil si de aller fleste barn mellom tre og fem år i Norge, og 87 prosent av alle ett- og toåringene (Statistisk sentralbyrå, 2022a). Til forskjell fra skole, er det ikke plikt om å gå i barnehage, men en rettighet som svært mange benytter seg av.

Den store utviklingen av barnehagesektoren har ført til at det stilles nye og endrede krav, både for kommunene og for staten. Sektoren er regulert gjennom lover og forskrift, herunder barnehageloven som blant annet fordeler ansvaret mellom stat, kommune og eiere. Så godt som alle norske kommuner har en dobbeltrolle, de er både barnehageeier og samtidig lokal barnehagemyndighet. Det betyr at de både har operative oppgaver ved å gi barnehagetilbud i kommunens egne barnehager, samtidig som de har rollen som lokal barnehagemyndighet overfor alle barnehagene i kommunen, kommunale og private.

I april 2020 sendte Kunnskapsdepartementet forslag til lovvedtak til Stortinget.

«Departementet mener at det er behov for å profesjonalisere kommunens ivaretagelse av oppgavene som lokal barnehagemyndighet.» (Prop. 96 L (2019-2020)).

Fra 1. januar 2021 ble det fastsatt en egen paragraf i barnehageloven som sier at kommunen skal organisere sine oppgaver som barnehagemyndighet adskilt fra oppgavene den har som barnehageeier. Den nye bestemmelsen i § 11 fastslår at kommunen skal likebehandle private og kommunale barnehager når den utfører oppgaver som barnehagemyndighet. Det innebærer at kommunens oppgaver som barnehagemyndighet ikke skal utføres av de samme personene eller ligge under nærmeste leder som også ivaretar oppgaver som barnehageeier.

I tillegg til å føre tilsyn og behandle søknader om dispensasjon har kommunen ansvar for blant annet godkjenning, finansiering, veiledning, rett til plass, samordnet opptak og redusert foreldrebetaling.

Hvilke konkrete oppgaver som krever likebehandling er ikke definert i en uttømmende liste. Kravet gjelder nemlig ikke der det ikke er behov for adskilt organisering ut fra hensyn til likebehandling og for å ivareta tilliten til kommunens upartiskhet som barnehagemyndighet (Prop. 96 L (2019-2020)). Det er også lagt opp til et handlingsrom for hvordan kommunen kan organisere seg, så lenge oppgavene som barnehagemyndighet og barnehageeier er organisert adskilt.

Barnehageloven § 11 gir ingen fasit eller føring for hvordan kommunene skal implementere det nye pålegget om å skille oppgavene sine. Lovforslaget fra regjeringen, som ligger til grunn for Stortingets vedtak om lovendring, sier imidlertid noe om hvordan små kommuner kan løse dette, eksempelvis gjennom interkommunalt samarbeid, kommunalt oppgavefelleskap eller vertskommunesamarbeid etter kommuneloven.

Norge består av 356 store og små kommuner, som alle har et minimum av oppgaver de må løse. Gjennom kommunereformen ønsket regjeringen å sikre bærekraftige og sterke kommuner, gjennom å redusere antallet små kommuner. (Christensen et al., 2021). Reformen ble gjennomført med svært varierende utfall, og i kommuneproposisjonen fra 2020 mener regjeringen at det fortsatt er særlige utfordringer i kapasitet og kompetanse i små kommuner (Kommunal- og distriktsdepartementet, 2020).

Kommunenes oppgaver er komplekse, og på noen områder har kommunen både operative oppgaver og myndighetsoppgaver, slik som i barnehagesektoren. Ut fra kommuneloven er det et viktig prinsipp i organisering av norske kommuner, at de skal ha frihet til å organisere seg som de vil. Mange små kommuner tyr til alternative løsninger for å sikre at oppgavene blir gjort, som vertskommunemodellen og interkommunalt samarbeid.

Norske kommuner har de siste tiårene stått overfor mange store utfordringer, hvor de største utfordringene er knyttet til reformer som er initiert og drevet fram av nasjonale myndigheter (Berge & Torsteinsen, 2012). Mange kommuner har store, økonomiske utfordringer, og kommunene strever med å orientere seg i farvannet mellom nasjonale ambisjoner, og lokale økonomiske utfordringer (Berge & Torsteinsen, 2012).

I Prop. 96 L viser departementet til en årlig undersøkelse fra 2018 om kommunenes utøvelse av myndighetsoppgaver. Her framkommer det blant at under halvparten av kommunene opplever at de har tilstrekkelig personalressurser til å løse oppgavene, og i 40 prosent av kommunene utøves eierrollen og myndighetsrollen av samme ansatt, og i overkant av en tredel av kommunene er personer som utøver eierrollen og myndighetsrollen organisert under samme leder.

Endringen i § 11 har til hensikt å føre til endret praksis i den enkelte kommune. For å kunne studere selve implementeringen, vil et viktig utgangspunkt være det som faktisk skjer i kommunene (Karlsen, 2001). Det er kommunen som er adressaten i bestemmelsen, endringen kommer ovenfra, og derfor er perspektivet mitt nedenfra og opp. Altså, hvordan implementering av § 11 ser ut fra et kommunenivå. Med implementering mener jeg det

kommunene gjør fram til bestemmelsens innhold er oppfylt, og gjort til en del av kommunens virke, og at de overholder lovkravet i bestemmelsen.

Statsforvalteren har en lovpålagt rolle med veiledning av kommuner, samtidig skal de føre tilsyn og kontrollere at kommunene overholder lovverket. Samspillet, nettverket og forbindelseslinjene mellom statsforvalteren og kommunene i implementeringsprosessen er derfor også av betydning. I tillegg finnes regionale ordninger for kompetanseheving i alle fylker, som finansieres gjennom midler fordelt av den enkelte statsforvalter. Disse skal bistå kommunene med kompetanseheving innen barnehagefeltet (Utdanningsdirektoratet, 2022), og kan derfor også være en viktig aktør i implementeringsarbeidet.

Problemstilling

Ut fra innledningen, skal jeg prøve å finne svar på hva som skjer i kommunene når Stortinget vedtar lovendringer som fører til at kommunene må endre sin praksis og organiseringen av oppgavene sine? Helt konkret spør jeg om:

- Hvordan ser det ut i en kommune når den skal forsøke å implementere barnehageloven § 11?
- Hvilke utfordringer kan kommunene møte når den skal etterleve bestemmelsen?
- Hvilke løsninger ender kommunene opp med?
- Får kommunene bistand fra statsforvalter eller andre for å finne løsninger?

Oppgavens struktur

Oppgaven er delt inn i fem kapitler. I det første kapitlet skriver jeg om bakgrunnen for oppgaven, hvorfor jeg har valgt tema og presenterer problemstillingen min. I kapittel to presenterer jeg relevant teori, herunder teori om offentlig sektor, utvikling og om implementeringsteori. I kapittel tre beskriver jeg hvilke metoder jeg har valgt, og begrunnelsen for disse. Det fjerde kapitlet presenterer de empiriske funnene jeg har kommet fram til, og drøfter disse opp mot det teoretiske rammeverket. Oppgaven avsluttes i kapittel fem, hvor jeg prøver å oppsummere mine funn og besvare problemstillingen.

Kapittel 2 – teori

I dette kapitlet skal jeg presentere den teoretiske rammen jeg skal bruke for å belyse, tolke og analysere de empiriske funnene mine. Forskningslitteraturen, altså teoriene, skal først og fremst etablere en ramme for det emnet jeg skriver om. (Everett & Furseth, 2004). Den skal sikre at problemstillingen blir belyst ut fra relevante perspektiver og dermed kunne bidra til at jeg kan finne svar på de spørsmålene jeg stiller, og sette det inn i en etablert sammenheng.

Reformer kan defineres som aktive og bevisste forsøk fra politiske og administrative aktører for å forandre strukturelle eller kulturelle trekk ved organisasjoner (Christensen et al., 2015). Med denne definisjonen velger jeg å se på innføringen av § 11 som en reform. Gjennom endring i lovverk pålegger staten kommunene å gjøre strukturelle endringer i organisasjonen.

Hvis politiske intensjoner starter med et politisk vedtak, må ikke da bakgrunn, forhistorie og forarbeider studeres, for å kunne fortolke vedtaket i en politisk kontekst? Dette spørsmålet stiller Karlsen (2001) i forhold til forståelse av implementeringsfasen av reformer.

Barnehageloven § 11 er, slik jeg ser det, et politisk vedtak som knyttes til styring og organisering. Med dette i bakgrunn, betyr det at jeg må vite litt mer om både forhistorie og forarbeider for å forstå implementeringen, og derfor vil også kommunesektorens oppbygging, forholdet til stat og statsforvalter, og utviklingen av sektoren være relevant for oppgaven.

Organisasjonsteori for offentlig sektor

Offentlige organisasjoner skiller seg fra private organisasjoner på noen fundamentale områder. Hensyn til demokratiet, rettsstatlige verdier og til fellesskapet tillegges en helt annen vekt enn i private organisasjoner. Offentlige organisasjoner, som en kommune, er vevd inn i et politisk og samfunnsmessig nettverk av interesser, borgere, brukergrupper og klienter, og de handler ofte i komplekse kontekster og sammenhenger (Christensen et al., 2015). Det samme vil gjelde for de delene av kommunen som jobber med myndighetsoppgaver etter barnehageloven, som eksempelvis må sikre rettssikkerheten til den enkelte barnehageeier, barn, og samtidig følge føringer og krav fra lokale og nasjonale politikere.

Et velfungerende samfunn forutsetter et velfungerende politisk system, som gjør det mulig å sette visjoner om til bindende beslutninger, som for eksempel hvordan barnehagesektoren skal være bygd opp. Det vil være behov for at institusjoner som står utenfor eller over det, kan kontrollere at spillereglene blir fulgt (Christensen et al., 2021). Dette vil også gjelde innenfor barnehagesektoren, og i rollen som tilsynsmyndighet er i dag kommunene viktige aktører for

å påse at alle barnehager i kommunen følger gjeldende lovverk. Statsforvalteren fører tilsyn med kommuner, men det er også noe tilsynsmyndighet lagt til direktorat og departementsnivå.

Kommuner, som andre offentlige organisasjoner, står i et spenningsfelt mellom konkurrerende logikker, lojaliteter og påvirkningskilder. Dette er forankret i den politiske og administrative ledelse, nedfelt i organisasjonens kultur og tradisjon, og innvevd i ytre handlingsmiljø og omgivelser. Det fører til at det ikke alltid er alltid klare forventninger til hvilke verdier, normer og interesser som skal og bør prioriteres (Christensen et al., 2015).

Rasjonalitet

Enhver reform er et ønske om å oppnå bestemte effekter, altså har reformene en rasjonell tilnærming. De mekanismene som skal iverksette reformene er mennesker. Mennesker som sanser, fortolker, forstår, føler, beslutter og handler ulikt fra hverandre. Mennesker er forskjellige, og de forstår stykkevis og delt, har forskjellige interesser og bindinger, og reagerer og handler følgelig forskjellig, selv innen en ensartet strukturell ramme.

Menneskenes rasjonalitet er altså bundet og begrenset (Berge & Torsteinsen, 2012), og dette vil også påvirke deres handlinger. Enkeltmenneskers motiver, forståelse, fortolkning og handlinger, både individuelt og kollektivt, spiller altså en rolle i reformprosessene

Offentlig politikk utformes og iverksettes innenfor rammen av de formelle organisasjonene. Det er ikke bare egenskapene til menneskene, men også egenskapene til organisasjonene som kan legge begrensninger på menneskenes handlingsrom (Christensen et al., 2021).

Det kan nesten se ut som at en av hovedutfordringene er å skape sammenfall mellom de ulike aktørenes rasjonalitet, og her snakker vi om både knyttet til enkeltmennesker, organisasjonene og den enkelte enhet (Berge & Torsteinsen, 2012).

Endringer i offentlige organisasjoner

Skiftende krav fra politisk ledelse, vil ikke nødvendigvis endre eller omstille kommuner på en enkel og uproblematisk måte (Christensen et al., 2015). Å se på en kommune som et instrument for å løse oppgaver, strekker ofte ikke helt til. Som beskrevet overfor knyttet til rasjonalitet, er organisasjonene også verdibærende institusjoner, med egne identiteter og meninger om hva som er relevante problemer og gode løsninger.

Ikke bare internt i organisasjonene, men også gjennom omgivelsene sine kan organisasjonene bli institusjonalisert. Omgivelsene bidrar ved å mene noe om hva som er passende, og organisasjonene oppnår legitimitet overfor omgivelsene, dersom de velger å følge de riktige

og moderne formene for organisering. Dette kan føre til at organisasjonene blir mer like på overflaten ettersom de adopterer og kopierer løsninger som blir sett på som passende for liknende organisasjoner (Christensen et al., 2015).

Organisasjonsstruktur er viktig for å kunne forstå utformingen og iverksettingen av offentlig politikk. Organisasjonsstrukturen gir faste rammer for hvem som kan delta, og rolleforventninger og regler for hvem som skal eller bør gjøre hva, og hvordan det bør eller skal utføres. Gjennom organisasjonsstrukturen fordeles makt, den gir ulike interesser og hensyn innpass i beslutningsprosesser. De formelle normene er nedfelt i organisasjonskart, reglement og stillingsinstruks. Uformelle normer er etablert i tradisjon og kultur, og som er tilegnet gjennom erfaring og daglig arbeid (Christensen et al., 2021). Det betyr at både de formelle og uformelle reglene i en organisasjon vil være viktige i en endringsprosess.

Implementeringsteori

Implementering er ikke en lineær prosess som tar for gitt at politiske vedtak blir fulgt opp i praksis (Karlsen, 2001). Implementering handler mye om samspillet, nettverket og forbindelseslinjene mellom de som har ansvaret for implementeringen. Derfor er det viktig å studere de ulike samspillene, både innad i kommunene, men også oppover i nivåene.

«Implementering er den kompliserte konkretiseringsfasen når forskning, visjoner og ideer skal omsettes til den virkelige verden. Det kan for eksempel være teorier, programmer, aktiviteter eller strukturer som skal tilpasses, konkretiseres og innføres i praksisfeltet.» (Universitetet i Stavanger, 2022)

Kvaliteten på implementeringen påvirker de ønskede resultatene av endringen (Størksen et al., 2021). Med andre ord, så må man implementere med kvalitet, dersom en ønsker å oppnå resultater. Det er imidlertid en relativt begrenset praktisk innsikt i relevant litteratur, og det samme med eksempler for hvordan man kan utvikle og skreddersy en endringsprosess i tråd med implementeringsteori (Størksen et al., 2021). Det vil derfor bli interessant å studere hvordan den enkelte kommune har tatt tak i implementeringsprosessen, og om de har fokus på nettopp dette.

For å forstå implementeringsprosess i organisasjoner med komplekse forhold og ulike nivåer, må en også se på sammenhengen mellom og betydningen av sammenhengene på tvers av de ulike organisasjonsnivåene. (Pope et al., 2006) Derfor også mellom stat-statsforvalter-kommune.

Å identifisere kjernekomponenter i en reform er nøkkelen til vellykket implementering. Det handler om kompetanse, organisasjon og ledelse, som sees på som de tre byggesteinene som trengs for å støtte organisasjonsendringene (Størksen et al., 2021).

Kompetanse handler om de ansatte, og andre deltakere i endringsprosessen. Kompetente medarbeidere og kompetanseheving er noe av det mest primære for en vellykket implementering. Det er altså viktig med høy deltakelse av de involverte i endringen. Herunder også viktig med opplæring av de ansatte, gjennom for å sikre faglig begrunning. Den andre driveren handler om organisasjonen, om systemene, administrasjon og beslutningsstøtte. Dette består både av hvordan organisasjonen løser praktiske spørsmål knyttet til implementeringen, eksempelvis økonomi, tilstrekkelig med ressurser, bruk av innovasjon. Den tredje og siste driveren handler om at ledere må være helt enige om å engasjere seg i implementeringsprosessen. Rollen deres er å være støttende på alle involverte nivåer i organisasjonen. Ledelse er en kompleks prosess, og særlig dersom flere parter er involvert, som ikke har jobbet sammen før, det samme dersom det foreligger uløste problemer og usikkerheter. (Størksen et al., 2021)

Endringer i offentlig sektor

På grunn av kombinasjonen med synkende offentlige budsjetter, en rekke gjennomførte reformer og desentralisering fra nasjonale myndigheter, har lokale myndigheter over hele verden i dag organisert tjenesteleveranser mer og mer på en armlengdes avstand (Van Genugten et al., 2020). Eksempler på dette sees blant annet gjennom kommunene som setter ut sine oppgaver til andre, eller skiller deler av egen organisasjon ut, og oppretter systemer på en armlengdes avstand.

Begrepet kalles for *arm's length bodies* (ALB), og kan defineres som organisasjoner som bruker offentlige penger og fyller en offentlig funksjon, men som eksisterer med en viss grad av uavhengighet fra politikere (Van Genugten et al., 2020). Graden av uavhengighet eller autonomi varierer, og relaterer seg til forhold som den opererer under.

En kan skille på de ulike typene ut fra dimensjonene strukturell og juridisk autonomi. Kommunale foretak er uten juridisk uavhengighet, men har en betydelig ledelsesautonomi. Interkommunale selskap er juridisk uavhengig med styringsautonomi. AS og stiftelser er organer opprettet av lokale myndigheter. (Van Genugten et al., 2020)

I all hovedsak handler bruken av systemer på en armlengdes avstand om økonomiske og politiske årsaker. Eksempelvis ved å kunne forbedre kvaliteten og spekteret av

tjenesteleveranser. Et annet motiv er omfanget og kompleksiteten til sosiale prosesser og politiske problemer som krever en kapasitet som går utover skalaen og grensene til en enkelt kommune.

Denne måten å organisere på er blitt stadig mer populær. Christensen (2021) snakker om kommunal selskapssyke. Hvor utskillelse av kommunale virksomheter i selskaper ofte begrunnes ut fra argumenter om klarhet og tydelig arbeidsinndeling mellom «bestillende» og «utførende enheter». Resultatet av en slik reorganisering kan ofte bli at man oppretter nye styringsmessige gråsoner.

Det har også vært en tendens til økt rendyrking og klargjøring av sammenhengen mellom oppgaver og roller og formell organisasjonsstruktur sier Christensen et al (2015). Integreerte etatsorganisasjoner omdannes til «single purpose»-organisasjoner, hvor oppgavene rendyrkes. Eksempelvis ved at kontrolloppgaver skilles ut i egne, spesialiserte tilsynsorganer. Det kan se ut til at idealet er én organisasjon for hver oppgave.

Kommunereformen

Hovedargumentet for alle strukturreformene i Norge har vært å sette kommunene bedre i stand til å påta seg tunge velferdsoppgaver (Christensen et al., 2021). Gjennom kommunereformen skulle det overføres mer makt til kommunene, men resultatet av reformen ble ikke like omfattende som initiativtakerne så for seg i en tidlig fase. (Christensen et al., 2021). Etter gjennomføringen har fortsatt nesten halvparten av landets kommuner under 5000 innbyggere, og de minste kommunene har fortsatt under 400 innbyggere (Statistisk sentralbyrå, 2022b).

Selv om Stortinget kunne gjennomføre reformen med tvang, ble det lagt opp til mest mulig frivillighet i sammenslåingen. Bakgrunnen til dette var at tidligere statlige initiativer hadde møtt sterk motstand, og særlig vedtak som omhandler sammenslåing med tvang. Relasjonene mellom stat og kommuner i Norge kan beskrives som en integrasjon, og ikke bare forhold mellom sentralstyre og autonomi. Integrasjonen innebærer en gjensidig avhengighet, og dermed også en viss grad av gjensidig tilpasning. En del av de senere års store reformer som involverer kommunesektoren bygger på ideen om at stat og kommune skal løse gitte oppgaver i fellesskap (Christensen et al., 2021).

Selv om både kommunereformen og regionreformen har blitt gjennomført, har det ikke ført til endring i den grunnleggende statusen lokale og regionale styreorganer har i det norske styringsverket (Christensen et al., 2021).

Det har vært en debatt om rettsliggjøring av politikken. Rettighetsfesting er en type endringsimpuls som i hovedsak er et resultat av initiativer fra statlig hold. De rettslige virkemidlene setter grenser for kommunens virksomhetsområde, samtidig som de på en del områder gir påbud om hvilke oppgaver kommunene skal ivareta (Christensen et al., 2021). Rettighetsfesting av bestemte tjenester er over tid blitt et viktigere virkemiddel til å styre den kommunale virksomheten. Det har vært reist kritikk mot rettighetsfesting ut fra hensynet til lokalt selvstyre. Likevel åpner mange av rettsreglene for lokalt skjønn, både av faglig og politisk karakter.

Kommunenes organisering

Gjennom kommuneloven i 1992 ble det gitt en betydelig fristilling til kommunene med hensyn til organisering. Tidligere var organiseringen i kommuner og stat speilbilde av hverandre, som tilsa at samhandlingen mellom kommunale og statlige organer var basert på sektorvis kontakt. Når kommunene nå har erstattet denne organiseringen med en rekke andre organisasjonsløsninger, har grunnlaget for sektorvis samhandling mellom stat og kommune også blitt vanskeliggjort. Christensen et al (2021) mener at dette kan ha nødvendiggjort en sterkere statlig kontroll med kommunal virksomhet.

Kommunenes rolle

Norge er en enhetsstat, som innebærer at det er Stortinget som gir og endrer lovene som regulerer kommunenes virksomhet. Samtidig har det lokale selvstyret en sterk tradisjon i Norge, som går helt tilbake til formannskapslovene fra 1837. I dag drives kommunene etter generalistkommunemodellen. Denne er basert på at kommunene har ansvaret for de fleste viktige offentlige oppgaver innenfor sitte geografiske territorium. Det henger sammen med ideen om at lokalt folkevalgte har de beste forutsetninger for å prioritere mellom ulike hensyn lokalt (Christensen et al., 2021).

Ser en lengre tilbake i tid, før grunnloven, hadde Norge flere særkommuner, som for eksempel skolekommuner, fattigkommuner, havnekommuner, med egne, valgte styrer. I dag kan vi se trekk av denne modellen i interkommunale samarbeid. Generalistkommunemodellen blir til en viss grad utfordret gjennom utstrakt bruk av interkommunale samarbeidsløsninger, og særlig vertskommunemodellen (Christensen et al., 2021).

En av de viktigste doktrinene i det norske styringsverket, er prinsippet om lokalt selvstyre. Hvordan styringsinstitusjonene er innrettet på nasjonalt nivå er viktig, men også hvordan de er organisert på lokalt og regionalt nivå. Ulike lokalsamfunn og regioner skal ha mulighet til å

styre seg selv, og tilpasse nasjonale politiske tiltak til en lokal virkelighet (Christensen et al., 2021).

Kommunene ivaretar en rekke oppgaver på vegne av det nasjonale fellesskapet, særlig innenfor velferdsfeltet. Staten bruker kommunene som redskaper til løsning av nasjonale velferdsfunksjoner, og herunder barnehagetilbudet (Christensen et al., 2021).

Begrepet velferdskommune beskriver hvordan velferdsordninger ofte har blitt etablert i enkeltkommuner før staten påtok seg ansvar for tilsvarende ordninger på nasjonalt nivå. Kommunene er derfor velferdspionerer, og har lange tradisjoner med å være stifinnere. (Christensen et al., 2021). Det vil si at de lokale myndighetene har spilt en viktig reformpolitisk rolle som fornyere av offentlig oppgaveløsning og offentlige organisasjonsløsninger. Som stifinner innebærer også en form for risikospredning. I et system basert på kommunalt ansvar skaper de mange aktørene muligheter for gjensidig læring og tilpasning, slik at gode modeller som utvikles lokalt kan spres til andre kommuner der de kan passe, samtidig som ukloke løsninger får begrensede skadevirkninger (Christensen et al., 2021).

Det kan argumenteres for at kommuner er eksponert for spenningen mellom lokale og sentrale styringsimpulser i større grad, enn det statlige forvaltningsorganer er (Christensen et al., 2021). Et eksempel på dette vises tydelig i tilsynsmeldingen fra 2003 om statlige tilsyn (Arbeids- og administrasjonsdepartementet, 2003a):

«Meldingen tar ikke opp spørsmål knyttet til tilsyn med kommunesektoren ... Det er imidlertid så mange spesielle problemstillinger knyttet til denne delen av tilsynsarbeidet – blant annet fordi omfanget av tilsyn må veies opp mot det kommunale selvstyret og den demokratiske kontroll som utøves gjennom dette – at det ikke er naturlig å velge de samme løsningene på dette området som på andre områder der staten fører tilsyn.»

Statsforvalterens rolle

Statsforvalterens rolle er å være kongens og regjeringens representant i fylket. De skal arbeide for at stortingets og regjeringens vedtak, mål og retningslinjer blir fulgt opp, og at kommunene holder seg innenfor lov og forskrift. Statsforvalteren har en veiledningsfunksjon overfor kommunene, og er klageinstans for mange vedtak truffet av kommunene, blant annet knyttet til en rekke bestemmelser i barnehageloven. Det ligger også til statsforvalteren å informere sentrale myndigheter om viktige saker i kommunene og fylkeskommunene.

(Christensen et al., 2021). Statsforvalterembetet er tillagt en aktiv rolle, og er tilført betydelig profesjonell kompetanse.

Statsforvalterembetet er kjennetegnet av spenningen mellom å være styrings- og kontrollmyndighet på den ene siden, og veileder og samtalepartner på den andre siden. Veiledningsrollen kan oppfattes av kommunene som den vennlige siden. Styrings- og tilsynsoppgaver kan gi verdifull innsikt kommunale behov og forutsetninger, som videre kan formidles til sentrale beslutningstakere. (Christensen et al., 2021)

Statsforvalteren er tillagt en generell kompetanse i funksjonen som kontroll- og ankeinstans overfor kommunene og ellers som samordningsmyndighet for de statlige oppgavene på fylkesnivå. (Christensen et al., 2021).

Aksessen mellom stat, statsforvalter og kommunen

Når det sentrale nivåets politikk har betydning for det lokale nivået, vil det være viktig for det lokale nivået å ha kanaler for tilbakemelding og innflytelse inn til det sentrale nivået (Christensen et al., 2021). Det betyr at det forutsettes en viss aksess til det sentrale nivået, og da gjennom statsforvalternivået. Relasjonen mellom stat og kommune er gjensidig ut fra at det er av stor betydning for kommunene å kunne øve en viss innflytelse over betingelsene for sin egen virksomhet, og samtidig viktig for staten å få formidlet erfaring med virkninger av offentlige tiltak på lokalt nivå. (Christensen et al., 2021). Kommunereformen kan dermed også sees på som en måte å øke aksessen mellom nasjonale myndigheter og kommunene, gjennom færre og større kommuner.

Utvikling av tilsyn

Til alle tider har staten hatt kontroll- og tilsynsfunksjoner innebygd i arbeidsoppgavene til de sentrale forvaltningsorganene. I staten har kontroll- og tilsynsfunksjonen historisk blitt organisert sammen med mange av de andre forvaltningsfunksjoner, og dermed ikke så lett å få øye på (Christensen et al., 2021).

De siste tiår har det skjedd en utvikling på statlig nivå knyttet til tilsyn i Norge. De fleste av statlige tilsynsorganer var tidligere direktorater, altså ordinære forvaltningsorganer, som hadde tilsyn som en av flere funksjoner. Fra 1980- og 1990-tallet startet allerede en utvikling av en del direktorater med hovedfunksjon med tilsyn, som en del av moderne forvaltningsreformer, ved å splitte opp departementer, direktorater og forvaltningsbedrifter i mindre, separate enheter, og fristilte kommersiell virksomhet. Begrunnelsen for å opprette disse tilsynene henviser blant annet bredt til et ønske om oppsplitting av flere funksjoner, for

å gjøre det mulig å utføre oppgavene, herunder tilsyn, på en klarere og bedre måte. En kan spørre seg om utviklingen i retning av flere tilsyn er organer som representerer en ny form for forvaltningsorgan, og om disse i så fall har behov for større grad av uavhengighet enn andre ordinære forvaltningsorganer, spør Christensen et al (2021)

Christensen et al (2021) snakker om at vi har fått en ny tilsynsmote eller tilsynseksplisjon. Hva årsakene er kan diskuteres, men en ting som Christensen (2021) nevner er en ny forvaltningsdoktrine som særlig er blitt fremmet av OECD, en internasjonal organisasjon som er opprettet for å skape økonomisk utvikling og fremme samarbeid på tvers av landegrenser. Også EU har vært en pådriver i denne retningen. Endringene går på at man skal dele opp ulike funksjoner i forvaltningen i sterkere grad, og organisere dem i separate organisasjonsenheter. Christensen (2021) sier at man går fra integrert til en desintegreert forvaltningsmodell.

Tradisjonelt har en argumentert for at tilsynsoppgaver ofte er viktige politisk, og at de derfor trenger tett styring, og at oppgavene ofte samvirker tett med andre forvaltningsoppgaver. Et moderne syn er at tilsynene bør være relativt uavhengige av politisk styring, og argumentet for dette er at tilsynsoppgaver er av en slik art og så forskjellig fra vanlige forvaltningsoppgaver, at de trenger en særlig uavhengig organisatorisk ivaretagelse. (Christensen et al., 2021)

Gjennom den nasjonale tilsynsmeldingen fra 2003 (Arbeids- og administrasjonsdepartementet, 2003a), påpekes det på at uavhengighet må sees i sammenheng med tilsynets faglige kompetanse. «Uten faglig sterke tilsyn vil det være uforsvarlig å legge opp til økt uavhengighet.» (Tilsynsmeldingen 2013, s. 10).

Kapittel 3 - Metode og datakilder

I dette kapitlet skal jeg beskrive valg av metode og forskningsdesign, prosessen for utvelgelse av informanter, innsamling, behandling og analyse av data. Metoden er valgt ut fra problemstillingen min, men også hva som er gjennomførbart ut fra andre faktorer som tilgjengelig tid og tilgang til informanter og informasjon. (Jacobsen, 2005).

Det vesentlige i valg av forskningsmetode, er at denne skal hjelpe meg å finne svar på problemstillingen. Jeg ønsker å se på hvordan implementering av barnehageloven § 11 kan se ut i kommunene, hvilke utfordringer de eventuelt møter, og forsøke å sette dette inn i et større kommunalt perspektiv.

En reform og planlagt endring bør ikke studeres isolert, den bør studeres som et samspill mellom makro- og mikronivå. Implementeringsteoriens og implementeringsforsknings enkle og ytterst kompliserte budskap, er at den bør studeres i reformkontekst, som et samspill mellom makro og mikro, og den bør også studeres i historisk og komparativt perspektiv. (Karlsen, 2001) Jeg må altså både vite hva innholdet i og hensikten med endringen er, jeg må ha kunnskap om hvordan kommunene virker, og jeg må snakke med noen som kjenner til implementeringsprosessen i kommunene, og hvem de eventuelt samspiller med.

Kvalitativ metode og forskningsdesign

Jeg har valgt kvalitativ metode for oppgaven min. Det innebærer at data samles inn i form av ord, og i mitt tilfelle gjennom intervjuer og offentlige dokumenter. En studie av relevante dokumenter, herunder både høringsnotat, -innspill og forslag til lovvedtak i forkant av vedtak om ny § 11, og intervjurespondenter som kan fortelle meg om deres kunnskap og erfaring om implementering gjennom deres roller. Oppgavens forskningsdesign er deskriptiv, og jeg har hatt til hensikt å observere, beskrive og dokumentere forholdene rundt en gitt endring.

Intervju – primærdata

Gjennom å velge intervju, forplikter jeg meg til å forstå hva enkeltpersoner ser seg selv gjøre, og hvordan en organisatorisk virkelighet blir utformet gjennom sosial handling (Pope et al., 2006). Det er imidlertid en utfordring å skulle ha et for snevert fokus på mikronivå for å fange opp hvordan implementering foregår i kommunene. Det er også stor forskjell i menneskelige ressurser, struktur og kompleksitet i kommunene. Jeg har derfor valgt å ikke ha et fokus på bare en enkelt kommune, men to ulike kommuner.

De to kommunene er valgt ut fordi de har ulik størrelse. Det gjorde at jeg hadde overkommelig mulighet til inngående spørsmål og sikre riktig forståelse av svarene, samtidig som det ga en bredde i ulikhetene i svarene. Dette vil også kunne gi meg et bredere spekter av hvilke løsninger kommunene kan ende opp med, enn om jeg bare hadde studert en enkelt kommune.

Ettersom over halvparten av norske kommuner har under 5000 innbyggere, ønsket jeg å intervju en liten kommune, og en mellomstor kommune. Jeg har også valgt å snakke med en statsforvalter, som både har lovpålagt oppgave i å veilede kommunene, men som også har kontrollfunksjon gjennom å være tilsynsansvarlig for å sikre at kommunene overholder barnehageloven, herunder § 11.

Den fjerde informanten min er valgt fra en organisasjon på «sidelinjen». Gjennom barnehageloven skal kommunene samarbeide på regionalt nivå for felles kompetanseheving i kommuner. Oppgaven til disse kompetanseorganisasjonene er å støtte kommunene i kompetanseheving, og mange får økonomisk støtte gjennom statsforvalteren for å bidra med kompetanseheving i barnehager og skoler blant annet.

I de to kommunene har jeg intervjuet personer som per i dag sitter med arbeidsoppgaver som er definert som barnehagemyndighetsoppgaver. Begge disse har fått nye stillinger etter at kommunene deres startet implementeringen av § 11, og de er nye i rollen som barnehagemyndighet. En svakhet kan derfor være at de ikke kjenner særlig godt til hvordan oppgavene var løst tidligere. Informanten fra statsforvalteren jobber opp mot kommuner, både gjennom veiledning og tilsyn. Informanten fra kompetansesenter har også jobbet opp mot kommuner i forbindelse med implementering av § 11. Begge de sistnevnte har jobbet opp mot barnehager også før lovendringen trådte i kraft.

Valget av informanter ble gjort med tanke på å fange opp hvordan implementeringen ser ut per akkurat nå. Gjennom henvendelser til kommunene, ble jeg henvist til den som sitter med rollen som barnehagemyndighet i dag. Første henvendelse ble sendt på e-post, og deretter kontakt per telefon. Jeg informerte kort om studien min, tema for oppgaven, og begrunnelse for valg av informanter. Jeg ga deretter opplysninger om intervjuprosessen, konfidensialitet, anonymisering, mulighet for å trekke seg når som helst. Studien min er meldt inn til norsk senter for forskningsdata.

I forkant av intervjuene laget jeg en intervju-mal, slik at jeg sikret at de samme spørsmålene og tema ble tatt opp med de ulike informantene. Alle informantene tillot meg å ta opp samtalene.

Intervju som foretas ansikt-til-ansikt vil kunne føre til en større trygghet mellom informant og intervjuer. Ettersom det er lange avstander mellom kommuner, og jeg ikke hadde mulighet til å reise for å intervju mine utvalgte, ble samtlige gjennomført per telefon. For å sikre at informantene snakket åpent og fortrolig, er alle informantene blitt anonymisert. Som den ene informanten sa, «*så fint, da kan jeg snakke mer åpent om det jeg faktisk mener!*».

Dokumenter – sekundærdata

I tillegg til intervju skal jeg bruke dokumentanalyse for å sette meg inn i bakgrunnen til lovendringen. Jeg har valgt å ta for meg to relevante dokumenter, høringsnotatet i forkant av lovendringen og forslag til lovvedtaket. Disse gir en god utredning og begrunnelse for de valgene som ligger til grunn for lovendringen. Det er viktig å kjenne til bakgrunnen og hensikten til lovendringen for å kunne studere den.

Reliabilitet, validitet og overførbarhet

Enhver oppgave har styrker og svakheter knyttet til reliabilitet, validitet og overførbarhet. Reliabilitet og validitet handler om forskningens troverdighet og pålitelighet. For at undersøkelsen skal være pålitelig må den være gjennomført på en tillitsvekkende måte, slik at resultatene er til å stole på.

Som beskrevet innledningsvis er jeg ansatt i en norsk kommune, og har gjennom arbeidet mitt, selv fått vært med på en prosess for å implementere § 11 i min kommune. Jeg ser på det som en styrke, fordi jeg kjenner til fagområdet og har god kunnskap om endringen. På den andre siden kan det være utfordrende å studere et tema som blir så nært. Dette er noe jeg har vært bevisst på helt fra valg av tema. Eksempelvis har jeg i intervjuer vært bevisst på å ikke stille ledende spørsmål, og ikke åpne diskusjoner mer enn nødvendig, for å sikre at det er informantenes meninger som kommer fram, og ikke mine.

Gjennom å bruke offentlige dokumenter i litteraturstudie har jeg den fordel med at data fra disse ikke på noen måte lar seg påvirke av meg og mine meninger. Kombinasjonen av primær og sekundærdata anser jeg for å styrke reliabiliteten og validiteten for oppgaven min.

Oppgaven har ikke mål om å kunne generalisere, til det er antallet respondenter for få. Jeg har imidlertid hatt fokus på hvordan implementeringen *kan* se ut i kommuner, og dette kan jeg

eksemplifisere gjennom de to kommunene jeg har intervjuet. Ved å i tillegg intervju en statsforvalter og et kompetansesenter, som har kontakt med mange kommuner, vil jeg ytterligere få et grunnlag for å kunne si at mine data og forskning har en viss overførbarhet til andre kommuner.

Kapittel 4 – Empiri og drøfting

I dette kapitlet skal jeg presentere oppgavens empiriske grunnlag, altså den data jeg har samlet inn gjennom intervjuer og dokumentanalyser. Disse er samlet inn som beskrevet i metodekapitlet. Jeg skal samtidig drøfte funnene mine opp mot det teoretiske rammeverket.

For å systematisere har jeg delt innholdet opp i samme struktur som i intervjuguidene. Kjennskap og kunnskap til lovendringen, implementering i kommunene, utfordringer, bistand og veiledning fra andre, behov for å skille rollene og alternative løsninger.

Kjennskap og kunnskap til lovendringen

Ettersom kunnskap og kompetanse er viktig i en endringsprosess, startet jeg med å kartlegge kjennskapen til og kunnskapen om lovendringen hos informantene. Kompetente medarbeidere er ifølge Størksen (2021) noe av det mest primære for en vellykket implementering, og vil derfor være av betydning for resultatet. Begge informantene fra kommunene jeg har intervjuet, jobber i dag i rollen som lokal barnehagemyndighet. Begge disse har fått denne oppgaven etter at kommunene deres startet implementeringen av § 11. De forteller at de ikke har barnehagefaglig kompetanse, og hadde allerede stillinger i kommunen når de fikk overført ansvaret.

Den ene informanten sier at kunnskapen om lovendringen og innholdet i den kommer fra å lese offentlige dokumenter, og gjennom veiledning fra statsforvalteren i forbindelse med at de har ført tilsyn med kommunens rolle som barnehagemyndighet. Den andre informanten sier at kunnskapen om barnehageloven har blitt tilegnet gjennom veiledning fra den personen i kommunen som tidligere har hatt rollen som barnehagemyndighet, og som har barnehagefaglig kompetanse.

Informanten fra statsforvalteren kjenner til bestemmelsen gjennom veilednings- og tilsynsrollen deres. Når nye bestemmelser kommer, er det Utdanningsdirektoratet som gir statsforvalterne kunnskap. Gjennom sin rolle er det forventet at statsforvalteren setter seg inn i regelverket. Gjennom offentlige høringer ber nasjonale myndigheter både offentlige og private organisasjoner om uttalelser, og det var også gjennom høringen at informanten fra kompetansesenteret fikk kunnskap om endringen først.

Ut fra svarene til informantene kjenner alle til lovendringen, og flere av dem refererte også til selve lovteksten og hva innholdet betyr for dem.

Implementering i kommunene

Departementet har uttalt gjennom offentlige dokumenter at de mener det er behov for å profesjonalisere kommunens ivaretagelse av oppgavene som lokal barnehagemyndighet (Prop. 96 L (2019-2020)). Kommunene har blant annet ansvar for godkjenning, tilsyn og veiledning og dispensasjon fra bemanningskrav. Den rollen kommunen har overfor barnehagesektoren finnes bare for noen få andre områder, og derfor er rollen definert i særloven barnehageloven, og ikke gjennom kommuneloven. Forslaget som ligger etter utsagnet om behov for økt profesjonalisering inneholder § 11, altså en egen lovbestemmelse om at kommunen må holde oppgavene den har som barnehageeier og barnehagemyndighet adskilt.

«Vi trør opp stien etter hvert som vi går!», sitat informant fra kommune B.

Departementet uttaler i lovvedtaket at de ser at det kan være krevende for små kommuner å implementere den nye bestemmelsen. Likevel argumenterer de for at ivaretagelse av tilliten til kommunens upartiskhet som barnehagemyndighet er viktigere. De små kommunene må finne løsninger for likebehandling og uavhengighet.

Begge informantene fra kommunene sier at de er kommet godt i gang med implementeringen. Mens kommune A mener at de ikke er ferdig med implementeringen ennå, mener kommune B at de stort sett er kommet i mål. Den minste kommunen, som er kommune B, sier *«Vi har bare kastet oss ut i det!»* og beskriver hvordan de har forsøkt å implementere bestemmelsen i oppgaveutførelsen etter hvert som oppgavene har dukket opp. I den mellomstore kommunen A, er det fortsatt noen oppgaver som ligger igjen hos barnehageeier.

Ettersom det er ulik størrelse i de to kommunene, er det også ulike ressurser i kommunen som knyttet til oppgavene. I den mellomstore kommunen anslår informanten at det er totalt to årsverk, men fordelt på flere personer. I den mindre kommunen har oppgavene som barnehagemyndighet blitt lagt til en person, som også har andre arbeidsoppgaver. Hvor stor ressursen som går til barnehagemyndighet er ikke fastsatt bestemt ennå, og var ikke definert på forhånd. Det kan tyde på at kommunene, i forsøket med å implementere bestemmelsen, må drive innovativt arbeid for å forsøke å finne ut hvordan oppgaven skal løses.

Begge kommunene startet arbeidet med å skille oppgavene i 2021, etter at lovendringen trådte i kraft. Statsforvalteren sier også at deres arbeid startet etter at lovvedtaket ble fattet. Arbeidet ble startet høsten 2020, altså ikke lenge før endringen faktisk trådte i kraft.

De to kommunene har kommet fram til delvis ulike løsninger for hvordan de skal implementere den nye bestemmelsen, og overholde bestemmelsens krav om likebehandling og uavhengighet. I den mellomstore kommunen er oppgavene som barnehagemyndighet lagt til en egen stabsfunksjon, som har flere ansatte som jobber som barnehagemyndighet. Disse ligger under samme kommunalsjef som oppvekst, men ikke direkte under samme leder som kommunale barnehager. Staben har også andre oppgaver knyttet til seg.

I den mindre kommunen er også ansvaret for barnehagemyndighetsrollen lagt til en person med andre arbeidsoppgaver. Her er det imidlertid bare denne ene personen som skal utføre oppgavene, og personen har også andre oppgaver. Så langt har altså kommunene valgt en ganske lik modell, og flyttet oppgavene bort fra barnehageeier i kommunene.

I den minste kommunen har de i tillegg inngått et samarbeid med andre kommuner i en region. I dette samarbeidet jobber de blant annet sammen om tilsyn, ved at de bruker barnehagefaglig kompetanse hos hverandre. *«Hvis jeg trenger å føre tilsyn i vår kommune, så kan jeg be om assistanse fra en barnehagefaglig ansvarlig fra en annen kommune, for å sikre at vår barnehagefaglige ansvarlige ikke påvirker beslutningen.»*. Det framkommer at det i all hovedsak er samarbeid om tilsyn i de ulike kommunene, men nettverket brukes også til å diskutere andre sider av myndighetsoppgavene. I dette samarbeidet inngår også kommuner som ikke har private barnehager, så den enkelte kommune som inngår i samarbeidet løser oppgavene sine ulikt.

På spørsmål om kommunene har vurdert hvilke oppgaver som tilhører myndighetsutøvelse og hvilke som ikke gjør det, svarer begge kommunene ja. Begge kommunene har gått systematisk gjennom barnehageloven, bestemmelse for bestemmelse, noe jeg tenker er viktig kompetanse for de personene som skal utføre jobben.

Som en del av tilsynsrollen og kartlegging av risiko for lovbrudd, har statsforvalteren oversikt over samtlige kommuners lokale barnehagemyndighet i sitt eget fylke. De har derfor god kunnskap om den enkelte kommune. På spørsmål om statsforvalteren kjenner til hvor mange av kommunene som har implementert § 11 er svaret at det er få kommuner som er kommet helt i mål. De fleste har kommet i gang, men det er en del kommuner som fortsatt er i startfasen.

Statsforvalteren sier at en del av kommunene har skilt ut myndighet knyttet til noen oppgaver, som nå ligger under annen leder i den enkelte kommune. I noen tilfeller har kommunene kommet med løsninger i samarbeid med hverandre, hvor statsforvalteren har oppdaget at

løsningene ikke har vært i tråd med lovverket. Statsforvalteren mener at det kan være både vanskelig og utfordrende for kommunene å finne en god løsning. De ser at det kan være praktiske utfordringer på en del av løsningene. Andre kommuner vurderer interkommunalt samarbeid. Knytter man dette opp til den historiske utviklingen av velferdskommunene, så er kommunenes rolle som stifinner fortsatt relevant (Christensen et al., 2021). Det jeg imidlertid lurer på, er om denne oppgangen, som skjer nesten synkront i samtlige kommuner, gjør at det er vanskelig å utvikle felles gode modeller som kan spres. Ved å implementere denne endringen samtidig, vil det være store muligheter for at kommunene akkurat nå utvikler ulike modeller, men at det kanskje vil tilpasses i tiden framover.

Flere av høringsinstansene i forkant av § 11 har pekt på at det er kommuner som ikke har private barnehager. For å imøtekomme dette, har departementet i forslag til lovvedtak foreslått at dette kan imøtekommes ved kravet om å holde oppgavene adskilt bare skal gjelde der det er behov for det. Det betyr at kommunene selv må gjøre en vurdering i hvilke oppgaver som vil kreve likebehandling og uavhengighet. Begge kommunene jeg har intervjuet, har ved gjennomgang av barnehageloven skilt ut hvilke oppgaver som tilhører barnehagemyndighet og hvilke som kan ligge der de har vært tidligere. Resultatet av hvilke oppgaver som tilhører eier og myndighet er ulikt i de to kommunene.

Videre fastslår departementet at ikke begge oppgavene, eier og myndighet, må ligge til kommunen. Det vil være mulig å finne andre løsninger, som å delegerer myndighetsutøvelse til andre rettssubjekter og interkommunalt arbeid. Kommunen kan også overlate barnehagedrift til et interkommunalt samarbeid eller kommunalt oppgavefelleskap. Det siste er ikke noe som noen av mine informanter har nevnt.

Utfordringer

I høringen om § 11 ga blant annet Utdanningsforbundet innspill om at bestemmelsen vil føre til at kommunene må styrke sin bemanning, ved å ansette nye medarbeidere med barnehagefaglig kompetanse. Også flere av de andre høringsinstansene trekker fram at det er viktig at barnehagemyndigheten har tilstrekkelig med personalressurser med barnehagefaglig kompetanse, og at de har tilknytning til barnehagefeltet. Innspillene foreslår blant annet at barnehagemyndigheten fortsatt kan være organisert i oppvekstsektoren for å sikre helhetlig tenkning rundt barns oppvekstvilkår. I tilsynsmeldingen fra 2003 (Arbeids- og administrasjonsdepartementet) sier departementet at faglig kompetanse i tilsyn er viktig i

tiden framover. Denne meldingen er knyttet til statlige tilsyn, men jeg mener at den også har en overføringsverdi til kommunale tilsyn.

I den minste kommunen uttaler informanten at det er en utfordring i forhold til mangel på barnehagefaglig kompetanse i den nye rollen som barnehagemyndighet. Det fører til at denne kompetansen må hentes andre steder, og mye av kompetansehevingen har foregått fra barnehageeier som tidligere satt med oppgavene. Informanten mener også at mangelen på barnehageerfaring gjør at det er vanskelig å ha en nærhet til barnehagene, personalet og alt som skjer i barnehagene. Informanten ser utfordringer med å legge myndighetsoppgavene utenfor oppvekstsektoren, og sier at den eneste grunnen til at personen har overtatt jobben er fordi den ligger utenfor styringslinjen til oppvekstområdet.

Knyttet til behovet for kompetanseheving, så har kommune B meldt seg på kurs som KS skal avholde. Kompetanseheving er noe kommunen har etterspurt, så informanten ser fram til denne. *«Vi har mange kompetansehull, så gleder meg veldig!»*.

I forhold til kompetanse så er det ikke et lovkrav med barnehagefaglig kompetanse i myndighetsutøvelsen i kommunene. I intervjuet med statsforvalteren mener denne at det er opp til kommunene å gjøre vurderingen og fordele ressursene sine. De ser likevel helt klart fordelene med å ha erfaring med sektoren når kommunene skal utføre myndighetsoppgaver, og viser til at det handler om å forstå sektoren, systemer, rutiner og praksis. Andre faggrupper kan også sette seg inn i dette over tid, men kompetanse fra barnehagesektoren har helt klart noen fordeler. Statsforvalteren opplever videre at kommunene ønsker barnehagefaglig kompetanse, og de har eksempler på kommuner som gjennom veiledning har diskutert og vurdert om det er viktigst å ha kompetansen i administrasjonen i kommunen eller i barnehagen, dersom de måtte velge.

Som nevnt tidligere, er kompetanse og kompetanseheving noe av det mest primære for en vellykket implementering. Størksen et la (2021) mener at opplæring av de ansatte er viktig for å sikre en faglig begrunnet implementering av endringen. Som noen av høringsinstansene også spilte inn, stiller jeg også spørsmål til om manglende faglig forankring, ved at det nå er personer uten barnehagefaglig kompetanse eller erfaring, sitter i en myndighetsrolle overfor barnehagene i kommunene.

Mange kommuner mener i høringen at § 11 ikke vil sette dem i bedre stand til å løse sine oppgaver som eier og myndighet, og at et slikt krav vil medføre behov for å utvikle to separate kompetansemiljøer på barnehage i kommunen. Kompetansen, på høringstidspunktet,

er gjerne samlet i én stab med flere oppgaver innenfor barnehage. Kommunene spilte inn at de må dele opp den barnehagefaglige kompetansen når oppgavene skal flyttes fra hverandre, som kan gi behov for flere ansatte og derfor ha både økonomiske og administrative konsekvenser. Høringsinstansene er bekymret for at fagmiljøet vil bli smuldret opp. En annen problemstilling er at stillingene blir så små at de blir lite attraktive for fagpersoner å søke på. Etter mange kommuners syn vil § 11 svekke den samlede kompetansen i kommunen og være klart kostnadskrevende.

I intervju med kompetansesentret sier informanten at en del av kommunene de har vært i kontakt med måtte flytte myndighetsrollen ut fra oppvekstsektoren, og det har bydd på en del utfordringer. Endringen synliggjør hvor vanskelig det er for kommunene å omstille seg, når de har begrenset med ressurser. Mange av kommunene som har startet implementeringen, har ikke skjønt hvordan de skal få det til. «*En lovendring som ikke går så godt overens med små kommuner.*». Det er også vanskelig for noen å forstå intensjonen og akseptere at det er slik det skal gjøres nå, og at det må skilles ut av oppvekstavdelingene.

Videre sier kompetansesentret at de små kommunene ikke har økonomi til å opprette nye stillinger. Det er utfordrende å finne ut hvem som skal ha denne rollen, og noen kommuner har ikke funnet ut hvem som skal ha denne rollen ennå.

«Dette ble en større utfordring enn det kommunene tenkte når lovendringene kom. Den inneholder en del organisatoriske endringer.», sitat informant statsforvalter.

Fra statsforvalterens side ser de at det har vært utfordringer i kommunene om å komme i gang med arbeidet med implementering av § 11. De ser antydning til at kommunene ikke har opplevd rolleskillet som et problem, noe som også andre statsforvalterembeter har sett, og at kommunene derfor ikke har satt i gang arbeidet med implementering. I høringen i forkant av lovvedtak er det også svært mange ulike synspunkter om den nye bestemmelsen. Sett i et historisk perspektiv, er det sterk motstand mot endringer i kommunesektoren (Christensen et al., 2021). Fra kommunesektorens organisasjon (KS) kom det innspill fra at det er unødvendig og uheldig å innføre nye bestemmelser om hvordan kommunen skal løse og organisere en oppgave, noe som henger sammen med de sterke prinsippene i kommunesektoren om lokal frihet.

«Iverksettingen har ikke gått smertefritt.», sitat informant kommune A.

Den mellomstore kommunen, som ikke er ferdig med implementeringen, sier at de har møtt på flere utfordringer i prosessen. Informanten forteller om utfordringer knyttet til å fordele noen av oppgavene. Selv om kommunen har jobbet systematisk med å finne ut hvilke oppgaver som vil kreve uavhengighet og likebehandling, er det fortsatt noe som gjenstår. Utfordringene knytter seg til enkeltoppgaver som tidligere har blitt ivaretatt av barnehageeier, og hvor det er sterke tradisjoner innad i kommunen for hvordan disse oppgavene skal løses. Internt i kommunen er det også ulik oppfatning av hvilke oppgaver som krever likebehandling og uavhengighet, og ikke.

«Vi så for oss at det skulle gå enkelt, for lovverket er ganske klart», sitat informant kommune A.

På spørsmål om informanten har noen tanker om hvorfor de ikke er blitt ferdig implementert, har informanten gjort seg opp noen tanker. Utfordringen er knyttet til de oppgavene som enkeltpersoner har hatt gjennom en lang karriere. En del har gått smertefritt, men ikke alt. Også statsforvalteren sier at det kan være utfordringer knyttet til blant annet kultur, fordi kommunene ikke ser utfordringen med den praksis som har vært, og ser derfor ikke behov for endring. Dette er i tråd med oppfatningen til Christensen et al. (2015), som sier at det å endre eller omstille kommuner på en enkel og uproblematisk måte ikke nødvendigvis stemmer. Gjennom mange år etablerer kommunene, og dens enheter seg, med egne kulturer, som kan fungere som bremseklosser for endringsprosesser.

Informanten i kommune A opplever at forankringen oppover i kommunens nivå ikke er god nok, som gjør det utfordrende for de som utøver oppgavene lengre ned i organisasjonen. Informanten tror kanskje at økt involvering mellom barnehageeier og kommunaldirektør og ytterligere gjennomgang av oppgavefordelingen hadde hjulpet. Størksen et al. (2021) påpeker at ledere må engasjere seg i implementeringsprosessen, og være støttende på alle involverte nivåer i organisasjonen. Dette er også en av kjernekomponentene til en vellykket implementering.

Ut fra informantene er det ingen tvil om at implementering ikke er en lineær prosess som tar for gitt at politiske vedtak blir fulgt opp i praksis. (Karlsen, 2001). Implementering handler mye om samspillet, nettverket og forbindelseslinjene mellom de som har ansvaret for implementeringen. Flere av utfordringene som har kommet fram gjennom informantene, ser ut til å henge sammen med Størksen (2021) sine nøkkelkomponenter. Implementeringen trenger kompetanse, støttende systemer og god ledelse.

Bistand og veiledning fra andre

Kommune A sier at de har fått veiledning fra statsforvalter i forbindelse med et tilsyn, og at de har brukt kompetansen hos statsforvalteren flere ganger. Kommunen er også med i et nettverk med andre barnehagemyndigheter. I nettverket drøfter og diskutere de ulike tema med andre som har tilsvarende stillinger. Kommune B har ikke hatt særlig kontakt med statsforvalteren, men er også en del av et regionalt nettverk.

«Det å ha nettverk er et utrolig god støttespiller, for man føler seg ganske alene når man jobber med oppgavene», sitat informant kommune A.

Begge kommunene refererer til de regionale nettverkene i positiv forstand. Begge nettverkene ble etablert etter at § 11 trådte i kraft, og kommunene opplyser at det er svært nyttig å delta i nettverket. Her gir de hverandre råd og veiledning og de diskuterer hvordan § 11 skal utføres. Begge nettverkene spinner ut fra allerede etablerte samarbeid mellom de samme kommunene i regionene. Den minste kommunen, B, mener at det ble løftet opp fordi det var flere kommuner som så utfordringen med hvordan de skulle implementere § 11, og da ble det helt naturlig å etablere et nettverk for barnehagemyndighetene. Det er tilsynelatende litt forskjell mellom de to nettverkene. Nettverket til den minste kommunen ser ut til å ha mer samarbeid seg mellom, mens nettverket til den mellomstore kommunen er mer på overordnet nivå.

Kommune B sier at det er hovedsakelig gjennom det regionale nettverket de har fått bistand og hjelp. *«Vi er gått sammen for å hjelpe hverandre og bygge kompetanse»*. I nettverket er det mange med ulik kompetanse, og det er bare et fåtall med barnehagefaglig kompetanse.

At begge kommunene drar nytte av felles nettverk, er i tråd med Størksen et al. (2021) som påpeker viktigheten med å ha støtte om systemene i implementeringen. Dette er en av tre kjernekomponenter for vellykket implementering.

Et annet moment i forhold til samarbeid med andre, er at organisasjoner også kan bli institusjonalisert gjennom omgivelsene sine. Det betyr at omgivelsene kan gi kommunene legitimitet, dersom kommunene løser oppgavene sine på den måten omgivelsene mener er riktig. Christensen et al. (2015) mener at det kan føre til at organisasjonene blir mer like på overflaten når de kopierer løsninger fra hverandre, ut fra hva som sees på som passende. Om endringene faktisk blir like på innsiden er nok for tidlig å si noe om.

Fra statsforvalterens side, har de ikke hatt noen særlig oppdrag knyttet til § 11, ut over det generelle oppdraget deres overfor kommunene. I starten forventet de at det skulle komme noe

«mer» fra statlig hold, noe som var årsaken til at statsforvalteren selv ikke lagde mer systematisk veiledning til kommunene. Ettersom det per i dag ikke har kommet noe fra lovfester, jobber statsforvalteren ut fra at dette er en del av deres arbeid gjennom tilsyn med kommunene.

«I forarbeidene har det vært lagt opp fra departement og lovgiver at sektoren må få litt tid til å innrette seg og ta tak i dette på egenhånd.», sitat informant statsforvalter.

Statsforvalteren sier at kommunene nok trengte litt tid til å organisere oppgavene sine, og statsforvalterne fikk ikke myndighet til å føre tilsyn med bestemmelsen før juli 2022.

Statsforvalteren hadde en noe ad hoc-veiledning i starten. På spørsmål om hvorfor de tror staten ikke har gitt noen videre føringer eller oppskrifter, tror statsforvalteren at dette kan ha mange ulike årsaker, herunder koronapandemien. Likevel tror ikke statsforvalteren at lovgiver har sett den raske utviklingen som de kanskje hadde ønsket.

Kompetansesenteret så at kommunene trengte støtte fra hverandre for å finne gode løsninger for samarbeid, knyttet til tilsyn. Kommunene hadde utfordringer med å forstå innholdet i endringen, og dette var bakgrunnen til en gjennomgang av innholdet. Kommunene hadde stort behov for kompetanseheving, og de har brukt kompetanse utenfra for å finne løsninger som er i tråd med loven. Kompetansesentret påpeker at de har en rolle som gjør at de har tid og kapasitet til å sette seg inn i lovendringer, noe de opplever at kommunene ikke har i en travel hverdag.

«Håper at statsforvalteren kan føre tilsyn, slik at det kan komme fra dem at det er en del ting vi må ta tak i.», sitat informant kommune A.

Utsagnet fra kommune A, tydeliggjør behovet for at det er institusjoner som står utenfor som kan kontrollere at spillereglene blir fulgt. (Christensen et al., 2021). Kanskje særlig når institusjonene selv står i vanskelige eller utfordrende situasjoner, er det et behov for å få noen andre til å føre tilsyn. Det viktige vil da være å ha en aksess til det regionale myndighetsnivået.

Behov for å skille rollene?

På spørsmål om informantene fra kommunene ser behovet for å holde oppgavene adskilt er informanten fra den minste kommunen positiv. Det er ryddig å skille oppgavene for at det skal være en upartisk part som fatter vedtak. Informanten fra den mellomstore kommunen mener at de burde hatt et enda skarpere skille, og at myndighetsoppgavene ikke bør ligge i

samme sektor som eieroppgavene. Likevel er det en fordel å ha tett samarbeid med barnehageeier i kommunen. Ofte handler spørsmålet for barnehageeier om økonomiltak og innsparing, mens barnehagemyndigheten skal ha barnets beste i fokus.

Begge kommunene jeg har intervjuet har både private og kommunale barnehager. Av de ansatte som jobber med oppgaver knyttet til barnehagemyndighet er det et mindretall som har barnehagefaglig erfaring, og ingen har formell barnehagefaglig kompetanse. Dette har endret seg fra før og etter implementeringen, da begge hadde denne formelle kompetansen før § 11 ble implementert og arbeidsoppgavene adskilt.

Personene i kommunene har overtatt rollen som barnehagemyndighet etter at § 11 trådte i kraft. Det er derfor sannsynlig å tro at de har et annet syn på behovet, enn det som kommunene hadde tidligere. I høringsinnspillene var det flere instanser som ikke så behovet for å skille rollene, ettersom dette ivaretas av andre forvaltningsmessige bestemmelser.

«Det er allerede krav til uavhengighet i øvrig lovverk og en lovfesting av organisering av kommunale tjenester bryter med prinsippene for statlig styring» (Prop. 96 L., s. 103). Dette var innspill fra en kommune for hvorfor det ikke bør lovfestes egen bestemmelse i barnehageloven. Andre innspill, som fra Utdanningsforbundet, mener at dagens tilsyn ikke fungerer godt nok og at hele tilsynsansvaret bør ligge hos statsforvalteren.

Statsforvalteren mener at det, i et overordnet perspektiv, er forståelse for å skille oppgavene, der rollen er overfor både egne enheter og private enheter. I forhold til spørsmålet om uavhengighet, mener informanten at det er en bestemmelse som kan fungere veldig godt i større kommuner. Eksempelvis i kommuner som har økonomi til å ha to faggrupper. Det som viser seg er at jo mindre befolket kommunen er, jo mindre økonomi har den, og jo vanskeligere er det å etablere to fagpersoner som er uavhengig av hverandre. Statsforvalteren viser til at det allerede er utfordringer med å få tak i kvalifisert personale i mange kommuner.

Kompetansesentret sier at det er fornuftig, og viser til begrepet om bukken og havresekken. Ut over dette er informanten usikker og ikke har nok kompetanse om hvordan kommunene jobber som barnehagemyndighet, og om det er behov for å skille rollene.

Informantene bekrefter at de opererer i en kompleks sektor, og at det er mange forhold som gjør det vanskelig å vurdere hva som vil være den beste løsningen.

Alternative løsninger?

På spørsmål til informantene fra kommunene sier kommune A at de ikke har vurdert andre løsninger. Det ble tidlig fastsatt fra kommunens ledelse at myndighetsoppgavene skulle ligge i deres egen kommune, og de har derfor ikke vurdert andre muligheter. Informanten mener derimot at det hadde vært til det beste at oppgavene burde vært flyttet til et annet nivå i forvaltningen, for å få et helt skille mellom eier og myndighet. Det ville også være likebehandling, og uavhengig av kommunens økonomi.

«Det er positivt med nærhet til sektoren, men tror at vi er litt for nært uansett.», sitat informant kommune A.

En av de oppgavene som departementet fastslår å være en ren myndighetsoppgave er tilsyn. Uavhengig av om kommunen har private barnehager eller ikke, må tilsynsoppgaven være adskilt fra eieroppgavene. Det stilles ingen krav til omfanget av kommunens tilsyn med barnehager, og det er opp til kommunene selv å vurdere om tilsyn er nødvendig for å påse at barnehagene etterlever regelverket. (Prop. 96 L (2019-2020)). Akkurat dette, at det ikke er definert et klart omfang av hvor mye eller lite tilsyn som skal utøves, var ett av argumentene for at Stortinget vedtok å flytte tilsyn med private barnehages økonomiske forhold ble flyttet til nasjonalt nivå.

Tilsynet ble altså flyttet bort fra kommunene. Det samme kan vi se hvis man sammenligner med det økonomiske tilsynet ved friskoler (private skoler) og private universiteter og høyskoler. Sistnevnte er ble i 2009 overført til NOKUT og førstnevnte i 2018 til Utdanningsdirektoratet (begge underlagt Kunnskapsdepartementet. Ved høringen til endring av tilsyn med barnehagenes økonomiske forhold i 2019, støttet 96 av 146 høringsinstanser forslaget om overføring til nasjonale myndigheter. Flere store aktører innen sektoren støttet forslaget, og begrunnet det blant annet med at den type tilsyn krever spesialisert miljø, og for å sikre faglig kompetanse og uavhengighet.

I den samme høringen var det flere av høringsinstansene som mente at hele tilsynet overfor barnehagene, også det som omhandler kvalitet, bør overføres til en nasjonal tilsynsenhet. Det samme ble gitt som innspill i høringen i forbindelse med § 11. I forslaget til lovvedtak mente derimot departementet at ansvarsfordelingen slik den er i dag bør videreføres, for å legge til rette for at kommunene kan ivareta sin rolle som lokal barnehagemyndighet.

Det kan se ut til at deler av tilsynsansvaret følger den samme utviklingen som har foregått i andre deler av offentlig tilsynsmyndighet, ved at det profesjonaliseres, samles og legges til

spesialiserte enheter. Selv om det er behov for tilsyn, som jeg har argumentert for tidligere, er det fortsatt slik at det er den enkelte driver og eier av virksomhetene som er ansvarlig for at lovverket overholdes. Som Christensen et al (2021) skriver, fører endringen med mindre sektorvis samhandling mellom stat og kommune til en vanskeliggjøring, og behov for sterkere kontroll med virksomhetene.

Den politiske plattformen som ligger bak lovvedtaket til § 11 fastslår at regjeringen vil utvikle et bedre og mer uavhengig tilsynssystem for barnehagene. *«Utvikling i sektoren gjør kommunenes tilsynsoppgave mer utfordrende. Dagens regelverk er innrettet med utgangspunkt i at kommunen fører tilsyn med enkeltbarnehager i egen kommune.»* (Prop. 96 L, s. 88). Departementet argumenterer for at tilsynet med de private barnehagenes økonomi er en spesialisert oppgave som krever tilstrekkelig med ressurser og høy kompetanse. I forslaget til lovvedtak til § 11 var ikke behovet for barnehagefagligkompetanse nevnt av departementet, selv om flere av høringsinstansene hadde spilt dette inn som en utfordring for kommunene.

I høringsinnspillene til lovendringen ved § 11 ga de fleste kommunene tilbakemelding om at de ikke mente det var et behov for å lovfeste uavhengighet og likebehandling. Et eksempel fra en kommunes innspill var at *«Det er kommunen som barnehagemyndighet som skal føre tilsyn med private barnehager. De fleste kommuner har over tid bygd opp kompetanse til å vurdere slike spørsmål, og det er gode ordninger for veiledning og tilsyn fra fylkesmannen på dette området. Både med hensyn til den praktiske virkeligheten og de samfunnsmessige konsekvensene er det ikke fornuftig å overføre denne myndigheten til fylkesmannen. Kommunen som barnehagemyndighet er i full stand til å håndtere slike saker på en god måte.»* (Prop. 96 L, s. 102). Her argumenterer altså kommunen med at de ikke klarer å se behovet for å skille mellom oppgavene, og problematiserer at praktiske utfordringer og konsekvensene en slik endring ikke gjør det fornuftig å innføre bestemmelsene i § 11.

Videre ser vi også fra høringsinnspill fra statsforvalter i Troms og Finnmark i forkant av § 11:

«Vi er imidlertid spørrende til om det er et realistisk krav slik kommunene i Norge er organisert. Mange av kommunene i Troms og Finnmark har mellom 1- 4 barnehager og trenger ikke 100% stillinger for å ivareta arbeidsoppgavene til barnehagemyndigheten. I tillegg sliter mange av våre kommuner med å rekruttere ansatte med rett kompetanse i administrasjonen, både i rollen som barnehageeier og barnehagemyndighet. Per i dag er det også mangel på kapasitet og ressurser i

kommuneadministrasjonen som fører til at oppgavene som barnehageeier oftest prioriteres.

På skoleområdet kan kommunen konsentrere seg om å være en god skoleeier. Vår erfaring er at slik barnehageloven er bygd opp med at kommunen både er barnehageeier og barnehagemyndighet, stiller dette store krav til små og mellomstore kommunene som sliter både med kapasitet og kompetanse.»

Høringsuttalelsen fra statsforvalteren i Troms og Finnmark, er også noe min informant fra statsforvalteren problematiserer. På spørsmål om andre løsninger, at myndighetsansvaret kan flyttes ut av kommunene, til eksempelvis et regionalt eller statlig organ, mener informanten at det kan være noen fallgruver, som det sterke hensynet til lokal selvråderett. Det heter at staten skal begrense sine inntog i kommunal sektor. En praktisk problemstilling ville ha vært at man tar bort nærheten til barnehagene, og dermed noe av lokalkunnskapen. Den lokale barnehagemyndighet har større oversikt over hvilke barnehager de bør ha større oppfølging og veiledning med. På den andre siden finnes det allerede et etablert system i dag som fungerer med regional statlig myndighet som fører tilsyn med opplæringsloven. Utdanningsdirektoratet har tilsyn med private skoler. Utdanningsdirektoratet har også tilsyn etter barnehageloven, med private barnehagers økonomi. Alt i alt, så er tilsyn etter barnehageloven i dag fordelt både på kommunalt, statlig regionalt og nasjonalt innenfor barnehageloven.

Kompetansesenteret ser mulighetene ved at kommunene kan ha interkommunalt samarbeid, som loven også åpner opp for i dag. De problematiserer likevel at det også vil kreve ekstra ressurser for den enkelte kommune. Det gjøres veldig ulikt på skole og barnehage. Må kunne kjenne barnehagene for å si om det er god kvalitet eller ikke, og det vil kanskje være vanskelig for statsforvalteren om det skulle være på det nivået. Myndighetsrollen er så liten, det er bare en del av ei hel stilling i små kommuner. Å sette ut tilsyn til andre typer organisasjoner er helt i tråd med den utviklingen som er både nasjonalt og internasjonalt, men å opprette ulike systemer og organisasjoner med en armlengdes avstand fra kommunene. Opprettelsen av slike organisasjoner vil, som både statsforvalter og kompetansesenteret påpeker, gjøre at kommunene må sette av både ressurser og økonomi.

Det står ingenting om viktigheten av barnehagefaglig kompetanse ved andre tilsyn etter barnehageloven. Det kan se ut til at § 11 fører til mindre fagkompetanse, og denne må de hente andre steder. Når departementet mener at resterende tilsynsoppgaver skal bli i kommunene, sier de ingenting om kompetansen til barnehagemyndighetene. Jeg mener at det

vil være en reell utfordring i kombinasjonen med uavhengighet og manglende barnehagefaglig kompetanse ved utøvelse av kommunens rolle som barnehagemyndighet.

Kapittel 5 – Konklusjon og avslutning

I denne oppgaven har jeg studert implementering av barnehageloven § 11. Undersøkelsene mine er gjort i to ulike kommuner, hos en statsforvalter og et regionalt kompetansesenter. I dette, siste kapitlet skal jeg forsøke å konkludere, oppsummere og besvare problemstillingen.

Hovedspørsmålet mitt var å finne ut hva som skjer i kommunene når Stortinget vedtar lovendringer som fører til at kommunene må endre sin praksis og organiseringen av oppgavene sine. For å finne svar har jeg gjennomført intervju med to informanter som jobber i kommuner med oppgaver som kommunens barnehagemyndighet. Dette for å få innsikt i hvordan implementeringen kan se ut i kommunene. Relasjonene til støttesystemer og andre nivåer er også viktig i en implementeringsprosess, og derfor har jeg også intervjuet en statsforvalter og et regionalt kompetansesenter. Gjennom å studere høringer, rundskriv og proposisjoner fra offentlige myndigheter, har jeg fått kunnskap om bakgrunnen og de vurderingene som er gjort i forkant av lovvedtak om ny § 11. Gjennom undersøkelsene har jeg dermed fått god kunnskap om tema mitt, både gjennom primær- og sekundærdata.

Ettersom utvalget av respondenter er få, vil jeg ikke kunne generalisere mine funn. Det har likevel vært viktig for meg å finne ut hvordan implementeringen kan se ut, hvilke utfordringer som kan oppstå, og hvilke løsninger som kan se ut til å fungere for kommunene.

Begge kommunene jeg har intervjuet har kommet godt i gang med implementeringen, og det har allerede ført til endring i oppgaver og organiseringen av disse. For begge kommunene, har løsningen om uavhengighet ført til at oppgavene som barnehagemyndighet blitt lagt til personer som ikke er i samme styringslinje som kommunens barnehageeier. Ingen av de som i dag sitter med myndighetsoppgaver har barnehagefaglig kompetanse eller erfaring fra sektoren.

Mangelen på fagkompetansen er noe som både kommunene og statsforvalteren problematiserer i intervjuene. I høringsinnspillene til lovendringen, var det også problematisert fra flere organisasjoner, at det vil føre til en utfordring i små kommuner å beholde sin fagkompetanse, og at det særlig i små kommuner kunne føre til rekrutteringsutfordringer. Stillingene som barnehagemyndighet varierer i størrelse, og for mange små kommuner er det få stillingsprosenter satt av til rollene.

Det kan se ut til at det er en utfordring for kommunene med at det ikke finnes noen god oppskrift på hvordan implementeringsprosessen bør foregå. Størksen et al. (2021) sier at det

er begrenset praktisk innsikt i relevant litteratur og eksempler på hvordan en endringsprosess bør skreddersys. Manglende oppskrift, gjør at kommunene må være innovative i prosessen med å finne gode løsninger. Gjennom intervjuene tyder det på at kommunene har stor nytte av å diskutere og samhandle med andre kommuner, og det er opprettet flere nettverk som de bruker for kunnskapsdeling.

Etter vedtak om ny § 11 i barnehageloven, har staten glimret med sitt fravær. Høsten 2022 har KS meldt at de har laget en opplæringspakke til kommunene, og det kan kanskje se ut til at det er en sammenheng med manglende oppskrift fra nasjonale myndigheter og de utfordringene kommunene har møtt, som har ført til at KS nå har tatt regi på å lage en nasjonal opplæringspakke til kommunene.

Sett i sammenheng med utviklingen av norske kommuner og reformarbeid, så kan en stille spørsmål til om implementeringen i kommunene hadde sett annerledes ut dersom kommunereformen ble gjennomført slik initiativtakerne ønsket det. Større og mer robuste kommuner vil nok ha større sjanse til å skille sine fagområder og implementere bestemmelsen, enn det mindre kommuner har. Dette er noe som statsforvalteren nevner eksplisitt, men også gjennom at begge kommunene ser at de har utfordringer ved å være relativt små. Det at kommunesektoren består av så mange små kommuner fortsatt, og departementet legger opp til at kommunene må se på organisering av oppgavene gjennom andre løsninger som interkommunalt samarbeid eller vertskommuner, kan sees på som en konkurrent og utfordring til generalistkommuneprinsippet.

Ut fra intervjuene med kommunene er det tydelig at de står i et spenningsfelt mellom mange ulike hensyn og sammenhenger de skal forholde seg til. Gjennom kultur og tradisjon, politisk og administrativ ledelse, er endringer en utfordrende oppgave. Endringsprosessene kan ta lang tid, og både organisasjonenes og den enkelte medarbeiders rasjonelle perspektiver kan fungere som bremseklosser, og forårsaker at endringsprosessene tar lengre tid enn forventet.

For å lykkes med implementeringsprosesser er det en del nøkkeltrekk som må være på plass. Dette handler i stor grad om medarbeidernes kompetanse, støttende systemer og god ledelse. Dersom kommunene skal implementere med kvalitet, må også selve implementeringsprosessen gjennomføres med god kvalitet. Gjennom intervjuene ser det ut til at der organisasjonene mangler kompetanse, de ikke har gode støttesystemer eller at endringen er forankret i ledelsen, møter de utfordringer.

Det kan se ut til at implementering av relativt store endringer i små kommuner vil være så krevende at ansvaret kanskje burde løftes til andre. I kommunenes tilfeller ville kanskje bistand fra staten eller statsforvalteren ha forenklet implementeringen. I et slikt tilfelle ville det derimot kunne være utfordrende med hensyn til den lokale friheten. Resultatet akkurat nå, ser ut til at kommunene løser problemet med å bare finne noen som kan gjennomføre oppgavene, slik at kommunene blir like hverandre på utsiden, men at oppgavene kanskje ikke løses på best mulig måte.

Det er viktig å huske at det er en tidsmessig dimensjon i implementeringen. Det jeg har beskrevet er ikke noe fast, og det vil utvikle seg over tid etter hvert som nye forbindelser og frakoplinger dukker opp. Etter hvert som kommunenes lokale barnehagemyndighet fortsetter å utvikle seg, vil vi kunne se mer av innflytelsen og implementeringen av § 11. Å spå framtiden er noe jeg skal være forsiktig med. Jeg er derimot veldig nysgjerrig på hvordan barnehagesektoren kommer til å utvikle seg i årene framover.

Litteraturliste

- Arbeids- og administrasjonsdepartementet. (2003a). *Om statlige tilsyn*.
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stmeld-nr-17-2002-2003-/id134860/>
- Arbeids- og administrasjonsdepartementet. (2003b). *St.meld. nr. 17 (2002-2003)*.
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stmeld-nr-17-2002-2003-/id134860/>
- Berge, D. M. & Torsteinsen, H. (2012). *Resultatkommunen : reformer og resultater*. Universitetsforl.
- Christensen, T., Egeberg, M., Lægreid, P., Aars, J. & Christensen, T. (2021). *Forvaltning og politikk* (5. utgave. utg.). Universitetsforlaget.
- Christensen, T., Egeberg, M., Lægreid, P., Roness, P. G. & Røvik, K. A. (2015). *Organisasjonsteori for offentlig sektor* (3. utg. utg.). Universitetsforl.
- Everett, E. L. & Furseth, I. (2004). *Masteroppgaven : hvordan begynne - og fullføre*. Universitetsforl.
- Jacobsen, D. I. (2005). *Hvordan gjennomføre undersøkelser? : innføring i samfunnsvitenskapelig metode* (2. utg. utg.). Høyskoleforl.
- Karlsen, G. E. (2001). Implementering av utdanningsreformer. I (s. 19-37). Gyldendal akademisk.
- Kommunal- og distriktsdepartementet. (2020). *Prop. 105 S (2019–2020)*.
<https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-105-s-20192020/id2701826/>
- Kunnskapsdepartementet. (2021). *Barnehager mot 2030*.
- Pope, C., Robert, G., Bate, P., Le May, A. & Gabbay, J. (2006). Lost in Translation: A Multi-Level Case Study of the Metamorphosis of Meanings and Action in Public Sector Organizational Innovation. *Public administration (London)*, 84(1), 59-79. <https://doi.org/10.1111/j.0033-3298.2006.00493.x>
- Prop. 96 L (2019-2020). (2020). *Endringer i folkehøyskoleloven, barnehageloven og voksenopplæringsloven m.m. (samleproposisjon)*. Kunnskapsdepartementet.
<https://www.regjeringen.no/contentassets/bc1ea1a163a5452e9b616b77f4522e63/no/pdfs/prp201920200096000dddpdfs.pdf>
- St.meld. nr. 24 (2002-2003). (2003). *Barnehagetilbud til alle - økonomi, mangfold og valgfrihet*. Kunnskapsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stmeld-nr-24-2002-2003-/id135490/>
- Statistisk sentralbyrå. (2022a). *Fakta om barnehager*.
<https://www.ssb.no/utdanning/faktaside/barnehager>
- Statistisk sentralbyrå. (2022b). *Kommunefakta*. <https://www.ssb.no/kommunefakta>
- Størksen, I., Ertesvåg, S. K. & Rege, M. (2021). Implementing implementation science in a randomized controlled trial in Norwegian early childhood education and care. *International journal of educational research*, 108, 101782. <https://doi.org/10.1016/j.ijer.2021.101782>
- Universitetet i Stavanger. (2022, 27.03.2022). *Derfor er implementeringsteori viktig i utdanningsforskning*. Læringsmiljøsentret.
<https://www.uis.no/nb/laringsmiljosenteret/forskning/derfor-er-implementeringsteori-viktig-i-utdanningsforskning>
- Utdanningsdirektoratet. (2022, 26.08.2022). *Tilskuddsordning for lokal kompetanseutvikling i barnehage og grunnsopplæring*. <https://www.udir.no/kvalitet-og-kompetanse/lokal-kompetanseutvikling/tilskuddsordningene-for-lokal-kompetanseutvikling-i-barnehage-og-grunnsopplaring>
- Van Genugten, M., Van Thiel, S. & Voorn, B. (2020). Local governments and their arm's length bodies. *Local government studies*, 46(1), 1-21. <https://doi.org/10.1080/03003930.2019.1667774>