

Hedda Haakestad, Mona Bråten,
Ragnhild Steen Jensen og Jørgen Svalund

Tidsbruk i barnehager

Rapportering, organisering og ledelse

Hedda Haakestad, Mona Bråten,
Ragnhild Steen Jensen og Jørgen Svalund

Tidsbruk i barnehager

Rapportering, organisering og ledelse

© Fafo 2015

ISBN 978-82-324-0243-4 (papirutgave)

ISBN 978-82-324-0244-1 (nettutgave)

ISSN 0801-6143 (papirutgave)

ISSN 2387-6859 (nettutgave)

Omslagsfoto: Colourbox.com

Omslag: Fafos Informasjonsavdeling

Trykk: Allkopi AS

Innhold

Forord	7
Sammendrag	9
1 Innledning	11
1.1 Problemstillinger	13
1.2 Krav om rapportering og dokumentasjon	14
1.3 Organisering av barnehagesektoren.....	16
1.4 Gangen i rapporten.....	18
2 Metodisk opplegg.....	21
2.1 Spørreundersøkelse blant styrere/ledere.....	21
2.2 Kvalitative intervjuer med barnehagestyrere, pedagogiske ledere, myndigheter og eiere	25
2.3 Oppsummering.....	27
3 Styrers ansvar og oppgaver.....	29
3.1 Styrers arbeidsoppgaver – nasjonale føringer og empiriske eksempler	29
3.2 Tre modeller for organisering av barnehagens administrative oppgaver	32
3.3 Lokal variasjon: Eksempelet Oslobarnehagen.....	36
3.4 Oppsummering	38
4 Alternative styrermodeller – utbredelse og eiers begrunnelser	41
4.1 Formelle bestemmelser om barnehagens styrerressurs	42
4.2 Hvor utbredt er alternative styrermodeller?	43
4.3 Styrermodeller i kommunale og private barnehager	44
4.4 Styrermodeller og enhetsstørrelse	45
4.5 Styrermodeller i kommunene.....	46
4.6 Organisering av styrer og barnehageenhet	47
4.7 Tre alternative styrermodeller	48

4.8 Økonomiske argumenter og styrers tilstedeværelse	53
4.9 Oppsummering.....	55
5 Rapporteringskrav – omfang og innhold	57
5.1 Barnehagenes praksis – hva rapporteres det om, og hvor hyppig rapporteres det?.....	57
5.2 Rapportering av forhold relatert til økonomi, drift og personell i barnehagene.....	60
5.3 Rapportering om forhold relatert til pedagogikk og barns evner og ferdigheter	69
5.4 Hvem rapporterer barnehagene til?	74
5.5 Er dobbelrapportering vanlig for barnehagene?	75
5.6 Hvor mye tid bruker barnehagene på rapportering?.....	78
5.7 Hvor mye tid bruker styrere/ledere totalt på rapportering?.....	80
5.8 Oppsummering.....	82
6 Styrers tidsbruk	85
6.1 Tid brukt på pedagogisk og administrativt lederarbeid	85
6.2 Styrers tilstedeværelse, «kjøreledelse» og arbeidstid	89
6.3 Ledermodell og tid brukt på rapportering og dokumentasjon	92
6.4 Mer administrasjon og rapportering i Oslobarnehagen?	94
6.5 Oppsummering	98
7 Arbeidsorganisering.....	101
7.1 Merkantile ressurser	101
7.2 Oppgaver som utføres av pedagogisk leder.....	105
7.3 Alternativ styrermodell og arbeidsdeling	113
7.4 Vurderinger av konsekvenser	115
7.5 Oppsummering.....	117
8 Hvorfor rapportering? Eiers styringspraksis og strategier for kvalitet	119
8.1 Hvorfor rapportering?	119
8.2 Hvorfor ulik tidsbruk?	122
8.3 Oppsummering	132
9 Avslutning og konklusjoner	135
9.1 Styrers oppgaver og tid brukt på rapportering	135
9.2 Store og kommunale barnehager rapporterer hyppigst.....	137

9.3 Utbredelse av alternative styrermodeller	137
9.4 Oslo-barnehagene i en særstilling	138
9.5 Arbeidsorganisering og tidsbruk	139
9.6 Eiers styringspraksis og strategi for kvalitet	140
Referanser	143
Vedleggstabeller	145

Forord

Høsten 2014 lyste Utdanningsdirektoratet ut et prosjekt om tidsbruk i barnehager. Hvor mye tid barnehager bruker på rapportering og dokumentasjon, og hvem de rapporterer til, var sentrale spørsmål. Tid brukt på rapportering og dokumentasjon i offentlig forvaltning og tjenesteyting har vært viet mye offentlig og politisk oppmerksomhet de siste årene. Særlig har blikket vært rettet mot utdanningssektoren. Undersøkelser av tidsbruk i skolen viser at lærere opplever at møter, rapportering og dokumentasjon har økt i omfang og tar tid fra undervisning og elevvurdering. I denne rapporten ser vi på hvordan dette ser ut i barnehagesektoren. Barnehagesektoren er i endring: I dag går 90 prosent av barn i alderen 1–5 år i barnehage. Veksten i plasser har gitt flere store enheter, som igjen har ført med seg nye organisasjons- og ledelsesmodeller. Behovet for rask utbygging har i tillegg gjort at private aktører, både ideelle og kommersielle, har satt sitt preg på sektoren. Barnehagetilbudet øker i omfang, profesjonaliseres og omorganiseres. I en slik fase er det viktig å unngå etablering av unødvendige byråkratiske rutiner og å sikre at nye organisasjonsformer når det gjelder ledelse og arbeidsfordeling fungerer godt, gitt barnehagens mandat.

Med dette som bakteppe har vi i løpet av våren og forsommeren 2015 gjennomført intervjuer med en rekke aktører innenfor barnehagesektoren for å få data som kunne belyse våre problemstillinger. Vi har intervjuet styrere / daglig ledere i kommunale og private barnehager, pedagogiske ledere, barnehagemyndighet, private og kommunale eiere og andre sentrale aktører i barnehagesektoren. Det er et lite paradoks at vi gjennom å kartlegge tidsbruk i barnehagene ble en tidstyv selv. Derfor: Tusen takk til alle som satte av tid og delte erfaringer med oss, uten dere hadde det ikke blitt noen rapport. Takk til alle styrere som svarte på telefonundersøkelsen, som ble gjennomført av Respons Analyse. Takk også til Utdanningsdirektoratet, særlig vår kontaktperson Marit Solvoll, og til en ekstern ekspert som har bidratt med gode og grundige kommentarer til rapportutkast. Fra Utdanningsdirektoratet vil vi også takke Christian W. Monsbakken ved avdeling for statistikk for tilrettelegging av data fra BASIL, for oversikt over barnehagesektoren og for utvalg til telefonundersøkelsen blant barnehagestyrere. Takk også til Christian Duus seniorrådgiver ved juridisk avdeling i Utdanningsdirektoratet for gjennomgang av kapittel 4 i rapporten.

Fra Fafo har Beret Bråten og Anne Inga Hilsen kvalitetssikret rapporten og bidratt med viktig kompetanse til spørsmålene om organisering av barnehagene og styrers

tidsbruk. Takk til Beret og Anne Inga for innsiktsfulle og grundige kommentarer. Til sist en stor takk til informasjonsavdelingen ved Fafo som har ferdigstilt rapporten.

Oslo, september 2015
Ragnhild Steen Jensen
(Prosjektleder)

Sammendrag

Temaet for denne studien er tidsbruk, rapportering og ledelse i barnehage. Historisk er norsk barnehage en lite byråkratisk sektor. Administrative krav fra myndigheter og eiere har vært relativt få, og barnehagene har vært lite hierarkiske og spesialiserte organisasjoner. Er dette i endring? I rapporten undersøker vi hvor stort omfanget av rapporterings- og dokumentasjonskrav er for barnehager, og om barnehagen som organisasjon er rustet til å håndtere mer omfattende administrative oppgaver. Spørsmålene vi undersøker, er blant annet: Hvor omfattende er kravene til dokumentasjon og rapportering i barnehager? Hvor mye tid bruker styrere på rapportering og dokumentasjon? Hvor utbredt er det at barnehager ikke har en egen styrer? Og hva kan forklare at noen styrere bruker det meste av arbeidstiden på administrasjon, mens andre i hovedsak jobber med fag og pedagogisk oppfølging?

Studien er basert på et rikt datamateriale. Omfang av rapporteringskrav og tidsbruk er kartlagt gjennom en spørreundersøkelse til 1000 styrere i hele landet. Konsekvenser av rapporteringskrav og nye ledermodeller på tidsbruk og organisering i barnehagene er undersøkt gjennom 39 kvalitative intervjuer med styrere, pedagogiske ledere og eiere i totalt 13 barnehager med ulike eierformer og geografisk plassering. Rapporten består av ni kapitler, inkludert innledning og avslutning. Hvert kapittel avsluttes med en punktvis oppsummering av de viktigste funnene. En samlet oppsummering av rapporten finnes i avslutningskapittelet. Hovedfunnene i rapporten kan sammenfattes i følgende ti punkt:

Rapportering og tidsbruk

- Styrere i barnehager brukte i gjennomsnitt 8,3 dagsverk på ulike former for rapportering i løpet av en gjennomsnittlig måned i 2014. Dette tilsvarer 33 prosent av et månedsverk på 25 dager (kap. 5).
- Barnehagene rapporterer først og fremst til kommunen. Vi finner ikke at dobbelrapportering er særlig utbredt (kap. 5).
- Bare 10 prosent av styrere oppgir å bruke mest tid på pedagogisk ledelse, mens 65 prosent oppgir å bruke mest tid på administrativ ledelse (kap. 6).
- Det er stor lokal variasjon i hvor mye tid styrere bruker på rapportering og administrasjon. Kommunale barnehager i Oslo bruker mer tid på rapportering og adminis-

trasjon enn private barnehager i Oslo. Vi finner ikke tilsvarende forskjell mellom private og kommunale barnehager ellers i landet (kap. 6).

- Det kvalitative materialet antyder at styrere rapporterer relativt lite i kommuner med korte styringslinjer, der målstyring er begrenset til faglige mål spesielt formulert for barnehagen, og der muntlig oppfølging supplerer skriftlig rapportering. Det gjelder også der kommunens strategi for kvalitet primært handler om å styrke ansattes kompetanse, slik at kvalitetsarbeidet i praksis drives «nedenfra», av de ansatte selv (kap. 8).

Ledelse og tidsbruk

- 18 prosent av barnehagene følger ikke barnehagelovens hovedprinsipp om én styrer i hver barnehage. Alternative måter å organisere ledelse på er vanligere i kommunale barnehager enn i private, og vi identifiserer tre ulike modeller for alternativ styrerorganisering. Eieres begrunnelse for ikke å ha én styrer per barnehage er økonomisk innsparing, styrking av faglig ledelse og ønske om å oppnå administrative stordriftsfordeler (kap. 4).
- Nesten tre av fire styrere som har ansvar for flere barnehager, oppgir å bruke mest tid på administrativ ledelse. Vi finner ikke at alternativ ledermodell gjør at styrer bruker mer tid på rapportering (kap. 6).
- Erfaringene med alternativ lederorganisering fra de kvalitative intervjuene viser at styrere opplever at de får mer å gjøre totalt sett når de har ansvar for flere barnehager, og at det blir noe mindre tid til å være til stede på avdelingene. Samtidig opplever flere at det faglige ledermiljøet er styrket etter omorganisering (kap. 4, 6 og 7).
- Om lag 50 prosent av styrere oppgir at mye tid til rapporteringsarbeid gjør at de pedagogiske lederne får mer ansvar for det pedagogiske arbeidet enn de ellers ville fått (kap. 7).
- Styrer er en av få stillinger i barnehage det stilles krav om pedagogisk utdanning til. Styrer representerer slik en knapp faglig lederressurs i barnehagen. Samtidig har styrer ofte en alt-mulig-funksjon i barnehagen. I tillegg til å ta seg av oppgaver som er formelt fastlagt, fungerer styrer mange steder som driftssjef, sekretær og innkjøps- og økonomiansvarlig. Årsaken er ofte at barnehagen har få eller ingen administrative støttefunksjoner (kap. 3, 4, 6 og 7).

1 Innledning

Tid brukt på rapportering og dokumentasjon i forvaltning og tjenesteyting er viet mye offentlig og politisk oppmerksomhet de siste årene. Særlig har blikket vært rettet mot utdanningssektoren.¹ Undersøkelser av tidsbruk i skolen viser at lærere opplever at møter, rapportering og dokumentasjon har økt i omfang. Dette stjeler tid fra undervisning og elevvurdering – rapportering og dokumentasjon oppleves som «tidstyver» (Jordfald mfl. 2009; Grøndahl mfl. 2009; Nicolaisen mfl. 2012; Rambøll 2013).

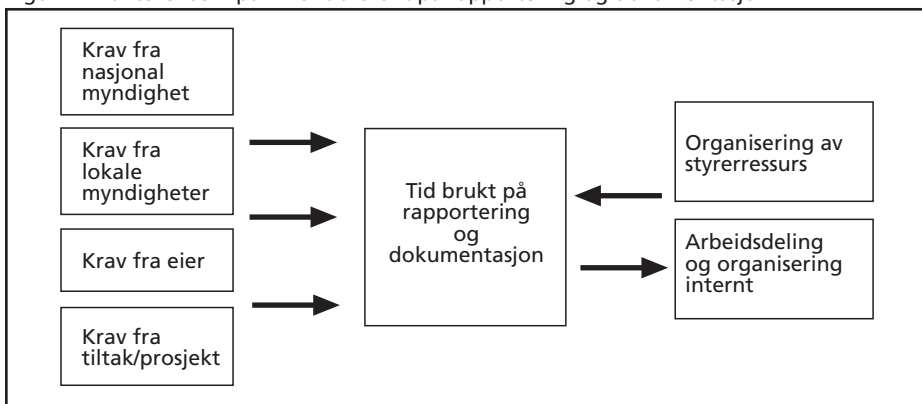
Barnehagen beskrives fra politiske myndigheters side i økende grad som et første skritt i et livslangt læringsløp, og selv om det er et frivillig tilbud, regnes det som et første ledd i utdanningssystemet (Bråten mfl. 2014). Barnehagens virksomhet og organisatoriske innretning er likevel en ganske annen enn skolens: Barnehagene driver ikke strukturert undervisning, de skal ivareta barnas behov for omsorg og lek og fremme læring og dannelse. Barnehagens virksomhet styres gjennom barnehageloven og rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver, men er utover dette lite regulert av statlige direktiver og planverk (Børhaug & Lotsberg 2010: 79–80; NOU 2012: 1; Østrem mfl. 2009).

I perioden etter barnehageforliket i 2003 er barnehage tilbudet i Norge bygget kraftig ut, og forliket ble startsskuddet for omfattende endringer i sektoren. Makspris på foreldrebetaling (2004), og innføring av rett på barnehageplass fra 1 års alder (2009) har økt tilgjengeligheten og etterspørselen etter barnehage. Veksten i plasser har gitt flere store enheter, som igjen har ført med seg nye organisasjons- og ledelsesmodeller. Behovet for rask utbygging har i tillegg gjort at private aktører, både ideelle og kommersielle, har satt sitt preg på sektoren.

Samtidig er det lagt nye føringer for barnehagens innhold og oppgaver: nasjonalt gjennom revidering av rammeplanen og barnehageloven, i noen kommuner også gjennom innføring av standarder for barnehagens virksomhet, slik tilfellet eksempelvis er i Oslo. Til sammen betyr disse endringene at barnehagesektoren er i en rekonsolideringsfase: Barnehage tilbudet øker i omfang, profesjonaliseres og omorganiseres i form. I en slik fase er det viktig å unngå etablering av unødvendige byråkratiske rutiner kjent fra andre deler av utdanningssystemet, byråkrati som stjeler tid fra barnehagens pedagogiske oppdrag. Nye former for ledelse og arbeidsfordeling bør fungere godt gitt barnehagens mandat.

¹ Se for eksempel *Rapport fra Tidsbruksutvalget* (2009); Meld. St. 19 (2009-2010) Tid til læring – oppfølging av Tidsbruksutvalgets rapport

Figur 1.1 Faktorer som påvirker tid brukt på rapportering og dokumentasjon.



Krav om dokumentasjon og rapportering i barnehagen kan komme fra ulike instanser, slik det er illustrert i figuren over. Summen av ulike krav utgjør den totale tiden barnehager bruker på dokumentasjon og rapportering. Krav fra nasjonale og lokale myndigheter og barnehageeier er krav som kartlegges i dette prosjektet.

Tiden brukt på dokumentasjon og rapportering vil ikke bare variere med omfanget av krav, men kan også henge sammen med hvordan arbeidsfordelingen mellom den enkelte barnehage og barnehageeier organiseres. Barnehageeier, enten dette er en privat kjede eller en kommune, har i en del tilfeller mulighet til å organisere administrative støttefunksjoner for barnehagene, hvor deler av arbeidet med lønnskjøringer, stillingsutlysninger, budsjett og liknende utføres *utenfor* barnehagen, det vil si i kommuneadministrasjonen eller i enheter i barnehagekjedene. Men eierne kan også tenkes å delegere oppgaver ut fra kommuneadministrasjonen eller kjeden og ned i den enkelte barnehage, til den enkelte styrer.

Endelig kan tid brukt på dokumentasjon og rapportering variere med barnehagens styrermodell og interne organisering. Med styrermodell mener vi her hvordan barnehageeier fortolker og praktiserer styrerbestemmelsen. Med intern arbeidsdeling og organisering mener vi arbeidsdeling mellom ulike ansattgrupper, barnehagens størrelse og avdelingsstruktur. Når det gjelder arbeidsdeling internt, er det rimelig å forvente at påvirkningen kan gå begge veier: Arbeidsdelingen kan influere hvor mye tid som brukes på rapportering totalt sett, men hvordan arbeidsoppgaver deles mellom de ansatte, kan også påvirkes av omfanget av rapporteringskrav.

Utbygging av barnehager, sammen med lovfestet rett til barnehageplass (innført 1. januar 2009) og innføring av maksimalpris har bidratt til to forhold som har konsekvenser for barnehagene både når det gjelder organisering og omfang av rapporterings- og dokumentasjonsoppgaver. For det første har økningen i antall barn som går i barnehage, ført til at det er blitt flere store barnehager, med flere barn og flere ansatte. Flere ansatte innebærer blant annet at styrere får et større personalansvar og mer arbeid knyttet til

for eksempel sykefraværsoppfølging og medarbeidersamtaler. Når antall barn som går i barnehage, øker, er det rimelig å anta at det vil være flere barn med behov for særlig oppfølging i barnehagene. Det betyr også mer rapportering og dokumentasjon.

Etter en periode med stor utbygging av kapasitet i barnehagen er det nå større oppmerksomhet om det *kvalitative* innholdet i barnehagen. Barnehagene har tradisjonelt vært vurdert som å være en forholdsvis uformell og lite rutinepreget organisasjon (Børhaug 2011). Det er ulike forklaringer på hvorfor det har vært slik, blant annet har det vært pekt på at det er knyttet til trekk ved utdanningen og vektlegging av behov for å bruke pedagogisk skjønn (se Børhaug for en diskusjon). Fra nasjonalt hold har den sterkere vektleggingen av kvalitet blitt knyttet sammen med et ønske om å sikre et likeverdig tilbud alle barn (St.meld. nr. 41 *Kvalitet i barnehagene* (2008-2009)). Og i barnehagemeldingen vektlegges det blant annet å utvikle indikatorer som kan måle kvalitet i barnehagene. Dermed kan vi også forvente at kommunene både som barnehagemyndighet og eier av barnehager har et behov for å sikre kvaliteten i barnehagene særlig knyttet til det pedagogiske innholdet. Dette kommer også til uttrykk ved at en rekke kommuner har innført ulike verktøy, som TRAS og «Steg for steg», som har til hensikt å dokumentere og kartlegge barnas utvikling. I noen tilfeller brukes disse for å oppdage og kartlegge barn med særskilte behov, mens det i andre kommuner er politisk vedtatt at alle barn skal kartlegges med et slikt verktøy.

1.1 Problemstillinger

Temaet for denne rapporten er tiden barnehagene bruker på å oppfylle rapporterings- og dokumentasjonskrav framsatt fra ulike hold. Vi undersøker hvilke forhold barnehagen plikter å rapportere om og dokumentere til ulike instanser, og hvor mye tid barnehagens ledelse bruker på å møte disse kravene. Vi undersøker også hvordan styrebestemmelsen i barnehageloven fortolkes og praktiseres, det vil si hvordan norske barnehager ledes. Tidsbruk og ledelse er to spørsmål som begge påvirker den øvrige arbeidsorganiseringen i barnehagen. Et poeng i dette forskningsprosjektet har derfor vært å undersøke hvordan valg av styrermodell i barnehagen påvirker den øvrige arbeidsorganiseringen – herunder arbeid med og tid brukt på rapportering og dokumentasjon.

Prosjektet har tatt utgangspunkt i fem overordnede tema med spesifiserte problemstillinger:

Omfang og innhold av rapporteringskrav

- Hva er innhold og omfang av rapporterings- og dokumentasjonskrav som barnehager stilles overfor av lokale og nasjonale myndigheter, private og kommunale barnehageeiere?

- Hvor mye tid bruker barnehager på slik rapportering og dokumentasjon?

Ledelse

- Hvilke ulike styrermodeller kan identifiseres i norske barnehager – og hvor utbredte er de ulike modellene?
- Hvordan påvirker ulike styrermodeller arbeidsfordelingen mellom styrer og pedagogiske ledere og andre ansattgrupper?

Intern organisering og tidsbruk

- Hvordan organiseres arbeidet med rapportering og dokumentasjon i den enkelte barnehage?
- Er det noen sammenheng mellom forhold som størrelse på barnehagen og intern arbeidsdeling / tid brukt på rapportering?

Sammenheng mellom styrermodell og tidsbruk

- Hvordan er sammenhengen mellom styrermodell og tid brukt på rapportering og dokumentasjon?

Eiers styring og strategier for kvalitet

- Hvorfor krever eiere i kommuner og private kjeder/konsern rapportering fra barnehager?
- Hvilke egenskaper ved kommuner kan forklare variasjon i tiden brukt på rapportering?

1.2 Krav om rapportering og dokumentasjon

Det finnes flere krav om rapportering og dokumentasjon fra nasjonale myndigheter. Etter lovendring i 2013 (Prop. 120 L (2012–2013)) skal alle barnehager rapportere tjenestedata via elektronisk årsmelding til Utdanningsdirektoratet og Statistisk sentralbyrå (SSB) gjennom BASIL (Barnehage-Statistikk-Innrapporterings-Løsning). Ikke-kommunale² barnehager skal i tillegg rapportere regnskapsdata. Årsmeldingen inneholder opplysninger om blant annet barnehagens navn, hvilken type barnehage

² Ikke-kommunale barnehager: Barnehager som ikke eies av kommunen, dvs. statlige, fylkeskommunale og private barnehager (SSB Barnehagestatistikk: Om statistikken)

det dreier seg om, barnehagens organisering og eierform, leke- og oppholdsareal, arealutnytting, åpningstid, antall barn fordelt på alder og avtalt oppholdstid per uke.

I tillegg rapporterer kommunene (jf. kommuneloven § 49) regnskapsdata fra barnehagene til SSB, noe som benyttes for å generere barnehagestatistikk på kommunenivå i KOSTRA. I hvilken grad kommunen har regnskapsinformasjon i egne databaser som ikke krever ny rapportering fra barnehagene til kommunene, vil kanskje variere. Det er lovgivers intensjon etter lovendringen i 2013 at kommunale barnehager ikke skal måtte rapportere samme data flere ganger (Prop. 120 L (2012–2013)).

Kommunene kan gi egne retningslinjer for hvor ofte barnehagene skal rapportere data etter barnehagelovens § 7 som omhandler barnehageeierens ansvar. Her er det krav om at kommunale barnehageeiere må legge fram opplysninger om tjenstedata, mens ikke-kommunale barnehageeiere må legge fram opplysninger om tjenstedata og regnskapsdata. KS har laget en mønsteravtale for samarbeid mellom kommunene og ikke-kommunale barnehager. Her anbefales det at kommunene har flere tellepunkt (rapporteringstidspunkt i løpet av året) for å fange opp endringer i løpet av året. Antall tellepunkt vil dermed ofte være to eller flere.

I tillegg til regelmessig rapportering av forhold knyttet til driften har barnehagene opplysningsplikt til barneverntjenesten (jf. barnehageloven § 22 og barnevernsloven § 6-4) i tilfeller der det er grunn til å tro at barn blir mishandlet eller utsatt for omsorgssvikt. Det er grunn til å tro at slik rapportering er ressurskrevende for barnehagen, men at dette i de fleste barnehager vil inntreffe sporadisk.

Oppfølging av sykefravær er også en type rapporteringsansvar som påhviler ledelsen i barnehagene. Det dreier seg om registrering av fravær, oppfølging av oppgaver og rapportering knyttet til ulike frister og føring av statistikk.

I rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver (gjeldende fra 1. august 2006) er det et eget punkt om dokumentasjon (4.2). Formålet med dokumentasjon er blant annet å synliggjøre og gi informasjon om hva barn opplever, lærer og gjør i barnehagen til foreldre, eier og kommune som barnehagemyndighet. Dokumentasjon om enkeltbarn kan også nyttes i samarbeid med hjelpeinstanser utenfor barnehagen, men da i samarbeid og forståelse med foreldrene. Denne type dokumentasjon er underlagt taushetsplikt.

Vi har her prøvd å skille mellom det som er rapportering, og det som handler om dokumentasjon. I barnehagens praksis er ikke nødvendigvis et slikt skille like klart, og antakeligvis vil hva som oppfattes som rapportering og dokumentasjon, gli over i hverandre. Det som er sentralt for denne studien, er at begge typer er oppgaver som tar tid vekk fra arbeid med barna.

1.3 Organisering av barnehagesektoren

Det er Kunnskapsdepartementet, Utdanningsdirektoratet og Fylkesmannen som har det overordnede statlige ansvaret for barnehagene. Utdanningsdirektoratet har ansvar for dokumentasjon og analyse av tilstanden i barnehagene, kvalitets- og kompetanseutvikling og veiledning til sektoren. Det er Utdanningsdirektoratet som styrer Fylkesmannen på barnehageområdet. Fylkesmannen iverksetter barnehagepolitikk gjennom forvaltning av statlige tilskudd, oppgaver etter barnehageloven og veiledning av kommuner. Fylkesmannen koordinerer og initierer også utviklingsarbeid i barnehager og fører tilsyn med kommunen som barnehagemyndighet. Kommuner er barnehagemyndigheten som har ansvar for godkjenning av og tilsyn med alle barnehagene i kommunene, både private og kommunale. Kommunen er også eier av mange barnehager. Barnehageeier, det gjelder både kommunen og private eiere, har ansvaret for tilbudet i den enkelte barnehage.

Det er kommunen som har det overordnede ansvaret for at barna får et godt og forsvarlig barnehagetilbud, men i motsetning til hvordan det er for skolen, er det ingen spesifikke krav om barnefaglig kompetanse i kommuneadministrasjonen (Vassenden mfl. 2011). Det er kommunene selv som avgjør hvordan de organiserer barnehagesektoren, og det gjøres på ulike måter i ulike kommuner. Vassenden mfl. (2011) viser at egen barnehageenhet i kommuneadministrasjonen er vanligere jo større kommunen er, mens det er svært få av de minste kommunene som har en slik organisering. Om organiseringen av barnehagen i kommunen har noen betydning for omfanget av rapportering og dokumentasjon, er et spørsmål vi ser på i denne rapporten.

Styrermodeller

Barnehagelovens § 17 stiller krav om at hver barnehage skal ha en styrer/daglig leder. Departementet har i sine fortolkninger av lov og forskrifter presisert at styrer både har det administrative og pedagogiske ledelsesansvaret for barnehagevirksomheten. Samtidig åpnes det for ulike måter å organisere styrerressursen på, for eksempel ved at flere barnehager slås sammen til én enhet med felles styrer, eller at flere barnehager slår sine styrerressurser sammen i ett team. Å slå sammen flere barnehager er unntak, og slike alternative organiseringsformer forutsetter at styrerressursene ikke reduseres for den enkelte barnehage, og det er krav om at barnehagene skal ha oppfølging av ledelsen daglig. I tillegg skal det være «en viss» eller «tilstrekkelig» geografisk nærhet mellom styrer/styrerteam og den enkelte barnehage (Ot.prp. 72 (2004-2005): 88).

Vi vet også at enkelte kommuner har omorganisert de kommunale barnehagene ved å slå sammen barnehager og legge til et styringsnivå mellom barnehagestyrer og rådmann (Bråten & Haakestad 2014). Ulik organisering av ledelsen i barnehagene kan være uttrykk for ulike tilnærminger til hva som gir best pedagogisk og/eller adminis-

trativ ledelse. Samtidig er det relevant å vurdere om sammenslåing av styrerressurser er et uttrykk for forsøk på mer kostnadseffektiv organisering av barnehagesektoren. Det er nærliggende å spørre hvilken rolle tidsbruk spiller i vurderingene når det velges alternativ organisering av barnehagens ledelse. Fører nye organiseringsformer til mer spesialisert og effektiv arbeidsdeling mellom styrer og andre yrkesgrupper i barnehagen, eller medfører alternativer, herunder ekstra styringsnivå, en mer byråkratisk barnehage?

Et annet viktig aspekt angår forholdet mellom styrermodell og kvaliteten på den faglige ledelsen i barnehagen. Som vi så ovenfor, skal styrer være både administrativ og pedagogisk leder for barnehagen, men kravet om at alle daglig ledere skal ha førskolelærerutdanning eller tilsvarende kvalifikasjoner, kan tyde på at det pedagogiske område tillegges særlig vekt fra myndighetenes side. Modeller der styrer har ansvar for flere barnehager og derfor ikke daglig er til stede i den enkelte barnehage, kan innebære at den øverste pedagogiske lederen i noen grad fjernes fra det praktiske pedagogiske arbeidet som foregår på avdelinger eller baser i barnehagen. Spørsmålet er da om og hvordan dette påvirker pedagogiske lederes arbeidsoppgaver. Bidrar det til en forskyvning og/eller forøkning av administrative ledelsesoppgaver og personaloppfølging fra styrer til mellomledere (pedagogiske ledere), bidrar det til å lette mellomledernes administrative oppgaver, eller bidrar det ganske enkelt til å redusere innslaget av ledelse i barnehagen som sådan?

Andre studier har pekt på at det administrative styringsperspektivet der mål og resultatstyring vektlegges, har satt sitt preg også på barnehagene (Nicolaisen & Seip 2014). At mange kommuner har omorganisert sin barnehageadministrasjon, og at styrere er blitt enhetsledere med større ansvar for resultater, kan gi grunn til å tro at slike styringsperspektiver har rykket inn også i barnehagehverdagen.

Intern organisering, arbeidsdeling og tidsbruk

Foruten styrerbestemmelsen legger lov- og avtaleverket føringer for faglighet og arbeidsorganisering i barnehagen. Pedagogiske ledere i barnehagen skal i likhet med styrer/leder ha barnehagelærerutdanning³ eller tilsvarende. Kommunene kan imidlertid gi dispensasjon fra disse kravene. Utover kravet om barnehagelærerutdanning hos styrer og pedagogiske ledere sier loven kun at det skal være bemanning som er «tilstrekkelig til at personalet kan drive en tilfredsstillende pedagogisk virksomhet». Forskrift om pedagogisk bemanning etablerer en norm om én pedagogisk leder per 14–18 barn når barna er over tre år, og per sju–ni barn når de er under tre år – ved oppholdstid på mer enn seks timer. Styrers tid til administrasjon og ledelse kommer i tillegg til normen

³ Førskolelærerutdanning skiftet navn til barnehagelærerutdanning i 2013 og tilsvarende en endring fra førskolelærer til barnehagelærer. Vi prøver å bruke barnehagelærer i rapporten, men det er mulig at vi ikke er helt konsekvente.

for tilstedeværelse av pedagogisk utdannet personale.⁴ Det finnes også et avtaleverk som regulerer arbeidstid. Fire timer av barnehagelærernes ukentlige arbeidstid er for eksempel reservert til planleggingsarbeid og faglig utvikling (SFS 2201). Rambøll (2013) har undersøkt hvordan denne bestemmelsen blir praktisert, og finner blant annet at pedagogiske ledere opplever at den reduserer deres tid med barn.

Flere forskningsbidrag har tatt for seg temaene arbeidsorganisering og yrkesroller i barnehagene. Bidragene har ofte en overordnet problemstilling knyttet til kvalitet i barnehagene og diskusjoner om hvilken kompetansesammensetning og arbeidsorganisering som bidrar til best kvalitet for barna (for eksempel Enehaug mfl. 2008; Aasen 2010; Vassenden mfl. 2011; Nicolaisen mfl. 2012; Nicolaisen & Seip 2014). Selv om undersøkelsene gir litt ulike svar på spørsmålet om hvilken organisasjonsform som er best egnet, er det bred enighet om at sektoren er preget av en likhetskultur med lav arbeidsdeling mellom pedagogene og assistentene og med liten grad av hierarki i organisasjonen. Samtidig viser undersøkelser at tidspress/stress og mangel på tid til å utføre arbeidsoppgaver er et økende arbeidsmiljøproblem blant førskolelærere (Utdanningsforbundet 2007). En medlemsundersøkelse blant førskolelærere i 2013 viser en utvikling i retning av at førskolelærerne de siste tre årene har fått mindre tid til planleggingsarbeid og forberedelser. Færre voksne per barn, mer tid brukt til dokumentasjonsarbeid og mer tid brukt til administrative oppgaver oppgis som de viktigste årsakene til at det er blitt mindre tid til disse oppgavene (Utdanningsforbundet 2013a). Et interessant spørsmål er hvordan barnehagenes ulike interne organisering påvirker tidsbruk og arbeidsdeling mellom de ulike yrkesgruppene i barnehagene. I en studie av «tidstyver» (oppgaver som stjeler tid fra samvær med barna) i barnehagene i bydel Alna peker forskerne på at rettferdighetsnormer og normer om likhet kan virke svært positivt på arbeidsmiljøet. Samtidig påpekes det at det kan være grunn til å drøfte arbeidsfordelingen på nytt – herunder tid brukt til rapportering og praktiske arbeidsoppgaver slik som kjøkkentjeneste og vask av håndklær og kluter – i lys av måten ledelsen er organisert på (Nicolaisen mfl. 2012). Et viktig poeng i undersøkelsen fra Alna bydel var at barnehagene ofte manglet teknologiske løsninger som kunne bidra til en effektiv informasjonsflyt, og en effektiv rapporterings- og dokumentasjonspraksis blant ledere og ansatte.

1.4 Gangen i rapporten

Å undersøke hvor mye tid som brukes på dokumentasjon og rapportering, er en form for tidsbruksundersøkelse. Vi har valgt et forskningsdesign der vi kombinerer kvanti-

⁴ <http://lovdata.no/dokument/SF/forskrift/2005-12-16-1507>

tative og kvalitative tilnærminger. I kapittel 2 redegjør vi nærmere for det metodiske opplegget, hvilke data vi benytter, og hvordan de er innhentet. Her diskuterer vi også utvalg, frafall og representativitet. I kapittel 3 ser vi på hva som er styrers ansvarsområder og oppgaver. Kapittel 4 gir en oversikt over utbredelse av ulike styrermodeller i norske barnehager, og vi ser på begrunnelser og vurderinger av ulike styrermodeller. I kapittel 5 undersøker vi hva barnehagestyrere/ledere rapporterer om, hvem de rapporterer til, og hvor mye tid de bruker på dette. Dette analyseres med utgangspunkt i bakgrunnsvariabler som eierform, barnehagens størrelse, kommunenes størrelse og organisering av barnehagemyndighet. Kapittel 6 ser på styreres tidsbruk og betydningen av styrermodell for styrers arbeidsoppgaver, tid brukt på fag, administrasjon og rapportering. Kapittel 7 behandler hvordan ulike styrermodeller påvirker arbeidsdelingen mellom styrer og pedagogisk leder / andre ansattgrupper i barnehagen – sett i lys av styrers rapporterings- og dokumentasjonsoppgaver. I kapittel 8 analyserer vi hvorfor barnehageeiere krever rapportering fra barnehagene, og hvilke egenskaper ved eiere som kan bidra til å forklare variasjon i styreres tidsbruk på rapportering og administrasjon. I rapportens siste kapittel, kapittel 9, sammenfatter vi de ulike funnene og presenterer noen hovedkonklusjoner.

2 Metodisk opplegg

I dette kapittelet beskriver vi nærmere det metodiske opplegget som er benyttet i undersøkelsen. Å undersøke hvor mye tid barnehagers ledelse bruker på dokumentasjon og rapportering, en form for tidsbruksundersøkelse, er krevende. Det dokumenteres og rapporteres om en stor mengde små og store forhold. Tid brukt til ulike dokumentasjons- og rapporteringsoppgaver kan variere sterkt gjennom året og er del av de løpende arbeidsoppgavene i barnehagehverdagen. Det er derfor krevende å angi eksakt hvor mye tid som benyttes til disse oppgavene.

På grunn av disse utfordringene har vi valgt å bruke ulike metodiske tilnærminger. I metodelitteraturen kalles dette triangulering. Triangulering gir muligheter for en bedre og utvidet forståelse av fenomenet det forskes på, i tillegg styrker metoden undersøkelsens validitet (Grønmo 2004; Mathison 1988). Undersøkelsen er basert på

- data fra en telefonundersøkelse blant styrer/leder i et representativt utvalg norske barnehager;
- kvalitative intervjuer blant styrer/leder og pedagogiske ledere i 13 barnehager;
- kvalitative intervjuer med ti eiere (tre av dem private) og med barnehagemyndigheter i åtte kommuner;
- intervjuer med nøkkelinformanter for å få bakgrunnsinformasjon om de ulike problemstillingene som belyses i undersøkelsen. I de neste avsnittene gjør vi nærmere rede for de ulike datakildene og metodene som undersøkelsen bygger på.

2.1 Spørreundersøkelse blant styrere/ledere

Det er krevende å gjennomføre undersøkelser som gir et godt bilde av hvor mye tid som brukes på dokumentasjon og rapportering. Metoden som ville gitt den mest detaljerte og nøyaktige målingen av tidsbruk, ville være å be styrerne om, over en tidsperiode, å føre logg hvor de noterer ned alle dokumentasjons- og rapporteringsoppgaver, hvor mye tid de bruker på disse oppgavene, hva som rapporteres/dokumenteres, og hvem som krever dette. En slik loggføringsmetode brukes blant annet i tidsbruksundersøkelsene gjennomført av Statistisk sentralbyrå. Ulempen ved denne metoden er at den krever

mye innsats fra de som skal føre dagbok. I tillegg vet vi at en del rapporteringsarbeid i barnehagene kun gjøres én til to ganger i året, og loggingføring over en uke eller to vil ikke fange opp slik rapportering. For å ikke legge altfor stor byrde på de som deltok i undersøkelsen, det vil si styrere/ledere, samt for å sikre et opplegg som lot seg gjennomføre innenfor tidsrammene for prosjektet, valgte vi å gjennomføre en telefonsurvey blant styrere/ledere i et representativt utvalg norske barnehager og supplere dette med kvalitative intervjuer i 13 barnehager.

Telefonsurveyen ble brukt til å kartlegge forekomst og utbredelse av ulike rapporteringskrav fra lokale og nasjonale myndigheter, for særtiltak/prosjekter og fra eiere, hvem som har ansvaret for å følge opp disse i den enkelte barnehage, og hvor mye tid dette tar. Telefonsurveyen ble også brukt til å identifisere ulike styrermodeller og utbredelsen av disse samt hvordan styrere erfarer at dette påvirker arbeidsorganiseringen i barnehagen – herunder tid brukt til rapporteringer.

Vi valgte å benytte en telefonbasert spørreundersøkelse fordi dette erfaringsmessig er den beste metoden for å sikre et representativt utvalg, og for å sikre mest mulig pålitelige svar. En telefonsurvey gir god kontroll med at det er ansvarlig styrer i barnehagen som i praksis svarer på spørsmålene, og også at disse forstår spørsmålene som blir stilt. Telefonsurveyen ga også mulighet til å fange opp former for rapportering og styrerorganisering som i utgangspunktet ikke ble omfattet av spørsmålene. Telefonintervjuer gir også mulighet for å lage stier og differensiere spørsmål etter ulike bakgrunnsvariabler på samme måte som ved e-postundersøkelser. Den faktiske gjennomføringen av telefonintervjuene sto Respons Analyse for.

Utvalg, representativitet og frafall

Utvalget til undersøkelsen er hentet fra Utdanningsdirektoratets oversikter. Fafo fikk utlevert en liste med alle barnehagene i Norge, eksklusive familiebarnehager. Listen inneholdt barnehager per 31.12.2013, med navn, adresse og telefonnummer til styrer i barnehagene og informasjon om barnehagene var private eller offentlige. Totalt inneholdt listen 5316 barnehager. Familiebarnehager utgjør en betydelig del av det totale antallet barnehager i Norge. Prosjektets problemstillinger er imidlertid først og fremst relevant for større enheter der arbeidsorganisering kan ha betydning for rapporteringsrutinene. Familiebarnehager er som regel små enheter, og i likhet med andre undersøkelser på feltet valgte vi å ikke ta disse med i undersøkelsen (se for eksempel Bråten mfl. 2014; Vassenden mfl. 2011; Winsvold & Gulbrandsen 2009).

Denne undersøkelsen retter seg mot styrere i barnehagene, og siden en del styrere er ansvarlige for flere barnehager, var det nødvendig å lage et utvalg basert på barnehagestyrere (og ikke barnehager slik listen fra Utdanningsdirektoratet la til grunn). Etter dette satt vi igjen med en liste med 4810 unike barnehagestyrere, dette utgjør totalpopulasjonen.

Vi hadde et mål om å intervju 1000 barnehagestyrere. Ut fra listen med 4810 barnehagestyrere ble det trukket et bruttoutvalg på 3000. Disse fikk tilsendt et informasjonsbrev om at de var trukket ut til å delta i undersøkelsen, og hvilke typer spørsmål de ville få. Det viste seg at svarvilligheten på denne undersøkelsen var svært høy. For å oppnå 1000 intervjuer med barnehagestyrere (nettoutvalg), holdt det å kontakte 1207 styrere, en svarprosent på 82,8. Dette er en svært høy svarprosent. En høy svarprosent er viktig først og fremst med tanke på sannsynligheten for at frafallet er tilfeldig.

Ettersom svarprosenten var så høy, er det begrenset i hvilken grad skjevheter i utvalget kan påvirke resultatene i undersøkelsen, men vi har mulighet til å undersøke enkelte forskjeller på den bearbejdede trekklisten vi brukte (bruttoutvalget) og respondentene som sa ja til å delta i undersøkelsen (nettoutvalget). Vi finner at kommunale barnehager er noe overrepresentert i nettoutvalget. Mens halvparten av styrere / daglig ledere i bruttoutvalget arbeidet i en kommunal barnehage, gjaldt dette 53 prosent av styrerne i nettoutvalget (tabell 2.1).

Tabell 2.1 Barnehagestyrere etter eierform. Populasjon (bearbejdingen av Utdanningsdirektoratets liste) og undersøkelsens utvalg. Prosent.

	Utdanningsdirektoratets oversikt	Nettoutvalg
Privat	49,6	46,6
Kommunal	50,4	53,4
Total	100 (4810)	100 (1000)

Denne skjevheten er svært liten og har begrenset innvirkning på totaltallene selv i de tilfeller hvor forskjellene i svarene mellom kommunale og private barnehager er stor.

Vi har videre mulighet til å undersøke forskjellen mellom populasjonen (bruttoutvalget) og nettoutvalget etter hvor mange barn styrerne har i sin(e) barnehage(er). Vi finner ingen forskjeller når det gjelder dette, som ikke er innenfor hva vi kan forvente i en utvalsundersøkelse.

Spørreskjema og registeropplysninger

For å sikre en god svarprosent og unngå mye arbeid for styrerne i barnehagene var det et mål at spørreskjemaet maksimalt skulle ta ti minutter å svare på.

Spørreskjemaet handlet først og fremst om hvem rapportering- og dokumentasjonskrav kommer fra, hvor hyppig slik rapportering kreves, og hvor mye tid som brukes på rapporteringen. Mens det kan være relativt enkelt for styrerne å svare på hvor mye tid de bruker på regelmessig rapportering, for eksempel rapportering som gjentas fast en gang i måneden, vil det kunne være mer krevende å anslå nøyaktig tidsbruk på oppgaver som skjer n eller to ganger i året, for eksempel årsrapportering. Slik årsrapportering kan ligge langt tilbake i tid, og det kan være vanskelig å huske hvor mye tid det tok.

For å sikre at spørreskjemaet fanget opp det vi ønsket av informasjon, startet vi med å intervju noen nøkkelinformanter, blant annet i Utdanningsdirektoratet/Kunnskapsdepartementet, en representant fra Storbynettverket i Bergen hvor de har startet et prosjekt med administrativ forenkling i barnehagene, Private Barnehagers Landsforbund (PBL) og Utdanningsforbundet sentralt samt styrer/leder i en privat og en kommunal barnehage. Temaene for disse samtalerne/intervjuene var hva slags rapporteringskrav som finnes, hvilke styrermodeller som praktiseres, og hvorfor. Kunnskap fra disse intervjuene ble brukt i utarbeidelsen av spørsmål til spørreskjemaet. Deretter ble en foreløpig versjon av spørreskjemaet lagt fram for Utdanningsdirektoratet for innspill og testet på en styrer i en privat og en offentlig barnehage. Dette ble gjort for å sikre at kvaliteten på spørreundersøkelsen ble god. I tillegg sendte vi som nevnt ut et informasjonsbrev til barnehagestyrerne som var valgt ut i vårt bruttoutvalg. Brevet (se vedlegg X) ga informasjon om undersøkelsen og hva vi ville spørre om. Respondentene fikk dermed mulighet til å tenke gjennom hva de rapporterer om, hvem de rapporterer til, og hvor mye tid de bruker på dette, i forkant av intervjuene.

Aller helst skulle vi spurt detaljert om alle former for dokumentasjon og rapportering, men svært mange detaljerte spørsmål ville kreve at styrere måtte sette av mye tid i en travel barnehagehverdag. Da ville antakelig svarprosenten gått kraftig ned. Av den grunn bruker vi nokså grove oppgavekategorier, og detaljeringsnivået når det gjelder hvem som krever ulike former for rapportering, er også begrenset. Kvalitative intervjuer med et mindre utvalg styrere/ledere ble brukt til å innhente detaljinformasjon om ulike typer av dokumentasjons- og rapporteringsoppgaver (se punkt 2.2).

I tillegg til informasjonen som vi hentet gjennom spørreundersøkelsen, fikk vi koblet på en del informasjon om den enkelte barnehage fra Utdanningsdirektoratet. Utdanningsdirektoratet administrerer rapporteringsløsningen BASIL, en nettbasert rapporteringsløsning hvor ulike opplysninger rapporteres inn fra kommuner og/eller barnehager direkte. Dette gjelder opplysninger om den enkelte barnehage, både om barna (totalt antall 0–2-åringer, totalt antall 3–5-åringer, totalt antall barn), om de ansatte (totalt antall ansatte⁵ i ulike stillingskategorier (pedagoger osv.), antall dispensasjoner) og om barnehagens eierform samt hvor barnehagen ligger (kommunestørrelse, kommunenummer, fylke og landsdel). Der en styrer/leder svarer at vedkommende er styrer/leder for flere barnehager, har vi summert informasjonen fra alle barnehagene vedkommende sto oppført som knyttet til i listene fra Utdanningsdirektoratet. Dette gjør for eksempel at totalt antall ansatte omfatter totalen for alle barnehagene den enkelte er ansvarlig for. De som sa de var styrer/leder for flere barnehager, ble også bedt om å svare for hele barnehageenheten, alle barnehagene.

⁵ Respondentene anslo antall ansatte og antall årsverk i barnehagen/barnehageenheten i spørreundersøkelsen, og det er disse tallene vi har brukt i analysene.

Bakgrunnsvariabler og signifikans

Spørreundersøkelsen og dataene vi kobler på fra BASIL, innebærer at vi kan ta for oss en rekke tema og spørsmål. I tillegg til å presentere svarfordelingen på spørsmålene vi er opptatt av, skiller vi mellom barnehagestyrere i offentlige og private barnehager, etter hvor store barnehagene er (totalt antall barn) og i en del sammenhenger etter hvilken styrermodell de er organisert etter.

De kvantitative dataene bygger på en utvalgsundersøkelse. Som ved alle utvalgsundersøkelser hefter det en liten usikkerhet ved om svarene i vårt utvalg er identiske med svarene vi hadde fått dersom vi hadde spurt alle barnehagestyrerne i Norge. I rapporten kommenterer vi bare forskjeller som er signifikante på 5-prosentnivå. Det innebærer at forskjellene vi finner mellom grupper, for eksempel offentlige og private barnehager, i 95 av 100 ganger også vil gjenfinnes dersom vi hadde spurt absolutt alle barnehagestyrere (jf. Hellevik 1991).

2.2 Kvalitative intervjuer med barnehagestyrere, pedagogiske ledere, myndigheter og eiere

Telefonsurveyen gir oss et godt innblikk i omfanget av ulike rapporteringskrav, tid brukt til slike rapporteringer og omfanget av ulike styrermodeller, men den gir begrenset innsikt i arbeidsorganisering og det øvrige arbeidet i barnehagen. Telefonintervjuene gir også begrenset innsikt i motivasjonen bak valg av ulike styrermodeller samt begrunnelser for rapporteringskrav. Dette er forhold vi undersøker gjennom kvalitative intervjuer med myndigheter, eiere og barnehageansatte.

Intervjuer i barnehager og kommuner

Den mest omfattende delen av det kvalitative forskningsopplegget er intervjuer med barnehager, eiere og myndighet i åtte utvalgte kommuner. Vi har intervjuet styrere og en av de pedagogiske lederne i 13 barnehager samt barnehageeiere og de lokale myndighetene barnehagene er underlagt.

Disse barnehagene gir innblikk i hvordan dokumentasjon og rapportering foregår i ulike barnehager ulike steder i Norge. Barnehagene vi intervjuet i, var geografisk plassert i åtte ulike kommuner, fem av barnehagene ligger i tre ulike bydeler i Oslo. Barnehagene er lokalisert i kommuner av ulik størrelse, i ulike deler av landet og med varierende administrativ organisering.

I valg av barnehager la vi vekt på variasjon rundt de forholdene vi antok har betydning for rapporteringskrav, styrerorganisering og arbeidsdeling internt. Denne undersøkelsen handler om barnehagenes og barnehagestyreres rapportering til *eiere*

og *myndigheter*. Hoveddelen av barnehagenes rapportering skjer til kommunen de er plassert i, og i utvelgelse av barnehager og kommuner var vi derfor opptatt av å fange opp hvilken betydning forskjeller mellom *kommuner* kan ha. Derfor valgte vi ut barnehager i kommuner som varierte etter størrelse, etter hvordan de organiserer barnehagesektoren, og beliggenhet. Dokumentasjonskrav og rapporteringskanaler vil kunne variere etter størrelsen på kommunen og etter hvordan barnehagemyndigheten i kommunen er organisert. Mens de største kommunene i landet, som Oslo, opplever befolkningstilvekst, vanskeligheter med å få full pedagogdekning og utfordringer relatert til disse forholdene, kan små og mellomstore kommuner koordinere barnehagearbeidet på andre måter. Vi valgte derfor ut to barnehager i små kommuner (under 10 000 innbyggere), fem barnehager i mellomstore kommuner (mellom 10 000 og 50 000 innbyggere) og fem barnehager i to av landets største kommuner, en av dem Oslo. I Oslo valgte vi barnehager i tre bydeler, en bydel i øst, en i sentrum og en i vest, hvor vi gjennomførte intervjuer i fem barnehager, i bydelsadministrasjonene i de tre bydelene og sentralt i administrasjonen i Oslo kommune. Begrunnelsen for å velge Oslo er dels at en stor del av barnehagene i landet ligger i Oslo, dels at Oslo også er interessant da det finnes en rekke barnehager med alternative styrermodeller der. For å sikre geografisk spredning på kommunene barnehagene er lokalisert i, valgte vi i tillegg til barnehager i Oslo to kommuner på Vestlandet, tre kommuner rundt om på Østlandet, en kommune i Midt-Norge og en kommune i Nord-Norge.

Videre var vi opptatt av betydningen av *eierskap*, mer presist av hvilken betydning det kan ha at barnehagen er offentlig eller privat eid. For å få grep om dette valgte vi ut tre private og fire kommunale barnehager innenfor to kommuner og tre bydeler. Der ble kommunale og private barnehagers rapportering innenfor den samme kommunen eller bydelen sammenliknet. Utvalget av private barnehager inkluderte én barnehage fra en større kommersiell kjede, én barnehage fra en større ikke-kommersiell kjede og én foreldredrevet andelsbarnehage.

I tillegg til å velge barnehager ut fra geografi, kommunestørrelse og eierskap er vi i studien opptatt av betydningen av at barnehagene organiserte styrerressursen ulikt. Barnehagene som ble valgt ut, varierte i størrelse og intern organisering og inkluderer både avdelingsbarnehager og basebarnehager, tradisjonell styrermodell og styrer som er styrer for flere barnehager. Til sammen gjennomførte vi 39 intervjuer, som også inkluderer barnehageeier og barnehagemyndighet. Intervjuene varte én–to timer. I tillegg til disse intervjuene gjennomførte vi som tidligere omtalt intervjuer med noen nøkkelinformanter i prosjektets startfase: Utdanningsforbundet, Private Barnehagers Landsforbund, Utdanningsdirektoratet og representant fra Storbymnettverket i Bergen. Disse intervjuene/samtalene ga oss bakgrunnsinformasjon som også var nyttig i arbeidet med den kvalitative intervjuguiden og de påfølgende intervjuene. Intervjuene ble også brukt til å styrke utvelgelsen av eksempelbarnehager og intervjuene som skulle foretas i og rundt disse.

Tabell 2.2 Oversikt over intervjuer

Aktør	Antall
Barnehagemyndighet/kommunal eier	11
Privat eier	2
Styrer / daglig leder	13
Pedagogisk leder	9
Andre sentrale aktører	4
Totalt	39

Tema for de kvalitative intervjuene i kommuner og barnehager

Intervjuene med styrere og pedagogiske ledere ga oss utfyllende kunnskap om de spørsmålene som ble stilt i telefonsurveyen. Styrere og pedagogiske ledere fikk utdype hvordan de opplever rapporterings- og dokumentasjonskravene, og vi fikk mer innsikt i hvordan styrermodell og rapporteringskrav påvirker barnehagens andre oppgaver. I intervjuene stilte vi spørsmål om arbeidsfordeling mellom styrer, de pedagogiske lederne og øvrige ansatte innenfor ulike styrermodeller samt om hvordan organiseringen av styrerressursen påvirker personalets tid til andre gjøremål. Intervjuene med barnehageeier og barnehagemyndighet ga oss innsikt i hvordan ulike rapporteringskrav og styrermodeller begrunnes og erfares. Videre så vi på arbeidsfordelingen mellom kommuneadministrasjon og barnehagestyrer. I den enkelte kommune kan kommunen velge å skyve en del dokumentasjons- og rapporteringsoppgaver ned på den enkelte barnehagestyrer, eventuelt kan de velge å plassere disse oppgavene i sin egen administrasjon. Denne oppgavefordelingen kan ha stor betydning for styrerne/lederne i de kommunale barnehagene. Vi undersøkte også hvordan barnehageadministrasjonen og de private eierne tenker som barnehageeiere, både når det gjelder rapporteringer, støttetjenester og styrerorganisering.

2.3 Oppsummering

Samlet har de ulike metodene og datakildene gitt oss et godt bilde av hva barnehagene rapporterer om, hvem de rapporterer til, og også hvor mye tid de bruker. En erfaring vi sitter igjen med, er imidlertid at det er utfordrende for styrer/leder å presist anslå tiden de bruker på ulike rapporteringer og dokumentasjonskrav. I telefonsurveyen var det 20–24 prosent som ikke spesifiserte tidsbruken på enkeltoppgaver, ifølge de som intervjuet, skyldtes dette at disse styrerne opplevde at det var vanskelig å være nøyaktige i sine tidsangivelser. I de kvalitative intervjuene ble også dette problemet fanget opp. Vi gikk i de kvalitative intervjuene med styrere og pedagogiske ledere gjennom et noe

forenklet oppgaveskjema og ba dem om å anslå tidsbruk på de ulike oppgavene. Erfaringen var at kategoriseringen av enkeltoppgaver traff godt, men at det var vanskelig for dem å gi et nøyaktig anslag over hvor mye tid de bruker på de enkelte oppgavene. Flere styrere/ledere fortalte at de administrative oppgavene til en viss grad flyter i hverandre, og at det derfor er vanskelig å anslå tidsbruken på enkeltoppgaver. Dette ble formulert av en styrer på følgende måte: «Enkeltvis tenker jeg at disse oppgavene ikke tar så lang tid, men samlet bruker jeg nesten all tid på det». Det ble også pekt på at det er vanskelig å fastslå tidsbruk fordi det ofte er avbrudd mens man holder på, det er ting som skjer, personale og barn som kommer innom, slik at den administrative oppgaven tar lengre tid enn det den kunne gjort.

Forskningsetiske perspektiver

Alle forskningsprosjekter må gjøre etiske vurderinger av hvordan spørsmålsformuleringer, metodiske tilnærminger og funn bør utformes med respekt for undersøkelsens informanter. I dette prosjektet har ikke problemstillingene vært spesielt sensitive, men vi har vært opptatt av at resultatene presenteres slik at personidentifiserbare opplysninger ikke gjøres kjent. Prosjektet ble meldt til instituttets personvernombud for forskning (Norsk samfunnsvitenskapelig datatjeneste).

3 Styrers ansvar og oppgaver

Denne rapportens tema er styrers tidsbruk og hvordan tidsbruk henger sammen med to forhold: måten barnehagens ledelse er organisert på, og omfanget av rapporterings- og dokumentasjonskrav. Tidsbruken til barnehagestyrere henger rimeligvis sammen med hvilke arbeidsoppgaver som ligger til styrer å utføre. Før vi i de kommende kapitlene ser på omfang av rapporteringskrav (kapittel 5) og styrers tidsbruk (kapittel 6), skal vi i dette kapitlet beskrive styrers ansvarsområder og oppgaver. Dataene vi har basert kapitlet på, er for det første formelle lover og retningslinjer og for det andre kvalitative intervjuer med styrere og deres eiere i til sammen 13 barnehager. Vi har med basis i disse kvalitative intervjuene laget en idealtypisk framstilling av hvordan administrative oppgaver organiseres i barnehagen. Mens noen styrere har administrative støttefunksjoner internt i barnehagen eller på eiernivå, sitter noen styrere med tilnærmet hele det praktiske ansvaret for administrasjon og drift. Det kan betraktes som et paradoks at barnehagens mest utdannede og spesialiserte stilling i praksis ofte fyller en administrativ multifunksjon. Med utgangspunkt i Oslobarnehagen gir vi til sist et eksempel på hvordan styrers arbeidsoppgaver kan variere med lokal kontekst.

3.1 Styrers arbeidsoppgaver – nasjonale føringer og empiriske eksempler

I barnehageloven heter det at «barnehagen skal ha en forsvarlig pedagogisk og administrativ ledelse». Den pedagogiske ledelsen består av pedagogiske ledere og styrer, som er barnehagenes daglige leder. I dette kapitlet konsentrerer vi oss om styrers arbeidsoppgaver. I forskrift til barnehageloven heter det at styrer både er pedagogisk og administrativ leder for barnehagen. Styrer har sammen med pedagogiske ledere et særlig ansvar for planlegging, vurdering og utvikling av barnehagens oppgaver og innhold. Både i forskrift til barnehageloven og i Kunnskapsdepartementets veileder til krav om pedagogisk bemanning i barnehageloven omtales styrers ansvarsområder mer eksplisitt. Her sammenfattes styrers oppgaver i fire overordnede ansvarsområder:

- lede pedagogisk virksomhet

- utøve personalansvar
- utføre administrative oppgaver
- samhandle med den kommunale barnehagemyndigheten

Det pedagogiske arbeidet presiseres som at styrer har det faglige ansvaret for innholdet i barnehagens pedagogiske årsplan, skal sørge for kvalitetsutvikling, legge til rette for foreldresamarbeid, oppfølging av enkeltbarn og samarbeid med hjelpeinstanser, skole og kommune (Rundskriv, KD. Nr. F-04 2011:3–4). Våre informanter oppgir i intervjuer at personalansvar i barnehagene kan være særlig omfattende. I rammeplanen heter det at styrer sammen med pedagogisk leder har ansvar for å veilede personalet «slik at alle får en felles forståelse av barnehagens ansvar og oppgaver». Det er også styrers oppgave «å sørge for at de enkelte medarbeidere får ta i bruk sin kompetanse».⁶ Men personalansvar handler ikke bare om faglig oppfølging og veiledning av ansatte, men også slike ting som oppfølging og håndtering av sykefravær. Sykefraværet i barnehager er høyt sammenliknet med andre sektorer og ligger på rundt 10 prosent.⁷ Styrer skal følge opp langtidssykemeldte i samtaler som videre skal rapporteres til NAV. I våre intervjuer blir personaloppfølging framhevet som omfattende og tidkrevende. En ansatt med ansvar for barnehagesektoren i en liten kommune forteller om situasjonen:

Styrerne melder tilbake at sykefraværsoppfølging og kontakten med NAV tar mye tid og stjeler tid fra oppfølging av resten av personalet. Hvis man har mange sykemeldte hvor oppfølgingen er vanskelig, er dette noe som tar mye tid for styrerne. (Kommunal eierrepresentant, liten østlandskommune)

Korttidsfraværet er et alltid tilstedeværende tema i barnehage. Korttidsfraværet genererer for det første mye arbeid for styrer med å legge bemanningskalen fra dag til dag. Vikarer skal skaffes, og oppgaver skal delegeres og omdirigeres innenfor barnehagens avdelinger/baser. For å forebygge fravær driver styrere ofte et omfattende arbeid med jobbnærvær, arbeid som skal bidra til økt tilrettelegging og ansattes trivsel på jobben. Slik våre informanter snakker om dette, tar arbeidet med jobbnærvær gjerne form av personlig oppfølging. Slik personlig oppfølging er ikke avgrenset til den enkelte ansattes faglig relaterte utfordringer i arbeidshverdagen, men innebærer også oppfølging av hvordan de ansatte har det mer allment.

Hvordan arter så styrers arbeidsoppgaver seg i praksis? I en undersøkelse av arbeidstid for pedagogisk personale og bruk av lederressurser har Rambøll (2013) spurt et stort antall pedagogiske ledere og styrere om hva styrers arbeidsoppgaver er i den enkelte

⁶ Rammeplan 2006: 21–22

⁷ SSBs statistikk over legemeldt sykefravær viser at dette fraværet lå rundt 8 prosent i 2014, mens statistikk fra kommunenes sentralforbund for fjerde kvartal 2014 viser et fravær på litt over 12 prosent: http://www.ks.no/contentassets/e1e3c4283261450fbf34babfc9ee9f69/tabell-3-sykefravarsprosenter_kvinner_og_menn_sektor.pdf

barnehage. Her oppgir nær samtlige at personalarbeid, det å lede personalmøter og ta seg av administrative oppgaver som telefon- og e-posthenvendelser samt oppdatering av nettsider er styrers ansvarsområder. Nær samtlige styrere oppgir også at faglig og pedagogisk ledelse, dokumentasjon og rapportering og økonomi er oppgaver som tilfaller styrer. Dette er arbeidsoppgaver helt i tråd med hva som beskrives som styrers ansvarsområder i lov og forskrifter. Men undersøkelsen viser også at styrere ofte tar seg av en rekke andre oppgaver av mer praktisk og mindre «ledelsesaktig» karakter. En tredjedel av styrerne oppgir eksempelvis at praktisk arbeid som tilbereding av måltider, innkjøp og klesvask inngår i styreres arbeidsoppgaver. Én av fem oppgir også at styrer jobber direkte med barna.

At én av fem styrere jobber direkte med barna, kan være en følge av to forhold: enten at barnehagen ikke er stor nok til at styrer bare jobber med lederoppgaver⁸ eller at styrer selv prioriterer tiden slik. I våre kvalitative intervjuer gir flere styrere uttrykk for at de opplever det som essensielt for deres fagutøvelse å tilbringe noe tid på avdelinger/baser, primært for å ivareta jobben som personalleder med ansvar for pedagogisk oppfølging av ansatte, men også for å bli kjent med barna og få praktisert egen profesjon og barnefaglige kompetanse.

At styrere i barnehagene har svært mange ulike arbeidsoppgaver slik det kommer fram av Rambøll-studien, bekreftes i vårt kvalitative intervjumateriale. Mange av våre informanter gir uttrykk for at styrer ofte har en slags multifunksjon i barnehagene, som går langt utover det å være øverste ansvarlige for pedagogisk kvalitet, personal, budsjett og rapportering. Styrer fungerer for det første ofte som driftssjef av barnehagen, som innebærer alt fra innkjøp og skift av dørhåndtak til å melde fra om alt som skal gjøres av reparasjoner og oppgradering av barnehagens inne- og uteområder. Mange forteller også om at støttefunksjoner som tidligere fantes i barnehagen, som kjøkkenhjelp og vaktmester, nå er kuttet for å spare penger. Både kommunale og private barnehager kan være knyttet til profesjonelle drifts- og vaktmesterselskaper, men dette gjelder ikke alle og kan i mange tilfeller uansett generere en del koordineringsarbeid. Det er også variabelt hva administrasjoner på kjede-, kommune- eller bydelsnivå tar på seg av praktisk-administrative oppgaver. I det som følger, gir vi derfor en stilisert oversikt over hvilke administrative oppgaver som finnes i en barnehage, og presenterer tre modeller for hvordan dette arbeidet organiseres.

⁸ Jf. SFS2201, se kapittel 4.2 for nærmere redegjørelse.

3.2 Tre modeller for organisering av barnehagens administrative oppgaver

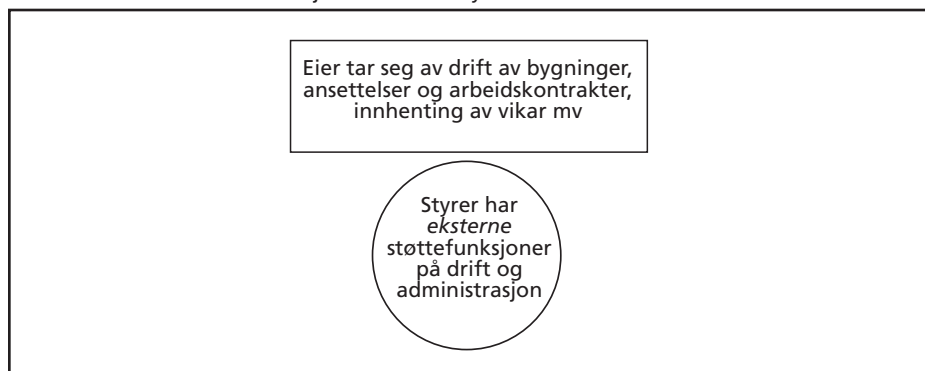
Barnehager er organisasjoner i velferdsstaten, som skal yte en tjeneste til befolkningen. Barnehager må oppfylle visse formelle krav for å bli godkjent av kommunale myndigheter for å kunne drifte, det er krav knyttet til kompetanse og bemanning, byggets fysiske utforming osv. Med andre ord: De fleste barnehager er alminnelige, profesjonelle, tjenesteytende virksomheter som det følger en rekke administrative plikter og oppgaver med å drive. Barnehagen har en økonomi som håndteres via et budsjett og et regnskap – som skal rapporteres og godkjennes av eier månedlig, kvartalsvis eller årlig. Barnehagen har en ansattgruppe som skal ha lønn, feriepenger og sykepenger – og som skal følges opp både faglig og administrativt. Barnegruppen skal i tillegg organiseres i forbindelse med opptak hver høst, og enkeltbarn skal meldes til PP-tjeneste eller barnevern ved behov. Barnehager skal kunne dokumentere at de driver i tråd med regelverk for brannvern, helse, miljø og sikkerhet og regler for mat hygiene, i tilfelle tilsyn. Barnehagen har ute- og inne-områder som må vedlikeholdes, luspærer som må kjøpes, og dørhåndtak som skal skiftes. Mange har også nettsider som må oppdateres, og et e-postsystem som skal administreres. Arbeid med personal er et ansvarsområde som kan være av både pedagogisk (faglig veiledning og oppfølging) og administrativ karakter. Administrativt arbeid omfatter i økende grad innrapportering til digitale systemer for personal (såkalte HR-portaler), og slike digitale innrapporteringssystemer finnes også for brannvern, HMS og liknende – noe styrere stort sett har ansvaret for. I private barnehager kan styrer ha ansvar for promotering av barnehagen overfor foreldre. I en privat barnehage tilhørende en kommersiell kjede vi besøkte, inngikk dette som ett av fire punkt i barnehagens businessplan, en plan styrer hadde ansvar for å ivareta og rapportere om til regionkontoret. I kommunale barnehager forteller styrere også om økende oppmerksomhet rundt «salg» av barnehagen, da via nettsider og ved å ta imot foreldre som ønsker å se seg om i barnehagen før de søker opptak.

På tross av mengden administrative oppgaver er barnehager tradisjonelt organisasjoner med lite byråkratisk kompetanse og få administrative funksjoner. Vi finner sjeldent egne kontorstillinger i barnehagen, og det finnes ingen krav om formell økonomisk eller administrativ skoleing hos styrer, selv om styrer er administrativt ansvarlig for barnehagens daglige virksomhet. Styrer utgjør sammen med pedagogisk leder den eneste stillingen med formelle krav om barnehagelærerutdanning eller tilsvarende pedagogisk treårig utdanning. Styrer representerer dermed en knapp pedagogisk lederressurs i barnehagene. Allikevel tilfaller mange av de over nevnte administrative oppgavene styrer.

Gjennom våre intervjuer finner vi flere ulike måter å organisere barnehagens administrative oppgaver på. Vi har sammenfattet disse i tre modeller. Den første modellen innebærer en administrativ arbeidsdeling mellom eier og styrer, der eier avlaster styrer

ved å tilby ulike administrative støttefunksjoner. Styrer har i en slik modell eksterne støttefunksjoner. I den andre modellen finnes de administrative støttefunksjonene internt i barnehagen, mens styrere i den tredje modellen sitter med det fulle praktiske ansvaret for drift og administrasjon. I det følgende gir vi en kort idealtypisk beskrivelse av ulike løsninger vi fant i de 13 barnehagene vi har gjort intervjuer i, tilhørende ulike bydeler, kommuner og private eiere. Modellene er idealtypiske på den måten at flere barnehager kombinerer trekk fra modell 1 og 2, eksempelvis finner vi barnehager der kommune eller eier bistår med kjøring av lønn og rådgir styrer om rapportering, mens barnehagen selv har en vaktmester i en liten prosent, men ingen merkantilt ansatt. Modellene beskrives kort i det følgende basert på empirisk materiale fra de 13 barnehagene vi har gjort intervjuer i.

Modell 1: Eksterne støttefunksjoner avlaster styrer



Blant våre barnehager finner vi flere eksempler på at styrere ikke har administrativ avlastning i barnehagen, men at eier stiller ressurser til disposisjon på eiernivå. Slike støttefunksjoner tilbys på områder som budsjettarbeid, kjøring av lønn, rådgiving i rapporteringsarbeid, bistand med tilsyn og tunge personalsaker. Vi finner at kommunale og private barnehager også i en del tilfeller kan være knyttet til profesjonelle drifts- og vaktmesterselskaper, og selv om dette kan generere en del koordineringsarbeid, har styrer ikke alt ansvar knyttet til gjennomføring av disse oppgavene.

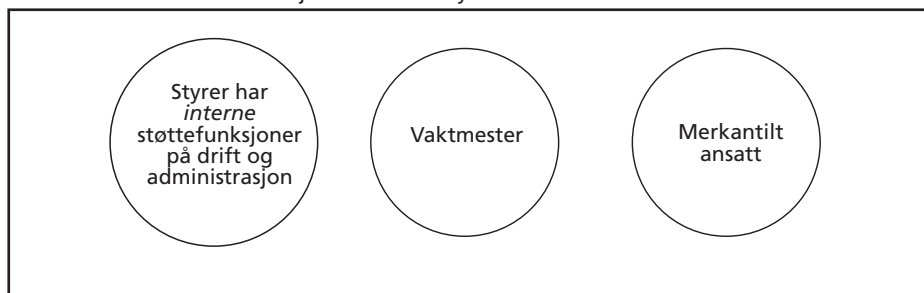
Vi finner eksempler på denne organiseringsformen både i private og kommunale barnehager. Ett eksempel er en privat barnehage som er en del av en stor ideell kjede med i overkant av 60 barnehager. Representanten for kjeden vi intervjuet, framhever fordelene barnehagene får ved at kjeden tilbyr et «støtteapparat» når det gjelder både pedagogisk innhold og økonomi. De har også en eiendomsavdeling med et eget vaktmesterteam, og om det siste forteller vår informant at: «Vaktmestertjenestene er til stor hjelp for barnehagene og er noe de savnet tidligere». Vi finner også eksempler på private kommersielle barnehagekjeder med egne «servicekontorer» som særlig bistår barnehagene med økonomistyring, budsjett og regnskap, men der «region-

ledere» også bistår styrer i personalsaker, skriving av arbeidskontrakter for nye ansatte og liknende oppgaver.

Vi finner liknende arbeidsdeling mellom barnehage og eier i en liten vestlandskommune. Her har kommunen en administrativ tjenesteleder på kommunenivå, som avlaster styrere betraktelig. Styreren vi intervjuet i kommunen, oppgir å bruke det aller meste av arbeidstiden på faglige lederoppgaver, noe som gjør styreren til et unntak fra hovedbildet fra den kvantitative spørreundersøkelsen (presentert i kapittel 7). Dette er mye takket være den administrative koordinatorstillingen på kommunenivå, som blant annet tar seg av alt budsjettarbeid for alle kommunens seks kommunale barnehager, og i tillegg driver aktiv oppfølging av de private på områder som opptak og kvalitetsarbeid. Kommunale styrere rapporterer ikke økonomi til kommunen, men koordinatoren avholder månedlige møter med styrere for å informere og forplikte:

Jeg går gjennom budsjettet med dem på de månedlige møtene mine. De (styrerne) må skjønne budsjettet sitt, for det er de som forvalter budsjettet. Men jeg har kontrollen på det. Det er jeg som må følge med på at vi får nok inn på foreldrebetaling, om lønnsbudsjettet vårt blir høyere enn planlagt. Det er jeg som stiller budsjettspørsmålene – Har vi for dyre folk inne? (Koordinator for barnehagesektoren, liten vestlandskommune).

Modell 2: Interne støttefunksjoner avlaster styrer



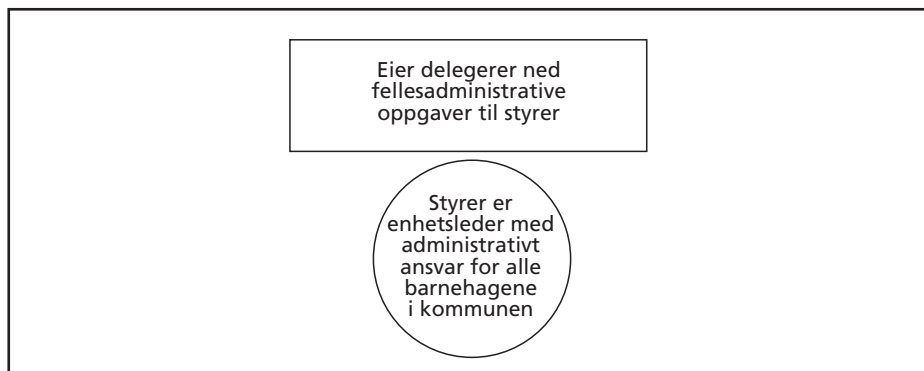
Den neste modellen for organisering av administrative oppgaver vi har identifisert, er en modell der styrer blir avlastet av støttefunksjoner i barnehagen, som vaktmester og en merkantilt ansatt (kontoransatt). Denne modellen erfarer vi at er vanligst i kommunale barnehager der styrer har lederansvar for flere barnehager. Dette beskrives nærmere i kapittel 4. Men vi finner også en slik variant i en tradisjonell privat andelsbarnehage, det vil si en privat barnehage der foreldrene er eiere og barnehagen ikke er en del av et større konsern eller ideell kjede. I denne barnehagen er årsmøtet det høyeste organet. Styremedlemmene velges blant foreldrene i barnehagen, og styrer i barnehagen rapporterer til dette styret. Økonomi rapporteres til styret i barnehagen og til revisor på månedsbasis. Styrer utarbeider årsmelding en gang i året, og protokoll fra

årsmøtet sendes til andelseierne, det vil si til foreldrene. Styrer utarbeider også forslag til budsjett, som styret godkjenner. Styrer framholdt i intervju at eierne er lite involvert i den daglige driften, og at det ble stilt få krav til rapportering:

Eier krever ikke annet enn økonomirapportering – jeg har vært her så lenge at de krever ikke noe mer ... Vi står alene og er avhengig av at driften går bra. En modell som blir veldig avhengig av en styrer som fungerer. (Styrer, privat andelsbarnehage)

I tillegg til at styrers rapporteringsoppgaver er begrenset, har barnehagen en merkantilt ansatt som følger opp økonomien i barnehagen, når det gjelder både innkjøp, budsjett og regnskap. Dermed blir det totale administrative arbeidet til styrer ikke så omfattende. Slik er det ikke i andre barnehager der vi finner denne modellen. De fleste styrerne med merkantil hjelp ansatt i barnehagen vi snakket med, hadde ansvaret for flere barnehager. Det virker rimelig å tolke det som et resultat av at disse styrerne har ansvar for flere barnehager og dermed har nokså store organisasjoner å lede. Vi finner også eksempler på at en kommunal eier har delegert mange administrative oppgaver som tidligere ble gjort på bydelsnivå, ned til barnehagene, som kjøring av lønn og oppdatering av nettsider.

Modell 3: Styrer har ingen administrative støttefunksjoner



Den siste modellen for organisering av administrative oppgaver i barnehage finner vi i en mindre innlandskommune. Styreren vi snakket med i kommunen, er styrer for en tre-avdelings barnehage. Her har kommunen delegert ned en del fellesoppgaver til styreren, med det resultat at styrer ikke har noen egentlige administrative støttefunksjoner på kommunalt nivå, men må yte disse tjenestene selv både for egen barnehage og samtlige andre barnehager i kommunen. Styreren vi snakket med, er eksempelvis tillagt alt ansvar for personal:

[...] så har jeg ansvaret for kompetanseplan for alle barnehagene i kommunen. For å sørge for at vi får den kompetansen vi trenger, og få tak i foredragsholdere – det er ansvaret mitt. Og hvis vi har lærlinger i fagprøve, så er det jeg som har ansvaret for

å følge opp dem og sørge for at de får praksisplasser videre på andre plasser. Det er mitt ansvar. Og dette her med ansettelse, utlysningstekst, gjennomføre intervjuer, skrive tilsettingsprotokoll, regne ut lønn og ansiennitet, det er mitt ansvar.

Denne modellen ble innført for en del år siden for å kutte i antall ansatte i kommunedministrasjonen. Da vi intervjuet styreren sitert over, ble det pekt på at denne ordningen delvis var et resultat av at det var et begrenset antall barnehager i kommunen. Ordningen hadde fungert greit den gangen den ble innført, men var ifølge vår informant nå blitt «umulig». Selv om forholdene er små, er arbeidsoppgavene mange for styreren, som også skal fungere som enhetsleder for hele barnehagesektoren i kommunen. Enhetsleder trekkes inn i kommunale prosesser som er felles for alle enheter i kommunen, hvor alle enhetsledere for ulike etater møter. Det foregår en rekke prosesser rundt interkommunalt samarbeid. Vår informant opplever at kommunen stadig legger til nye oppgaver på enhetsledere, og at det er vanskelig for dem å definere noen arbeidsoppgaver som noe som ikke hører til innenfor styrers oppgaver, i barnehagen. Hva ligger ikke til styrerrollen? Mens han opplever det som klart hva som ligger innenfor pedagogens ansvarsområde, er det mer uklart hvor grensene for hva som kan skyves ned på styrer, går. Dermed er det vanskelig å si nei til oppgaver som kommunen velger å desentralisere ned til styrer, og de manglende avgrensingene av styrerrollen gjør det også vanskelig å skyve arbeidsoppgaver opp til kommunen eller å kreve hjelp i form av for eksempel merkantilt ansatt.

3.3 Lokal variasjon: Eksempelet Oslobarnehagen

Det er en generell oppfatning blant flere av våre informanter at det har vært en vekst i barnehagens oppgaver de senere årene, og at de er økende. En slik oppfatning støter vi særlig på i barnehager og bydeler i hovedstaden. Leder for barnehageenheten i en av Oslos bydeler sier eksempelvis:

Jeg vet ikke om man vet hvor mange oppgaver det er i en barnehage i dag. Jeg får inntrykk av at de som sitter på toppen, i alle fall ikke vet det – for det er veldig mange oppgaver som legges til barnehagene. Og det kommer nye hele tiden. Det er nye frister. Nye krav. Så vi ser at det er et stort press på lederne ute i barnehagene. Veldig, veldig stort press (Ansatt i barnehageadministrasjonen i bydel i Oslo)

Barnehagens mål og oppgaver er gitt i nasjonale styringsdokument, som barnehage-loven og rammeplanen. Barnehageeiere kan imidlertid gjøre lokale tilpasninger.⁹ Den lokale variasjonen i styrers arbeidsoppgaver kan dermed være stor. Både kommuner

⁹ Ot.prp. nr. 72 (2004-2005), s. 92.

og private eiere kan gjøre lokale tilpasninger av rammeplanen, som gir overordnede føringer, men er lite spesifikk når det gjelder hvilke konkrete oppgaver styrer har, og hvordan ulike mål skal realiseres i praksis. Vi vil her gi eksempler fra Oslobarnhagen. Oslo kommune har gått lenger enn mange andre kommuner i å innføre reguleringer av barnehagens innhold og oppgaver. Prosjekt Oslobarnhagen ble startet i 2010 og innebærer at en rekke standarder er innført for barnehagers arbeid – på områder som språkmiljø, overgangen barnehage–skole og samarbeid barnehage–barnevern. Det er videre laget en mal for pedagogisk årsplan som alle kommunale barnehager må følge,¹⁰ og en felles pedagogisk plattform for kommunale barnehager ved navn «ABC, 123». Plattformen inneholder blant annet et eget kapittel om dokumentasjon av barns læring og språkutvikling, og det er vedlagt ulike dokumentasjonsskjema knyttet til ulike områder av rammeplanen, som problemløsning og logisk tankegang, rollelek, kommunikasjon, språk og tekst. «Måltall, nøkkelindikatorer og rapportering» er også et delprosjekt i Oslobarnhagen. Delprosjektet som ble vedtatt i 2011, skal etablere et felles opplegg for rapportering for kommunale barnehager, med den hensikt å lage et «helhetlig kvalitetssystem» for den kommunale barnehagesektoren i byen. Private barnehager omfattes ikke, fordi kommunen som myndighet ikke har anledning til å stille kvalitetskrav til private barnehager utover det barnehagene er forpliktet til gjennom rammeplanen og barnehageloven.

På et overordnet nivå er hensikten med Oslobarnhagen blant annet å sørge for et likeverdig tjenestetilbud til alle barn og foreldre, uavhengig av bosted og hvilken barnehage man har søkt opptak i. Prosjektet må også forstås på bakgrunn av de spesielle utfordringene en stor minoritetsspråklig befolkning medfører, og erfaringen Osloskolen har gjort seg med at mange barn begynner på skolen uten å kunne tilstrekkelig norsk til å følge ordinær undervisning.¹¹

Vi skal kort referere hvordan to av styrerne i de kommunale Oslo-barnehagene vi har snakket med, vurderer omfanget av oppgaver, sammenliknet med hvordan det var for ti–femten år siden.

Vi er mer regulert enn tidligere, både når det gjelder hva vi skal gjøre, og hvordan vi skal gjøre det. Rammene har sånn sett blitt strammere, men jeg vet ikke om det har blitt mer å gjøre totalt sett (Styrer, bydel øst i Oslo)

Før var jeg til og med i akebakken og på skiturer og var mye mer til stede på avdelingene (...) Jeg elsker jo unger – det er derfor jeg har valgt dette yrket. Så man hadde

¹⁰ <https://www.oslo.kommune.no/getfile.php/Innhold/Barnehage/Mandat%20Delprosjekt%20%C3%85rsplanmal.pdf>

¹¹ Se Bystyremelding nr. 1/2012 Økt kvalitet og styrket læringsarena, for målsettinger for Oslobarnhagen. For en diskusjon, se Bråten 2014 mfl. kapittel 2. Se ellers kapittel 7.

mye mer tid til å være tilgjengelig på avdelingen. Jeg kunne hjelpe og bistå på en helt annen måte. Men jeg hadde jo ikke lite å gjøre da heller. (Styrer, bydel i indre Oslo)

Vår erfaring er at styrere og andre ledere i barnehagen uttrykker ambivalens når det gjelder i hvilken grad Oslobarnehagen binder opp styreres og barnehagens tid. På noen områder oppleves standardiseringen som tidsbesparende. En tilgjengelig mal for hvordan årsplanen skal utformes, gjør at den ikke lenger må lages fra bunnen i hver enkelt barnehage. Standardiseringen av årsplaner oppleves som tidsbesparende av våre informanter, men den går også på bekostning av styrers pedagogiske frihet, noe flere opplever som problematisk. En av funksjonene til pedagogisk årsplan slik de er beskrevet i rammeplanen, er at det skal være et «arbeidsredskap for barnehagens personale for å styre virksomheten i en bevisst og uttalt retning» (Kunnskapsdepartementet 2006: 54). Når Oslobarnehagen legger sterke føringer for hvordan dette arbeidsredskapet skal utformes i den enkelte barnehage, snevres styrers mulighet til å «styre virksomheten» i den pedagogiske retningen hun eller han ønsker.

Samtidig har prosjekt Oslobarnehagen medført en rekke prosedyrer og rutiner som barnehagene ikke nødvendigvis drev med tidligere – eller løste på en enklere måte enn det standardene krever. Ett eksempel er egenevaluering av barnehagens arbeid med språkmiljø. Dette er en obligatorisk evaluering som består av ni trinn: Hver ansatt fyller først ut et vurderingsskjema med påstander om eget og barnehagens arbeid med språk, som så oppsummeres og vurderes på den enkelte avdeling. Deretter følges dette opp med tiltak på avdelings- og på barnehagenivå, og barnehagens styrer må til sist rapportere om resultater og prosess til barnehagens samarbeidsutvalg og byrådsavdelingen i Oslo kommune. Våre informanter blant styrere i Oslobarnehagen oppgir at slike pålagte arbeidsoppgaver i sum er tidkrevende, selv om hver enkelt oppgave isolert sett ikke er det.

3.4 Oppsummering

- Styrer er pedagogisk og administrativt ansvarlig for barnehagen. Styrer har fire formelt fastlagte ansvarsområder: lede pedagogisk virksomhet, utøve personalansvar, utføre administrative oppgaver og holde kontakt med kommunal barnehagemyndighet.
- Det er på det pedagogiske området styrer skal ha sin formelle kompetanse: Styrer skal være førskolelærer eller ha tilsvarende treårig utdanning. Styrers pedagogiske arbeidsoppgaver er å være faglig ansvarlig for innholdet i barnehagens pedagogiske årsplan, styrer skal sørge for kvalitetsutvikling, legge til rette for foreldresamarbeid,

følge opp enkeltbarn, veilede personale og samarbeide med hjelpeinstanser, skole og kommune.

- Vårt kvalitative materiale antyder at styrer ofte fyller en multifunksjon i barnehagen. Det vil si at styrer er involvert i stort sett alle barnehagens oppgaver, også oppgaver som går utover de formelt fastlagte. De fleste barnehager har ikke merkantil hjelp, noen har ingen eller lite vaktmesterhjelp. Styrere kan derfor ha mesteparten av driftsansvaret i barnehagen. Enkelte styrere opplever det som essensielt for fagutøvelsen å bruke tid på oppfølging av ansatte på avdelinger og å bruke noe tid direkte sammen med barna.
- Styrere i vårt kvalitative intervjumateriale oppgir at personalansvaret er særlig omfattende og tar mye tid. Personalansvaret omfatter oppfølging av langtidssykemeldte og håndtering av korttidsfravær, det vil si å skaffe vikarer og legge den daglige bemanningskalibren på avdelinger eller baser. Annen oppfølging av personalet kan innebære arbeid med trivsel gjennom faglig og personlig veiledning.
- De administrative oppgavene i en barnehage er de samme som i andre organisasjoner: regnskap, budsjett, lønn, sykefraværsoppfølging, informasjonsarbeid, arbeid med dokumentasjon og tilsyn, rapportering og drift. Allikevel er barnehager organisasjoner med lite administrativ kapasitet og kompetanse.
- På bakgrunn av kvalitative intervjuer fra 13 barnehager identifiserer vi tre idealtypiske modeller for organisering av barnehagens administrative oppgaver: én der styrer avlastes med merkantil hjelp fra eier, én der styrer har interne administrative støttefunksjoner i barnehagen, og én der styrer selv tar seg av all administrasjon og noe daglig drift.
- Fordi barnehage er et kommunalt ansvarsområde og sektoren har mange private aktører, kan det være stor lokal variasjon i styrers arbeidsoppgaver. Vi gir et eksempel på dette ved å vise til Oslobarnehagen, som har innført en rekke standarder for pedagogisk arbeid. Flere av våre informanter i Oslo gir uttrykk for at styrers arbeidsoppgaver har økt de senere årene.

4 Alternative styrermodeller – utbredelse og eiers begrunnelser

Hovedregelen i norske barnehager er at hver enkelt barnehage har en daglig leder (styrer), som er til stede i barnehagen på daglig basis. Praksisen er forankret i barnehageloven, som sier at hver barnehage skal ha en styrer. Imidlertid har det de senere årene dukket opp ulike alternative måter å organisere barnehagens styrerressurs på. I dette kapittelet beskriver vi hvor utbredt slike alternative styrermodeller er på nasjonalt nivå, og hvilke motiv barnehageeiere i kommuner og private foretak oppgir for å organisere barnehagens ledelse med utgangspunkt i en unntaksbestemmelse i loven. Beskrivelsen av hvor utbredt alternative styrermodeller er, er basert på svar fra telefonundersøkelsen, et representativt utvalg på 1000 styrere. Gjennomgangen viser at et betydelig mindretall på 18 prosent av barnehager i Norge deler styrer med en annen barnehage, og at sammenslåing av styrerressurs først og fremst forekommer i kommunale barnehager.

Kapittelet gir også en beskrivelse av tre ulike varianter av alternative styrermodeller. Vi har kalt disse tre variantene *teamorganisering*, *områdeorganisering* og *delt styrerressurs*. Disse er indentifisert på bakgrunn av kvalitative intervjuer i totalt 13 barnehager, av disse er ti kommunale og tre private. Etter en kort presentasjon av de tre styrermodellene gjør vi rede for eiers begrunnelser for alternativ styrerorganisering. Her kommer det fram at økonomiske innsparinger som følge av en presset økonomi, ønske om å styrke barnehagens faglige ledelse og det å legge til rette for effektiv arbeidsdeling og administrative stordriftsfordeler er sentrale begrunnelser.

Litt om ordbruk: Vi bruker betegnelsen «barnehage» i tråd med hverdagsspråket, det vil si både i betydningen «hus» innenfor en større barnehageenhet og i betydningen barnehager som er selvstendige enheter. Når det gjelder styrerorganisering, brukes begreper som alternativ ledermodell eller alternativ styrerorganisering både i tilfeller der styrer er leder for flere hus som inngår i en enhet, og der styrer har ansvar for flere barnehager som hver for seg er separate enheter.

4.1 Formelle bestemmelser om barnehagens styrerressurs

I lov om barnehager (barnehageloven) heter det:

«Barnehagen skal ha en forsvarlig pedagogisk og administrativ ledelse. Barnehagen skal ha en daglig leder som har utdanning som førskolelærer eller annen høyskoleutdanning som gir barnefaglig og pedagogisk kompetanse». (§ 17)

I forarbeidene til loven åpnes det for tre unntak fra denne regelen. For det første åpnes det for at små barnehager kan organiseres som en felles virksomhet med én styrer, forutsatt at barnehagens størrelse, den geografiske plasseringen og tilgangen til kvalifisert personale er tilstrekkelig. Videre åpnes det for at flere barnehager kan samordne sine styrerressurser i ledergruppe, forutsatt at det ikke fører til en reduksjon av styrerressursen i den enkelte barnehagen, og at hver barnehage blir fulgt opp på daglig basis. Til sist åpnes det for at rektor kan være leder for barnehager der skoler og barnehager er organisert sammen (Ot.prp. nr. 72 (2004-2005): 88).

I stortingsmeldingen *Kvalitet i barnehagen* heter det videre at kommunene ved godkjenning og tilsyn skal vurdere om barnehagene oppfyller barnehagelovens krav om styrer i hver barnehage, eller om praksis er innenfor rammene av unntaksbestemmelsene. Det kommer fram av meldingen at tilsyn utført i 2007 og 2008 viste at enkelte kommuner med alternativ lederorganisering «ikke har en forsvarlig pedagogisk og administrativ ledelse i tråd med barnehageloven § 17.» (St.meld. nr. 41 (2008-2009): 23). På bakgrunn av dette utarbeidet Kunnskapsdepartementet en veileder om kravene til pedagogisk bemanning i barnehageloven med forskrifter, som skulle hjelpe den kommunale barnehagemyndigheten å sørge for at praksis var i tråd med regelverket (Kunnskapsdepartementet F-04/2011). Veilederen gir et par eksempler på tilfeller der barnehagens lederorganisering ikke er i tråd med regelverket. I begge tilfellene er spørsmålet knyttet til om størrelsen på styrerressursen og antall pedagogiske ledere til sammen gjør at barnehagen oppfyller kravene i pedagognormen. Det er altså i ikke gitt eksempler på hvordan kommune og eier skal forholde seg til tilfeller der én styrer har ansvar for flere barnehager, eller der flere barnehager er slått sammen i en enhet, og der styrerressursene for barnehagene er organisert i team. Både i kvalitetsmeldingen og veilederen sies det at barnehager kan organiseres sammen som felles virksomhet med én styrer «rent unntaksvis».

Tariffavtaler om styrers stilling og tid til ledelse

Barnehagelovens prinsipp om én styrer per barnehage er ikke fulgt av noen videre bestemmelser om hvor stor ressurs, det vil si hvor stor stillingsprosent, styrer skal ha til lederoppgaver. Dette er derimot regulert i hovedtariffavtalen mellom partene i

arbeidslivet, som har en generell bestemmelse om at alle tilsetninger i hovedregel skal være hele stillinger. Hvor stor andel av styrers tid som skal settes av til lederoppgaver, er fastsatt gjennom særavtalene mellom partene. I særavtalen som binder de fleste kommunale barnehager, heter det at det skal settes av en hel styrerstilling der barnehagen har 42 barn eller mer (SFS2201, 3.1.1). I mindre barnehager skal minimum 35 prosent av styrers tid være forbeholdt slike oppgaver.¹² Liknende bestemmelser finnes i hovedavtalen og hovedtariffavtalen mellom Private Barnehagers Landsforbund og Utdanningsforbundet, der det heter at «Styrer tilsettes i hel stilling. Ved fastsettelse av tid til ledelse skal det som hovedregel avsettes 35 % styrerstilling pr. avdeling» (pkt. 4.6 Styrer).

4.2 Hvor utbredt er alternative styrermodeller?

Formelle bestemmelser sier altså at barnehager «rent unntaksvis» skal ha en annen organisering enn hovedregelen om én styrer i hver barnehage. Vi skal nå se hvor vanlig slike unntak er i praksis, og hva som kjennetegner barnehager med alternativ lederorganisering.

I en telefonsurvey til et landsrepresentativt utvalg på 1000 styrere har vi stilt spørsmål om hvorvidt styrer har ansvar for mer enn én barnehage, og hvor mange barnehager dette i tilfelle gjelder. Tabell 4.1 viser hvor utbredt det er at styrere har ansvar for én barnehage, og hvor utbredt det er at styrer har ansvar for flere.

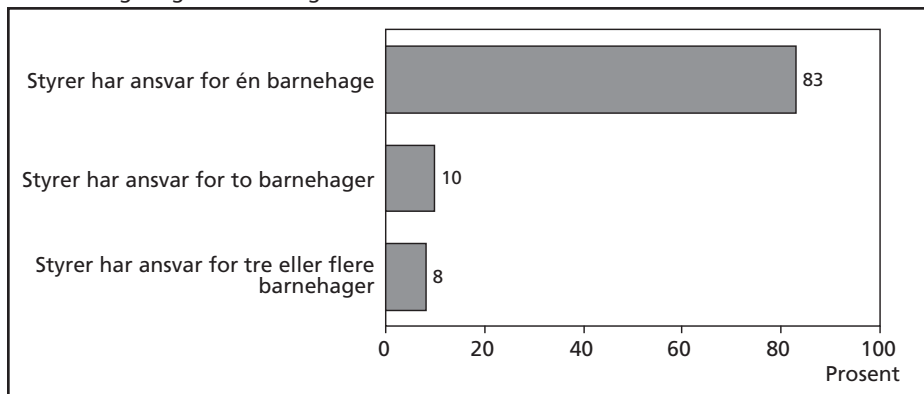
Tabell 4.1 Hvor mange barnehager har styrer/leder ansvar for? N og prosent.

Antall barnehager styrerne leder	Antall styrere i utvalget	Andel styrere (%)
Styrer har ansvar for én barnehage	918	92
Styrer har ansvar for to barnehager	58	6
Styrer har ansvar for tre barnehager	18	2
Styrer har ansvar for fire barnehager eller mer	5	0
Totalt	999	100

Vi ser at det klart mest vanlige er å være styrer for én barnehage. Dette gjelder 92 prosent av styrerne. 6 prosent oppgir å ha ansvar for to barnehager. 2 prosent svarer at de har ansvar for tre barnehager. Vi ser også at det er svært få, bare fem styrere/ledere, som oppgir at de ha ansvar for flere enn tre barnehager. Tabell 4.1 gir en oversikt over hvor mange barnehager styrerne har ansvar for. I figur 4.1 teller vi ikke lenger styrere, men barnehager.

¹² Rundskriv B/1-2014 fra Kommunens sentralforbund, s. 4.

Figur 4.1 Andel barnehager med styrer som har ansvar for kun én barnehage, har ansvar for to barnehager og tre barnehager eller flere.



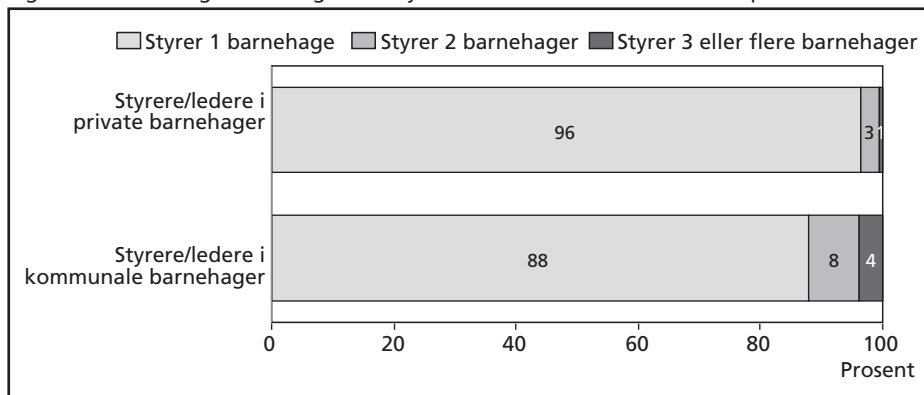
Note: På grunn av avrunding vil enkelte av tabellene og figurene i rapporten kunne summere seg til 99, 101 og sågar 102 prosent.

Vi ser at 83 prosent av norske barnehager har en styrer som kun har ansvar for den ene barnehagen. Totalt 18 prosent av barnehagene deler styrer med én eller flere andre barnehager. Herav har 10 prosent styrer med ansvar for to barnehager, mens 8 prosent har styrer med ansvar for tre barnehager eller flere.

4.3 Styrermodeller i kommunale og private barnehager

Før vi ser på hvilke ulike modeller for alternativ lederorganisering vi har identifisert på bakgrunn av det kvalitative materialet, skal vi beskrive hva som kjennetegner barnehager der styrer har ansvar for flere barnehager. I figur 4.2 ser vi hvor mange barnehager styrer i henholdsvis kommunale og private barnehager har ansvar for.

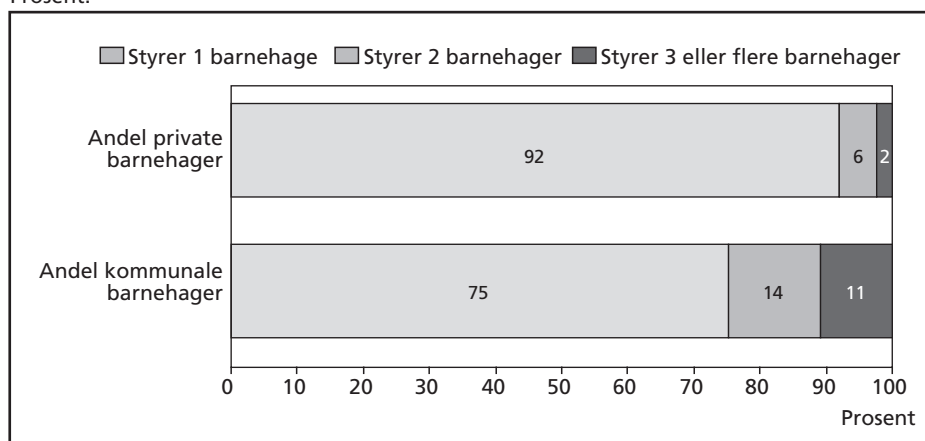
Figur 4.2 Hvor mange barnehager har styrer/leder ansvar for? Etter eierskap. Prosent.



Merk at enhetene vi teller, nå er styrere og ikke barnehager som i figur 4.1. Vi ser at det er mer utbredt blant styrere i kommunale barnehager enn private å ha ansvar for flere barnehager/hus. 96 prosent av styrerne i private barnehager er styrer for kun én barnehage, mens det samme gjelder 88 prosent av styrerne i kommunale barnehager.¹³

Figur 4.3 viser utbredelsen av alternativ lederorganisering når vi teller barnehager og ikke styrere. Vi ser her at over ni av ti private barnehager (92 prosent) har styrer med ansvar kun for den ene barnehagen. Dersom vi ser på andelen kommunale barnehager som deler styrer med én eller flere andre barnehager, ser vi at dette gjelder én av fire kommunale barnehager (25 prosent).

Figur 4.3 I hvilken grad deler barnehagene styrer/leder med andre barnehager? Etter eierform. Prosent.



4.4 Styrermodeller og enhetsstørrelse

Vi så ovenfor at bestemmelsen om unntak fra hovedregelen om én styrer per barnehage åpner for både det at flere små barnehager kan organisere seg i én enhet med felles styrer, og at flere styrere kan organiseres sammen i team. I tilfeller der flere styrere inngår i team, vil kun én person være oppført som enhetsleder.

¹³ Den svært begrensede skjevhet i utvalget rundt fordelingen av styrere i offentlige og private barnehager redegjort for i kapittel 2 spiller ingen rolle for totaltallene.

Tabell 4.2 Hvor mange ansatte og barn har styrer/leder ansvar for? Etter antall barnehager de har ansvar for. N og prosent.

	Alle barnehager	Antall barnehager styrerne er styrer for	
		1 barnehage	2 eller flere barnehager
Antall ansatte			
1–19 ansatte	19	21	0
10–15 ansatte	29	30	16
16–21 ansatte	28	28	24
22–29 ansatte	14	14	14
30 eller flere ansatte	11	8	47
Totalt (N)	101 (998)	101 (917)	101 (81)
Antall barn			
29 barn eller mindre	20	21	9
30–49 barn	23	24	15
50–69 barn	28	29	17
70–89 barn	16	15	20
90 barn eller mer	13	11	40
Totalt (N)	999 (100)	918 (100)	81 (100)

Tabellen viser at styrere/ledere som har ansvar for mer enn én barnehage, også har ansvar for klart flere ansatte enn de som kun styrer én barnehage. Nesten halvparten, eller 47 prosent av styrere med ansvar for flere barnehager, leder 30 ansatte eller flere, mens den tilsvarende andelen blant styrere som leder én barnehage, er 8 prosent. Det samme bildet kommer fram når det gjelder antall barn styrer/leder har ansvar for. Det er bare 11 prosent av styrerne i «tradisjonelle» barnehager med én styrer per barnehage som har ansvar for 90 barn eller mer, mens det gjelder 40 prosent av styrerne som har ansvar for mer enn én barnehage.

4.5 Styrermodeller i kommunene

I vårt utvalg har vi styrere fra 271 av landets 428 kommuner representert. Alternativ lederorganisering forekommer i kun 15 prosent av disse kommunene. Men i dette mindretallet av kommuner er alternativ lederorganisering nokså vanlig. Ett eksempel er Oslo: Av de totalt 100 barnehagestyrerne som er inkludert i utvalget fra Oslo, svarer 22 at de er leder for to barnehager eller flere. De fleste av disse er styrere i kommunale barnehager. Blant de totalt 58 kommunale styrerne i Oslo har 18 styrere (tilsvarende 35 prosent) ansvaret for flere barnehager. Et annet eksempel er Trondheim, som har organisert hele sin kommunale barnehagesektor i sammenslåtte enheter med lederteam.

Betyr det at alternativ lederorganisering primært er et storbyfenomen? Når vi ser på utbredelse av alternativ lederorganisering etter kommunistørrelse (tabell 4.3), finner vi at de fleste styrere med ansvar for flere enn én barnehage er lokalisert i store kommuner. Dette gjelder litt under halvparten, mens den andre halvparten er om lag likt fordelt mellom små og mellomstore kommuner.

Tabell 4.3 Utbredelse av alternative styrermodeller. Etter kommunistørrelse. Prosent.

	I alt	Leder/styrer for 1 barnehage	Ansvarlig styrer/leder for flere barnehager
Små kommuner	30	31	24
Mellomstore kommuner	40	41	30
Store kommuner	30	29	47
Totalt (N)	100 (1000)	(918)	101 (81)

4.6 Organisering av styrer og barnehageenhet

Vi har sett at loven åpner for i hovedsak to alternative måter å organisere styrerressursen på: å slå sammen styrerressurser fra flere små barnehager og å slå sammen flere styrerstillinger i ett team. På bakgrunn av dette stilte vi styrere som oppga å ha ansvar for flere barnehager, spørsmål om ledelsen av barnehagen var organisert slik at vedkommende «har hovedansvaret for flere barnehager, deler ansvaret for flere barnehager med et lederteam, eller at barnehageenheten har en annen organisering.» Tabell 4.4 viser at det vanligste er å ha hovedansvaret for flere barnehager alene. Av de totalt 81 styrerne som oppgir å ha ansvar for flere barnehager, oppgir tre av fire at de har hovedansvaret for flere barnehager, mens om lag én av fire (24 prosent) oppgir at de deler ansvaret for flere barnehager som del av et lederteam.

Tabell 4.4 Hvordan organiseres barnehageenhetene? Prosent og N.

	Andel
Styrer/leder har hovedansvaret for flere barnehager	74
Styrer/leder deler ansvaret for flere barnehager i et lederteam	24
Barnehageenheten har en annen organisering	3
Total	101 (81)

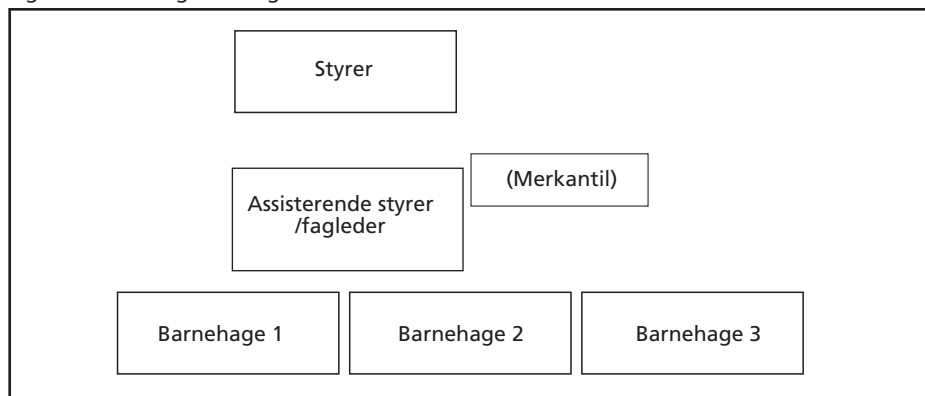
Den vanligste formen for alternativ organisering er altså at én styrer har hovedansvaret for flere barnehager. Av styrere som har ansvar for flere barnehager, er det 72 prosent

som oppgir at de har ansvar for to barnehager, 22 prosent har ansvar for tre barnehager, mens det kun er enkelte tilfeller hvor styrer har ansvar for fire eller flere.¹⁴

4.7 Tre alternative styrermodeller

I tillegg til den nasjonale kartleggingen av styrermodeller gjennomført via telefonsurveyen referert over har vi gjennomført intervjuer i ti kommunale og tre private barnehager. Alternativ lederorganisering forekom i fem av de til sammen 13 barnehagene. Blant barnehagene med alternativ lederorganisering kunne vi identifisere tre ulike modeller: teamorganisering, områdeorganisering og delt styrerressurs. Figur 4.4, 4.5 og 4.6 gir en grafisk framstilling av hvilke funksjoner som inngår i de ulike modellene, og eksempler på hvor mange barnehager eller hus hver styrer eller styrerteam leder.¹⁵

Figur 4.4 Teamorganisering



Denne modellen innebærer at flere barnehager er slått sammen til en enhet, med én styrer og en assisterende styrer eller fagleder. Vi identifiserte en slik organisering i to Oslobydeler samt i en storbykommune. I den visuelle framstillingen av modellen er den

¹⁴ Fordi teamorganisering kan innebære at én person har tittelen styrer og er enhetsleder, mens andre som inngår i teamet, har stillingstitler som assisterende styrer eller fagleder, kan vi imidlertid ikke utelukke at flere av styrerne som svarer at de har ansvaret for flere barnehager, også inngår i team. Undersøkelsen inkluderte ikke spørsmål om det fantes fagleder eller assisterende styrer i barnehageenheten.

¹⁵ Vi gjør oppmerksom på at dette ikke er de samme modellene som i forrige kapittel. Modellene i dette kapittelet tar for seg tre alternativer til hovedregelen om én styrer per barnehage. Modellene i forrige kapittel angikk styrers arbeidsoppgaver og om styrer har administrativ avlastning internt i barnehagen eller eksternt på kommune eller kjede-/konsernnivå.

tredje barnehagen og merkantil ressurs satt i parentes fordi det er variabelt hvorvidt dette inngår i modellen.

Det er noe ulikt hvordan kommuner og bydeler med en slik styrermodell fordeler arbeidsoppgaver internt i teamet. Noen steder følger arbeidsdelingen posisjoner, altså at bestemte oppgaver følger av stillingstitlene. Vi finner flere eksempler på at styrer i hovedsak har ansvar for administrativ ledelse i barnehageenheten mens fagleder / assisterende styrer hovedsakelig har ansvaret for den pedagogiske ledelsen. Andre steder følger arbeidsdelingen personer, det vil si at administrative og pedagogiske lederoppgaver fordeles litt ulikt i ulike enheter, etter teammedlemmenes ønske og kompetanse. Styrer er i alle tilfeller enhetsleder og har dermed det overordnede ansvaret for både pedagogisk og administrativ ledelse. Dette innebærer ansvar for pedagogisk årsplan og pedagogisk utviklingsarbeid, personal og økonomi. En generell beskrivelse av styrers oppgaver finnes i kapittel 3.

Ledernes tilstedeværelse i barnehagen ble løst på ulike måter i barnehager vi fant med teamorganisering. I to barnehager fortelles det at styrer har fast arbeidsplass i ett hus, mens fagleder / assisterende styrer har fast arbeidsplass i et annet. Her fortelles det om at andre barnehager med liknende organisering har en ordning der styrer og fagleder / assisterende styrer ruller mellom barnehager og deler uka mellom seg. I alle kommuner og bydeler med teamorganisering som vi gjorde intervjuer i, har styrerteamet på to personer ansvaret for to eller tre barnehager (også kalt hus). I tilfeller der teamet har ansvar for tre barnehager, ligger det i modellen at én barnehage alltid er uten styrer/ leder til stede. Det er et gjennomgående tema i intervjuene at teamorganisering er mer krevende der teamet har ansvar for flere enn to barnehager, fordi barnehagens øvrige personale har behov for å ha en leder til stede daglig.

Teamorganisering kan innebære at lederteamet suppleres av en kontoransatt, en såkalt merkantil ressurs, på halv eller hel stilling. Den merkantile ressursens arbeidsoppgaver er rent administrative og innebærer det meste av økonomi og innkjøp, noen ganger også håndtering av telefon og e-postmottak.

Eiers begrunnelse for teamorganisering

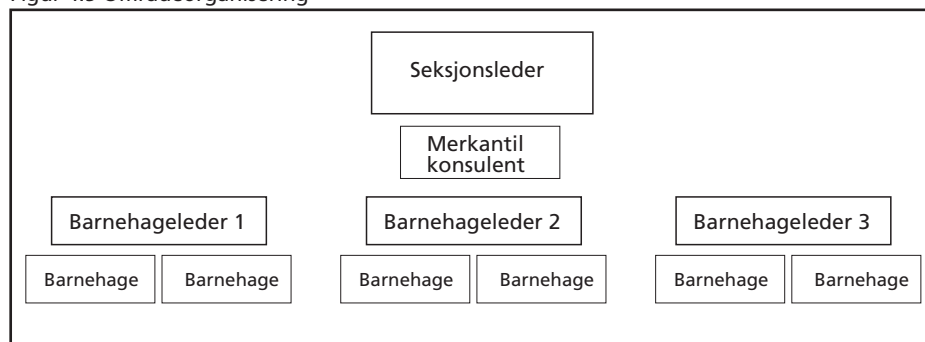
De kvalitative intervjuene antyder at det ligger ulike begrunnelser bak valg av teamorganisering. I to av tre eksempler vi finner på modellen i våre totalt 13 case, har omleggingen medført en nedskjæring i stillinger samlet betraktet. Begge disse barnehagene var lokalisert i Oslo, i hver sin bydel. I begge bydelene viser eier i hovedsak til økonomiske argumenter og sekundært til kvalitetsargumenter. I den ene bydelen hadde prosessen med omorganisering av lederstrukturen resultert i en reduksjon på fire stillinger i bydelens kommunale barnehager.

I storbykommunen med teamorganisering var sammenslåing av styrerressurser ikke gjort av hensyn til økonomi, men av hensyn til kvalitet i ledelsen.¹⁶ Rådmannen hadde et ønske om å styrke og profesjonalisere lederrollen i barnehagene. Kommunen har ifølge våre informanter en praksis der en avdeling på ni små eller 18 store barn utløste 25 prosent styrerressurs. Dette ga en situasjon der små barnehager ikke hadde styrer som jobbet med ledelse på full tid, men dette kunne oppnås ved å slå sammen flere mindre barnehager. Kommunen har laget noen prinsipper for lederstrukturen i barnehagen: Det skal unntaksvis være ledere med ansvar for flere enn tre barnehager (hus) som er lokalisert fra hverandre, sammenslåingen skal baseres på at barnehagen dekker et naturlig geografisk opptaksområde i bydelen, og avstanden mellom de ulike barnehagene skal være overkommelig sett i forhold til leders kontakt med personalet og brukerne.

I 2006 gjennomførte denne kommunen en evaluering av lederstrukturen blant barnehagelederne. Ledernes erfaring var da at mange var positive til den nye strukturen. Stordriftsfordelen ved felles administrasjon ble framhevet, og ledere var godt fornøyd med at fagmiljøene for ledere ble større. Ufaglærte medarbeidere ga uttrykk for at de savnet å ha styrer daglig til stede.

Kommunen er bevisst på at man baserer styrermodellen på en unntaksbestemmelse i loven, og har drevet tilsyn spesielt på dette punktet.

Figur 4.5 Områdeorganisering



Modellen innebærer en samorganisering av flere barnehageenheter som hver for seg består av to eller tre barnehager, til ett område med felles administrativ ressurs samt en seksjonsleder. Hver barnehageenhet ledes av en barnehageleder (styrer)¹⁷ som har både det administrative og det pedagogiske ansvaret i sin respektive barnehageenhet.

¹⁶ Representanten for rådmannens kontor som vi intervjuet, opplyser om at rådmannen på spørsmål fra byrådet hadde regnet på om en organisering tilbake til én styrer per barnehage ville være dyrere enn dagens modell med flere barnehager samlet i samme enhet, noe det ble, men i begrenset grad.

¹⁷ Av anonymitetshensyn vil vi omtale barnehagelederen som styrer i tilfeller der vi gir sitater eller på andre måter referer den intervjuede barnehagelederens synspunkt.

Modellen innebærer at styrer blir avlastet særlig på det administrative området, der en merkantil konsulent i full stilling bistår alle barnehagelederne i et aktuelt område med innkjøp og budsjett. Styrere driver allikevel noe budsjettarbeid, men arbeidet er redusert som følge av den merkantile hjelpen. I tillegg til den merkantilt ansatte inkluderer denne modellen et ekstra ledernivå over styrerne, en seksjonsleder. Seksjonslederen har overordnet faglig og økonomisk ansvar for hele barnehageområdet og koordinerer ledere og merkantil konsulent. Mens merkantil konsulent har praktisk ansvar for innkjøp og budsjett, har seksjonsleder det overordnede ansvaret for økonomien i barnehageområdet. Seksjonsleder har også det overordnede ansvaret for oppfølging av rammeplan og barnehage_loven og for at lokale føringer fra kommunen følges opp i barnehagene. Seksjonsleder bistår barnehagelederne i faglige spørsmål og i krevende personalsaker og forhold knyttet til enkeltbarn med spesialpedagogisk oppfølgingsplan.

Områdeorganisering innebærer faglig samarbeid i grupper på to nivå. For det første utgjør hvert område i seg selv et faglig fellesskap, der barnehageleder og seksjonsleder sammen utarbeider pedagogiske årsplaner og driver annen form for pedagogisk utviklingsarbeid. For det andre har hver seksjonsleder i bydelens fem områder særlig ansvar for et spesifikt fagfelt og leder en faggruppe av barnehageledere på tvers av de ulike områdene. De fem fagfeltene følger Oslobarnehagens satsingsområder: språkutvikling og språkmiljø, overgangen barnehage–skole, samarbeid barnehage–barnevern, kompetanseutvikling for ansatte og foreldresamarbeid.

I bydelen vi gjennomførte intervju i, hadde overgangen fra teamorganisering av typen beskrevet tidligere til en områdeorganisering innebåret kutt i én faglederstilling per barnehageenhet. I et område med tre barnehageenheter, der en ny seksjonslederstilling og en merkantil konsulent ble lagt til, innebar det en netto reduksjon på en hel lederstilling. Samtidig ble denne lederstillingen erstattet av merkantil konsulent, som beskrives som billigere enn en pedagogstilling i tilsvarende prosent. Det var et mål i bydelen at det etter hvert skulle rekrutteres personer med økonomisk og administrativ utdanning til de merkantile konsulentstillingene. Totalt hadde omleggingen av bydelens barnehager fra teamorganisering til områdeorganisering innebåret et kutt på 3,3 hele stillinger.

I bydelen der vi finner modellen, var det parallelt med omlegging til områdeorganisering startet et arbeid med ny arbeidsdeling mellom ulike faggrupper i barnehagen. Prosessen ble formalisert ved en justering av stillingsbeskrivelsen til samtlige faggrupper. Dette beskrives kort i kapittel 7 «Arbeidsorganisering». Det var en generell opplevelse blant de tre personene vi intervjuet i bydelen, at styrers oppgaver hadde blitt flere i og med omlegging, men at styrers tid samlet sett var noe mindre bundet opp av administrative oppgaver.

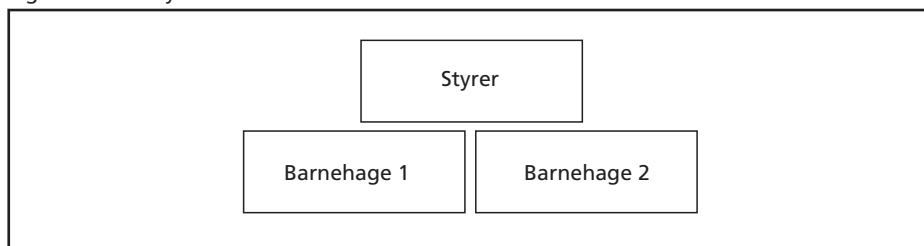
Eiers begrunnelse for områdeorganisering

Av våre totalt 13 case finner vi områdeorganisering ett sted, i en bydel i Oslo. Modellen ble imidlertid vurdert innført også i den mellomstore kommunen i Nord-Norge, av budsjettmessige hensyn. Prosessen ble lagt på is på grunn av protester fra kommunenes barnehageansatte. I den aktuelle bydelen i Oslo var overgangen til områdeorganisering også begrunnet i stramme barnehagebudsjetter:

Det eneste vi kan kutte på i barnehagene, er ledelse. Alt det andre er regulert. Vi har nesten ikke driftsmidler. Lokaler leier vi av omsorgsbygg. Så vi kan ikke gå ned på noe av dette. Det er bare ledelse. Så er det klart at de faglig ansatte er dyrere enn konsulentene som skal jobbe administrativt. Så ved å kutte ned på ledelse og legge til administrativt personale kunne vi spare noe. (Representant for bydelsadministrasjon)

I denne bydelen var barnehagesektoren tidligere organisert i team med fagleder og styrer. Barnehagen erfarte da at arbeidsdelingen mellom styrer og fagleder ikke fungerte tilstrekkelig etter intensjonen, fordi fagleders oppgaver i tiltakende grad ble administrative. Omleggingen til områdeorganisering var derfor et produkt av to behov: behovet for innsparinger og behovet for å styrke den faglige og pedagogiske delen av styrers oppgaver.

Figur 4.6 Delt styrerressurs



Denne modellen innebærer at én styrer alene er daglig leder for to barnehager og deler tiden sin mellom disse barnehagene. Modellen innebærer ingen merkantil stilling internt i barnehagen. Kartleggingen av utbredelsen av alternative styrermodeller referert tidligere antyder at denne modellen er den mest utbredte formen for alternativ lederorganisering.

I vårt kvalitative utvalg finner vi denne styrermodellen i en privat barnehage tilhørende en kommersiell kjede i Oslo, der en stor barnehage med cirka 100 barn og en mindre barnehage med to avdelinger som hver for seg utgjorde separate enheter, delte styrer med en prosentfordeling på 80/20. Denne ordningen var ikke initiert av eier, men av styrer selv. Styrer hadde selv vært fullt ansatt i den minste av barnehagene der hun fylte rollen både som pedagogisk leder og styrer. Da hun fikk tilbud om styrer-

posten i den større barnehagen, ønsket hun selv en deling på 80/20, som hovedsakelig betød en deling av styrers tid med fire dager i den store barnehagen og én dag i den lille. Den store barnehagen hadde tidligere hatt en hel styrerressurs. Det var ikke gjort noen delegering av administrative oppgaver til pedagogiske ledere i forbindelse med reduksjonen av styrers stilling.

Eiers begrunnelse for delt styrerressurs

Som nevnt over var det styrer selv og ikke den private eieren som initierte delingen av styrerressurs mellom to av kjedens barnehager. Allikevel oppgir representanter på kjedens regionnivå at de anser dette enkelttilfellet som et prøveprosjekt. Eierne utelukker ikke å videreføre modellen i andre barnehager, om den viser seg å fungere godt. Det finnes ifølge våre informanter ikke noen plan om å redusere det totale antallet stillinger eller finne billigere bemanningsløsninger med mindre utdannet personale. Men kjeden prøver ut ulike løsninger for bemanning i barnehagene, blant annet med to pedagogiske ledere per avdeling. Målet er å på sikt utvikle gode modeller for ledelse, som også kan innebære solide fagmiljø og å kunne tilby interne karriereveier for barnehageansatte.

4.8 Økonomiske argumenter og styrers tilstedeværelse

Vi har sett at flere barnehageeiere viser til økonomiske argumenter når alternative ledermodeller skal begrunnes. Også i andre casekommuner enn de vi har trukket fram her, blir vi fortalt at alternativ lederorganisering diskuteres som en strategi for innsparing i sektoren. I et rundskriv fra Utdanningsdirektoratet om sammenslåing av styrerressurs gjør direktoratet oppmerksom på hvilke retningslinjer som gjelder for sammenslåing. Her behandles blant annet spørsmål om økonomiske argumenter og hensynet til styrers tilstedeværelse i barnehagen:

«Forarbeidene viser at økonomiske hensyn alene ikke vil være lovlig grunn til å slå sammen styrerressurser. Forarbeidene sier også noe om hvilke vurderinger som må gjøres før det fattes vedtak om sammenslåing av styrerressurser. Det betyr at kommunen skal vurdere om styrers oppgaver og formålet med daglig ledelse svekkes ved samling av styrerressursen. For eksempel må styrers veiledning av personalet være like god som om barnehagen hadde én styrer. Disse vurderingene må fremgå på en slik måte, at det kan etterprøves ved eventuell lovlighetskontroll eller tilsyn.»

I vårt kvalitative materiale er økonomiske argumenter de vanligste når kommuner og bydeler argumenterer for hvorfor lederressursene ble slått sammen eller kuttet ned på. Slike økonomiske argumenter går riktignok alltid sammen med argumenter om kvalitet: I alle tilfellene vi fant av alternativ lederorganisering, var det et sterkt ønske fra eier om at en mer kostnadseffektiv organisering også skulle være en bedre organisering, både med tanke på å styrke fagmiljøet for ledere i barnehagen og for å få en tydeligere arbeidsdeling mellom ulike ansattgrupper. Fordi det ligger utenfor oppdraget til denne rapporten å vurdere lovligheten av slike begrunnelser, nøyer vi oss med å gjøre rede for disse begrunnelsene.

Hva er bakgrunnen for barnehagelovens prinsipp om én styrer per barnehage? Tre sentrale hensyn gjør seg gjeldene i forarbeidene til loven. Det er oppfølging av det pedagogiske arbeidet, oppfølging av kvalitet i barnehagen og at foreldre og ansatte skal ha en styrer å forholde seg til. I rundskrivet fra Utdanningsdirektoratet blir forarbeidene sitert:

«Styreren er en sentral person i barnehagens virksomhet. En del oppgaver som arbeid med budsjett, regnskap og opptak må ikke fysisk utføres i barnehagen. Det må heller ikke forberedelser til møter, samtaler og pedagogisk planlegging. Andre sider av styreroppgavene er derimot nært knyttet til personalet og de ansattes arbeid med barna. Slike oppgaver gjelder initiativ, tiltak og oppfølging i forbindelse med pedagogisk arbeid/prosjekter og vil være avhengig av samtale, kontakt, veiledning og tilstedeværelse i barnehagen. Erfaringer, blant annet fra Utviklingsprogrammet for barnehagene, viser at styreren har en svært viktig rolle i utviklings- og endringsarbeid i barnehagen. Slikt arbeid er derfor av stor betydning for å opprettholde og utvikle barnehagens kvalitet. [...] Styreren må i tillegg være tilgjengelig for foreldre. Alle ansatte må ha en fast personalleder å forholde seg til.»

Og videre:

«Det som er sagt om styrerens oppgaver, tilsier at han/hun daglig bør være mest mulig til stede i barnehagen. Tidligere forarbeider til loven, reelle hensyn og høringsinstansenes syn peker til sammen helt entydig i retning av at hver lokale enhet må ha en styrer.» (Ot.prp. nr. 68 (1993-1994) *Om lov om barnehager (barnehageloven)*, s. 28, referert i Ot.prp. nr. 72 (2004-2005))

Vi viser flere steder i rapporten til de erfaringene styrere og pedagogiske ledere vi intervjuet, hadde med alternativ lederorganisering. I kapittel 3, 6 og 7 refererer vi hvilke erfaringer styrere i barnehager med alternative ledermodeller har med hensyn til egen tilstedeværelse på avdelinger og for personaloppfølging. Her kommer det fram at flere styrere opplever at alternative ledermodeller i praksis kan føre til en reduksjon av styrerressurs, slik at styrer får mindre tid til personaloppfølging og tid på avdelingene.

Samtidig opplever flere styrere organisert i team at modellen fører til en styrking av det faglige ledermiljøet.

Også i intervjuer i barnehager med «tradisjonell» lederorganisering spurte vi hvordan de vurderte sin ledermodell. De var uten unntak, og det gjaldt både styrer og pedagogiske ledere, tilhengere av å ha en styrer til stede i barnehagene. Dette ble blant annet begrunnet med behovet for å ha en leder med overordnet ansvar i barnehagen til stede, her formulert av to styrere på følgende måte:

Jeg tror det er bra å ha en styrer som er ansvarlig i barnehagen. Det gir trygghet til de ansatte. Det er helt nødvendig å være tett på, og nærhet til styrer mener jeg er viktig for de ansatte. (Styrer, privat andelsbarnehage)

Nå er det så mye trøkk på kvalitet, at vi skal ha gode barnehager. Og da tror jeg det er kjempeviktig at styreren har tid til å være på plass i barnehagen sin i forhold til personale, ungene og foreldre. Det å være der og kjenne på det som skjer på huset, og ta tak i det og for å kjenne folkene sine og gjøre dem gode. Så det er kjempeviktig at jeg har tid til å være her. (Styrer, kommunal barnehage Nordvestlandet)

Nærheten mellom styrer og ansatte blir ikke bare framhevet som viktig for de ansatte, men viktig for styrer selv, for at styrer skal kunne være en pedagogisk leder i det daglige, og drive god faglig oppfølging av ansatte. Også pedagogiske ledere uttrykker at styrers tilstedeværelse er viktig:

Hos oss gjør styrer veldig mye. Jeg synes det er veldig bra at styrer har hovedansvaret, og viktige saker tar vi gjennom henne. Det er perioder hvor styrer har mye møter, men hun er veldig flink til å være synlig og til stede. (Pedagogisk leder, kommunal barnehage Østlandet)

Og fra barnehagemyndighet i en kommune som har en tradisjonell styringsmodell:

Det er veldig viktig å ha en styrer i hver barnehage – en styrer som er fysisk til stede, er viktig. Barnehage er en stor organisasjon – det skjer mye. Vi trenger en som har det overordnede ansvaret og kontroll. Må være en som tar avgjørelsen, og som holder kontroll – en som er til stede når noe skjer, og som kan ordne opp. Har ikke vurdert andre styrermodeller her i kommunen – det skal være en styrer i hver barnehage.

4.9 Oppsummering

- I dette kapitlet har vi sett at barnehagelovens hovedprinsipp er at det skal være en styrer i hver barnehage. Bestemmelsen er fleksibel, og det åpnes for tre unntak fra

hovedregelen: at små barnehager kan slå sammen sine styrerressurser slik at det til sammen blir en hel stilling, at flere barnehager kan samordne flere styrerressurser i et team, og at rektor kan være leder for barnehagen der skole og barnehage er organisert i én virksomhet. De to første unntakene er aktuelle for denne rapporten.

- Det er visse betingelser knyttet til sammenslåing av styrerressurs: Barnehager som deler styrer eller inngår som hus i en felles enhet, skal være plassert geografisk nært slik at styrer kan følge opp personale og barnehagen på daglig basis. Samorganisering skal heller ikke føre til reduksjon av styrerressurs for den enkelte barnehage.
- Utbredelse av alternative måter å organisere styrerressursen på kan telles med utgangspunkt i styrere og med utgangspunkt i barnehager. 8 prosent av styrere i norske barnehager er ledere for flere barnehager, i vårt utvalg på 1000 styrere tilsvaret det 81 personer. 92 prosent svarer at de har ansvar for én barnehage. 17 prosent av landets barnehager har en styrer som også er styrer for én eller flere andre barnehager. Av disse deler 10 prosent styrer med en annen barnehage, mens 7 prosent deler styrer med to eller flere andre. 83 prosent av norske barnehager har en styrer som kun har ansvar for den ene barnehagen.
- En lederorganisering der styrer har ansvar for flere barnehager, er mer utbredt i kommunale enn private barnehager. 25 prosent av alle kommunale barnehager deler styrer, mens det samme gjelder 8 prosent av de private barnehagene.
- Blant de som er styrer for flere barnehager, er det vanligst å være styrer for to barnehager, det forekommer nesten ikke styrere som har ansvar for fire eller flere barnehager.
- De som er styrere for flere barnehager, har ansvar for betydelig flere ansatte og flere barn enn styrere som har ansvaret for én barnehage.
- I de kvalitative intervjuene er begrunnelsen for det å slå sammen flere barnehager under én ledelse noe ulik: Det handler delvis om å utløse lederressurser og styrke fagmiljøene og delvis om å spare penger og effektivisere.
- De kvalitative intervjuene med barnehager med tradisjonell lederorganisering (én styrer per barnehage) vektlegger at det å ha en ansvarlig leder med overordnet ansvar som er *til stede* i barnehagen, er viktig.

5 Rapporteringskrav – omfang og innhold

Sentralt i denne studien er å kartlegge omfang av og innhold i krav om rapportering og dokumentasjon som norske barnehager møter fra ulike hold. I dette kapittelet presenterer vi funn fra den kvantitative spørreundersøkelsen og ser nærmere på hva barnehagestyrere/ledere rapporterer om, hvem de rapporterer til, og hvor mye tid de bruker på dette. Vi tar også for oss om og i hvilken grad det er forskjell på hva det rapporteres om i private og kommunale barnehager og i små og store barnehager, samt om kommunestørrelse og måten kommunene organiserer sitt ansvar som barnehagemyndighet på, har betydning for hva som rapporteres, og hvor mye tid som brukes.

Rapporten *Tidstyver i barnehagen: Tidsbruk i barnehager i Bydel Alna* (Nicolaisen mfl. 2012) viser at ansatte i barnehagene i bydel Alna i Oslo kommune bruker mye tid på å svare på henvendelser «ovenfra» (Nicolaisen mfl. 2012: 86). Barnehagene opplevde at departement, direktorat, kommune og bydelsadministrasjon etterspurte informasjon om eller gjennomførte undersøkelser om bestemte tema, og de opplevde at tidsbruken til dette var økende. Rapporten pekte videre på at ulike tidsavgrensede satsinger, som «Grorudalssatsingen» og «gratis kjernetid», også genererte økte krav om rapportering. Det var også en økning i tid brukt på rapportering knyttet til barn med spesielle behov. Dette ble forklart med at en høyere andel barn i denne gruppen går i barnehage nå sammenliknet med tidligere.

Vi er med bakgrunn i slike tidligere funn også opptatt av å kartlegge rapportering om særskilte satsinger/tiltak og om det foregår dobbelrapportering til ulike instanser.

5.1 Barnehagenes praksis – hva rapporteres det om, og hvor hyppig rapporteres det?

I spørreundersøkelsen spør vi hva barnehagestyrere/ledere rapporterer om, og hvor hyppig de rapporterer om ulike forhold. Gjennom rammeplanen for barnehagens innhold og oppgaver redegjøres det for barnehagenes samfunnsmandat, og rammeplanen gir retning for eiere og tilsynsmyndigheter når barnehagens virksomhet vurderes

(Gulbrandsen & Eliassen 2013: 49). Enkelte av rapporteringsområdene vi har sett på, knytter seg til fokusområder i rammeplanen.

Vi vet at enkelte former for rapportering, som Utdanningsdirektoratets innsamling av informasjon gjennom BASIL¹⁸, skjer en gang i året, mens det er grunn til å anta at for eksempel kommunenes kontakt med barnehagene når det gjelder barn som er en del av barnevernets ansvarsområde, foregår langt hyppigere. Andre rapporteringskrav vil kunne variere avhengig av forhold i barnehagen: For eksempel vil rapportering av sykefravær være knyttet til faktiske sykefraværsepisoder i den enkelte barnehage/barnehageenhet. Det samme gjelder når barnehagen mottar tilskudd til særskilte pedagogiske satsingsområder. Rapportering vil altså kunne være et uttrykk for at en hendelse/aktivitet finner sted i enkelte barnehager og ikke andre, men det kan også være uavhengig av hva som foregår i den enkelte barnehage. Krav om rapportering om lønn og lønnsforhold og om pedagogisk opplegg er eksempler på forhold barnehagene må rapportere om uavhengig av hvor mange ansatte og barn barnehagen har, og uavhengig av det konkrete pedagogiske opplegget i den enkelte barnehage.

På bakgrunn av funnene i Nicolaisen mfl. (2012) nevnt over, og de kvalitative intervjuene som ble gjennomført i forkant av spørreundersøkelsen, utviklet vi en rekke kategorier som den enkelte styrer/leder ble spurt om, og eventuelt hvor ofte de rapporterte om disse i 2014 (se tabell 5.1).

Tabell 5.1 viser at nesten halvparten av styrerne/lederne aldri rapporterte om særskilte pedagogiske satsingsområder som det gis tilskudd til, i løpet av 2014. Dette er ikke så overraskende ettersom dette kommer an på om barnehagen mottar tilskudd til slike satsingsområder. En forholdsvis stor andel (34 prosent) rapporterte heller aldri om kartlegging av språk og sosiale ferdigheter eller om faglig utvikling av de ansatte (31 prosent). På den andre siden finner vi at de aller fleste barnehagene rapporterte om sykefravær og forhold knyttet til sykefravær, vikarbruk, lønn og lønnsforhold, budsjett og budsjettprognoser, internkontroll og HMS-forhold, den pedagogiske årsplanen og antall barn og ansatte.

Vi ser også at hvor hyppig styrerne/lederne rapporterer om ulike forhold, varierer ganske mye. Mens 8 prosent av styrerne/lederne rapporterer om sykefravær og forhold knyttet til sykefravær ukentlig, er det en svært liten andel som rapporterer om andre forhold så ofte. Bruk av vikarer (48 prosent), budsjett og budsjettprognoser (46 prosent) og lønn og lønnsforhold (44 prosent) er noe det også blir rapportert om relativt ofte, det vil si hver måned eller oftere. På den andre siden viser svarene at en stor andel av styrerne/lederne rapporterer om den pedagogiske årsplanen (76 prosent) og om overgangen mellom barnehage og skole (61 prosent) en gang i året.

¹⁸ BASIL er utdanningsdirektoratets nettportal for rapportering av informasjon om barnehager til Utdanningsdirektoratet og andre sentrale myndigheter, som SSB.

Tabell 5.1 Hvor ofte rapporterte du eller barnehagen i løpet av 2014 om ... Prosent.

	Ukentlig	Månedlig	Kvartals- vis	Halvårlig	Årlig	Aldri	Ikke sikker / Ubesvart
særskilte pedagogiske satsingsområder som det gis tilskudd til, for eksempel språkprosjekter	0	2	3	17	27	46	4
kartlegginger av språkferdigheter og sosiale ferdigheter	2	5	9	26	18	34	6
faglig utvikling av de ansatte	1	7	8	12	37	31	5
vikarbruk	2	46	13	3	6	26	4
forhold som er etterspurt som en del av tilsyn	1	4	11	15	43	20	7
individuelle opplæringsplaner	1	3	13	49	13	19	3
barn med særskilte behov	1	4	15	47	14	17	3
overgangen mellom barnehage og skole	1	1	4	16	61	16	2
lønn og lønnsforhold	1	43	12	8	19	12	5
internkontroll og HMS-forhold	2	12	12	17	41	12	4
sykefravær og forhold knyttet til sykefravær	8	48	18	4	8	10	5
budsjett og budsjettprognoser	1	45	25	7	11	8	3
den pedagogiske årsplanen	1	5	3	12	76	3	1
antall barn og ansatte	1	15	16	24	39	3	2

Tabell 5.1 er sortert etter andelen som har svart at de eller barnehagen aldri rapporterte om temaet i løpet av 2014. N = 1000

Enkelte rapporteringskrav opptrer i større grad i kommunale enn i private barnehager, mens andre krav er av en slik art at styrere/ledere i store barnehager rapporterer hyppigere enn styrere/ledere i små barnehager. Senere skal vi komme nærmere inn på hvordan rapporteringshyppigheten henger sammen med kjennetegn ved den enkelte barnehage. Slike kjennetegn eller bakgrunnsvariabler er: om barnehagen er privat eller kommunal, hvor mange barn og ansatte den har, og kjennetegn ved kommunen hvor barnehagen er lokalisert. I tillegg til at kommuner av ulik størrelse (målt i innbyggertall) kan forholde seg til barnehagene og barnehagestyrere/-ledere på ulike måter, organiserer kommunene sin barnehagemyndighet på ulike måter. Kommunene har som lokal barnehagemyndighet et overordnet ansvar for å sikre barna et godt og forsvarlig barnehagetilbud. Selv om kommunene har et slikt ansvar, finnes det ikke spesifikke krav til hvordan kommunene organiserer sin rolle som barnehagemyndighet (Vassenden mfl. 2011: 53). Kommunene kan organisere denne rollen på ulike måter: 1) en såkalt

«tonivåmodell» med rådmann og styrer/leder, hvor barnehagemyndigheten ligger hos rådmann. 2) to varianter av såkalte «trenivåmodeller», hvor barnehagemyndigheten enten er lagt sammen med skole og undervisning som en egen enhet mellom rådmann og styrer/leder, eller hvor barnehagemyndigheten er lagt i en egen barnefaglig enhet mellom rådmann og styrer/leder. 3) En tredje mulighet er en modell der barnehagemyndigheten er delegert til styrer/ledernivå. I spørreundersøkelsen har vi spurt om dette, og ettersom under 3 prosent av styrerne har fått delegert barnehagemyndigheten til seg selv, konsentrerer vi oss i den videre diskusjonen om forskjellene mellom styrere/ledere som forholder seg til en «tonivåmodell», kontra de som forholder seg til en «trenivåmodell».

I gjennomgangen kommenterer vi bare sammenhenger som er signifikante (jf. kapittel 2 om metode). Dette innebærer at vi når det gjelder enkelte av rapporteringsoppgavene, beskriver hvordan disse varierer etter en rekke bakgrunnsvariabler, mens for andre kun etter én bakgrunnsvariabel.

5.2 Rapportering av forhold relatert til økonomi, drift og personell i barnehagene

Ved gjennomgangen av hvordan rapportering av forholdene i tabell 5.1 varierer etter eierform og størrelse, tar vi først for oss rapportering av forhold relatert til økonomi, drift og personell i barnehagene. Det vil si rapportering av budsjett og budsjettprognoser, lønn og lønnsforhold, vikarbruk, sykefravær og forhold knyttet til sykefravær, ulike forhold som er etterspurt som en del av tilsyn, samt internkontroll og HMS-forhold. Vi starter med en gjennomgang av rapportering om budsjett og budsjettprognoser i tabell 5.2. Når det gjelder rapportering av budsjett og budsjettprognoser, er det mulig å tenke seg at behovet for rapportering av dette øker med økende budsjett, det vil si etter antall barn og ansatte i barnehagen. Samtidig kan budsjetter spille ulik rolle når aktiviteten i offentlige og private virksomheter skal styres, og barnehagenes eierform kan derfor ha betydning. I tillegg er det mulig å tenke seg at kommunenes organisering av sitt ansvar som barnehagemyndighet og kommunenes størrelse spiller inn på om og hvor hyppig barnehagene må rapportere om budsjett og budsjettforhold.

Tabell 5.2 viser for det første at en stor andel av de kommunale barnehagene rapporterer om dette månedlig eller per kvartal, mens de private barnehagene i noe høyere grad rapporterer om budsjett og budsjettprognoser halvårlig eller årlig. Samtidig er det

Tabell 5.2 Hvor ofte rapporterte du eller barnehagen i løpet av 2014 om budsjett og budsjettprognoser. Etter kjennetegn ved barnehagen/barnehageenheten og kommunen. Prosent og N.

	Månedlig eller oftere	Kvartalsvis	Halvårlig	Årlig	Aldri	Ikke sikker / Ubesvart	Totalt (N)
Eierform							
Private barnehager	33	24	10	20	10	4	101 (466)
Kommunale barnehager	57	27	5	3	6	2	100 (534)
Barnehagemyndighet							
Organisert i tonivåmodell	54	32	4	6	3	1	100 (121)
Organisert i trenivåmodell	44	25	8	12	9	3	101 (838)
Kommunestørrelse							
Under 10 000 innbyggere	12	38	31	8	9	2	100 (303)
10 000–49 999 innbyggere	5	45	27	7	13	3	100 (397)
50 000 eller flere innbyggere	10	51	18	7	11	4	101 (300)

en større andel av de private (10 prosent) enn de kommunale (6 prosent) barnehagene som aldri rapporterer om budsjett og budsjettprognoser.¹⁹

Videre kommer det fram at en større andel av barnehagene som rapporterer om budsjett og budsjettprognoser i kommuner hvor barnehagemyndigheten er organisert i en trenivåmodell, rapporterer nokså sjelden (halvårlig eller årlig) sammenliknet med barnehager i tonivåkommuner. Samtidig rapporterer en klart større andel av barnehagene i kommuner hvor barnehagemyndigheten er organisert i en trenivåmodell, aldri om budsjett og budsjettprognoser. Endelig viser tabellen at barnehager i mindre kommuner rapporterer hyppigere om budsjett og budsjettforhold.²⁰

I de kvalitative intervjuene kom det klart fram at mange styre/ledere opplever at de bruker mye tid på lønn og lønnsforhold i hverdagen. Det er grunn til å anta at om og hvor ofte det rapporteres om slike forhold, kan henge sammen med hvor mange ansatte barnehagen har. Videre går det an å tenke seg at styrerne i en del private barnehager må rapportere om lønn og lønnsforhold, mens det går an å anta at lønn og lønnsforhold i større grad håndteres av kommuneadministrasjonen i de kommunale barnehagene. Er det slik? Samtidig er det mulig å tenke seg at små kommuner, med tettere forhold og mindre administrative ressurser, organiserer rapportering av lønnsforhold på andre

¹⁹ Eierform og barnehagenes størrelse henger sammen. Det er i undersøkelsen en høyere andel små barnehager blant de private enn de kommunale barnehagene, og de mindre barnehagene rapporterer mindre hyppig om budsjett og budsjettforhold, men dette har å gjøre med eierform, ikke størrelse i seg selv.

²⁰ Ettersom antall ansatte i barnehagen, eierform, kommunestørrelse mv. kan henge sammen, har vi brukt lineær regresjon til å analysere disse forholdene i sammenheng. Regresjonen er vedlagt i vedleggstabell 4.2.

måter enn store kommuner. Finnes det slike forskjeller? Hvor ofte styrerne rapporterer om lønn og lønnsforhold, varierer relativt mye – dette er framstilt i tabell 5.3.

Tabell 5.3 Hvor ofte rapporterte du eller barnehagen i løpet av 2014 om lønn og lønnsforhold. Etter kjennetegn ved barnehagen/barnehageenheten og kommunen. Prosent og N.

	Månedlig eller oftere	Kvartals- vis	Halvårlig	Årlig	Aldri	Ikke sikker / Ubesvart	Totalt (N)
Eierform							
Private barnehager	32	12	11	31	9	6	101 (466)
Kommunale barnehager	54	13	6	9	14	5	101 (534)
Antall ansatte i barnehagen							
1–9 ansatte	27	16	10	27	15	6	101 (192)
10–15 ansatte	45	13	7	20	11	4	100 (288)
16–21 ansatte	48	11	10	16	12	4	101 (274)
22–29 eller flere ansatte	48	10	7	16	11	7	99 (138)
30 eller flere ansatte	57	9	6	15	8	5	100 (107)
Kommunestørrelse							
Under 10 000 innbyggere	40	17	7	18	15	4	101 (303)
10 000–49 999 innbyggere	40	14	9	21	11	5	100 (397)
50 000 eller flere innbyggere	53	6	9	18	9	6	101 (300)

I tabell 5.3 ser vi igjen at det er en større andel av de kommunale barnehagene, 52 prosent, som oppgir at de rapporterer om lønn og lønnsforhold månedlig, mens det er 32 prosent av de private barnehagene som oppgir det samme. Det er også et mønster at de kommunale barnehagene som rapporterer om lønn og lønnsforhold, gjør dette hyppigere enn de private barnehagene. Det er imidlertid en større andel av de kommunale enn de private barnehagene som oppgir at de aldri rapporterer om lønn og lønnsforhold, henholdsvis 14 prosent og 9 prosent. En mulig forklaring på dette kan være at det i noen kommuner er kommuneadministrasjonen som gjør dette.

Når det gjelder barnehagens størrelse, viser tabellen at store barnehager rapporterer oftere om lønn og lønnsforhold enn mindre barnehager. Endelig viser tabell 5.3 at andelen barnehager som aldri rapporterer om lønn og lønnsforhold, er størst i de minste kommunene. Vi ser også at barnehager i store kommuner rapporterer hyppigere (dvs. månedlig) om lønn og lønnsforhold enn barnehager i mindre kommuner, som oftere

rapporterer dette kvartalsvis. Det er ingen klar forskjell i rapporteringshyppigheten mellom kommuner som har organisert barnehagemyndigheten på ulike måter, og en regresjonsanalyse viste heller ingen sammenheng (vedleggstabell 5.3).

I barnehager er det behov for stabil bemanning, og ulike former for fravær fører derfor til bruk av vikarer. Bråten mfl. (2014) finner at private barnehager i Oslo i større grad setter inn vikar når det er sykdom eller annet fravær blant den faste bemanningen. I tariffavtalen i Oslo kommune er det avtalefestet en relativt høy grunnbemanning, og det er mulig den høye grunnbemanningen bidrar til at de kommunale barnehagene kan vente lenger før de må hente inn vikarer. Den avtalefestede bemanningsnormen i Oslo kommune gjelder bare Oslo kommune, og vi kan derfor ikke vite om forskjellen i vikarbruk mellom private og kommunale barnehager som Bråten og kolleger fant i Oslo, kan gjenfinnes i resten av landet. Imidlertid gir funnene i rapporten grunnlag for å anta at det er slik, og i så fall, er det slik at private barnehager generelt i større grad også rapporterer om vikarbruk? Og er det slik at barnehager med mange ansatte i større grad rapporterer om vikarbruk?

Tabell 5.4 Hvor ofte rapporterte du eller barnehagen i løpet av 2014 om vikarbruk. Etter kjenne-tegn ved barnehagen / barnehageenheten. Prosent og N.

	Månedlig eller oftere	Kvartalsvis	Halvårlig	Årlig	Aldri	Ikke sikker / Ubesvart	Totalt (N)
Eierform							
Private barnehager	37	14	5	11	29	5	101 (466)
Kommunale barne- hager	57	13	1	2	23	3	99 (534)
Antall ansatte i barnehagen							
1–9 ansatte	35	12	5	9	32	7	100 (192)
10–15 ansatte	46	15	2	7	26	3	99 (288)
16–21 ansatte	55	12	2	5	23	3	100 (274)
22–29 eller flere ansatte	50	15	2	5	24	4	100 (138)
30 eller flere ansatte	54	15	2	2	24	3	100 (107)

Tabell 5.4 viser at når de private barnehagene rapporterer om vikarbruk, gjør de dette klart sjeldnere enn de kommunale. I tillegg rapporterer en større andel av de private barnehager aldri om bruk av vikarer.²¹ Som nevnt bruker private barnehager i Oslo vikarer i større grad enn kommunale. Om det er slik i resten av landet, kan ikke denne undersøkelsen avklare. Derfor vet vi ikke om den høye rapporteringen av vikarbruk i

²¹ Se vedleggstabell 5.4 for en lineær regresjonsanalyse av disse sammenhengene.

de kommunale barnehagene skyldes at de kommunale barnehagene i større grad bruker vikarer, og av den grunn også rapporterer mer om bruken av dem, eller om vikarbruken i private og kommunale barnehager er relativt lik, men at kravene til rapportering er klart høyere for de kommunale barnehagene.

Videre viser tabell 5.4 at store barnehager rapporterer om vikarbruk hyppigere enn små barnehager. En grunn til dette kan selvfølgelig være at de store barnehagene, som har flere ansatte, oftere bruker vikarer.

Bruk av vikar kan komme av at de fast ansatte er syke. Korttidssykefravær har en kostnad for den enkelte barnehage. I tillegg har myndighetene innført en rekke krav som barnehager og andre virksomheter må oppfylle underveis mens den enkelte ansatte er sykemeldt. I tabell 5.5 kommer det fram hvordan rapporteringshyppigheten varierer mellom barnehagene når de rapporterer om sykefravær og forhold knyttet til sykefravær. At større barnehager oftere opplever at én eller flere ansatte er syke, kan innebære at

Tabell 5.5 Hvor ofte rapporterte du eller barnehagen i løpet av 2014 om sykefravær og forhold knyttet til sykefravær. Etter kjennetegn ved barnehagen/barnehageenheten og kommunen. Prosent og N.

	Månedlig eller oftere	Kvartals- vis	Halvårlig	Årlig	Aldri	Ikke sikker /Ubesvart	Totalt (N)
Eierform							
Private barnehager	44	15	5	15	15	5	99 (466)
Kommunale barnehager	66	20	2	1	6	5	100 (534)
Antall ansatte i barnehagen							
1–9 ansatte	35	12	5	9	32	7	100 (192)
10–15 ansatte	46	15	2	7	26	3	99 (288)
16–21 ansatte	55	12	2	5	23	3	100 (274)
22–29 eller flere ansatte	50	15	2	5	24	4	100 (138)
30 eller flere ansatte	54	15	2	2	24	3	100 (107)
Kommunestørrelse							
Under 10 000 innbyggere	57	18	4	6	10	5	100 (303)
10 000–49 999 innbyggere	50	22	4	9	11	4	100 (397)
50 000 eller flere innbyggere	62	12	4	8	9	5	100 (300)

de også oftere må bruke tid på rapportering om dette. Samtidig kan det tenkes at det er forskjeller mellom kommunene når det gjelder om de er opptatt av sykefravær og sykefraværsoppfølging. Det er for eksempel mulig at større kommuner, med mer spesialiserte administrative enheter, i større grad er opptatt av sykefraværet i barnehagene.

Vi finner, også når det gjelder sykefravær og sykefraværsforhold, at en større andel av de private barnehagene aldri rapporterer om dette. I tillegg viser tabellen at de kommunale barnehagene rapporterer klart hyppigere om dette temaet. Det var begrenset hvor mye informasjon vi kunne hente inn gjennom spørreundersøkelsen, og vi vet derfor ikke om det er en sammenheng mellom sykefravær i den enkelte barnehage og rapportering om sykefravær. At kommunale barnehager i større grad rapporterer om sykefravær, kan komme av at sykefraværet er høyere i disse barnehagene, men det kan også skyldes at kravene til rapportering om sykefravær er noe høyere uavhengig av nivået på sykefraværet.

Samtidig er det slik at en klart større andel av de små barnehagene aldri rapporterer om sykefravær og sykefraværsforhold, og jo større barnehagen er, jo hyppigere rapporterer de om dette temaet. Også her kan det tenkes at rapporteringshyppigheten i de større barnehagene henger sammen med at de har flere ansatte, og at sannsynligheten for at noen har hatt sykefravær, øker med antall ansatte. Endelig finner vi at en høyere andel barnehager i store kommuner hyppigere rapporterer om slike forhold.²²

Fra tid til annen opplever barnehagene forskjellige tilsyn, og barnehagene må da rapportere inn ulike forhold. Det er mulig å tenke seg at barnehager med mange barn oftere enn barnehager med få barn opplever tilsyn. Samtidig kan det tenkes at kommunenes størrelse (og deres administrative kapasitet) virker inn på hvor hyppig barnehagene rapporterer om forhold som er etterspurt som en del av tilsyn. I tabell 5.6 (se neste side) kommer det fram hvordan rapporteringen rundt dette varierer mellom små og store barnehager i små og store kommuner.

Tabell 5.6 viser for det første at det oftere er små barnehager som aldri rapporterer om slike forhold. Videre finner vi at barnehager i store kommuner rapporterer noe oftere om slike forhold, samtidig som det er flere barnehager i små kommuner som aldri rapporterer om forhold som er etterspurt som en del av tilsyn. Imidlertid viser tabellen også at det, uavhengig av kommunestørrelse, skjer slik rapportering sjelden, for nesten fire av ti barnehager/barnehageenheter skjer det en gang i året.

Det er ikke her en klar forskjell mellom kommuner som har organisert barnehagemyndigheten på ulike måter (vedleggstabell 5.6).

²² Se vedleggstabell 5.5 for regresjonsanalyse av disse sammenhengene.

Tabell 5.6 Hvor ofte rapporterte du eller barnehagen i løpet av 2014 om forhold som er etterspurt som en del av tilsyn. Etter antall barn i barnehagen og kommunestørrelse. Prosent og N.

	Månedlig eller oftere	Kvartalsvis	Halvårlig	Årlig	Aldri	Ikke sikker / Ubesvart	Totalt (N)
Antall barn i barnehagen							
29 barn eller mindre	3	12	36	15	32	2	100 (198)
30–49 barn	3	13	45	16	21	2	100 (231)
50–69 barn	5	13	54	9	17	4	102 (283)
70–89 barn	4	14	56	11	13	3	101 (159)
90 barn eller mer	6	15	55	11	11	3	101 (129)
Kommunestørrelse							
Under 10 000 innbyggere	3	10	13	41	24	9	100 (303)
10 000–49 999 innbyggere	5	11	15	43	20	7	101 (397)
50 000 eller flere innbyggere	7	13	17	44	14	5	100 (300)

I tabell 5.7 ser vi på hvordan barnehagenes rapportering om internkontroll og HMS-forhold varierer. Det kan tenkes at rapportering og vekt på slike forhold varierer mellom private og kommunale barnehager. Samtidig er det mulig å se for seg at større barnehager i høyere grad formaliserer arbeidet med HMS og ulike former for internkontroll, og at de derfor også i større grad rapporterer videre om det.

Tabell 5.7 Hvor ofte rapporterte du eller barnehagen i løpet av 2014 om internkontroll og HMS-forhold. Etter kjennetegn ved barnehagen/barnehageenheten og kommunen. Prosent og N

	Månedlig eller oftere	Kvartalsvis	Halvårlig	Årlig	Aldri	Ikke sikker / Ubesvart	Totalt (N)
Eierform							
Private barnehager	8	13	15	34	16	5	101 (466)
Kommunale barnehager	10	12	18	48	8	4	100 (534)
Antall ansatte i barnehagen							
1–9 ansatte	8	8	20	40	5	18	99 (198)
10–15 ansatte	14	13	18	41	4	11	101 (288)
16–21 ansatte	17	14	17	41	3	8	100 (274)
22–29 eller flere ansatte	12	15e	12	47	4	9	99 (138)
30 eller flere ansatte	18	12	13	39	6	12	100 (107)

En større andel private enn kommunale barnehager rapporterer aldri om internkontroll eller HMS-forhold, samtidig som de private barnehagene som rapporterer slike forhold, gjør det hyppigere enn de kommunale. Tabell 5.7 viser videre at færre av de minste barnehagene rapporterer om slike forhold, og når de gjør det, er rapportene mindre hyppige.

Vi finner, som ventet, ikke noen klar forskjell mellom små og store kommuner og mellom kommuner som har organisert barnehagemyndigheten på ulike måter (vedleggstabell 5.7).

Barnehagen bruker også tid og ressurser på faglig utvikling av de ansatte. Det er mulig å tenke seg at det er enklere å få organisert faglig utvikling av de ansatte i en travel barnehagehverdag i store barnehager, hvor muligheten for å flytte ansatte mellom avdelinger kanskje er større. Er det noen forskjell på rapporteringshyppigheten etter barnehagens størrelse? Og er det forskjell på om og hvor hyppig kommunale og private barnehager rapporterer om faglig utvikling av de ansatte? I tabell 5.8 ser vi hvordan slik rapportering varierer etter barnehagens eierform og størrelse.

Tabell 5.8 Hvor ofte rapporterte du eller barnehagen i løpet av 2014 om faglig utvikling av de ansatte. Etter eierform og antall ansatte i barnehagen. Prosent og N.

	Månedlig eller oftere	Kvartals- vis	Halvår- lig	Årlig	Aldri	Ikke sikker / Ubesvart	Totalt (N)
Eierform							
Private barnehager	11	9	14	29	33	4	100 (466)
Kommunale barnehager	4	7	10	44	29	5	99 (534)
Antall ansatte i barnehagen							
1–9 ansatte	4	7	15	33	6	36	101 (198)
10–15 ansatte	6	10	10	36	4	33	99 (288)
16–21 ansatte	10	7	12	38	4	28	99 (274)
22–29 eller flere ansatte	8	11	10	38	3	30	100 (138)
30 eller flere ansatte	13	6	10	39	7	25	100 (107)

Tabell 5.8 viser at en noe større andel private sammenliknet med kommunale barnehager aldri rapporterer om faglig utvikling av de ansatte. Samtidig, når barnehagene har hatt slik rapportering, svarer flere av styrerne/lederne i de kommunale barnehagene at slik rapportering foregår sjelden. Videre viser tabellen at små barnehager sjeldnere enn store barnehager rapporterer om faglig utvikling – og at når de først rapporterer om dette, gjøres det sjeldnere enn i de store barnehagene.

Rapportering om antall barn og ansatte gjøres gjennom Utdanningsdirektoratets rapporteringsportal BASIL, og kommunene kan bruke denne informasjonen blant annet for å holde oversikt over ledige plasser samt beregne barnehagedekningen i kommunen. Har kommunenes størrelse eller hvordan de organiserer sin barnehage-myndighet, innvirkning på barnehagenes rapportering? Det går også an å tenke seg at kommunene har oversikt over hvilke barn som har plass i de kommunale barnehagene, og at de kommunale barnehagene derfor i mindre grad bruker tid på å rapportere om dette. Er det slik? Rapportering av antall barn og ansatte er tema i tabell 5.9.

Tabell 5.9 Hvor ofte rapporterte du eller barnehagen i løpet av 2014 om antall barn og ansatte. Etter kjennetegn ved barnehagen/barnehageenheten og kommunen. Prosent.

	Månedlig eller oftere	Kvartals-vis	Halvår-lig	Årlig	Aldri	Ikke sikker /Ubesvart	Totalt (N)
Eierform							
Private barne-hager	18	17	23	37	2	3	100 (466)
Kommunale barnehager	14	15	25	40	4	2	100 (534)
Antall ansatte i barnehagen							
1–9 ansatte	7	19	28	37	6	4	101 (198)
10–15 ansatte	13	19	20	43	3	2	101 (231)
16–21 ansatte	18	12	27	39	3	2	101 (283)
22–29 eller flere ansatte	21	14	25	37	1	2	100 (159)
30 eller flere ansatte	26	19	18	34	1	2	100 (129)
Kommunestørrelse							
Under 10 000 innbyggere	13	15	32	33	4	3	100 (303)
10 000–49 999 innbyggere	13	19	25	38	3	2	100 (397)
50 000 eller flere innbyggere	22	14	15	45	2	2	100 (300)

Tabell 5.9 viser at private barnehager rapporterer om antall barn og ansatte noe oftere enn kommunale barnehager. Videre kommer det fram at store barnehager i større grad rapporterer om barn og ansatte månedlig heller enn per kvartal. Tabellen viser også at en høyere andel av barnehagene i store kommuner rapporterer om antall barn og ansatte kun årlig, sammenliknet med i mindre kommuner.²³

²³ Se vedleggstabell 5.8 for en lineær regresjonsanalyse av disse sammenhengene.

Oppsummering

I tabellene 5.2–5.9 har vi sett hvordan rapporteringen om forhold knyttet til bemanning og drift av barnehagene varierer etter kjennetegn ved den enkelte barnehage og kjennetegn ved kommunen hvor barnehagen er lokalisert. Kort oppsummert kan vi konkludere med at kommunale barnehager på flere av disse temaene i større grad rapporterer, og de rapporterer også hyppigere enn de private barnehagene. Samtidig finner vi, med unntak av forhold som er etterspurt som en del av tilsyn, at de store barnehagene rapporterer oftere om forhold relatert til økonomi, drift og personell i barnehagene. At store barnehager rapporterer oftere om for eksempel vikarbruk og sykefravær, er ikke veldig overraskende, siden sannsynligheten for å bruke vikar og oppleve sykefravær i barnehagene øker med antall ansatte. Videre viser tabellene at kommunestørrelse har betydning. Med enkelte unntak er det slik at det i større grad rapporteres, og det rapporteres hyppigere, i store kommuner enn i små kommuner. Organiseringen av barnehagemyndigheten spiller en mindre rolle når det gjelder rapportering om disse temaene.

5.3 Rapportering om forhold relatert til pedagogikk og barns evner og ferdigheter

Barnehagene rapporterer også om en rekke forhold knyttet til barnehagers kjernevirksomhet, det vil si barna. Som et ledd i å opprettholde eller øke kvaliteten i den enkelte barnehage vil det pedagogiske opplegget og de pedagogiske planene kunne spille en viktig rolle. Barnehagene tar også hånd om barn som møter særlige utfordringer, enten dette er på grunn av språk, helse eller sosiale forhold. I dette avsnittet kommer vi nærmere inn på slike forhold, og vi begynner med å se på rapportering av individuelle opplæringsplaner²⁴. Noen barn har rett til å få utarbeidet en individuell plan (IP) eller habiliteringsplan. IP skal sikre at det blir gitt et helhetlig, koordinert og individuelt tilpasset tjenestetilbud til barn som trenger langvarige og koordinerte helsetjenester. Det er mulig at kommuner med egne administrative enheter med vekt på barnehagesektoren (trenivåkommuner) i større grad også følger opp hvordan barnehagene setter i verk og koordinerer individuelle opplæringsplaner. Er det slik? Og er det noen forskjell på om private og kommunale barnehager må rapportere om slike forhold? Dette er framstilt i tabell 5.10.

²⁴ Respondentene fikk ikke en nærmere forklaring på hva individuelle opplæringsplaner er.

Tabell 5.10 Hvor ofte rapporterte du eller barnehagen i løpet av 2014 om individuelle opplæringsplaner. Etter antall barn i barnehagen/barnehageenheten og organisering av barnehagemyndigheten i kommunen. Prosent og N.

	Månedlig eller oftere	Kvartalsvis	Halvårlig	Årlig	Aldri	Ikke sikker / Ubesvart	Totalt (N)
Antall ansatte i barnehagen							
1–9 ansatte	3	11	34	15	35	2	100 (192)
10–15 ansatte	3	14	48	14	20	2	101 (288)
16–21 ansatte	4	13	53	12	15	3	100 (274)
22–29 eller flere ansatte	4	14	59	7	14	3	101 (138)
30 eller flere ansatte	7	13	52	13	10	5	100 (107)
Barnehagemyndighet							
Organisert i tonivå- modell	7	9	42	11	29	2	100 (121)
Organisert i trenivå- modell	3	13	50	13	18	3	100 (838)

Vi ser at store barnehager i større grad rapporterte om individuelle opplæringsplaner (tabell 5.10). Dette henger naturlig sammen med at det i disse barnehagene er flere barn, og dermed øker også sjansen for at man har flere barn som har særskilte behov. Vi ser også at det vanligste i alle typer barnehager er å rapportere om slike planer hvert halvår. Vi finner at en større andel barnehager som er lokalisert i kommuner hvor barnehagemyndigheten er organisert i en tonivåmodell, ikke rapporterer om individuelle opplæringsplaner. Det kan dermed synes som at kommuner som har egne administrative enheter med vekt på barnehagesektoren (trenivåkommuner), i større grad krever rapportering av individuelle opplæringsplaner.

Vi finner ikke noen klar forskjell mellom små og store kommuner eller mellom private og kommunale barnehager når det gjelder slik rapportering (vedleggstabell 5.9).

I rammeplanen for barnehagens innhold og oppgaver er det en klar målsetting å skape en god overgang for barn som skal begynne på skolen. I de senere år har det blitt lagt vekt på at barnehagebarna bør bli kjent med skolen i god tid før skolestart, gjennom tiltak som å besøke skolen og hilse på elever og lærere i skolen. Kommune, skole og barnehage har ansvar for at overgangen fungerer best mulig, og at foreldre og barn mottar god informasjon (Gulbrandsen & Eliassen 2013: 93). Gulbrandsen og Eliassen (2013: 94–95) finner at 98 prosent av barnehagene hadde på plass skoleforberedende tiltak for femåringene i 2012. I en stor andel av barnehagene er det også etablert en rekke ulike rutiner som skal sikre en god overgang fra barnehage til skole.

I tabell 5.11 ser vi om og hvor ofte barnehager rapporterer om overgangen mellom barnehage og skole. Er det slik at store kommuner i større grad ønsker rapportering om slike forhold, eller at kommuner som organiserer sin barnehagemyndighet i en

trenivåmodell, har en annen tilnærming enn kommuner med en tonivåmodell? Videre har det tidligere vært slik at de kommunale barnehagene i større grad har hatt på plass ulike rutiner som skal sikre en god overgang fra barnehage til skole. Selv om denne forskjellen er mindre påfallende i 2012 (Gulbrandsen & Eliassen 2013: 96), kan det tenkes at de kommunale barnehagene i større grad må rapportere om slike forhold, ettersom kommunen er eier av både barnehagen og skolen? Det er samtidig mulig å tenke seg at slik rapportering delvis er aktivitetsstyrt, og at store barnehager i større grad også har (flere) barn som skal begynne på skolen inneværende år.

Tabell 5.11 Hvor ofte rapporterte du eller barnehagen i løpet av 2014 om overgangen barnehage-skole. Etter antall barn i barnehagen og kommunestørrelse. Prosent og N.

	Månedlig eller oftere	Kvartals- vis	Halvårlig	Årlig	Aldri	Ikke sikker / Ubesvart	Totalt (N)
Antall barn i barnehagen							
29 barn eller mindre	3	12	36	15	32	2	99 (198)
30–49 barn	3	13	45	16	21	2	100 (231)
50–69 barn	5	13	54	9	17	4	101 (283)
70–89 barn	4	14	56	11	13	3	101 (159)
90 barn eller mer	6	15	55	11	11	3	99 (129)
Kommunestørrelse							
Under 10 000 innbyggere	4	11	46	14	23	1	100 (303)
10 000–49 999 innbyggere	3	12	53	14	15	3	101 (397)
50 000 eller flere innbyggere	4	16	46	9	21	4	99 (300)

Vi ser at jo mindre barnehagen er, jo sjeldnere rapporterer den om overgangen mellom barnehage og skole. Videre viser tabell 5.11 at det er flere av barnehagene i de minste kommunene som aldri rapporterer om overgangen barnehage-skole, mens det blant barnehager i de større kommunene rapporteres om dette en gang i året. Vi fant ingen klare forskjeller mellom barnehagenes rapportering om dette etter barnehagenes eierform eller hvordan barnehagemyndigheten i kommunen er organisert (se vedleggstabell 5.10).

Vi har sett i andre studier, blant annet undersøkelsen fra Alna (Nicolaisen mfl. 2012), at i takt med utbygging og full barnehagedekning opplever barnehagene at andelen barn med særskilte behov øker. Kommunen har som lokal barnehagemyndighet ansvar for å påse at barn med ulike rettigheter, for eksempel rett til spesialpedagogisk hjelp, faktisk får det. Dette kan medføre rapporteringskrav, og Alna-undersøkelsen viste også

at de ansatte opplevde at rapporteringsarbeidet rettet mot barn med særskilte behov var økende. Vi kan vente at barnehager med flere barn har større sannsynlighet for også å ha barn med særskilte behov, noe som kan utløse rapporteringskrav. Samtidig har Gulbrandsen og Eliassen (2013) tidligere vist at om lag 55 prosent av barnehagene har barn med nedsatt funksjonsevne. Mens 62 prosent av de kommunale barnehagene hadde barn med nedsatt funksjonsevne, gjaldt dette «bare» 48 prosent av de private barnehagene (Gulbrandsen & Eliassen 2013: 121). Denne forskjellen mellom kommunale og private barnehager kan samtidig bety at de kommunale barnehagene i større grad rapporterer om slike forhold. I tabell 5.12 ser vi hvor ofte barnehagene i 2014 rapporterte om barn med særskilte behov.

Tabell 5.12 Hvor ofte rapporterte du eller barnehagen i løpet av 2014 om barn med særskilte behov. Etter antall barn i barnehagen. Prosent og N.

	Månedlig eller oftere	Kvartals- vis	Halvår- lig	Årlig	Aldri	Ikke sikker / Ubesvart	Totalt (N)
Eierform							
Private barnehager	5	14	44	13	20	4	100 (466)
Kommunale barnehager	5	15	50	14	13	3	100 (534)
Antall barn i barnehagen							
29 barn eller mindre	5	9	36	12	38	1	100 (198)
30–49 barn	3	15	42	19	18	3	100 (231)
50–69 barn	5	15	54	11	12	3	100 (283)
70–89 barn	5	16	53	14	6	5	99 (159)
90 barn eller mer	6	19	53	11	5	6	100 (129)

En klart høyere andel av de private barnehagene rapporterer aldri om barn med særskilte behov. Videre henger slik rapportering sammen med hvor stor barnehagen er (tabell 5.12). I de minste barnehagene er det 38 prosent som ikke rapporterte om dette i 2014. I de største barnehagene var det kun 5 prosent som svarte det samme. Dette henger sammen med, som tidligere påpekt, at barnehager med flere barn sannsynligvis vil ha flere barn med særskilte behov.

Vi fant ingen klare forskjeller mellom barnehagenes rapportering om dette etter størrelsen på kommunen barnehagene er lokalisert i, eller hvordan barnehagemyndigheten i kommunen er organisert (vedleggstabell 5.11).

I rammeplanen for barnehagens innhold og oppgaver poengteres det at barnehagen har et ansvar for at barna utvikler et godt språk. Gulbrandsen og Eliassen (2013) fant i sin undersøkelse at dette er et høyt prioritert område i barnehagene. De fant samtidig at 50 prosent av barnehagene kartla språket til alle barna i barnehagen rutinemessig, mens 42 prosent gjennomførte slike kartlegginger etter observerte behov (Gulbrandsen

& Eliassen 2013: 108). Den rutinemessige kartleggingen var mest vanlig i kommunale barnehager. I tabell 5.13 ser vi på hvor hyppig barnehagene i 2014 rapporterte om kartlegging av språk og sosiale ferdigheter.

Tabell 5.13 Hvor ofte rapporterte du eller barnehagen i løpet av 2014 om kartlegging av språk og sosiale ferdigheter. Etter kommunestørrelse. Prosent og N.

	Månedlig eller oftere	Kvartalsvis	Halvårlig	Årlig	Aldri	Ikke sikker /Ubesvart	Totalt (N)
Under 10 000 innbyggere	6	5	30	17	39	5	102 (303)
10 000–49 999 innbyggere	7	11	22	16	36	8	100 (397)
50 000 eller flere innbyggere	9	11	27	23	26	4	100 (300)

Tabell 5.13 viser at jo mindre kommune barnehagen ligger i, jo mindre andel av barnehagene har rapportert om kartlegging av språk og sosiale ferdigheter i løpet av 2014. Barnehager i større kommuner rapporterer i større grad om dette en gang i året.

En kunne kanskje ventet at det var en viss sammenheng mellom om og hvor ofte barnehagene rapporterer om barn med særskilte behov, og om de rapporterer om kartlegging av språk og sosiale ferdigheter. Slik er det ikke. På tross av mer rutinemessige kartlegginger i kommunale barnehager er det ikke slik at kommunale barnehager i større grad møter krav om å rapportere disse kartleggingene videre. Det er heller ingen klare forskjeller mellom barnehagenes rapportering om dette etter barnehagenes størrelse eller hvordan barnehagemyndigheten i kommunene er organisert (vedleggstabell 5.12). Det ser derfor ut som at rapportering av språk og sosiale ferdigheter i større grad foregår uavhengig av om barnehagen har barn med kjente særskilte utfordringer.

I tabell 5.14 ser vi på forskjeller mellom barnehagene når det gjelder rapportering om særskilte pedagogiske satsingsområder i 2014.

Tabell 5.14 Hvor ofte rapporterte du eller barnehagen i løpet av 2014 om særskilte pedagogiske satsingsområder. Etter eierform og antall barn. Prosent og N.

	Månedlig eller oftere	Kvartalsvis	Halvårlig	Årlig	Aldri	Ikke sikker / Ubesvart	Totalt (N)
Eierform							
Private barnehager	1	2	14	24	54	4	99 (466)
Kommunale barnehager	2	4	20	30	39	4	99 (534)
Antall barn i barnehagen							
29 barn eller mindre	2	3	12	23	57	3	100 (198)
30–49 barn	3	3	16	26	48	4	100 (231)
50–69 barn	0	3	19	28	45	4	99 (283)
70–89 barn	3	3	18	31	42	3	100 (159)
90 barn eller mer	2	4	23	29	35	7	100 (129)

Tabell 5.14 viser at en større andel av de kommunale barnehagene rapporterer om slike forhold enn private barnehager. De kommunale barnehagene som rapporterer om dette, gjør det halvårlig eller årlig. Samtidig viser tabellen tydelig at de minste barnehagene aldri eller sjeldnere rapporterer om særskilte pedagogiske satsingsområder. De større barnehagene rapporterer i større grad om dette en gang i året (vedleggstabell 5.13).

Oppsummering

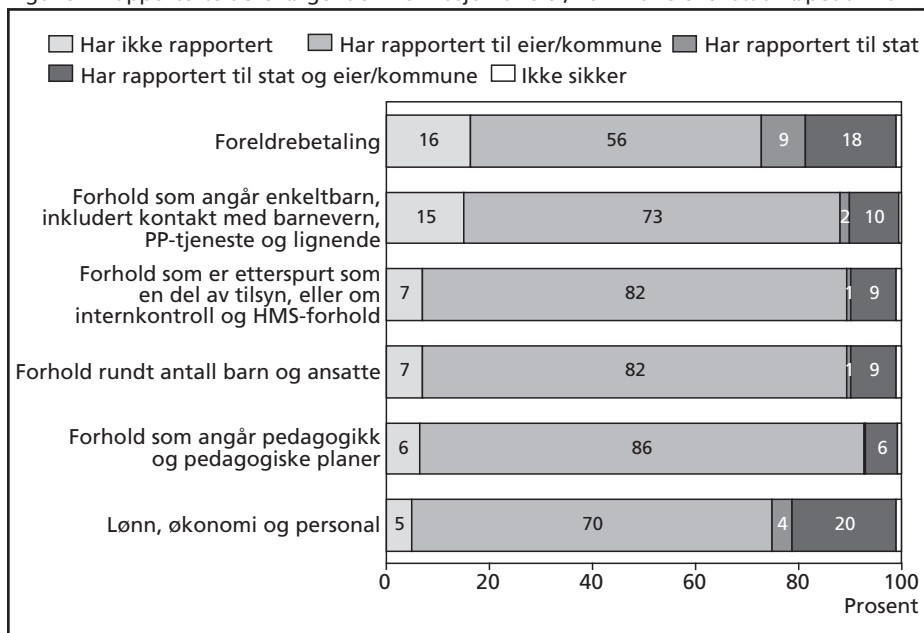
Denne gjennomgangen av rapportering om forhold knyttet til pedagogikk og barns språklige og sosiale ferdigheter viser også at de kommunale barnehagene i større grad rapporterer, og at de rapporterer hyppigere enn hva de private barnehagene gjør. Videre er det også når det gjelder disse forholdene, vanligere at rapporteringen skjer oftere jo større barnehagen er. Endelig rapporterer barnehager lokalisert i store kommuner oftere om forhold som dreier seg om pedagogiske tema og barns språklige og sosiale ferdigheter, enn det barnehager i små kommuner gjør.

5.4 Hvem rapporterer barnehagene til?

Barnehagene rapporterer, som vi har sett, om en rekke forhold. Hvem er det så de rapporterer til? Det er mulig å tenke seg at barnehagene rapporterer om ulike forhold til sin eier, enten dette er en privat eier eller kommunen. Det er også mulig at de rapporterer til kommunen som myndighet og til staten. I spørreundersøkelsen spurte vi den enkelte styrer/leder om de rapporterte til eier, kommune eller stat i løpet av 2014 innenfor en rekke brede temaområder: 1) lønn, økonomi og personal, 2) forhold som angår enkeltbarn, inkludert kontakt med barnevern, PP-tjeneste og liknende, 3) forhold som angår pedagogikk og pedagogiske planer, 4) forhold som er etterspurt som en del av tilsyn, eller om internkontroll og HMS-forhold, 5) forhold rundt antall barn og ansatte, 6) foreldrebetaling, eller om 7) andre forhold.

For den enkelte styrer/leder i en kommunal barnehage vil det være krevende å skille mellom hva kommunen krever av rapportering som eier, og hva de krever som ansvarlig myndighet, og vi har derfor ikke skilt mellom disse to rollene i spørreskjemaet. I figur 5.1 har vi slått sammen styrere/ledere i private barnehagers svar på om de har rapportert til eier og til kommunen, slik at svarene kan sammenliknes med svarene fra styrerne/lederne i de kommunale barnehagene.

Figur 5.1 Rapporterte dere følgende informasjon til eier, kommune eller stat i løpet av 2014?



Note: N = 1000

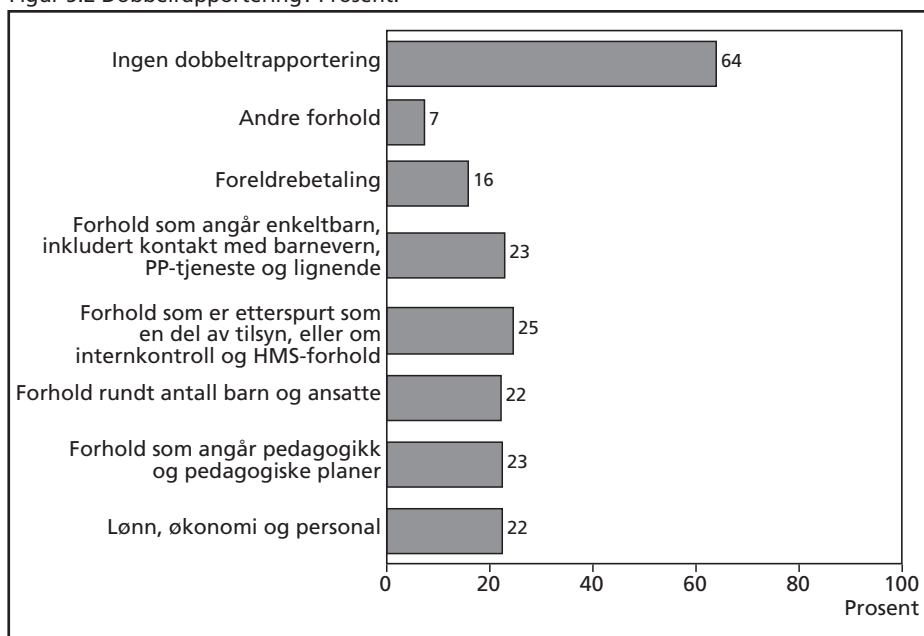
Figur 5.1 viser at 56 prosent av barnehagene rapporterte om foreldrebetaling til eier/kommune, 9 prosent har bare rapportert til staten om dette, mens 16 prosent ikke har rapportert til noen. Som figuren viser, er det å bare rapportere til staten relativt uvanlig også på de andre områdene. Samtidig finner vi at 18 prosent av barnehagene rapporterer om foreldrebetaling til både stat og eier og/eller kommunen. Vi finner videre at 20 prosent av barnehagene rapporterer om lønn, økonomi og personal til både stat og eier/kommune. Bortsett fra ved disse to temaområdene er det å rapportere til både stat og eier og/eller kommune ikke veldig vanlig. På alle disse områdene er det rundt 9–10 prosent som oppgir at de gjør det. Det vanligste innenfor alle disse områdene er å rapportere til eier og/eller kommunen.

5.5 Er dobbelrapportering vanlig for barnehagene?

Å bruke tid på å rapportere om de samme forholdene til ulike instanser vil for den enkelte barnehagestyrer kunne oppleves som en unødvendig byrde. Myndighetene har gjennom flere tiår hatt som målsetting å redusere unødvendig «skjemavelde». For å få et innblikk i om det er slik at styrerne/lederne i barnehagene opplever at de får krav om

å rapportere den samme informasjonen til ulike mottakere, fikk styrerne spørsmål om de rapporterte nokså lik informasjon til flere ulike mottakere, for eksempel rådmann og sjef for oppvekst i kommunen i løpet av 2014. Spørsmålet begrenser seg til ulike mottakere av informasjon i kommunen, men som vi har sett tidligere, er det først og fremst kommunen styrerne rapporterer til. I figur 5.2 ser vi hvilke områder styrerne/ lederne oppgir at de ga lik informasjon om.

Figur 5.2 Dobbelrapportering? Prosent.



N = 1000

Figur 5.2 viser at 64 prosent av styrerne/lederne ikke opplevde at de måtte rapportere om de samme forholdene til flere instanser i kommunen i 2014. Det var mulig å svare at det hadde vært dobbelrapportering på flere ulike områder, derfor blir summen i figuren ikke 100 prosent. 25 prosent, én av fire, opplevde at de hadde rapportert nokså lik informasjon rundt forhold som er etterspurt som en del av tilsyn, eller om internkontroll og HMS-forhold. Som figuren viser, opplevde omtrent like stor andel å rapportere nokså lik informasjon om forhold som angår enkeltbarn, inkludert kontakt med barnevern, PP-tjeneste og liknende, forhold som angår pedagogikk og pedagogiske planer, lønn og personal og forhold rundt barn og ansatte.

Det er mulig å tenke seg at dobbelrapportering henger sammen med kommune-størrelse. Store kommuner har gjerne større administrative enheter og større muligheter til å samordne rapportering fra barnehagene og slik unngå dobbelrapportering. Samtidig kan mer spesialisering i større kommuner medføre flere utfordringer med å

koordinere informasjonsinnhenting. På samme måte kan det tenkes at organisering av barnehagemyndigheten i tonivå- eller trenivåmodell kan påvirke styreres opplevelse av dobbelrapportering. I tabell 5.15 ser vi nærmere på dette.

Tabell 5.15 Dobbeltreportering innen ulike områder. Etter kommunestørrelse, organisering av barnefaglig myndighet og barnehagens eierform. Prosent og N.

	Lønn, økonomi og personal	Forhold som angår pedagogikk og pedagogiske planer	Forhold rundt antall barn og ansatte	Forhold som er etterspurt som en del av tilsyn, eller om internkontroll og HMS-forhold	Forhold som angår enkeltbarn, inkludert kontakt med barnevern, PP-tjeneste o.l.	Foreldrebetaling	Andre forhold	N
Kommunestørrelse								
Under 10 000 innbyggere	25	22	28	27	24	17	11	303
10 000–49 999 innbyggere	25	25	22	25	24	17	7	397
50 000 og flere innbyggere	16	18	19	20	19	13	4	300
Organisering av barnehagemyndighet								
tonivåmodell	40	35	35	40	34	26	7	121
trenivåmodell	20	21	21	22	21	14	7	838
Eierform								
Privat	15	18	35	19	20	14	4	466
Kommunal	28	26	21	29	25	18	10	534

Det er tydelige sammenhenger mellom kjennetegn ved kommunene og om barnehagene er kommunale eller private, og styrerne/ledernes svar på om de opplever å rapportere informasjon som er nokså lik (tabell 5.15). For så godt som alle disse rapporteringsområdene viser tabellen at andelen styrere/ledere som opplever å dobbelrapportere, er lavere i de største kommunene i landet, noe som gir støtte til at store kommuner i større grad evner å samordne rapporteringsbehovene bedre. Styrere/ledere av barnehager i kommuner som har organisert barnehagemyndigheten i en tonivåmodell, svarer i større grad at de leverte nokså lik informasjon (dobbelrapporterte) om de ulike temaene i 2014. En grunn til dette kan være at trenivåkommuner, som har organisert styringen av barnehagene i egne enheter, i større grad klarer å samordne rapporteringskrav for å unngå å sende nokså like henvendelser fra ulike etater i kommunen. Endelig kommer det fram at styrer/leder i kommunale barnehager i større grad opplever å rapportere nokså lik informasjon om disse ulike forholdene. Et unntak her er rapportering av *forhold rundt antall barn og ansatte* hvor styrere/ledere i private barnehager i større grad opplever å levere slik informasjon til ulike mottakere i kommunen.

5.6 Hvor mye tid bruker barnehagene på rapportering?

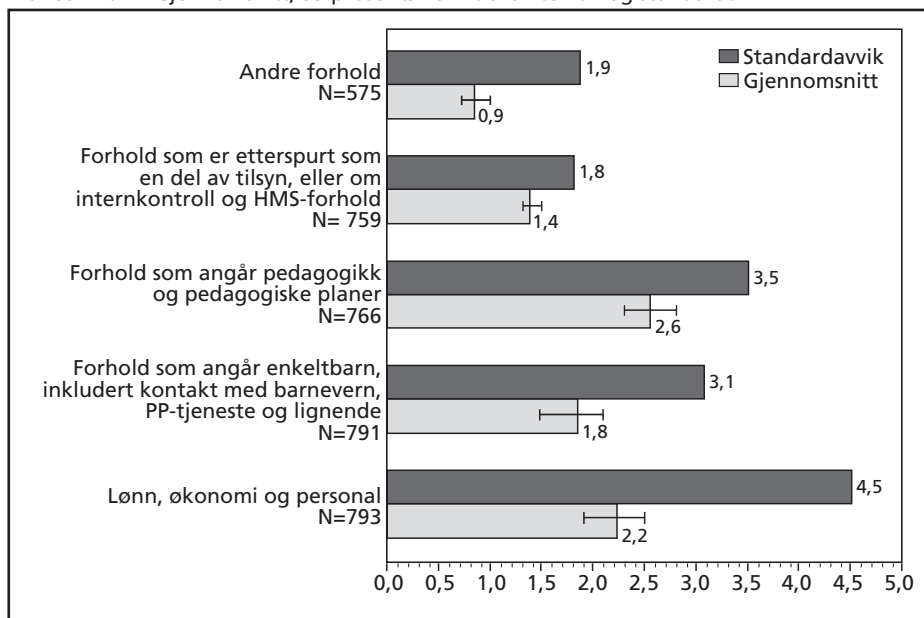
Et viktig spørsmål i rapporten er hvor mye tid barnehagene bruker på rapportering av ulike forhold. I spørreundersøkelsen fikk styrere spørsmål om hvor mye tid, i dagsverk, de hadde brukt på 1) lønn, økonomi og personal, 2) forhold som angår enkeltbarn, inkludert kontakt med barnevern, PP-tjeneste og liknende, 3) forhold som angår pedagogikk og pedagogiske planer, 4) forhold som er etterspurt som en del av tilsyn, om antall barn og ansatte, eller om internkontroll og HMS-forhold, og 5) andre forhold, i løpet av en gjennomsnittlig måned i 2014. Den siste kategorien, «andre forhold» var inkludert for å fange opp ting som ikke ble omfattet av de øvrige kategoriene. Det viste seg at (43 prosent) ikke forholdt seg til kategorien «andre forhold». Det er mulig at dette skyldtes at styrere/ledere opplevde at de fire andre kategoriene var dekkende for deres rapportering, men vi kan ikke være helt sikre på dette.

Å anslå hvor mye tid man har brukt på ulike arbeidsoppgaver, er krevende, spesielt for de som bruker mye tid på å rapportere. Det kan være utfordrende å skille rapportering om ulike forhold fra hverandre. Mellom 20 og 24 prosent av respondentene ville ikke anslå hvor mange dagsverk de brukte på rapportering på disse ulike områdene. Respondentene ga uttrykk for at de opplevde at det var krevende å skille ulike rapporteringsoppgaver fra hverandre. Dette gjaldt i hovedsak de som bruker en del tid på rapportering. Blant de som bruker få dagsverk på slike oppgaver, var det enklere å kunne gi klare svar på disse spørsmålene. At en såpass stor andel opplever at rapporteringsoppgavene glir over i hverandre, innebærer at anslagene for undersøkelsen blir konservative, det vil si at tiden som oppgis her, med høy sannsynlighet er lavere enn hva styrere/ledere i barnehager i Norge brukte på rapportering i en gjennomsnittlig måned i 2014.²⁵

Figur 5.3 viser hva de som har svart på spørsmålet, oppga i gjennomsnitt. Videre viser figurene standardavviket på de ulike forholdene styrere bruker tid på å rapportere om. Standardavviket forteller hvor stor variasjon det er rundt gjennomsnittsverdiene i undersøkelsen, og et relativt sett stort standardavvik sammenliknet med gjennomsnittet innebærer at en stor andel av styrerne har oppgitt tidsbrukstall som ligger et godt stykke over eller under gjennomsnittet. Endelig viser figuren gjennomsnittets konfidensintervall. Ettersom dette er en utvalgsundersøkelse, er det alltid en usikkerhet knyttet til om undersøkelsen kan sies å være representativ for alle barnehagestyrere/-ledere. Konfidensintervallet angir med 95 prosent sikkerhet den sanne gjennomsnittsverdien på variablene i figuren.

²⁵ En frafallsanalyse ved hjelp av krysstabeller og logistisk regresjonsanalyse viser at frafallet delvis henger sammen med størrelse. Sannsynligheten for at styrere/ledere ikke har svart på tidsbruksspørsmålene, er større i barnehagene som har færrest ansatte.

Figur 5.3 Dagsverk brukt på rapportering innenfor ulike områder i løpet av en gjennomsnittlig måned i 2014. Gjennomsnitt, 95 percents konfidensintervall og standardavvik. N.



I gjennomsnitt bruker styrere/ledere mest tid på rapportering rundt forhold som dreier seg om pedagogikk og pedagogiske planer, etterfulgt av lønn, økonomi og personalforhold. Samtidig er det på disse to områdene standardavviket er størst. Selv om det gjennomsnittlig brukes mye tid på rapportering av lønn, økonomi og personal, viser undersøkelsen at tidsbruken varierer mye. Mens noen styrere/ledere nesten ikke bruker tid på slik rapportering, bruker andre langt mer enn gjennomsnittstallene skulle tilsi. Også når det gjelder rapportering av forhold som angår enkeltbarn, inkludert kontakt med barnevern, PP-tjeneste og liknende, er variasjonen rundt gjennomsnittet stor. Enkelte av styrerne bruker langt mer enn gjennomsnittet på dette, mens andre bruker langt mindre.

Nicolaisen mfl. (2012) finner i sin studie av tidsbruk i barnehager i Alna, på bakgrunn av kvalitative data, at barnehagens størrelse ikke påvirker tiden barnehagen bruker på rapportering og dokumentasjon. Dette er et overraskende funn all den tid en kan forvente at styrers/leders tidsbruk på rapportering av forhold som vikarbruk og sykefravær vil øke jo flere ansatte barnehagen/barnehageenheten har. Slik rapportering er dels hendelsesstyrt, og jo flere ansatte, jo større er sannsynligheten for at noen blir syke, og at styrer/leder må rapportere om sykefravær og bruk av vikarer. For å analysere forskjeller i tidsbruk bruker vi lineær regresjon (vedleggstabell 5.14–5.18). Vi bør ha in mente at en stor andel ikke svarte på disse spørsmålene, men vi finner likevel noen signifikante variasjoner i datamaterialet. Vi finner at det er en sammenheng mellom

barnehagenes størrelse og hvor mye tid de bruker på rapportering rundt lønn, økonomi og personalforhold. Når det gjelder forhold som angår enkeltbarn, inkludert kontakt med barnevern, PP-tjeneste og liknende, er det også slik at større barnehager bruker mer tid på rapportering enn små barnehager. At det er slik, henger antakelig sammen med at jo større barnehagen er, jo høyere sannsynlighet er det for at minst ett av barna følges opp av barnevern, PP-tjeneste og liknende, noe som fører til behov for eller krav om rapportering. Utover dette finner vi ingen signifikante, sikre, forskjeller mellom ulike barnehager og kommunene de er lokalisert i.

5.7 Hvor mye tid bruker styrere/ledere totalt på rapportering?

Over har vi gjennomgått hvor mye tid styrer/leder bruker på rapportering innenfor fire brede kategorier og på «andre forhold». Når vi legger sammen hva den enkelte styrer/leder har svart på hvert enkelt av disse temaområdene, får vi det totale antallet dagsverk styrere/ledere brukte på rapportering i løpet av en gjennomsnittlig måned i 2014. Dessverre var det som nevnt en del av styrerne/lederne som ikke svarte på hvor mye tid de brukte på å rapportere innenfor de fire kategoriene og på «andre forhold». Dette får konsekvenser når vi kobler sammen tallene fra de ulike områdene i en samlet indeks. Bare de som har svart på samtlige fem spørsmål, inngår i indeksen, og dermed blir antallet styrere/ledere indeksen bygger på, relativt lavt (se tabell 5.16).

Tabell 5.16 Antall dagsverk brukt på rapportering alt i alt i løpet av en gjennomsnittlig måned i 2014. Gjennomsnitt, konfidensintervall og standardavvik. N.

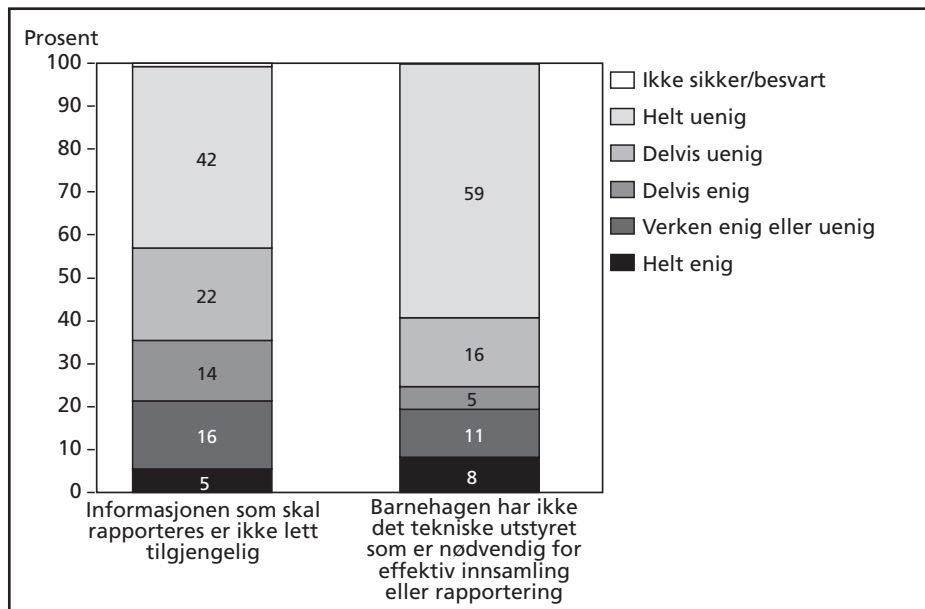
	Gjennomsnitt	Konfidensintervall	Standardavvik	N
Dagsverk i alt	8,3	7,5–9,1	9,2	502

Tabell 5.16 viser at styrere/ledere brukte om lag 8,3 dagsverk på ulike former for rapportering i løpet av en gjennomsnittlig måned i 2014. Konfidensintervallet i tabellen indikerer at den sanne gjennomsnittsverdien dersom vi hadde spurt alle barnehagestyrere i Norge, ligger mellom 7,5 og 9,1 dagsverk – forutsatt at frafallet er tilfeldig. Også her kommer det fram at standardavviket er høyt, det er med andre ord store forskjeller i tidsbruk mellom styrere/ledere. At standardavviket er såpass høyt, innebærer at et slikt gjennomsnittsanslag blir noe usikkert. Det er grunn til å anta at dette er et konservativt anslag, da de som ikke svarte på disse spørsmålene i telefonintervjuene, i stor grad svarte at de brukte relativt mye tid på rapportering, så mye at det var vanskelig å skille de ulike oppgavene fra hverandre. Respondenter som ikke brukte mye tid på rapportering, hadde mindre vansker med å skille ulike rapporteringsoppgaver fra hverandre.

Analysen av sammenhengen (korrelasjonsanalyser) mellom de fem kategoriene vi har sett nærmere på i figur 5.3, viser at det er lite sammenheng mellom hvem som bruker mye tid på «andre forhold», og de som bruker mye tid på de andre fire områdene. Samtidig er det heller ikke en sterk sammenheng mellom styrernes bruk av tid på lønnsrapportering og hvor mye tid de bruker på andre former for rapportering. Den interne sammenhengen mellom variablene i samleindeksen er svak, noe som reduserer muligheten for å bruke den til å si noe om sammenhengen mellom totalt tidsbruk og bakgrunnsvariablene vi har vært opptatt av i kapittelet. Chronbach's alpha er et mye brukt mål på den interne sammenhengen mellom variabler som inngår i indeksen, og den er i dette tilfellet relativt lav ($\alpha = 0,56$).

Mengden tid som brukes på rapportering, vil være avhengig av både hvor hyppig og om hva barnehagene/barnehageenhetene må rapportere. Samtidig vil det avhenge noe av hvor lett tilgjengelig informasjonen som skal rapporteres, er, og om barnehagen/barnehageenheten har mulighet til å rapportere på en effektiv måte. I spørreundersøkelsen ble styrerne spurt om hvor enige eller uenige de er i at tidsbruken til dokumentasjon og rapportering skyldes 1) at informasjonen som skal rapporteres, ikke er lett tilgjengelig, og 2) at barnehagen ikke har det tekniske utstyret som er nødvendig for effektiv innsamling eller rapportering. Svaralternativer og svarfordeling på disse utsagnene framgår i figur 5.4.

Figur 5.4 Hvor enig eller uenig er du i at tidsbruken til dokumentasjon og rapportering skyldes at ... Prosent. N = 1000.



Figur 5.4 viser at 21 prosent av styrerne er helt eller delvis enig i at tidsbruken til dokumentasjon og rapportering skyldes at informasjonen som skal rapporteres, ikke er lett tilgjengelig, mens 64 prosent av styrerne er helt eller delvis uenig i at det er slik. Samtidig kommer det fram at det tekniske utstyret skaper merarbeid for en del styrere og barnehager. 19 prosent av styrerne er helt eller delvis enig i at barnehagen/barnehageenheten ikke har det tekniske utstyret som er nødvendig for effektiv innsamling eller rapportering. 75 prosent av styrerne er imidlertid helt eller delvis uenig i dette utsagnet.

Det er ingen forskjeller mellom store og små barnehager eller mellom private og kommunale når det gjelder hvordan styrere oppfatter utsagnet om hvor lett tilgjengelig informasjonen som skal rapporteres, er. Men når det gjelder om barnehagene har det tekniske utstyret som er nødvendig tilgjengelig, er det en klar forskjell mellom private og kommunale barnehager. Mens 13 prosent av styrerne i de private barnehagene er helt eller delvis enig i at de ikke har det tekniske utstyret nødvendig for effektiv innsamling eller rapportering, gjelder dette 25 prosent, én av fire styrere, i de kommunale barnehagene.

5.8 Oppsummering

I dette kapitlet har vi, basert på den kvantitative spørreundersøkelsen, presentert en rekke tabeller over *hva* barnehagen dokumenterer og rapporterer om, til hvem og *hvor mye tid* de bruker. Og vi har analysert dette med utgangspunkt i ulike bakgrunnsvariabler: eierform, barnehagens størrelse, kommunes størrelse og organisering av barnehagemyndighet. Vi finner at:

- Kommunale barnehager rapporterer, sammenliknet med private barnehager, i større grad og hyppigere om tema knyttet til bemanning og drift av barnehagene.
- Store barnehager rapporterer oftere om forhold relatert til økonomi, drift og personell enn små barnehager. At store barnehager rapporterer oftere om for eksempel vikarbruk og sykefravær, er ikke veldig overraskende, sannsynligheten for å bruke vikar og å oppleve sykefravær øker med antall ansatte.
- Kommunestørrelse har betydning, med enkelte unntak er det slik at det i større grad rapporteres, og det rapporteres hyppigere, i store kommuner.
- Kommunale barnehager rapporterer, sammenliknet med private barnehager, også i større grad og hyppigere om tema knyttet til pedagogikk og barns språklige og sosiale ferdigheter.

- Store barnehager rapporterer også i større grad og hyppigere enn små barnehager om pedagogiske tema.
- Barnehager lokalisert i store kommuner rapporterer oftere om tema som dreier seg om pedagogiske forhold og barns språklige og sosiale ferdigheter.
- Barnehagene rapporterer først og fremst til kommunen. Dette er som forventet ettersom kommunene har en dobbel rolle som barnehagemyndighet og eier av kommunale barnehager.
- Vi finner ikke at dobbelrapportering er særlig utbredt. Men styrere/ledere av barnehager i kommuner som har organisert barnehagemyndigheten i en «tonivåmodell», svarer i klart større grad enn de med annen organisering at de dobbelrapporterer. Og styrere/ledere i kommunale barnehager opplever i større grad enn i privat barnehager å rapportere samme informasjon til ulike instanser.
- Styrerne/lederne opplever at det er krevende å gi et anslag over tidsbruk på ulike rapporteringsoppgaver.
- I gjennomsnitt bruker styrere/ledere mest tid på rapportering om tema som dreier seg om pedagogikk og pedagogiske planer, etterfulgt av lønn og økonomi, men her er det store variasjoner mellom de som bruker mest tid, og de som bruker minst.
- Vi finner at det er en sammenheng mellom barnehagenes størrelse og hvor mye tid de bruker på rapportering av lønn, økonomi og saker som angår personal. Også når det gjelder saker som angår enkeltbarn, inkludert kontakt med barnevern, PP-tjeneste og liknende, er det slik at større barnehager bruker mer tid på rapportering enn små barnehager. Dette er som forventet.
- Vi finner at mangel på nødvendig teknisk utstyr er et problem for en del barnehagestyrere. Blant de kommunale barnehagene oppgir 25 prosent av styrerne at de ikke har det tekniske utstyret som er nødvendig for effektiv innsamling eller rapportering.
- Samlet brukte styrere/ledere i gjennomsnitt om lag 8,3 dagsverk på ulike former for rapportering i løpet av en gjennomsnittlig måned i 2014. Standardavviket er imidlertid høyt – det er med andre ord store forskjeller i tidsbruk mellom styrere/ledere. Å bruke et gjennomsnittsanslag på styrers tid brukt på rapporteringsarbeid blir derfor noe upresist. Konfidensintervallet viser likevel at den sanne gjennomsnittsverdien, dersom vi hadde spurt alle barnehagestyrere i Norge, ligger på mellom 7,5 og 9,1 dagsverk per måned. Følgelig kan vi konkludere med at en god del av barnehagestyrernes arbeidstid – mellom halvannen og i underkant av to arbeidsuker per måned i gjennomsnitt – brukes på rapporterings- og dokumentasjonsarbeid.

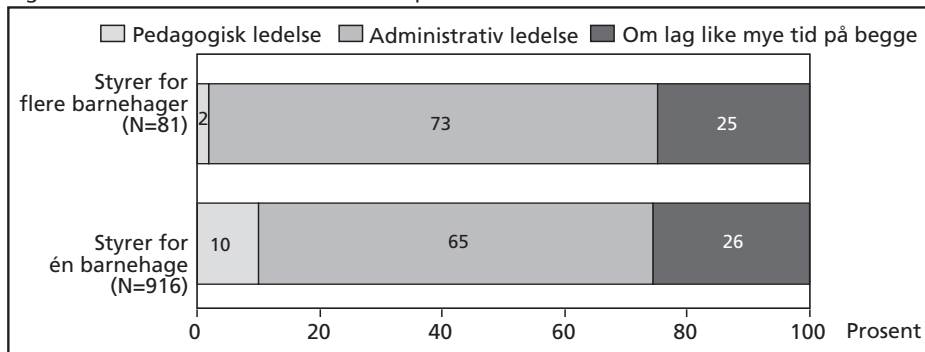
6 Styrers tidsbruk

Hovedtema for dette kapittelet er styrers tidsbruk og betydningen av hva slags ledermodell barnehagen har for styreres tid brukt på faglig ledelse, administrasjon og rapportering. Vi skal se hva styrere oppgir tar mest tid av pedagogisk og administrativt arbeid, og om styrere opplever at alternative ledermodeller fører til en reduksjon eller økning av administrative oppgaver. Vi behandler kort tema knyttet til styrers tilstedeværelse i barnehagen ved å undersøke styreres arbeidstid og ved å se om det finnes noe støtte i vårt materiale for kritikken om at alternativ lederorganisering medfører «kjøreløse», altså at transport mellom barnehager stjeler tid fra styreres egentlige oppgaver. Avslutningsvis undersøker vi om styrere i kommunale barnehager i Oslo bruker mer tid på administrasjon og rapportering av pedagogiske forhold enn styrere for kommunale barnehager i landet ellers, og vi sammenlikner med private barnehager. Framstillingen bygger på både kvalitative intervjuer og resultater fra spørreundersøkelsen.

6.1 Tid brukt på pedagogisk og administrativt lederarbeid

Vi skal nå se hvordan styrere i den nasjonale spørreundersøkelsen svarer på spørsmålet om hva de bruker mest tid på av administrativ og faglig ledelse, og om dette varierer med styrermodell.

Figur 6.1 «Vil du si at du bruker mest tid på ...»

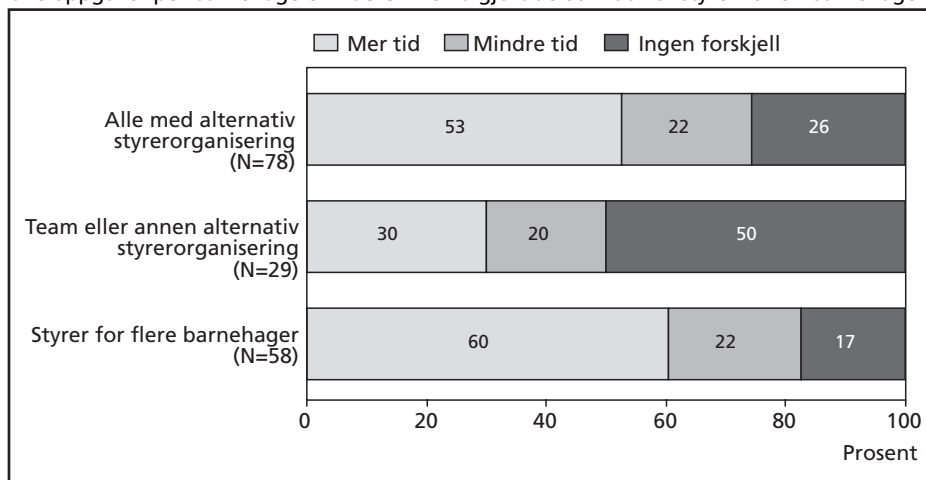


Figur 6.1 viser at et stort flertall av barnehagestyrere oppgir å bruke mest tid på administrativ ledelse, og at det er slik uavhengig av styrermodell. 65 prosent av styrere med ansvar for en barnehage anslår at de bruker mest tid på administrativt arbeid, mens dette gjelder 73 prosent av styrere med ansvar for flere barnehager. Det er altså en differanse på 8 prosentpoeng. Bare 2 prosent av styrere med ansvar for flere barnehager og 10 prosent av styrere med ansvar for én barnehage oppgir å bruke mest tid på pedagogisk ledelse. Selv om andelen som oppgir å bruke mest tid på pedagogisk ledelse, er lav for begge styrermodellene, er forskjellen mellom styrermodellene likevel nokså betydelig. Forskjellen er også statistisk signifikant, noe som betyr at den med høy sannsynlighet ikke bare skyldes tilfeldigheter i utvalget. Om lag en fjerdedel av styrerne oppgir at de bruker om lag like mye tid på administrativ og pedagogisk ledelse.

I kapittel 4 så vi at en sentral begrunnelse for en lederstruktur der styrer har ansvar for flere barnehager, var at man ønsket å styrke faglig ledelse. Særlig der flere hele styrerressurser er slått sammen i et lederteam, har ideen vært å oppnå administrative stordriftsfordeler, slik at man kan frigjøre ressurser til å styrke den faglige ledelsen i barnehagen.

Figur 6.2 viser hvorvidt styrere med alternativ styrerorganisering mener at denne styrermodellen fører til at det går mindre eller mer tid til administrative oppgaver totalt sett.

Figur 6.2 Fører barnehagens ledermodell til at dere bruker mindre eller mer tid på administrative oppgaver per barnehage enn dere ville ha gjort dersom du var styrer for én barnehage?



Betrakter vi først øverste søyle som gir en samlet framstilling av svarene for alle styrere med alternativ lederorganisering, ser vi at et flertall opplever at det brukes mer tid på administrative oppgaver per barnehage med en slik ledermodell enn om styreren var leder kun for én barnehage. Litt i overkant av én av fem opplever at ledermodellen

fører til at de bruker mindre tid på administrasjon, mens den siste fjerdedelen oppgir at det ikke er noe forskjell. Sett fra styrers ståsted har man med andre ord ikke klart å oppnå de administrative stordriftsfordeler som man har ønsket der alternative lederorganiseringer er innført. Det er imidlertid verd å merke seg at det er nokså stor forskjell i svarene hos styrere som inngår i et lederteam, og styrere som ikke gjør dette. Mens i overkant av 60 prosent av styrere som alene har ansvaret for flere barnehager, opplever at dette fører til at mer tid brukes til administrasjon, oppgir halvparten – 30 prosent – av styrere som inngår i lederteam, det samme. Selv om antallet styrere er lavt i de to kategoriene, er forskjellen på 30 prosent så stor at den er statistisk signifikant. Vi ser også at halvparten av styrerne som er organisert i team, mener det ikke er noen forskjell på tid brukt på administrativt arbeid sammenliknet med en tradisjonell styrermodell.

I hvilken grad styrere med alternativ ledermodell bruker mindre tid på fag og mer tid på administrasjon og rapportering etter omlegging, var også et sentralt spørsmål i våre kvalitative intervjuer. I vårt utvalg opplever noen styrere i barnehager med alternativ ledermodell at modellen i seg selv gjør at styrer har mer å gjøre. Men vi finner ingen generell opplevelse blant disse styrerne av at modellen fører til at det blir mindre tid til å jobbe med fag. Flere opplever snarere at det motsatte er tilfellet. Styreren sitert under jobber i en bydel som tidligere hadde en lederstruktur der en fagleder i tillegg til styrer delte ansvaret for to barnehager (teamorganisering), der styrer tok seg av det administrative, mens fagleder hadde det praktiske ansvaret for det pedagogiske arbeidet. Omlegging til det vi i kapittel 3 omtaler som områdeorganisering, gjør at denne styreren får mer tid til fag:

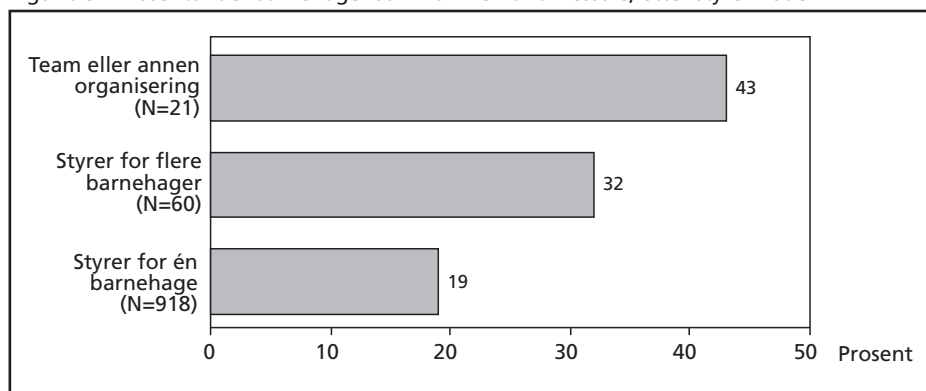
En positiv ting er at jeg som styrer kan jobbe mer med faget. Tidligere var jeg enhetsleder og hadde en fagleder – jeg skulle ha mindre med faget å gjøre. Jeg er veldig fagmenneske, så synes det hyggelig å jobbe med foreldre, faglig oppfølging, barn med spesielle behov, kontakt med barnevern. Så jeg jobber litt mer med faget nå. Men om jeg sammenlikner med enda lenger tilbake, jobber jeg mindre direkte med barna. (Styrer med ansvar for to barnehager, bydel i Oslo)

Etter omlegging leder styreren nå to barnehager alene, med bistand fra en seksjonsleder og en merkantil konsulent. Våre informanter uttrykker at de er godt fornøyd med den merkantile hjelpen, fordi den bidrar til å trekke ut oppgaver av styrerstillingen med mindre direkte relevans for det barnefaglige. Seksjonslederen forteller:

Jeg er veldig fornøyd med (den merkantile) konsulenten. Dette er oppgaver som ikke har noe med ledelse å gjøre, men som tok veldig mye tid fra lederne tidligere. Det gjorde at lederbiten ble veldig liten, og administrasjonsbiten var veldig stor. Der har vi mye mer tid til ledelse nå, både faglig-pedagogisk sett og sett i forhold til personal. (Seksjonsleder i barnehageområde med tre barnehageenheter i bydel i Oslo)

Figur 6.3 angir hvor stor prosentandel av barnehager som har og ikke har en merkantil ressurs. Vi ser at 43 prosent av barnehagene med teamorganisering har merkantil stilling – som i hele tall tilsvarende ni av de 21 barnehagene som inngår i kategorien. Selv om utvalget er lite, kan merkantil ressurs være én årsak til at en mindre andel styrere organisert i team opplever at styrermodellen genererer mer administrativt arbeid per barnehage, sammenliknet med det styrere med ansvar for flere barnehager gjør.

Figur 6.3²⁶ Prosentandel barnehager som har merkantil ressurs, etter styrermodell.



I kapittel 4 refererte vi barnehagelovens bestemmelse om at styrer har både det pedagogiske og det administrative ansvaret for barnehagevirksomheten. Samtidig har vi altså sett at et klart flertall styrere oppgir å bruke mer tid på administrativt arbeid enn pedagogisk arbeid. Tendensen er sterkere i barnehager med alternativ lederorganisering, de fleste styrere med ansvar for flere barnehager eller hus, opplever at denne ledermodellen bidrar til å øke tiden brukt på administrativt arbeid.

Barnehageloven, forskriften og Kunnskapsdepartementets veileder vektlegger ikke de administrative lederoppgavene framfor de pedagogiske. Motsatte argumenter virker vel så rimelig: Det er på det barnefaglige området, ikke på det administrative, at det stilles krav til at styrer har faglig kompetanse. Mot dette bakteppet er det kanskje noe uventet at et klart flertall av styrerne oppgir å bruke mest tid på administrasjon, slik figur 6.1 over viser.

Spørsmålet om fagligheten i barnehagelederes yrkesutøvelse blir også aktualisert av spørsmålet om merkantil ressurs i barnehagene, altså en kontorhjelpe som kan avlaste styrer med administrativt arbeid. Som vi så i kapittel 4, har flere kommuner og bydeler som har innført alternative ledermodeller, supplert eller erstattet tidligere lederressurser med en merkantilt ansatt.

²⁶ Hovedregel i statistisk analyse er å ikke gjøre analyser på mindre enn 30 personer. Vi viser allikevel fordelingen for styrere som inngår i team, her, fordi vi mener informasjonen som kommer fram, er relevant. Det er imidlertid usikkert om disse 21 styrerne er representative for kategorien styrere med slik styrermodell.

Det er bra at man økonomisk kan se ting i sammenheng (på tvers av barnehager). Her er konsulenten god. Personlig har jeg ikke så stor interesse av å drive å finne ut av hva som er det billigste i alle sammenhenger. Så sånne ting kan man nå få hjelp til – det er bra. Samtidig er det jo min oppgave å sørge for at bunnlinjen skal være null – så litt økonomiarbeid blir det likevel. (Styrer, kommunal barnehage med alternativ lederorganisering)

Styreren sitert her påpeker noe flere tematiserer i våre intervjuer – at styrere ofte ikke er så motivert for å gjøre de økonomiske og regnskapstekniske oppgavene som tilfaller ledere i barnehager. Et annet poeng er at mange ikke opplever at de har den nødvendige kompetansen til å utføre de ulike administrative oppgavene på en tilfredsstillende måte. Man kan selsvagt lære seg ulike administrative programmer, hvordan håndtere et Excel-ark og liknende, på egenhånd, men dette er altså ikke kunnskap som følger med fagutdanningen som barnehagelærer. Det virker rimelig at dette kan spille inn på styrers tid brukt på administrative oppgaver. Sitatet under illustrerer hvordan personlige evner og tidsbruk kan henge sammen.

Selve rapporteringa tar ikke så mye tid for min del. Det handler litt om hvor mye det er, men også at jeg er en person som liker tall, og synes det er gøy å sitte å føre kassa. Men mange andre hater jo det. De får ikke tallene til å stemme, og bruker veldig mye tid på det. (Styrer, privat barnehage i Oslo)

6.2 Styrers tilstedeværelse, «kjøreledelse» og arbeidstid

En sentral del av kritikken alternativ lederorganisering har blitt møtt med, er at det fører til at styrer er mindre til stede i den enkelte barnehage, og at styrer dermed blir mer distansert fra barnehagens daglige virksomhet, som oppfølging av personale og foreldre, og at styrer i mindre grad har mulighet til å bistå når vanskelige situasjoner oppstår. I undersøkelsen av tidstyver i barnehager i bydel Alna, gir pedagogiske ledere uttrykk for at daglig ledelse, med vekt på daglig, er savnet i barnehagen, og at ansvarsfordeling og beslutningsmyndighet kan oppleves som uklar i styrers fravær (Nicolaisen mfl. 2012).

Styrere og annet pedagogisk barnehagepersonales fagorganisasjon, Utdanningsforbundet, er blant aktørene som har fremmet en slik kritikk. Forbundet argumenter for at sammenslåing eller omorganisering av styrerressurs gjør at styrer blir mer fraværende, og at dette fører til en forringelse av kvaliteten på barnehagetilbudet. I uttalelsen «Styrer i hver barnehage» skriver Utdanningsforbundet blant annet at «Styrer må være til stede i barnehagen hver dag. Barnehager der styrer ikke er daglig til stede gir et dårligere tilbud til barn og foreldre.»²⁷

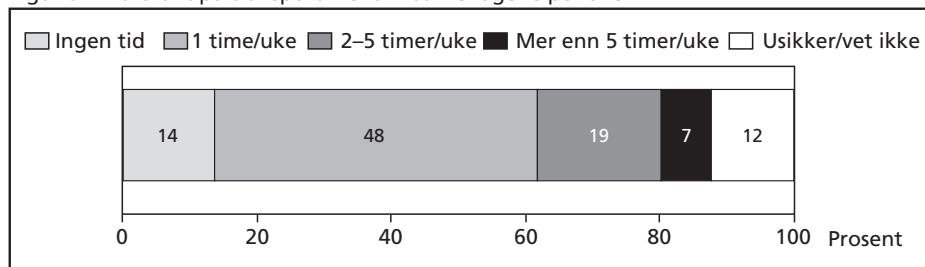
²⁷ <https://www.utdanningsforbundet.no/Hovedmeny/Vi-mener/Hver-barnehage-ma-ha-en-styrer/>

Som vi har referert andre steder i rapporten, opplever styrerne vi har intervjuet, det som viktig for deres fagutøvelse å bruke noe tid på avdelingene (kap. 3). Ett eksempel finner vi i en mellomstor barnehage i en liten kommune på Vestlandet. Her gir styrer uttrykk for at det å bruke tid på avdelingene gjør det lettere å være en pedagogisk leder i det daglige. Tilstedeværelsen gjør også at hun vet hvordan den enkelte arbeider med barna, noe hun oppfatter som en forutsetning for å utøve det faglige lederansvaret loven pålegger henne å utøve:

Jeg tar tak i ting, er synlig. Jeg tenker at jeg kan ikke lede uten god kjennskap til det som skjer i barnehagen, du kan ikke bekymre deg over noe du ikke vet hva er. [...] Jeg ser hvor skoen trykker, hva som trengs. [For å gjøre det] da tenker jeg at da må jeg være ute i felten. [...] Jeg vil stå inne for den praksisen som blir utøvd i barnehagen, og da må jeg ha kjennskap til hver enkelt og hvordan det jobbes. (Styrer, liten vestlandskommune)

Et aspekt ved styrers tilstedeværelse og det å ha ansvar for flere barnehager er tid brukt på transport mellom barnehager. I vårt intervju med Utdanningsforbundet i en innledende fase til dette forskningsprosjektet ble begrepet «management by driving» nevnt. Nye former for lederorganiseringer beskrives altså som en form for «kjøreledelse», der styrer stadig er på farta mellom ulike hus i barnehageenheten. Poenget i kritikken er at transport blir en tidstyv, en oppgave som stjeler tid fra det styrere egentlig skal bruke arbeidsdagen på. Figur 6.4 viser hvor mye tid styrere i barnehager med alternativ ledermodell bruker på transport mellom ulike barnehager per uke. Merk at vi nå viser tall for alle barnehager med alternativ ledermodell samlet, som vi også vil gjøre i figurene i senere avsnitt.

Figur 6.4 Tid brukt på transport mellom barnehagene per uke. N = 71.



Vi ser at et flertall på seks av ti styrere bruker en time eller mindre på transport mellom barnehagene hun eller han er leder for per uke. Av disse bruker 14 prosent ingen tid. Nesten 20 prosent oppgir at de bruker mellom to og fem timer på transport mellom barnehagene hver uke, mens et mindretall på 7 prosent bruker mer enn fem timer. Dette tyder på at de aller fleste barnehager som er slått sammen til én enhet eller med felles styrer, ligger i nærheten av hverandre, slik at reiseveien mellom enhetens hus

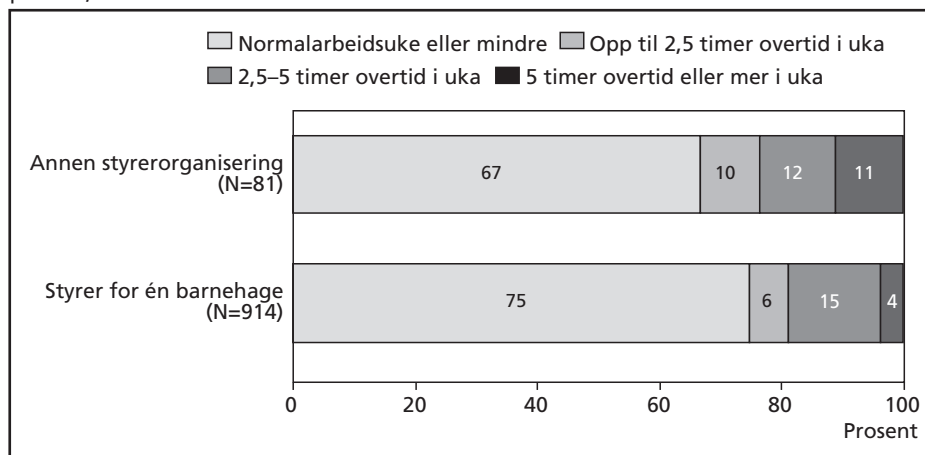
ikke er så lang. Dette er i tråd med lovens bestemmelser, som stiller som betingelse at styrerressurs bare kan slås sammen der barnehagene er lokalisert i geografisk nærhet til hverandre. I antall oppgir ni barnehagestyrere at de bruker mer enn fem timer per uke på reise mellom barnehagene. Vi kjenner ikke den geografiske plasseringen til disse barnehagene, men reisetiden kan tyde på at de er lokalisert langt fra hverandre.

Barnehageenhetene med alternativ styrermodell i vårt kvalitative materiale består av flere barnehager som ligger geografisk nær hverandre. I en av Oslo-bydelene ble det imidlertid fortalt at noen team i bydelen bestående av assisterende styrer og styrer delte ansvaret for tre barnehager, og at dette førte til at styrer og assisterende styrer måtte forflytte seg oftere fra hus til hus. Dette ble opplevd som å gå ut over ledes tilgjengelighet for ansatte.

Styrerne med alternativ ledermodell har ulike praktiske løsninger når det gjelder å være fysisk til stede i barnehagehusene de er leder for. Noen organiserer arbeidsuka slik at styrer oppholder seg i én barnehage én dag, og en annen en annen dag. Andre holder til i et eget administrasjonshus midt mellom barnehagene, med noen minutters gangavstand til hver. En styrer forteller at hun prioriterer å være mye til stede på avdelingene, men opplever at det medfører at arbeidstiden ofte kan strekke seg noe utover normalarbeidstid:

Jeg liker å være en sånn leder som er synlig og går rundt. Jeg trives ikke med å være en leder som bare gjør kontorarbeid. Jeg vil gjerne prioritere å være til stede, og det gjør jeg også. Men da blir det gjerne sånn at dagene blir lange, at det blir mye overtid og sånn. Det blir i alle fall en halvtime lenger om dagen. (Styrer med ansvar for to barnehager, bydel i Oslo)

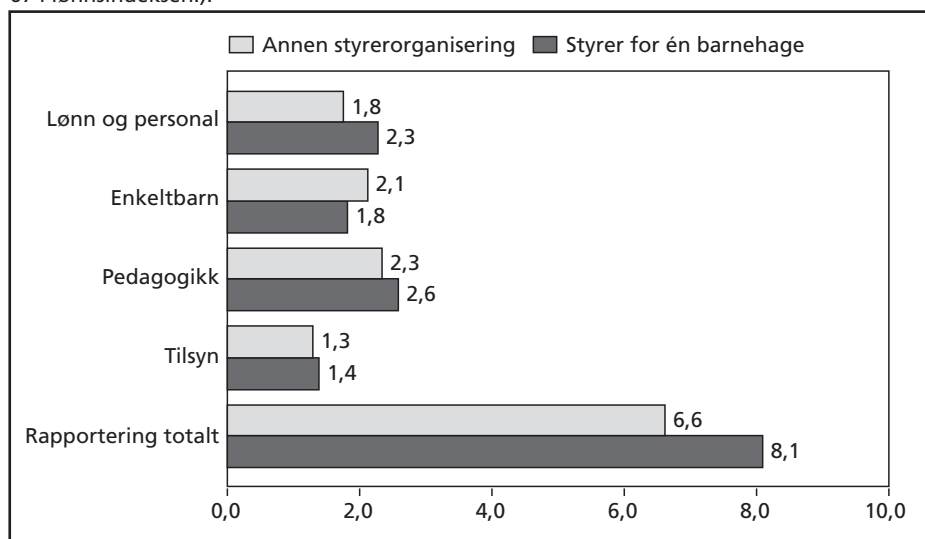
Figur 6.5 Omfang av overtid blant styrere med tradisjonell og alternativ lederorganisering. Variabel er kategorisert på bakgrunn av spørsmålet «Hvor mange timer arbeider du vanligvis per uke, alt i alt?» N = 995.



For å undersøke hvorvidt overtidarbeid er en utbredt praksis blant styrere med ansvar for flere barnehager, har vi laget en oversikt over styreres arbeidstid. Arbeidstiden er oppgitt i fire kategorier, der den første kategorien tilsvarer arbeidstid på opp til 40 timer per uke, altså en normal arbeidsuke på gjennomsnittlig åtte timer per dag. De aller fleste styrere oppgir at de jobber en slik normalarbeidsdag. Overtid er delt tre kategorier: opp til en halvtime overtid per dag, mellom en halv og én time per dag og over én time per dag. Vi ser det er litt vanligere blant styrere med ansvar for flere barnehager å jobbe mer enn normalarbeidsuke, men forskjellen er liten og ikke signifikant.

6.3 Ledermodell og tid brukt på rapportering og dokumentasjon

Figur 6.6 Dagsverk brukt på ulike former for rapportering per måned etter styrermodell (N for rapportering totalt = 666. N for annen styrerorganisering varier mellom 53 i totalindeksen og 67 i lønnsindeksen.).

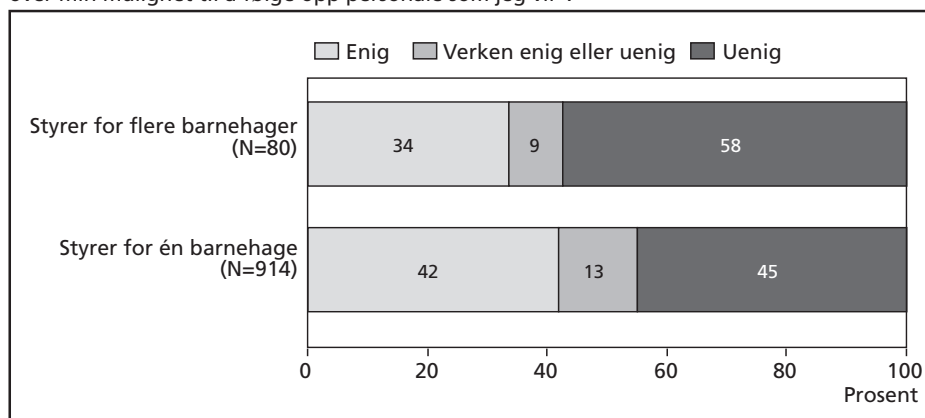


Vi skal nå se om styrermodell har betydning for hvor mye tid styrere bruker på ulike former for rapportering og på rapportering totalt. Tallene i figuren viser til dagsverk per måned. Selv om styrere med ansvar for flere barnehager opplever at styrermodellen fører til mer administrativt arbeid og oftere oppgir å bruke mest tid på administrasjon, er det ikke slik at disse styrerne i gjennomsnitt bruker flere dagsverk på rapportering per måned. Når ulike rapporteringsformer legges sammen, bruker styrere i alternativ ledermodell om lag halvannet dagsverk mindre på rapportering per måned enn styrere som har ansvar for en barnehage. Forskjellen er riktignok ikke signifikant, men tallene

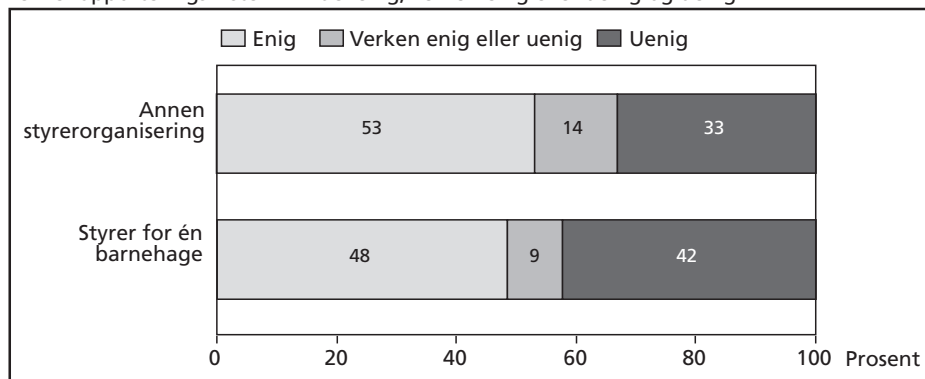
er allikevel interessante fordi de avkrefter eventuelle forventninger om at alternative ledermodeller gjør at styrere bruker mer tid på rapportering enn de ville gjort om de var styrer for enheter med bare ett hus.

Med de øvrige figurene i kapittelet som bakteppe, som viser at styrere med ansvar for flere barnehager bruker mer tid på administrasjon, kan resultatene i figur 6.6 virke motsetningsfulle. Også sett i forhold til de to neste figurene er det noe overraskende at styrere med ansvar for flere barnehager oppgir å bruke færre dagsverk på rapportering enn styrere som er leder for kun én barnehage.

Figur 6.7 Hvor enig eller uenig er du i påstanden «Mine rapporteringsoppgaver går ikke ut over min mulighet til å følge opp personale som jeg vil».



Figur 6.8 Hvor enig eller uenig er du i påstanden «Jeg må ofte skyve på andre oppgaver for å rekke rapporteringsfrister». Andel enig, verken enig eller uenig og uenig.



Figur 6.7 viser at styrere i barnehager med alternativ styrerorganisering noe oftere er uenig i påstanden om at rapporteringsoppgaver ikke går ut over muligheten til å følge opp personalet slik han eller hun vil. Forskjellen er på 13 prosentpoeng og er signifikant. Litt over halvparten av styrerne for barnehager med alternativ organisering er videre

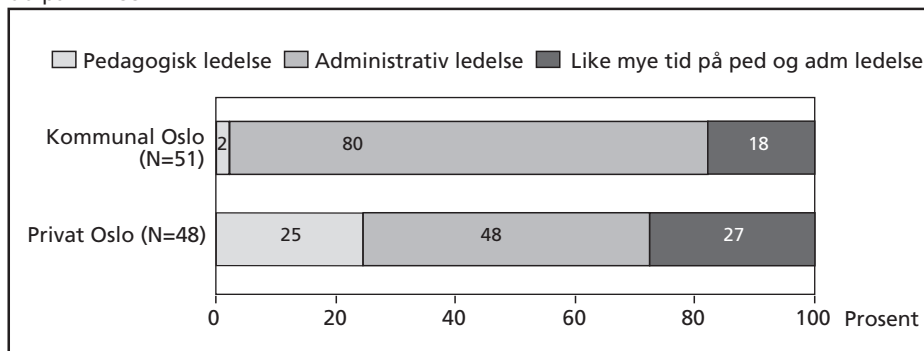
enig i at de ofte må skyve på andre oppgaver for å rekke rapporteringsfrister (se figur 6.8). Dette gjelder 53 prosent, som er 5 prosentpoeng flere enn styrere som er leder for én barnehage. Forskjellen er med andre ord liten og er heller ikke signifikant.

Poenget her er imidlertid at selv om styrere med ansvar for flere barnehager oppgir å bruke færre dagsverk per måned på rapportering enn det andre styrere gjør, er det ikke slik at disse styrerne sjeldnere opplever at tid brukt til rapportering går på bekostning av andre oppgaver. En mulig forklaring på disse tilsynelatende motstridende tallene er at styrere i barnehager med alternative ledermodeller har mer av andre typer administrative arbeidsoppgaver enn det som angår rapportering, og at det dermed blir et noe større tidspresk knyttet til rapporteringsarbeidet, selv om det totalt sett tar mindre tid her.

6.4 Mer administrasjon og rapportering i Oslobarnehagen?

I ett av de innledende avsnittene om styreres arbeidsoppgaver så vi at Oslobarnehagen har innført en rekke ulike standarder for pedagogisk arbeid i barnehagen. Oslo har også innført en rekke felles elektroniske systemer for tilsyn av brann, HMS og personal (HR). Og ansatte vi har gjort kvalitative intervjuer med, som jobber i eller med kommunale barnehager i Oslo, gir uttrykk for at mengden administrative og praktiske oppgaver både er mange og har vært økende de siste årene. Oslostandarder og andre reguleringer innført i Oslobarnehagen er som tidligere nevnt kun obligatoriske for de barnehagene Oslo kommune eier, og ikke private. Vi skal derfor på nytt se på hva styrere oppgir å bruke mest tid på av pedagogisk ledelse og administrativ ledelse, men denne gangen for private og kommunale barnehager i Oslo.

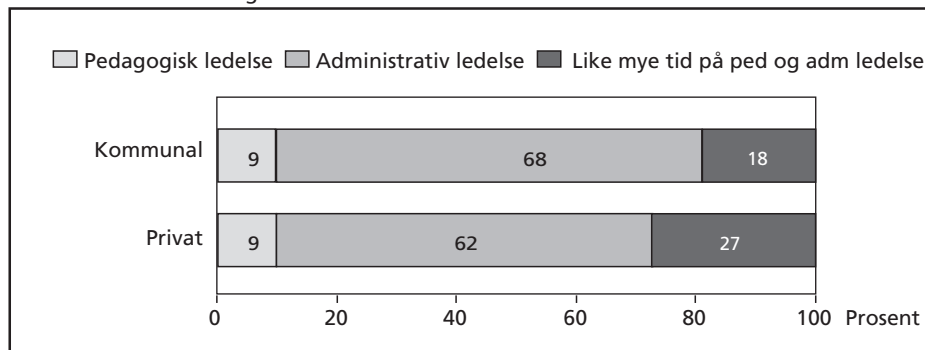
Figur 6.9 Type ledelse styrere i kommunale og private barnehager i Oslo oppgir å bruke mest tid på. N = 99.



Figur 6.9 viser hvilken type ledelse styrere i private og kommunale barnehager i Oslo oppgir å bruke mest tid på. Vi ser at åtte av ti styrere i kommunale Oslo-barnehager bruker mest tid på administrativ ledelse. Det er en langt høyere andel enn i private barnehager, der det samme gjelder om lag fem av ti.²⁸ Én av fire styrere i private barnehager i Oslo oppgir å bruke mest tid på pedagogisk ledelse, mens en forsvinnende liten andel på 2 prosent av styrere i kommunale barnehager gjør det samme.

Spørsmålet blir så om dette er et mønster som bare gjelder Oslo, eller om det reflekterer noe allment om det å fungere som barnehagestyrer i private og kommunale barnehager. Figur 6.10 viser fordelingen på samme spørsmål for alle landets kommuner ekskludert Oslo. Figuren avdekker et helt annet forhold enn det vi nettopp så: I landet for øvrig er det nesten ingen forskjell mellom styrere i private og kommunale barnehager med tanke på hva slags type ledelse styrere oppgir å bruke mest tid på. Det er riktignok en litt større andel styrere i kommunale barnehager som oppgir å bruke mest tid på administrativ ledelse, men forskjellen på 6 prosentpoeng er ikke statistisk signifikant.

Figur 6.10 Type ledelse styrere i kommunale og private barnehager i landet (utenom Oslo) oppgir å bruke mest tid på. Kategorien «bruker like mye tid på pedagogisk og administrativ ledelse» er utelatt fra figuren.



Dette bekrefter at det er noe spesielt med hvordan Oslobarnehagen er styrt, som gjør at tiden til styrere der i større grad bindes opp av administrasjon enn den gjør i kommunale barnehager andre steder i landet. Det forteller også at det er noe med måten private barnehager i Oslo er driftet eller organisert på, som gjør at styrere oftere bruker mest tid på pedagogisk ledelse.²⁹ Vårt datamateriale gir dessverre få muligheter til å undersøke hvorfor det er slik. Om vi allikevel skal peke på en mulig forklaring, kan det

²⁸ Selv om det totale antallet barnehager her er forholdsvis lavt, er forskjellene så store at de er signifikante, også på 1-prosentnivå. Konfidensintervall ved 1 prosent = 21,3. Ved 5 = 15.

²⁹ Forskjellen i andel private barnehager i Oslo og landet for øvrig som oppgir å bruke mest tid på pedagogisk ledelse, 25 mot 9, er signifikant. Det samme gjelder forskjellen mellom kommunale i Oslo og i landet for øvrig (2 mot 9 prosent).

være at private barnehager i Oslo i stor grad er knyttet til større kjeder eller konsern som har sentralkontorer som avlaster barnehagestyrere administrativt via egne støt-tefunksjoner på eiersiden (jf. modell 1 beskrevet i kapittel 3).

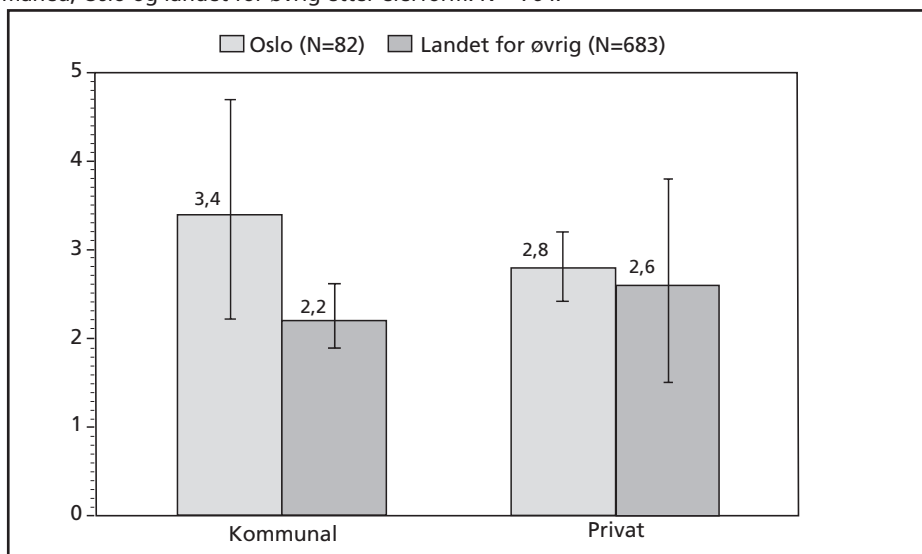
Våre informanter i den kommunale Oslo-barnehagen gir ikke bare uttrykk for at det er blitt noe mer administrasjon i barnehagen de senere årene, men også at det faglig-pedagogiske arbeidet har blitt noe mer regulert, og at styrere og pedagogiske ledere har noe mindre rom for faglig kreativitet og skjønnsutøvelse i det pedagogiske planarbeidet og i andre barnehagefaglige spørsmål. Intervjuene tyder på at noen opplever at det faglige arbeidet er mer preget av standardisering og byråkratisering enn tidligere. Standardiseringen betyr at det finnes maler, skjema og sentralt fastlagte oppskrifter for hvordan det pedagogiske arbeidet skal utføres. Byråkratiseringen består i at disse standardiserte måtene å gjøre ting på skal dokumenteres og rapporteres, enten til eget bruk internt i barnehagen eller overfor instanser utenfor barnehagen. Utviklingen har dermed gått i retning av at skillet mellom administrasjon og fag er blitt mer utydelig. Sitatet under er hentet fra en ansatt i barnehageadministrasjonen i en bydel i Oslo og illustrerer denne bevegelsen. Informanten begrunner her hvorfor denne bydelen gikk vekk fra en ledermodell med en styrer og en fagleder, der styrer hadde ansvar for det administrative og fagleder for det pedagogiske. Bydelen erfarte at fagleder som skulle jobbe med pedagogikk, fikk stadig flere administrative oppgaver:

Så ble mer og mer av faget administrativt. Det er rett og slett det som har skjedd litt. Gjennom alle standarder og alt. Så det ble mer og mer oppgaver på dem [fag-lederne som skulle jobbe pedagogisk]. Så det vi så, var at tiden – at de pedagogiske oppgavene bare ble skjøvet vekk. Og så ble det administrativt.» (Ansatt i barnehageadministrasjon i bydel i Oslo)

En måte å undersøke om dette gjelder særlig for Oslo, er å se om styrere i kommunale Oslo-barnehager bruker mer tid på å rapportere om pedagogiske forhold enn det styrere i kommunale barnehager ellers i landet gjør. Figur 6.11 viser at det er tilfellet: Styrere for kommunale barnehager i Oslo bruker gjennomsnittlig 3,4 dagsverk, altså godt over et halvt ukesverk i måneden, på å rapportere om pedagogiske forhold. Gjennomsnittet for kommunale barnehager i landet for øvrig er 2,2 dagsverk per måned. Forskjellen er signifikant. Det er videre langt mindre forskjell mellom Oslo og landet for øvrig for barnehagestyrere i private barnehager, som henholdsvis bruker 2,6 og 2,8 dagsverk i måneden på å rapportere om faglige forhold. Private ligger i begge tilfeller en anelse høyere enn kommunale barnehager i andre deler av landet, mens kommunale barnehager i Oslo altså er de som rapporterer mest om slike forhold.

En mulig tolkning av hvorfor kommunale barnehager i Oslo bruker mer tid på rapportering av pedagogiske forhold, kunne være at kommunale barnehager i hovedstaden har en høyere andel minoritetsspråklige barn enn både private barnehager i samme by og barnehager i andre steder av landet – og at det medfører mer rapportering

Figur 6.11 Gjennomsnittlig antall dagsverk brukt på rapportering av pedagogiske forhold per måned, Oslo og landet for øvrig etter eierform. N = 764.



fordi minoritetsspråklige barn kan ha konkrete utfordringer med det norske språket.³⁰ I så fall skulle det tyde på at funnet ikke handler om barnehagepolitikken i Oslo, men sammensetningen av befolkningen i hovedstaden. Vi minner i den anledning om at rapportering av forhold knyttet til enkeltbarn var skilt ut som egen rapporteringskategori i spørreundersøkelsen. Rapportering når det gjelder språkkartlegging, eller til PP-tjenesten, vil dermed ikke falle inn under kategorien rapportering vist i figur 6.11.³¹ Det er dermed sannsynlig at omfanget av rapportering om pedagogiske forhold i Oslobarnehager skyldes politikk og ikke befolkningssammensetning.

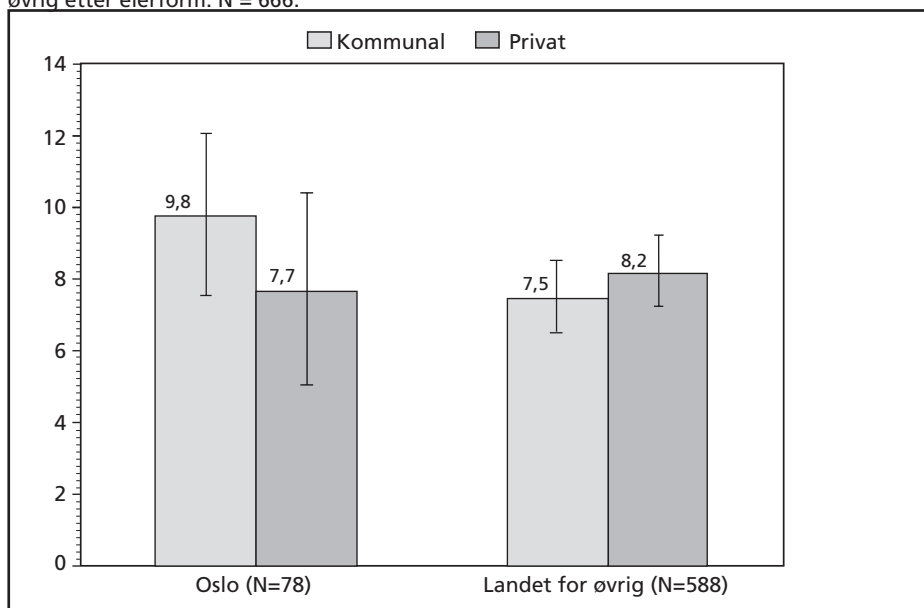
Til sist skal vi se om den totale tiden brukt på rapportering varierer med eierskap mellom barnehager i Oslo og landet for øvrig. Figur 6.12 viser at kommunale barnehager i Oslo er de som totalt sett bruker mest tid på rapportering – til sammen nesten ti dagsverk, det vil si om lag to ukesverk per måned. Det tilsvarer litt under en halv stilling bare til rapportering. Kommunale barnehager i landet for øvrig bruker gjennomsnittlig halvannet dagsverk mindre på rapportering per måned. Private barnehager bruker på landsbasis 8,2 dagsverk per måned, mot 7,7 dagsverk i Oslo. Fordi antallet styrere i kommunale Oslo-barnehager er lavt her – 41 stykker – er ikke forskjellene

³⁰ Se Bråten 2014 mfl., kap. 4, for fordeling av minoritetsspråklige i private og kommunale barnehager i Oslo.

³¹ Det er nesten ingen forskjell på dagsverk brukt på rapportering av forhold knyttet til enkeltbarn i kommunale barnehager i Oslo og landet for øvrig. Gjennomsnittstallene her er: 1,7 dagsverk per måned for Oslo og 1,8 for landet for øvrig.

signifikante. Vi kan dermed ikke utelukke at forskjellene skyldes tilfeldigheter i utvalget. Sett i forhold til hva vi vet om innhold og arbeidsform i Oslobarnehagen og de andre figurene vist over, virker resultatene imidlertid rimelige.

Figur 6.12 Gjennomsnittlig antall dagsverk brukt på rapportering totalt, Oslo og landet for øvrig etter eierform. N = 666.



6.5 Oppsummering

I dette kapittelet har vi sett på styreres tidsbruk og undersøkt om styreres tid brukt på administrasjon og rapportering varierer med styrermodell og betydning av å være lokalisert i Oslo. Kapittelet kan oppsummeres i følgende punkt:

- Når vi ber styrere angi hva de bruker mest tid på av pedagogisk og administrativ ledelse, svarer et stort flertall at de bruker mest tid på administrativ ledelse. Dette gjelder 65 prosent styrere med ansvar for én barnehage og 73 prosent av styrere med ansvar for flere barnehager.
- Et flertall styrere med ansvar for flere barnehager opplever at ledermodellen gjør at det går mer tid til administrative oppgaver per barnehage enn om styrer hadde hatt ansvaret for kun én barnehage. Dette gjelder i mindre grad styrere som inngår i et styrerteam, der et flertall opplever at mengden administrative oppgaver er lik som ved tradisjonell modell med én styrer per barnehage. Dette kan være et utslag

av at flere barnehager med teamorganisering har en merkantilt ansatt i barnehagen eller enheten.

- Styrere med ansvar for flere barnehager bruker allikevel ikke mer tid (oppgitt i dagsverk) på rapportering enn styrere med ansvar for kun én barnehage. Styrere med ansvar for flere barnehager opplever noe oftere å at rapporteringsarbeid går ut over muligheten til å følge opp personalet slik styrer selv ønsker.
- Vi finner ikke at «kjøreledelse» er særlig utbredt. De fleste styrere med ansvar for flere barnehager bruker én time eller mindre på transport mellom barnehagene per uke. Det tyder på at de fleste barnehager med alternativ ledermodell består av barnehager lokalisert i geografisk nærhet til hverandre.
- I det kvalitative materialet har vi eksempler på at styrere med ansvar for flere barnehager opplever at oppgavene har blitt flere etter omlegging til ny styrermodell, og at overtid blir en konsekvens av at styrer prioriterer å ikke redusere tid brukt på å være til stede på avdelinger og for ansatte. Dette blir ikke bekreftet i spørreundersøkelsen, der vi finner en svak, men ikke signifikant tendens til at styrere med ansvar for flere barnehager jobber mer overtid enn styrere med ansvar for én barnehage.
- Fordi myndighetsansvaret for barnehagen ligger til kommuner, kan styrers arbeidsoppgaver variere med lokal kontekst. Oslobarnehagen står her i en særstilling. Oslo-barnehagens regulering av kommunale barnehagers innhold og oppgaver fører til at det pedagogiske arbeidet blir mer standardisert, og at skillet mellom administrasjon og pedagogikk blir mer uklart.
- Åtte av ti styrere i kommunale barnehager i Oslo oppgir å bruke mest tid på administrativ ledelse. Dette er flere enn styrere i private barnehager i Oslo, der fem av ti oppgir det samme. Vi finner ingen tilsvarende forskjell mellom private og kommunale barnehager ellers i landet.
- Styrere i kommunale barnehager i Oslo bruker i snitt 3,4 dagsverk i måneden på rapportering av pedagogiske forhold som ikke handler om enkeltbarn. Dette er signifikant mer tid enn i kommunale barnehager ellers i landet.
- Kommunale barnehager i Oslo bruker i snitt 9,8 dagsverk på rapportering samlet sett. Det vil si nesten to ukesverk. Dette er noe mer tid enn kommunale barnehager ellers i landet, men forskjellen er ikke signifikant. Det er ingen generell tendens til at kommunale barnehager bruker mer tid på rapportering enn private, om man ekskluderer Oslo.

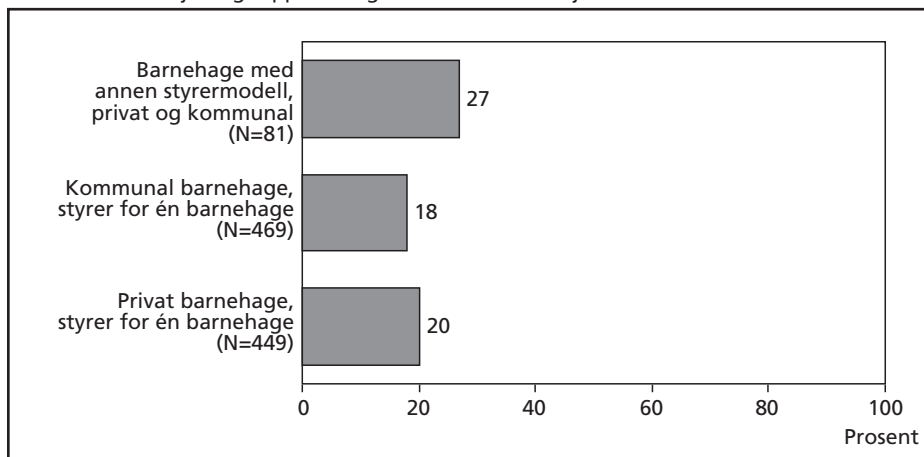
7 Arbeidsorganisering

I dette kapitlet behandler vi spørsmålet om hvordan ulike styrermodeller påvirker arbeidsdelingen mellom styrer og pedagogiske ledere og andre ansattgrupper i barnehagene. Spørsmålet diskuteres i lys av hvordan arbeidet med rapportering og dokumentasjon organiseres og løses i både private og kommunale barnehager med tradisjonell styrermodell, samt i barnehager med annen styrermodell. Det er imidlertid få barnehager med alternativ styrermodell i vårt materiale. De totalt 81 styrerne som har svart at barnehagen har en alternativ styrermodell, behandles derfor som en samlet gruppe på tvers av privat og kommunal sektor. Vi er særlig opptatt av om og eventuelt på hvilke måter styrere med en alternativ styrermodell skiller seg fra styrere i private og kommunale barnehager med en tradisjonell styrermodell når det gjelder spørsmål om arbeidsorganisering. Først tar vi for oss spørsmålet om hvorvidt barnehagene har kontorhjelpe / merkantilt ansatt som kan avhjelpe styrer i dokumentasjons- og rapporteringsarbeidet. Deretter ser vi nærmere på i hvilken grad styrer delegerer administrativt arbeid knyttet til dokumentasjon og rapportering til de pedagogiske lederne, og hvilke oppgaver som delegeres. Endelig ser vi nærmere på hvordan styrerne vurderer konsekvensene av tid brukt på rapporterings- og dokumentasjonsarbeid når det gjelder det pedagogiske arbeidet og andre oppgaver i barnehagen. I dette kapitlet vektlegges informasjon fra de kvalitative intervjuene for å gi et utfyllende bilde av hvilke konsekvenser styrers dokumentasjons- og rapporteringsarbeid kan ha for arbeidsorganiseringen i barnehager i privat og kommunal sektor og med ulike styrermodeller.

7.1 Merkantile ressurser

I kapittel 5 så vi hvordan mye av arbeidet med dokumentasjon og rapportering er knyttet til områdene økonomi, lønn og personal. I spørreundersøkelsen ble det stilt spørsmål om hvorvidt barnehagen har kontorhjelpe / merkantilt ansatt som har arbeidsoppgaver knyttet til dokumentasjon og rapportering.

Figur 7.1 Har barnehagen kontorhjelpt / merkantilt ansatt som har som arbeidsoppgave å jobbe med dokumentasjon og rapportering? Andel som svarer ja. Prosent.



Figur 7.1 viser at det er en del blant styrerne som svarer at barnehagen har kontorhjelpt / merkantilt ansatt som hjelper til med dokumentasjon og rapportering. Blant styrerne i barnehager med en annen styrermodell er andelen som svarer ja på spørsmålet om kontorhjelpt / merkantilt ansatt, 27 prosent, mens i de to andre gruppene er det cirka én av fem som oppgir at de har dette. Utvalget med barnehager med annen styrermodell er imidlertid lite, og forskjellen i andelen som svarer ja, er ikke signifikant forskjellig fra andelen i de øvrige gruppene.

Sannsynligheten for at barnehagene har kontorhjelpt / merkantilt ansatt som hjelper til med dokumentasjon og rapportering, øker med størrelsen på barnehagen (målt i antall barn). Dette gjelder for alle de tre hovedgruppene i figur 6.1. At barnehagens størrelse har betydning for om barnehagen har merkantil ressurs eller ikke, bekreftes også i det kvalitative materialet.

De styrerne som svarte at barnehagen har kontorhjelpt / merkantilt ansatt, fikk videre spørsmål om hvor mange årsverk dette utgjør. Det generelle bildet er at styrere i private barnehager svarer at de har en større stillingsandel merkantilressurs sammenliknet med hva styrere i kommunale barnehager svarer. Barnehager med alternativ styrermodell og som svarer at de har merkantilt ansatt, utgjør bare 22 stykker i vårt materiale. Blant disse svarer 9 respondenter (41 prosent) at barnehagen har kontorhjelpt / merkantilt ansatt tilsvarende mer enn ett årsverk. Samtidig finner vi at andelen styrere som ikke vet hvor mange årsverk kontorhjelpt/merkantilressurs barnehagen har, er ganske stor i både private og kommunale barnehager. I de private barnehagene svarer 12 prosent at de ikke vet, mens i de kommunale svarer 15 prosent at de ikke vet hvor mange årsverk den merkantile ressursen utgjør. En mulig forklaring kan være at den merkantile stillingen ikke er plassert i barnehagen, men er en støttefunksjon som er tilgjengelig

i kommuneadministrasjonen (for de kommunale) eller på kjedenivå (for de private barnehagene), og brukes av flere barnehager i samme kommune eller kjede. Dette var eksempelvis tilfellet i den kommersielle kjeden vi intervjuet, som hadde et servicekontor som drev med økonomisk og administrativ bistand overfor barnehagene:

Som styrer i barnehagene er du jo faktisk direktør for en ganske stor bedrift. Og i motsetning til i skolen har vi ikke de kontoransatte i barnehagen. Så derfor er det viktig for oss å være avlastere på den biten. (Regionleder, privat barnehagekjede)

Flere av de kommunale barnehagene hvor vi intervjuet, har en ordning med en barnehagekonsulent og en rådgiver tilknyttet kommunalsjefen eller rådmannen. Disse bisto barnehagene i ulike spørsmål knyttet til rapportering, herunder spørsmål knyttet til økonomi, regnskap og lønn. Dette var også tilfellet i de kommunale barnehagene i Oslo-bydelene, men som vi nevner i kapittel 6, var noen oppgaver, som kjøring av lønn, delegert til barnehagene i løpet av de senere årene i en av bydelene.

Merkantile ressurser gir god avlastning

Som vi var inne på i forrige kapittel, understreket flere av styrerne som ble intervjuet, at de manglet faglig kompetanse i spørsmål som dreide seg om regnskap og økonomi, noe som bidro til at de måtte bruke uforholdsmessig mye tid på slike oppgaver. Følgende sitat er illustrerende for det flere av styrerne sa om merkantile oppgaver:

Jobben vår er jo 100 prosent styrer eller virksomhetsleder, og det ligger mer merkantilt i det enn å være styrer [...] Jeg er en merkantil person mye mer enn en pedagog (Styrer)

Styreren som er sitert her, er virksomhetsleder med ansvar for lønn og personal i en stor barnehage og anslo at cirka 80 prosent av styrers oppgaver er merkantile oppgaver.

I barnehagelærerutdanningen er det generelt lite vekt på økonomifaget, og flere gjorde et poeng av at de personlig har liten interesse for økonomifaget som sådan. Styrerrollen innebar for de fleste at de likevel fikk slike arbeidsoppgaver, og tilgangen på kontorhjelpe / merkantil ressurs ble vurdert å være til svært stor hjelp for de som har dette. Et eksempel fra det kvalitative materialet er styrer i en foreldredrevet andelsbarnehage, som la stor vekt på betydningen av at barnehagen har en egen merkantilt ansatt i 40 prosent stilling. Tidligere brukte barnehagen et eksternt regnskapsbyrå til disse oppgavene, men styrer vurderte det som en mindre smidig og vel så kostbar ordning som å opprette en merkantil stilling i barnehagen. Styrer framholdt at andelsbarnehagen har vokst seg til nå å være en stor barnehage med plass til nærmere 80 barn, men at det foruten styret – som er valgt blant foreldrene – ikke var noen administrative ressurser utover styrer i barnehagen. Å ha en egen merkantilt ansatt som tok seg av oppgaver knyttet til økonomi (budsjett, faktura, bestillinger, årsregnskap), lønn, refusjoner fra NAV osv., ble vurdert som svært viktig for å avlaste styrer. Styrer mente

at merkantiloppgaver er områder som er lette å delegere. Selv om styrer fortsatt har det overordnede ansvaret for økonomien i barnehagen, har merkantile ressurser bidratt til at hun kan konsentrere seg mer om sine øvrige arbeidsoppgaver:

Vi har et styre og en barnehage som er veldig forståelig for min situasjon og at vi har blitt en stor organisasjon etter hvert. De har forstått at vi må ha en merkantil og en fagleder. Det er viktig at styrer slipper regnskapsdelen. Og da stortrives jeg med jobben min. Alle vil ha mer kontakt med styrer, og det er viktig at jeg er tilgjengelig. (Styrer, privat barnehage).

I en av de private barnehagene vi intervjuet i i Oslo, kjøpte de merkantile tjenester fra Private Barnehagers Landsforbund (PBL). Det gjaldt lønn og alt som hadde med sykefraværsoppfølgingen med NAV å gjøre. Styreren ga uttrykk for at dette var en stor lettelse i det daglige arbeidet. PBL fortalte at av deres rundt 2000 medlemmer er det omtrent 230 som kjøper slike tjenester fra dem, og at markedet for dette vokser. En av dem vi intervjuet i PBL, beskrev det slik:

Flere styrere føler at de har utdannet seg til noe annet enn det de faktisk gjør. Det administrative arbeidet beskrives som en tidstyv. Det handler også om at de ikke har kompetanse på dette, og at det derfor tar mye tid. Det er noe som henger over dem, og som tar mer tid enn nødvendig.

I de kvalitative intervjuene ble det også lagt vekt på andre ressurser som var viktige for å avlaste styrer og pedagogiske ledere i arbeidet med å dokumentere og rapportere. Tre av barnehagene hvor vi intervjuet, har ansatt egen kokk/kjøkkenassistent med ansvar for matlaging og kjøkkenhold. De kommunale barnehagene i Oslo hadde alle måttet kutte kjøkkenhjelp som følge av innsparinger. I barnehager hvor det fantes kjøkkenhjelp, ble det vurdert som svært positivt både med tanke på alt som har med tilberedelse av måltider og matbestillinger å gjøre, og fordi det er knyttet strenge krav til internkontroll og dokumentasjon av hygiene på kjøkken. I en av de kommunale barnehagene understreket assisterende styrer og pedagogisk leder at kjøkkenet var ressurskrevende, og at barnehagen ønsket seg en kjøkkenassistent som kunne ivareta disse oppgavene:

Det er mer og mer som skal rapporteres i forhold til kjøkken. Vi må krysse av for alt mulig, for eksempel at kaffetrakteren er rensert og temperatur i kjøleskap. Internkontroll i forhold til kjøkken tar veldig mye tid. Hvis vi er i minus på avdelingen [antall voksne] – så tar kjøkkenrutinene altfor mye tid, og det er vanskelig å prioritere dette.

Ønsket om kjøkkenhjelp kom også fram i et intervju med en annen kommunal barnehage i Oslo. De framholdt at det kunne vært fint med både merkantilhjelp, vaktmester og kjøkkenhjelp: «Men skulle jeg velge mellom disse tre, ville jeg klart valgt kjøkkenhjelp. Kjøkkenrutiner tar mye tid, og det tar personalet bort fra barna». (Fagleder i kommunal barnehage, Oslo)

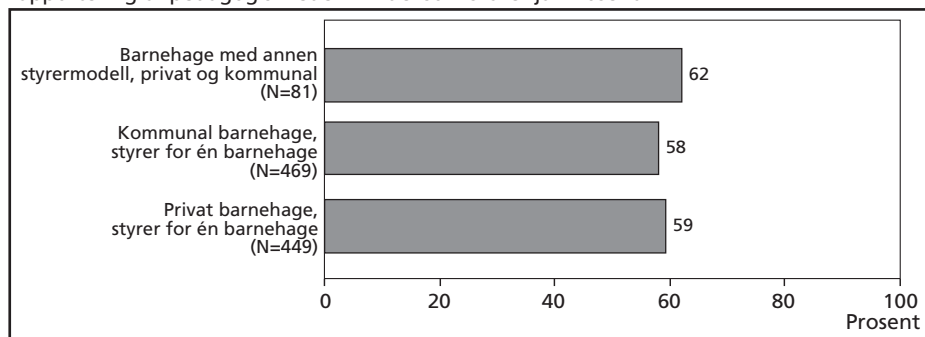
En av de pedagogiske lederne gjorde et poeng av at kjøkken og andre praktiske hverdagsoppgaver tidligere lå i rammeplanen og var en del av det pedagogiske opplegget og noe man gjorde sammen med barna. Etter at slike oppgaver ble tatt ut av rammeplanen, var kjøkken i stadig større grad blitt en oppgave som ble oppfattet som ressurskrevende og utenfor arbeidsområdet til det pedagogiske personalet:

Tidligere gjorde vi mye av dette sammen med barna, for eksempel kunne vi telle melkekartonger samtidig som vi satte dem inn i kjøleskapet. Nå står ikke dette på rammeplanen og er oppgaver som kommer i tillegg. (Pedagogisk leder, privat barnehage)

7.2 Oppgaver som utføres av pedagogisk leder

Selv om styrer har det overordnede administrative ansvaret i barnehagen, er det ikke uvanlig at styrer delegerer enkelte oppgaver knyttet til dokumentasjon og rapportering til pedagogisk leder. I figur 7.2 ser vi at om lag 60 prosent av styrerne i de tre hovedkategoriene svarer at de gjør dette. Her finner vi imidlertid ikke at barnehagens størrelse, målt i antall barn, har noen betydning for om slike oppgaver delegeres til pedagogisk leder eller ikke. Fraværet av forskjeller mellom barnehager av ulike størrelse når det gjelder delegering av oppgaver til pedagogisk leder, kan tyde på at dokumentasjons- og rapporteringsoppgavene i mange tilfeller er tatt inn i stillingsbeskrivelsen til de pedagogiske lederne. Dokumentasjons- og rapporteringsoppgavene som er lagt til de pedagogiske lederne, er slik en del av arbeidsdelingen mellom styrer og de pedagogiske lederne snarere enn resultat av ad hoc delegering av ulike rapporterings- og dokumentasjonsoppgaver.

Figur 7.2 Delegerer du som styrer/leder administrativt arbeid knyttet til dokumentasjon og rapportering til pedagogisk leder? Andel som svarer ja. Prosent.



De som oppga at dokumentasjons- og rapporteringsoppgaver delegeres til pedagogisk leder, fikk videre spørsmål om hvor mange dagsverk de vil anslå at disse oppgavene utgjør per år. Generelt anslår knapt halvparten av styrerne at dette dreier seg om inntil ti dagsverk per år, mens omkring en tredjedel anslår oppgavene som delegeres til de pedagogiske lederne, til å utgjøre mellom 51 og 100 dagsverk. Tidsanslaget henger sammen med størrelsen på barnehagen og antall pedagogiske ledere å delegere dokumentasjons- og rapporteringsoppgaver til, og det er ikke noen vesentlig forskjell mellom de tre hovedkategoriene barnehager i figur 7.2 når det gjelder tidsanslag.

I de kvalitative intervjuene fikk vi utfyllende informasjon om hvilke oppgaver knyttet til dokumentasjon og rapportering som er delegert til de pedagogiske lederne. Generelt ble det framholdt som vanskelig å skulle skille oppgaver knyttet til rapportering og dokumentasjon delegert fra styrer fra øvrige arbeidsoppgaver som de pedagogiske lederne utførte. I de barnehagene vi gjennomførte intervjuer i, kan dokumentasjons- og rapporteringsoppgaver som utføres av de pedagogiske lederne, grovt sorteres i fem kategorier: 1) pedagogikk og pedagogiske planer, 2) oppfølging av enkeltbarn 3) HMS og internkontroll, 4) kommunikasjon og 5) personal og veiledning. I de neste avsnittene presenterer vi eksempler fra det kvalitative materialet for å illustrere hvilke dokumentasjons- og rapporteringsoppgaver de pedagogiske lederne utfører innenfor disse fem hovedkategoriene.

Pedagogikk og pedagogiske planer

I kapittel 5, figur 5.3, så vi hvordan styrerne i gjennomsnitt oppga å bruke mest tid på rapportering rundt forhold som dreier seg om pedagogikk og pedagogiske planer. I de kvalitative intervjuene kom det klart fram at de pedagogiske lederne i mange tilfeller også har oppgaver knyttet til pedagogikk og pedagogiske planer. Inntrykket fra de kvalitative intervjuene er at styrer i samarbeid med eventuelt fagleder eller assisterende styrer bruker mest tid på å utarbeide årsplanene, mens arbeidet med å konkretisere aktivitetene i halvårs-, måneds- og ukeplaner er lagt til de pedagogiske lederne på ulike avdelinger. Styrer i en av de kommunale barnehagene la vekt på at de pedagogiske lederne har få administrative oppgaver utover planer for egne avdelinger og begrunnet det på følgende måte:

De [ped.-lederne] har mer enn nok med det ansvaret de har ut mot barna. Så minst mulig delegeres ned. Det er stort sett disse planene, egne planer for basene, de har ansvar for å drifte sin egen base. Men ingen overordnede rapporteringsoppgaver, det ligger på styrer og dermed meg. (Styrer)

Oppfølging av enkeltbarn

I tre av kommunene var det politisk bestemt at alle barn, både i private og kommunale barnehager, skulle kartlegges ved hjelp av TRAS (Tidlig registrering av språk i dagliglivet). I Oslo inngår TRAS-kartlegging i Oslostandarden, som kun kommunale barnehager er pliktige å følge. Men i motsetning til de tre andre kommunene er det ikke pålagt kommunale Oslo-barnehager å kartlegge alle barn med TRAS, men kun ved mistanke om behov for ekstra språkstøtte eller liknende.

TRAS er et pedagogisk verktøy for kartlegging av barns språkutvikling og skal være et redskap for å sette i gang forebyggende tiltak. I en av kommunene hvor TRAS var pålagt, ble det lagt stor vekt på at det er mye jobb knyttet til kartlegging og dokumentasjon av alle barn ved hjelp av TRAS. Kartleggingen krever at alle ansatte på avdelingene samarbeider og observerer barna i ulike situasjoner i barnehagen, mens de pedagogiske lederne har ansvaret for å fylle ut i TRAS-skjema. TRAS-skjemaet følger utviklingen til hvert enkelt barn i barnehagen, signeres av foreldrene og sendes over til skolen når barnet slutter i barnehagen. Det var bred enighet blant informantene om at TRAS-kartleggingen medførte mye jobb, og at en slik omfattende kartlegging og dokumentasjon av alle barn ikke var nødvendig. De pedagogiske lederne som ble intervjuet, var samstemte i vurderingen av at TRAS-kartleggingen innebar mye jobb:

TRAS er mye jobb og gir konstant dårlig samvittighet – her ligger jeg stadig på etterskudd. (Pedagogisk leder, kommunal barnehage)

Etter TRAS er det blitt mye mer dokumentasjon, det har jo det. Jeg kunne gjerne brukt den tiden jeg skriver på TRAS-skjemaene, til noe helt annet, vært der vi trengs mest. (Pedagogisk leder, kommunal barnehage)

TRAS til de barna som ikke trenger det, er unødvendig. Av 18 barn er det halvparten som ikke trenger en slik kartlegging – i alle fall. Vi bør bruke energien på de vi mener trenger det. Er det pedagogiske ledere på avdelingene, så skal vi se dette uten slik kartlegging. (Pedagogisk leder, privat barnehage)

I en av barnehagene som var pålagt å bruke TRAS, har man nå fått endret dette slik at kartleggingen bare brukes på noen barn og ikke alle. Styrer mente det var en god løsning:

Vi har brukt de TRAS-skjemaene, vi ble pålagt det av kommunen. Men nå har vi fått endret det, så vi bruker det bare på de ungene vi føler kanskje ligger litt etter – og så bruker vi «Alle med» på de minste. Det er veldig stor forskjell føler vi, å bli pålagt enn å velge det selv. (Styrer)

Felles for alle kommunene hvor TRAS ble brukt, var at barnehagepersonalet syntes det var tidkrevende, men det ble også pekt på at dette var et nyttig verktøy for å fange opp barn med ekstra behov for oppfølging.

Arbeidet knyttet til utarbeidelse av individuelle opplæringsplaner og oppfølging av enkeltbarn overfor ulike instanser som barnevern, PPT og logoped var i de fleste barnehagene hvor vi intervjuet, lagt til de pedagogiske lederne. Flere fortalte at disse oppgavene tidligere lå hos styrer. Styrer har fortsatt det overordnede ansvaret, men deltar nå først og fremst hvis det er svært krevende saker eller møter hvor det forventes at styrer skal være til stede.

De pedagogiske lederne var samstemte i vurderingen av at de brukte mye tid på å dokumentere forhold som angikk enkeltbarn – ikke fordi denne dokumentasjonen nødvendigvis var etterspurt i dag, men mer for å dokumentere det pedagogiske arbeidet. I en av kommunene var det laget et eget skjema for dokumentasjon av det pedagogiske arbeidet. Flere pekte på at dokumentasjon av det pedagogiske arbeidet generelt var mer vektlagt nå enn tidligere. Ulike aktiviteter ble dokumentert i form av både bilder og tekst. En av de pedagogiske lederne framholdt at mye av det hun dokumenterte, mest var for sin egen del og for å holde oversikt over eget arbeid, eksempelvis hvilke aktiviteter som ble gjort i forbindelse med jul, påske og ulike temauker. Andre la vekt på at foreldrene stiller større krav til at barnehagedagen dokumenteres i form av bilder og tekst. Flere understreket også at det var nødvendig å dokumentere ulike observasjoner i tilfelle det kom spørsmål fra for eksempel barnevernet. Her er et eksempel:

Barnevernet kan sende en melding om at de har fått bekymringsmelding på et barn, og da må vi legge fram det vi har av dokumentasjon. (Pedagogisk leder, kommunal barnehage)

Flere av informantene ga uttrykk for at det har vært en betydelig økning i barn med enkeltvedtak sammenliknet med tidligere, og at dette stiller store krav til oppfølging og dokumentasjon i barnehagene:

Vi opplever en veldig økning i barn med enkeltvedtak og krevende barn, krevende barnegrupper – dette stiller større krav til det pedagogiske. Det har vært en voldsom økning av slike tilfeller i kommunen, og det synes å fortsette å øke. (Representant for kommunal barnehageeier)

Det er flere mulige årsaker til den opplevde økningen av barn med enkeltvedtak. En mulig årsak er at TRAS og andre kartleggingsverktøy gjør at barnehagen og hjelpeapparatet i større grad enn tidligere fanger opp barn som har språk- eller adferdsvansker. En neste mulighet er at flere som blir vurdert i dag, får enkeltvedtak enn tidligere, altså at kriteriene for hva som kvalifiserer for vedtak, har endret seg. En tredje mulig årsak kan være at økningen i andelen barn som går i barnehage, har ført til at man også har fått flere barn inn med særlige behov, og at flere av disse oppdages. Tall fra Utdanningsdirektoratet viser at det har vært en jevn økning i antall barn som får spesialpedagogisk hjelp i løpet av de siste fem årene. Antallet barn som mottar spesialpedagogisk hjelp i barnehagen, har steget fra i underkant av 6000 til rett under 8000, mens antallet

årsverk til denne gruppen har vært relativt stabilt de siste fem årene (Utdanningsspeilet 2015: 16).

HMS og internkontroll

I intervjuene både med styrere og pedagogiske ledere ble det framholdt at dokumentasjon og rapportering på HMS-området, som sykefravær, tilrettelegging og miljørettet helsevern, samt internkontroll på ulike områder, for eksempel kjøkken, uteområder/lekeapparater, brannvern og vask/hygiene, er oppgaver som har blitt mer omfattende, og som tar stadig mer tid å gjennomføre. Eksempelvis anslo en av styrerne som ble intervjuet i en privat barnehage med tradisjonell styrermodell, at hun brukte cirka 50 prosent av arbeidstiden på HMS-oppgaver. Hun la vekt på at nye regler om sykefraværsoppfølging var blant årsakene til at tiden brukt på HMS-oppgaver var økt betydelig. Blant annet brukte hun mye tid på samtaler med ansatte om forhold som ikke nødvendigvis var knyttet til arbeidssituasjonen, men som likevel var viktige for å forhindre sykefravær og utstøting. I dette tilfellet sammenliknet styrer sin rolle med rollen til en psykolog og vektla at hennes oppgave i stor grad handlet om å sørge for at ansatte holdt seg på jobb og ikke ble sykmeldt. Flere la vekt på viktigheten av at styrer var tilgjengelig for de ansatte, barna og foreldrene, noe vi kommer tilbake til senere.

I flere av barnehagene fikk vi eksempler på hvordan ulike oppgaver knyttet til dokumentasjon og rapportering av HMS og internkontroll var delegert til de pedagogiske lederne. Dette dreide seg først og fremst om fysisk kontroll av for eksempel uteområder og lekeapparater, brannvernrunder og kjøkken/hygiene/vaskelister. Det var utarbeidet sjekklistor for kontroll som ble fylt ut av de pedagogiske lederne og levert videre til styrer som har det overordnede ansvaret for at alt var kontrollert i tilfelle tilsyn. Vi fikk også eksempler på hvordan oppgaver knyttet til mer tradisjonelle HMS-områder, som rapportering og oppfølging av sykefravær på avdelingene, var delegert til de pedagogiske lederne. Styrer i en av de kommunale barnehagene fortalte hvordan de pedagogiske lederne har fått oppgaver knyttet til oppfølgingen av personalet på egen avdeling:

De pedagogiske lederne har oppgaver i forhold til IA på egen avdeling, for de har en lederfunksjon, de heter ped.-ledere – så de har lederansvar og IA-ansvar for sine.

I forhold til denne første samtalen, tilrettelegging og sånne ting. (Styrer)

De pedagogiske lederne vi intervjuet, og som har fått slike oppgaver, ga imidlertid uttrykk for at dette var oppgaver de mente lå utenfor hva de pedagogiske lederne skulle jobbe med, og som de ikke ønsket delegert fra styrer. I avsnitt 7.3 skal vi komme nærmere inn på hvordan alternative styrermodeller har medført at pedagogiske ledere har fått større ansvar for personalarbeid og foreldrekontakt enn hva tilfellet var med tradisjonell styrerorganisering.

Kommunikasjon

Et fjerde område hvor de pedagogiske lederne opplever at arbeidsmengden har økt merkbart de siste fire til fem årene, er ulike oppgaver knyttet til kommunikasjon. Dette handler både om kommunikasjon med ulike faginstanser som PPT, barnevern, logoped og skole og om kommunikasjon med foreldre og omverdenen via barnehagens nettside og oppslag i barnehagen. Som beskrevet under punktet om oppfølging av enkeltbarn over har flere blant de pedagogiske lederne erfart at de har fått mer ansvar for kommunikasjon med ulike faginstanser om enkeltbarn – oppgaver som tidligere i større grad ble utført av styrer. Den kommunikasjonen som er rettet mot foreldrene og omverdenen, har ifølge flere av informantene både økt i omfang og endret karakter sammenliknet med for noen få år tilbake. Økt vekt på bruk av sosiale medier som Facebook og Instagram samt større vekt på å presentere barnehagen og ulike aktiviteter på barnehagens eller kommunens internettside gjorde at det nå var knyttet mer jobb til å dokumentere ulike aktiviteter i form av bilder. Enkelte av barnehagene har også egne TV-monitorer hvor dagens aktiviteter blir dokumentert og presentert fortløpende for foreldre som kom for å hente barna, mens andre barnehager laget korte ukebrev som de sendte til foreldrene på e-post. Et generelt inntrykk er at barnehagepersonalet opplever økte forventninger blant foreldrene om bruk av sosiale medier som kommunikasjonskanal og bildedokumentasjon av ulike aktiviteter. Vi fikk fortalt hvordan barnehagene holder tett kontakt med foreldrene gjennom e-post, noe som de pedagogiske lederne mente tok mye tid. Ofte er det de pedagogiske lederne som har ansvaret for dokumentasjon av aktiviteter og kommunikasjon med foreldrene på sin avdeling. I de barnehagene vi intervjuet i, hvor man har en assisterende styrer eller fagleder i tillegg til styrer, var arbeidet med utforming og oppdatering av barnehagens internettside oppgaver som disse har hovedansvaret for. Det ble også lagt vekt på at foreldrene nå i større grad enn tidligere var opptatt av individuell oppfølging og informasjon om eget barn. Styrer forteller her hvordan hun opplever at foreldrene legger lite press på barnehagen om mer rapportering og dokumentasjon – tvert imot ønsker de mer ad hoc og muntlig informasjon om eget barn:

Vi kjører brukerundersøkelser hvert år, og da skårer vi litt dårligere på informasjon. Vi har prøvd å finne ut hva det er. Men de [foreldrene] ønsker ikke det, de ønsker den dialogen i garderoben. De er ikke så opptatt av disse postene våre og planer og sånne ting. Det frustrerer oss egentlig, for det er jo da vi får vise hvem vi er, hvordan vi jobber. Det forundrer meg, men faktisk er ikke foreldrene mer opptatt av det nå enn de var før. De har heller et sterkere behov for individuell oppfølging av eget barn. Da går det konkret på samtaler, de er ikke så opptatt av den felles pedagogiske tilbakemeldingen. Sterkt behov for å snakke om sitt eget barn, det merker vi en endring på – som også er veldig interessant. (Styrer)

Personal og veiledning

Under punktet om HMS og internkontroll pekte vi på at enkelte oppgaver knyttet til sykefraværsregistrering og oppfølging av tilretteleggingstiltak var lagt til avdelingene og de pedagogiske lederne – inntrykket vi fikk, er likevel at personalansvar i svært liten grad er delegert til de pedagogiske lederne. De pedagogiske lederne har likevel oppgaver knyttet til veiledning, både av assistentene på egen avdeling, eventuelle lærlinger og studenter. Veiledning av lærlinger og studenter er oppgaver som oppleves å komme på toppen av ordinære arbeidsoppgaver, og som framholdes å være krevende, men også interessante. I de barnehagene vi intervjuet i, var slike veiledningsoppgaver og rapportering til høyskolen (gjelder studentene) oppgaver som ble utført av de pedagogiske lederne.

Hvor mye delegeres?

Det er vanskelig å gi en generell vurdering av hvor omfattende delegeringen av rapporterings- og dokumentasjonsarbeidet er fra styrer til de pedagogiske lederne. I flere av barnehagene som ble intervjuet fantes det også flere lederressurser, som assisterende styrer eller fagleder som har oppgaver knyttet til dokumentasjon og rapportering, og som slik avlastet styrer i dette arbeidet. Vi fikk flere eksempler på at det var gjennomført oppgraderinger i IKT-utstyret slik at alle pedagogiske ledere i barnehagen nå har sin egen bærbar PC og tilgang til Internett, noe som har bidratt til å forenkle og effektivisere jobben med å rapportere og dokumentere. Flere påpekte likevel at barnehagen manglet kontorplasser hvor de pedagogiske lederne kunne sette seg for å gjøre disse oppgavene, og at mye tid kunne gå med på å finne et egnet sted å sitte. Selv om vi i intervju fikk et inntrykk av at mange oppgaver hvor det er knyttet dokumentasjons- og rapporteringskrav, var lagt til de pedagogiske lederne, ble det også understreket at dette var oppgaver som i all hovedsak ble utført innenfor den ubundne tiden på fire timer per uke. Men her må vi også legge til at det var en felles oppfatning blant de pedagogiske lederne om at den ubundne tiden ofte ikke var tilstrekkelig for å gjennomføre dokumentasjons- og planarbeid. Følgende sitat fra en styrer i en barnehage med alternativ styrermodell er dekkende for det flere styrere – også de med tradisjonell styrermodell – mente om å delegere oppgaver til pedagogiske ledere.

Jeg er redd for å trekke pedagogiske ledere ut fra avdelingene i for stor grad. Det er jo bare én med barnehagelærerutdanning per avdeling. Selv om de andre er veldig gode, ønsker vi jo gjerne at den som har mest pedagogisk erfaring, skal være mest på avdelingene. Så her har jeg selv tatt noe av det andre har tenkt man kan delegere til pedagogisk leder. Pedagogiske ledere har jo fire timer ubunden tid. Men vi ser jo at det ikke alltid strekker til. Når vi har praksisstudenter fra NAV, er det jeg som tar meg av oppfølgingen. Om det er kontrakter, alle sanne administrative ting, så

har jeg tenkt at det kan vi ta her fra kontoret. Vi har delegert ut litt mer angående oppmøtelister og sånn. (Styrer med ansvar for to barnehager, kommunal barnehage i Oslo)

Pedagogenes ubundne tid

Pedagogiske ledere bruker det meste av tiden sin på avdelingene, sammen med barn og andre ansatte. I tillegg har pedagogiske ledere en rekke lederoppgaver, som det er knyttet fire timers ubunden tid til per uke. Dette er tid som skal brukes til planarbeid, personal- og foreldreoppfølging og annet administrativt arbeid som kan gjøres utenfor avdeling. Mengden ubunden tid for pedagogiske ledere er den samme uavhengig av størrelse på avdelingen/basen. Med andre ord vil pedagogiske ledere med ansvar for en avdeling med 14 store barn ha like mye ubunden tid som en pedagogisk leder med ansvar for en avdeling med 40 barn. Den ubundne tiden blir med andre ord ikke avpasset til arbeidsoppgavene til den enkelte pedagogiske leder. En pedagogisk leder med ansvar for en base med 40 barn forteller om en administrativ arbeidsbyrde som overskrider de fire timene med gjennomsnittlig to timer per uke – dette er tid hun skriver ned, men ikke vet om hun får overtidspålegg for. Den pedagogiske lederen opplever generelt at arbeidsmengden og ansvaret pedagogiske ledere sitter med, ikke belønnes i form av tid eller lønn:

Det er noe jeg kjenner på nesten daglig, faktisk. Den irritasjonen som kan bli av og til, med at ...

Intervjuer: At du føler at tiden og lønna di ikke står i forhold til oppgavene?

Ja. Jeg kan gjerne få beskjed om at da må du la det være, men jeg kan ikke la en foreldresamtale være. En foreldresamtale har jeg bare, og om jeg har brukt fire timer, så kan ikke jeg tenke at jeg ikke skal forberede meg på den. Om jeg har brukt ubundentiden min, så det er noe med den der, jeg har ikke fått til å bruke under fire timer i hvert fall, det har jeg ikke gjort til nå. Du kan på en måte ta igjen, for jeg tenker at hvis jeg jobber seks timer denne uka her nå, så kan jeg ta to i neste uke, men det går ikke. Ikke for meg i hvert fall. (Pedagogisk leder, kommunal barnehage)

I intervjuene kom det ofte fram litt ulike oppfatninger blant styrere og pedagogiske ledere i samme barnehage om hvorvidt den ubundne tiden var tilstrekkelig eller ikke. Generelt ga styrerne oftere uttrykk for at den ubundne tiden var tilstrekkelig for de administrative oppgavene pedagogiske ledere skulle gjøre, mens de pedagogiske lederne oftere var av den oppfatning at den ubundne tiden ikke strakk til for planlegging og administrative oppgaver. Som nevnt over kan dette variere med strukturelle betingelser som størrelsen på barnehagen og størrelsen på de ulike avdelingene.

7.3 Alternativ styrermodell og arbeidsdeling

Vi så i kapittel 4 at det var to begrunnelser for omlegging til alternative styrermodeller. Den ene var at man ville profesjonalisere ledelsen og øke arbeidsdelingen mellom ulike grupper av ansatte i barnehagene, den andre var økonomiske innsparinger og behov for å effektivisere driften.

I en av Oslo-bydelene med alternativ lederorganisering der omlegging i første omgang var et resultat av økonomiske innsparinger, var det stor bevissthet rundt spørsmål om arbeidsdeling mellom ulike ansattgrupper. Bydelen hadde i forbindelse med omorganisering laget nye stillingsinstrukser for alle faggrupper. På ledelsesnivå skulle seksjonsleder og merkantil konsulent avlaste styrerne med administrasjon og økonomi, mens styrerne skulle få mer tid til fag. På avdelingsnivå skulle barne- og ungdomsarbeiderne få litt mer ansvar for pedagogisk planarbeid på avdelingene, og medarbeiderne (tidligere assistenter) skulle få litt mer praktisk ansvar. De pedagogiske lederne skulle få et tydeligere lederansvar, som blant annet innebar mer personalansvar og noe mer administrativt ansvar. Denne nye ansvarsfordelingen førte også til at styreren, som hadde vært styrer i barnehage siden midten av 1990-tallet, vektla praktiske og personlige utfordringer som følger av en slik omstillingsprosess:

Jeg må få personalet til å bli mye mer selvstendig. Vi har jo fått en mindre ressurs – det opplever jeg nok. Og jeg har fått mer å gjøre. Så man må endre seg som leder. Det er en prosess jeg er inne i, at jeg må bli flink til å være tydelig på hva ansatte selv kan gjøre. Vi har blant annet laget et hefte med hjelp til selvhjelp, som instruerer personalet til at om de trenger hjelp, skal man først tenke «hva kan jeg gjøre med det selv?». Og fase to: «Hvem andre kan hjelpe meg med dette problemet?». Til sist: «Hva kan barnehageleder hjelpe til med?» Jeg er jo glad i å hjelpe til, så jeg må jobbe med å distansere meg. (Styrer med ansvar for to barnehager, kommunal barnehage i Oslo)

Sitatet illustrerer hvordan omlegging til ny ledermodell kan føre til en formell endring av stillingsinstruksene til ulike faggrupper. Den enkelte må reformatte egen yrkesrolle, og styrer må justere forventningene til hva styrer skal gjøre og ikke overfor andre ansattgrupper. Omlegging til en ledermodell der styrer ikke er daglig til stede i barnehagen, innebærer at de pedagogiske lederne får mer ansvar. I de kommunale barnehagene vi besøkte i Oslo, har noe av motstanden mot omlegging vært knyttet til at de pedagogiske lederne får mer ansvar. En administrativt ansatt refererer argumenter som har preget diskusjonen i denne aktuelle bydelen:³²

³² Vi ønsket å intervju pedagogiske ledere i barnehager med delt styrerressurs i forbindelse med prosjektet. Dette lyktes oss ikke i kommunale barnehager i Oslo, dels på grunn av sykdom i barnehagene, dels fordi pedagogiske ledere ikke hadde anledning.

De pedagogiske lederne får mer og mer ansvar. Det de er redd for, er å få administrativt ansvar. Det vil de ikke ha. Så blir jo spørsmålet: Hva er pedagogisk arbeid? Den diskusjonen har vi hatt mye. Er det pedagogisk arbeid å kopiere, skru håndtak, putte inn i oppvaskmaskiner? Dette er også en del av barns hverdag, som de bør lære som en del av det pedagogiske. Det er det vi kaller allmennpedagogikk – hvordan bruke dagligdagse ting. (Ansatt i barnehageadministrasjon, bydel i Oslo).

Også i storbykommunen som siden 2004 har organisert alle kommunale barnehager i sammenslåtte eller store enheter med et styrerteam som ledelse, har overgangen medført å gi pedagogiske ledere mer ansvar for personalarbeid og foreldrekontakt. Den administrativt ansatte i kommunen vi snakket med, opplyste at kommunen har tilbudt pedagogiske ledere et femdagers etterutdanningskurs i prosessorientert ledelse, et kurs det ifølge denne informanten var svært gode tilbakemeldinger på. Informanten opplyste også at ansattundersøkelsen viser at medarbeidere/assistenter oppgir å sjelden se lederen sin, men at de ikke finner noe forskjell mellom store og små barnehager på dette punktet. Vi har i vårt intervjumateriale ikke representanter fra andre faggrupper enn styrere, pedagogiske ledere og administrativt ansatte i barnehagen. Vi kan dermed ikke si noe særlig om hvordan medarbeidere (assistenter) opplever å ikke ha styrer daglig til stede i barnehagen. En pedagogisk leder i en privat barnehage med styrer til stede fire dager i uka, reflekterer imidlertid over hvordan mindre styrernærvær ville virke inn. På spørsmål om hvordan hun ville oppleve det om styrer bare var til stede én eller to ganger i uka, svarer hun:

Veldig negativt. Jeg ser hvor mye nytte folk har av at hun [styrer] er til stede. Det er en trygghetsbase. Det ser vi veldig overfor medarbeiderne også [tidligere assistenter]. Hvis hun ikke er her, blir de urolige. De spør hele tiden: «Hvor, hvor, hvor er hun?». Det er viktig å ha noen der hvis det dukker opp noe. Hvis et barn skader seg, for eksempel. Det er viktig å vite at det er en overordnet som har siste ordet – som kan gjøre den endelige vurderingen. (Pedagogisk leder, privat barnehage Oslo)

Det er nettopp den positive betydningen av styrers daglige tilstedeværelse i barnehagen som vektlegges i barnehager med en tradisjonell styrermodell. Styrer i en kommunal barnehage med fire avdelinger, hvorav en avdeling for mottak av nyankomne flyktninger, la vekt på at hun ønsket å være mest mulig synlig og tilgjengelig i barnehagen. Hun fortalte slik om sine rutiner for å hilse «på alle» om morgenen:

Jeg har laget meg en fast rutine, jeg går ikke inn hit på kontoret før klokken ni. Jeg går gjennom hele huset på morgenen og sier god morgen til alle og får hilst på noen foreldre og ungene og personalet og alle. Vi har morgenmøte klokken ni, og så starter dagen. (Styrer, kommunal barnehage)

Flere blant styrerne fortalte om viktigheten av å være til stede og tilgjengelig for både foreldre, barn og personalet. En styrer i en mindre kommune svarte slik på spørsmål om hvordan hun vil beskrive en vanlig dag, og hva hun bruker tiden på:

Ja, jeg legger veldig vekt på å være på avdelingen, så jeg går meg alltid en runde på alle avdelingene og sjekker stoda på huset (...) Jeg synes det er viktig å gå rundt og si god morgen til alle og snakke litt med ungene og litt med foreldrene hvis jeg ser dem også (...) Og det kan være forskjellige utfordringer som vi har på avdelingene, som de kommer til meg og lufter, jeg har som regel alltid døren åpen. (Styrer, kommunal barnehage)

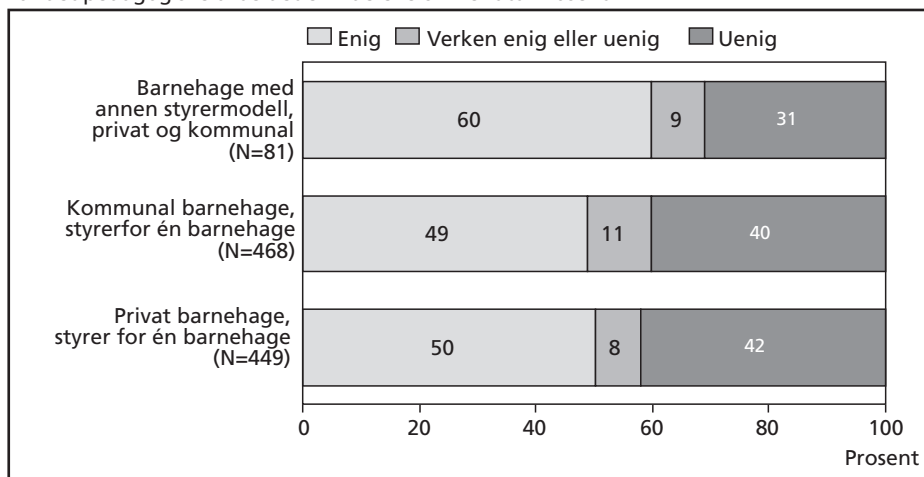
7.4 Vurderinger av konsekvenser

I kapittel 6 presenterte vi hva styrere i barnehager med ulike styrermodeller svarte på påstander om rapporteringsoppgaver og muligheten til å følge opp personalet slik de ønsker, samt hvorvidt de må skyve på andre arbeidsoppgaver for å rekke rapporteringsfrister. Dette spørsmålsbatteriet inneholdt også to påstander om konsekvenser av rapporteringsarbeid på arbeidsorganiseringen i barnehagen. Her ser vi nærmere på hvordan styrere i private og kommunale barnehager med tradisjonell styrermodell og styrere i barnehager med annen styrermodell vurderer disse påstandene.

Overlates mer ansvar til de pedagogiske lederne?

I spørreundersøkelsen ba vi styrerne om å ta stilling til påstanden om at mye tid brukt på rapporteringsarbeid gjør at de pedagogiske lederne får mer ansvar for det pedagogiske arbeidet enn de ellers ville fått. Svarene, som er framstilt i figur 7.3, viser at en betydelig andel blant styrerne er enig i at mer ansvar for det pedagogiske arbeidet er overlatt til de pedagogiske lederne enn hva tilfellet ville vært hvis styrer brukte mindre tid på rapporteringsarbeid. Størst andel enige er det blant styrerne i barnehager med en alternativ styrermodell – her er hele 60 prosent enige. Men også i barnehagene med en tradisjonell styrermodell svarer halvparten at de er enig i at de pedagogiske lederne har fått mer ansvar for det pedagogiske arbeidet som følge av at styrer bruker mye tid på rapporteringsarbeid. Samtidig ser vi at rundt 40 prosent av styrerne i barnehager med tradisjonell styrermodell er uenig i denne påstanden. Det er ikke noen forskjell på styrere i private og kommunale barnehager med tradisjonell styrermodell når det gjelder vurderingen av denne påstanden. Inntrykket av at mer av det pedagogiske arbeidet overlates til de pedagogiske lederne, stemmer godt med informasjonen vi fikk i de kvalitative intervjuene, og som er beskrevet i avsnitt 7.2.

Figur 7.3 Mye tid brukt på rapporteringsarbeid gjør at de pedagogiske lederne får mer ansvar for det pedagogiske arbeidet enn de ellers ville fått. Prosent.

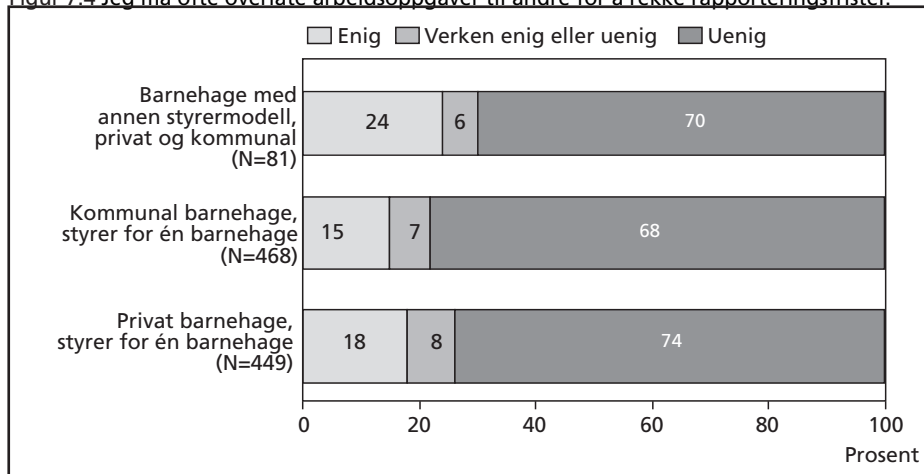


Overlates arbeidsoppgaver til andre når rapporteringsfrister skal rekkes?

Den neste påstanden lød slik: Jeg må ofte overlata arbeidsoppgaver til andre for å rekke rapporteringsfrister. Svarene som er presentert i figur 7.4, viser at styrerne – uavhengig av styrermodell og sektor – i liten grad er enig i denne påstanden. Figuren viser at det er noen forskjeller mellom styrere i barnehager med ulik styrermodell og sektor i vurderingen av denne påstanden, men forskjellene er ikke signifikante.

Den store andelen som er uenig i påstanden om at de ofte overlater arbeidsoppgaver til andre for å rekke rapporteringsfrister, indikerer en klar arbeidsdeling og definerte arbeidsoppgaver mellom styrer og barnehagens øvrige personell, og at rapporteringsfrister ikke bidrar til at man går utover stillingsbeskrivelsene. Dette ble også understreket i intervjuene, hvor det ble presisert hvem som har ansvaret for hva når det gjelder rapporterings- og dokumentasjonsarbeid. I barnehager med assisterende styrer eller fagleder var det imidlertid vanlig at disse kunne trå til og avlaste styrer i oppgaver som handlet om dokumentasjon og rapportering, men i disse tilfellene var dette også en del av stillingsinstruksen. I de kvalitative intervjuene ble det pekt på at rapporteringsfristene i de aller fleste tilfeller var forutsigbare, og at det handlet om å disponere egen tid etter disse fristene. I kapittel 6, figur 6.8, så vi hvordan en større andel av styrerne var enig i påstanden om at de ofte må skyve på andre arbeidsoppgaver for å rekke rapporteringsfrister. Følgelig synes rapporteringsfrister i større grad til å bidra til at styrer skyver på egne arbeidsoppgaver heller enn å overlata arbeidsoppgaver til andre for å rekke rapporteringsfristene.

Figur 7.4 Jeg må ofte overlate arbeidsoppgaver til andre for å rekke rapporteringsfrister.



7.5 Oppsummering

I dette kapittelet har vi ved hjelp av data fra spørreundersøkelsen og de kvalitative intervjuene belyst spørsmålet om hvordan ulike styrermodeller påvirker arbeidsdelingen mellom styrer og pedagogisk leder og andre ansattgrupper i barnehagene. Hovedfunnene er:

- Blant styrerne er det bare en liten andel, rundt 20 prosent, som svarer at barnehagen har kontorhjelpe / merkantilt ansatt som hjelper til med dokumentasjon og rapportering. Sannsynligheten for at barnehagen har merkantilt ressurs, øker imidlertid med størrelsen på barnehagen. I det kvalitative materialet har vi eksempler på hvordan styrere som har kontorhjelpe / merkantilt ansatt, vurderer dette som en stor hjelp i arbeidet med dokumentasjon og rapportering.
- Det er ikke uvanlig at styrer delegerer enkelte oppgaver knyttet til dokumentasjon og rapportering til pedagogisk leder. I spørreundersøkelsen oppga om lag 60 prosent av styrerne i de tre hovedkategoriene at de gjør dette. Det er ikke alltid et klart skille mellom hva som er pedagogisk leders egne arbeidsoppgaver, og hva som delegeres fra styrer. I de kvalitative intervjuene fikk vi likevel utfyllende informasjon om hvilke oppgaver som delegeres til de pedagogiske lederne. Disse oppgavene kan grovt sorteres i følgende fem kategorier: 1) pedagogikk og pedagogiske planer, 2) oppfølging av enkeltbarn, 3) HMS og internkontroll, 4) kommunikasjon og 5) personal og veiledning.

- I det kvalitative materialet finner vi eksempler på hvordan omlegging til ny ledermodell både fører til en formell endring av stillingsinstruksene til ulike faggrupper og til at den enkelte må refortolke egen yrkesrolle. En ledermodell som innebærer at styrer ikke er daglig til stede i barnehagen, innebærer at de pedagogiske lederne får mer ansvar, noe som ikke har blitt like godt mottatt blant de pedagogiske lederne.
- Blant styrerne som har deltatt i spørreundersøkelsen, er det en betydelig andel som mener at mer ansvar for det pedagogiske arbeidet er overlatt til de pedagogiske lederne enn hva som ville vært tilfelle hvis styrer brukte mindre tid på rapporteringsarbeid. Størst andel enige er det blant styrerne i barnehager med en alternativ styrermodell – her er hele 60 prosent enig i denne påstanden. Styrerne er imidlertid ikke like enig i påstanden om at de ofte må overlate arbeidsoppgaver til andre for å rekke rapporteringsfrister. Her er det ingen signifikant forskjell mellom styrere i barnehager med en annen styrermodell og i barnehager med en tradisjonell styrermodell i privat eller kommunal sektor – mellom 70 og 80 prosent av styrerne er uenig i påstanden om at arbeidsoppgaver ofte overlates til andre for rekke rapporteringsfrister. Svarene på disse to påstandene stemmer godt med informasjonen fra de kvalitative intervjuene.

8 Hvorfor rapportering? Eiers styringspraksis og strategier for kvalitet

Hvorfor krever barnehageeiere rapportering fra barnehagene? Og hvilke egenskaper ved kommuner kan bidra til å forklare variasjon i styreres tidsbruk på rapportering og administrasjon? I dette kapitlet undersøker vi disse spørsmålene basert på kvalitative intervjuer med åtte representanter for eiere i kommuner i hele landet, tidvis supplert med intervjuer med styrere og andre ansatte i kommunal barnehage. Vi trekker også veksler på intervjuer med ansatte og eiere i tre private barnehager (se kapittel 2 for en beskrivelse). Vi innleder med å svare på hvorfor barnehageeiere krever rapportering fra barnehagene. Deretter gjør vi rede for trekk ved kommuners styringspraksis som vi mener kan bidra til å forklare hvorfor styrere i ulike kommuner bruker så ulik mengde tid på rapportering. Mer spesifikt ser vi på kommuners a) styringslinjer, det vil si den administrative avstanden mellom den enkelte barnehage og eier, b) systemer for målstyring og informasjonsinnhenting og c) eiers ulike strategier for å sikre kvalitet i barnehagene. Oppsummert antyder våre funn at styrere rapporterer relativt lite i kommuner med korte styringslinjer, der målstyring er begrenset til faglige mål spesielt formulert for barnehagen, der muntlig oppfølging supplerer skriftlig rapportering, og der kommunens strategi for kvalitet primært handler om å styrke ansattes kompetanse, slik at kvalitetsarbeidet i praksis drives «nedenfra» av de ansatte selv. Motsatt antyder funnene våre at styrere rapporterer relativt mye i kommuner med mange administrative ledd, med detaljerte målstyringssystemer som innebærer mye elektronisk rapportering, og der resultatmåling er en sentral del av kvalitetsarbeidet i kommunen.

8.1 Hvorfor rapportering?

Styringsinformasjon for bistand og oppfølging

Hvorfor krever kommuner og private eiere rapportering fra barnehagene? Det kanskje åpenbare svaret er at rapportering gir informasjon eiere, forvaltere og politikere trenger for å styre barnehagene etter de administrative og faglige mål som er satt for barnehagenes virksomhet. Administrative mål er for eksempel mål om budsjett og sykefravær

blant de ansatte. Faglige mål kan være knyttet til forhold som ansattes kompetanse eller barns språklige ferdigheter.

Samtidig er styringsinformasjon nødvendig for at eier skal kunne bidra med administrativ og faglig støtte og oppfølging av barnehagene. Et illustrerende eksempel: Om eier avlaster styrers merkanthile oppgaver med å kjøre lønn, vil det være nødvendig for eier å hente inn informasjon om hvem av barnehagens ansatte som har jobbet når og hvor lenge, hvem som har vært syk, og hvem som har vært på ferie. I slike tilfeller kan rapportering bidra til å minke styrers totale tid brukt på administrative oppgaver. Men eier kan også kreve slik informasjon uten at det kommer barnehagen til gode direkte i form av administrative tjenester. En barnehagesjef i en mellomstor nordnorsk kommune forteller at informasjon som rapporteres fra barnehagestyrere, er motivert ut fra hennes informasjonsbehov:

Nei, [rapportering er] ikke en pålagt oppgave. Det er mer mitt behov, barnehagesjefens behov for oppfølging: Hvordan er det [i barnehagene]? Hvordan ligger det an økonomisk? Og dette med personale, blir det fulgt opp på en ok måte? Og de kravene som stilles i forhold til det. Men de rapporterer på en måte ikke inn, hvis ikke jeg etterspør det, så er det ikke noe krav. Men det ønsker jeg skal komme, at vi får et digitalt system som kan si, hvordan ligger det an? Er vi på rødt? Er vi på gult? Er vi på grønt? (Barnehagesjef, mellomstor kommune i Nord-Norge)

Barnehagesjefen gir uttrykk for at han ønsker digitale rapporteringssystemer, for å få mer systematikk i oppfølgingsarbeidet overfor barnehagene. I tillegg til å gi informasjon om hva som forgår i barnehagene, ønsker han at rapporteringssystemer skal gjøre kommunen i stand til å drive mer systematisk oppfølging, det vil også gi mer kontroll med barnehagenes virksomhet.

Kontroll

Samtidig kan eier og myndighet bruke rapportering for å kontrollere at barnehagene driver innenfor fastlagte rammer. Det vil si at regler og retningslinjer barnehagen er pålagt, blir fulgt. Vi skal gi et par eksempler på hvordan eiere begrunner systemer for utgiftskontroll og økonomirapportering, og hvordan Oslo kommune begrunner krav om rapportering om pedagogiske forhold.

De fleste eiere krever en eller annen form for rapportering om økonomi og budsjett av barnehagen. Det er riktignok svært variabelt hvor omfattende denne er. Noen eiere krever budsjett rapportering detaljert ned på den enkelte post; barnehagene registrerer hva de bruker på leker, formingsmateriell, pedagogiske verktøy, mat, melk med mer og gjør dette hver måned. Noen eiere i vårt materiale gir uttrykk for at slik rapportering kreves fordi selskap eller kommune trenger informasjonen for intern eller ekstern revisjon, og for å holde kontroll på utgiftene. Andre oppgir at økonomirapportering

fungerer som verktøy for å skape disiplin ute i tjenestene. I en av casekommunene var det rapportering til kommunen hver tredje måned. Da vi besøkte kommunen, var den økonomiske situasjonen stram, noe som førte til en tettere oppfølging fra kommunens side, som ber barnehagestyrer om en kort månedlig status. Leder for kommuneenheten ga klart uttrykk for at hun generelt så på rapportering som en påminnelse for styrer om hva barnehagene skal ha søkelys på:

Det er ikke rapporteringen i seg selv som er viktig, men hva det skal være fokus på. Som jeg sa, dette er områder som er felles for hele kommunen, og det er ikke sikkert at det oppleves som like relevant for alle, men kommunen har et slikt behov. (Representant for barnehageeier, mellomstor østlandskommune)

Ifølge denne eierrepresentanten var økonomi ikke bare blant oppgavene styrere skulle bruke tid på, men blant de oppgavene styrer skulle være særlig oppmerksom på. I våre intervjuer møtte vi også representanter fra eiersiden som sto for det motsatte synspunktet – at all økonomirapportering representerer en tidstyv, og at denne oppgaven bør flyttes fra barnehagene og opp på forvaltningsnivå:

Jobben vår i barnehagesektoren må jo være å fortelle politikerne at de skal verne om ungene. Og så må noen andre ta seg av økonomi. Jeg skulle ønske det var økonomikontoret som rapporterte til barnehagene. Sånn at de har tid til å være sammen med barna – at styrerne var mer ute på avdelingene i tillegg til å drive pedagogisk ledelse. (Barnehagesjef, mellomstor kommune i Nord-Norge)

Som vi har sett i tidligere kapittel, rapporterer ikke barnehager bare om økonomiske og administrative forhold, men også om faglig og pedagogisk arbeid. Særlig er det mye rapportering om pedagogiske forhold i Oslobarnehagen, noe vi i kapittel 7 knyttet til prosjekt Oslobarnehagen og de ulike standardene som er innført på flere av rammeplanens områder. I vårt intervju med en representant for byrådsavdeling for oppvekst og utdanning i Oslo kommune spurte vi hvorfor kommunen ba om rapportering om pedagogiske forhold:

Hvorfor ber man om rapportering? Når vi etablerer Oslostandardene, så må vi jo sikre oss at de blir tatt i bruk. Og hvis vi får veldig lav rapportering, eller det er veldig få som tar den i bruk, så er jo det styringsinformasjon som vi må handle etter, for vi mener jo at den Oslostandarden er forankret i bydelene, [...] at den (standarden om overgangen barnehage–skole) er så godt faglig begrunnet at mange barnehager bør ta den i bruk. Og hvis de ikke gjør det, så må vi grave litt i hvorfor det skjer. (Representant for Oslo kommune sentralt)

Vi skrev ovenfor at eier kan ha ulike hensikter med å be om rapportering fra barnehagene. Sitatet fra Oslo kommune viser at intensjonen med rapporteringskrav om

Oslostandardene både er kontroll og oppfølging. Det tyder på at ulike hensikter med rapportering ofte vil gjøre seg gjeldene samtidig.

8.2 Hvorfor ulik tidsbruk?

Som vi har redegjort for i tidligere kapittel, bruker barnehagestyrere ulik mengde tid på å forsyne eier med den informasjon eier etterspør. Hvorfor er det slik? Vi analyserer dette med utgangspunkt i tre egenskaper ved kommuners styringspraksis og styrings-systemer. For det første skal vi se på betydningen av hvor mange ledd det er mellom barnehage og eier, det vi har kalt korte og lange styringslinjer. For det andre ser vi på betydningen av kommuners målstyringssystem og metoder for å hente inn informasjon. For det tredje ser vi på ulike kvalitetsstrategier i kommuner og skiller mellom en kvalitet ovenfra- og en kvalitet nedenfra-strategi. Vi mener disse dimensjonene kan bidra til å forklare hvorfor styrere i ulike kommuner bruker ulik mengde tid på rapportering og administrasjon.

Korte og lange styringslinjer

Norske kommuner har ulike måter å organisere forholdet mellom politikk, forvaltning og velferdstjenester på.³³ I noen kommuner går en direkte styringslinje fra rådmannen til tjenesteleder i enhetene – for eksempel styrer i barnehage, og der tjenesteleder rapporterer til rådmannen eller hennes stab. Dette kalles gjerne tonivåkommuner. Andre kommuner har et administrativt mellomledd mellom tjenesteleder og rådmann, de har et trenivåsystem. Som vi gjør rede for i kapittel 5, viser resultatene fra telefonsurveyen blant styrerne at det ikke er systematisk forskjell i omfang av rapporteringskrav mellom kommuner som formelt sett er organisert i to og tre nivå. Når vi sammenlikner styrernes svar med organisasjonskartene på kommunenes internettsider, ser vi imidlertid at mange styrere ikke vet hvor mange nivå kommunen er organisert i.³⁴ Mange kommuner har også en nokså sammensatt organisasjonsstruktur og kan ha ulike former for mellomledd mellom styrer i barnehagen og rådmannen, men uten at det utgjør et formelt styringsnivå. Styrere i barnehager organisert i områder i Oslo (se kapittel 4) vil eksempelvis ha tre styringsledd mellom seg og byrådsleder:

³³ Fordi det også finnes ulike selskapsmodeller, er det rimelig å tro at noe liknende av det vi beskriver i kapittelet, kan gjelde private barnehager.

³⁴ Det er heller ikke signifikante forskjeller på tid brukt på rapportering når vi korrejerer der styrer tar feil av antall nivå på bakgrunn av kommunenes organisasjonskart. Poenget her er uansett at to- og trenivå ofte er for enkle kategorier til å fange inn de reelle styringslinjene vi ser i flere av kommunene i de kvalitative casene.

seksjonsleder, bydelsadministrasjon og byrådsavdeling. Erfaringene fra de åtte kommunene vi besøkte, tyder på at styringsstruktur og styringslinjer kan være av betydning for mengden rapportering i barnehagene. Vi skal her gi et par eksempler der mange styringsnivå og uklar styringsstruktur ifølge våre informanter bidrar til å øke styrers totale rapporteringsoppgaver. De første sitatene er fra Oslo, der vår informant mener noe av forklaringen på den store mengden rapportering i de kommunale barnehagene handler om en fragmentert styringsstruktur der ansvaret for barnehagene «ligger litt her og der», og der styringslinjene er mange og uoversiktlige:

Hele organiseringen i Oslo kommune er krevende. Det er liksom ikke en klar linje som går fra toppen og ned til den enkelte barnehage. Her er det flere avdelinger som har ansvaret for ulike ting innenfor barnehagesektoren. Og så har vi dette lokale bydelsnivået også som gjør det litt krevende. På skole er det mye enklere, for der er det, du har byrådet og byrådsavdelingen her, og så har du Utdanningsetaten, og så har du skolene. Men du finner ikke den klare linja på barnehager. (Representant for Oslo kommune sentralt)

Totaliteten [av rapportering] for mottakerne her, altså barnehagene, den må alle ha et bevisst forhold til. Men hadde alt vært samlet ett sted og i en styringslinje, så hadde det vært enklere for flere å se totaliteten. Og faren med det er at det er ingen som har oversikten over totalomfanget. (Representant for Oslo kommune sentralt)

En annen kommune vi har intervjuet i, hadde forholdsvis nylig omorganisert barnehagesektoren fra en tonivåmodell, der hver barnehagestyrer rapporterte direkte til rådmann, til en trenivåmodell med en virksomhetsleder mellom styrer og rådmann. Barnehagestyrerne rapporterer nå til virksomhetsleder som sammenfatter og videreformidler til rådmann. Omorganiseringen var begrunnet med et ønske om å forenkle, slik at det ble færre ledere som rapporterer direkte til rådmann. Samtidig var antallet kommunale barnehager blitt færre, slik at flere styrere hadde ansvar for flere barn og voksne enn de hadde hatt tidligere. Virksomhetsleders vurdering av omorganiseringen var at barnehagene hadde fått et mer enhetlig preg, og også at det hadde bidratt til å profesjonalisere barnehagene. Virksomhetsleder mente at omfanget av rapportering fra barnehagene var omtrent det samme som før omorganiseringen, men sa samtidig at: «Det er sånn at økt profesjonalisering fører til mer dokumentasjon og rapportering. Og det er et økt krav til profesjonalisering i alle ledd.»

En styrer i samme kommune vurderte omorganisering litt annerledes og framhevet at det nye administrative leddet i seg selv har ført til mer administrativt arbeid for styrer:

Virksomhetsleder har jo behov for å vite hva vi driver med, men det kan bli noe dobbelt. Vi ble forespeilt at det skulle bli mindre oppgaver, men det har det ikke, det er kanskje blitt mer. Virksomhetsleder har også behov for å bruke faget sitt og være synlig. (Styrer, mellomstor østlandskommune)

Flere av de kommunene der vi finner at styrere ikke opplever at rapportering tar mye tid eller er faglig irrelevant, er tonivåkommuner som har en rådgiver som er ansatt hos rådmannen, men som jobber direkte med en blanding av administrativ avlastning og oppfølging av faglig utvikling i tjenestene. Vi finner dette i både en liten og en stor kommune.

Det er noe med dette med styring og kontroll – vi skal drive med begge deler. [...] Det vi egentlig ønsker, er å styrke ledelsen, bidra til faglig utvikling og bistå [barnehage]enhetene, i større grad enn at vi skal komme ut og kontrollere at de har gjort det eller det. Så vi liker bedre å være i prosesser og dialoger sammen med enhetene. Men så har vi også noen rapporteringskrav. Det gjelder enhetsavtalen, økonomi og sykefravær. Mer rapportering har vi egentlig ikke. (Rådgiver i rådmannens stab, bykommune i Midt-Norge)

Denne bykommunen er organisert i to nivå i en såkalt tjenestemodell. Filosofien bak modellen slik vi får den presentert, er å ha klare styringslinjer og kutte byråkratiserende mellomledd. Samtidig skal modellen være orientert mot tjenestene når det gjelder administrativ og faglig oppfølging. Ifølge modellen skal rådgivere og andre i rådmannens stab fungere som en kombinasjon av servicekontor og kontrollinstans overfor barnehagene.

Målstyring og informasjonsinnhenting

En annen faktor som bidrar til å skape forskjeller i styrers tid brukt til rapportering, er eiers forhold til målstyring og informasjonsinnhenting i den sammenheng.

Et verktøy eller metode eier kan bruke i arbeidet med styring og kontroll, er målstyring. Målstyring kommer i mange varianter, men har ofte til hensikt å bidra til at alle enhetene i en større privat eller offentlig organisasjon drar i samme retning. Et eksempel: Hvis en kommune eller en barnehagekjede har et overordnet mål om å redusere sykefravær med 2 prosent i løpet av et budsjettår, kan kjeden eller kommunen innføre tiltak eller pålegg som gjør at alle enhetene i organisasjonen jobber for å nå dette målet. Målstyring kan defineres slik:

«Målstyring bygger på at resultatstyringen inngår i et hierarkisk styringssystem hvor målformuleringer på overordnet nivå bestemmer resultatindikatorer på lavere nivå i et forholdsvis tett integrert system» (Johnsen 2007: 132).

Målstyring er kritisert for å generere rapportering og tidstyver for tjenesteytere i velferdsstatens førstelinje, innen både utdanning og helsevesen. Målstyring er i tillegg beskyldt for å innskrenke rommet for faglig skjønn fordi målstyring ofte innebærer en form for standardisering av arbeidsmetoder (se for eksempel Greve mfl. 2014; Utdanningsforbundet 2013b). Samtidig er det åpenbart at de fleste virksomheter har behov

for å ha verktøy og strategier for systematisk arbeid mot definerte mål og en viss grad av koordinert enhet i målarbeidet når mange institusjoner og aktører er involvert – slik det er i en kommune eller en stor privat barnehagekjede.

Foruten et par unntak hadde samtlige kommuner og private eiere som vi besøkte, en eller annen form for målstyring av sine barnehager, selv om det er varierende i hvilken grad målstyringen innebærer rapportering. De to barnehagene der målstyring ikke forekom, var en privat andelsbarnehage med et styre kun bestående av foreldre og en kommunal barnehage i en mellomstor nordnorsk kommune. I sistnevnte kommune ønsket barnehagesjefen seg mer målstyring og fortalte at kommunen har planer om å innføre såkalt balansert målstyring, forkortet BMS.³⁵ Barnehagesjefen mener dette vil gi bedre rapporteringsrutiner og mindre ad hoc-preget innrapportering fra barnehagene:

BMS [balansert målstyring], det holder vi på å jobbe med nå, det synes jeg er veldig bra, at vi får noen rapporteringssystemer. For jeg ser at det er mangelfullt, og det jeg etterspør som barnehagesjef, er veldig tilfeldig. (Barnehagesjef, mellomstor kommune i Nord-Norge)

Hvordan stiller barnehagestyrere seg til målstyring? Vi har ikke kartlagt dette i den landsrepresentative telefonsurveyen, men opplever i de kvalitative intervjuene med barnehagestyrere at flere er forholdsvis positivt innstilt til målstyring, men under visse betingelser. Mange er opptatt av at målene skal være godt faglig begrunnet. Det betyr at styrere og andre fagfolk bør bli gitt anledning til å påvirke målene som skal gjelde barnehagen. Det betyr også at målene bør være laget spesifikt for barnehagen, med utgangspunkt i barnehagenes samfunnsoppdrag og egenart – og ikke for eksempel skolens. Som vi skriver i innledningskapittelet, er barnehagen nå definert som første frivillige steg i utdanningsløpet. Samtidig skal barnehagen ikke drive undervisning slik skolen skal. Rammeplanen beskriver hvordan barnehagen skal være en arena for lek, omsorg, læring og danning. Men i flere kommuner er barnehage underlagt samme forvaltningsenhet som skole, og flere kommuner utvikler felles målsettinger for hele utdanningssektoren. En eierrepresentant vi snakket med, opplever at dette kan bli en utfordring – at det administrative samlivet med skolesektoren gjør at skolens orientering mot målbare resultater smitter over på barnehagene. Informanten uttrykker at målformuleringene også for barnehage fort kan bli «skolske». Derfor er det en diskusjon mellom forvaltning og barnehagestyrere i kommunen om hvordan de kan unngå å havne i «telle-og-måle-fella»:

«Et spørsmål vi har stilt oss er: Hvordan kan vi jobbe med kvalitetsindikatorer uten at det blir resultatindikatorer? Vi prøver å ikke havne i telle-og-målefella. Men hvordan skal vi formulere målene? Vi merker at det er fort gjort å ende opp med målformuleringer som innebærer telling. For eksempel «Færre barn skal ha utsatt

³⁵ For en oversikt over balansert målstyring, se Kaplan og Norton 1996.

skolestart». Så vi prøver å jobbe med indikatorer knyttet til innhold og prosess. Så blir det sikkert noen resultatindikatorer også. Men det er vanskelig å lage, vanskelig å fremskaffe gode kvalitetsindikatorer. Vi har jo ikke så mange målepunkter i barnehagene.» (Seniorrådgiver, bykommune Midt-Norge)

Også på det administrative området kan styrere ha problemer med å håndtere målstyringssystemer som ikke er tilpasset eller laget spesifikt for barnehagene, men er felles for alle tjenestene i kommunen. Vi så dette i en kommune på Nordvestlandet, der styrer i likhet med andre kommunale tjenesteledere er underlagt kommunens elektroniske system for innkjøp og økonomistyring. Her skal alle innkjøp over 5000 kroner legges ut på anbud, og den daglige handelen til barnehagens måltider skal håndteres gjennom en elektronisk portal. Der må styrer velge mellom produkter tilgjengelig fra et utvalg prekvalifiserte leverandører. Styreren, som anslår han bruker 80 prosent av arbeidstiden på merkantile oppgaver, opplever at e-handel er en tidkrevende byråkratisering av dagligdagse gjøremål:

«E-handel, [...] det tar lang tid [...] Her en dag var det ost jeg skulle ha. Da får du opp titler på bøker med ost, matoppskrifter og du får alt mulig nedover. Så du må vite hvem som leverer det produktet, da kan du begrense søket [i søkemotoren]. Så der går det en del tid. Og så skal du ha opplæring på disse systemene, og så blir de endret, og så må det ny opplæring til på de nye endringene. (Styrer, mellomstor kommune Nordvestlandet)

I kapittel 3 beskriver vi barnehagen som organisasjoner med lite byråkratisk og administrativ kompetanse. De fleste barnehager har ikke en egen stilling som kan ta seg av kontorarbeid, og de formelle kravene til styrers utdanning er barnefaglige – ikke merkantile. Man kan argumentere for at detaljerte målstyringssystemer passer særlig dårlig inn i slike organisasjoner, fordi det finnes verken kompetanse eller kapasitet til å håndtere det.

Et annet trekk ved målstyring som ser ut til å påvirke hvor mye av styreres tid som bindes opp av rapportering, er hvilke strategier og systemer kommunen bruker for informasjonsinnhenting. Som vi skriver innledningsvis, er innhenting av styringsinformasjon en hovedårsak til at eiere og myndigheter krever rapportering fra barnehager. Men strategiene og systemene for informasjonsinnhenting varierer mye barnehageeiere imellom. Informasjonsinnhenting via elektroniske systemer benyttes i flere kommuner. Disse systemene kommer i mange varianter og er ofte koblet til den type administrativ målstyring som er felles for en hel organisasjon, om denne er kommune eller barnehagekjede/konsern. Vårt inntrykk fra casene er at det er en veldig vekst i omfanget av slike systemer, og at de ofte skaper en god slump frustrasjon, blant annet fordi de er tidkrevende å lære seg:

Elektroniske verktøy som ikke fungerer, er en tidstyv. Det er også sånn at opplæring i et system tar tid. Vi prøver å legge til rette for det og følge opp med opplæring, men vi er ikke gode nok på det. (Virksomhetsleder, mellomstor østlandskommune)

Det er jo så mange programmer, for det er veldig få av dem som snakker sammen. Alle programmer er ikke optimale, og det blir bare flere. Nå må jeg ha en A4-side med passord og brukernavn, jeg har et helt ark med passord og brukernavn for alt jeg må logge meg inn på. Og det øker også ut til ped.-lederne, og slik har det ikke vært før. (Styrer, mellomstor østlandskommune)

En annen metode for informasjonsinnhenting er samtaler mellom eiere og styrere – altså muntlig rapportering. Dette finner vi i to kommuner, en liten vestlandskommune og en stor kommune i Midt-Norge. I den store kommunen vektlegger barnehageadministrasjonen på rådmannens kontor faglig oppfølging av den enkelte styrer, og det kommer fram av intervjuene at rapportering primært fungerer som et middel til faglig oppfølging og ikke så mye et middel til kontroll. Styreren i den kommunale barnehagen vi besøkte i kommunen, forteller at kombinasjonen av skriftlig og muntlig rapportering har fungert svært godt:

[I vår kommune] er det fire mål som går på oppvekst og utdanning. Da vi rapporterte på den forrige avtalen, så syntes vi at det ble litt for kort, vi fikk på en måte ikke utdypet med å bare rapportere på nett. [...] Det de gjorde da og som egentlig var en veldig fin måte å rapportere på, var at de samlet grupper med fire og fire styrere der vi fikk fortelle om to mål der vi syntes vi hadde nådd målene godt, og to mål der vi ikke syntes vi hadde nådd målene. Og det å sitte og dele erfaringer og reflektere i fellesskap med andre, en sånn muntlig rapportering i etterkant av den skriftlige, var egentlig veldig fint. (Styrer, kommune Midt-Norge)

Kombinasjonen av en kortfattet skriftlig rapportering med en oppfølgingssamtale mellom eier og en gruppe styrere betyr at rapportering i denne kommunen ikke bare er en enveis informasjonsoverføring fra styrer til eier, men en del av en bredere styringsdialog mellom dem. Det kan være tilfeldig, men i begge kommunene der vi støtte på metoden med muntlig rapportering, oppgir styrerne at rapportering tar lite av tiden deres:

Jeg føler at jeg ikke bruker så masse tid på rapportering. Minimalt egentlig. Jeg føler at jeg bruker mest tid på personalet og unger, og det å være her. (Styrer, liten vestlandskommune).

I den lille vestlandskommunen oppgir tjenesteleder i kommunen at han praktiserer en «åpen telefon-politikk», der styrere både i private og kommunale barnehager kan ringe å rådføre seg når det trengs. Dette sikrer informasjonsflyt og gir et godt styringsgrunnlag for tjenestelederen, som også har formalisert kommunikasjon og oppfølging gjennom månedlige møter mellom tjenesteleder og styrere. Styreren vi intervjuer i

denne kommunen som vi siterer over, anslår at hun bruker 70 prosent av arbeidstiden på faglig arbeid og 30 prosent av arbeidstiden på administrasjon.

Ulike kvalitetsstrategier: kvalitet ovenfra og nedenfra

Vi ser av avsnittet over at målstyring både kan være knyttet til administrative og faglige mål. Når målstyring er knyttet til faglige mål, inngår det gjerne som del av eieres strategi for kvalitet i barnehagene. I innledningskapittelet påpeker vi at det etter at tilnærmet full barnehagedekning er oppnådd, har skjedd en dreining i offentlig og politisk oppmerksomhet om barnehager fra kapasitet til innhold. Vedtaket om barnehageløftet med rett til barnehageplass for alle ettåringer førte til en kraftig utbygging av barnehager og barnehageplasser. Når utbyggingsbehovet ikke lenger er like prekært, har diskusjonene i økende grad handlet om hva som foregår i barnehagene. Det er med andre ord skjedd et skifte i oppmerksomhet fra kvantitet til kvalitet.

Eiere kan ha ulike tilnærminger til kvalitet. Ulike kvalitetstilnærminger blir ofte kategorisert i tre: strukturkvalitet, prosesskvalitet og resultat-kvalitet (se for eksempel Sommersel mfl. 2013). Strukturkvalitet handler blant annet om antall barn per ansatt, ansattes kompetanse og barnehagens organisering (såkalte input-mål). Prosesskvalitet handler om kvalitet i relasjoner – eksempelvis mellom barn og voksne, mens resultat-kvalitet handler om å oppnå bestemte resultater (såkalte output-mål på kvalitet), for eksempel at alle førskolebarn skal kunne norsk før skolestart (se Bråten mfl. 2014: kap. 2).

I flere av våre casekommuner finner vi tegn på at kommuners rapporteringssystemer har sammenheng med hvilken kvalitetstilnærming som blir vektlagt. Vi sier vektlagt fordi de fleste kommuner kombinerer ulike tilnærminger til kvalitet i sine strategier for å styrke innholdet i barnehagen.

I det som følger, gir vi to eksempler på hvordan mengde rapportering ser ut til å henge sammen med kommuners kvalitetsarbeid. I avsnittet om måling som kvalitetsstrategi ser vi særlig på Oslo, der målstyring, rapportering og kvalitet helt eksplisitt er knyttet sammen gjennom prosjekt Oslobarnehagen og delprosjektet «Måltall, nøkkelindikatorer og rapportering», der hensikten er å lage et «helhetlig kvalitets-system for barnehagen» og gi pålitelig styringsinformasjon for eiere og brukere av barnehagen i Oslo (Byrådsavdeling for kunnskap og utdanning 2010). Som kontrast til kvalitetsarbeidet i Oslo skal vi presentere hvordan kommuner og private eiere jobber med kvalitet der vi finner at styrere ikke bruker mye tid på rapportering. Her viser intervjuene at det er en tydelig satsing på faglige nettverk, ledelse og kompetanseøkning i barnehagene fra eiers side. Vi har kalt disse to ulike strategiene for å oppnå kvalitet i barnehagen for «kvalitet ovenfra» og «kvalitet nedenfra».

Kvalitet ovenfra: standardisering og måling

Vi finner to eksempler på kvalitetsstrategier hvor måling inngår som en hovedingrediens: i Oslobarnehagen og i en mellomstor kommune på Østlandet. Her skal vi konsentrere oss om Oslobarnehagen. Prosjekt Oslobarnehagen jobber mot å nå en rekke overordnede visjoner og mål, blant annet at Oslobarnehagen skal bli landets beste,³⁶ at barnehagen skal styrkes som læringsarena, at foreldre skal få et likeverdig tilbud uavhengig av bosted, samt målet norsk før skolestart. For å nå disse målene har man innført Oslostandardene.

Så uavhengig av om du bor på Stovner eller i Vestre Aker er det et minimum av kvalitet du kan forvente av en Oslo-barnehage. [...] Det var litt av tankegangen. At det skal være et minimum av hva en foresatt kan forvente av en Oslo-barnehage, det er det som ligger i Oslostandardene. (Representant for Oslo kommune sentralt)

For å sikre at målene om en bedre og mer likeverdig barnehage blir oppnådd, har Oslo kommune ønsket «mer samordnede rutiner, og bedre dokumentasjon av praksis». Når prosjektet for «Måltall, nøkkelindikatorer og rapportering» ble vedtatt i 2010, var antall barn med barnehageplass i alderen 1–5 år det eneste det var obligatorisk for bydelene å rapportere om til byrådsavdelingen for kunnskap og utvikling (FOU). Dette ga ifølge FOU ikke «tilstrekkelig styringsinformasjon til å styrke kvaliteten, utjevne kvalitetsforskjeller og styrke barnehagen som læringsarena». Derfor har kommunen prøvd seg fram med ulike rapporteringskrav som skulle si noe om hvordan Oslobarnehagen ligger an i forhold til ulike mål på kvalitet i barnehagen. Ifølge prosjektmandatet skulle mål på både prosesskvalitet, resultatkvalitet og strukturkvalitet være en del av rapporteringene, som igjen skulle si noe om hvordan Oslo ligger an i forhold til de definerte målene for barnehagene.

Oslo kommunes kvalitetsstrategi for å oppnå de målene kommunen har formulert for barnehagevirksomheten, har to sentrale kjennetegn: innføring av standarder for pedagogisk arbeid og arbeid med nøkkelindikatorer og måltall som skal skaffes gjennom rapportering fra barnehager og bydeler. Fordi virkemidlene for å oppnå kvalitet i Oslobarnehagen primært har handlet om rapporteringskrav og føring for hvordan barnehagene skal arbeide med rammeplanens områder, kan denne strategien karakteriseres som at den kommer «ovenfra». Det er imidlertid viktig å påpeke at Oslo i senere tid også har satset tungt på oppdatering av ansattes kompetanse via etterutdanning av ansatte, som betyr at også Oslo kommunes kvalitetsarbeid har elementer fra det vi under kaller «kvalitet nedenfra». Men i motsetning til situasjonen i de kommunene der satsing på kompetanse dominerer kvalitetsarbeidet, krever Oslo kommune ganske omfattende rapporteringer knyttet til etterutdanningstiltak for ansatte, om vi skal tro våre informanter i bydelsadministrasjonene:

³⁶ Prosjektmandat for Oslobarnehagen (Byrådsavdeling for kunnskap og utdanning 2011)

Ansatt i bydelsadministrasjon: Vi har jo mange ansatte som er dårlige i norsk. Så skal de på kurs. Og da er det rapportering på det ned til minste detalj – hvor mange ganger de har møtt fram osv.

[...] Forsker: Når du sitter og rapporterer det, opplever du det som hensiktsmessig?

Ansatt i bydelsadministrasjon: Nei, jeg synes ikke det er hensiktsmessig mye av det. Hva er grunnen til at vi skal rapportere ned på minste detalj? Jeg skjønner ikke vitsen. Altså jeg skjønner jo godt at de vil vite, for eksempel om vi får med oss de private barnehagene [på kurs]. Men antallet personer, det sier dem ingenting, de som sitter og skal lese dette her.

Kvalitet nedenfra: kompetanse og styrking av pedagogisk ledelse

Kompetanse som kvalitetsstrategi kjennetegnes av at eier er opptatt av å ruste opp barnehagene som organisasjon, når det gjelder både ledelse og de ansattes kompetanse. Her ligger det som en bærende idé at kvalitetsarbeidet i det daglige bør være profesjonsstyrt. Det vil si at det er pedagoger som leder arbeidet med kvalitet – innenfor de rammene som legges i lov og nasjonale plandokument. Når vi kaller dette en kvalitetsstrategi nedenfra, er det fordi eiers bidrag primært handler om å legge til rette for at barnehagene er befolket av kompetente ansatte, og at barnehagen er organisert på en hensiktsmessig måte gitt målene for virksomheten. En kvalitetsstrategi med vekt på kompetanse legger vekt på å gjøre ansatte i stand til selv å heve kvaliteten i tjenesten som tilbys barn og foreldre, og i mindre grad ved å innføre pålegg eller bestemte arbeidsmetoder. Vi finner denne strategien i kommuner og kjeder som har høy ansattdekning i barnehagen og høy pedagogtetthet i personalet, men også i kommuner som ikke når fullt opp til anbefalt bemanningsnorm i barnehagene på 3,3 barn (ekvivalenter) per voksen. Styreren fra vestlandskommunen som anslår å kun bruke 30 prosent av tiden sin på merkantilt arbeid, forklarer hvordan kommunens kvalitetsstrategi fungerer:

Jeg føler at det har vært en enorm utvikling på kvaliteten siste året. [...] Kommunen driver mye med etterutdanning. Assistenter har fått tilbud om etterutdanning og fått tilbud om pedagogutdanning. To av ped.-lederne her har tatt lederutdanning. Alle styrerne, meg inkludert, har tatt lederutdanning, styrerutdanningen. Det har gjort mye med meg som leder synes jeg, føler at jeg tar mye mer tak i ting og jobber mye mer med dette å være en lærende organisasjon. (Styrer mellomstor barnehage, liten vestlandskommune)

Kompetanse som kvalitetsstrategi behøver ikke bety fravær av målstyring og rapportering, men kjennetegnes av at kompetanse er et mål i seg selv – og at rapporteringen ikke er så omfattende at den legger beslag på mye av de ansattes tid. Et eksempel fra

våre case er en barnehage tilhørende en ideell kjede. Styrer her oppgir at hun bruker lite tid på rapporteringsarbeid. Kjeden har interne satsingsområder med interne mål som barnehagene må forholde seg til. Et slikt mål er at det skal være 50 prosent barnehagelærere i barnehagen. Dette måles barnehagen på, og styrer rapporterer kvartalsvis om hvordan man jobber for å nå dette. Om vi skulle forsøke å rendyrke trekkene ved en kvalitet nedenfra-strategi for analytiske formål, vil det muligens være riktig å si at strategien er mer assosiert med målstyring i betydningen systematisk styring etter mål og ikke styring gjennom måling.

Kan kvalitet måles?

Kvalitetsstrategier og arbeidsmåter for å sikre kvalitet i barnehagetilbudet er ennå i støpeskjeen ute i private kjeder/konsern og kommuner. Våre felterfaringer tilsier at gode måter å jobbe med kvalitet på er noe som diskuteres mye ute blant eiere. Det er også en diskusjon om hvorvidt og i hvilken grad kvalitet kan måles. Mange steder finnes et sterkt ønske om å finne gode kvalitetsindikatorer som gjør at viljen til å prøve ut ulike verktøy som har til hensikt å måle kvalitet, er høy. I en av kommunene vi besøkte, hadde de nettopp tatt i bruk et nytt slikt kvalitetsverktøy – PULS, som ifølge våre informanter har til hensikt å gjøre det enklere å vurdere kvalitet mer systematisk og målrettet. Her skal det skal blant annet rapporteres om og lages planer for hvordan man kan bidra til faglig utvikling i barnehagen. En styrer i denne kommunen ga uttrykk for støtte til intensjonen bak verktøyet, men nok en gang er tidsbruk en faktor som trekkes fram. Arbeidet med verktøyet har en bakside:

Vi bruker all møtevirkosomhet på det, pluss opplæring i programmet, så det er veldig tidkrevende. At intensjonen med kvalitetskjennetegn er bra, det tror jeg. Men det krever at vi må sette bort alt det andre for å kjøre opplæring og forstå dette systemet, da. (Styrer, mellomstor kommune Østlandet)

Om kvalitetsverktøy er tidkrevende og fungerer som tidstyver, er ett spørsmål. Et annet er om det er mulig å tallfeste kvalitet i barnehage. Vi refererte ovenfor seniorrådgiveren som var opptatt av å unngå å havne i «telle-og-måle-fella» i arbeidet med kvalitetsmål i sektoren. En liknende diskusjon finner vi også i Oslo kommune:

Vi skal sikre et likeverdig tilbud. Men hvordan får vi målt det? Det er klart at det er et relevant spørsmål. Og vi skal ikke utelukke at vi tar den diskusjonen opp igjen. Barnehage er noe annet enn skole. I skolen er det mange målepunkt hele tiden. Så det er forholdsvis lett å lage indikatorer. Barnehagen er jo ikke der, så vi har nok valgt å gå litt forsiktig fram. Så hvis noen spør hvordan vi kan sikre at barnehagebarn får et likeverdig tilbud, så blir jo det en mer kvalitativ vurdering fra vår side. [...]

Hvis noen ber meg om å dokumentere det med tall, så vil vi nok kanskje slite litt.
(Representant for Oslo kommune sentralt)

På grunn av vanskeligheter med å finne gode sammenhenger mellom mål og rapporteringer bruker Oslo kommune ifølge vår informant i dag primært én indikator på kvalitet i barnehage tilbudet: hvilken skår kommunale barnehager i Oslo får av foreldre gjennom foreldreundersøkelsen. Ellers brukes primært tall hentet inn fra nasjonale registre, som KOSTRA. Det betyr at kommunen muligvis er på sporet av en strategi for kvalitetsmåling som ikke binder opp styrers tid i administrativt arbeid, samtidig som kommunen får dekket sitt behov for å hente inn styringsinformasjon om tjenestene.

8.3 Oppsummering

To spørsmål danner utgangspunkt for dette kapittelet: Hvorfor krever barnehageeiere rapportering fra barnehager? Hvilke trekk ved eiere kan bidra til å forklare at styrere bruker ulik mengde tid på rapportering og administrasjon? Analysene i kapittelet er basert på kvalitative intervjuer med åtte representanter for eiere i kommuner i hele landet, tidvis supplert med intervjuer med styrere og andre ansatte i kommunal barnehage. Vi trekker også veksler på intervjuer med ansatte og eiere i tre private barnehager. Kapittelet kan oppsummeres i følgende punkt:

- Den overordnede årsaken til at eiere ber om rapportering, er behovet for styringsinformasjon. Styringsinformasjon har ulike funksjoner for barnehageeiere i kommuner og private. . Styringsinformasjon gjør eier i stand til å styre, støtte, følge opp og kontrollere at barnehagens praksis er i tråd med de målene som er satt for barnehagens og kommunens/bedriftens virksomhet.
- Rapportering eiere krever for å ha kontroll med tjenestene, kan ha ulike motiv. Motivet kan være å forberede tilsyn eller revisjon eller å skape disiplin i tjenestene. Når motivet er disiplin, skal rapportering ikke primært gi eier styringsinformasjon, men bidra til å endre adferden til ansatte i tjenesten i den retningen eier ønsker.
- Hvorfor varierer styrers tid brukt på rapportering og administrasjon? På bakgrunn av casene kan vi si at ulike styringspraksiser genererer ulik mengde rapportering for styrere/barnehager. Vi bruker begrepet styringspraksis som en samlebetegnelse på kommuners styringslinje, system for målstyring, strategi for informasjonsinnhenting og ulike tilnærminger til kvalitet.
- Styringslinje: I våre intervjuer er det en tendens til at styrere i kommuner med korte og klare styringslinjer rapporterer mindre enn styrere i kommuner med en

fragmentert styringsstruktur eller der det er innført et administrativt nivå mellom rådmannen og styrer.

- Målstyringssystem: Omfattende felles administrative mål og systemer for økonomi og innkjøp kan være svært tidkrevende for barnehager som har langt mindre administrativ kapasitet og kompetanse enn det andre tjenester som skole eller helse har.
- Strategi for informasjonsinnhenting I: Våre informanter gir uttrykk for at elektroniske systemer for rapportering, innkjøp og kvalitet kan være detaljerte og kompliserte. Også representanter for eiere opplever at elektroniske verktøy som ikke fungerer, er en tidstyv.
- Strategi for informasjonsinnhenting II: Muntlig rapportering er et alternativ til skriftlig og elektronisk rapportering. Muntlig rapportering er en måte eier kan kombinere rapportering med faglig oppfølging. Rapportering blir da i større grad en del av en styringsdialog, ikke bare enveis informasjonsoverføring fra barnehage til eier. En av våre casekommuner har positive erfaringer med å kombinere skriftlig og muntlig rapportering og med at flere styrere sammen deltar i dialogen med eier om mål og måloppnåelse.
- Kvalitet ovenfra: I noen kommuner er standardisering og måling en viktig del av eiers strategi for økt kvalitet i barnehagene. Ett eksempel er Oslo, der kombinasjonen av innføring av felles standarder på flere av rammeplanens områder og et felles system for rapportering og måling av kvalitet danner grunnlaget for det vi har kalt en kvalitet ovenfra-strategi.
- Kvalitet nedenfra: En annen strategi vi finner at kommuner og private eiere har for å styrke kvalitet i barnehage, er å satse på ansattes kompetanse. Det kan gjelde etterutdanning i ledelse for pedagoger eller tilbud om pedagogutdanning og kurs for assistenter. Vi kaller dette en kvalitet-nedenfra-strategi som kjennetegnes av at kvalitetsarbeidet er profesjonsstyrt, mens eier har en rådgivende og tilretteleggende funksjon.
- Uavhengig av hvilken kvalitetsstrategi som er mest framtrædende i kvalitetsarbeidet til eiere vi snakket med, er det en allmenn diskusjon rundt spørsmål om hvordan kvalitet i barnehagen kan måles, og ønsket om å utvikle gode kvalitetsindikatorer er sterkt hos flere. I en av kommunene var man redd for å havne i «telle-og-måle-fella», det vil si at målstyring og jakten på gode indikatorer på hva en bra barnehage er, dreier kvalitetsarbeidet mot resultatorienterte og skolepregede kvalitetsmål. En strategi for kvalitetsmåling som kan tilfredsstille eiers behov for styringsinformasjon samtidig som tiden til styrere og bydelsadministrasjoner ikke bindes opp av rapportering, er å lage kvalitetsmål på bakgrunn av allerede eksisterende datakilder.

9 Avslutning og konklusjoner

I rapporten har vi undersøkt barnehagestyreres bruk av tid på rapportering og dokumentasjonskrav. Vi har også kartlagt styrers ansvarsområder og arbeidsoppgaver og hvordan styrerbestemmelsen i barnehageloven praktiseres, det vil si hvordan ledelsen i norske barnehager er organisert. Tidsbruk og ledelse er to punkt som begge påvirker den øvrige arbeidsorganiseringen i barnehagen. Vi har undersøkt om styrermodell påvirker arbeidsorganisering og tidsbruk i barnehagen. Rapporten gjør også rede for ulike måter eiere organiserer barnehagers administrative oppgaver på, og eiers begrunnelse for rapporteringskrav. I rapporten gjør vi også en analyse av hvilke egenskaper ved kommuners styringssystem som kan bidra til å forklare variasjon i tid brukt på rapportering og administrasjon.

9.1 Styrers oppgaver og tid brukt på rapportering

Et hovedanliggende i denne studien har vært å undersøke hvor mye tid barnehager bruker på rapportering og dokumentasjon. Vi finner at styrere i gjennomsnitt brukte om lag 8,3 dagsverk på ulike former for rapportering i løpet av en gjennomsnittsmåned i 2014. Konfidensintervallet viser at den sanne gjennomsnittsverdien ligger på mellom 7,5 og 9,1 dagsverk per måned dersom vi hadde spurt alle barnehagestyrere i Norge. Standardavviket er imidlertid stort, noe som betyr at det er store forskjeller i tidsbruken mellom styrere. Å bruke et gjennomsnittsanslag på styrers tid brukt på rapporteringsarbeid blir derfor noe grovt. Følgelig kan vi konkludere med at en god del av barnehagestyrernes arbeidstid – mellom halvannen og i underkant av to arbeidsuker per måned i gjennomsnitt – brukes på rapporterings- og dokumentasjonsarbeid.

Rapportering og dokumentasjon er én type administrative oppgaver som tilfaller styrere i barnehager. I tillegg kommer oppgaver som budsjett, lønn, innkjøp, oppfølging av sykefravær og vikarer samt ulike praktiske driftsoppgaver. Vi finner at et stort flertall styrere, 65 prosent, oppgir at de bruker mest tid på administrativ ledelse. Kun 10 prosent oppgir å bruke mest tid på pedagogisk ledelse, mens de resterende 25 prosentene oppgir å dele tiden likt mellom administrativ og pedagogisk ledelse.

Ifølge barnehageloven er styrer pedagogisk og administrativ leder av barnehagen. Styrer skal lede barnehagens pedagogiske virksomhet gjennom arbeid med pedagogisk

årsplan og annet planarbeid, og gjennom oppfølging og veiledning av personalet, blant annet. Det er på det pedagogiske området det stilles krav til styrers formelle kompetanse. At et stort flertall styrere bruker mest tid på administrative oppgaver, kan dermed ikke forklares med at administrativ ledelse har forrang i formelle bestemmelser om styrers ansvarsområder og oppgaver. Tvert imot virker det rimeligere å tolke barnehageloven og forarbeidene til loven som at pedagogisk og administrativ ledelse enten er likestilte ansvarsområder eller at pedagogisk ledelse tillegges mest vekt..

Det er flere mulige forklaringer på hvorfor det er forskjeller i styreres/lederes anslag av hvor mye tid de bruker på rapportering og dokumentasjon. En del styrere oppgir at de bruker mer tid på dokumentasjon og rapportering enn nødvendig, fordi de mangler det nødvendige tekniske utstyret for å kunne samle inn og rapportere effektivt. Mens 13 prosent av styrerne i private barnehager oppgir dette, gjelder det 25 prosent av styrerne i kommunale barnehager.

Selv om vi har sett at det er forskjeller mellom barnehager når det gjelder omfanget av rapportering, det vil si hva de rapporterer om, og hvor hyppig de gjør det, blir likevel ikke tidsbruken så ulik. En forklaring kan være at barnehager som rapporterer ofte, gjør det mer effektivt og bruker mindre tid. Det er ikke nødvendigvis slik at de som rapporterer ofte, for eksempel en gang i kvartalet, bruker mer tid enn en styrer/leder som rapporterer en gang i året. Arbeidet med den årlige rapporteringen kan være like arbeidskrevende som å rapportere hyppigere.

Vi finner at det er en sammenheng mellom barnehagenes størrelse og hvor mye tid styrer bruker på rapportering om lønn, økonomi og personalforhold. Også når det gjelder forhold som angår enkeltbarn, inkludert kontakt med barnevern, PP-tjeneste og liknende, er det slik at større barnehager bruker mer tid på rapportering om dette enn små barnehager. At det er slik, henger antakelig sammen med at jo større barnehagen er, jo høyere sannsynlighet er det for at minst ett av barna følges opp av barnevern, PP-tjeneste og liknende, noe som fører til behov for eller krav om rapportering.

Gjennom de kvalitative intervjuene kom det klart fram at både barnehagene og kommunene opplever at det er en økning i tallet på barn med behov for særlig oppfølging i barnehagene, og at dette er noe som krever ressurser, både for arbeidet i barnehagen og dokumentasjon og for deltakelse i tverrfaglige møter.

Vi har pekt på at å kartlegge tidsbruk er krevende. Mens det kan være relativt enkelt for styrerne å svare på hvor mye tid de bruker på regelmessig rapportering, er det mer krevende å anslå nøyaktig tidsbruk på sykliske oppgaver som årsrapportering. Det vil også være vanskelig for den enkelte styrer å holde nøyaktig oversikt over hvor mye tid de bruker på dokumentasjon og rapportering av oppgaver som varierer i hyppighet og omfang. Vår erfaring er da også at det var krevende for styreren å gi et (presist) anslag over tid brukt på rapportering og dokumentasjon. I de kvalitative intervjuene med barnehagestyrere kom det fram at i praksis glir mange av oppgavene over i hverandre, og derfor er det også vanskelig å fastslå tidsbruken. Det henger også sammen

med hvordan styrernes arbeidsdag er, det er mange avbrytelser og ting som skjer, noe som ifølge styrerne vi intervjuet, bidrar til at de kan bruke lang tid på oppgaver som i utgangspunktet ikke er så tidkrevende.

9.2 Store og kommunale barnehager rapporterer hyppigst

Vi finner at barnehagene rapporterer oftest om tema knyttet til bemanning og drift av barnehagen/barnehageenheten. Og vi finner at de kommunale barnehagene rapporterer hyppigere om dette enn de private barnehagene. Store barnehager rapporterer også oftere om forhold relatert til økonomi og drift og personell i barnehagen enn små. Dette er som forventet og har naturlig sammenheng med at større barnehager har flere barn og flere ansatte og dermed oftere opplever sykefravær og vikarbruk. Det samme gjelder rapportering om pedagogikk og barns språklige og sosiale ferdigheter, her er det også de kommunale barnehagene som rapporterer oftest. Og store barnehager rapporterer hyppigere enn små barnehager. Vi finner altså at det er forskjeller mellom barnehager avhengig av eierform, størrelse, størrelse på kommunene de ligger i, og organisering av barnemyndighet i om og hvor ofte de rapporterer. Det er viktig å presisere at rapporteringshyppighet ikke betyr at styrere i kommunale barnehager som hovedregel bruker mer tid på rapportering enn styrere i private barnehager.

Det også et klart funn at kommunen er den instansen barnehagene rapporterer mest til. Dette er som vi kunne forvente, ettersom kommunen har roller overfor barnehagen både som eier, barnehagemyndighet og ansvarlig for barns velferd og rettigheter gjennom barnevernet, PP-tjenestene og andre kommunale områder. Samtidig er dobbelrapportering til ulike instanser i kommunen ikke veldig utbredt.

9.3 Utbredelse av alternative styrermodeller

I rapporten har vi stilt spørsmål om hvilke styrermodeller som kan identifiseres i norske barnehager, og hvor utbredt de er. Vår kartlegging av ulike styrermodeller viser at et flertall på 82 prosent av norske barnehager har en styrer som kun har ansvar for én barnehage. Dette er i tråd med lovens hovedprinsipp om én styrer per barnehage. 18 prosent av norske barnehager deler styrer med én eller flere andre barnehager. På bakgrunn av vårt kvalitative materiale identifiserer vi tre ulike modeller for alternativ styrerorganisering: organisering i team, områdeorganisering og delt styrerressurs.

Alternative styrermodeller, at styrer har ansvar for flere barnehager, er mer utbredt i kommunale enn private barnehager. 25 prosent av de kommunale barnehagene deler styrer, mens det gjelder 8 prosent av de private barnehagene. Blant de som er styrer for flere barnehager, er det vanligst å være leder for to barnehager, det forekommer nesten ikke styrere som har ansvar for fire eller flere barnehager. De som er styrer for flere barnehager, har samtidig ansvar for betydelig flere ansatte og flere barn.

Ulike organisatoriske løsninger kan være uttrykk for ulike tilnærminger til hva som gir best pedagogisk og/eller administrativ ledelse. I de kvalitative intervjuene vi har gjennomført, finner vi begge begrunnelser. I en storbykommune var motivasjonen først og fremst en sammenslåing av mindre barnehager, og hensikten var å utløse lederressurser og styrke fagmiljøene, mens i bydelene i Oslo var begrunnelsene først og fremst knyttet til innsparinger og effektivisering.

9.4 Oslo-barnehagene i en særstilling

Styrers oppgaver og tidsbruk varierer med lokal kontekst. Dette er fordi norsk barnehagesektor er kommunenes og eieres ansvar, og fordi de sentralt fastlagte retningslinjene for barnehagens innhold og oppgaver er nokså generelt formulert. Når vi gjør analyser av styreres tidsbruk for hele landet samlet uavhengig av lokale regimer, kan det være en fare for at analysen ikke klarer å fange opp faktiske lokale forskjeller i tidsbruk. Å gjøre spesifiserte analyser av lokale kontekster på kommunenivå krever både mye kunnskap om lokale forhold og tilstrekkelig mange styrere innen hver kategori.

I rapporten har vi gjort en kontekstanalyse av styreres oppgaver og tidsbruk i kommunale Oslo-barnehager. Vi har sett at Oslo kommune er et eksempel på en lokal barnehagekontekst som har betydning for hvilke og hvor mange oppgaver styrere i barnehager har. Mengden og typer oppgaver vil ha betydning for styreres tidsbruk, i samspill med faktorer som intern organisering. Våre funn tyder på at Oslo kommunes vekt på standardisering og målstyring i kombinasjon med en styringsstruktur med mange ledd, fører til at barnehagestyrere i kommunale Oslo-barnehager bruker mer tid på administrasjon og rapportering enn både private barnehager i Oslo og kommunale og private barnehager ellers i landet. Vi har også sett at åtte av ti styrere i kommunale barnehager i hovedstaden oppgir å bruke mest tid på administrativ ledelse, mot fem av ti i private barnehager i Oslo. Vi finner ingen tilsvarende forskjell mellom private og kommunale barnehager ellers i landet. Vi ser i tillegg at styrere i Oslo bruker mer tid på å rapportere om pedagogiske forhold enn det kommunale barnehager ellers i landet gjør. På noen områder kan standardisering virke tidsbesparende, som arbeid med pedagogisk årsplan, som det finnes en mal for i Oslobarnehagen. Denne type tidsbesparelser er imidlertid tveegget, fordi arbeidet med pedagogisk årsplan er et kjerneområde for

fagutøvelsen til styrere som pedagoger og ledere. Noen områder av Oslostandardene binder også opp barnehagens og styreres tid. Et eksempel er standarden for barnehagens språkmiljø, der alle barnehagens ansatte involveres i en evaluering av den enkelte og avdelingens arbeid med språk. Evalueringen består av ni trinn, og resultatene av prosessen skal rapporteres til Oslo kommune. Prosessen er med andre ord nokså omfattende og skal foretas årlig. En følgeevaluering av et forsøk med et liknende verktøy utarbeidet av Utdanningsdirektoratet viser samtidig at slik selvevaluering kan være et godt verktøy for å øke bevisstheten om språkmiljø og for å drive fram pedagogisk utviklingsarbeid (Bråten & Haakestad 2014). At det tilbys standardiserte verktøy til bruk i barnehagens faglige arbeid, kan være bra, men når standardisering også innebærer rapportering, kan det føre til en byråkratisering av det pedagogiske arbeidet – og til at skillet mellom pedagogisk ledelse og administrativ ledelse viskes ut.

9.5 Arbeidsorganisering og tidsbruk

I spørreundersøkelsen svarer et stort flertall styrere at de bruker mest tid på administrativ ledelse, og størst er andelen blant styrere med ansvar for flere barnehager. Styrere med ansvar for flere barnehager opplever dessuten ofte at det går mer tid til administrative oppgaver per barnehage enn om de hadde hatt ansvaret for kun én barnehage.

Dersom vi ser på arbeidsorganiseringen i barnehagene i et litt utvidet perspektiv, det vil si at vi også tar med støttefunksjoner i vurderingen, kommer det klart fram at ressurser som merkantilt ansatt, kjøkkenassistent og vaktmester vurderes som en god avlastning for styrer og det pedagogiske personalet. Merkantile ressurser bidrar til å avlaste styrer i arbeidet med rapportering og dokumentasjon, mens kjøkkenassistenter tar ansvaret for alt det praktiske samt dokumentasjon og internkontroll knyttet til kjøkken. Slike støtteressurser bidrar til å avhjelpe styrer i arbeidet med rapportering og dokumentasjon og bidrar til mindre belastning på barnehagens øvrige personell når det gjelder oppgaver knyttet til matlaging, matbestillinger og hygiene/internkontroll. Barnehager som har kontorhjelpe / merkantilt ansatt som bistår i rapporterings- og dokumentasjonsoppgaver, er imidlertid i et klart mindretall – i de aller fleste tilfellene må styrerne klare seg uten slike støtteressurser.

Selv om styrer har det overordnede administrative ansvaret i barnehagen, er det ikke uvanlig at enkelte oppgaver knyttet til dokumentasjon og rapportering delegeres til pedagogisk leder. Om lag 60 prosent av styrerne svarer at de delegerer, og det er ingen forskjeller mellom barnehager etter sektor eller etter størrelse når det gjelder spørsmålet om delegering av administrativt arbeid knyttet til dokumentasjon og rapportering. Oppgavene som delegeres, kan grovt sorteres i fem kategorier: 1) pedagogikk og pedagogiske planer, 2) oppfølging av enkeltbarn, 3) HMS og internkontroll, 4) kommunika-

sjon og 5) personal og veiledning. I de kvalitative intervjuene blir det gjennomgående gitt uttrykk for at arbeidsmengden knyttet til disse fem hovedkategoriene har økt de siste fire–fem årene, og at de pedagogiske lederne er blitt mer involvert i administrative oppgaver. Det er imidlertid vanskelig å gi en generell vurdering av hvor omfattende delegeringen av rapporterings- og dokumentasjonsoppgaver er fra styrer til de pedagogiske lederne – vi fikk flere indikasjoner på at oppgavene ikke gikk utover de fire timene med ubundet tid. I barnehager med flere lederressurser, slik som assisterende styrer eller fagleder, var spesifikke rapporterings- og dokumentasjonsoppgaver lagt til disse stillingene. De var dessuten en viktig stedfortreder og avlaster dersom styrer av en eller annen grunn ikke var til stede.

I det kvalitative materialet finner vi også eksempler på hvordan omlegging til ny ledermodell både fører til en formell endring av stillingsinstruksene til ulike faggrupper og til at den enkelte styrer må refortolke egen yrkesrolle. En ledermodell som innebærer at styrer ikke er daglig til stede i barnehagen, innebærer at de pedagogiske lederne får mer ansvar, noe som ikke alltid blir like godt mottatt.

Om lag halvparten av styrerne er enig i påstanden om at mye tid brukt på rapporteringsarbeid gjør at de pedagogiske lederne får mer ansvar for det pedagogiske arbeidet enn de ellers ville fått. Konsekvensen av dette er kanskje størst i de barnehagene som mangler personell med godkjent pedagogisk utdanning. Dersom styrer må bruke mye av tiden på kontorarbeid og møter med ulike faginstanser og barnehageeierne, kan dette være uheldig for det pedagogiske arbeidet og oppfølgingen av ansatte i det daglige arbeidet i barnehagen.

9.6 Eiers styringspraksis og strategi for kvalitet

Både det kvantitative og det kvalitative materialet viser at det er variasjon i tid styrere bruker på rapportering, dokumentasjon og annen form for administrasjon. I de kvalitative intervjuene finner vi eksempler på styrere som anslår å bruke nesten all tiden sin på faglig pedagogisk arbeid, og styrere som anslår at 80 prosent av arbeidstiden er bundet opp av administrative oppgaver. I kapittel 3 og 8 ser vi på egenskaper ved eiere og deres måte å organisere barnehagens administrative oppgaver på som kan bidra til å forklare forskjellene i tidsbruk.

Våre kvalitative intervjuer viser at det er stor variasjon i mengden og typen administrative oppgaver styrere i barnehagen bruker tid på. På bakgrunn av kvalitative intervjuer fra 13 barnehager og deres eiere identifiserer vi tre idealtypiske modeller for organisering av barnehagens administrative oppgaver: I den første modellen avlaster eier styrer ved å tilby ulike administrative støttefunksjoner på områder som personal, økonomi og drift. I den andre modellen blir styrer avlastet av interne støttefunksjoner i barnehagen,

som merkantil hjelp og vaktmester. Den tredje modellen gjelder tilfeller der styrer ikke har noen administrativ støtte. I denne modellen finner vi at eier har desentralisert en del administrative fellesoppgaver som tidligere ble håndtert av kommunen, ned til styrer.

Eiere i kommuner og hos private ber om rapportering fra barnehager med det formål å skaffe styringsinformasjon som gjør eier i stand til å styre, støtte, følge opp og kontrollere om barnehagene driver i tråd med de målene som er satt for virksomheten. De kvalitative intervjuene antyder ellers at ulike egenskaper ved eiers måte å styre på genererer ulik mengde rapportering i barnehagene. Vi analyserer forskjeller i tidsbruk med utgangspunkt i egenskaper ved kommuners styringspraksis, det vil si kommunenes styringslinje, system for målstyring, strategi for informasjonsinnhenting og arbeid med kvalitet.

Intervjuene tyder på at styrere som bruker lite tid på rapportering, jobber i kommuner som har korte og klare styringslinjer, som innhenter styringsinformasjon via en kombinasjon av skriftlig og muntlig rapportering, og ikke lener seg for tungt på elektroniske innrapporterings- og måleverktøy. Det ser også ut til at en kvalitetsstrategi med vekt på å styrke ansattes kompetanse er forbundet med mindre rapportering enn en kvalitetsstrategi som legger vekt på standardisering av arbeidsformer, rapportering og kvalitetsmåling. Vi kaller satsing på kompetanse for en «kvalitet nedenfra»-strategi, som kjennetegnes av at eier primært har en tilretteleggende funksjon, og der kvalitetsarbeidet primært blir utviklet av pedagoger i barnehagene, innenfor de formelle føringene i lov og rammeplan.

Referanser

- Bråten, B. & Haakestad, H. (2014). *Refleksjon som metode i barnehagers språkarbeid. Evaluering av et forsøk i seks barnehager*. Fafo-rapport 2014:24.
- Bråten, B., Drange, N., Haakestad, H. & Telle, K. (2014). *Gratis kjernetid i barnehage. Sluttrapport*. Fafo-rapport 2014:44.
- Byrådsavdeling for kultur og utdanning (2010a). Prosjektmandat «Oslobarnehagen». Endelig mandat.
- Byrådsavdeling for kultur og utdanning (2010b). Delprosjekt måltall, nøkkelindikatorer og rapportering.
- Børhaug, K. (2011). Barnehageorganisasjonene – autonomi eller standardisering? *FOU i praksis*, 5(2), 49–66.
- Børhaug, K. & Lotsberg, D. Ø. (2010). Barnehageledelse i endring. *Nordisk barnehageforskning*, 3(3), 79–94.
- Enchaug, H., Gamperiene, M. & Grimsmo, A. (2008). *Arbeidsmiljø i barnehagen*. AFI-notat 9/2008.
- Greve, A., Jansen, T. T. & Solheim, M. (2014). *Kritisk og begeistret : barnehagelærernes fagpolitiske historie*. Fagbokforlaget.
- Grønmo, S. (2004). *Samfunnsvitenskapelig metode*. Fagbokforlaget.
- Gulbrandsen, L. & Eliassen, E. (2013). *Kvalitet i barnehager. Rapport fra en undersøkelse av strukturell kvalitet høsten 2012*. NOVA-rapport nr 1/2013.
- Gustafsson, K. & Mellgren, E. (2008). *Yrkesroller i förskolan*. Göteborgs Universitet.
- Johnsen, Å. (2007). *Resultatstyring i offentlig sektor. Konkurranse uten marked*. Fagbokforlaget.
- Jordfald, B., Nyen, T. & Seip, Å. A. (2009). *Tidstyvene. En beskrivelse av lærernes arbeidstidssituasjon*. Fafo-rapport 2009:23.
- Kaplan, R. & Norton, D. (1996). *The balanced scorecard*. Harvard Business Press.

- Kunnskapsdepartementet (2011). Rundskriv F-04-11: Veileder om kravene til pedagogisk bemanning i barnehageloven med forskrifter.
- Lov om barnehager. LOV-2005-06-17-64. Kunnskapsdepartementet.
- Løvgren, M. (2012). *Meistring av førskulelærarrolla i eit arbeidsfelt med lekmannspreg (MAFAL) – En frekvensrapport*. SPS arbeidsnotat 1/2012.
- Mathison, S. (1988). Why Triangulate? *Educational Researcher*, 17(2).
- Nicoalisen, H. & Seip Å. A. (2015). Barnehager – arbeidsorganisering og kvalitet i en likhetsorientert kultur. *Tidsskrift for velferdsforskning*.
- Nicolaisen, H., Seip Å. A. & Jordfald, B. (2012). *Tidstyver i barnehagen*. Fafo-rapport 2012:01.
- NOU 2012: 1. *Til barnas beste*. Kunnskapsdepartementet.
- Ot.prp. nr. 72 (2004-2005). *Om lov om barnehager (barnehageloven)*. Barne- og familiedepartementet.
- Rambøll (2013). *Undersøkelse av praktisering av SFS 2201 når det gjelder arbeidstiden til pedagogisk personale og bruk av lederressurser*. Sluttrapport.
- Rammeplanen for barnehagens innhold og oppgaver (2006). Forskrift til barnehageloven. Kunnskapsdepartementet
- Sommersel, H. B., Vestergaard, S. & Larsen, M. S. (2013). *Kvalitet i barnehager i skandinavisk forskning 2006-2011. En systematisk forskningskartlegging*. Aarhus Universitet.
- St.meld. nr. 41. (2008-2009). *Kvalitet i barnehagen*. Kunnskapsdepartementet
- Utdanningsdirektoratet (2015). *Utdanningsspeilet 2015*.
- Utdanningsforbundet (2013a). *Tid til å være førskulelærer. Medlemsundersøkelse blant førskulelærere*. Respons.
- Utdanningsforbundet (2013b). *Målstyring eller styring etter mål – utfordringer og muligheter*. Temanotat 4/2013.
- Utdanningsforbundet (2007). *Arbeidsmiljø i barnehagen – en undersøkelse om førskulelærerens arbeidsmiljø*. Rapport 2007/01.
- Vassenden, A., Thygesen, J., Bayer, S. B., Alvestad, M. & Abrahamsen, G. (2011). *Barnehagens organisering og strukturelle faktorer betydning for kvalitet*. IRIS-rapport 2011/29.

- Winsvold, A. & Guldbrandsen, L. (2009). *Kvalitet og kvantitet. Kvalitet i en barnehage-sektor i sterk vekst*. Rapport 2/09 NOVA.
- Østerem, S., Bjar, H., Føsker, L. R., Hogsnes, H. D., Jansen, T. T., Nordtømme, S. & Tholin, K. R. (2009). *Alle teller mer. En evaluering av hvordan Rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver blir innført, brukt og erfart*. Høgskolen i Vestfold. Rapport172009.
- Aasen, W. (2010). Førskolelæreren som teamleder og samarbeidspartner – ledelses-dilemmaer i barnehagen. *Norsk Pedagogisk Tidsskrift*.

Vedleggstabeller

Vedleggstabell 5.1. Barnehagenes størrelse. Etter eierform.

	29 barn eller mindre	30- 49 barn	50-69 barn	70-89 barn	90 barn eller mer	Totalt (N)
Privat	22	22	27	16	13	100 (466)
Kommunal	18	25	29	16	13	100 (534)

Vedleggstabell 5.2. Hvor ofte rapporterte du eller barnehagen i løpet av 2014 om budsjett og budsjettprognoser. Lineær regresjon.

	B	St.feil	Beta	t	Sig.
Konstantledd	4,451	0,213		20,906	0
Antall ansatte (ref= 30 ansatte eller mer)					
Under 10 ansatte	0,539	0,155	0,162	3,468	0,001
10-15 ansatte	0,165	0,144	0,057	1,14	0,254
16-21 ansatte	-0,06	0,144	-0,021	-0,419	0,675
22-29 ansatte	-0,025	0,163	-0,007	-0,154	0,877
Eierform (ref= privat)					
Kommunal barnehage	-0,792	0,085	-0,301	-9,306	0,000
Kommunestørrelse (ref= under 10 000 innbyggere)					
10 000- 49 999 innbyggere	-0,350	0,100	-0,130	-3,496	0,000
Over 49 999 innbyggere	-0,384	0,109	-0,134	-3,525	0,000
Organisering av barnehagemyndighet (ref= Nivå 3 modell)					
Myndighet delegert barnehagen	-0,427	0,247	-0,053	-1,731	0,084
Nivå 2 modell	-0,251	0,124	-0,063	-2,03	0,043
<i>Justert R²</i>	0,135				
Antall observasjoner	955				

Note: verdier avhengig variabel= Ukentlig (1), månedlig (2), kvartalsvis (3), halvårlig (4), årlig (5), og aldri (6).

Vedleggstabell 5.3. Hvor ofte rapporterte du eller barnehagen i løpet av 2014 om lønn og lønnsforhold. Lineær regresjon.

	B	St.feil	Beta	t	Sig.
Konstantledd	4,318	0,261		16,518	0,000
Antall ansatte (ref= 30 ansatte eller mer)					
Under 10 ansatte	0,573	0,191	0,148	2,994	0,003
10-15 ansatte	0,176	0,177	0,052	0,991	0,322
16-21 ansatte	0,110	0,178	0,032	0,619	0,536
22-29 ansatte	0,091	0,201	0,020	0,454	0,650
Eierform (ref= privat)					
Kommunal barnehage	-0,630	0,105	-0,206	-6,024	0,000
Kommunestørrelse (ref= under 10 000 innbyggere)					
10 000- 49 999 innbyggere	-0,147	0,123	-0,047	-1,199	0,231
Over 49 999 innbyggere	-0,394	0,133	-0,118	-2,956	0,003
Organisering av barnehagemyndighet (ref= Nivå 3 modell)					
Myndighet delegert barnehagen	-0,245	0,305	-0,026	-0,803	0,422
Nivå 2 modell	0,121	0,153	0,026	0,788	0,431
Justert R^2	0,059				
Antall observasjoner	934				

Note: verdier avhengig variabel= Ukentlig (1), månedlig (2), kvartalsvis (3), halvårlig (4), årlig (5), og aldri (6).

Vedleggstabell 5.4. Hvor ofte rapporterte du eller barnehagen i løpet av 2014 om vikarbruk. Lineær regresjon.

	B	St.feil	Beta	t	Sig.
Konstantledd	4,036	0,301		13,423	0,000
Antall ansatte (ref= 30 ansatte eller mer)					
Under 10 ansatte	0,597	0,220	0,133	2,711	0,007
10-15 ansatte	0,226	0,203	0,059	1,109	0,268
16-21 ansatte	-0,050	0,204	-0,013	-0,245	0,806
22-29 ansatte	0,081	0,230	0,016	0,351	0,726
Eierform (ref= privat)					
Kommunal barnehage	-0,541	0,120	-0,154	-4,514	0,000
Kommunestørrelse (ref= under 10 000 innbyggere)					
10 000- 49 999 innbyggere	0,066	0,141	0,018	0,466	0,641
Over 49 999 innbyggere	0,191	0,153	0,050	1,245	0,213
Organisering av barnehagemyndighet (ref= Nivå 3 modell)					
Myndighet delegert barnehagen	-0,316	0,359	-0,028	-0,880	0,379
Nivå 2 modell	-0,101	0,175	-0,019	-0,575	0,565
Justert R^2	0,042				
Antall observasjoner	947				

Note: verdier avhengig variabel= Ukentlig (1), månedlig (2), kvartalsvis (3), halvårlig (4), årlig (5), og aldri (6).

Vedleggstabell 5.5. Hvor ofte rapporterte du eller barnehagen i løpet av 2014 om sykefravær og forhold knyttet til sykefravær. Lineær regresjon.

	B	St.feil	Beta	t	Sig.
Konstantledd	4,208	0,237		17,751	0,000
Antall ansatte (ref= 30 ansatte eller mer)					
Under 10 ansatte	0,768	0,174	0,206	4,423	0,000
10-15 ansatte	0,107	0,161	0,033	0,667	0,505
16-21 ansatte	-0,097	0,161	-0,030	-0,604	0,546
22-29 ansatte	0,014	0,180	0,003	0,076	0,940
Eierform (ref= privat)					
Kommunal barnehage	-0,903	0,095	-0,308	-9,519	0,000
Kommunestørrelse (ref= under 10 000 innbyggere)					
10 000- 49 999 innbyggere	-0,041	0,111	-0,014	-0,367	0,714
Over 49 999 innbyggere	-0,267	0,121	-0,083	-2,197	0,028
Organisering av barnehagemyndighet (ref= Nivå 3 modell)					
Myndighet delegert barnehagen	-0,413	0,278	-0,045	-1,486	0,138
Nivå 2 modell	-0,030	0,138	-0,007	-0,220	0,826
<i>Justert R²</i>	0,151				
Antall observasjoner	938				

Note: verdier avhengig variabel= Ukentlig (1), månedlig (2), kvartalsvis (3), halvårlig (4), årlig (5), og aldri (6).

Vedleggstabell 5.6. Hvor ofte rapporterte du eller barnehagen i løpet av 2014 om forhold som er etterspurt som en del av tilsyn. Lineær regresjon.

	B	St.feil	Beta	t	Sig.
Konstantledd	4,419	0,197		22,377	0,000
Antall ansatte (ref= 30 ansatte eller mer)					
Under 10 ansatte	0,463	0,145	0,162	3,204	0,001
10-15 ansatte	0,273	0,134	0,111	2,035	0,042
16-21 ansatte	0,364	0,134	0,145	2,712	0,007
22-29 ansatte	0,252	0,150	0,078	1,677	0,094
Eierform (ref= privat)					
Kommunal barnehage	0,032	0,079	0,014	0,400	0,689
Kommunestørrelse (ref= under 10 000 innbyggere)					
10 000- 49 999 innbyggere	-0,116	0,093	-0,051	-1,245	0,214
Over 49 999 innbyggere	-0,292	0,101	-0,120	-2,900	0,004
Organisering av barnehagemyndighet (ref= Nivå 3 modell)					
Myndighet delegert barnehagen	-0,279	0,228	-0,041	-1,222	0,222
Nivå 2 modell	0,125	0,115	0,037	1,085	0,278
<i>Justert R²</i>	0,023				
Antall observasjoner	917				

Note: verdier avhengig variabel= Ukentlig (1), månedlig (2), kvartalsvis (3), halvårlig (4), årlig (5), og aldri (6).

Vedleggstabell 5.7. Hvor ofte rapporterte du eller barnehagen i løpet av 2014 om internkontroll og HMS-forhold. Lineær regresjon.

	B	St.feil	Beta	t	Sig.
Konstantledd	3,967	0,228		17,431	0,000
Antall ansatte (ref= 30 ansatte eller mer)					
Under 10 ansatte	0,365	0,166	0,111	2,204	0,028
10-15 ansatte	0,020	0,154	0,007	0,132	0,895
16-21 ansatte	-0,070	0,154	-0,024	-0,458	0,647
22-29 ansatte	0,077	0,173	0,021	0,447	0,655
Eierform (ref= privat)					
Kommunal barnehage	0,173	0,090	0,067	1,908	0,057
Kommunestørrelse (ref= under 10 000 innbyggere)					
10 000- 49 999 innbyggere	-0,025	0,106	-0,009	-0,236	0,814
Over 49 999 innbyggere	-0,128	0,115	-0,046	-1,113	0,266
Organisering av barnehagemyndighet (ref= Nivå 3 modell)					
Myndighet delegert barnehagen	-0,486	0,265	-0,060	-1,836	0,067
Nivå 2 modell	-0,062	0,131	-0,016	-0,469	0,639
<i>Justert R²</i>	0,014				
Antall observasjoner	943				

Note: verdier avhengig variabel= Ukentlig (1), månedlig (2), kvartalsvis (3), halvårlig (4), årlig (5), og aldri (6).

Vedleggstabell 5.8. Hvor ofte rapporterte du eller barnehagen i løpet av 2014 om antall barn og ansatte. Lineær regresjon.

	B	St.feil	Beta	t	Sig.
Konstantledd	3,390	0,204		16,592	0,000
Antall ansatte (ref= 30 ansatte eller mer)					
Under 10 ansatte	0,496	0,149	0,166	3,321	0,001
10-15 ansatte	0,293	0,138	0,114	2,121	0,034
16-21 ansatte	0,110	0,138	0,042	0,797	0,426
22-29 ansatte	0,132	0,156	0,039	0,849	0,396
Eierform (ref= privat)					
Kommunal barnehage	0,174	0,081	0,074	2,150	0,032
Kommunestørrelse (ref= under 10 000 innbyggere)					
10 000- 49 999 innbyggere	0,090	0,095	0,038	0,950	0,342
Over 49 999 innbyggere	0,048	0,103	0,019	0,464	0,643
Organisering av barnehagemyndighet (ref= Nivå 3 modell)					
Myndighet delegert barnehagen	-0,217	0,239	-0,030	-0,908	0,364
Nivå 2 modell	0,199	0,117	0,056	1,696	0,090
<i>Justert R²</i>	0,017				
Antall observasjoner	962				

Note: verdier avhengig variabel= Ukentlig (1), månedlig (2), kvartalsvis (3), halvårlig (4), årlig (5), og aldri (6).

Vedleggstabell 5.9. Hvor ofte rapporterte du eller barnehagen i løpet av 2014 om individuelle opplæringsplaner. Lineær regresjon.

	B	St.feil	Beta	t	Sig.
Konstantledd	4,244	0,184		23,082	0,000
Antall ansatte (ref= 30 ansatte eller mer)					
Under 10 ansatte	0,544	0,135	0,202	4,038	0,000
10-15 ansatte	0,218	0,125	0,093	1,743	0,082
16-21 ansatte	0,110	0,126	0,046	0,877	0,380
22-29 ansatte	0,029	0,141	0,009	0,208	0,835
Eierform (ref= privat)					
Kommunal barnehage	-0,065	0,073	-0,030	-0,881	0,378
Kommunestørrelse (ref= under 10 000 innbyggere)					
10 000- 49 999 innbyggere	-0,095	0,086	-0,044	-1,109	0,268
Over 49 999 innbyggere	-0,059	0,094	-0,025	-0,636	0,525
Organisering av barnehagemyndighet (ref= Nivå 3 modell)					
Myndighet delegert barnehagen	-0,212	0,221	-0,031	-0,959	0,338
Nivå 2 modell	0,178	0,107	0,055	1,661	0,097
Justert R^2	0,030				
Antall observasjoner	958				

Note: verdier avhengig variabel= Ukentlig (1), månedlig (2), kvartalsvis (3), halvårlig (4), årlig (5), og aldri (6).

Vedleggstabell 5.10. Hvor ofte rapporterte du eller barnehagen i løpet av 2014 om overgangen barnehage-skole. Lineær regresjon.

	B	St.feil	Beta	t	Sig.
Konstantledd	4,576	0,141		32,550	0,000
Antall ansatte (ref= 30 ansatte eller mer)					
Under 10 ansatte	0,242	0,103	0,117	2,349	0,019
10-15 ansatte	0,201	0,095	0,113	2,106	0,035
16-21 ansatte	0,182	0,095	0,101	1,912	0,056
22-29 ansatte	0,283	0,108	0,120	2,623	0,009
Eierform (ref= privat)					
Kommunal barnehage	0,032	0,056	0,020	0,578	0,563
Kommunestørrelse (ref= under 10 000 innbyggere)					
10 000- 49 999 innbyggere	0,052	0,066	0,032	0,786	0,432
Over 49 999 innbyggere	0,105	0,072	0,060	1,469	0,142
Organisering av barnehagemyndighet (ref= Nivå 3 modell)					
Myndighet delegert barnehagen	-0,028	0,166	-0,006	-0,169	0,866
Nivå 2 modell	-0,076	0,082	-0,031	-0,923	0,356
Justert R^2	0,001				
Antall observasjoner	962				

Note: verdier avhengig variabel= Ukentlig (1), månedlig (2), kvartalsvis (3), halvårlig (4), årlig (5), og aldri (6).

Vedleggstabell 5.11. Hvor ofte rapporterte du eller barnehagen i løpet av 2014 om barn med særskilte behov. Lineær regresjon.

	B	St.feil	Beta	t	Sig.
Konstantledd	4,216	0,183		23,080	0,000
Antall ansatte (ref= 30 ansatte eller mer)					
Under 10 ansatte	0,728	0,134	0,270	5,450	0,000
10-15 ansatte	0,260	0,125	0,111	2,086	0,037
16-21 ansatte	0,119	0,125	0,049	0,950	0,342
22-29 ansatte	0,042	0,140	0,013	0,300	0,765
Eierform (ref= privat)					
Kommunal barnehage	-0,145	0,073	-0,068	-1,996	0,046
Kommunestørrelse (ref= under 10 000 innbyggere)					
10 000- 49 999 innbyggere	-0,030	0,085	-0,014	-0,347	0,729
Over 49 999 innbyggere	-0,119	0,093	-0,051	-1,278	0,202
Organisering av barnehagemyndighet (ref= Nivå 3 modell)					
Myndighet delegert barnehagen	0,041	0,214	0,006	0,189	0,850
Nivå 2 modell	0,182	0,106	0,056	1,717	0,086
Justert R^2	0,058				
Antall observasjoner	952				

Note: verdier avhengig variabel= Ukentlig (1), månedlig (2), kvartalsvis (3), halvårlig (4), årlig (5), og aldri (6).

Vedleggstabell 5.12. Hvor ofte rapporterte du eller barnehagen i løpet av 2014 om kartlegging av språk og sosiale ferdigheter. Lineær regresjon.

	B	St.feil	Beta	t	Sig.
Konstantledd	4,493	0,234		19,238	0,000
Antall ansatte (ref= 30 ansatte eller mer)					
Under 10 ansatte	0,265	0,169	0,080	1,566	0,118
10-15 ansatte	0,168	0,158	0,058	1,065	0,287
16-21 ansatte	0,282	0,158	0,095	1,782	0,075
22-29 ansatte	0,113	0,179	0,029	0,629	0,529
Eierform (ref= privat)					
Kommunal barnehage	0,046	0,093	0,017	0,490	0,624
Kommunestørrelse (ref= under 10 000 innbyggere)					
10 000- 49 999 innbyggere	-0,081	0,109	-0,030	-0,742	0,458
Over 49 999 innbyggere	-0,293	0,118	-0,102	-2,483	0,013
Organisering av barnehagemyndighet (ref= Nivå 3 modell)					
Myndighet delegert barnehagen	-0,028	0,266	-0,004	-0,107	0,915
Nivå 2 modell	0,067	0,136	0,017	0,497	0,619
Justert R^2	0,006				
Antall observasjoner	929				

Note: verdier avhengig variabel= Ukentlig (1), månedlig (2), kvartalsvis (3), halvårlig (4), årlig (5), og aldri (6).

Vedleggstabell 5.13. Hvor ofte rapporterte du eller barnehagen i løpet av 2014 om særskilte pedagogiske satsningsområder. Lineær regresjon.

	B	St.feil	Beta	t	Sig.
Konstantledd	5,335	0,171		31,198	0,000
Antall ansatte (ref= 30 ansatte eller mer)					
Under 10 ansatte	0,366	0,126	0,148	2,910	0,004
10-15 ansatte	0,175	0,117	0,081	1,496	0,135
16-21 ansatte	0,177	0,117	0,081	1,510	0,131
22-29 ansatte	0,175	0,131	0,062	1,337	0,181
Eierform (ref= privat)					
Kommunal barnehage	-0,232	0,068	-0,118	-3,410	0,001
Kommunestørrelse (ref= under 10 000 innbyggere)					
10 000- 49 999 innbyggere	0,024	0,080	0,012	0,300	0,764
Over 49 999 innbyggere	0,029	0,087	0,014	0,340	0,734
Organisering av barnehagemyndighet (ref= Nivå 3 modell)					
Myndighet delegert barnehagen	-0,276	0,196	-0,046	-1,409	0,159
Nivå 2 modell	-0,023	0,099	-0,008	-0,234	0,815
Justert R^2	0,022				
Antall observasjoner	945				

Note: verdier avhengig variabel= Ukentlig (1), månedlig (2), kvartalsvis (3), halvårlig (4), årlig (5), og aldri (6).

Vedleggstabell 5.14. Tidsbruk på lønn, økonomi og personalrapportering. Lineær regresjon.

	B	St.feil	Beta	t	Sig.
Konstantledd	3,147	0,857		3,671	0,000
Antall ansatte (ref= 30 ansatte eller mer)					
Under 10 ansatte	-1,719	0,631	-0,143	-2,723	0,007
10-15 ansatte	-1,495	0,575	-0,148	-2,600	0,010
16-21 ansatte	-1,489	0,572	-0,148	-2,604	0,009
22-29 ansatte	-0,499	0,652	-0,038	-0,766	0,444
Eierform (ref= privat)					
Kommunal barnehage	-0,038	0,349	-0,004	-0,108	0,914
Kommunestørrelse (ref= under 10 000 innbyggere)					
10 000- 49 999 innbyggere	0,333	0,416	0,036	0,799	0,424
Over 49 999 innbyggere	0,619	0,444	0,063	1,394	0,164
Organisering av barnehagemyndighet (ref= Nivå 3 modell)					
Myndighet delegert barnehagen	-0,756	0,977	-0,028	-0,774	0,439
Nivå 2 modell	0,504	0,505	0,037	0,999	0,318
Justert R^2	0,010				
Antall observasjoner	779				

Vedleggstabell 5.15. Tidsbruk på forhold som angår enkeltbarn, inkludert kontakt med barnevern, PP-tjeneste og lignende. Lineær regresjon.

	B	St.feil	Beta	t	Sig.
Konstantledd	2,914	0,591		4,930	0,000
Antall ansatte (ref= 30 ansatte eller mer)					
Under 10 ansatte	-0,891	0,437	-0,110	-2,040	0,042
10-15 ansatte	-1,088	0,401	-0,160	-2,716	0,007
16-21 ansatte	-0,701	0,401	-0,102	-1,749	0,081
22-29 ansatte	-0,482	0,455	-0,053	-1,059	0,290
Eierform (ref= privat)					
Kommunal barnehage	-0,194	0,237	-0,031	-0,822	0,412
Kommunestørrelse (ref= under 10 000 innbyggere)					
10 000- 49 999 innbyggere	0,021	0,282	0,003	0,075	0,940
Over 49 999 innbyggere	-0,017	0,305	-0,003	-0,057	0,955
Organisering av barnehagemyndighet (ref= Nivå 3 modell)					
Myndighet delegert barnehagen	-0,738	0,698	-0,039	-1,058	0,290
Nivå 2 modell	-0,088	0,347	-0,009	-0,253	0,800
Justert R ²	0,002				
Antall observasjoner	780				

Vedleggstabell 5.16. Tidsbruk på forhold som angår pedagogikk og pedagogiske planer. Lineær regresjon.

	B	St.feil	Beta	t	Sig.
Konstantledd	2,445	0,675		3,621	0,000
Antall ansatte (ref= 30 ansatte eller mer)					
Under 10 ansatte	-0,337	0,500	-0,036	-0,674	0,500
10-15 ansatte	0,425	0,456	0,055	0,933	0,351
16-21 ansatte	0,705	0,458	0,090	1,541	0,124
22-29 ansatte	1,132	0,519	0,110	2,180	0,030
Eierform (ref= privat)					
kommunal barnehage	-0,290	0,275	-0,041	-1,056	0,291
Kommunestørrelse (ref= under 10 000 innbyggere)					
10 000- 49 999 innbyggere	0,126	0,326	0,018	0,386	0,699
Over 49 999 innbyggere	0,469	0,352	0,061	1,332	0,183
Organisering av barnehagemyndighet (ref= Nivå 3 modell)					
Myndighet delegert barnehagen	-0,553	0,829	-0,025	-0,667	0,505
Nivå 2 modell	-0,281	0,399	-0,026	-0,705	0,481
Justert R ²	0,013				
Antall observasjoner	752				

Tidsbruk i barnehager

Norsk barnehagesektor har tradisjonelt vært lite byråkratisk. Administrative krav fra myndigheter og eiere har vært få, og barnehagene har vært lite hierarkiske og spesialiserte organisasjoner. Er dette i endring? I denne rapporten undersøker vi hvor stort omfanget av rapporterings- og dokumentasjonskrav er for barnehager. Spørsmålene vi undersøker er blant annet: Hvor omfattende er kravene til dokumentasjon og rapportering i barnehager? Hvor mye tid bruker styrere på slike arbeidsoppgaver? Hvor utbredt er det at barnehager ikke har en egen styrer? Og hva kan forklare at noen styrere bruker det meste av arbeidstiden på administrasjon, mens andre i hovedsak jobber med fag og pedagogisk oppfølging?



Borggata 2B/Postboks 2947 Tøyen
N-0608 Oslo
www.fafo.no

Fafo-rapport 2015:43
ISBN 978-82-324-0243-4
ISSN 0801-6143
Bestillingsnr. 20448