

# Institusjonelt eiermangfold og et likeverdig barnehagetilbud

---

**Haugset, Anne Sigrid:** Forsker, Trøndelag Forskning og Utvikling, stipendiat Nord universitet, Norge.  
E-mail: anne.s.haugset@nord.no

---

PEER REVIEWED ARTICLE, VOL. 17(5), p. 1-14 PUBLISHED 18<sup>TH</sup> OF APRIL 2018



*Sammendrag:* Artikkelen sammenstiller og drøfter forskning på spenningen mellom institusjonelt mangfold blant eiere av norske barnehager, og myndighetenes ambisjoner om å gi et likeverdig barnehagetilbud til alle barn. Med basis i 14 forskningsartikler og rapporter fra perioden 2004-2017 finner jeg at private eiere av barnehager har stort handlingsrom og påvirkningskraft i barnehagesektoren. Både lovregulering og institusjonaliserte normer for et godt barnehagetilbud bidrar til at en ser små forskjeller etter eierskap. Disse normene utvikles og vedlikeholdes i nettverk som inkluderer private barnehager. Det har vært lite forskning på disse nettverkene og på de mykere styringsformene i sektoren. Det er spesielt behov for mer kunnskap om hvordan kommunene som forvaltningsorganisasjoner håndterer møtet med større og mer profesjonelle private barnehageeiere.

*Nøkkelord:* barnehageeierskap, forskningsoversikt, styring, velferdstjeneste

*Abstract:* This article reviews research on the tension between institutionally diverse owners of Norwegian early childhood centers/kindergartens and the governments ambitions of providing an equitable, high-quality service to all children. Based on 14 research articles and reports published between 2004 and 2017 I find that private owners of early childhood centers have considerable influence in the Norwegian ECEC-sector. Both legislation and institutionalized norms of what constitutes a good ECEC-service contribute to small differences according to ownership. These norms are developed and maintained in networks including also private early childhood centers. Few researchers have taken interest in the networks and other soft forms of governance in the Norwegian ECEC-sector. We need more knowledge on how the municipalities interact with large, professional private ECEC-owners.

*Keywords:* ECEC, literature review, Norway, public-private partnership

## Innledning

Alle barn i Norge har i dag rett til barnehageplass fra de er cirka et år gamle, og det er et politisk mål å gi alle barn et likeverdig barnehagetilbud av høy kvalitet. Barnehagen er en pedagogisk virksomhet for barn, et universelt velferdsgode (Ellingsæter & Gulbrandsen, 2003), en viktig bidragsyter til sosial integrering og sosial kapital (Rothstein, 2005) og et verktøy for å fremme helse og sosial utjevning (barnehageloven § 2; Skjæveland, 2016). Men på mange måter framstår produksjonen av dette velferdsgodet som fragmentert: barnehagene har både private og kommunale eiere, og barnehagetilbudet er i stor grad et kommunalt ansvar. Både lokalt selvstyre og ulike eiere står i et potensielt motsetningsforhold til målet om et likeverdig barnehagetilbud til alle. Et likeverdig tilbud betyr ikke at alle skal få et likt tilbud (NOU 2012:1, s.179). Barnehagetilbudet skal tilpasses den enkeltes situasjon og forutsetninger, og dessuten defineres det en viss variasjonsbredde i regelverket. Systematiske forskjeller i goder barn mottar i barnehagen, som ikke er knyttet til barnets egen situasjon eller forutsetninger, er imidlertid problematiske. Barnehagetilbudet skal ikke variere «urimelig» mellom kommuner eller mellom barn i ulike barnehager innenfor en kommune. For å sikre dette trengs det gode, organisasjons- og sektorovergripende institusjoner som setter den statlige barnehagepolitikken ut i livet.

*I denne artikkelen sammenstiller og drøfter jeg forskning som kaster lys over hvordan barnehagesektoren styres for å oppnå et likeverdig tilbud på tvers av institusjonelt mangfold blant barnehageeiere.*

Et viktig formål med arbeidet er å peke på behov for ny forskning på området. Innledningsvis gjør jeg rede for institusjoner og institusjonelt mangfold hos barnehageeiere, før jeg presenterer sentrale styringsmekanismer for et likeverdig barnehagetilbud til alle.

### ***Institusjoner og institusjonelt mangfold***

Den norske barnehagen kjennetegnes av mangfold på eiersida, lange tradisjoner for grasrotautonomi og av at ansvaret for tilbudet i stor grad er lagt til kommunene (Borgund & Børhaug, 2016; Børhaug & Moen, 2014). Dette er forhold som legger til rette for stort institusjonelt mangfold i sektoren. I denne sammenhengen forstår vi institusjoner som «*relativt varige trekk ved politisk og sosialt liv (regler, normer og prosedyrer) som strukturer atferd og ikke kan endres raskt eller enkelt*» (Mahoney & Thelen, 2009, s. 4, min oversettelse). Innenfor klassisk institusjonell teori utvikler organisasjoner over tid egne normative systemer, verdier og referanserammer som er tilpasset det indre og ytre miljøet i organisasjonen. Gjennom sosial interaksjon internt i organisasjonen og kommunikasjon med omverdenen fylles organisasjonen etter hvert opp med verdier (Selznick, 1996), og en *logic of appropriateness* vokser fram (Scott, 2014). Institusjoner, forstått som felles oppfatning av mål, suksesskriterier, verdier, roller og konsepter, betyr noe, jfr. «... *institutions affect the flow of history*» (March & Olsen, 1989, s. 159). Kommuner har som lokale forvaltere av demokratiet og velferdsstaten en langt mer omfattende og kompleks rolle enn en privat organisasjon som leverer tjenester på et bestemt felt. Dette vil også gjenspeile seg i verdier, normer og referanserammer i organisasjonene.

En annen dimensjon som bidrar til mangfold i sektoren er at barnehageeierne har ulike forutsetninger for styring og påvirkning av barnehagetilbudet. Den enkelte barnehagelæreren har tradisjonelt hatt stor frihet i å utforme barnehagens innhold, også etter innføringen av rammeplan som styringsverktøy i 1995 (Korsvold, 2005). Myndighetenes styringsinteresse har økt de senere årene, men barnehagen har fortsatt et betydelig lokalt handlingsrom (Borgund & Børhaug, 2016). Barnehagens eier gis gjennom barnehageloven og rammeplanen et betydelig ansvar for styringen av barnehagetilbudet. Men aktiv styring av tilbudet krever ressurser, både i form av fag- og styringskompetanse, tid og økonomi hos eier av barnehagen. Det er naturlig å koble dette til

organisasjonens størrelse: store organisasjoner som eier mange barnehager har ofte mer styringsressurser og «stordriftsfordeler» i arbeidet med aktiv styring enn små eiere. Det vil f.eks. være enklere for slike organisasjoner å ha fagpersoner i administrative stillinger dedikert til styring og utvikling av barnehagetilbudet. Dette gjelder både kommunale og private barnehageeiere. I 2015 viste en spørring til barnehageeiere at over 87 prosent av de private og 11 prosent av de kommunale eierne eide bare en barnehage, samtidig som sju prosent av de private og 10 prosent av kommunene hadde mer enn 15 barnehager i porteføljen (Haugset et al., 2015, s. 6). Tabell 1 viser to dimensjoner i det institusjonelle mangfoldet, og hvordan ulike typer eierorganisasjoner kan forventes å stå for ulike verdier og normative systemer (Selznick, 1996) og ulike ressurser på barnehagefeltet.

	<b>Offentlig eierskap</b>	<b>Privat eierskap</b>
<b>Store styringsressurser</b>	Store kommuner	Store organisasjoner
<b>Små styringsressurser</b>	Små kommuner	Små organisasjoner

*Tabell 1: Tabellen illustrerer hvordan tilgang til styringsressurser og om eier er en offentlig eller privat aktør utgjør to dimensjoner i mangfoldet blant barnehageeiere.*

En tredje dimensjon som bidrar til mangfold er en betydelig kommunal frihet i valg av satsingsområder, administrativ organisering av barnehagefeltet og prioritering av ressurser til barnehage (Børhaug & Moen, 2014). I denne artikkelen er det imidlertid først og fremst mangfoldet knyttet til barnehagenes ulike eiere jeg er opptatt av.

Norge har en høy andel private barnehager sammenlignet med de øvrige OECD-landene (OECD, 2012). Om lag halvparten av barnehagene eies av kommuner. De øvrige har en mangfoldig gruppe eiere som spenner fra foreldregrupper og små enkeltmannsforetak med en barnehage, via ideelle og religiøse organisasjoner til store, profesjonelle barnehagekjeder som eier tresifrede antall barnehager. Det er naturlig å forvente at organisasjoner med så forskjellig utgangspunkt har ulike mål og normer når det gjelder barnehagedrift, og at de rår over ulike ressurser for å styre barnehagene aktivt. I land som i stor grad overlater regulering av barnehagesektoren til markedet forsterkes ofte sosiale forskjeller, gjennom ulik tilgang til barnehageplasser og gjennom forskjeller i kvaliteten på de tilbudene som gis (Lloyd & Penn, 2012). Dette kan skje på grunn av familienes ulike betalingsvilje og -evne, men også fordi foreldrenes egne ideer om barneoppdragelse og preferanser for barnehagetilbudet er koblet til sosial klasse (Stefansen & Farstad, 2010). Norske barnehagemyndigheter legger imidlertid stor vekt på å skape et «*et likeverdig tilbud med høy kvalitet i alle barnehager*» (NOU 2012:1, s. 55), og overlater i liten grad styring av sektoren til markedskreftene. Kvalitetsforskjellene mellom kommunale og private barnehager er små (Bjørnstad & Os, 2018; Gulbrandsen & Eliassen, 2013). Dimensjonen privat vs. offentlig eierskap til barnehager har likevel aktivert høyre- venstredimensjonen i norsk politikk, og utløst debatt (Herning, 2015). Debatten har ofte dreid seg om rammebetingelsene for private barnehager, og spesielt om muligheten kommersielle private eiere har for å tjene penger på barnehagedrifta.

### **Harde og myke styringsmekanismer**

Norske myndigheter har satt ambisiøse mål for barnehagesektoren. Barnehagene skal, uansett eierskap og geografisk plassering, «*ivareta barnas behov for omsorg og lek, og fremme læring og danning som grunnlag for allsidig utvikling*» (barnehageloven, § 1). En sentral politisk målsetting er å gi et likeverdig tilbud av høy kvalitet til alle barn (NOU 2012:1). For å sikre dette på tvers av det institusjonelle mangfoldet beskrevet i forrige avsnitt benyttes både harde og myke styringsformer. Hard styring, forstått som lover og forskrifter, regulerer atferd. Myk styring virker derimot mer

indirekte, gjennom at den påvirker hvordan aktørene tenker om seg selv og sine relasjoner til andre (Moos 2009). Alle barnehager, uavhengig av eierskap, er fullt ut underlagt barnehageloven med tilhørende forskrifter. Barnehageloven åpner likevel for en viss variasjon. Blant annet kan private eier kan definere egne formål og verdier vedtektene (§ 1a, §7) og alle eiere kan tilpasse rammeplanen til lokale forhold (§2). Barnehageloven med forskrifter følges opp av den kommunale tilsynsmyndigheten for sektoren, som har et veilednings- og tilsynsansvar for både private og kommunale barnehager i kommunen (§8). Den mest sentrale forskriftene til barnehageloven er Rammeplanen for barnehagen - innhold og oppgaver (Kunnskapsdepartementet, 2017a), som gir føringer for det pedagogiske innholdet i tilbudet som gis. Rammeplanen er sentral både som pedagogisk dokument i barnehagene og som juridisk dokument hos tilsynsmyndighetene (Ljunggren et al., 2017). Høsten 2017 trådte en ny rammeplan i kraft, med tydeligere føringer på flere områder (Utdanningsdirektoratet, 2017). Barnehagelovens øvrige forskrifter regulerer blant annet saksbehandling ved opptak, økonomi (herunder regler for tilskudd til private barnehager og maksimalpris for barnehageplass), personalets sammensetning og barnehagenes ansvar for å gi spesialpedagogisk hjelp til barn som trenger det (Borgund & Børhaug, 2016).

Barnehagene er også gjenstand for myke styringsformer. Myk styring har potensial til å påvirke atferd indirekte, via normer og tankesett hos ulike aktører (Moos 2009). I barnehagesektoren skjer denne myke styringen blant annet i ulike faglige nettverk og gjennom spesielle kvalitetssatsinger fra de sentrale myndighetene - som f.eks. strategien Kompetanse for framtidens barnehage (Kunnskapsdepartementet, 2017b; Haugset et al., 2016). I nettverkene er vanligvis både kommunale og private barnehager representert, og både Fylkesmannen og kommunene inkluderer og inviterer til deltakelse på tvers av eierskap. Deltakelse i nettverk og kvalitetssatsinger er likevel frivillig, og for å lykkes med denne styringsformen er en avhengig av at alle typer barnehageeiere prioriterer ressurser til deltakelse. I barnehagesektoren synes denne brede oppslutningen i stor grad å være på plass. Borgund og Børhaug (2016) viser til at grasrotautonomien som har rådet i barnehagen er i ferd med å bli erstattet av en målrettet konsensusbygging når det gjelder barnehagen som læringsarena for barn. Denne typen offentlig styring kjennetegnes av at den er i kontinuerlig utvikling, den gir et press til å fortolke, oppdatere seg og delta i nettverk og den gir et stort handlingsrom for kommuner, barnehageeiere og barnehager i pedagogisk arbeid (Borgund & Børhaug, 2016, s. 103-104). Rammeplanen gir relativt vide rammer rundt dette nettverksarbeidet, og den forutsetter både kompetanse og lojalitet hos de som skal fortolke og sette den ut i livet i barnehagen (Ljunggren et al., 2017). I praksis vil denne kompetansen si barnehagelærerens profesjonskunnskap, siden barnehagelæreren har hatt monopol på sentrale stillinger i norsk barnehage siden starten (Korsvold, 2005). Med nasjonale retningslinjer for struktur, faglig innhold og læringsutbytte for barnehagelærerutdanningen (Forskrift om rammeplan for barnehagelærerutdanning) ligger det en betydelig indirekte styring av barnehagen på tvers av eierskap også i profesjonsutdanningen.

## Metode

Jeg har gjort systematiske litteratursøk etterfulgt av en fortolkende gjennomgang og syntetisering av den framskaffede litteraturen. Den fortolkende litteraturgjennomgangen skiller seg fra den aggregerende som først og fremst benyttes innen evidensbaserte felt, er tilpasset effektstudier og som sammenstiller studier med homogent design til et informasjonsmetningspunkt nås (Booth et al., 2016). Fortolkende litteraturgjennomganger vurderer, syntetiserer og drøfter forskningsbidrag på tvers av metode og design, med en utvidet forståelse av temaet som formål. Analysen av arbeidene som kommer fram i den systematiske søkeprosessen kan også beskrives som narrativ:

*Using a narrative approach, an author a) critiques and summarizes a body of literature, b) draws conclusions about the topic, c) identifies gaps or inconsistencies in a body of language, and finally d) leads the reader to a sufficiently focused research question (Baker 2016, s. 267).*

Jeg har søkt etter litteratur publisert i perioden 2000-2017, som omhandler eierleddet i norsk barnehagesektor og dets forhold til styring og implementering av politikk i barnehagen. Søkene er i hovedsak foretatt på norsk, siden formålet har vært å finne forskning om norske barnehageeiere. Det er likevel også gjort et generelt søk på engelsk (Norway og ECEC<sup>1</sup>), og foretatt en sortering av disse treffene basert på tittel og sammendrag.

Følgende søkestrategier er benyttet:

- Gjennomgang av samtlige publikasjoner kategorisert med «Norge» i forskningsdatabasen NB-ECEC ([www.nb-ecec.org](http://www.nb-ecec.org)) i hele databasen (2006-2015)
- Søk i biblioteksdata-basen Oria (samlet søketjeneste for samtlige av universitetsbibliotekets ressurser) og i open access-basen NORA (samlesøketjeneste for norske vitenarkiver) i perioden 2000-2017, på følgende termer:
  - barnehageeierskap; barnehage + eierskap; barnehageeier; barnehagepolitikk; private barnehager; styring + barnehage; governance + barnehage; nettverk + barnehage; samstyring + barnehage; Norway + ECEC.
- Gjennomgang av samtlige utgaver av tidsskriftet Nordisk barnehageforskning (2008-2017) og Tidsskrift for pedagogikk og kritikk (2015-2017), og alle publiseringer fra prosjektet «Ledelse for læring: Utfordringer i norske barnehager» (2012-2016, 96 publiseringer i Cristin).
- Snøballmetode (basert på referanselister i relevante artikler)

Jeg har i utgangspunktet ønsket å basere analysen på fagfelle-vurderte bidrag, enten i de vitenskapelige kanalene i publiseringssystemet eller i den kvalitetsvurderte databasen NB-ECEC. Med denne tilnærmingen fanges ikke nyere, relevante rapporter opp, fordi NB-ECEC-basen ligger to år eller mer i etterkant med sine oppdateringer. For å bøte på dette er (Ljunggren et al., 2017) inkludert, selv om den ennå ikke er vurdert av NB-ECEC. Denne rapporten evaluerer rammeplanen fra 2006 som styringsdokument, og den inneholder dessuten en kunnskapsstatus som refererer til flere relevante, nyere rapporter. En mastergradsoppgave med spesielt stor relevans er inkludert (Gunnedal, 2010). Vurderingen av bidragenes relevans er basert på tittel og abstract, og i tvilstilfeller også på gjennomlesing og søk i fulltekstdokumenter. Styring av barnehager og barnehageeier/eierforhold til barnehager må være et tema av bærende betydning i arbeidet, og ikke bare nevnes som en referanse. Dette ga 14 relevante bidrag (Tabell 2).

Forfatter(e)	Tittel	Type bidrag
(Sørensen, 2004)	Markedsreformer i offentlig sektor. Elitistisk motebølge, velferdskoalisjonens interesser eller partienes konkurranse om velgere?	Artikkel i tidsskrift
(Rauch, 2005)	Institutional Fragmentation and Scandinavian Childcare Variations	Artikkel i tidsskrift
(Karlsen, 2007)	Ny rød-grønn regjering – en utdanningspolitisk kursendring?	Artikkel i tidsskrift
(Østrem, Bjar, Føsker, Hogsnes, Jansen,	Alle teller mer. En evaluering av hvordan Rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver blir innført, brukt og erfart.	Rapport

<sup>1</sup> ECEC (Early Childhood Education and Care) er et godt innarbeidet internasjonalt begrep om barnehagen.

Nordtømme & Tholin, 2009)		
(Gunnedal, 2010)	Eierskap i barnehagen	Mastergrad
(Børhaug, Helgøy, Homme, Lotsberg, & Ludvigsen, 2011)	Styring, organisasjon og ledelse i barnehagen	Forskningsbasert/ fagfellevurdert lærebok
(Olsen, 2012)	Markedsliberalisme og motstand. På strejftog i Trondheim og i børnehavepædagogikken.	Artikkel i tidsskrift
(Jacobsen & Vollset, 2012)	Publicly available and supported early education and care for all in Norway	Kapittel i antologi
(Askim, 2013)	Tilsyn ved selvsyn: Kan det fungere? Lærdommer fra barnehagesektoren	Artikkel i tidsskrift
(Børhaug & Moen, 2014)	Politisk-administrative rammer for barnehageledelse	Vitenskapelig monografi
(Haug, 2014)	The public-private partnership in ECEC provision in Norway	Artikkel i tidsskrift
(Ellingsæter, 2016)	Kampen om familiepolitikken: Farvel til hybridregimet?	Artikkel i tidsskrift
(Børhaug & Gotvassli, 2016)	Styring og ledelse i barnehagesektoren	Kapittel i antologi
(Ljunggren et al., 2017)	Barnehagens rammeplan mellom styring og skjønn – en kunnskapsstatus om implementering og gjennomføring med videre anbefalinger	Rapport

*Tabell 2: Oversikt over de 14 tekstene som ble funnet relevant etter litteratursøkene, kronologisk ordnet etter publiseringsår.*

### **Forskning på styring og eierskap**

Jacobsen og Vollset (2012) gir en empirisk skildring av rammebetingelsene for privateide barnehager i perioden 1975-2011, og spesielt etter barnehageforliket i 2003. Økningen i offentlig støtte gjennom barnehageforliket gjorde barnehagedrift mer økonomisk attraktivt. Veksten etter 2003 har vært størst blant private barnehager, og spesielt blant barnehager eid av bedrifter. Det vises til politiske forsøk på å begrense «kommersielle barnehagers» tilgang til tilskudd, og at man på 2000-tallet overvåket dette tett. Jacobsen og Vollset, som selv har bakgrunn i statsforvaltningen, mener de små forskjellene i tilbudet etter eierskap i hovedsak kan begrunnes i den stramme reguleringen av barnehagens innhold og oppgaver.

### ***Teoretiske tilnærminger***

To artikler foreslår bestemte analytiske, teoretiske rammeverk for å forstå styring på tvers av eierskap i barnehagen (Børhaug & Gotvassli, 2016; Olsen 2012). Olsens (2012) artikkel tar utgangspunkt i mål- og verdimotsetninger mellom markedsliberale moderniseringer og offentlig ivaretagelse av velferdstjenester. Han viser til målpluralismen i offentlig forvaltning av velferdstjenester. Effektiv ressursbruk, rettferdig fordeling av ytelser og ytelser som gir et sikkerhetsnett under de mest sårbare. I markedsimiterende styringsformer tas det ofte bare hensyn til førstnevnte. Olsen introduserer Bourdieus teori om sosiale felt som analyseramme i barnehagesektoren. Analyser av sosiale felt avdekker tilknytning til overordnede maktfelt i samfunnet (f.eks. økonomisk, politisk, vitenskapelig), hvilke aktører som er legitime premissleverandører i feltet og disse agentenes habitus eller holdningssystemer. Disse posisjonene er resultater av stadige forhandlinger og kamp om autoritet i feltet – en kamp Olsen mener også kan foregå over polene offentlig – privat eierskap. Olsen peker på blant annet privateide barnehagekonserner som en mulig leverandør av symbolske definisjoner inn i barnehagens sosiale felt. Om barnehagesektoren faktisk utgjør et sosialt felt i Bourdieus forstand er

ifølge Olsen et empirisk spørsmål, men han trekker fram den private versus offentlige utbyggingen av barnehager som et eksempel som «ligger åpent for feltteoretiske analyser» (Olsen 2012, s. 13).

Artikkelen til Børhaug og Gotvassli (2016) plasserer på sin side statens sektorstyring og eiers styring av barnehagen inn i et statsvitenskapelig begrepsapparat. Forfatterne analyserer styringssystemene rundt barnehagen, både når det gjelder barnehageeiers ansvar og det offentlige styringsmuligheter. Iverksettingsstrukturer som beskrives og drøftes er grasrotautonomi, konsensusbygging, hierarkisk standardisering og rammestyring. Artikkelen legger vekten på styringsverktøy som har vært og er i bruk i barnehagesektoren. Bidraget er først og fremst begreper og konsepter for analyse av eiers og statlige og kommunale myndigheters styringsformer i barnehagen.

### ***Betydningen av partipolitikk***

Tre av artiklene fokuserer på betydningen av partipolitikk for styring av eierskap i barnehagesektoren (Ellingsæter, 2016; Karlsen, 2007; Sørensen, 2004). Sørensens (2004) utgangspunkt er hva som driver eller hindrer markedsreformer og privatisering i offentlig sektor. Han peker på at barnepass, f.eks. barnehager, har vært en tjeneste som befolkningen mener er velegnet for private løsninger og tilbydere. Oppslutningen om dette standpunktet dalte imidlertid fra 77 prosent i 1988 til 66 prosent i 2003. Sørensen (2004) viser at markedsreformene har vokst fram etter en reell partipolitisk konkurranse, der velgerne stemmer på partier med stabile, ideologisk forankrede holdninger på området. Uenighet om markedsreformer i offentlig sektor fører ofte til bytte av parti for velgerne. Konklusjonen er derfor at den politiske prosessen fungerer demokratisk og etter hensikten på dette området. Ellingsæter (2016) ser på utvikling i institusjonene rundt omsorg for små barn i perioden 1990-2014, og konkluderer med at partipolitikk har vært sentralt for å forstå denne utviklingen. I dag er synet på regulering av private barnehageeiere det eneste gjenværende ideologiske skillet i et ellers konsensuspreget felt. Karlsen (2007) gjør en analyse av utdanningspolitikken til den rød-grønne regjeringen fra 2005, og peker på et paradoks i Soria Moria-erklæringen: «*Med er klar ideologisk profil mot kommersialisering i Soria-Moria-erklæringen, er det et paradoks at regjeringen viser politiske muskler overfor «den lille» privatiseringen i grunnskolen, mens «den store» i barnehager og høyere utdanning går upåaktet hen.*» (Karlsen, 2007, s. 367).

### ***Implementering av rammeplanen***

Det er gjort to omfattende evalueringer av implementeringen av rammeplanen for barnehagens innhold og oppgaver som kom i 2006 og ble justert i 2011 (Kunnskapsdepartementet, 2006/2011). De er gjennomført henholdsvis kort tid etter innføringen (Østrem et al., 2009) og i det rammeplanen fra 2006 var i ferd med å bli erstattet av en ny (Ljunggren et al., 2017). Rapportene tar blant annet for seg rammeplanen som styringsdokument og implementering i møte med ulike typer barnehageeiere. I 2009 fant Østrem et al. at rammeplanen først og fremst fikk en legitimerende funksjon i barnehagen. Barnehagelærerne opplevde at den ga anerkjennelse og bekreftelse til deres profesjonelle arbeid. For forvaltningen i barnehagesektoren ble planen sett som et styringsdokument, som ble tolket i lys av andre politiske dokumenter som f.eks. satsingen på kompetanseutvikling i sektoren (Østrem et al., 2009, side 190). Noen år senere er erfaringene med rammeplanen fra 2006 at den oppleves utydelig og med for få sanksjonsmuligheter som juridisk dokument, og som vid og retningsgivende som pedagogisk dokument (Ljunggren et al., 2017). Samlet beskrives rammeplanen (Kunnskapsdepartementet, 2006/2011) som en «preken» (*sermon*), som gir mye handlingsrom og stort behov for oversettelse før bruk i barnehagehverdagen. Sanksjonsmuligheter og tilgang på kompetanse og kapasitet i alle ledd trekkes fram som sentralt for en vellykket rammeplanimplementering. Det er etablert ulike nettverk både kommunalt og regionalt, der kompetanseutvikling, rammeplanimplementering og generell informasjonsspredning i barnehagesektoren finner sted. Både kommunale og private barnehager inngår i disse nettverkene, men private barnehageeiere er ofte

representert ved styrerne. Det er primært i disse nettverkene kommunen som barnehagemyndighet utøver veilederrollen sin, og dermed blir nettverkene svært sentrale for implementering av rammeplanen (Ljunggren et al., 2017). Børhaug et al. (2011) finner ingen forskjell mellom kommunale og private barnehageeiere i hvor styrende de mener rammeplan og barnehagelov er. Rammeplanen har likevel ført til endret praksis i færre private enn kommunale barnehager. Støtte fra eier vurderes som viktig for å drive utviklingsarbeid, spesielt i private barnehager. Et interessant funn hos Ljunggren et al. (2017, s. 128-129) er at enkelte store private barnehagekjeder lager standardisert fellesmateriale til bruk i alle kjedens barnehager, for å rasjonalisere og effektivisere arbeidet med oversettelse av rammeplanen. Forfatterne mener at denne «McDonaldiseringen» kan gjøre fagkompetansen hos de som skal iverksette rammeplanen mindre betydningsfull.

### ***Kommunenes sammensatte rolle og ansvar***

Østrem et al. (2009) beskriver hvordan kommunal barnehagemyndighet slites mellom flere ulike roller og hensyn i implementeringsarbeidet, spesielt overfor private barnehager. Kommunen må balansere rollen som tilsynsmyndighet, eierrollen og ansvaret for både kapasitet og kvalitet i barnehagen, og det varierer hvor mye kompetanse forvalterne av disse rollene har. Offensive private aktører med store ressurser og økonomisk og juridisk spisskompetanse kan få en sterk forhandlingsposisjon overfor enkelte kommuner (Østrem et al., 2009, s. 91). Informantene i kommunene er tydelig på sitt ansvar for implementering av rammeplanen på tvers av eierskap, og opplever dette som i første rekke et kompetanseutviklingsarbeid. Det oppleves imidlertid som uklart om dette arbeidet hører til kommunen som eier eller som barnehagemyndighet. Det hender kommuner opplever frustrasjon over at en ikke kan stille krav til de private barnehagene (Østrem et al., 2009). Ljunggren et al. (2017) beskriver åtte år senere hvordan mange kommuner tilpasser eierrollen sin slik at den kommer både kommunale og private barnehager til gode. En inviterer med barnehager med andre eiere i arbeid og tiltak (Ljunggren et al., 2017). Forfatterne finner eksempler på at dette kommer i konflikt med store barnehagekjeders egne opplegg, og oppleves som krysspress av de barnehageansatte. For mindre eiere finner Ljunggren et al. at mangel på tid og ressurser til eierrollen er en flaskehals. Kommunene uttrykker bekymring over private barnehager som ikke deltar i nettverk og kompetanseutvikling.

Østrem et al. (2009) finner at en ved fylkesmannsambetene problematiserer kommunenes dobbeltrolle som tilsyn og eier, og mener kommunene i for liten grad har laget seg systemer som skal sikre transparens og rettsikkerhet i tilsyn med egne barnehager. Askim (2013) ser også på kommunenes håndtering av denne «dobbeltrollen». Over halvparten av kommunene legger funksjonen som eier og som barnehagemyndighet og tilsynsfører under samme leder i organisasjonen. Dette reiser spørsmål om rettsikkerhet og uavhengighet. Askim viser til at forvaltningsverdiene rettssikkerhet, demokrati og effektivitet må balanseres mot hverandre i tilsynet med barnehagene. For rettssikkerheten er ikke «tilsyn ved selvsyn» optimalt, men Askim hevder at kommunene kan gjøre mange grep for å sikre rettferdig tilsyn. Han mener dagens modell gir «en god balanse mellom rettsikkerhet på den ene siden og effektivitet og demokrati på den andre» (Askim, 2013, s. 26). Kommunene sitter sentralt i flere informasjonsstrømmer rundt barnehagene, og det gjør dem til en effektiv og treffsikker tilsynsmyndighet. Askim peker imidlertid også på at for private barnehagers interesseorganer vil kommunalt tilsyn med kommunens egne barnehager alltid framstå som grunnleggende problematisk, uansett tiltak for å fremme rettsikkerheten.

Gunnesdal (2010) gjør en analyse av hva som påvirker andelen barn i kommunen som går i privat eide barnehager. Private barnehager fikk på analysetidspunktet en lavere tilskuddsandel enn kommunale, og var dermed en «relativt billig måte å få sørget for full barnehagedekning på» (Gunnesdal, 2010, s. 43). Den viktigste forklaringsfaktoren var kommunestørrelse. Mange innbyggere og sentralisert bosetting, begge forhold som reduserer enhetskostnadene, ga høyere andel barn i private barnehager. Rike kommuner og kommuner med høy andel politikere fra Ap, SV og Rødt i



kommunestyret hadde lavere andel barn i private barnehager. Modellen hadde størst forklaringskraft i de minste kommunene.

### ***Private barnehageeiere som politiske aktører***

De tre siste bidragene jeg har funnet befatter seg med private barnehageeieres rolle som politiske aktører (Børhaug & Moen, 2014; Haug, 2014; Rauch, 2005). Rauch (2005) sammenligner veien til full barnehagedekning i Norge, Sverige og Danmark, som alle vedtok målsettinger om dette på 70-tallet. Han viser til at Norge i perioden 1975-2000 lå etter sine naboland i arbeidet med å realisere målene, samtidig som man ga private eiere av barnehager rausere betingelser. Teori om institusjonell fragmentering og policyimplementering ligger til grunn for analysen. Rauch avdekker at private barnehageeiere har hatt og gjort bruk av flere vetopunkter i implementeringen av norsk barnehagepolitikk, spesielt fram til 1990. De har altså hatt stor mulighet til å påvirke barnehagepolitikken. Haug (2014) ser på hva som karakteriserer samarbeidet mellom velferdsstaten og de private barnehageeierne. Private barnehager er både en privat bedrift og en leverandør av offentlige tjenester på vegne av velferdsstaten. Dette «hybride prinsipal-agentforholdet» (Haug, 2014, s. 375, min oversettelse) er en sentral del av den norske barnehagetradisjonen. Mange små, ideelle og lokale barnehageeiere representerte rask tilgang på økt kapasitet i barnehagesektoren. Private eiere fikk tilskudd, samtidig som de måtte akseptere sterk offentlig styring. Fordi rammene var romslige på områder som var viktig for ideelle, religiøse og humanitære barnehageeiere ble rammene akseptert. Med større innslag av kommersielle eierorganisasjoner kan en forvente at myndighetenes føringer for barnehagene på tvers av eierskap utfordres mer, fordi de treffer områder som er viktige for organisasjonen. Haug bruker debatten rundt muligheten til å ta ut utbytte fra private barnehager som eksempel på dette.

Børhaug og Moen (2014) innfører flere statsvitenskapelige begrepsrammer og konsepter til bruk i forskning og analyse av barnehagesektoren, som beskrives som et kontraksjonsfelt med økende sentral styringsinteresse. Forfatterne forventer økt interesse også for koordinering av private og kommunale barnehager. Børhaug og Moen (2014) hevder at private barnehageeiere i dag er en politisk aktør både i politikktutforming og i utforming av tiltak. Flere profesjonelle, store eiere har gitt dem en stemme også på nasjonalt plan. Nettverksstyringen som preger sektoren gir private barnehageeiere stor mulighet til påvirkning, men samtidig er også de en del av en robust konsensus om hva innholdet i barnehagetilbudet skal være. Boka tar også opp konkurranse- og markedsmekanismer i barnehagesektoren. Forfatterne framholder at mer aktiv statlig styring av innholdet i barnehagen skjer parallelt med at en er i ferd med å få markedsmekanismer og konkurranse mellom barnehager. Mange barnehager føler konkurransen, men den sterke reguleringen og en sterk konsensus om hva innholdet i barnehagen skal være legger bånd på konkurransestrategiene (Børhaug & Moen, 2014).

### **Diskusjon**

Jeg vurderer de 14 forskningsarbeidene jeg har funnet i søkene som relativt få, gitt den økende forskningsinteressen for barnehagesektoren, den høye andelen private barnehager og den politiske vektleggingen av et likeverdig tilbud til alle barn. Flere av arbeidene behandler dessuten eierskap til barnehager enten som eksempel på generelle prosesser (Sørensen, 2004) eller som en del av et større, overordnet tema (Ellingsæter, 2016; Karlsen, 2007; Østrem et al. 2009; Ljunggren et al., 2017). Kanskje skyldes den manglende forskningsinteressen at forskjellene i tilbudet mellom private og kommunale barnehager synes å være små (Jacobsen & Vollset, 2012), og at det er bred konsensus om hva som skal være innholdet i barnehagen (Børhaug & Moen, 2014). Regulering og institusjonalisering av hva en god barnehage er gjør at den norske barnehagen internasjonalt ofte anses å være hel-offentlig, til tross for mange private eiere (Meyers & Gornick, 2003, s. 384). Det er

imidlertid viktig å forstå også institusjoner som fungerer etter hensikten, blant annet for å kunne verne om dem når de utfordres av eksterne eller interne aktører (Mahoney & Thelen, 2009). Bidragene som finnes bruker ulike teoretiske verktøy. En del tar utgangspunkt i instrumentelle og rasjonelle teorier om politisk og forvaltningsmessig styring av offentlig virksomhet (Askim, 2013; Gunnesdal, 2010; Jacobsen & Vollset, 2012). Et bidrag tar til orde for en utpreget sosiologisk innfallsvinkel, gjennom teorien om sosiale felt (Olsen, 2012). Men i mange tilfeller er institusjonell teori kombinert med mer instrumentelle perspektiver (Ljunggren et al. 2017; Ellingsæter, 2016; Haug, 2014; Rauch, 2005). Ljunggren et al. (2017) benytter f.eks nyinstitusjonell translasjonsteori for å forstå hvordan rammeplanen oversettes i nettverk og i barnehager, sammen med tradisjonelle implementeringsteorier. Valget av teorier reflekterer møtet mellom statsforvaltningen og en profesjonsbasert, rammestyrte og konsensusorientert sektor med lange tradisjoner for grasrotautonomi. Nettverkene som beskrives (Børhaug & Moen 2014, Ljunggren et al. 2017) synes å være «meglingsarenaen» der spesielt mye styringssignaler og rammestyring oversettes, tilpasses og institusjonaliseres i barnehagen. Her møtes styringskategoriene hierarki og nettverk (Røiseland & Vabo, 2016). Top-down-initierte styringssignaler (f.eks ny rammeplan og ulike kompetanseutviklingstiltak) implementeres gjennom samstyring i nettverk som er ledet og tilrettelagt av nøkkelpersoner fra kommune og fylkesmann.

### ***Offentlige vs. private eiere***

Innledningsvis presenterte jeg privat vs. offentlig eierskap og ulik tilgang på styringsressurser som to relevante dimensjoner i Eiermangfoldet i barnehagesektoren. Olsens (2012) artikkel og Askims (2013) analyse av kommunenes tilsynsoppdrag framholder møtet mellom forvaltningsorganisasjonens behov for å ta flere hensyn, og den private tjenesteleverandørens fokus på egen, avgrensede virksomhet. I dag ser vi framveksten av en ny type aktør på barnehagefeltet. Store, profesjonelle kommune- og fylkesoverskridende barnehagekjeder med betydelige økonomiske og organisatoriske ressurser og mange barnehager i porteføljen har også en betydelig politisk innflytelse både lokalt og sentralt (Børhaug & Moen, 2014; Herning, 2015; Lunder, 2011). Spesielt eiere med et kommersielt formål kan ifølge Haug (2014) komme til å utfordre stramme statlige reguleringer av virksomheten sin, fordi reguleringene berører kjerneområder i organisasjonen. Private eiere er potensielt en mektig gruppe, både gjennom politiske påvirkningskanaler, gjennom deltakelse i nettverk (Ljunggren et al., 2017) og som leverandør av symbolske definisjoner (Olsen, 2012). De er også en godt integrert del av en bred konsensus når det gjelder innholdet i barnehagetilbudet (Børhaug & Moen, 2014). Også politisk er barnehagefeltet i dag preget av konsensus om formål og innhold, mens reguleringen av private barnehager utløser ideologisk uenighet og aktiviserer høyre-venstredimensjonen (Ellingsæter, 2016). Til tross for dette kan barnehagen risikere å bli «usynlig» i enkelte politiske debatter og programerklæringer om privatisering av velferdstjenester (Karlsen, 2007).

### ***Eierskap og ulike styringsressurser***

Kompetanse og kapasitet er viktig for hvordan barnehager og eiere forholder seg til styringssignaler som f.eks rammeplanen, og Ljunggren et al. (2017) sin implementeringsevaluering antyder at eierne både kan være så små at de ikke greier å styre, og så store at de lager sitt eget opplegg. Kommunene har tradisjon for å ta barnehager drevet av ideelle organisasjoner med knappe ressurser under sine vinger økonomisk (Jacobsen & Vollset, 2012). De private barnehagene inkluderes vanligvis i kompetanseheving og nettverk, gjennom at kommunen tilpasser utøvelsen av egen eierrolle slik at den kommer alle til gode. Slik inviterer man alle med i utviklings- og samstyringsarbeidet, men er priggitt viljen til å delta. Kommunene som barnehagemyndighet har få juridiske sanksjonsmuligheter (Ljunggren et al. 2017), og kan ikke pålegge privateide barnehager bestemte arbeidsformer (Østrem et al., 2009). Med den raske framveksten av store barnehagekjeder med store faglige ressurser kan kommunale fellesopplegg oppleves som krysspress eller som overflødig i enkelte barnehager

(Ljunggren et al. 2017). En landsomspennende, stor barnehagekjede kan rå over mer kapasitets- og kompetanseressurser enn mange norske kommuner, og være i stand til å gi et bedre og mer attraktivt tilbud om faglig utvikling til sine barnehager. Ljunggren et al. (2017) viser imidlertid til at kjeden også kan velge en «McDonaldisering» av rammeplanimplementering, gjennom forenkling og standardiserte verktøy der mye av den pedagogiske kompetansen er bakt inn i hjelpemidlene.

### ***Kommunene som aktør i barnehagefeltet***

Til tross for at kommunene er gitt hovedansvaret for barnehagene i Norge, finner jeg relativt lite forskning på hvordan de håndterer barnehager med ulike eiere. Kommunen har en kompleks og delvis konfliktfylt (Askim, 2013) rolle i styringen av sektoren. Eier- og myndighetsrollen håndteres innenfor de samme institusjonelle rammene, ofte av samme person eller avdeling (Ljunggren et al. 2017; Askim, 2013). Det institusjonaliserte verdssystemet i kommunen krever at en tar delvis motstridende hensyn til økonomisering med ressursene, rettferdig fordeling av ytelser og spesielt sårbare grupper (Olsen, 2012). Forskningen på implementering av rammeplanen (Østrem et al., 2009, Ljunggren et al., 2017) og Askims (2013) analyse av kommunenes tilsynspraksis viser at kommunenes rolle oppfattes ulikt. I noen kommuner gjør man et poeng av å skille rollen som tilsyn og eier, bruker myndighetsrollen til å veilede og informere til alle barnehager i kommunen (Ljunggren et al., 2017) og ønsker å kunne pålegge også private barnehager visse praksiser (Østrem et al., 2009). Andre lar en og samme person bekle begge rollene, og skiller i liten grad mellom barnehager etter eierskap. I møte med ressurssterke private eiere kan dette gi «krysspress» eller dobbel oppfølging (Ljunggren et al., 2017). Det kan oppleves uklart hvilken av rollene som har ansvaret for kompetanseutviklingen, som vurderes som en helt sentral del av implementering av rammeplanen (Østrem et al., 2009). I tillegg krever tilsynsrollen stor bevissthet rundt og utvikling av gode systemer for et rettsikkert tilsyn med egne og andres virksomhet. Praksisen på dette området varierer i kommunene (Askim, 2013; Østrem et al., 2009). Fra et forvaltningsmessig perspektiv vurderer Askim (2013) den kommunale barnehagemyndighetens tilsynsføringsrolle med egne og private barnehager som effektiv, mens private barnehagers interesseorganisasjon PBL peker på store utfordringer for rettsikkerheten til private barnehager. Analysen til Askim (2013) illustrerer hvordan private barnehageeiere ser myndighetsrollen ut fra sin institusjonelle kontekst, som først og fremst handler om deres egne rammebetingelser for barnehagedrift. En kan her tenke seg at kommunenes spesielle institusjonelle kontekst som forvalter av et bredt spekter av velferdstjenester og komplekse målsettinger også påvirker hvordan deres egen eierrolle oppfattes og praktiseres. Vil kommunen med sine demokratiske verdier og institusjonaliserte ansvar også for likeverdige ytelser og sårbare grupper, kunne utkonkurreres av private eiere som kan konsentrere seg om innholdet i barnehagen og økonomisk effektivitet? Børhaug og Moen (2014) viser til at også private barnehageeiere er en del av et robust konsensus i sektoren om hva barnehagens innhold skal være. Selv i konkurranse om barn for å fylle opp plassene nøyer en seg med lett synlige, men lite gjennomgripende strategier. Hvorvidt det fortsatt kommer til å være slik i framtida, avhenger blant annet av at en fortsatt lykkes med konsensusbygging (Borgund & Børhaug, 2016) gjennom ulike typer nettverksstyring og myk styring (Moos, 2009) i barnehagesektoren.

### **Forslag til videre forskning**

Samarbeidet mellom myndighetene og barnehager med ulike typer eiere er godt historisk forankret i sektoren, men eierstrukturen er i ferd med å endre seg (Haug, 2014). Ressurssterke, kommuneoverskridende og profesjonelle barnehageeiere vil i framtid kunne utfordre kommunene (Østrem et al. 2009), levere symbolske definisjoner inn i barnehagefeltet nasjonalt (Olsen, 2012), være mindre villige til å godta reguleringer enn sine ideelle og religiøse forgjengere (Haug, 2014) og

eventuelt også gjøre større bruk av den politiske innflytelsen og det handlingsrommet de allerede har (Børhaug & Moen, 2014). Vi vet foreløpig lite om konsekvensene av disse strukturendringene på eiersida, og hva det innebærer for styring av barnehagen som likeverdig tilbud til alle barn. Det er behov for mer kunnskap, blant annet om barnehagekjedenes møte med kommunene som lokal forvalter av velferdsstaten. Etter at sektoren ble rammefinansiert er ikke kommunene lenger forpliktet til å gi tilskudd til nye private barnehager (barnehageloven, §14a). Vi vet lite om i hvor stor grad og i hvilke typer kommuner en har valgt å stenge for etablering av nye private barnehager, eller de politiske prosessene bak. Dette er et område hvor det trengs mer forskning.

Viktige styringsprosesser i barnehagen skjer som samstyring i nettverk med deltakelse på tvers av eierskap (Børhaug & Moen, 2014; Ljunggren et al., 2017). Sektoren preges i dag av et bredt konsensus når det gjelder hva innholdet i barnehagen skal være, der også ulike typer private barnehageeiere inngår (Børhaug & Moen, 2014). Med stort institusjonelt mangfold på eiersida er trolig denne felles oppfatningen og vurderingen av hva barnehagen skal være helt essensiell som supplement til lover og forskrifter for å sikre et likeverdig barnehagetilbud. Det er behov for mer forskning på arbeidet i styringsnettverkene, og særlig rundt de mykere styringsformene som ligger i planmessig kunnskapsspredning, kapasitetsoppbygging og informasjon fra myndighetens side. Barnehagen er en betydningsfull sektor som er gjenstand for økende styringsinteresse. Samtidig gjør blandingen av offentlige og private tilbydere at sentrale myndigheter er henvist til mer «indirekte styring» dersom de ønsker å forbedre tilbudet ut over det dagens lovverk og forskrifter tilsier (Røiseland & Vabo, 2016). Samstyring er ikke nødvendigvis effektivt, og det kan representere en «godværsstrategi» som ikke holder dersom konfliktene mellom partene blir for store (Røiseland & Vabo, 2016). God, forskningsbasert forståelse av hvordan institusjonene i barnehagesektoren skapes, fungerer, vedlikeholdes og endres over tid vil være av stor betydning for å sikre et likeverdig barnehagetilbud av høy kvalitet.

## Litteraturliste

- Askim, J. (2013). Tilsyn ved selvsyn: Kan det fungere? Lærdommer fra barnehagesektoren. *Norsk statsvitenskapelig tidsskrift*, 29(1), 10-29.
- Baker, J.D. (2016). The Purpose, Process, and Methods of Writing a Literature Review. *AORN Journal*, 103(3), 265-269. <https://doi.org/10.1016/j.aorn.2016.01.016>
- Bjørnstad, E. & Os, E. (2018). Quality in Norwegian Childcare for toddlers using ITERS-R. *European Early Childhood Education Research Journal*, 26(1), 111-127. <https://doi.org/10.1080/1350293X.2018.1412051>
- Booth, A., Sutton, A. & Papaioannou, D. (2016). *Systematic approaches to a successful literature review* (2. utgave). London: SAGE Publications.
- Borgund, S. & Børhaug, K. (2016). Statlig styring av barnehagesektoren. I K.H. Moen, K.-Å. Gotvassli & P.T. Granrusten (red.) *Barnehagen som læringsarena. Mellom styring og ledelse*, 85-104. Oslo: Universitetsforlaget.
- Børhaug, K. & Gotvassli, K.-Å. (2016). Styring og ledelse i barnehagesektoren. I K.H. Moen, K.-Å. Gotvassli & P.T. Granrusten (red.), *Barnehagen som læringsarena. Mellom styring og ledelse*, 46-64. Oslo: Universitetsforlaget.
- Børhaug, K., Helgøy, I., Homme, A., Lotsberg, D.Ø. & Ludvigsen, K. (2011). *Styring, organisasjon og ledelse i barnehagen*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Børhaug, K. & Moen, K.H. (2014). *Politisk-administrative rammer for barnehageledelse*. Oslo: Universitetsforlaget.

- Ellingsæter, A.L. (2016). Kampen om familiepolitikken: Farvel til hybridregimet? *Tidsskrift for samfunnsforskning*, 57(3), 227-256. <https://doi.org/10.18261/issn.1504-291X-2016-03-01>
- Ellingsæter, A.L. & Gulbrandsen, L. (2003). *Barnehagen - fra selektivt til universelt velferdsgode*. NOVA-rapport 24/03. Oslo: NOVA.
- Gulbrandsen, L. & Eliassen, E. (2013). *Kvalitet i barnehager. Rapport fra en undersøkelse av strukturell kvalitet høsten 2012*. Oslo: NOVA. <https://doi.org/10.7577/nova/rapporter/2013/1>
- Gunnesdal, L. (2010). *Eierskap i barnehagesektoren*. (Mastergrad i samfunnsøkonomi). Oslo: Universitetet i Oslo.
- Haug, P. (2014). The public-private partnership in ECEC provision in Norway. *European Early Childhood Education Research Journal*, 22(3), 366-378. <https://doi.org/10.1080/1350293X.2014.912899>
- Haugset, A.S., Nilsen, R.D. & Haugum, M. (2015). *Spørsmål til barnehage-Norge 2015*. TFoU-rapport 2015:19. Steinkjer: Trøndelag Forskning og Utvikling AS.
- Haugset, A.S., Osmundsen, T., Caspersen, J., Haugum, M. & Ljunggren, B. (2016). *Følgeevaluering av kompetansestrategien Kompetanse for framtidens barnehage. Delrapport 1: Implementering av strategien*. TFoU-rapport 2016:9. Steinkjer: Trøndelag Forskning og Utvikling.
- Herning, L. (2015). *Velferdsprofitørene. Om penger, makt og propaganda i de norske velferdstjenestene*. Oslo: Forlaget Manifest AS.
- Jacobsen, K. & Vollset, G. (2012). Publicly available and supported early education and care for all in Norway. I E. Lloyd & H. Penn (red.), *Childcare markets - can they deliver an equitable service?*, 115-130. Bristol: The Policy Press. <https://doi.org/10.1332/policypress/9781847429339.003.0007>
- Karlsen, G.E. (2007). Ny rød-grønn regjering - en utdanningspolitisk kursendring? *Norsk pedagogisk tidsskrift*, 91(5), 361-374.
- Korsvold, T. (2005). *For alle barn. Barnehagens framvekst i velferdsstaten* (2. utg.). Oslo: Abstrakt forlag.
- Kunnskapsdepartementet. (2006/2011). *Rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver*. Oslo: Kunnskapsdepartementet.
- Kunnskapsdepartementet. (2017a). *Rammeplan for barnehagen. Innhold og oppgaver*. Oslo: Kunnskapsdepartementet.
- Kunnskapsdepartementet. (2017b). *Kompetanse for framtidens barnehage. Revidert strategi for kompetanse og rekruttering 2018-2022*. Oslo: Kunnskapsdepartementet.
- Ljunggren, B., Moen, K.H., Seland, M., Naper, L.R., Fagerholt, R.A., Leirset, E. & Gotvassli, K.-Å. (2017). *Barnehagens rammeplan mellom styring og skjønn - en kunnskapsstatus om implementering og gjennomføring med videre anbefalinger*. Rapport 2/2017. Trondheim: Dronning Mauds Minne høgskolen.
- Lloyd, E. & Penn, H. (red.). (2012). *Childcare markets - can they deliver an equitable service?* Bristol: The Policy Press.
- Lunder, T. E. (2011). *Gullgraving i sandkassa? Profittmuligheter og uttak av verdier fra private barnehager*. Bø i Telemark: Telemarksforskning.
- Mahoney, J. & Thelen, K. (2009). A Theory of Gradual Institutional Change. I J. Mahoney & K. Thelen (red.), *Explaining Institutional Change: Ambiguity, Agency, and Power*, 1-37. Cambridge: Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511806414.003>
- March, J.G. & Olsen, J. P. (1989). *Rediscovering Institutions. The Organizational Basis of Politics*. New York: The Free Press.

- Meyers, M.K. & Gornick, J. C. (2003). Public or Private Responsibility? Early Childhood Education and Care, Inequality, and the Welfare State. *Journal of Comparative Family Studies*, 34(3), 379-411.
- Moos, L. (2009). Hard and Soft Governance: the journey from transnational agencies to school leadership. *European Educational Research Journal*, 8(3), 397-406.  
<https://doi.org/10.2304/eej.2009.8.3.397>
- NOU 2012:1. Til barnas beste. Ny lovgiving for barnehagene. Utredning fra utvalg oppnevnt ved kongelig resolusjon 25. juni 2010. Avgitt til Kunnskapsdepartementet 16. januar 2012.
- OECD (2012). *Education at a glance*. Paris: OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/eag-2012-en>
- Olsen, B. (2012). Markedsliberalisme og mostand. På strejftog i Trondheim og i børnehavepædagogikken. *Tidsskrift for nordisk barnehageforskning*, 5(13), 1-14.
- Rauch, D. (2005). Institutional Fragmentation and Scandinavian Childcare Variations. *Journal of Public Policy*, 25(3), 367-394. <https://doi.org/10.1017/S0143814X05000371>
- Rothstein, B. (2005). *Social Traps and the Problem of Trust. Theories of Institutional Design*. Cambridge: Cambridge University Press. <https://doi.org/10.1017/CBO9780511490323>
- Røiseland, A. & Vabo, S.I. (2016). *Styring og samstyring - governance på norsk*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Scott, W.R. (2014). *Institutions and Organizations. Ideas, Interest, and Identities*. London: Sage Publications.
- Selznick, P. (1996). Institutionalism "Old" and "New". *Administrative Science Quarterly*, 41(2), 270-277. <https://doi.org/10.2307/2393719>
- Skjæveland, Y. (2016). Frå sosialpedagogikk til kompetanseutvikling - barnehagen som læringsarena for barn i perioden 1975-2016. I K.H. Moen, K.-Å. Gotvassli & P.T. Granrusten (red.), *Barnehagen som læringsarena. Mellom styring og ledelse*, 67-84. Oslo: Universitetsforlaget.
- Stefansen, K. & Farstad, G.R. (2010). Classed parental practices in a modern welfare state: Caring for the under threes in Norway. *Critical Social Policy*, 30(1), 120-141.  
<https://doi.org/10.1177/0261018309350811>
- Sørensen, R.J. (2004). Markedsreformer i offentlig sektor. Elitistisk motebølge, velferdskoalisjonens interesser eller partienes konkurranse om velgere? *Tidsskrift for samfunnsforskning*, 45(3), 509-546.
- Utdanningsdirektoratet (2017). *Udir 2017. Et magasin om kompetanseutvikling i barnehagen*. Oslo: Utdanningsdirektoratet.
- Østrem, 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 Rammepplan for barnehagens innhold og oppgaver blir innført, brukt og erfart*. Rapport 1/2009. Tønsberg: Høgskolen i Vestfold.