

Camilla Myrvold Iversen og Kine Angen Hansen

# Helhetlig styring i sammensatte barnehagetjenester

En casestudie i Trondheim kommune

Masteroppgave i Økonomistyring

Veileder: Kari Nyland, Per Christian Ahlgren

Juni 2020



Camilla Myrvold Iversen og Kine Angen Hansen

# **Helhetlig styring i sammensatte barnehagetjenester**

En casestudie i Trondheim kommune

Masteroppgave i Økonomistyring  
Veileder: Kari Nyland, Per Christian Ahlgren  
Juni 2020

Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet  
Fakultet for økonomi  
NTNU Handelshøyskolen



**NTNU**

Kunnskap for en bedre verden



## Forord

Etter endt toårig masterprogram i økonomi og administrasjon ved Handelshøyskolen NTNU, er det med stolthet at vi kan presentere vår endelige masteravhandling. Den markerer slutten på våre studier og er utarbeidet våren 2020. Avhandlingen er skrevet innenfor hovedprofilen økonomistyring og er vektet med 30 studiepoeng.

Formålet med denne avhandlingen er økt forståelse for og innsikt i kommunen sin styring av kommunale og private barnehager. Studien baserer seg i hovedsak på dybdeintervjuer med flere ulike aktører. Vi vil derfor takke våre representanter fra barnehagesektoren i Trondheim kommune, som inkluderer kommuneansatte i administrasjonen, kommunale enhetsledere og private styrere. Vi setter stor pris på at dere har satt av tid til møter og intervju.

Arbeidet med avhandlingen har vært omfattende og krevende. Vi vil rette en stor takk til våre engasjerte veiledere, Kari Nyland og Per Christian Ahlgren, for konstruktive tilbakemeldinger og nyttige innspill underveis gjennom hele prosessen. Nå ser vi tilbake på to givende og lærerike studieår som vi vil ta med oss videre inn i arbeidslivet.

*Innholdet i denne oppgaven står for forfatternes regning.*

Trondheim, juni 2020

---

Camilla Myrvold Iversen

---

Kine Angen Hansen

## Sammendrag

I tråd med utviklingen av barnehagesektoren, med økt fremvekst av private barnehager, er det i dag omdiskutert hvorvidt nåværende regulering gir kommuner gode forutsetninger for å gjennomføre en helhetlig oppvekst- og utdanningspolitikk. Det gir behov for å studere styring i en kontekst der styringen utøves i praksis. For å kartlegge styringen av kommunale og private barnehager i en kommune har vi formulert følgende problemstilling:

*Hva karakteriserer Trondheim kommune sin styring av kommunale og private barnehager, og hva oppleves som de største styringsutfordringene?*

For å besvare problemstillingen har vi gjennomført en kvalitativ casestudie. Datamaterialet er basert på åtte dybdeintervjuer med ulike aktører i barnehagesektoren i Trondheim kommune. Funn fra empiri, sammen med teori om organisering og styring, ble benyttet til analyse og diskusjon for å komme frem til et svar på vår problemstilling.

Våre hovedfunn tyder på at styringen av kommunale og private barnehager i en kommune består av en kombinasjon av tre former for styring: administrativ styring, sosial styring og selvstyring. Vi har kartlagt flere sentrale administrative styringsmekanismer, deriblant statlige retningslinjer og strategi. Kommunen benytter profesjon- og normstyring for å støtte opp under den administrative styringen. Vi har også kartlagt at kommunen legger til rette for at det oppstår sosial styring gjennom ulike former for tillit. På den måten har kommunen en bredt sammensatt styringspakke for å oppnå helhetlig styring.

Den todelte organiseringen av sektoren gjør imidlertid styringen kompleks. Vi diskuterer hvordan styringspakken er ulik overfor kommunale og private barnehager med bakgrunn i kommunens begrensede styringsmulighet over private barnehager. Våre funn antyder at styringspakken ikke løser alle kommunens utfordringer i styring av private barnehager. Det tyder på at samarbeidsproblemer, koordineringsproblemer og appropriasjonsproblemer er av betydning for relasjonen mellom kommunen og private barnehager.

## Abstract

In line with the growth of the pre-school sector, with specific focus on the private division, it is debated whether the current regulations provide the municipalities with substantial support to implement comprehensive advancement strategies and education policies. In order to map the management of the public and private pre-schools, the main question of this thesis is:

*What characterizes Trondheim municipality's management of public and private pre-schools, and what are experienced as the greatest management control problems?*

In order to answer the main question a qualitative study has been conducted. The data is based on eight interviews with various actors in the pre-school sector in Trondheim. The findings were incorporated with the theory of organizational and management controls and assisted us in addressing the main issue in question.

In conclusion, the information collected suggests that the management control of the pre-school sector in a municipality consists of a combination of three forms of control: administrative control, social control and self-control. Firstly, several administrative control mechanisms were addressed, including national laws, regulations and strategy plans. Further to the above, professional and clan control was used across the sector to support the administrative control. Secondly, the study finds that the municipality uses social control through various forms of trust. This way, the municipality can achieve corporate governance through a composed and more defined management control package.

However, the organization of the sector with two different organizational structures makes the management control complex. We discuss how the management package differs between public and private pre-schools based on the municipality's limited possibilities in the management control of private pre-schools. Our research indicates that the governance control package does not solve all the challenges faced by management in the private pre-school sector. A combination of cooperation problems, coordination problems and appropriation problems have an impact on the relationship between the municipality and private pre-school facilities.

# Innholdsfortegnelse

<b>FORORD</b> .....	<b>I</b>
<b>SAMMENDRAG</b> .....	<b>II</b>
<b>ABSTRACT</b> .....	<b>III</b>
<b>FIGURLISTE</b> .....	<b>V</b>
<b>TABELLOVERSIKT</b> .....	<b>V</b>
<b>1. INNLEDNING</b> .....	<b>1</b>
1.1 AKTUALISERING .....	1
1.2 PROBLEMSTILLING OG AVGRENSNING .....	2
1.3 AVHANDLINGENS STRUKTUR .....	3
<b>2. TEORETISK RAMMEVERK</b> .....	<b>4</b>
2.1 FORMELL OG UFORMELL ØKONOMISTYRING .....	4
2.2 STYRING GJENNOM ORGANISASJONSSTRUKTUR - TRE GRUNNLEGGENDE MODELLER .....	5
2.2.1 Hierarki .....	6
2.2.2 Marked .....	7
2.2.3 Nettverk .....	8
2.3 OFFENTLIG-PRIVAT SAMARBEID (OPS) .....	9
2.3.1 Universale styringsutfordringer .....	10
2.3.2 Forutsetninger for et vellykket OPS .....	11
2.4 HOPWOOD (1974) SITT RAMMEVERK FOR STYRING .....	12
2.4.1 Administrativ styring .....	13
2.4.2 Sosial styring .....	15
2.4.3 Selvstyring .....	17
2.4.4 Sammenhengen mellom styringsmekanismene .....	17
<b>3. METODE</b> .....	<b>19</b>
3.1 VITENSKAPSTEORETISK PERSPEKTIV .....	19
3.1.1 Valg av metode .....	20
3.2 TEMA OG PROBLEMSTILLING .....	20
3.3 FORSKNINGSDESIGN .....	21
3.4 INNSAMLING AV KVALITATIVE DATA .....	22
3.4.1 Metode for datainnsamling .....	22
3.4.2 Intervjuguide .....	23
3.4.3 Utvalg og rekruttering av informanter .....	24
3.4.4 Gjennomføring av intervju .....	25
3.4.5 Dokumentstudier .....	26
3.4.6 Dataanalyse .....	26
3.5 METODEKVALITET OG REFLEKSJONER RUNDT FORSKNINGEN .....	28
3.5.1 Gyldighet .....	28
3.5.2 Pålitelighet .....	29
3.5.3 Generaliserbarhet .....	30
3.5.4 Vårt etiske ansvar som forskere .....	31
<b>4. EMPIRI</b> .....	<b>32</b>



4.1 KONTEKSTBESKRIVELSE .....	32
4.1.1 Statlige retningslinjer.....	32
4.1.2 Organisasjonsstrukturen i Trondheims oppvekst- og utdanningsenhet.....	34
4.2 STRATEGISK PLANLEGGING, BUDSJETT OG MÅL FOR BARNEHAGENES AKTIVITET .....	36
4.2.1 Strategidokumentet Stein, saks, papir.....	36
4.2.2 Periodemål.....	38
4.2.3 Kompetanseheving .....	39
4.2.4 Fordeling av økonomiske rammer .....	40
4.2.5 Godkjenning av nye private barnehager .....	42
4.2.6 Kommunens begrensede rolle i rekruttering.....	43
4.2.7 Opptaksprosessen.....	44
4.3 HANDLING OG EVALUERING .....	45
4.3.1 Tillit og handlingsrom .....	45
4.3.2 Møtearenaer og dialog.....	46
4.3.3 Barnet i sentrum.....	50
4.3.4 Månedlig vs. årlig rapportering .....	51
4.3.5 Overvåkning av barnehagene gjennom veiledning og tilsyn .....	52
<b>5. DISKUSJON.....</b>	<b>54</b>
5.1 SØRGE-FOR ANSVAR SKAPER BEHOV FOR HELHETLIG STYRING.....	54
5.2 EN BREDT SAMMENSATT STYRINGSPAKKE .....	56
5.2.1 Statlige retningslinjer som grunnlag for kommunens styring av både kommunale og private barnehager.....	56
5.2.2 Felles mål og strategi – men ulik håndheving i kommunale og private barnehager.....	59
5.2.3 Administrative styringsmekanismer for å støtte opp under sosial styring.....	62
5.3 SPESIELLE STYRINGSUTFORDRINGER I DAG.....	64
<b>6. KONKLUSJON OG IMPLIKASJONER .....</b>	<b>68</b>
6.1 KONKLUSJON.....	68
6.2 IMPLIKASJONER OG BIDRAG .....	70
6.2.1 Praktiske implikasjoner.....	70
6.2.2 Teoretiske implikasjoner og forslag til videre forskning.....	71
6.3 BEGRENSNINGER VED STUDIEN .....	73
<b>REFERANSELISTE.....</b>	<b>I</b>
VEDLEGG 1: INTERVJUGUIDE – KOMMUNEANSATTE I ADMINISTRASJONEN.....	X
VEDLEGG 2: INTERVJUGUIDE – KOMMUNAL ENHETSLEDER/PRIVAT STYRER.....	XII

## Figurliste

Figur 1: Styringspakke (Hopwood, 1974) .....	13
Figur 2: Struktur i Trondheims oppvekst- og utdanningsenhet .....	35

## Tabelloversikt

Tabell 1: Koding av informanter .....	25
---------------------------------------	----

# 1. Innledning

## 1.1 Aktualisering

I 1970-årene opplevde Norge en kraftig økning i etterspørsel etter barnehageplasser. Dette fortrinnsvis som resultat av økt yrkesdeltakelse blant kvinner (Gulbrandsen, 2018). Knapphet på barnehageplasser var å anse som et vedvarende problem, noe som ble en direkte foranledning for barnehagereformen (Ellingsæter, 2016). Hovedmålet i barnehagereformen var utbygging av sektoren med sikte på full barnehagedekning (Kunnskapsdepartementet, 2008b). I 2003 vedtok Stortinget barnehageforliket om endringer i økonomiske og juridiske virkemidler for sektoren med sikte på å nå målet. Verktøy som ble iverksatt gjennom forliket var maksimalpris for foreldrebetaling og plikt til økonomisk likebehandling av kommunale og private barnehager (Kunnskapsdepartementet, 2005). De gode betingelsene i forliket gjorde det attraktivt for nye private aktører å etablere seg. Som en følge økte antall private barnehager raskt. Reformen ble ikke bare startskuddet for utbygging av sektoren, men innebar også lovfestet rett til barnehageplass fra 2009 (Kunnskapsdepartementet, 2008a). Barnehageforliket medførte at dekningsgraden utviklet seg i positiv retning hvert år. I 2019 var 3029 av 5730 barnehager (53 prosent) privateide (SSB, 2020).

Kommuner har et sørge-for ansvar for lovpålagte tjenester, herunder barnehagetjenester. Det vil si at uavhengig av eierskap er det kommunen sitt ansvar at alle barn får et tilbud, og at dette tilbudet er av kvalitet i tråd med lov og forskrift. Samarbeidet med private barnehager byr på et fundamentalt styringsproblem idet kommunen ikke lenger har direkte kontroll over den totale tjenesteytingen. Det gjør at kommunen må øve innflytelse også på tvers av organisatoriske grenser (Ahlgren, Lind & Nyland, 2019). Rapporter antyder imidlertid at kommuner har liten innflytelse over selve driften og at enkelte ønsker større myndighet på barnehagefeltet (Agenda Kaupang & KS, 2019). Odd Harald Hovland, ordfører i Bømlo kommune, uttaler følgende: «At en så stor og viktig del av tjenestetilbudet i en kommune, som i all hovedsak er kommunalt finansiert, ikke skal kunne styres av barnehagemyndighet lokalt er et paradoks» (Baksjøberg, 2019).

## 1.2 Problemstilling og avgrensning

I tråd med utviklingen av barnehagesektoren er det i dag omdiskutert i hvilken grad nåværende regelverk gir kommunene gode forutsetninger for å gjennomføre en helhetlig oppvekst- og utdanningspolitikk (Agenda Kaupang & KS, 2019). En kommune har over en lang tidsperiode arbeidet aktivt mot en privat barnehage gjennom veiledning og tilsyn for å oppnå endring i atferd. Med hjemmel i barnehageloven § 16 ble det til slutt vedtatt at barnehagen måtte stenge 1. mars 2020 grunnet vedvarende uforsvarlig drift og lav kvalitet (Bråten & Rønningen, 2019). Organisering og styring av barnehagetilbudet er derfor et aktuelt tema politisk og naturligvis av betydning for befolkningen (Bragstad & Moe, 2020). I vår masteroppgave ønsker vi å ta for oss hvordan en kommune styrer barnehagetjenester. Vi vil fokusere på et helhetlig perspektiv i kartlegging av kommunens styring. På bakgrunn av dette har vi formulert følgende problemstilling:

*Hva karakteriserer Trondheim kommune sin styring av kommunale og private barnehager, og hva oppleves som de største styringsutfordringene?*

Vi studerer problemstillingen gjennom en kvalitativ casestudie i Trondheim kommune. Valget av dette caset begrunnes i at Trondheim kommune er en av landets største kommuner og vi kan derfor belyse hva som karakteriserer styringen av barnehager i en storkommune. Samtidig var Trondheim kommune den første norske storbyen til å nå den overordnede politiske målsettingen om full barnehagedekning (KommunalRapport, 2006). Dette gjennom en stor andel private barnehager. Vi mener derfor at dette er et godt case for å studere kommunal styring av barnehager.

Formålet med denne avhandlingen er å bidra til økt forståelse for og innsikt i kommunen sin styring av kommunale og private barnehager. Avhandlingen gir et innblikk i hvordan kommunen, kommunale enhetsledere og private styrere opplever kommunens styring av barnehagetjenestene. Vi diskuterer kommunens sørge-for ansvar og behovet for helhetlig styring av barnehagene. Videre beskrives kommunens styringsmekanismer, bruken av- og samspillet mellom dem. Vi benytter Hopwood (1974) sitt rammeverk for styring som inkluderer administrativ styring, sosial styring og selvstyring. Fokuset er helhetlig styring i form av sammensetningen mellom styringsmekanismene. Vi diskuterer også konkrete utfordringer kommunen opplever i styring av private barnehager i dag. En avgrensning av studien er begrenset fokus på selvstyring, da det ville inkludert datainnsamling fra flere av de ansatte i barnehagene, i tillegg til styrer. Nøkkelbegreper er formell og uformell styring,

styringsstiler, offentlig-privat samarbeid og administrativ styring og sosial styring. Begrepene presenteres nærmere i vårt teoretiske rammeverk, som utgjør kap. 2 i avhandlingen.

Vår metodiske tilnærming er kvalitativ i form av en casestudie av Trondheim kommune sin styring av barnehagetjenester. Vi studerer styring av både kommunale og private barnehager for å kunne sammenligne. Datamaterialet baserer seg på dokumentstudier og dybdeintervju. Vi ønsket å få frem flere aktører sin opplevelse av Trondheim kommune sin styring. Utvalget av informanter inkluderer derfor kommuneansatte i administrasjonen, kommunale enhetsledere og private styrere. Vi har valgt å utelate brukerne, herunder barn og foreldre, sin opplevelse av den kommunale styringen. Det er derfor viktig å presisere at analysen og påfølgende konklusjon er basert på informantenes ståsted og synspunkter. De metodiske valgene er nærmere beskrevet i kap. 3.

### 1.3 Avhandlingens struktur

Avhandlingen er delt inn i seks kapitler. Det neste kapitlet presenterer det teoretiske rammeverket vi har anvendt for å analysere kommunens styring av barnehagene. Teorikapitlet inkluderer formell og uformell økonomistyring, styring gjennom organisering (Håkansson & Lind, 2004), offentlig-privat samarbeid med fokus på Caglio og Ditillo (2008) sine universale styringsutfordringer og Hopwood (1974) sitt rammeverk for helhetlig styring av komplekse organisasjoner. Avhandlingens tredje kapittel redegjør for metodiske valg. Her presenteres studiens vitenskapsteoretiske perspektiv, valg av problemstilling, forskningsdesign og datainnsamling, samt etiske vurderinger og refleksjoner rundt studiens kvalitet.

Det fjerde kapitlet presenterer empiriske funn fra dokumentstudier og dybdeintervjuer. Det første delkapitlet er en kontekstbeskrivelse som presenterer statlige retningslinjer og strukturen i Trondheim kommunes oppvekst- og utdanningsenhet. Beskrivelsen er hovedsakelig basert på dokumentstudier i form av offentlige publiserte dokumenter og barnehageloven (2005) med forskrifter. I de to andre delkapitlene fokuserer vi i større grad på funn fra dybdeintervjuer med støtte i dokumentstudier. Dette for å gi en dypere forståelse for hvordan kommunen styrer kommunale og private barnehager. I det femte kapitlet diskuteres og analyseres empiriske funn i lys av det teoretiske rammeverket. I det sjette kapitlet løfter vi frem våre hovedfunn fra diskusjonen og besvarer avhandlingens problemstilling. Avslutningsvis presenteres studiens implikasjoner og bidrag med anbefalinger til videre forskning. Vi presiserer også noen begrensninger ved studien.

## 2. Teoretisk rammeverk

Dette kapitlet presenterer teori om organisering og styring, og utgjør det teoretiske rammeverket som er anvendt for å analysere de empiriske dataene. Det første kapitlet beskriver skillet mellom formell og uformell økonomistyring, og utgjør vår tilnærming til begrepet økonomistyring. Et grunnleggende aspekt i styring er valg av organisering. Det andre kapitlet presenterer derfor ulike styringsstiler – grunnleggende modeller for organisering av tjenesteproduksjon. Det gir oss mulighet til å beskrive relasjonen mellom de ulike aktørene som er involvert i tjenestetilbudet. Relasjonen mellom kommunen og private barnehager er en spesiell form for nettverk, noe som faglitteraturen omtaler som et offentlig-privat samarbeid (OPS). Det tredje kapitlet presenterer derfor kjennetegn ved OPS, og redegjør for typiske styringsutfordringer som kan oppstå i et slikt samarbeid. Samtidig presiserer vi noen forutsetninger som bør ligge til grunn for et vellykket OPS. Forutsetningene fungerer som tiltak mot styringsutfordringene. Det fjerde kapitlet presenterer Hopwood (1974) sin tredelte styringspakke som vi anvender for å gi en helhetlig beskrivelse for hva som karakteriserer kommunens styring av kommunale og private barnehager.

### 2.1 Formell og uformell økonomistyring

Problemstillingen for avhandlingen legger til grunn en bred forståelse for begrepet økonomistyring. Det inkluderer både formell og uformell økonomistyring. Robert Anthony er en pionér innen økonomistyringslitteraturen, og definerte økonomistyring som «alle teknikker og systemer som ledelsen benytter for å sikre seg at organisasjonen arbeider etter overordnede mål og strategier» (Anthony, 1965 sitert i Pettersen, 2009 avsnitt 37). Definisjonen er forenlig med det Langfield-Smith (1997) refererer til som formelle styringsmekanismer. Dette er synlige og objektive mekanismer som er designet med et spesifikt formål. Faglitteraturen skiller mellom formell styring av atferd og formell styring av utfall, ref. det Ouchi (1979) betegner som atferdsstyring og resultatstyring (Langfield-Smith & Smith, 2003). Formell styring av atferd oppnås eksempelvis gjennom regler, budsjetter, standardisering av prosesser og overvåking av atferd. Formell styring av utfall refererer til måling og overvåking av resultatene fra handlinger og atferd. Definisjonen er i senere tid kritisert, da økonomistyringslitteraturen har blitt stadig mer omfattende og inkluderer i dag flere aspekter som tidligere ikke ble sett på som relevant. Med det menes et bredere perspektiv på økonomistyring som inkluderer flere mekanismer og større fokus på eksempelvis omgivelser,

atferd og endringsprosesser (Anthony & Young, 2003; Hopwood, 1990; Malmi & Brown, 2008)

I dag finnes en rekke ulike definisjoner på økonomistyring med ulike perspektiver og formuleringer. Anthony og Young (2003) definerer styring bredt som de handlinger organisasjoner gjør for å organisere sine ressurser for måloppnåelse. De operasjonaliserer begrepet organisatorisk styring ved å dele det inn i fire ulike prosesser: strategisk planlegging, budsjett, handling og evaluering. Sammen utgjør prosessene den ideelle styringssirkelen. Ouchi (1979) definerer økonomistyring som de mekanismene som styrer organisasjonen mot å nå sine mål. Ut ifra hans definisjon består økonomistyringssystemet av de tre mekanismene for styring som blir presentert i kap. 2.2: markedsmekanismen, byråkratiske mekanismer og nettverksstyring. I kontrast til Anthony (1965), inkluderer også Ouchi (1979) og Anthony og Young (2003) uformelle styringsmekanismer i sitt styringssystem. Langfield-Smith (1997) beskriver det som mekanismer som ikke bevisst er designet med en hensikt, slik som kulturelle normer og verdier.

Ifølge Cäker og Siverbo (2011) brukes økonomistyring i organisasjoner for å oppmuntre, aktivere og tvinge ledere og ansatte til å handle i organisasjonens interesse. Deres syn på økonomistyring samsvarer med Malmi og Brown (2008) og Hopwood (1974) sitt syn på styring. Det innebærer en kombinasjon av styringsmekanismer som sammen utgjør en helhetlig styringspakke. Styringspakken består av flere mekanismer, både byråkratisk og formell styring, men også uformelle styringsmekanismer som sosial styring. De fokuserer på at de ulike formene for styring må tilpasses hverandre og ses på som en helhet. Deres syn på økonomistyring danner grunnlag for vår forståelse av begrepet styring.

## 2.2 Styring gjennom organisasjonsstruktur - tre grunnleggende modeller

Organisering av tjenesteproduksjon er et grunnleggende valg i styring. Generelt kan tjenesteproduksjon organiseres på ulike måter, fra enkle hierarki til nettverk bestående av flere ulike aktører. Trondheim kommune har valget om å kun drive barnehager selv, kjøpe tjenesten fra private eller drive tjenesten i samarbeid med private. Organisering er forenlig med begrepet «governance styles», eller styringsstiler. Meuleman (2008, s. 12, vår oversettelse) definerer styringsstiler som «prosessene rundt beslutningstaking og implementering, som inkluderer måten de involverte organisasjonene forholder seg til hverandre». Relasjonen mellom de involverte refererer til det Mintzberg (1983) definerer som organisasjonsstruktur. Dette

innebærer hvordan arbeidsoppgaver er fordelt og koordineringen mellom aktivitetene. Strukturen er ment for å gi et overblikk over hvordan organisasjonen er bygd opp.

Allerede i 1937 stilte Ronald Coase spørsmålet ved ulik organisering - hvorfor enkelte funksjoner ble ivarettatt innenfor organisasjonens hierarki, mens andre ble overlatt til markedet (Coase, 1937). Richardson (1972) identifiserte tre teoretiske former for koordinering i organisasjoner: hierarki, marked og nettverk. Dette la grunnlag for ny økonomisk organisasjonsteori som konkretiserte valget mellom ulike kontraktsformer for å oppnå effektivitet. Denne tredelingen har senere blitt forsket på og diskutert i et stort antall studier (se for eksempel Ouchi, 1980 og Williamson, 1975). Williamson (1991) benytter også tredelingen til å beskrive hvordan økonomiske aktiviteter organiseres og styres. Vi vil i dette kapitlet gå nærmere inn på de tre formene for å organisere og styre organisasjoner. Dette for å kunne beskrive de ulike formene for organisering i barnehagesektoren og videre diskutere utfordringene som kan oppstå som følge av det.

### 2.2.1 Hierarki

Hierarkisk organisering er teoretisk forankret i Webers byråkrati, og er den mest kjente mekanismen for styring i offentlig sektor (Bouckaert, Peters & Verhoest, 2010). Organisasjonsstrukturen består av et definert hierarki med klare styrings- og ansvarslinjer. Det sentrale mønsteret av samhandling innen den hierarkiske strukturen er autoritet og makt som synlige ressurser. Dette er operasjonalisert i et styringssystem med vekt på arbeidsdeling på den ene siden og regler, prosedyrer og autoritet som styringsmekanismer på den andre siden (Bouckaert et al., 2010; Håkansson & Lind, 2004). Det betyr at offentlige myndigheter kan styre ved å uttrykke sin tro og benytte makt dersom de ikke oppnår sine tiltenkte formål. Makten kan eksempelvis uttrykkes gjennom lover og budsjetter (Bouckaert et al., 2010; Konrad, 2018). Dette følges opp gjennom overvåkning og evaluering, som er kombinert med administrative styringsmekanismer. Sosial styring og tillit spiller en sekundær rolle i et hierarkisk styringsregime (Konrad, 2018).

Richardson (1972) hevder at hierarkisk organisering er nyttig når to eller flere aktiviteter er komplementære og like. Dette innebærer at aktivitetene utfyller og styrker hverandre, samtidig som at aktivitetene krever den samme kapabiliteten for å kunne gjennomføres. I barnehagesektoren er forholdet mellom kommunen og de kommunale barnehageenhetene organisert på denne måten. For å kunne oppnå god tilpasning mellom aktivitetene, trenger organisasjonen kontinuerlig tilførsel av detaljert informasjon om tekniske og økonomiske

aspekter ved utførte aktiviteter og ressursbruk. Med andre ord – jo mer omfattende informasjonen er om aktivitetene og bruken av ressurser, jo bedre og mer fordelaktig kan organisasjonen koordinere aktivitetene (Håkansson & Lind, 2004).

### 2.2.2 Marked

En annen grunnleggende form for organisering er å styre gjennom markedet. Markedsstyring vokste frem på 1980-tallet i en tid med økonomisk lavkonjunktur (Meuleman, 2008). Det er en måte å tenke og handle på, som brukes i både offentlig og privat sektor. I styring gjennom markedet skapes konkurranse mellom ulike aktører, og økonomiske beslutninger er hovedsakelig koordinert av tilbud og etterspørsel (Douma & Schreuder, 2017; Håkansson & Lind, 2004; Konrad, 2018). Det vil si at markedspriser er den primære kilden til informasjon som støtter beslutningstakere i organisasjoner (Håkansson & Lind, 2004). Dersom dette fungerer effektivt, er det ikke nødvendig med formelle styringsmekanismer for å oppnå styring (Konrad, 2018).

Ifølge Richardson (1972) er organisering gjennom marked egnet når to eller flere aktiviteter er komplementære og forskjellig. En slik organisering brukes ofte i produksjon av produkter med standardiserte egenskaper. Eksempler på offentlig organisering gjennom markedet er anbudskonkurranser og fritt brukervalg. Anbudskonkurranser er typisk for byggebransjen, som kjennetegnes av standardiserte kontrakter. Varigheten på kontraktene varierer og øker vanligvis i takt med at bestiller erfarer at utførerne er pålitelige (Robertsen, 1999). Organisering av offentlig tjenesteproduksjon av «myke tjenester», herunder barnehagetjenester, gjennom markedet alene er imidlertid sjeldent effektivt. Det oppstår utfordringer knyttet til asymmetrisk informasjon og høye transaksjonskostnader (ibid.). Kommuner har et sørge-for ansvar i velferdstjenester selv om de setter ut hele tjenestetilbudet. For å lykkes må kommunen, som bestillerfunksjon, ha god bestillerkompetanse. Barnehagetjenesten er imidlertid kompleks og det er vanskelig å spesifisere i en kontrakt hvilke behov den skal tilfredsstillere og til hvilken kvalitet. Det kan derfor være krevende å utvikle, standardisere og forvalte kontrakter mellom kommunen og private aktører som sikrer leveringssikkerhet (Finansdepartementet, 2017). Asymmetrisk informasjon gjør at partene kan opptre opportunistisk ved å ikke levere tjenesten etter avtalt kvalitet. Kommunen må derfor etablere styringsmekanismer som sikrer at utførende aktør følger deres intensjon. Imidlertid er det slik at jo vanskeligere det er å spesifisere ønsket kvalitet i kontrakten, desto mer kostbare er styringsmekanismene (Robertsen, 1999).



### 2.2.3 Nettverk

Nettverksorganisering følger utviklingen av det demokratiske systemet i det vestlige samfunnet. Et nettverk kjennetegnes av at to eller flere aktører samhandler, deler ressurser og utfører felles aktiviteter (Håkansson & Lind, 2004; Konrad, 2018). Tidligere ble det ansett som problematisk, da forestillingen om et nettverk bestående av aktører med forskjellige interesser var grunnleggende forskjellig fra det tradisjonelle hierarkiet (Meuleman, 2008). Forskere hevdet imidlertid at det klassiske hierarkiet måtte byttes ut gjennom mindre kommando og kontroll, og større grad av «åpne prosesser» (ibid.). Nettverksstyring utviklet seg som et alternativ til både hierarkisk styring med «top-down» styring og markedsstyring. Det ga mulighet for desentralisering og horisontal koordinering, som fremmet læring og innovasjon.

Sentrale elementer i denne styringsformen er nødvendigheten av å ha felles verdier og tro, tillit og gjensidig avhengighet mellom aktører (Håkansson & Lind, 2004; Meuleman, 2008). Det innebærer økt betydning av sosial styring. Håkansson og Lind (2004) argumenterer for at tilgjengelig informasjon har direkte betydning for i hvilken grad samhandling er mulig og effektivt. I likhet med et hierarkisk styringsregime må hver av partene ha omfattende kunnskap om sin egen organisasjon og bruk av ressurser. I tillegg trenger de også informasjon angående sin motpart. Det må være en viss overlapping i partenes kunnskap for å muliggjøre et forhold basert på en felles forståelse. Dermed er kvaliteten på nettverket direkte avhengig av den underliggende informasjonen (Håkansson & Lind, 2004).

Grensesnittene mellom de tre ulike formene for styring er stadig diskutert. Tidligere ble det forsket primært på hva som var spesielt for de ulike styringsmåtene gjennom å identifisere forskjeller. I dag er forskningsfokuset annerledes ved at de tre ulike styringsformene ikke er å anse som gjensidig utelukkende, men heller gjensidig relaterte. Det vil si at styringsformene ikke bare er alternativer, men at de er avhengige av hverandre og komplementerer hverandre (Håkansson & Lind, 2004). Dette fordi en organisasjon alltid har en miks av relasjoner, der noen er nære og baseres på høyt tillitsnivå, mens andre bærer preg av mer markedslignende transaksjoner. Håkansson og Lind (2004) refererer til dette som flerdimensjonal koordinering der forskjellige aktiviteter krever forskjellig koordinering. De offentlige myndighetene anvender derfor de ulike formene for styring i kombinasjon for å oppnå effektivitet (Keating, 2010). Det betyr at hierarkisk styring også kan være nødvendig der organiseringen primært skjer gjennom nettverk (Håkansson & Lind, 2004).

## 2.3 Offentlig-privat samarbeid (OPS)

Siden 1980-tallet har forskere argumentert for og pekt på den økende betydningen av samarbeid mellom organisasjoner som ikke passer den tradisjonelle antakelsen om marked og hierarki (Miller, Kurumäki & O'Leary, 2008). Miller et al. (2008) argumenterer for at organisasjonslitteraturen allerede på 1990-tallet begynte å fokusere på å innhente empiri fra organisatoriske forhold, og at slike samarbeid i dag er allestedsnærværende. Ebers (2015) definerer interorganisatorisk samarbeid som «langsiktige relasjoner mellom organisasjoner som arbeider mot et felles mål, samtidig som at de er uavhengige, selvstendige, og beholder egne interesser» (s. 621 vår oversettelse). I det brede begrepet interorganisatorisk samarbeid, inngår alt fra dyadiske relasjoner til komplekse nettverk.

I flere bransjer inngår samarbeid mellom offentlige og private aktører, noe faglitteraturen omtaler som offentlig-privat samarbeid (OPS). Det vil si et samarbeid mellom to forskjellige typer organisasjoner. I Norge har det gjennom de siste tiårene vært en økning i antall slike interorganisatoriske samarbeid. Denne formen for organisering har opphav i idégrunnet til New Public Management (NPM). NPM er i korte trekk en samlebetegnelse på en rekke reformer som siden 1980-tallet har hatt som formål å oppnå en mer effektiv stat gjennom etablering fra det private næringslivet (Rasmussen, Strøm, Nærings- og handelsdepartementet & Vista Analyse AS, 2008). På tross av forskning og en voksende faglitteratur innen OPS er ikke dette noe prinsipielt nytt, men heller en nyansering av nettverksbegrepet. Kraus og Lindholm (2010) definerer OPS som en avtale der offentlige instanser inngår langsiktige kontrakter med private aktører om å levere offentlige tjenester. KPMG inkluderer også risikoaspektet i sin definisjon der OPS er «en offentlig tjeneste som utvikles og/eller drives av private (eller sammen med det offentlige) der risiko fordeles mellom privat og offentlig sektor» (KPMG & Nærings- og handelsdepartementet, 2003, s. 9.).

Et slikt samarbeid innebærer at offentlige myndigheter har ansvaret for å definere tjenestens innhold og kvalitet, og den private parten har ansvaret for å levere tjenesten (Greve og Hodge, 2005; KPMG & Nærings- og handelsdepartementet, 2003). Privat sektor leverer tjenestene i bytte mot finansiell støtte og betaling fra det offentlige (Bloomfield, 2006; Lambert & Lapsley, 2006; Xiong, Chen, Wang & Zhu, 2019). OPS skiller seg fra tradisjonell konkurranseutsetting som typisk innebærer anbudskonkurranser (styring gjennom marked) og klart avgrensede enkeltoppgaver. I et OPS blir aktørene tildelt større ansvar over et betydelig langt tidsrom. Denne type samarbeid kan oppstå på grunnlag av at den offentlige sektoren i seg selv anses

som for stor, ineffektiv og ha manglende evne til å svare på endring (Bloomfield, 2006; KPMG, & Nærings- og handelsdepartementet, 2003; Kraus & Lindholm, 2010; Xiong et al., 2019). Oppbyggingen av barnehagesektoren er et eksempel på et OPS da det er inngått samarbeid med private aktører for å oppnå effektiv omstilling av bransjen. De private barnehagene mottar finansiell støtte til drift, som styres av langsiktige kontrakter.

Som beskrevet tidligere er hierarkisk styring den mest fremtredende styringsformen i offentlig tjenesteproduksjon. Ved offentlig styring av privat sektor bortfaller imidlertid de ovennevnte autoritære kravene med klare kommando- og styringslinjer. Dette fordi OPS er en type nettverkssamarbeid uten tradisjonelle hierarkiske relasjoner med over- og underordning, der partene i større grad er likestilt. Dette kan være problematisk i det kommunen, med ansvar for hele barnehagetilbudet, må utøve innflytelse og styring på tvers av organisatoriske grenser. Offentlig tjenesteproduksjon på sin side, følger et strengt styringsregime i form av sterk regelstyring og kontrakter. Privat sektor har imidlertid ikke de samme kravene. Det kan også oppstå kulturforskjeller mellom partene, som følge av ulikt grunnlag for drift i form av ulike økonomiske målsetninger. Samarbeidet blir derfor komplekst, og kan medføre sterkere grad av styringsutfordringer. Goetz (2008) argumenterer imidlertid for at samarbeidsformer som nettverk og partnerskap, over tid, heller vil forsterke enn svekke offentlige myndigheters rekkevidde og kapasitet. Det blir derfor stilt krav til den offentlige bestilleren, for at den private aktøren i et OPS skal ha samme fokus som det offentlige ønsker – å nå målene for sektoren som helhet (KPMG & Nærings- og handelsdepartementet, 2003). I lys av dette, gir et OPS muligheter for å utvide kvalitet og tilbud, men et dårlig utformet samarbeid kan samtidig ha negativ innvirkning på tjenestene.

### 2.3.1 Universale styringsutfordringer

Litteraturen peker på at økt grad av samarbeid på ingen måte er uproblematisk og leder generelt til en rekke styringsutfordringer (Bloomfield, 2006; Xiong et al., 2019). Caglio og Ditillo (2008) peker på tre universale utfordringer i styring av interorganisatoriske relasjoner. Utfordringene er overførbare også til å gjelde i relasjonen mellom kommunen og private barnehageaktører, da OPS er en form for interorganisatorisk samarbeid.

En hovedutfordring i styring av interorganisatoriske relasjoner er at partene er nødt til å sikre seg mot det litteraturen omtaler som opportunistisk atferd. Det vil si at en av partene i relasjonen opptrer avvikende for å berike seg selv på bekostning av den andre parten og fellesskapet (Williamson, 1975). Begrepet opportunistisme er særlig utviklet og brukt innen

transaksjonskostnadsteori og agentteori. Transaksjonskostnadsteorien argumenterer for at risiko for opportunistisk atferd øker med økende grad av transaksjonsspesifikke investeringer, usikkerhet og frekvens (Williamson, 1991). Ifølge agentteorien kan man ikke under usikkerhet, grunnet asymmetrisk informasjon i form av «adverse selection» og «moral hazard», være sikre på at partene jobber for fellesskapets interesse (Caglio & Ditillo, 2008; Jensen & Meckling, 1976). Muligheten for opportunistisk atferd gjør at den ene parten kan forfølge sine egne mål fremfor samarbeidets mål, noe som gir opphav til samarbeidsutfordringer i relasjonen. Eksempelvis kan det oppstå samarbeidsproblemer i barnehagesektoren når eiere av private barnehager har økonomiske målsettinger utover sektorens overordnede mål om et kvalitetssikret barnehagetilbud. Det kan derfor oppstå problemer med målforskyvning. På bakgrunn av samarbeidsproblemet oppstår det behov for å lage intensiver eller andre mekanismer for sammenstilling av partenes mål (Ahlgren, Lind & Nyland, 2019; Caglio & Ditillo, 2008).

En annen hovedutfordring er at partene i en interorganisatorisk relasjon må etablere en form for arbeidsdeling for å sammenstille aktivitet. Dette innebærer at partene må komme til enighet om hvem som skal bidra med hva. Denne arbeidsdelingen danner gjensidig avhengighet mellom partene, noe som skaper et behov for koordinering. Dette er grunnlaget for det Caglio og Ditillo (2008) omtaler som koordineringsproblemer.

Når to eller flere parter inngår i en interorganisatorisk relasjon, med sine ulike ressurser og kapabiliteter, oppnås en felles verdiskapning. Dette gir opphav til appropriasjonsproblemer og spørsmålet om: Hvordan fordele verdiskapningen rettferdig? For å oppnå rettferdighet, er det viktig å sikre at ressursene som utveksles, både det som settes inn av innsatsfaktorer og det som tas ut av verdier, ikke fordeles skjevt mellom partene (Ahlgren et al., 2019; Caglio & Ditillo, 2008). For barnehagesektoren vil det typisk omhandle rettferdig fordeling av offentlig tilskudd og gevinst i private barnehager. På bakgrunn av dette er det viktig å legge til rette for en styringspraksis mot private barnehager som demper opphavet til styringsutfordringene.

### 2.3.2 Forutsetninger for et vellykket OPS

Bloomfield (2006) og Xiong et al. (2019) peker på flere forutsetninger som bør ligge til grunn for et vellykket OPS. Forutsetningene fungerer som tiltak mot de tre ovennevnte universale utfordringene. Tiltakene er: *samarbeid, tillit, kommunikasjon, risikodeling, konkurranse og åpenhet.*

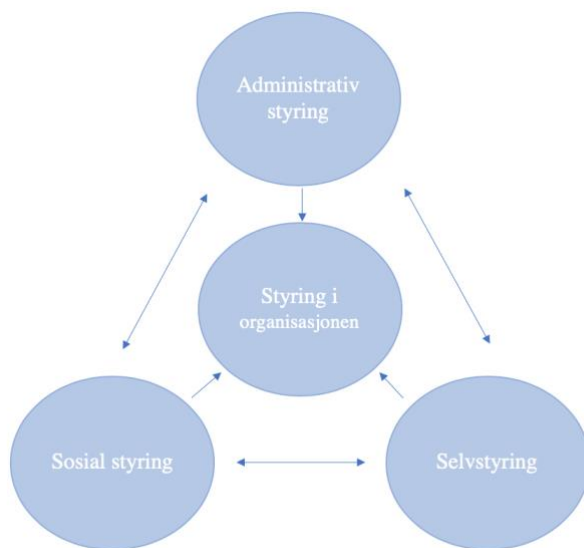
Den gylne trekanten består av samarbeid, tillit og kommunikasjon. De sammenligner et OPS med et ekteskap – aktørene må samarbeide mot et felles mål for å maksimere det totale overskuddet. For barnehagesektoren vil det være forenlig med å samarbeide for et helhetlig og mangfoldig barnehagetilbud av høy kvalitet. Tillit krever at partene samarbeider mot et felles mål og har tro på at samarbeidspartneren løser sine arbeidsoppgaver i henhold til gjeldende avtale (Karlberg, 2019; Liu, 2015). Bloomfield (2006) hevder derimot at det å oppfordre til tillit, ikke nødvendigvis er formålstjenlig i møte med styringsutfordringer, og at byråkrati derfor er nødvendig. Myndighetene trenger derfor tilstrekkelige ressurser for å administrere, overvåke og håndheve kontraktene mellom partene (Bloomfield, 2006). God kommunikasjon bygger på samarbeid og tillit, og kan bidra til større engasjement blant aktørene. Ifølge Xiong et al. (2019) bør kommunikasjonen i samarbeidet bestå av åpne og konsistente samtaler og møter, internt og med andre.

Risikodeling mellom aktørene er et neste aspekt. Xiong et al. (2019) hevder at den offentlige aktøren bør påta seg politisk og juridisk risiko. Den private delen av sektoren bør stå for økonomisk og driftsrelatert risiko. Videre hevder de at aktørene bør dele markedsrisikoen, noe som i barnehagesektoren innebærer delt risiko knyttet til etterspørselssvingninger. Økt konkurranse vil kunne tvinge de private aktørene til å redusere kostnader, heve kvalitet og tenke nyskapende, og er derfor en neste faktor av betydning for OPS (Bloomfield, 2006; Xiong et al., 2018). Samtidig kan konkurranse bidra til mer åpenhet, da aktørene må skape tillit i befolkningen for å oppnå en kontrakt. Anbudskonkurranser har imidlertid vist seg å ikke alltid være effektivt i offentlig styring, ref. kap. 2.2.2. Åpenhet blant aktørene er et neste aspekt som er avgjørende for suksess. Her menes en intern åpenhet mellom offentlig og privat aktør, gjennom informasjonsdeling vedrørende drift og kostnader. Ekstern åpenhet mot befolkningen er også nødvendig for å skape forståelse for aktørenes økonomiske resultater (Xiong et al., 2019).

#### 2.4 Hopwood (1974) sitt rammeverk for styring

For å gjøre rede for hvordan kommunen styrer det hierarkiske forholdet med egne barnehager og samarbeidet med private barnehager, anvender vi Hopwood (1974) sitt rammeverk for styring. Hopwood (1974) har utformet en styringspakke som består av tre ulike styringsmekanismer i kombinasjon. De ulike mekanismene danner sammen den totale styringen i organisasjonen. Styringspakken bygger på mekanismene: administrativ styring, sosial styring og selvstyring. Administrativ styring består av formelle styringsmekanismer.

Sosial styring og selvstyring består i større grad av uformelle styringsmekanismer (Konrad, 2018).



Figur 1: Styringspakke (Hopwood, 1974)

#### 2.4.1 Administrativ styring

I følge Hopwood (1974) består administrativ styring av formelle mekanismer som prosedyrer og regler, som har til hensikt å styre de ansattes handlinger. Budsjetter, planer og standarder er sentrale virkemidler, som sammen med belønninger og sanksjoner, vil skape forståelse hos de ansatte for betydningen av sine handlinger (Hopwood, 1974). Ved å spesifisere organisasjonens mål og styringsregime, vil usikkerheten hos de ansatte minimeres. Dette i form av at de ser sammenhengen mellom deres handlinger og måloppnåelse (Hopwood, 1974).

Administrativ styring har likhetstrekk med det Ouchi (1979) betegner som atferds- og resultatstyring. Atferdsstyring innebærer å styre arbeidsprosesser gjennom klare oppgavebeskrivelser. Eksempelvis gjennom retningslinjer og prosedyrer. Siktemålet er å forme og standardisere prosessene, da resultat i liten grad er målbart. Dette fordrer kausalkunnskap om hvilke aktiviteter som skal utføres for å nå bestemte mål. Trondheim kommune sin atferdsstyring av barnehagesektoren kommer til syne gjennom strategidokumentet Stein, saks, papir. Dokumentet beskriver en felles virkelighetsforståelse og legger føringer for hvordan tjenestene skal utformes. Samtidig er barnehageloven (2005) og forskrifter førende for atferd.

I kontrast til atferdsstyring, er resultatstyring basert på mer konkrete uttrykk for resultater. Det innebærer å motivere beslutningstakere for å nå strategi og mål (Ouchi, 1979; Konrad, 2018). Resultatstyring kan brukes til å kontrollere om vedtak og planer blir fulgt opp, samt evaluere om man oppnår tiltenkte formål. Det innebærer en bestemmelse av output og krever implementering av overvåkningsmekanismer for måling av ytelse. Trondheim kommune sin resultatstyring ses eksempelvis gjennom kommunalt tilsyn. Hensikten er å kontrollere om barnehagene følger gjeldende lover og regler, og på denne måten påse kvalitet i tilbudet. Administrativ styring vil derfor øke sannsynligheten for at de ansatte overholder organisasjonens krav, og reduserer sannsynligheten for at ledere og ansatte forfølger sine egne handlingsforløp og mål (Hopwood, 1974).

Ulike kommunikasjonskanaler er også en mekanisme for administrativ styring (Hopwood, 1974). Det innebærer eksempelvis formidling av resultatrapporter gjennom intranett og etablering av styringsportal som legger til rette for kommunikasjon. Det finnes her utallige måter å kommunisere formelle beskjeder.

Ifølge Hopwood (1974) er organisasjonens rekrutteringspolitikk også en mekanisme for styring. Dette er en mindre formell form for administrativ styring som tar sikte på å øke organisasjonens innflytelse i forkant, i stedet for å måle resultatet i etterkant. Dette ved å målbevisst rekruttere ansatte med en bestemt utdanning. Personer med lik utdanningsbakgrunn tilegner seg ofte like erfaringer, holdninger og verdier. På den måten kan organisasjonen oppnå «riktige» holdninger og standardisering av atferd hos de ansatte. Denne formen for administrativ styring regnes som mindre «hard», men har likevel påvirkning. For barnehagesektoren innebærer det eksempelvis å ansette barnehagelærere og pedagoger som har tilegnet seg like verdier gjennom utdanning. På denne måten oppnår man det Ouchi (1979) betegner som profesjonsstyring. Det er en form for styring som skjer utenfor organisasjonen da profesjonen blir formet gjennom utdanning. Profesjonsstyring innebærer at ansatte utfører sitt arbeid i henhold til faglige krav og normer for å nå mål (Orlikowski, 1991).

Jobbtrening er også en administrativ styringsmekanisme (Hopwood, 1974). I likhet med rekruttering, er denne mindre formell enn budsjetter og planer. Gjennom opplæring og kurs kan tekniske regler og ferdigheter formidles til ansatte i organisasjonen, som videre vil føre til effektiv ytelse. Samtidig kan jobbtrening bidra til at de ansatte tilegner seg de samme verdiene og holdningene. Eksempler på jobbtrening er Trondheim kommune sine kompetansehevingsprogram for barnehagesektoren. Dette inkluderer også lederens innsats for

å skape felles kultur i organisasjonen (ibid.). På denne måten kan ledelsens arbeid med rekruttering, jobbtrening og målbevisst kulturbygging ha påvirkning på sosial styring.

#### 2.4.2 Sosial styring

Hopwood (1974) understreker at administrativ styring ikke styrer en kompleks organisasjon alene, da det er behov for helhetlig styring. Organisasjonens administrative styring er et nødvendig virkemiddel for styring, men dens reelle innvirkning avhenger også av sosiale styringsmekanismer. Sosial styring oppstår som et resultat av gruppens delte normer og verdier (ibid.). Det innebærer en enighet i gruppen om uformelle retningslinjer for hva som er god oppførsel og akseptable handlinger. Denne enigheten etableres gjennom interaksjon over tid og kommunikasjon ansikt-til-ansikt.

Sosial styring bygger ikke på et forhåndsbestemt ønske om output, men utvikles gjennom samhandling og kulturbygging mellom de ansatte (Konrad, 2018). Birnberg og Snodgrass (1988) definerer kultur som et filter for å oppfatte miljøet, og kan sees på som en av kreftene som styrer menneskers beslutninger. De hevder videre at en organisasjonskultur med delte verdier og samarbeid vil redusere behovet for formelle styringsmekanismer. Komplementært til kultur er tillit. Tillit mellom ledelse og ansatte vil påvirke i hvilken grad formell styring er nødvendig (Konrad, 2018). Stadig større og mer komplekse organisasjoner vanskeliggjør prosessene med planlegging og regelutforming. Tillit er derfor blitt en viktig faktor i økonomistyringen.

Sosial styring kan sees i sammenheng med det Ouchi (1979) betegner som profesjon- og normstyring. Normstyring utfyller områder der den formelle styringen ikke er tilstrekkelig (Cäker & Siverbo, 2011). Det innebærer indirekte styring av atferd gjennom å påvirke hvordan personer tenker, føler og handler. Dette gjennom sosialisering, verdier, kultur og personlige egenskaper. Profesjonsstyring innebærer å delegere virksomhetsutforming til aktørene gjennom å sette krav til kunnskap (Ouchi, 1979). Slik styring er egnet i en organisasjon der sammenhengen mellom ressursinnsats og resultat er tvetydig, samtidig som det er vanskelig å finne klare resultatkriterier (Fallan & Pettersen, 2010). I denne avhandlingen er norm- og profesjonsstyring et sentralt element, da den største andelen barnehageansatte har tilegnet seg verdier og holdninger gjennom faglig utdanning. Tillit er et sentralt element i norm- og profesjonsstyring, som kan bidra til mindre behov for formell styring (Dekker, 2004).



## *Tillit*

På bakgrunn av Hopwoods (1974) kritikk mot administrativ styring som eneste styringsmekanisme, er det gjort mye forskning på tillit innad organisasjoner og i interorganisatoriske relasjoner. Tillit innebærer troen på at samarbeidspartnere løser sine arbeidsoppgaver i henhold til gjeldende avtale (Cäker & Siverbo, 2011; Liu, 2015). Det å bygge tillitsbaserte relasjoner kan redusere atferdsusikkerhet og derav redusere graden av opportunistisk atferd. Tillit er imidlertid et komplekst begrep og vil i realiteten ta lang tid å bygge opp (Liu, 2015). Samtidig innebærer tillit at man gjør seg sårbar ved å være avhengig av at partneren lever opp til forventningene. Derfor kan ikke tillit erstatte et formelt styringssystem. Tillit kan imidlertid legge til rette for mindre behov for styring og kontroll, og er et viktig supplement til styringen. En kombinasjon av formell styring og tillit er derfor nødvendig for et vellykket samarbeid (Das & Teng, 2001; Konrad, 2018). For å beskrive former for tillit tar vi utgangspunkt i Cäker og Siverbo (2011) sitt rammeverk. De skiller mellom kompetansetillit, goodwill-tillit, institusjonell tillit og kalkulert tillit.

Kompetansetillit baseres på forventninger til den ene partens evner, ferdigheter og kvalifikasjoner i en relasjon (Cäker & Siverbo, 2011; Konrad, 2018). I interorganisatoriske samarbeid og partnerskap er kompetansetillit uttrykt ved partnerens evne til å utføre arbeid i henhold til avtalen (Connelly, Crook, Combs, Ketchen & Aguinis, 2018). Denne typen tillit drives av forventninger om pålitelig ytelse over tid (ibid.). Barnehagesektoren preges av ansatte med høy kompetanse innen sitt fagfelt, noe som kan forklare deres handlingsrom.

Goodwill-tillit baseres på positive forventninger om at partneren vil handle i samsvar med deres mål. Samtidig innebærer det også en forventning om at handlinger utenfor den formelle kontrakten vil utføres dersom det er nødvendig (Kamminga & Meer-Kooistra, 2007; Konrad, 2018). Slik tillit oppnås fordi samarbeidspartneren har vist intensjon om å jobbe for deres felles interesse, og er forbundet med integritet, ansvar og pålitelighet (Cäker & Siverbo, 2011; Langfield-Smith, 2008). Ifølge Langfield-Smith (2008) er denne formen for tillit forenlig med kontrakt-tillit, som innebærer at partneren vil oppfylle forpliktelser i henhold til kontrakten (Broadbent, Gill & Laughlin, 2003).

Ifølge Cäker og Siverbo (2011) refererer institusjonell tillit til formelle institusjoner og uformelle regler i samfunnet. Den formelle formen for institusjonell tillit omhandler at tillit bygges på bakgrunn av lover, regler og retningslinjer. Den uformelle formen for institusjonell

tillit baseres på de normer og regler i den sosiale konteksten. Denne formen for tillit oppnås ved at samarbeidspartneren har vist interesse i å følge regler og beskytte sitt omdømme (ibid.).

Kalkulert tillit refererer til ideen om å bygge tillit gjennom at det er for kostbart for partnere å handle opportunistisk eller forlate partnerskapet (Cäker & Siverbo, 2011). Dersom den ene parten ikke har intensiv til å handle opportunistisk på grunn av verdien til partnerskapet, kan den andre parten godta sårbarhet og bygge tillit. Denne formen for tillit er et resultat av at den ene parten ikke har andre realistiske alternativer til nåværende samarbeidspartner (ibid.).

#### 2.4.3 Selvstyring

Styring er en sammensatt prosess og forhold ved den ansatte er også avgjørende for å oppnå styring. Selvstyring innebærer at den ansatte fører kontroll med seg selv gjennom indre motivasjon til å utføre godt arbeid (Hopwood, 1974). Alle former for styring uttrykkes gjennom handlinger fra den enkelte leder og til de ansatte. Derfor må den administrative og sosiale styringen enten direkte eller indirekte bli internalisert av hvert enkelt medlem i organisasjonen (ibid.). Carlsson-Wall, Kraus og Lind (2011) hevder at selvstyring omhandler personens eget syn og verdier, integritet, autonomi og dens tilnærming til rollen som en profesjonell. Dersom den ansattes behov og ønsker er i konflikt med lederens krav er det sannsynlig at individene føler seg presset. Det bidrar til at den endelige effekten av styring kan være liten. I tilfeller der den ansatte sine verdier er i overensstemmelse med organisasjonens, kan formelle styringsmekanismer ha negativ effekt på atferd (Hopwood, 1974).

#### 2.4.4 Sammenhengen mellom styringsmekanismene

De tre ovennevnte styringsmekanismene presenteres separat, men inngår samlet i en styringspakke. Hopwood (1974) hevder at utformingen av styringspakken vil avhenge av størrelse på organisasjon, kompleksitet og profesjonell kontekst. Styringsmekanismene kan derfor ikke betraktes som uavhengig av hverandre. Med det menes at komplekse organisasjoner ikke kun kan styres ved administrativ styring. Ved utforming av et styringssystem er det nødvendig med kunnskap om hvordan de forskjellige styringsmekanismene har sammenheng og påvirker hverandre (Hopwood, 1974). Som beskrevet ovenfor kan de uformelle administrative styringsmekanismene inngå i sosial styring. Helhetlig styring oppnås når den administrative styringen er kompatibel med den sosiale styringen og selvstyringen. For barnehagesektoren er dette noe som bør iakttas, da den består av profesjoner med verdier og holdninger knyttet til omsorg. I desentraliserte organisasjoner, typisk strukturert i nettverk, vil

ledelsen kunne gi større handlingsrom og utøve mindre grad av formell styring, med bakgrunn i den ansattes kompetanse. I sentraliserte organisasjoner, i form av hierarki, vil formell styring i større grad benyttes (Busch, 2004). Uten god flyt mellom styringsformene, avhengig av organisasjonsstruktur, vil styringsmekanismene jobbe mot hverandre. De ansatte vil kunne føle seg styrt, og det vil resultere i lavere grad av helhetlig styring. Kombinasjonen av styringsmekanismene bestemmer derfor effektivitet (Cäker & Siverbo, 2011). Viktigheten av å studere styringsmekanismene i sin helhet, sammen med organisasjonsstruktur, er derfor stor.

### 3. Metode

Dette kapitlet presenterer de metodiske valgene som er tatt underveis i forskningsprosjektet, for å gjøre det så transparent som mulig. Første delkapittel presenterer det vitenskapsteoretiske perspektivet som ligger til grunn for vår casestudie av Trondheim kommunes styring av barnehager. Deretter redegjør vi for valg av metode. I det andre delkapitlet presenteres bakgrunn for valg av tema og problemstilling. Påfølgende kapitler inkluderer begrunnelse av forskningsdesign, datainnsamling og analyse. Avslutningsvis presenteres en vurdering av studiens kvalitet, med utgangspunkt i Tjora (2017) sine tre indikatorer: gyldighet, pålitelighet og generaliserbarhet.

#### 3.1 Vitenskapsteoretisk perspektiv

I følge Nyeng (2017) er vitenskapsteori et såkalt metafag – «et fag om fagene», der man drøfter ulike syn på hva det vil si å forske på natur, mennesker og samfunn. Dette drøftes ut ifra studier om vitenskapens utvikling, dens rolle i samfunnet og kunnskapsmessige status. Enhver forskningsprosess preges av forskerens forforståelse (Nyeng, 2017). Denne forforståelsen – vår oppfatning og hvordan vi tilegner oss kunnskap, dannes gjennom faglig interesse, kultur og sosial krets. Vår forforståelse både fremmer og hemmer kunnskap, i den grad den åpner for enkelte perspektiver og lukker for andre. Vi vil derfor redegjøre for vårt vitenskapsteoretiske ståsted før vi beskriver framgangsmåten i vår metode.

Våre ontologiske og epistemologiske forutsetninger er avgjørende for de metodiske valgene som er tatt (Jacobsen, 2015). Det vil si hvordan vi som forskere forstår den sosiale virkeligheten, samt hvordan man skal få kunnskap om den (Johannessen, Christoffersen & Tufte, 2004). Vi har forsket på kommunal styring av barnehagetjenester, i lys av et utvalg av informanter sine meninger og opplevelser. Vi har derfor lagt til grunn et hermeneutisk perspektiv, ett av ytterpunktene i ontologien, som fokuserer på å forstå mennesker med ord. Dette perspektivet innebærer at virkeligheten blir konstruert gjennom en rekke ulike fortolkninger fra flere mennesker. Det nærmeste man kommer virkelighet er når flere oppfatter samme fenomen på lik måte (ibid.). Våre informanter sine holdninger og erfaringer har dannet vår forståelse for det sosiale fenomenet kommunal styring. Vi har lagt til grunn et syn på virkeligheten som konstruert av mennesker, og har derfor studert den ved å undersøke hvordan mennesker oppfatter virkeligheten. Denne måten å fremskaffe lokal og unik kunnskap om virkeligheten er forenlig med et fenomenologisk perspektiv innen epistemologien. Vi valgte å

innhente empiri gjennom dybdeintervjuer, da dette er en formålstjenlig metode i søken etter meninger og opplevelser (Tjora, 2017). Materialet bygger derfor på informantenes fortolkning, som vi videre har fortolket i vår bearbeiding og analyse. Dette refererer til begrepet dobbel hermeneutikk, da vi har søkt å forstå mennesker som forstår seg selv. Et dobbelt lag av forforståelse og et dobbelt lag av tolkning har dannet grunnlag for vår kunnskap om kommunal styring. Våre resultater er derfor intersubjektive, i form av at vår tolkning og analyse er basert på informantenes tolkning av egne erfaringer (Nyeng, 2004).

### 3.1.1 Valg av metode

Hensikten med vår avhandling har vært å studere ulike mennesker sine meninger og opplevelser, i forbindelse med fenomenet «kommunal styring». Ved å studere meninger og fenomener i deres naturlige omgivelser, valgte vi en kvalitativ vinkling (Aveyard, 2007). Vi ønsket å forstå helheten i opplevelsen av fenomenet og undersøkte derfor flere ulike informanter sitt syn gjennom dybdeintervjuer. På den måten kom vi «tett på» våre informanter gjennom fokus på deres opplevelse, forståelse og meningsdanning (Jacobsen, 2015; Tjora, 2017). Kvantitativ metode derimot, innebærer å forske på sammenhenger mellom variabler, som måles numerisk og analyseres (Saunders, Lewis, Thornhill, 2016). Målet om statistisk generalisering er her et naturlig endepunkt. I kvalitativ metode fokuseres det i større grad på overførbarhet, som i overføring av kunnskap, heller enn målet om generalisering (Johannessen et al., 2004). I lys av formålet med avhandlingen var det derfor naturlig å utelukke kvantitativ metode. Vi ønsket å studere fenomenet kommunal styring i en kontekst der styringen faktisk finner sted, og valgte derfor Trondheim kommune som case. Samtidig ønsket vi å få frem eventuelle forskjeller i kommunens styring av kommunale og private barnehager, gjennom en komparativ casestudie.

## 3.2 Tema og problemstilling

Det overordnede temaet for avhandlingen er styring av norske velferdstjenester, herunder barnehagetjenester. Høsten 2019 gjennomførte vi et forprosjekt der vi så på statlig styring av barnehagesektoren. Gjennom prosjektet fikk vi god forståelse for hvordan barnehagesektoren reguleres i dag og hvilke forhold som er pekt på som utfordrende. Forprosjektet skapte en større interesse og nysgjerrighet for kommunal styring av barnehagetjenester, og er utgangspunktet for valg av tema. Vi hadde også et ønske om å studere styring og styringsutfordringer i en kontekst der samarbeidet faktisk foregår. Et naturlig valg var derfor å studere styringen i en storkommune som Trondheim. For å avgrense forskningsfokuset konkretiserte vi vår interesse

for temaet gjennom å utarbeide problemstilling. Utfordringen her var å avgrense temaet, gjøre det konkret nok, slik at det ble forskbart.

Vi brukte problemstillingen som et videre utgangspunkt for litteraturgjennomgang, teoriforankring, implementering av forskningsdesign, valg av datainnsamlingsmetode og utforming av intervjuguide (Bell, Bryman & Harley, 2019). Problemstillingen fungerte derfor som en rettesnor for oss i videre arbeid med studien. Det at vi formulerte problemstillingen tidlig i forskningsprosessen gjorde det enklere å holde studien fokusert, for å unngå å ende opp med data man egentlig ikke finner holdepunkter i. Essensen i problemstillingen har vært den samme fra start, men ordlyden har imidlertid blitt revidert underveis i takt med litteraturgjennomgang og datainnsamling. I avhandlingen ønsket vi å få frem informantenes erfaringer og opplevelser med Trondheim kommune sin styring av barnehager. Vi landet derfor på en beskrivende problemstilling, med formål om å gi god beskrivelse av fenomenet kommunal styring (Jacobsen, 2015). Vi kom frem til følgende problemstilling:

*Hva karakteriserer Trondheim kommune sin styring av kommunale og private barnehager, og hva oppleves som de største styringsutfordringene?*

### 3.3 Forskningsdesign

Valg av forskningsdesign vil ha betydning for avhandlingens validitet og fungerer som en plan for prosjektet (Jacobsen, 2015; Ringdal, 2013). Det første vi tok stilling til var om designet skulle være ekstensivt eller intensivt, av hensyn til prosjektets mulighet for generalisering (Jacobsen, 2015). Vi ville gå i dybden på fenomenet og hadde et ønske om en detaljert og grundig forståelse for hvordan virkeligheten oppleves av informantene. Samtidig er problemstillingen for prosjektet kompleks med flere variabler. Dette dannet utgangspunktet for valg av et intensivt design. Et slikt design er godt egnet for teoretisk generalisering heller enn statistisk generalisering. For å styrke prosjektets interne validitet gjorde vi et strategisk utvalg av relevante informanter med god kjennskap til fenomenet.

I valg av undersøkelsesopplegg er det mange varianter å velge mellom. For oss var det viktig å velge et design som var interessant og ønskelig å gjennomføre. Vår problemstilling er beskrivende, da den stiller spørsmålet om hva som karakteriserer kommunen sin styring av barnehagene og hva som anses som de største styringsutfordringene. Vi har valgt å gjennomføre en casestudie med intensivt design, noe som er vanlig for kvalitative studier (Andersen, 2013). Yin (2018) hevder at casestudier som empirisk undersøkelse innebærer å

undersøke et samtidfenomen i sin virkelige sammenheng, der grensene mellom fenomen og kontekst ikke er tydelig synlig og hvor flere kilder til empiri benyttes. Det betyr at caset avgrenses overfor historiske studier, at studiet av fenomenet må knyttes til kontekst og at det brukes flere datakilder (Andersen, 2013). Vi har gjort en undersøkelse av et dagsaktuelt fenomen gjennom dybdeintervju med flere informanter, som er tydelig knyttet til sin kontekst. Casedesign var derfor egnet i dette forskningsprosjektet. Vi ville også gjennom studien undersøke eventuelle ulikheter i den kommunale styringen av kommunale og private barnehager. Vi valgte derfor å gjennomføre en casestudie med en komparativ vinkling. På den måten kunne vi få oversikt over ulike styringsmekanismer som i praksis benyttes mot de ulike barnehagene. Vi gjennomførte det komparative casestudiet i tråd med det som er praksis i vanlige casestudier, da de prinsipielle egenskapene ved casestudier også er gjeldende for komparative case (ibid.).

### 3.4 Innsamling av kvalitative data

For å belyse problemstillingen må det gjøres en form for datagenerering. Innenfor kvalitativ metode finner vi ulike datainnsamlingsmetoder, der observasjon, intervju, fokusgrupper og dokumentstudier er å anse som de mest brukte (Bell et al., 2019). Hver av disse formene for datagenerering gir ulik empiri, og valgt metode må derfor samsvare med problemstillingen. Det er viktig å vurdere nøye om datainnsamlingsmetoden er egnet for problemstillingen, da valget påvirker dataenes validitet (Jacobsen, 2015). Vi vil gjennom de neste delkapitlene forklare hvordan vi har samlet inn data, redegjøre for utforming av intervjuguide, framgangsmåte for rekruttering av informanter og hvordan dataene er bearbeidet og analysert.

#### 3.4.1 Metode for datainnsamling

Vi valgte en metode for datainnsamling som er basert på Tjora (2017) sitt prinsipp om å ikke følge minste motstands vei. Det vil si at alle valgene vi tok i forskningsprosessen ble gjort på bakgrunn av faglig begrunnelse, uten snarveier og premature konklusjoner. Vi valgte å benytte oss av semistrukturerte dybdeintervju for vårt forskningsprosjekt. Dette er den vanligste formen for datainnsamling i kvalitative undersøkelser og innebærer individuelle samtaler med informantene (Jacobsen, 2015). Vi gjennomførte åtte semistrukturerte dybdeintervju, i tillegg til en uformell samtale med en informant som senere ble intervjuet. Vi valgte å gjennomføre alle intervjuene ansikt-til-ansikt, da vi så det som hensiktsmessig med personlig kontakt med informantene.

Dybdeintervjuer kan føre til mye administrativt arbeid og store mengder data som skal analyseres (Jacobsen, 2015). På bakgrunn av at vi hadde relativt få informanter som skulle undersøkes, valgte vi å gjennomføre dette. Det gjorde at vi fikk frem hver enkelt informant sine holdninger, erfaringer og meninger (Tjora, 2017). Til hvert intervju hadde vi en intervjuguide med en halvfast struktur. Det var her tillat med digresjoner fra intervjuguiden. På den måten kunne informantene komme inn på tema vi ikke hadde tenkt på selv (Bell et al., 2019). Vi så det derfor som hensiktsmessig å benytte semistrukturerte dybdeintervju i vår datainnsamling. Vi gjennomførte til sammen åtte dybdeintervjuer: to kommuneansatte i administrasjonen, tre styreere i private barnehager og tre kommunale enhetsledere. Vi hadde planlagt ytterligere ett intervju med en kommuneansatt. Dette ble i første omgang flyttet, og senere avlyst grunnet utbredelsen av Covid-19 pandemien.

### 3.4.2 Intervjuguide

Vi benyttet oss av en intervjuguide i intervjuene for å skape struktur (Tjora, 2017). Den kan bestå av konkrete formulerte spørsmål eller være på stikkordsform. Vi formulerte åpne spørsmål som ga informanten rom til å gå i dybden på tema de selv ønsket å utdype mer om (Bell et al., 2019). Samtidig så vi det som nødvendig å ha struktur i intervjuguiden med konkrete spørsmål for å sikre at vi fikk frem forskjeller i styringen av kommunale private barnehager, og eventuelle utfordringer (ibid.) Vi valgte å utarbeide to forskjellige intervjuguidene, med bakgrunn i om informanten var ansatt ved administrasjonen i kommunen eller kommunal enhetsleder og privat styrer. Dette gjorde vi for å kunne stille relevante spørsmål til hver informant, for å få riktig informasjon og gjøre intervjuet effektivt. Intervjuguidene ble godkjent av veileder før vi startet med intervjuene.

Vi valgte å dele opp intervjuguiden i tre deler, med oppvarmingsspørsmål, refleksjonsspørsmål og avrundingspørsmål. Oppvarmingsspørsmålene bestod av enkle, konkrete spørsmål (Bell et al., 2019). Herunder spørsmål om bakgrunn og arbeidsoppgaver. Vi valgte spørsmål som anses som ufarlige å svare på, for å skape trygghet for informanten. På den måten ønsket vi å skape tillit mellom forsker og informant. Dette for å unngå at informantene snakket usant, og drev en form for «spill for galleriet». Kjernen i intervjuet ble skapt av refleksjonsspørsmålene (Tjora, 2017). Her gikk vi mer i dybden på ulike tema, og stilte forskjellige typer spørsmål. Hovedsakelig bestod den av åpne spørsmål, men også oppfølgingsspørsmål og direkte spørsmål om konkrete hendelser. Vi passet på å også legge til rette for stillhet for å la informanten reflektere over spørsmålene vi stilte (Bell et al., 2019). Vi opplevde at



informantene gjennom spørsmålene naturlig kom inn på mange av de andre temaene vi hadde satt opp i intervjuguiden. Den siste delen av intervjuguiden fungerer som en avslutning på intervjuet, hvor vi takket for deltakelsen og fortalte om prosessen videre med forskningsprosjektet. I tillegg presiserte vi prosessen med anonymisering på nytt.

### 3.4.3 Utvalg og rekruttering av informanter

Etter tips fra våre veiledere kontaktet vi en relevant person i Trondheim kommune, via e-post med forespørsel om en uformell samtale. Møtet ble avholdt tidlig i januar. Her fikk vi tips om andre relevante informanter, som vi på et senere tidspunkt tok kontakt med. Dette inkluderte både kommuneansatte i administrasjonen, kommunale enhetsledere og private styrere. Samtidig studerte vi oppvekst- og utdanningshierakiet, ref. Figur 2, for å bekrefte tipsene og identifisere andre nøkkelpersoner. Vi ønsket å intervju minimum to kommunale enhetsledere og to private styrere. Vi så det som hensiktsmessig å intervju både erfarne og uerfarne styrere. Dette for å kunne undersøke sammenhengen mellom erfaring og spesielt den uformelle styringen. Vi fikk tips om erfarne og mindre erfarne styrere gjennom den uformelle samtalen. Vi gjorde derfor et strategisk utvalg av informanter i samråd med kommunen (Tjora, 2017). Kommunen har derfor vært med på å påvirke utvalget av informanter, noe som kan ha betydning for vår empiri. Vi valgte imidlertid ut noen styrere selv, uavhengig av kommunen sine tips. Vi fikk positive svar raskt både fra kommuneansatte og styrere av barnehager.

Tabell 1 gir en oversikt over intervjuene som ble gjennomført i tidsrommet 30. januar 2020 til 10. mars 2020.

Informant	Intervjuform	Varighet	Sted og dato
Kommuneansatt i administrasjonen 1	Uformell samtale Ansikt til ansikt	1 time	Informantens arbeidsplass, 30.01.20
Kommuneansatt i administrasjonen 1	Ansikt til ansikt	1 time	Informantens arbeidsplass, 11.02.20
Kommuneansatt i administrasjonen 2	Ansikt til ansikt	1 time og 29 min	Informantens arbeidsplass, 04.03.20
Kommunal enhetsleder 1	Ansikt til ansikt	1 time og 10 min	Informantens arbeidsplass, 12.02.20
Kommunal enhetsleder 2	Ansikt til ansikt	1 time og 18 min	Informantens arbeidsplass, 13.02.20
Kommunal enhetsleder 3	Ansikt til ansikt	57 min	Informantens arbeidsplass, 05.03.20
Privat styrer 1	Ansikt til ansikt	1 time og 15 min	Informantens arbeidsplass, 11.02.20
Privat styrer 2	Ansikt til ansikt	1 time og 10 min	Informantens arbeidsplass, 03.03.20
Privat styrer 3	Ansikt til ansikt	1 time og 18 min	Informantens arbeidsplass, 10.03.20

*Tabell 1: Koding av informanter*

#### 3.4.4 Gjennomføring av intervju

Ifølge Tjora (2017) er det å skape en avslappet stemning en forutsetning for å lykkes med dybdeintervjuet. Under rekruttering av informanter spurte vi derfor om hvilken kontekst de ønsket at intervjuet skulle foregå i. Samtlige svarte at de ønsket å ha det på arbeidsplassen. Konteksten kan være avgjørende for innholdet i intervjuet og vi dro derfor til deres arbeidsplass slik at deltakelsen skulle oppleves som trygg (Jacobsen, 2015). Før vi startet intervjuet ble samtlige informanter introdusert for et samtykkeskjema. Skjemaet inneholdt informasjon om formålet med forskningsprosjektet, hvordan data ble lagret og sikring av informantenes anonymitet. Vi spurte også om tillatelse til å ta lydopptak med mobil, noe alle samtykket til. Det ga oss mulighet til å få med alt informanten sa, i tillegg til å ha øyekontakt (Jacobsen, 2015).

Vi var begge tilstede på alle intervjuene, noe som gjorde at en av oss kunne stille spørsmål mens den andre noterte og kom med noen oppfølgingsspørsmål. Vi presenterte oss selv og forskningsprosjektet før intervjuene startet. I tillegg forklarte vi hvordan dataene fra

intervjuene ville bli benyttet i forskningsprosjektet (Jacobsen, 2015). Vi startet intervjuene med åpningsspørsmålene fra intervjuguiden og prøvde å skape en avslappet stemning og en tillitsrelasjon mellom oss og informanten (Jacobsen, 2015). Under hele intervjuet inntok vi en lyttende posisjon uten å avbryte informanten. Alle intervjuene varte i overkant av 1 time.

#### 3.4.5 Dokumentstudier

En styrke ved casestudier er at man kan bruke flere metoder for datainnsamling for et mer nøyaktig og troverdig resultat. Fagtermen refererer til det som triangulering – et forsøk på å sikre en dybdeforståelse av fenomenet som studeres (Denzin, 2012). I tillegg til dybdeintervjuer benyttet vi oss derfor av sekundærdata i form av dokumentstudier. Dette inkluderer dokumenter som offentlige publiserte dokumenter, lover, medier (aviser og nettsteder) og forskningsdokumenter (Tjora, 2017). Her har vi spesielt fokusert på innholdet i barnehageloven (2005) og forskrifter, strategidokumentet Stein, saks, papir og rådmannens forslag til handlings- og økonomiplan 2020-2023. Vi vurderte utvalget av dokumenter nøye og anser de som pålitelige kilder. Det å inkludere dokumentstudier, i tillegg til dybdeintervju, var et bevisst valg da de ulike empiriske kildene understøttet og supplerte hverandre, samtidig som de ble brukt til å validere informasjonen fra hverandre (Denzin, 2012). På den måten fikk vi bedre forståelse for konteksten og de rammene som gjelder overordnet for barnehagesektoren, samtidig som vi fikk kvalitetssikret datamaterialet fra dybdeintervjuene.

Vi så også en fordel ved dokumentstudier da det er en ikke-påtrengende metode. Det vil si at man generer data uten at det er ikke-forskende informanter involvert (Tjora, 2017). På den måten kunne vi lette belastningen på oss og informantene, da vi trengte færre intervju. Samtidig gjorde dokumentstudiene oss i stand til å gjennomføre selve intervjuet mer effektivt, da vi hadde god kjennskap til konteksten og fenomenet. Det gjorde at vi hadde bedre forståelse for informantenes uttalelser. Gjennom dokumentstudier, sammen med teorigjennomgang, identifiserte vi en rekke begreper som brukes innen fagfeltet. Dokumentstudiene fungerte derfor som hjelp i utforming av intervjuguide, noe som gjorde intervju spørsmålene så presise som mulig.

#### 3.4.6 Dataanalyse

Vi valgte å følge det Tjora (2017) kaller en stegvis-deduktiv induktiv metode for analysearbeidet. Det innebærer å arbeide i etapper fra rådata til konsepter eller teorier (Tjora, 2017). Denne fremgangsmåten har mange likhetstrekk med en abduktiv tilnærming (Tjora,

2018). Det innebærer at man betrakter forskningen som en iterativ prosess, gjennom bevegelse mellom forskningsaktiviteter, og mellom teori og empiri for å øke forståelsen for teori og det empiriske fenomenet (Dubois & Gadde, 2002).

Første steg i arbeidet med dataanalyse var å transkribere intervjuopptakene. Vi valgte å gjøre en detaljert transkribering for å sikre at all relevant informasjon kom med. Det gjorde at vi på nytt fikk gått gjennom datamaterialet og opplevde mer nærhet til det. Deretter var neste steg å analysere dataen. Vi valgte å gjøre det Saunders et al., (2016) kaller en tematisk analyse. Til det benyttet vi programmet NVivo 12, som gav oss mulighet til å strukturere og systematisere dataene. Hovedformålet var å søke etter temaer eller mønstre på tvers av datasettet, gjennom å kode materialet. Det innebærer en åpen form for koding, noe som gav oss mulighet til å identifisere viktige tema eller mønstre fra datasettet.

Kodingen er et viktig middel for å administrere datamaterialet. Om du legger en induktiv eller deduktiv tilnærming til grunn vil ha betydning for kodingen. Vi valgte en induktiv tilnærming, hvor vi gikk fra data til teori (Tjora, 2017). Ved en induktiv tilnærming kodes tilnærmet hele datamaterialet for å kunne utforske alle mulige betydninger av dataene (Saunders et al., 2016). Vi startet derfor prosessen med å kode hver for oss. På forhånd ble vi enig om å kode åpent og uavhengig av teori. Senere sammenlignet vi kodene. Vi valgte denne fremgangsmåten for å se om vi oppfattet datamaterialet likt, noe som satt i gang diskusjon rundt de ulike kodene. Etter endt diskusjon om kodene startet vi arbeidet med å trekke frem interessante og relevante funn for problemstillingen. Dette skrev vi ned for hånd, noe som gav oss en systematisk oversikt over funnene. Vi presenterte deretter funnene i empirikapittelet. Det første delkapittelet er en kontekstbeskrivelse som fortrinnsvis er basert på dokumentstudiene. Her endte vi med to hovedkategorier: Statlige retningslinjer og organisasjonsstrukturen i Trondheim kommunes oppvekst- og utdanningsenhet. De andre to delkapitlene ble presentert med utgangspunkt i styringssirkelen, og vi endte opp med to hovedkategorier: Strategisk planlegging, budsjett og mål for barnehagens aktivitet og handling og evaluering.

Da empirikapittelet ble ferdigstilt, ble funnene knyttet opp mot teorien og videre analysert i diskusjonskapittelet. Her la vi til grunn en abduktiv tilnærming, en kombinasjon av induksjon og deduksjon – kontinuerlig vekselvirkning mellom teori og empiri (Jacobsen, 2015). Her startet vi fra empirien (som induksjon), og aksepterte samtidig betydningen av vårt teoretiske rammeverk (Tjora, 2017).

### 3.5 Metodekvalitet og refleksjoner rundt forskningen

Avslutningsvis i metodekapittelet har vi vurdert studiens kvalitet. Ifølge Tjora (2017) benyttes de tre kriteriene: gyldighet, pålitelighet og generaliserbarhet som indikatorer på kvalitet i kvalitativ forskning. I tillegg belyser vi hvordan vi har overholdt vårt etiske ansvar som forskere.

#### 3.5.1 Gyldighet

Forskningsprosjektets gyldighet, som i metodologisk treffsikkerhet, avgjøres av i hvilken grad det er en logisk sammenheng mellom prosjektets utforming og funn, og de spørsmål man stiller (Tjora, 2017). For å vurdere gyldigheten stilte vi oss spørsmålet om innsamlet data og de funnene som utspilte seg var et svar på problemstillingen. Majoriteten av våre informanter har grunnutdanning som barnehagelærer, uavhengig av om de jobber i kommunen eller i privat del av sektoren. Samtidig har samtlige lang arbeidserfaring med barn og unge. Alle våre åtte informanter har god kjennskap til fenomenet, da de daglig må forholde seg til dette, og regnes som førstehåndskilder. Vi ønsket å få frem nyanseringer i kunnskap og synspunkt, gjennom å intervju personer med ulikt ståsted. På bakgrunn av dette har vi vurdert deres kunnskap og uttalelser som gyldige.

De ulike empiriske kildene fra dokumentstudiene understøtter og supplerer hverandre, og ble brukt til å validere informasjonen fra hverandre. Samtidig har vi gjennom dokumentstudiene og teorigjennomgang, funnet en rekke begreper som brukes innen fagfeltet for å gjøre intervju spørsmålene så presise som mulig. Dokumentstudiene, sammen med relevant teori, fungerte derfor som hjelp i utforming av intervjuguide. Vi valgte videre å holde semistrukturerte dybdeintervjuer, noe som medførte at samtalen fløt av seg selv. Mye av datamaterialet kom derfor uoppfordret fra informantene. Flere av informantene delte de samme synspunktene på kommunal styring, noe som indikerer at vi har intervjuet riktige informanter. På den ene siden kan vi likevel aldri være sikre på at informantene leverer korrekt informasjon. Oppfatninger er subjektive og informantene kan drive en form for «spill for galleriet» (Tjora, 2017). Vi sikret best mulig mot denne gjennom å opparbeide tillit mellom oss som forskere og informanten. På den andre siden fremstår kommunal styring imidlertid ikke som et sensitivt tema og vi har derfor antatt at informantene ikke hadde motiver for å levere usannheter eller lyve. Dette styrker gyldigheten. Som nevnt tidligere (se kap. 3.4.3) gjorde vi et strategisk utvalg av informanter i samråd med kommuneansatte. Det at kommunen har spilt en nøkkelrolle i utvelgelsen av informanter kan ha hatt betydning for innholdet i datamaterialet, og således

svekke prosjektets gyldighet. Dette ved at kommunen taktisk kan ha tipset oss om informanter de har best kontakt med. Vi har imidlertid vært bevisst på det, og tatt høyde for det, i analyse av datamaterialet fra intervjuene der kommunen har vært med å påvirke.

Gyldigheten avgjøres også av hvorvidt flere personer har samme oppfatning og forståelse for resultatet. Vi mener at valget vi tok om å kode åpent hver for oss først, før vi sammenfalt resultatene, styrker gyldigheten. Gjennom å starte analysearbeidet på denne måten fikk vi senere bekreftet hvordan vi tolket datamaterialet både likt og forskjellig. På bakgrunn av ovennevnte vurderer vi gyldigheten i vårt forskningsprosjekt som sterk.

### 3.5.2 Pålitelighet

Forskningsprosjektets pålitelighet avgjøres av hvorvidt det foreligger en intern logikk eller sammenheng gjennom hele prosjektet (Tjora, 2017). Vi stilte oss derfor spørsmålet – i hvilken grad kan vi stole på dataene vi har samlet inn? Dette innebærer hvilke data som brukes, måten de samles inn på og hvordan de bearbeides (Jacobsen, 2015). Som forskere gikk vi inn med en viss forforståelse og engasjement i temaet. Vår forforståelse har blant annet blitt formet gjennom forprosjektet høsten 2019. Her fokuserte vi spesielt på utfordringene staten står overfor i regulering av kommersielle private aktører. Samtidig har en av oss forskere tidligere jobbet som vikar i en barnehage. Vi var imidlertid bevisst på vår forforståelse og formulerte derfor spørsmålene slik at de ikke ble ledende, da det kan betraktes som støy i prosjektet, og følgelig kan påvirke påliteligheten (Tjora, 2017). I valget av kvalitativ metode, som en fortolkende tradisjon, var vi imidlertid klar over at fullstendig nøytralitet ikke kan eksistere (ibid.).

I det vi valgte dybdeintervju som datagenereringsmetode var vi innforstått med at datamaterialet bærer preg av dobbel hermeneutikk. Det vil si at vår kunnskap om kommunal styring har blitt formet av et dobbelt lag av forforståelse og et dobbelt lag av tolkning (Nyeng, 2004). For å styrke påliteligheten tok vi lydopptak av alle intervjuene etter samtykke fra informantene. Vi valgte å transkribere alle intervjuene nøye for å kunne legge frem direkte sitater og pålitelige uttalelser (Tjora, 2017). Dette var et bevisst valg da vi styrker studiens pålitelighet ved å synliggjøre informantenes «stemme» helt fram til leseren (ibid.). Samtidig la vi vekt på trygge omgivelser gjennom å skape en tillitsrelasjon mellom oss og informanten. Dette gjennom at intervjuet ble holdt på informantens arbeidsplass, og ved en detaljert presentasjon av prosjektet og åpningsspørsmål.

Vi har lagt til rette for transparens i studien som et middel til pålitelighet gjennom et detaljert metodekapittel for å gi leseren et godt innblikk i forskningsprosessen (Tjora, 2017). Vi har gjort en grundig jobb med å gjøre rede for de valgene vi har tatt i forbindelse med datainnsamling og dataanalyse. For å vurdere påliteligheten ytterligere, bør man ifølge Tjora (2017), stille seg spørsmålet om resultatene ville blitt de samme dersom en annen forsker forsket på samme problemstilling. På den ene siden er flere av våre informanter å anse som nøkkelpersoner knyttet til problemstillingen. På den andre siden består Trondheim kommune sitt barnehage tilbud av totalt 242 barnehager, noe som impliserer at styrere som er utelatt fra vårt utvalg vil oppfatte kommunen sin styring annerledes. Naturligvis kan utvalget av informanter være annerledes for en annen forsker, noe som kan gi andre resultater. Vi er imidlertid av den oppfatning at vårt utvalg er av høyeste relevans for problemstillingen, samtidig som vi fikk mange av de samme svarene på tvers av barnehageenhetene. Vi kan likevel ikke utelukke at en forsker med annen bakgrunn vil oppfatte funnene annerledes. På bakgrunn av ovennevnte vurderer vi påliteligheten til forskningsprosjektet som god.

### 3.5.3 Generaliserbarhet

Innenfor kvalitativ metode har det lenge pågått en diskusjon rundt nødvendigheten av generalisering og hvordan dette i så fall skal gjøres. Johannessen et al. (2004) hevder at vi i kvalitativ forskning snakker om overføring av kunnskap i stedet for generalisering, da sistnevnte gir sterke assosiasjoner til statistisk generalisering i kvantitativ metode. Videre er Tjora (2017) sterkt imot denne måten å se på generalisering, da generaliserbarhet er en veletablert kvalitetsindikator for forskning, samtidig som det i begrepet overførbarhet ligger en innsnevring av hva slags generalisering man kan tenke seg fra kvalitative studier.

Generaliserbarhet refererer til forskningens relevans utover de enheter som er undersøkt (Tjora, 2017). Formålet med vårt forskningsprosjekt var å bidra til en bedre forståelse for fenomenet kommunal styring. Målet har vært å fordype seg i hvordan kommunen styrer kommunale og private barnehager, og hva som er utfordrende i relasjonen mellom kommunen og private barnehager. Vår økte kunnskap og forståelse for fenomenet bygger i stor grad på våre åtte informanter sin forståelse og opplevelse. På den ene siden kan vi ikke foreta det Tjora (2017) omtaler som konseptuell generalisering, da våre funn ikke kan kategoriseres som utvikling av nye teorier eller konsepter. På den andre siden er vi av den oppfatning at våre funn er nyttig i den grad at kunnskapen som er generert kan overføres og være verdifull også i andre tilfeller. Gjennom analysen ser vi at statlige retningslinjer gjennom barnehageloven (2005) og

forskrifter har stor betydning for kommunen sin styring av barnehagetjenester. Det er derfor naturlig å anta at funnene knyttet til dette også kan være nyttig for styring av barnehagetjenester i andre norske kommuner. På den måten kan studien ha relevans og overføringsverdi for andre lignende forskningsprosjekt. Likevel vil det være opp til leseren å vurdere i hvilken grad funnene er gyldig for deres situasjon og kontekst.

#### 3.5.4 Vårt etiske ansvar som forskere

Ved gjennomføring av et forskningsprosjekt er det viktig å tenke nøye gjennom hvordan studien kan påvirke dem det forskes på og følgelig hvordan den blir fremstilt (Jacobsen, 2015). Det innebærer at vi som forskere innehar et etisk ansvar. Vi fokuserte tidlig på det etiske dilemmaet i forholdet mellom forsker og informant. Vi ønsket å skape tillit og gjensidig respekt mellom oss og informantene. Allerede ved rekruttering av informanter sendte vi ut et detaljert infoskriv på e-post med beskrivelse av formålet med prosjektet. Her ble informantene informert om at alle personopplysninger ville bli anonymisert. Samtidig presiserte vi at det var helt frivillig for informantene å delta. Før intervjuene startet leverte vi ut en samtykkeerklæring og påpekte igjen at alt ville bli anonymisert. Vi ga informantene mulighet til å trekke seg fra intervjuet, og presiserte både før og etter intervjuene at de når som helst hadde mulighet til å trekke tilbake uttalelser. Alle intervjuene ble etter informantenes ønske holdt på deres arbeidsplass. Vi informerte samtlige informanter om at alt som kunne knytte de til deres intervju ville bli holdt konfidensielt og slettet etter prosjektslutt.

Vi studerte kommunal styring av barnehagetjenester og vi stilte derfor ingen spørsmål tilknyttet sensitive tema. Informasjonen er ikke av privat karakter, og informanten vil heller ikke komme til skade av vårt forskningsprosjekt (Tjora, 2017). Alle sitat vi har benyttet i empirikapittelet er anonyme, og vi holder enhet og stillingstittel i kommunen konfidensielt. Vi mener derfor at det foreligger liten mulighet til å identifisere enkeltpersoner ut fra datamaterialet (Jacobsen, 2015). På bakgrunn av ovennevnte er vi av den oppfatning at vi har overholdt vårt etiske ansvar som forskere.



## 4. Empiri

Barnehagetjenester er regulert fra sentrale myndigheter gjennom lov og forskrifter. Dette danner rammer for kommunens styring av barnehagetjenester. Samtidig gir det handlingsrom til å gjøre lokale tilpasninger av tjenesten. Det første delkapittelet er derfor en kontekstbeskrivelse som presenterer statlige retningslinjer og organisasjonsstrukturen i Trondheim kommune sin oppvekst- og utdanningsenhet. Andre og tredje delkapittel er funn fra dybdeintervjuer, med støtte i dokumentstudier. Dette for å gi en dypere forståelse for hva som karakteriserer Trondheim kommune sin styring av kommunale og private barnehager. Denne delen av empirien struktureres med utgangspunkt i styringssirkelen (se kap. 2.1), inndelt i strategisk planlegging, budsjett og mål for barnehagenes aktivitet, og handling og evaluering. Vi har undersøkt om kommunen har fastsatt mål og planer for barnehagene, om handlinger blir fulgt opp ved å innhente styringsdata og hvorvidt informasjonen blir brukt videre i styringen av barnehagene.

### 4.1 Kontekstbeskrivelse

#### 4.1.1 Statlige retningslinjer

Økonomisk og juridisk rammestyring er hovedprinsippet for statens styring av kommuner (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2018). Denne formen for styring gir kommunen handlingsrom – innenfor rammen av nasjonal politikk – til å gjøre lokale og individuelle tilpasninger av tjenestene. Handlingsrom innebærer redusert byråkrati og desentralisering av makt, slik at lokalsamfunnet kan bruke ressursene der de gjør mest nytte (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2016). En stor del av den kommunale virksomheten hviler imidlertid på oppgaver som staten gjennom lovgivning har lagt til kommunene. Her har kommunen ansvar for å holde orden i eget hus; lovpålagte oppgaver løses i tråd med gjeldende regler. Kommunen ser til at oppgaven blir løst og at reglene etterleves (ibid.).

Barnehageloven (2005) med forskrifter representerer de statlige retningslinjene for styring av barnehagetjenester. Etter barnehageloven § 12 a (2005) har alle barn fylte ett år i dag rett til barnehageplass. Kommunen har et sørge-for ansvar for lovpålagte tjenester, herunder barnehagetjenester, som ikke kan delegeres. Det vil si at uavhengig av eierskap, er det kommunen sitt ansvar at alle barn får et tilbud, og at dette tilbudet er av kvalitet i tråd med lov og forskrift. Det gir følgelig behov for styring av barnehagene. Kommunene kan velge å holde tilbudet i egen regi eller inkludere private aktører. For å kunne etterleve kravet om retten til

barnehageplass har kommunene imidlertid vært helt avhengig av et privat tilbud gjennom et samarbeid med private barnehager. Loven stiller derfor krav om likebehandling av kommunale og private barnehager gjennom likeverdig finansiering. Dette innebærer at kommunen er ansvarlig for å finansiere alle godkjente barnehager, egne kommunale barnehager og ikke-kommunale barnehager.

I dag er finansieringen av barnehageplasser todelt – kommunalt tilskudd og foreldrebetaling. Kommunens tildeling av tilskudd til private barnehager er i dag regulert i barnehageloven (2005) § 14. Private barnehager har krav på et kommunalt tilskudd tilsvarende gjennomsnittlige ordinære driftskostnader per heltidsplass i tilsvarende kommunale barnehager (Forskrift om tilskudd til private barnehager, 2015, § 3). Grunnlaget for beregningen av tilskuddssatsen er kommunens to år gamle regnskap (ibid.). Driftstilskuddet finansieres således av kommunens frie inntekter – rammetilskudd og skatteinntekter (Regjeringen, 2020). I tillegg til dette finansieres barnehagene gjennom foreldrebetaling. Dette bestemmes av en makspris; foreldre skal ikke betale mer enn et statlig bestemt beløp for å ha et barn i barnehage (Forskrift om foreldrebetaling i barnehager, 2005, § 1). Fra 1. januar 2020 er maksprisen satt til kroner 3 135 per måned (Regjeringen, 2020). Matpenger kommer imidlertid i tillegg. Statlig styring, som i valg av finansieringsmodell gjennom kommunal tilskuddssats og makspris for foreldrebetaling, skal sikre økonomisk likebehandling. Staten har imidlertid ingen direkte innflytelse på ressursbruken til barnehagetjenester i den enkelte kommune (Kunnskapsdepartementet, 2008b). Kommunen vedtar selv beløpet som innvilges til barnehagetjenester over sine kommunebudsjetter (Regjeringen, 2020).

Barnehageloven (2005) gir kommunene verktøy for å sikre og påse at barnehagetilbudet er av kvalitet i tråd med lov og forskrift. Kvalitet er imidlertid vanskelig å observere og måle, da det er barnet som opplever kvaliteten i tilbudet. I 2018 ble det vedtatt ny bemanningsnorm og skjerpet pedagognorm, som stiller minimumskrav til grunnbemanning – antall barn per ansatt og krav til pedagogisk bemanning (Barnehageloven, 2005, § 17 og 18). Dette er et verktøy som tar sikte på å sikre kvalitet i det totale barnehagetilbudet gjennom å stille krav til grunnbemanning og kompetanse. Barnehageloven (2005) stiller også krav om at kommunene påser at regelverket etterleves i alle barnehager gjennom verktøyene veiledning og tilsyn. Forskrift om rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver (rammeplanen) står sentralt i dette arbeidet (Forskrift om rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver, 2017). Verktøyene brukes for å påse om det foreligger tilstrekkelig kvalitet i tilbudet. Dette utdypes nærmere i kap. 4.3.5. Utover dette er barnehageloven (2005) utformet slik at den inneholder få

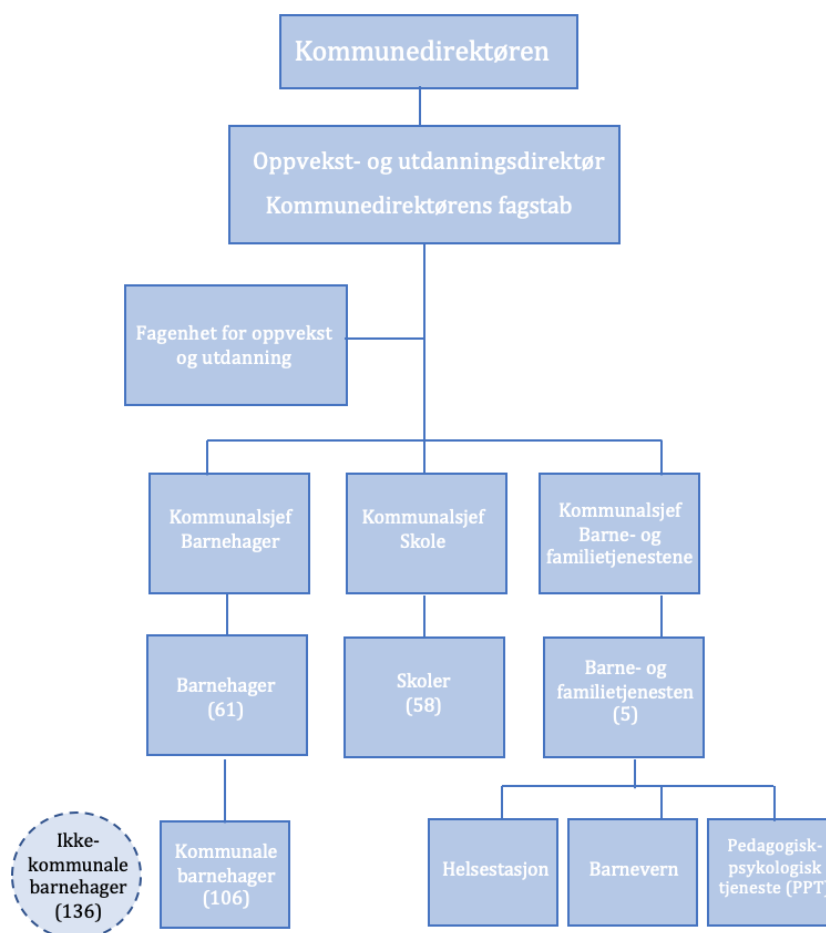
konkrete krav. Dette gir kommunen frihet og fleksibilitet til organisering og styring av sine barnehagetjenester.

#### 4.1.2 Organisasjonsstrukturen i Trondheims oppvekst- og utdanningsenhet

Sentrale myndigheter er lovgiver og legger føringer for hvordan barnehagetjenestene skal se ut gjennom direkte styring i form av lover og regler. Innenfor disse rammene har kommunen handlingsrom og skal styre tjenestetilbyderne for å sikre kvalitet i det totale barnehagetilbudet. Oppvekst- og utdanningsenheten kjennetegnes ved en hierarkisk organisasjonsstruktur, med klare styrings- og ansvarlinjer (se figur 2). Enhetene rapporterer oppover i hierarkiet. Kommunedirektøren er øverste administrative leder av kommunen. Vedkommende skal sørge for at Trondheim kommune utvikles og drives i samsvar med lover og regler, og de politiske vedtak som er fattet (Trondheim kommune, 2020). Kommunedirektøren er opptatt av et helhetlig oppvekstperspektiv. I hans forslag til handlings- og økonomiplan 2020-2023 fremgår fire periodemål som skal være førende for drift og styring av barnehager, skoler og barne- og familietjenesten (BFT) for å sikre likeverdig tilbud og kvalitet (Rådmannen i Trondheim, 2019). På et lavere nivå i hierarkiet er oppvekst- og utdanningsdirektør, som er en del av kommunedirektørens fagstab. Oppvekst- og utdanningsdirektøren er en del av den strategiske ledelsen, og er ansvarlig for overordnede planlegging og styring av alle tjenesteområdene innen oppvekst og utdanning. Vedkommende har hatt en sentral rolle i utarbeidelsen av strategidokumentet Stein, saks, papir – en strategi for sterke barnefellesskap (Nereid, 2018). Strategien fokuserer på Trondheimsbarn og retter seg mot hele oppvekst og utdanning.

Neste ledd i hierarkiet er kommunalsjef for hhv. barnehager, skoler og barne- og familietjenesten. Kommunalsjef for barnehager er barnehageeier og fungerende leder for 61 kommunale barnehageenheter. Mellom kommunalsjefene og oppvekst- og utdanningsdirektøren er «Fagenhet for oppvekst og utdanning». Fagenheten er delegert ansvaret som lokal barnehagemyndighet (Trondheim kommune, 2016). De har ansvaret for klagebehandling og følger opp klagesaker med ulike tiltak. Hver av de 61 enhetene består av en eller flere barnehager, og det er til sammen 106 kommunale barnehager (SSB, 2020). Enhetene er plassert i de ulike bydelene: Lerkendal, Heimdal, Midtbyen og Østbyen. Utover de kommunale enhetene finnes det også 136 private barnehager, som sammen utgjør det totale barnehagetilbudet i Trondheim kommune (ibid.) De private barnehagene er markert utenfor hierarkiet med en stiplet linje da de ligger utenfor selve kommunestrukturen, men er en del av

Trondheim kommune sitt totale barnehage tilbud. Våre informanter representerer flere enheter i hierarkiet.



Figur 2: Struktur i Trondheims oppvekst- og utdanningsenhet

### *Kommunens dobbeltrolle som barnehagemyndighet og barnehageeier*

De fleste kommunene har rollen som både barnehagemyndighet og barnehageeier. På den måten har kommunen en dobbeltrolle, ved at kommunen utfører myndighetsoppgaver mot barnehager de selv eier. Det er opp til hver enkelt kommune å avgjøre hvilken ordning som ivaretar både myndighetsoppgavene og eieroppgavene på en god måte. I noen kommuner er det samme person eller funksjon som ivaretar begge roller (Utdanningsdirektoratet, 2018). I Trondheim kommune er imidlertid rollene delegert til forskjellige enheter i kommunen (Trondheim kommune, 2016). Myndighetsansvaret er delegert til Fagenhet for oppvekst og utdanning. Kommunen begrunner denne strukturen i et ønske om å ivareta rettssikkerheten til alle barnehagene, samt sikre legitimiteten i tilsynsarbeidet (ibid.).

«Vi som storkommune har jo muligheten og kanskje banet litt vei og, for at det her skal oppleves ryddigere for hele sektoren, både kommunal og privat sektor» (Kommuneansatt i administrasjonen 2).

Kommunen har rollen som barnehageeier, representert i hierarkiet ved kommunalsjef for barnehager. Eieren er ansvarlig for at tilbudet i alle de kommunale barnehagene drives i samsvar med gjeldende regelverk, og skal i tillegg sørge for at barnehagene innehar tilstrekkelig og kompetent personale (Kunnskapsdepartementet, 2019b). Samtidig har kommunen, som lokal barnehagemyndighet, ansvar for å påse at alle barnehagene drives i tråd med barnehageloven (2005) og forskrifter (Utdanningsdirektoratet, 2018). Trondheim kommune har delegert ansvaret som lokal barnehagemyndighet til Fagenheten. Etter barnehageloven (2005) § 8, har barnehagemyndigheten tre virkemidler til disposisjon – godkjenning, tilsyn og veiledning. Innenfor dette regelverket og organiseringen skapes styringsdialog mot barnehagene ved bruk av ulike styringsverktøy, som presentert i teorikapittelet.

## 4.2 Strategisk planlegging, budsjett og mål for barnehagenes aktivitet

I barnehagesektoren er de overordnede målene gitt av staten. Som offentlig aktør må Trondheim kommune derfor ta hensyn til krav og forutsetninger fastsatt av sentrale myndigheter i utforming av sin strategiske plan. Trondheim kommune har utviklet strategidokumentet Stein, saks, papir og periodemål, som utgjør en del av kunnskapsgrunnlaget for Trondheimsbarnehagene. Kommunen vedtar hvor mye ressurser som skal innvilges til barnehagetjenester, noe som gir barnehagene økonomiske rammer.

### 4.2.1 Strategidokumentet Stein, saks, papir

Det overordnede strategidokumentet Stein, saks, papir er en handlingsplan som er en del av kunnskapsgrunnlaget for alle barnehager, skoler og BFT i Trondheim kommune. Dokumentet legger føringer for drift og foretrukken praksis i barnehagene, der hensikten er å gi tydelig faglig retning på flere områder. Dokumentet er ment for sikre et likeverdig tilbud av kvalitet for alle Trondheimsbarn og retter seg derfor mot alle barnehagene i Trondheim. Innholdet i strategidokumentet er forankret i sentrale lover og forskrifter. Stein, saks, papir er utarbeidet gjennom et samarbeid og en form for «idémyldring» mellom ansatte i Trondheim kommune, et ekspertutvalg, Dronning Mauds Minne Høyskole og ansatte ved NTNU. Samtidig har representanter fra barnehager, skoler og BFT delt gode praksiser og gitt råd for veien videre.

Administrasjonen i kommunen påpeker viktigheten av at de som jobber med barn i praksis, både kommunale og private barnehager, inkluderes i arbeidet med å utforme en slik strategi. Dette påpekes også av noen private styrere.

*Jeg opplever at det har vært en interesse for mange av de private barnehagene sitt innhold, og at flere ledere i fra private barnehager, deriblant meg, har blitt spurt om å være med i utviklingsarbeid eller større prosjekter, slik som utarbeidelse av Stein, saks, papir (Privat styrer 3).*

I lys av fokus på inkludering og kulturbygging har Trondheim kommune som mål at alle Trondheimsbarnehagene skal følge strategien. Administrasjonen i kommunen kan gi pålegg om å følge innholdet i egne kommunale barnehager. Overfor private barnehager har kommunen derimot ingen mulighet til å gi pålegg om å følge strategien. Administrasjonen i kommunen opplever likevel at de de private barnehagene følger strategien ved at innholdet vekker inspirasjon.

«Jeg opplever at de private, som de kommunale, blir veldig inspirert av en strategi som har mer fokus på hvordan vi skal styrke barnefelleskap i stedet for å ha fokus på hvem som blir mobbet» (Kommuneansatt i administrasjonen 2).

Både kommunale enhetsledere og private styrere uttrykker at de forholder seg til strategien. Det fremgår imidlertid av informantene generelt at private styrere forholder seg til strategien i mindre grad enn kommunale enhetsledere. Dette gjelder spesielt barnehager som er en del av større kjeder. Det begrunnes i at de har egne planer og dokumenter i regi av sine eiere som de også må forholde seg til. Denne forskjellen illustreres av følgende sitater.

*Joda, det må vi jo forholde oss til. Du må jobbe med det hele tida for å få en forståelse for hva det er. Hos oss jobbet vi nesten et helt år med Stein, saks, papir på enhet. Vi begynte med oss selv, og gikk så utover og involverte foreldre. Også handler det jo om at jeg som leder må forstå det, jeg må brenne for det, ha et engasjement og vise at det er viktig for å få med meg mine ansatte (Kommunal enhetsleder 3).*

«Vi har prøvd å ta med noen tiltak fra den i årsplanen vår. Men utover det så er barnehageloven, rammeplanen og dokumenter fra eier mer styrende for vår del» (Privat styrer 2).

En av informantene hevder at vedkommende er svært tro mot kommunens planer og føringer for drift. Denne barnehagen er ikke en del av en større kjede, men er en enkeltstående barnehage. Som enkeltstående barnehage står du ikke overfor de samme kravene til en eier som i en kjede, da vedkommende ofte er både styrer og eier. Det kan tyde på at enkeltstående private barnehager i større grad forholder seg til kommunens planarbeid enn private barnehager som er organisert i kjeder.

*Jeg er veldig tro mot det som er førende. Enten om det er loven, rammer, forskriften eller strategien. Jeg opplever at de ansatte føler at det blir litt som en sånn, ledestjerne eller snor, men at det samtidig er åpent under slik at man ikke føler seg styrt. Det vi skal være gode på her i barnehagen er relasjoner. Det er det vi skal være aller aller best på, i alle ledd. Og så skal vi gjøre det innenfor planene vi setter (Privat styrer 3).*

Flere av informantene hevder at arbeidet med Stein, saks, papir til tider kan være utfordrende. Dette i form av hvordan strategien leves ut i praksis. Dette er utfordrende spesielt på grunn av kontinuerlige endringer i strategien.

*Jeg ser en utfordring med slike dokumenter som Stein, saks, papir. Byråkratene i administrasjonen i kommunen synes dette er stort. Ingen er forsåvidt uenig i det heller. Men det tar lang tid å implementere fordi vi har en liten arena for å møtes vi som er ansatte her. Det å selge inn stadig nye ting til mine ansatte opplever jeg som utfordrende. Jeg får tilbakemeldinger på at det stadig er noe nytt å forholde seg til (Kommunal enhetsleder 2).*

#### 4.2.2 Periodemål

Sammen med strategidokumentet Stein, saks, papir utgjør periodemålene rammeverket for barnehagene i Trondheim kommune. Dette er en del av rådmannens handlings- og økonomiplan. Periodemålene er utarbeidet for en fireårs periode og er felles for barnehager, skoler og BFT, i tråd med fokuset på et helhetlig oppvekstperspektiv. Målene er i retning av barns kompetanse, de voksne sitt ansvar, fellesskap og kjærlighetsbegrepet. Under hvert av periodemålene er det listet opp fire til seks indikatorer på måloppnåelse. Indikatorene er utarbeidet spesielt for de ulike tjenesteområdene. Barnehagene har derfor andre indikatorer enn skoler og BFT. For hvert år velger kommunen et overordnet fokus på ett av periodemålene. Da periodemålene anses å være store, åpne og til dels vage, operasjonaliseres målene i større grad ved at de kommunale enhetslederne må sette egne indikatorer for måloppnåelse. Våre

informanter antyder at denne måten å arbeide med målene på gjør enhetslederne og ansattgruppen mer involvert i prosessen. Dette er ment for å sikre opplevd selvstendighet og større eierskap til oppgavene.

*Personalet er med på å forme indikatorer og tiltak for å nå målene. For meg er det viktig at de vet hva de skal jobbe med fremover, slik at de har en eierfølelse til det. Det er ikke noe vits i å ha et sånt overhengende mål hvis ikke de eier det. Så vi bruker planleggingsdagene til å arbeide med målene. Så har Trondheim kommune noen indikatorer for å måle om vi er på riktig vei (Kommunal enhetsleder 3).*

Kommunale enhetsledere er pålagt å rapportere på målene gjennom året i Styringskraftportalen (se kap. 4.3.4). I slutten av hvert år avholder administrasjonen i kommunen obligatoriske samtaler med de kommunale enhetslederne vedrørende arbeidet med periodemålene. På den måten ser vi at de kommunale enhetslederne «tvinges» til å jobbe aktivt med målene.

*Når vi sitter med enhetslederne og snakker om kvalitet i barnehagen, så er det vanskelig å kunne si noe om hva slags utbytte ungene har fått. Det skal jo også rapporteres inn på målene, men det er vanskelig. Det er jo lettere å rapportere på faktisk aktivitet. Det er derfor vi jobber såpass intenst med indikatorer (Kommuneansatt i administrasjonen 1).*

Private styrere har ikke samme rapporteringsplikt og samtaler vedrørende periodemålene som kommunale enhetsledere. Av informantene fremgår det derfor at de private barnehagene i mindre grad jobber like aktivt med periodemålene.

«Vi benytter og synliggjør de tiltakene som er naturlig for oss å synliggjøre, men vi har jo egne satsinger for vår barnehage» (Privat styrer 2).

#### 4.2.3 Kompetanseheving

Trondheim kommune fokuserer på kompetanseheving i barnehagene. Dette begrunnes i strategidokumentet med for lav helhetlig kompetanse og at det i dag er for tilfeldig om du som barn i kommunen møter de med riktig kompetanse på området. Kommunen har etablert flere kompetansehevingsprogram, deriblant «Flerfaglig blick», «Liten og ny i barnehagen», «Grønt flagg», «Barnesertifikatet» og «Barn og rom». Samtidig er det etablert ulike nettverkssamarbeid som også er ment å fremme kompetanseheving. Flere av informantene trekker frem Flerfaglig Blikk som den største satsningen. Dette er en tverrfaglig veiledning og



systemarbeid i samarbeid med BFT. Målet er å øke kompetansen hos alle barnehageansatte i tråd med oppdatert forskning og arbeidsmetoder, slik at de er rustet til å gi barn riktig hjelp til rett tid. Flerfaglig blikk fungerer som et kartleggingsverktøy – en slags termometer i forhold til kvalitet. Samtidig kan det anses å være et styringsverktøy i form av at kommunen gir tydelige signaler til barnehagene om eventuelle endringer i drift og praksis.

Trondheim kommune påpeker at etterspørselen etter å delta er stor og at kommunen etterstreber at alle som ønsker det skal få delta. Kommunen har som mål at alle barnehagene skal gjennom Flerfaglig blikk og brukes derfor som en indikator på måloppnåelse under ett av periodemålene. Kommunen er imidlertid avhengig av at barnehagene har god opplevelse av kompetansehevingsprogrammene for høy oppslutning. For at barnehagene skal velge å melde seg på er det viktig at det oppleves som nyttig og lærerikt. Spesielt overfor private barnehager, da kommunen ikke kan pålegge deltakelse. Enkelte av våre informanter antyder at deres opplevelse med Flerfaglig Blikk ikke har vært optimal. Flere private styrere hevder at de bortprioriterer slike kommunale satsinger.

*Vi var med på Flerfaglig blikk i en periode hvor det var veldig mye utskifting i den bydelen vi hørte til på BFT. Mange av de som kom var helt nye og visste ikke helt hva de skulle gjøre. Så vi gjennomførte jo, og hadde jo egentlig ikke noe overraskende funn, det var jo de samme tingene vi diskuterte og drøfta fra før. I tillegg har det ikke vært noe organisert i etterkant, så oppfølgingen har vært dårlig (Privat styrer 3).*

*Deltakelse i kompetansehevingsprogram i regi av kommunen skjer ikke så mye i praksis. Klart at Flerfaglig blikk har vært i fokus, men det handler om hvem som skal være med på alt. (...) Vi har en greie vi er med på utenom kommunen, som jeg betaler for (Privat styrer 1).*

Dette belyser at flere private styrere velger bort kommunale satsinger, slik som Flerfaglig blikk, når de har mulighet til det. Noen av våre informanter antyder at kompetansehevingsprogram i regi av private aktører i større grad prioriteres.

#### 4.2.4 Fordeling av økonomiske rammer

Barnehagesektoren er i dag rammefinansiert. Det innebærer at Trondheim kommune selv vedtar hvor mye midler som skal innvilges til barnehagetjenester over sitt kommunebudsjett. Myndighetene har derfor ingen direkte innflytelse på ressursbruken til barnehagetjenester i kommunen. Budsjettendringer har hovedsakelig sammenheng med lønns- og prisvekst og

befolkningsvekst. Økningen i budsjettet fra 2019 til 2020 har imidlertid også sammenheng med kommunesammenslåingen av Trondheim og Klæbu. I tillegg har fullfinansiering av pedagog- og bemanningsnormen i de kommunale barnehagene hatt betydning (Rådmannen i Trondheim, 2019).

I lys av ny bemanningsnorm og skjerpet pedagognorm sett i sammenheng med tilskuddsberegning, har det oppstått økonomiske utfordringer for flere private barnehager. Spesielt har det oppstått utfordringer enkeltstående barnehager. I Trondheim kommune ble pedagognormen fullfinansiert i 2018 i både kommunale og private barnehager (Rådmannen i Trondheim, 2019). Fra 2020 skal bemanningsnormen være fullfinansiert i de kommunale barnehagene. For de private barnehagene derimot blir ikke bemanningsnormen fullfinansiert før i 2022 jfr. lovbestemmelsen om beregning av kommunal tilskuddssats. Dagens tilskudd til private barnehager reflekterer derfor ikke de økte kostnadene til bemanning. Blant informantene er det bred enighet om at dagens finansiering til private barnehager ikke strekker til. Flere synes det er skremmende at manglende ressurser i verste fall kan føre til et mangelfullt tilbud for barna.

«Den nye bemanningsnormer knekker ryggen på enkeltstående barnehager, for dette går over 2 år. Du skal fylle lovkrav uten å få penger til det, så grunnlaget for å drive faller jo bort» (Privat styrer 1).

*Ut ifra mitt ståsted har jeg aldri vært så utrygg i lederrollen som jeg er nå, selv med all den erfaringen jeg har. Det er en risiko ved at man har for lite ressurser til å drive gode barnehager for barn* (Privat styrer 3).

Alle private barnehager, men spesielt enkeltstående som ikke har et større økonomisk nettverk i ryggen, berøres av dette. I perioden 2018-2020 har staten derfor bevilget ekstra midler for å styrke finansieringen av bemanningsnormen, før den blir fullfinansiert gjennom kommunalt tilskudd. Midlene blir utbetalt i form av statlige øremerkede tilskudd, forbeholdt små private barnehager. En liten barnehage defineres her som en barnehage med opptil 45 alderskorrigerte barn (Utdanningsdirektoratet, 2020). Om lag halvparten av de private barnehagene i Trondheim faller inn under denne ordningen (Rådmannen i Trondheim, 2019). Flere av informantene hevder likevel at ordningen ikke er tilstrekkelig, og at det er uheldig for de som faller utenfor. Det er derfor oppe til sak i bystyret hvorvidt kommunen skal bistå med ekstra midler i overgangsfasen.

*Kommunen bestemmer jo selv hvor mye penger som skal innvilges. Det er jo ikke noe bråk i Oslo, så de har nok gjort et valg. Det bråkes i Stavanger, det bråkes i Bergen og det bråkes i Trondheim. Men det bråkes kanskje aller mest i Trondheim. For i Stavanger er det vilje til å gjøre noe, og i Bergen har de tatt noen grep (Privat styrer 3).*

#### 4.2.5 Godkjenning av nye private barnehager

Etter barnehageloven (2005) er godkjenning ett av tre styringsverktøy kommunen har til disposisjon i utøvelse av myndighetsrollen. Myndighetsansvaret er delegert til Fagenheten. I barnehagesektoren gjelder prinsippet om fri etableringsrett. Det innebærer at alle barnehager som søker om godkjenning og fyller kravene i barnehageloven (2005) har rett til å bli godkjent (Utdanningsdirektoratet, 2018). Etter lovbestemmelsene i barnehageloven (2005) § 14 betyr imidlertid ikke godkjenning en automatisk rett til finansiering gjennom kommunalt tilskudd. Automatisk rett gjelder kun for barnehager som er godkjent før overgangen til rammefinansiering i 2011.

*«Våre styringsmekanismer ligger i stor grad i barnehageloven. Hva vi som myndighet skal gjøre. Den første om godkjenning anser jeg som det viktigste verktøyet» (Kommuneansatt i administrasjonen 2).*

Forut for godkjenning av en privat barnehage plikter kommunen, etter lovbestemmelse i barnehageloven (2005), å veilede om hva som skal til for å få en godkjenning.

*I en veiledning er det viktig å informere om kapasitet og hvordan befolkningsgrunnlaget er i det området den private aktøren ønsker å etablere en barnehage. Og ikke minst om at kommunen mest sannsynlig vil gi avslag på kommunalt tilskudd til en privat barnehage dersom kommunen totalt sett har overkapasitet på barnehageplasser (Kommuneansatt i administrasjonen 2).*

Kommunen kan ikke pålegge private barnehager å redusere plasser som de tidligere har gitt tilsagn om å finansiere (Rådmannen i Trondheim, 2019). Dette fordi kontraktene om godkjenning varer til evig tid. De kan heller ikke nekte de private barnehagene å fylle opp sin kapasitet. Trondheim kommune kan derfor ikke justere kapasiteten i det private barnehagetilbudet direkte gjennom godkjenning. I dag opplever Trondheim kommune overkapasitet i det totale barnehagetilbudet og nedjusteringen av antall barn må derfor i sin helhet tas i de kommunale barnehagene. Ella Ingdal, kommunalsjef for barnehage begrunner avviklingen av en kommunal barnehage slik: «Flere kommunale enheter i området vil måtte ta

ned avdelinger, da Trondheim kommune ikke har anledning til å ta ned barnehageplasser i privat sektor» (Rønningen, 2020). Det å sikre riktig kapasitet anses å være utfordrende for Trondheim kommune.

«Usikkerhet rundt utviklingen i fødselstallene, og en stor andel private barnehager, gjør det utfordrende å sikre riktig kapasitet i de kommunale barnehagene» (Rådmannen i Trondheim, 2019).

Godkjenning er imidlertid et indirekte verktøy for å styre fremtidig kapasitet. Dette fordi avslag på kommunalt tilskudd i praksis bidrar til å begrense utbygging av nye private barnehager. Utover nytt barnehageanlegg for den private barnehagen Sætra, planlegges det ingen nye private barnehageplasser i planperioden 2020-2023 (Rådmannen i Trondheim, 2019). Dette gjøres da ved å holde igjen kommunalt tilskudd. En godkjent privat aktør som har midler til å drifte en barnehage uten kommunalt tilskudd har imidlertid rett til å gjøre dette. Dette skjer svært sjeldent.

«I praksis skjer ikke dette ofte – fordi de aller fleste som driver private barnehager baserer sin drift på kommunale tilskudd og foreldrebetaling» (Kommuneansatt i administrasjonen 2).

#### 4.2.6 Kommunens begrensede rolle i rekruttering

Barnehageloven (2005) legger føringer for rekruttering gjennom krav til pedagogisk bemanning og minimumskrav til grunnbemanning. Så lenge lovkravene er oppfylt så skjer rekrutteringen av ansatte i barnehagene uavhengig av kommunen. Det er kun ved ansettelse av kommunale enhetsledere at kommunen er ansvarlig. Kommunale enhetsledere kan imidlertid få bistand fra kommunalsjefen i utarbeidelse av stillingsannonse og i rekrutteringen dersom det er ønskelig.

*Enhetslederne i Trondheim kommune er veldig selvstendig. De har ansvar for fag, personal og økonomi. Men vi har jo en dialog på det dersom rekrutteringen setter føringer for en annen type barnehagelærer og sånt. Jeg eller mine kollegaer i administrasjonen skal ikke inn og styre den enkelte barnehage* (Kommuneansatt i administrasjonen 1).

Av informantene fremkommer det at en stor andel av de som jobber med barnehagebarn i kommunen, både i barnehager og de i hierarkiet tilknyttet barnehagedrift, har bakgrunn i

samme utdanning. De fleste har grunnutdanning som barnehagelærer fra Dronning Mauds Minne Høyskole. Informantene antyder at dette skaper en felles underliggende kultur i barnehagesektoren. Alle informantene påpeker imidlertid at personlig egnethet vektlegges i rekruttering av nye ansatte. Det viktigste er at deres nye kollega passer godt inn i den etablerte kulturen. Flere av informantene hevder at mye av faget kan læres i etterkant så lenge de riktige verdiene allerede er på plass.

*Personlig egnethet er det viktigste. Jeg har ikke sett på en eneste karakterutskrift. Så lenge den er godkjent så er det ikke så viktig for meg om du har A eller C i forming. Viktigste for å ha god kvalitet i barnehagen er at vi har lavt fravær og gode personlige egenskaper. Så kan resten jobbes med tenker jeg (Privat styrer 2).*

Trondheim kommune opererer med et internt jobbmarked. Det vil si at personer som tidligere har jobbet i kommunen, men som nå står uten jobb kan overføres til en annen lignende stilling i kommunen. Ved nedleggelse av en kommunal barnehageenhet som følge av overkapasitet eller andre forhold, overføres de ansatte ofte til andre kommunale enheter. Flere informanter påpeker at det interne jobbmarkedet ikke nødvendigvis er en god løsning for å opprettholde klima og godt arbeidsmiljø.

*(...) også har du det dem kaller overtallighet i kommunen – at folk blir plassert rundt omkring. Og akkurat det kan jo sikkert diskuteres. For det er ikke sikkert at det er akkurat den personen jeg er ute etter, som er bra for både arbeidsmiljø og kvalitet. Det handler om å passe inn i kulturen. Det handler ikke om at du ikke er bra nok, men for oss er du faktisk ikke den riktige (Kommunal enhetsleder 1).*

#### 4.2.7 Opptaksprosessen

Barnehageloven stiller krav til kommunen om å tilrettelegge for en samordnet opptaksprosess for alle barn (Barnehageloven, 2005, § 12). Trondheim kommune har utviklet et eget opptakssystem, som er felles for kommunale og private barnehager. Her legger foreldre inn et første- og andreønske i prioritert rekkefølge. Fagenheten tildeler barnehageplasser i kommunale barnehager ut ifra ønskelisten. Hovedregel er at de private barnehagene tildeler plassene selv. Familiebarnehagene er imidlertid et unntak fra hovedregelen ved at Fagenheten styrer opptaket. Det er ikke mulig for kommunen å organisere kapasiteten ved å flytte barn fra private til kommunale barnehager for å få fylt opp plassene. En slik opptaksprosess gjør også

at private barnehager kan velge å kun ta imot «enkle» barn, som ikke har behov for et for spesialtilpasset tilbud.

*Det forholdet mellom kommunale og private barnehager er utfordrende. Mange kommunale synes jo det er urettferdig at private barnehager bare kan fylle opp plassene med barn de selv velger, samtidig som at de selv blir bedt om å ta ned egne plasser (Kommuneansatt i administrasjonen 2).*

Opptaksprosessen og det å fylle plassene er stadig mer krevende grunnet usikre prognoser i barnetall og svingninger i etterspørsel etter barnehageplasser. Dette gjelder også for de private barnehagene. De kan imidlertid i større grad benytte seg av markedskrefter i forbindelse med markedsføring utad i arbeid med å synliggjøre kvalitet. Utdanningsdirektoratet (Udir) sin foreldreundersøkelse er et eksempel på dette.

*Det er ikke bare enkelt å fylle opp plassene. Enkelte områder er jo pressområder, og her er det ganske god dekning. Men det skal jo ganske mye til for at foreldrene ikke velger sin nærbarnehage, og det er ikke så mange småbarnsfamilier her lengre. Vi må drive godt så vi blir omtalt av andre (Privat styrer 1).*

### 4.3 Handling og evaluering

Den strategiske planen iverksettes gjennom handling. Trondheim kommune ønsker å være best på barnehagetilbud og faktisk aktivitet må samsvare med dette. Kommunen har derfor behov for innsyn i barnehagene for å kunne evaluere og kontrollere praksis.

#### 4.3.1 Tillit og handlingsrom

Flere av informantene antyder at forholdet mellom administrasjonen i kommunen og barnehagene i stor grad baseres på tillit. Dette på bakgrunn av at barnehagene har profesjonelle ansatte med faglig utdanning. Samtidig antyder våre informanter fra administrasjonen i kommunen at styrerne i barnehagene er opptatt av barnas beste, og det er etablert en tro på at de handler i samsvar med kommunen sine mål. De mener at barnehagene må styres ut i fra tillit og at kontinuerlig overvåking derfor ikke er nødvendig.

*Vi kan ikke drive en så stor kommune uten tillit, men vi kan jo selvfølgelig ha sterke signaler ned dersom det ikke fungerer. Barnehagene i Trondheim kommune er målstyrt,*

*og det er vanskelig å finne andre måter å gjøre det på, men det forutsetter selvfølgelig tillit (Kommuneansatt i administrasjonen 1).*

Barnehagene må forholde seg til krav i barnehageloven (2005) og forskrifter i sin daglige drift. Utover dette er handlingsrommet stort for hvordan barnehagene ønsker å drive i praksis med lite påvirkning fra kommunen. De kommunale enhetslederne og de private styrerne påpeker at så lenge de driver forsvarlig i retning av kvalitet og forholder seg til de lover og regler som ligger til grunn er handlingsrommet stort.

*Jeg synes det er fint at det er et handlingsrom, da man er avhengig av lokale tilpasninger. Jeg tror kommunen har tillit til oss så lenge det ikke er noen grunn til å ikke ha det. Da fører de jo eventuelt veiledning og tilsyn, men jeg tror ikke de er ute etter å ta oss (Privat styrer 1).*

#### 4.3.2 Møtearenaer og dialog

##### *Eiermøter og ledermøter*

Trondheim kommune har etablert flere møtearenaer for enhetsledere og styrere av barnehager og administrasjonen i kommunen. Administrasjonen i kommunen holder eiermøter ca. én gang i året. Her møtes eiere av barnehager på tvers av eierskap. Kommunalsjef for barnehager er eier av de kommunale barnehagene og deltar på møtene. For de private barnehagene er det opp til eier om de selv vil møte eller om de lar styrer representere seg selv som eier. Av informantene fremkommer det at sistnevnte ofte praktiseres da det er de som har mest kjennskap til praksis i barnehagen. Innholdet i eiermøtene er alt ifra lovfortolkning til kulturbygging – tanken om Trondheimsbarn.

I tillegg holdes det månedlige ledermøter. Kommunalsjef med sin kollegagruppe avholder månedlige møter med de kommunale enhetslederne. Økonomi, kvalitet og dagsaktuelle saker i barnehagene er eksempler på temaer som diskuteres. Møtene er obligatorisk og man må ha gyldig grunn for å ikke delta. Tilsvarende holder Fagenheten ledermøter med private styrere. Fagenheten kan imidlertid ikke pålegge de private å delta. Slike møter er ment for faglig input og det er enighet om at møtene er en fin arena for kunnskapsdeling. Tidligere har møtene med kommunale og private styrere i stor grad vært adskilt. I nyere tid har de testet møter på tvers av private styrere og kommunale enhetsledere for hhv. barnehager og skoler. Dette begrunnes i å sette overgangen fra barnehage til skole i system.

*Det er i hovedsak administrasjonen i kommunen som holder møtene, men det er mulighet for å ta opp egne saker også. Nå har vi en ny kommunalsjef som i større grad fokuserer på dialog. Det gir rom for refleksjon, og man får frem egen stemme hvis man har behov for det (Kommunal enhetsleder 1).*

Flere av de private styrerne hevder imidlertid at møtene er personavhengig. Det vil si at møtelederen påvirker kvaliteten på møtene. I tillegg antyder flere at fokuset kan bli tatt bort fra «Trondheimsbarnehagene» og tilbake til skillet mellom «vi i kommunen og dere private». På sin side hevder administrasjonen i kommunen at dette er noe de jobber aktivt med å motvirke. Dette antyder at ønskelig praksis ikke er forenelig med faktisk praksis.

*Møtene har egentlig vært ganske bra tidligere. Men det har vært på grunn av den personen som har ledet dem. Det er litt dumt at det er personavhengig. Men ikke alle møtene fronter Trondheim kommune sitt hovedmål om å ha de beste barnehagene. Det fokuseres litt for mye på «oss og dere» (Privat styrer 3).*

I tillegg opplever noen av de private styrerne det som utfordrende at det i større grad stilles spørsmål vedrørende deres kvalitet, og at de derfor stadig må bevise at de drifter gode barnehager. Dette ses i sammenheng med at enkelte «ødelegger» for den private delen av sektoren som helhet ved at de skor seg på offentlige midler. Slike aktører omtales ofte som «velferdsprofitører».

*Noen ganger føler jeg at jeg må bevise at jeg driver en god barnehage. Det er ikke til å komme bort ifra at det er noen i vår bransje som ødelegger ved at de har skodd seg på offentlige midler. Derfor blir vi som helhet ofte omtalt i media som velferdsprofitører (Privat styrer 3).*

#### *Uformell dialog med kommunen*

Det er rom for mer uformell dialog mellom barnehagene og administrasjonen i kommunen utenfor eiermøter og ledermøter. Slik dialog foregår ofte over mail eller telefon. Det kan handle om daglig drift, økonomi, generell veiledning, enkeltstående saker, personalsaker osv. Administrasjonen i kommunen antyder at dialogen med de kommunale enhetslederne er tett og fungerer godt. De er av den oppfatning at den tette dialogen er med på å motvirke avstand, noe som fremmer et godt samarbeid.



*Det er en tett dialog, de kommunale barnehagene er jo en del av oss. Det er veldig lett å lage avstand, men det må vi passe oss for. At det ikke blir de der ute, og oss her på rådhuset. Den relasjonen vi har med dem er det stødigste gulvet vi står på (Kommuneansatt i administrasjonen 1).*

En naturlig antakelse er at styrere sin erfaring vil ha betydning for den uformelle dialogen med administrasjonen i kommunen. Med dette menes at mer erfarne har lettere for å ta kontakt enn mindre erfarne. En erfaren har ofte bedre kjennskap til de i administrasjonen. Mindre erfarne enhetsledere opplever dialogen med administrasjonen som utfordrende, på bakgrunn av lite erfaring og liten kjennskap til kontaktpersoner. Mer erfarne enhetsledere er imidlertid av den oppfatning at erfaring ikke nødvendigvis har betydning for dialogen. Flere av informantene, uavhengig av erfaring, antyder at det generelt er liten grad av uformell dialog.

*Det som er utfordrende i dialogen er at jeg ikke vet hvem jeg skal kontakte. Jeg er ny, og kjenner ikke systemet. Men jeg fikk jo en liste over hvem jeg skal kontakte første arbeidsdag. Men jeg kjenner jo ikke dem, og det er jo lettere å ta kontakt med dem du har vært i en dialog med og sett ansiktet til (Kommunal enhetsleder 1).*

*Min opplevelse er at når ting er greit så er det liten dialog. Da er det kun de formelle treffpunktene i regi av kommunalsjef. Selv om jeg har jobbet som styrer lenge tror jeg ikke det er lettere å ta kontakt med de i kommunen. Det går litt på omdømme hvem vi kontakter. Men dialogen fungerer greit, samtidig som jeg opplever at det er ganske stort strekk i laget. Vi er her, det er her livet leves, pulsen er en helt annen innenfor den byråkratiske arenaen tror jeg (Kommunal enhetsleder 2).*

Trondheim kommune sitt oppvekst- og utdanningshierarki er stort med flere avdelinger og nivå. Omorganisering av hierarkiet har ført til uklarhet i ansvarsfordeling. Dette gjør det særlig utfordrende for private styrere å vite hvem de skal kontakte, da de ligger utenfor selve hierarkiet. Til tross for uklarhet i ansvarsfordeling opplever private styrere generelt dialogen med administrasjonen i kommunen som god. Det pekes imidlertid på at det er liten grad av dialog og at dialogen er personavhengig og noe rotete. Samtidig opplever enkelte private styrere at de i større grad enn kommunale enhetsledere må forsvare sin drift. En av informantene antyder at dialogen bærer preg av en stemoderlig undertone.

*Dialogen med kommunen er noe personavhengig. Jeg har jo noen jeg har god relasjon til som jeg kontakter gang på gang. Det er jo tilfeldig. For tilfeldig. Det har jeg meldt*

*ifra om. Det bør være et bedre system for hvem som har ansvar for hva (Privat styrer 3).*

*(...) inntrykket er at man får mailer som er videresendt fra tre personer før vi får den, og at det bare sendes til et virvar av adresser. Og for eksempel med strategidokumentet Stein, saks, papir. Der ble vi involvert veldig sent. Etter mange av de andre, så der har jo noe glippet. (...) administrasjonen har også ytra at det har vært dårlig at private barnehager ikke har meldt seg på forskjellige ting, men så har vi jo ikke fått tilbudet (Privat styrer 2).*

På bakgrunn av ovennevnte tyder det på at det generelt er lite dialog mellom kommunen og barnehagene. Private styrere synes også å ha en opplevelse av en personavhengig og rotete dialog.

#### *Nettverksmøter og arbeidsutvalg*

Administrasjonen i kommunen har en forventning om at barnehagene holder egne nettverksmøter i sin respektive bydel. De gir styrerne oppdrag og tema som skal diskuteres. Både kommunale og private styrere har mulighet til å delta. Nettverksmøtene er organisert etter eierskap og holdes adskilt. Samtlige informanter antyder at nettverksmøtene gir mye faglig støtte og kompetanseheving, og at deltakerne fungerer som gode støttespillere. Det antydes også at nettverksmøtene gir større rom for å komme med egne innspill enn på de ovennevnte ledermøtene. Informantene forteller at det er god oppslutning på møtene.

*Det er nettverksmøtene med andre enhetsledere som gir meg mest. Her får vi oppdrag fra kommunalsjefen og fagstaben, men vi kan også drøfte våre egne saker hvor vi trenger støtte. Dette blir høyt prioritert i vår bydel. Det er kjempeviktige møter. Det gjør også at jeg kan stå lengre i jobben som enhetsleder. Vi er gode støttespillere i hverandres saker. Jeg tar lettere kontakt med de i nettverket, enn å kontakte kommunalsjefen. Hun er veldig langt unna, på en måte (Kommunal enhetsleder 2).*

En representant fra hvert bydelsnettverk utgjør tilsammen et arbeidsutvalg. I tråd med organiseringen av bydelsnettverkene er også arbeidsutvalgene adskilt etter eierskap. Representantene har møter med kommunen ca. én gang i måneden. På møtene blir det meldt inn saker som er diskutert i nettverkene, og det bringes samtidig nye saker fra kommunen tilbake til nettverkene. Kommunalsjefen holder møtene med representanter fra de kommunale

nettverkene. Fagenheten holder tilsvarende møter med representanter fra de private nettverkene.

*Arbeidsutvalget fungerer som en høringsinstans når det skrives saker som skal presenteres politisk. Her kan de komme med innspill. De er jo der det skjer, så vi må bruke dem aktivt inn i det som til syvende og sist betyr politikk, utvikling og planer. Dette er absolutt med på å forme tilbudet (Kommuneansatt i administrasjonen 1).*

I tillegg til ovennevnte bydelsnettverk, deltar flere private styrere i andre uavhengige nettverk. Private barnehager som er organisert i kjeder har gjerne egne nettverk i regi av sine eiere. For private enkeltstående barnehager er det vanlig å delta i «profesjonelle nettverk» i regi av Private Barnehagers Landsforbund (PBL). De private styrerne i vårt utvalg deltar både i bydelsnettverk og i uavhengige nettverk. Det fremgår imidlertid at de uavhengige nettverkene står høyere på prioriteringslisten og at de selv opplever de som mer nyttige.

*Jeg må være så ærlig å innrømme at jeg ikke har så stor nytte av å møte den kommunale fienden hehe, fordi de driver litt ulikt fra oss. Men det er andre private barnehager borti her som jeg samarbeider mye med i nettverk. Og vi private samarbeider godt (Privat styrer 2).*

#### 4.3.3 Barnet i sentrum

Samtlige informanter forteller om ivaretagelse av barn sine behov som en viktig motivasjon i drift av barnehagen. Både kommunale enhetsledere og private styrere ser på dette som kjernen i å drive barnehagevirksomhet. Gjennom å skape trygge oppvekstforhold for barn anser de sitt arbeid som betydningsfullt og meningsfullt. Samtidig påpeker de en genuin interesse for faget.

«Det som motiverer meg og gir meg glede er de små tassene som smiler og er glade. Det er jo det som driver meg fremover» (Kommunal enhetsleder 1).

«Den største motivasjonen for meg personlig er at jeg skal lage Norges beste barnehage av høyest kvalitet» (Privat styrer 2).

Flere av kjedebarnhagene omtales til stadighet i media som velferdsprofitører fordi de henter ut gevinst fra driften av skattefinansierte velferdstjenester (Moxnes, 2019). Det tyder på at enkelte aktører har økonomiske målsettinger utover sektorens overordnede mål om et kvalitetssikret barnehagetilbud. Våre informanter avfeier imidlertid en økonomisk motivasjon i driften av deres barnehage. Samtidig er de innforstått med at flere barnehageaktører har

opparbeidet store økonomiske gevinster, som et direkte resultat av slik reguleringsregimet er utformet i dag.

#### 4.3.4 Månedlig vs. årlig rapportering

I rapportering til administrasjonen i kommunen finner vi store forskjeller i praksis mellom kommunale og private barnehager. Styringskraftportalen er et system for virksomhetsstyring som gir ledelsen i kommunen tilgang til oppdatert og riktig styringsinformasjon (styringsdata) på enhetsnivå, som støtte til overordnede mål og strategier. I portalen ligger enhetsavtalen med gjeldende periodemål, tiltak og indikatorer på måloppnåelse for det enkelte tjenesteområdet. De kommunale enhetslederne rapporterer årlig på periodemålene i Styringskraftportalen. I tillegg finner ledelsen oppdatert styringsinformasjon om økonomi, sykefraværstatistikk og bemanningstall for hver enhet. Kommunale enhetsledere rapporterer månedlige økonomi- og sykefraværstall til kommunen. Denne rapporteringen legger grunnlag for eventuell intervensjon mot en enhet dersom de har hatt negativ utvikling over tid eller at det oppstår overraskelser. Det vil si at rapportering til kommunen fungerer som kontroll over enhetene.

For kommunale enhetsledere fungerer Styringskraftportalen som et verktøy for intern kontroll ved at de gjør egevaluering innenfor definerte områder. Styringsinformasjonen gjør blant annet lederne i stand til å balansere budsjettet etter beste evne. Samtidig brukes styringsdata til kontinuerlig risikovurdering – kartlegge og vurdere farer og uønskede hendelser i barnehagen. Dette brukes til å vurdere hvorvidt eksisterende tiltak er virkningsfulle eller om barnehagen må iverksette nye tiltak. Styringsinformasjonen i Styringskraftportalen brukes også til å evaluere underveis hvorvidt faktisk aktivitet og implementerte tiltak er sammenfallende med målene. Enhetslederne opplever at Styringskraftportalen er et fint verktøy for internkontroll, og at det er til stor hjelp å kunne se tilbake på tall og oversikter fra tidligere år.

Private barnehager faller utenfor Styringskraftportalen, da det er en kommunal plattform. De har ingen liknende månedlig rapportering til kommunen. Etter krav i statlige retningslinjer leverer de kun årsoppgjør og årlige tall på antall barn og bemanningsnivå til økonomienheten via rapporteringssystemet BASIL (BarnehageStatistikkInnrapporteringsLøsning) (Barnehageloven, 2005, § 7). Dette danner grunnlag for beregning av kommunalt tilskudd og momsrefusjon. Både kommunale og private barnehager kan imidlertid kontakte Fagenheten eller økonomitjenesten dersom de ønsker veiledning vedrørende økonomien.

#### 4.3.5 Overvåkning av barnehagene gjennom veiledning og tilsyn

Etter barnehageloven (2005) er veiledning og tilsyn de neste to styringsverktøyene kommunen har til disposisjon i utøvelse av myndighetsrollen. Hensikten er å oppnå gode barnehager og effektiv etablering og drift (Trondheim kommune, 2016). Målet med veiledning er å endre driften i positiv retning slik at man unngår å åpne tilsynssak mot barnehagen. Det innebærer å gå tidlig inn på enheter slik at man sammen kan hjelpe barnehagene med å tolke og forstå barnehageloven (2005) og forskrifter. Slik forebygger kommunen utvikling av uforsvarlig praksis og atferd (ibid.). Veiledning kan skje gjennom besøk på enhet, ledermøter og møter for sektoren som helhet. Samtidig kan enheter få mer uformell veiledning over mail og telefon vedrørende enkelthendelser. Barnehagene kan også få veiledning vedrørende økonomi. Trondheim kommune har et eget system hvor all informasjon om barnehagene og eventuelle klagesaker legges inn. Dette brukes i arbeidet med risikovurdering, og vurdering av veiledning og tilsyn. Informantene peker i den forbindelse på betydningen av foreldre som informanter i dette arbeidet.

«Veiledning er ofte knyttet til at en forelder er bekymret. Det første vi gjør er å koble på eier, og i de fleste tilfeller løses det der» (Kommuneansatt i administrasjonen 2).

Barnehageloven (2005) stiller også krav til at barnehagemyndigheten fører tilsyn med alle barnehagene i kommunen. Dette er et verktøy kommunen bruker for å påse at barnehagene drives i tråd med lover og forskrifter. I tilsynssaker har kommunen rett til innsyn i barnehagene, eksempelvis i økonomi og observasjon av barnehagene. Tilsynet skal bidra til at barn får det de har krav på etter barnehageloven (2005) gjennom et kvalitetssikret tilbud og at foreldre opplever barnehagehverdagen som trygg (Trondheim kommune, 2016). Tidligere ble tilsyn sett på som lite alvorlig og var en regelmessig aktivitet. I dag har Trondheim kommune omorganisert tilsynsarbeidet. Nå opprettes tilsynssaker kun når det foreligger en godt dokumentert risikovurdering og når veiledning ikke har ført til resultater.

«Når vi er alvorlig bekymret for hvordan barn har det i barnehagen oppretter vi tilsyn. Da må vi stille tydelige krav til eier og gi frister. Jeg legger ikke skjul på at vi er veldig avhengig av foreldre som informanter» (Kommuneansatt i administrasjonen 2).

I Trondheim kommune opprettes tilsynssaker i praksis svært sjeldent. Dette ses i sammenheng med omorganiseringen av tilsynsarbeidet. Kommunen jobber i dag heller i forkant gjennom aktiv veiledning og de fleste saker løses på denne måten. Kun en av informantene uttaler at de

har hatt tilsyn i barnehagen. Det var knyttet til en sak for flere år siden, vedrørende barn sin sikkerhet i barnehagen.

*Det var knyttet til en enkeltsak med to barn. (...) Da ble det etablert stedlig tilsyn, og det handlet litt om å se på hvordan en slik ting kunne skje, og jeg måtte forklare meg. Men forhåpentligvis er det jo lærdommen man tar med seg videre (Kommunal enhetsleder 2).*

Kommunen kan gi pålegg om retting av uforsvarlige eller ulovlige forhold som avdekket i tilsynet. Dersom pålegget ikke etterleves, kan kommunen gi økonomisk straff eller vedta tidsbegrenset eller varig stenging av barnehagen. I praksis skjer dette svært sjeldent.

I dag er økonomisk tilsyn tillagt Utdanningsdirektoratet, noe som tidligere var en lovpålagt kommunal oppgave (Kunnskapsdepartementet, 2019a). Dette begrunnes i at store private barnehagekjeder har tatt betraktelige store markedsandeler. For kommunene er det svært teknisk krevende å gjennomføre økonomisk tilsyn med egne barnehager som tilhører slike kjeder som er etablert på tvers av landet. Enkelte informanter hevder det ville vært formålstjenlig for sektoren som helhet dersom den førstnevnte typen tilsyn også hadde vært uavhengig.

*Jeg skulle gjerne ønske at de hadde kommet i gang med et uavhengig tilsyn, for nå sitter Trondheim kommune og har tilsyn på sine egne barnehager. Og det er greit nok at de sitter på hver sin plass, men jeg synes ikke det er helt uhildet hvis jeg skal være helt ærlig (Privat styrer 2).*

## 5. Diskusjon

Formålet med denne avhandlingen er å bidra til økt forståelse for og innsikt i kommunen sin styring av kommunale og private barnehager. I dette kapittelet vil vi følgelig belyse studiens problemstilling gjennom å analysere og diskutere de viktigste empiriske funnene ved hjelp av det teoretiske rammeverket, for å få et helhetlig bilde av hva som karakteriserer styringen og hvordan mekanismene henger sammen.

Det første kapittelet i diskusjonen beskriver hvordan kommunen er helt avhengig av samarbeidet med private barnehager. Samtidig har kommunen et sørge-for ansvar som gjør at de må sikre innflytelse gjennom å styre på tvers av organisatoriske grenser. Litteraturen tilsier at styring av et slikt samarbeid ikke er uproblematisk og generelt leder til noen universale styringsutfordringer (Caglio & Ditillo, 2008). Det skaper behov for at kommunen etablerer en helhetlig styringspraksis som kombinerer formell og uformell styring. I det andre kapittelet i diskusjonen beskriver vi derfor kommunens styringsmekanismer som sammen utgjør styringspakken. Til tross for at kommunens styringsmekanismer er ment for ulike formål ser vi av empiri at de ikke løser alle kommunens utfordringer. I det siste kapittelet beskriver vi noen konkrete utfordringer vi har observert i dagens kommunale styring av private barnehager.

### 5.1 Sørge-for ansvar skaper behov for helhetlig styring

Sentrale myndigheter har satt viktige rammebetingelser for barnehagesektoren, blant annet gjennom å gi alle barn over 1 år rett til barnehageplass og å fastsette konkrete krav til kvalitet og mangfold i tilbudet. Trondheim kommune er helt avhengig av de private aktørene for å opprettholde full barnehagedekning og dermed fylle kravet i barnehageloven (2005) om retten til barnehageplass. Samtidig har kommunen et sørge-for ansvar for tjenesten som ikke kan delegeres (Ahlgren et al., 2019). Det innebærer at kommunen, selv om de setter ut deler av barnehagetjenesten, likevel har det endelige ansvaret for at tjenesten leveres på en tilfredsstillende måte. Det vil si at uavhengig av eierskap, er det kommunen sitt ansvar at alle barn får et tilbud, og at dette tilbudet er av kvalitet i tråd med lov og forskrift. Kommunens styring innebærer derfor hvordan de til enhver tid kan sikre at kommunale og private barnehager leverer det tilbudet som er avtalt.

I Trondheim kommune er forholdet mellom kommunen og de kommunale barnehageenhetene hierarkisk organisert. En slik organisering anses som formålstjenlig da barnehageenhetene utfyller hverandre i retning av målet om å opprettholde retten til barnehageplass. Samtidig kan

enhetene anses å være like i form av at de trenger de samme ressursene for drift (Richardson, 1972). Ifølge litteraturen vil det være lettere å sikre at aktørene leverer avtalt tilbud i egne kommunale enheter sammenlignet med private, da de ligger innenfor hierarkiet med autoritet og klare styrings- og ansvarslinjer (Bouckaert et al., 2010). Selve organisasjonsstrukturen gjør det mulig å bruke autoritet dersom kommunen ikke oppnår sine tiltenkte formål. Autoriteten uttrykkes eksempelvis gjennom kontrollmekanismer om krav til månedlig rapportering, som grunnlag for intervensjon mot en enhet.

Relasjonen mellom kommunen og de private barnehagene er nettverksorganisert i form av et offentlig-privat samarbeid. Den kjennetegnes av samhandling mellom kommunen og de private barnehagene for å oppnå effektiv omstilling av bransjen (Bloomfield, 2006). Samtidig er de private barnehagene å anse som uavhengige. I kontrast til kommunens hierarkiske organisering av kommunale enheter har derfor ikke kommunen i like stor grad myndighet til å benytte autoritet og «top-down» byråkratiske strukturer overfor private barnehager. De autoritære kravene faller bort i det kommunen ikke kan pålegge private barnehager å være tro til kommunale satsinger som strategi og mål, møter eller kompetansehevingsprogram. Kommunen er derfor i større grad avhengig av felles mål og verdier, tillit og gjensidig avhengighet med private barnehager for å sikre at avtalt tilbud etterleves (Håkansson & Lind, 2004; Meuleman, 2008). På den måten er kommunens uformelle styring, i form av sosial styring og selvstyring, av betydning for å oppnå helhetlig styring av private barnehager. Av empirien ser vi imidlertid at kommunen har mindre kommunikasjon og uformell kontakt med private barnehager sammenlignet med kommunale.

På bakgrunn av at de autoritære kravene med klare kommando- og styringslinjer bortfaller, kan den ovennevnte interorganisatoriske relasjonen ifølge litteraturen by på noen spesielle styringsutfordringer (Caglio & Ditillo, 2008). Dette fordi kommunen må styre barnehager utenfor hierarkiet. En hovedutfordring for kommunen er å etablere en styringspraksis som sikrer mot at de private barnehagene opptrer opportunistisk (Williamson, 1975). Av empirien ser vi en generell utfordring i barnehagesektoren ved at enkelte private aktører skor seg på offentlige midler. Dette innebærer at samarbeidets overordnede mål settes til side til fordel for å realisere egen økonomisk gevinst. Opportunistisk atferd kan også komme til syne ved at private aktører leverer et tilbud av lavere kvalitet enn det de blir betalt for å gi gjennom kommunalt tilskudd. Slike former for opportunistisme, eller usikkerheten knyttet til potensialet for slik atferd, gir opphav til samarbeidsproblemer i relasjonen (Caglio & Ditillo, 2008). Som



belyst i det teoretiske rammeverket under kap. 2.3.1 kan relasjonen også by på koordineringsproblemer og appropriasjonsproblemer (ibid.)

I lys av Trondheim kommune sitt sørge-for ansvar oppstår det et behov for å etablere en styringspraksis som muliggjør innflytelse og kontroll på tvers av organisatoriske grenser. Det stiller krav til en helhetlig styringspraksis som demper opphavet til de ovennevnte styringsutfordringene.

## 5.2 En bredt sammensatt styringspakke

I dette kapitlet diskuterer vi hvordan kommunen har satt sammen en styringspakke bestående av flere styringsmekanismer for å oppnå styring og kontroll med henholdsvis kommunale og private barnehager. Vi benytter Hopwood (1974) sitt rammeverk for å diskutere og kategorisere styringsmekanismene, bruken av- og samspillet mellom disse. Underveis i kapitlet diskuterer vi hvordan styringsmekanismene er forskjellig mot kommunale og private barnehager. Kapitlet beskriver tilsammen kommunens styringspakke bestående av administrativ styring, sosial styring og selvstyring for å oppnå helhetlig styring.

### 5.2.1 Statlige retningslinjer som grunnlag for kommunens styring av både kommunale og private barnehager

Barnehageeier er selv ansvarlig for at barnehagetilbudet drives i tråd med lov og forskrifter. I lys av det ovennevnte sørge-for ansvaret skal kommunen, som barnehagemyndighet, påse at dette etterleves i alle barnehagene. På den måten er både kommunen, kommunale barnehager og private barnehager bundet av barnehageloven (2005) og forskrifter. De statlige retningslinjene har til hensikt å forme tilbudet gjennom å styre barnehagenes handlinger, og fungerer på den måten som formelle administrative styringsmekanismer (Hopwood, 1974; Ouchi, 1980). Statlige retningslinjer er styringsmekanismer som i praksis er like gjeldende overfor kommunale og private barnehager og er en del av den totale pakken med styringsmekanismer. På den måten skaper de statlige retningslinjene byråkratiske strukturer også i relasjonen mellom kommunen og private barnehager. Det betyr at hierarkisk styring, gjennom å etablere en form for byråkrati, også er nødvendig der organiseringen primært skjer gjennom nettverk (Håkansson & Lind, 2004). Retningslinjene påvirker kommunen sin bruk av styringsmekanismer og har betydning for relasjonen mellom kommunen og barnehagene.

Ved å pålegge barnehagene retningslinjer gjennom lover og forskrifter kan det bygges institusjonell tillit mellom kommunen og barnehagene (Cäker & Siverbo, 2011). Våre

informanter peker på betydningen av kravene i barnehageloven (2005) og forskrifter for daglig drift. Lover og forskrifter kan ses på som en måte å binde barnehagene til å utføre sine arbeidsoppgaver forsvarlig. De statlige retningslinjene danner derfor rammer som Trondheim kommune må bygge sitt styringssystem innenfor. Kommunen aksepterer en viss grad av sårbarhet gjennom å ikke til enhver tid overvåke barnehagenes handlinger. Kommunens styringspraksis formes derfor ut ifra den institusjonelle tilliten som bygges.

Rammeplanen og bemanningsnormen er lovgitte standarder som skal være førende for atferd. Dette er administrative styringsverktøy som myndighetene har etablert for å sikre hvordan en dag i barnehagen skal se ut og hvilke ressurser som skal være tilgjengelig. Siktemålet er å forme og standardisere prosesser gjennom normer og regler slik at ønsket atferd oppnås (Hopwood, 1974). Barnehageloven (2005) er imidlertid utformet slik at den har få konkrete oppgavebeskrivelser knyttet til hva de som jobber i barnehagen skal gjøre i spesifikke situasjoner, eksempelvis dersom en ulykke inntreffer. På den måten kan man si at barnehageloven (2005) og forskrifter fungerer som et virkemiddel i kommunen sin atferdsstyring av barnehagene (Ouchi, 1979).

Barnehagetjenester kjennetegnes til dels av uklare resultatkriterier. Barnet som opplever kvaliteten kan verken uttrykke eller vurdere den. I tillegg er sammenhengen mellom ressursinnsats og resultat uklar, da det er manglende kunnskap om hvilket resultat arbeidsprosessene gir. I det konkrete oppgavebeskrivelser er fraværende gir de statlige retningslinjene handlingsrom i drift av barnehagene. Myndighetene har derfor etablert strukturer for å styre barnehagene ut ifra norm- og profesjonsstyring gjennom pedagognormen (Pettersen & Fallan, 2010; Ouchi, 1979). Det vil si at man styrer barnehagene ved å sette krav til utdanning og kompetanse hos de ansatte, i håp om at dette vil føre til målrealisering om kvalitetssikre barnehager. På den ene siden stiller pedagognormen formelle krav til kompetanse, og er derfor å anse som en administrativ styringsmekanisme. Det oppnås samtidig felles enighet om hva som er god oppførsel og akseptable handlinger ved at de ansatte har tilegnet seg holdninger gjennom faglig utdanning. På den andre siden fungerer derfor normen i praksis også som sosial styring (Hopwood, 1974; Ouchi, 1979). Det gir kommunen en forventning om, og kompetansetillit til at barnehagenes ferdigheter og kunnskap resulterer i at gjeldende avtale overholdes (Cäker & Siverbo, 2011; Connelly et al., 2018). På bakgrunn av dette bidrar de statlige retningslinjene til en kommunal styringspraksis som kombinerer administrativ og sosial styring.

Etter barnehageloven (2005) har kommunen tre styringsverktøy til disposisjon i utøvelse av myndighetsrollen: godkjenning, veiledning og tilsyn. Enhver privat barnehage som ønsker å etablere seg kan søke om godkjenning fra kommunen. Kommunen plikter å godkjenne og gi hjemmel for drift dersom barnehagen kvalifiserer for det, men er imidlertid ikke pliktig til å gi tilsagn for kommunalt tilskudd (barnehageloven, 2005, § 14). Lovbestemmelsen er en mekanisme som er utformet med formål om å til dels gi kommunen mulighet til å administrere tilbudet av sektoren. Dette fordi avslag på kommunalt tilskudd i praksis bidrar til å begrense utbygging av nye private barnehager. Private barnehager kan driftes uten kommunalt tilskudd, men i praksis skjer dette svært sjeldent. I det kommunen indirekte kan styre fremtidig privat kapasitet, fungerer hjemmelen som en formell mekanisme i kommunen sin administrative styring (Langfield-Smith, 1997).

Veiledning og tilsyn er administrative styringsverktøy som kommunen har til rådighet for å påse at de statlige retningslinjene etterleves. I lovens forstand er veiledning et verktøy for å rettlede barnehagenes handlinger. I tråd med omorganiseringen av tilsynsarbeidet i kommunen er veiledning imidlertid også å anse som en kontrollmekanisme. Da det er etablert overvåkningsmekanismer for måling av ytelse, bidrar de statlige retningslinjene til en kommunal styringspraksis etter prinsippene i det Ouchi (1979) betegner som resultatstyring. Barnehageloven (2005) stiller imidlertid ingen krav til omfang av bruk av verktøyene. Kommunen har verken kapasitet eller ønske om å overvåke barnehagene gjennom kontinuerlig veiledning eller tilsyn. Verktøyene brukes kun i tilfeller der kommunen mottar avviksmeldinger. Fravær av kontinuerlig overvåkning peker i retning av at de har tillit til at barnehagene drifter etter gjeldende retningslinjer (Cäker & Siverbo, 2011; Liu, 2015). På den måten bidrar fraværende bruk av de administrative styringsverktøyene til en kommunal styringspraksis som baseres på sosial styring (Hopwood, 1974).

Der avviksmeldinger resulterer i veiledning eller tilsyn, og mangler i form av lovovertrødelse avdekkes, gir kommunen pålegg om retting gjennom klare retningslinjer og prosedyrer for å oppnå endring i atferd. Dette er forenlig med det Ouchi (1979) betegner som atferdsstyring. Dersom dette ikke resulterer i endret atferd i de private barnehagene kan kommunen benytte sanksjoner i form av økonomisk straff eller i verste fall varig stenge barnehagen. Sanksjonsmulighetene er ifølge Hopwood (1974) å anse som administrative styringsmekanismer. Sanksjoner vedtas imidlertid sjeldent i praksis. Da en stor andel av barnehagenes driftstilskudd består av kommunalt tilskudd, foreligger det en gjensidig avhengighet mellom kommunen og private barnehager. Barnehagene har derfor få eller ingen

andre realistiske alternativer for drift. Kommunen sine sanksjonsmuligheter overfor private barnehager legger derfor grunnlag for kalkulert tillit, da det er for kostbart for barnehagene å opptre opportunistisk (Cäker & Siverbo, 2011). Tillit i et nettverkssamarbeid kan ifølge Håkansson og Lind (2004) øke sannsynligheten for at de private barnehagene overholder de statlige retningslinjene. Det gjør kommunen villig til å påta seg en viss grad av sårbarhet, gjennom kalkulert tillit til at barnehagene handler etter deres felles interesse. Ved at sanksjonsmulighetene bidrar til at det oppstår kalkulert tillit, legger de statlige retningslinjene til rette for en kommunal styringspraksis som kombinerer administrativ og sosial styring.

De statlige retningslinjene stiller krav til organisering av opptaksprosessen av barn og finansiering av barnehagene. Trondheim kommune sitt opptakssystem er felles for kommunale og private barnehager. Kommunen tildeler plassene i de kommunale barnehagene. Med unntak av familiebarnehagene tildeler de private barnehagene plassene selv uavhengig av kommunen. Opptakssystemet er ment for å standardisere prosesser og er derfor et formelt styringsverktøy (Langfield-Smith, 1997). Finansieringsmodellen stiller krav om likebehandling av kommunale og private barnehager gjennom likeverdig finansiering. Barnehagesektoren er i dag rammefinansiert og kommunen er ansvarlig for å finansiere alle godkjente barnehager. Det at kommunen har rådighet over hvor mye midler som skal innvilges til barnehagetjenester, utgjør en formell administrativ styringsmekanisme (Hopwood, 1974).

Barnehagene er sterkt regulert fra sentrale myndigheter ved at de er bundet av mange retningslinjer. De statlige retningslinjene kategoriseres etter Hopwood (1974) sitt rammeverk som formelle administrative styringsmekanismer. Retningslinjene skiller ikke mellom kommunale og private barnehager. Kommunen tilegnes administrative styringsverktøy for å påse hvorvidt de statlige retningslinjene etterleves, samtidig som at de legger til rette for tillit mellom kommunen og barnehagene. På bakgrunn av dette bidrar de statlige retningslinjene til en lik kommunal styringspraksis mot alle barnehagene som kombinerer administrativ og sosial styring.

### 5.2.2 Felles mål og strategi – men ulik håndheving i kommunale og private barnehager

Trondheim kommune har utarbeidet det formelle strategidokumentet Stein, saks papir, som utgjør en del av kunnskapsgrunnlaget for barnehagene. Strategien retter seg i praksis mot både kommunale og private barnehager i et forsøk på å samle sektoren og sikre et likeverdig tilbud. Den beskriver en felles virkelighetsforståelse samt legger føringer for og standardiserer ønsket praksis. På den måten er strategien en administrativ styringsmekanisme som skal bidra til å

opprettholde sørge-for ansvaret og fungerer som et virkemiddel i kommunens atferdsstyring av barnehagene (Hopwood, 1974; Ouchi, 1979). Representanter fra både kommunale og private barnehager har blitt inkludert i utarbeidelsen av strategien. En naturlig følge av dette er at barnehagene føler en større forpliktelse og eierskap til den. Samtidig kan det bidra til at barnehagenes ønsker og behov i større grad samsvarer med kommunens krav (Hopwood, 1974). Strategien er skrevet på en måte som skal inspirere barnehagene og gir ingen konkrete oppgavebeskrivelser knyttet til enkelthendelser. Det peker i retning av at kommunen ønsker å tilegne barnehagene autonomi til å gjøre lokale tilpasninger, slik at de kan benytte sine verdier og profesjonelle orientering i drift av barnehagen. Det oppnås derfor en form for sosial styring og selvstyring, og den endelige effekten av kommunens styring kan ifølge Hopwood (1974) øke.

Sammen med strategidokumentet utgjør periodemålene en del av kunnskapsgrunnet for barnehagene. I likhet med strategidokumentet er periodemålene rettet mot hele sektoren. Målene har til hensikt å synliggjøre kommunens ønskede fokusområder og styre barnehagenes handlinger i retning av måloppnåelse. Periodemålene er derfor på lik linje som strategidokumentet en administrativ styringsmekanisme (Hopwood, 1974). Under hvert av periodemålene er det listet opp flere indikatorer for måloppnåelse. Det gir barnehagene forståelse for sammenhengen mellom handlinger og måloppnåelse og kan derfor redusere usikkerhet i barnehagene (Hopwood, 1974).

Kommunen har ingen styringsmulighet til å pålegge private barnehager å følge strategi og mål, og er derfor avhengig av deres egen vilje. Da valget om å være tro til innholdet i strategi og mål baseres på frivillighet ser vi av empirien at deltakelsen blant de private barnehagene er variert. Private barnehager som er en del av større kjeder uttrykker spesielt at de i større grad velger å forholde seg til egne strategier og mål. Konsekvensene av kommunens manglende myndighet til å pålegge kan derfor føre til at barn i kommunen møter barnehager med forskjellige forutsetninger. Det vanskeliggjør for kommunen å opprettholde sørge-for ansvaret om et likeverdig tilbud for alle barn.

I arbeidet med strategidokumentet og periodemålene rettet mot kommunale barnehager benytter kommunen styringsverktøy i form av Styringskraftportalen og pålagte møter. Kommunale enhetsledere plikter å rapportere inn egevaluering innenfor definerte områder av periodemålene i Styringskraftportalen. Systemet er en kommunikasjonskanal som gir kommunen tilgang til oppdatert og riktig styringsinformasjon på enhetsnivå, og kategoriseres

derfor etter Hopwood (1974) sitt rammeverk som en administrativ styringsmekanisme. Kommunen bruker styringsdataene som støtte til å kontrollere hvorvidt barnehagene følger opp periodemålene, noe som er forenlig med prinsippene i det Ouchi (1979) betegner som resultatstyring. Systemet er samtidig et verktøy for internkontroll gjennom kontinuerlig egenevaluering, noe som kan bidra til at enhetslederen blir motivert til å utføre et godt arbeid. Ved bruk av administrative styringsmekanismer i form av et rapporteringssystem, kan det derfor oppstå en form for selvstyring (Hopwood, 1974).

Rapportering i Styringskraftportalen skaper utgangspunkt for et årlig obligatorisk møte mellom kommunen og enhetsledere. Der diskuteres betydningen av gjennomførte aktiviteter og handlinger i retning av måloppnåelse. I møtene kan kommunen formidle formelle beskjeder til barnehagene basert på foretrukken praksis i tråd med strategi og mål. De er derfor en del av kommunens administrative styring (Hopwood, 1974). Møtene har til hensikt å øke motivasjon for måloppnåelse og blir brukt til å evaluere om tiltenkte formål er nådd. De er derfor en del av kommunens resultatstyring av barnehagene (Ouchi, 1979). Den hierarkiske relasjonen mellom kommunen og kommunale barnehager muliggjør bruk av prosedyrer og autoritet for å følge opp målene (Bouckaert et al., 2010; Håkansson & Lind, 2004). På bakgrunn av ovennevnte kan rapporteringen og møtearenaen bidra til sterkere grad av resultatstyring overfor egne kommunale barnehager i det det er etablert overvåkningsmekanismer for måling av ytelse (Ouchi, 1980; Konrad, 2018).

Kommunen har ingen tilsvarende administrative styringsmekanismer for å kontrollere arbeidet med strategidokumentet og periodemålene overfor private barnehager. Deres oppfatning er at større grad av formelle styringsmekanismer ikke er nødvendig. På den måten har kommunen en forventning om og tillit til at barnehagene handler til fellesskapets beste i tråd med strategi og mål, noe som ifølge Xiong et al. (2018) er en forutsetning for et vellykket OPS. Selv om enkelte private styrere i større grad velger å forholde seg til egne strategier og mål, er det likevel bred enighet om at barnet settes i fokus og en motivasjon til å drive best mulig barnehager. På den måten oppnår barnehagene selvstyring ved å føre kontroll med seg selv gjennom indre motivasjon til å utføre godt arbeid (Hopwood, 1974). En styringspraksis med større grad av formelle mekanismer gjennom økt kontroll og overvåkning kan ifølge Hopwood (1974) ha negativ effekt på atferd. De statlige retningslinjene gir imidlertid kommunen administrative styringsverktøy i tilfeller der avviksmeldinger tilsier at barnehagen handler i strid med loven. Det gir kommunen ressurser til å administrere, overvåke og håndheve kontraktene, noe som ifølge Bloomfield (2006) er av betydning for relasjonen. Kommunens styringspraksis som

legger til rette for selvstyring, sammen med styringsverktøyene gitt i de statlige retningslinjene, kan derfor være formålstjenlig i styringen av de private barnehagene (Carlsson-Wall et al., 2011; Hopwood, 1974).

Kommunens strategi for styring av barnehagene gjennom strategidokument og periodemål er i utgangspunktet en administrativ styringsmekanisme. Strategien gir samtidig handlingsrom til barnehagene, noe som legger til rette for sosial styring og selvstyring. På bakgrunn av kommunens begrensede styringsmulighet til å pålegge de private barnehagene å være tro til innholdet i strategien velger flere av disse å heller følge egne strategier og mål. De statlige retningslinjene begrenser imidlertid barnehagenes frihet. Dette fordi kommunen i tillegg til standarder i form av lover som virkemidler, kan benytte sanksjoner. Kommunen kan i større grad benytte autoritet overfor egne kommunale barnehager, samtidig som de kan føre sterkere kontroll gjennom obligatorisk rapportering og møter. På bakgrunn av dette ser vi at kommunen legger til rette for felles mål og strategi, men ulik håndheving i barnehagene bidrar til større grad av formell styring overfor egne kommunale barnehager.

### 5.2.3 Administrative styringsmekanismer for å støtte opp under sosial styring

Kommunen har etablert flere møtearenaer med kommunale og private barnehager, der i blant eier- og ledermøter, nettverksmøter og AU-møter. Møtearenaene muliggjør informasjonsdeling og kompetanseheving, og kan derfor kategoriseres som en administrativ styringsmekanisme (Hopwood, 1974). Kommunen har imidlertid ingen styringsmulighet til å pålegge deltakelse overfor private barnehager. Et sentralt element i kommunens styring av private barnehager er derfor å legge til rette for å ha felles verdier og tillit (Håkansson & Lind, 2004; Meuleman, 2008). Samtlige av de private styrerne uttrykker at de deltar på de ulike møtene. Dette fordi møtene gir rom for å drøfte ulike saker, dele informasjon og øke kompetanse. Både enhetsledere og private styrere opplever møtene som viktig for personlig vekst og drift av barnehagen, og de peker spesielt på betydningen av nettverksmøtene. I møtene foregår det ansikt-til-ansikt samhandling og dialog, noe som legger til rette for utvikling av felles kultur og verdier på bakgrunn av felles interesser og erfaring. Kommunens administrative styring legger derfor til rette for at det oppstår sosial styring (Hopwood, 1974). Dette er ifølge Håkansson & Lind (2004) spesielt viktig i et nettverk, slik som samarbeidet mellom kommunen og private barnehager.

Kommunen har etter krav i statlige retningslinjer etablert obligatorisk økonomisk rapportering for alle barnehagene. Rapporteringen gir kommunen innsyn i barnehagenes drift og

økonomiske situasjon, og er derfor å anse som en administrativ styringsmekanisme (Hopwood, 1974). Samtidig kan barnehagene kontakte kommunen dersom de ønsker veiledning vedrørende økonomien. På den måten legger rapporteringen også til rette for dialog. Kommunens innsyn i private barnehager er imidlertid begrenset sammenlignet med kommunale. Kommunale barnehager er pålagt å månedlig rapportere inn økonomi- og sykefraværstall i Styringskraftportalen. Det gir kommunen kontinuerlig tilførsel av detaljert informasjon om ressursbruk, noe som peker i retning av at kommunen kan koordinere aktivitetene bedre og mer fordelaktig (Håkansson & Lind, 2004). Private barnehager er kun ilagt krav til årlig økonomisk rapportering. Dette følger av selve organiseringen av sektoren, som ikke gir kommunen mulighet til å benytte de samme «top-down» strukturene overfor private barnehager.

Rekrutteringspolitikk tar sikte på å øke innflytelse i forkant i stedet for å måle resultatet i etterkant, og kan etter Hopwood (1974) kategoriseres som en administrativ styringsmekanisme. Enhetsledere og styreere er ansvarlig for rekruttering til barnehagene og prosessen foregår uavhengig av kommunen. Kommunale enhetsledere er imidlertid bundet av det interne jobbmarkedet i kommunen. Det vil si at kommunen i noen tilfeller, eksempelvis ved overtallighet, flytter ansatte til en barnehage uten at enhetsleder blir involvert. På den måten har kommunen en viss innflytelse over rekrutteringsprosessen i egne barnehager. Til tross for at kommunen generelt har liten innflytelse over rekruttering, legger de statlige retningslinjene føringer for sammensetningen av ansatte gjennom å stille krav til kompetanse og antall ansatte. Som belyst i kap. 5.2.1 skaper de formelle kravene kompetansetillit mellom kommunen og barnehagene. Samtidig er både styreere og enhetsledere svært opptatt av å sikre kandidater med riktige personlige egenskaper i form av holdninger og verdier. Kompetanse og ferdigheter, i kombinasjon med riktige verdier og holdninger, skaper goodwill-tillit mellom kommunen og barnehagene. Basert på opplevd pålitelighet vil kommunens behov for overvåkning derfor reduseres (Cäker & Siverbo, 2011; Langfield-Smith, 2008).

Kommunen sine kompetansehevingsprogram har til hensikt å formidle ferdigheter til barnehagene for å oppnå mer effektiv og kvalitetssikret ytelse i drift av barnehagene. På den ene siden fungerer derfor programmene som administrative styringsmekanismer (Hopwood, 1974). Programmene er en arena for samhandling, der felles kultur og verdier kan utvikles. På den andre siden bidrar derfor kompetansehevingsprogrammene til en form for sosial styring (ibid.). Både kommunale og private barnehager kan delta på programmene, men kommunen har ingen mulighet til å pålegge deltakelse overfor de private. Uformell styring i form av tillit,



gjensidig avhengighet og delte verdier er derfor avgjørende for om private barnehager velger å delta (Håkansson & Lind, 2004). Flere av de private styrerne uttrykker at de har deltatt på flere av kommunens kompetansehevingsprogram.

På bakgrunn av ovennevnte ser vi at kommunen har en bredt sammensatt styringspakke. Den består i stor grad av administrativ styring. Kommunen legger til rette for sosial styring og selvstyring gjennom kompetansetillit, goodwill-tillit, institusjonell tillit, kalkulert tillit og autonomi. Den administrative styringen støttes derfor i flere tilfeller opp av både sosial styring og selvstyring. Styringspakken er imidlertid mer begrenset overfor private barnehager. Dette fordi mange av de administrative styringsmekanismene baseres på frivillighet, som følgelig vil ha betydning for den sosiale styringen. Våre funn viser at det i praksis er vilje blant de private barnehagene til å være med på noen av de kommunale satsningene, slik at de administrative styringsmekanismene i flere tilfeller støtter opp under den sosiale styringen.

### 5.3 Spesielle styringsutfordringer i dag

Kommunens styringspakke, som en kombinasjon av formell og uformell styring, er ment for å oppnå innflytelse over barnehagene. Fra empirien ser vi likevel at styringspakken ikke løser alle kommunens utfordringer. I dette kapittelet diskuterer vi noen av de konkrete styringsutfordringene kommunen står overfor i styring av private barnehager. De kobles opp mot Caglio og Ditillo (2008) sine universale styringsutfordringer.

#### *Evige kontrakter og likestilt finansiering*

Sentrale myndigheter iverksatte virkemidler i form av evige kontrakter og likestilt finansiering for å løse utfordringer i barnehagesektoren i en tid med underkapasitet. Kommunen kan derfor ikke pålegge private barnehager å redusere plasser de tidligere har gitt tilsagn om å finansiere. På den måten har kommunen kun medvirkning i og rådighet over om lag halvparten av det totale tilbudet, noe som gjør det vanskelig å justere den totale kapasiteten etter behov. I tråd med lavere etterspørsel har det derfor oppstått kapasitetsutfordringer for kommunen. Kommunen løser dagens overkapasitet ved å legge ned egne kommunale avdelinger og plasser. Begrenset styringsmulighet overfor private barnehager peker i retning av at markedsrisikoen, i form av etterspørselssvingninger, ikke kan fordeles rettfærdig mellom private og kommunale aktører. Bloomfield (2006) sin forutsetning om risikodeling for et vellykket OPS synes derfor ikke å være tilstrekkelig oppfylt. Dagens retningslinjer bidrar til skjev risikodeling som følgelig gir ujevn arbeidsdeling mellom kommunen og private barnehager. Det peker i retning av at

koordineringsproblemer er av betydning for relasjonen (Caglio & Ditillo, 2008). Det tyder derfor på at de statlige styringsmekanismene som ble iverksatt for å løse utfordringer i en tid med underkapasitet, følgelig har skapt nye utfordringer for kommunen i dag ved overkapasitet.

Statlige retningslinjer legger til rette for et felles opptakssystem. Samtidig gir opptakssystemet kommunen kun myndighet til å fordele barn til sine egne barnehager. Det betyr at private barnehager selv velger hvilke barn de ønsker å ta opp. Det gir dem mulighet til å velge barn som ikke er ressurskrevende, noe som vil gi en kostnadsbesparelse for barnehagene. Følgelig vil de mest ressurskrevende barna tildeles de kommunale barnehagene, og kostnadene øker. På bakgrunn av dagens finansieringsmodell med likestilt tilskudd tildeler kommunen midler til de private barnehagene tilsvarende kostnadene i de kommunale. Ulikt kostnadsnivå i barnehagene kan derfor gi skjev fordeling av midler, noe som antyder at appropriasjonsproblemet er av betydning for relasjonen (Caglio & Ditillo, 2008). Også i dette tilfellet tyder det på at de statlige retningslinjene som ble iverksatt for å løse utfordringer knyttet til underkapasitet, følgelig har skapt nye utfordringer for kommunen i dag.

Kostnadene i de private barnehagene har økt i forbindelse med overgangen til ny bemanningsnorm og skjerpet pedagognorm. Da grunnlaget for beregningen av kommunal tilskuddssats er kommunens to år gamle regnskap, gjenspeiler ikke dagens tilskudd økte kostnader til bemanning. Myndighetene har forsøkt å dempe utfordringen gjennom å bistå små barnehager i form av statlige øremerkede tilskudd. Ordningen oppleves imidlertid ikke som tilstrekkelig, da en stor andel av de private faller utenfor. Det har derfor oppstått økonomiske utfordringer for flere private barnehager. Kommunen har myndighet til å innvilge ekstra midler i overgangsfasen, men har valgt å ikke gjøre det. Det kan i verste fall resultere i at enkelte private barnehager trekker seg ut av sektoren eller blir nødt til å avvikle drift. At noen eventuelt faller bort representerer en styringsutfordring for kommunen, da de er helt avhengig av private barnehager for å opprettholde målet om full barnehagedekning. En opplevelse av skjev ressursfordeling peker i retning av et annet appropriasjonsproblem i relasjonen (Caglio & Ditillo, 2008).

#### *Lite transparens og stor avstand*

Kommunen har begrenset styringsmulighet til å bestemme omfang av rapportering fra private barnehager. De rapporterer derfor kun årlig inn økonomitall til kommunen. På den måten har kommunen begrenset innsyn i de private barnehagenes ressursbruk og kvalitet, sammenlignet med de kommunale. Dette begrenser overlapping i partenes kunnskap, noe som ifølge

Håkansson og Lind (2004) har direkte betydning for kvaliteten på nettverkssamarbeidet. Det at den årlige rapporteringen ikke gir kommunen tilstrekkelig relevant informasjon peker i retning av mangelfull transparens. I det barnehagenes handlinger ikke er synlige, blir det vanskelig for kommunen å oppdage eventuelle opportunistiske handlinger. I følge Xiong et al. (2019) har en slik begrenset intern åpenhet negativ effekt på samarbeidet. På bakgrunn av dette tyder det på at samarbeidsproblemer er av betydning for relasjonen (Caglio & Ditillo, 2008).

Kommunen har ikke myndighet til å pålegge private barnehager deltakelse på kommunale satsinger som strategi, møter og kompetansehevingsprogram. De er derfor i større grad avhengig av uformell styring gjennom felles verdier, tillit og gjensidig avhengighet for å oppnå helhetlig styring. Selv om flere private styrere uttrykker at de deltar på kommunale satsinger som møter og kompetansehevingsprogram, antyder enkelte at kvaliteten på innholdet i kommunens møter som noe personavhengig. Fokuset blir i noen tilfeller tatt bort fra «Trondheimsbarnehagene» og går i større grad tilbake til skillet mellom «vi i kommunen og dere private». Også i den mer uformelle dialogen uttrykker noen private styrere en opplevelse av å bli behandlet med en stemoderlig undertone. Ifølge Konrad (2018) vil interaksjon over tid muliggjøre felles kultur og verdier, og en naturlig antakelse er derfor at erfarne styrere opplever den uformelle dialogen som bedre enn de som er mindre erfare. Erfarne styrere avviser imidlertid dette og uttrykker at erfaring ikke har betydning for den uformelle dialogen. På bakgrunn av dette antydes det generelt en stor avstand til kommunen og at den uformelle styringen derfor ikke er tilstrekkelig. Dette er en styringsutfordring for kommunen, da flere private styrere uttrykker at de i større grad velger å delta på satsinger i regi av private eiere og forholde seg til egne mål og strategier. Det tyder derfor på at også et annet samarbeidsproblem er av betydning for relasjonen (Caglio & Ditillo, 2008).

På bakgrunn av ovennevnte ser vi at kommunen står ovenfor flere utfordringer i styring av private barnehager, som etter Caglio & Ditillo (2008) kan kategoriseres som samarbeidsproblemer, koordineringsproblemer og appropriasjonsproblemer. Det har oppstått kapasitetsutfordringer for kommunen grunnet overkapasitet da evige kontrakter gjør at kommunen ikke kan pålegge private barnehager å redusere plasser de tidligere har gitt tilsagn om å finansiere. Det vil si at styringsmekanismer som tidligere har blitt innført for å løse en utfordring, følgelig har skapt nye styringsutfordringer. Kun krav til årlig rapportering gir kommunen begrenset innsyn i private barnehager, sammenlignet med kommunale. Det gjør det vanskelig for kommunen å oppdage eventuelle opportunistiske handlinger. Våre funn tilsier samtidig stor avstand mellom kommunen og private barnehager, noe som tyder på at den

uformelle styringen ikke er tilstrekkelig. Det gjør at enkelte private barnehager i større grad forholder seg til egne mål og strategier.

## 6. Konklusjon og implikasjoner

I dette avsluttende kapittelet skal vi sammenfatte våre funn og svare på problemstillingen som ble presentert innledningsvis «*Hva karakteriserer Trondheim kommune sin styring av kommunale og private barnehager, og hva oppleves som de største styringsutfordringene?*». Avslutningsvis presenteres studiens implikasjoner og bidrag, med anbefalinger til videre forskning. Vi presiserer også noen begrensninger ved studien.

### 6.1 Konklusjon

Våre funn viser at Trondheim kommunes styringspakke i styringen av kommunale og private barnehager er ulik. Uavhengig av eierskap og organisering er imidlertid styringspakken bredt sammensatt og karakteriseres av alle Hopwoods (1974) tre former for styring. Den administrative styringen er likevel mest fremtredende.

Barnehagetjenester er sterkt regulert fra sentrale myndigheter og våre funn viser at de statlige retningslinjene kan anses som de mest sentrale administrative styringsmekanismene. Sentrale myndigheter har styringsmulighet til å pålegge alle barnehager å følge kravene i de statlige retningslinjene. De statlige retningslinjene gir kommunen administrative styringsverktøy som binder barnehagene til forsvarlig drift, samtidig som de bidrar til at det oppstår ulike former for tillit mellom kommunen og barnehagene. Følgelig reduseres kommunens behov for kontinuerlig overvåkning. De statlige retningslinjene bidrar på den måten til en kommunal styringspraksis som kombinerer administrativ og sosial styring. Elementer ved den kommunale styringspraksisen som formes av rammene gitt i de statlige retningslinjene er i praksis lik mot alle barnehager.

I tillegg til de statlige retningslinjene har vi diskutert flere andre sentrale administrative styringsmekanismer, der i blant strategi, møter, rapportering og kompetansehevingsprogram. Våre funn viser at flere av de administrative styringsmekanismene støtter opp under sosial styring og selvstyring gjennom handlingsrom, tillit og tettere kontakt. Kommunen har imidlertid ingen styringsmulighet til å pålegge private barnehager å være tro mot strategi eller deltakelse på møter, rapportering og kompetansehevingsprogram, og er derfor avhengig av deres frivillighet. Vi har derfor funnet at styringspakken i styringen av private barnehager er noe mer begrenset sammenlignet med de kommunale barnehagene. På den ene siden bidrar det til at de private barnehagene tilegnes et større handlingsrom, noe som ifølge Håkansson og Lind (2004) er formålstjenlig i styring av et nettverkssamarbeid. På den andre siden

vanskeliggjør kommunens begrensede styringsmulighet å opprettholde den uformelle kontakten, noe som kan resultere i at de administrative styringsmekanismene heller ikke støtter opp under sosial styring. Våre funn viser imidlertid at det foreligger frivillighet blant flere private barnehager til å delta på møter og kompetansehevingsprogram. Det bidrar til at kommunen i større grad oppnår helhetlig styring av både kommunale og private barnehager.

Vår forskning viser at månedlig rapportering og obligatoriske møter gir kommunen bedre innsyn i kommunale barnehager sammenlignet med private. Kommunens styring av kommunale barnehager karakteriseres derfor i større grad av formell styring. Begrenset styringsmulighet overfor private barnehager gjør det vanskelig å oppdage eventuelle opportunistiske handlinger. Samtidig gjør det kommunen avhengig av uformell styring for å oppnå deltakelse blant private barnehager. Våre funn viser at enkelte private styrere opplever stor avstand til kommunen og liten grad av felles verdier, og den uformelle styringen anses derfor ikke som tilstrekkelig. Spesielt ser vi at private barnehager som er en del av større kjeder velger å forholde seg til egne strategier og mål, noe som tyder på at samarbeidsproblemet, som beskrevet i Caglio og Ditillo (2008), er av betydning for relasjonen. Det vanskeliggjør for kommunen å opprettholde sitt sørge-for ansvar om et likeverdig tilbud for alle barn.

Våre funn viser at den todelte organiseringen av sektoren gjør kommunens styring kompleks. Gunstige økonomiske betingelser i form av evige kontrakter og økonomisk likebehandling gjør at kommunen i dag opplever utfordringer i styringen av private barnehager. Kommunens begrensede styringsmulighet i justering av privat kapasitet gjør at kommunen kun kan justere den totale kapasiteten ved å legge ned egne avdelinger og plasser. Samtidig gjør kommunens begrensede styringsmulighet i opptak av barn til private barnehager at de kan velge å kun ta imot barn som ikke er ressurskrevende, noe som kan gi en kostnadsbesparelse. Ulikt kostnadsnivå i barnehagene sammen med kravet om likebehandling kan derfor gi skjev fordeling av midler. Våre funn antyder derfor at koordineringsproblemer og appropriasjonsproblemer, slik som beskrevet i Caglio og Ditillo (2008), er av betydning for relasjonen mellom kommunen og private barnehager. På bakgrunn av dette viser vår studie at styringsmekanismer som ble iverksatt for å løse utfordringer i en tid med underkapasitet, følgelig har skapt nye styringsutfordringer for kommunen i dag. Dette som følge av at de kontekstuelle rammene har endret seg.

Oppsummert ser vi at kommunens styring av barnehager karakteriseres av en bredt sammensatt styringspakke bestående av både formell og uformell styring. Som følge av kommunens

begrensede styringsmuligheter overfor private barnehager er imidlertid styringspakken noe ulik mellom kommunale og private. Studien antyder at forskjellen i styringspakkene er mest fremtredende mellom private barnehager som er en del av større kjeder og kommunale barnehager, da frivilligheten til å delta på kommunale satsinger er større blant enkeltstående private. På den måten er det ikke nødvendigvis skillet mellom kommunal og privat som skaper de største forskjellene i styringspakken, men heller forskjeller mellom de private barnehagene. Vår forskning viser viktigheten av å studere helheten, i form av styringspakken sammen med styringsutfordringene. Styringsmekanismene påvirker hverandre, samtidig som at ingen mekanismer løser alle kommunes utfordringer.

## 6.2 Implikasjoner og bidrag

Vår studie er basert på dybdeintervjuer med to kommuneansatte i administrasjonen, tre kommunale enhetsledere og tre private styrere. Det at vi har studert kommunal styring med utgangspunkt i flere aktører sin opplevelse har gjort at vi fått et utfyllende perspektiv gjennom en bred beskrivelse. Samtidig viser våre funn at kommunens styring er kompleks, og vi har kun sett på noen av dimensjonene ved den. Oppgavens omfang har imidlertid lagt begrensninger på mengden datainnsamling. Det gjør det utfordrende å foreta noen generaliserende slutninger om kommunal styring av barnehagetjenester. Likevel er vi av den oppfatning at våre funn er nyttig, i den grad at kunnskapen som er generert kan overføres og være verdifull også i andre tilfeller. Vi vil følgelig presentere noen praktiske og teoretiske implikasjoner med forslag til videre forskning.

### 6.2.1 Praktiske implikasjoner

Denne avhandlingen vil først og fremst ha praktiske implikasjoner for barnehagesektoren i Trondheim kommune. Kommunale enhetsledere og private styrere sin opplevelse av den kommunale styringen er nokså sammenfallende, noe som peker i retning av at opplevelsen også kan være representativ for andre enhetsledere og styrere i kommunen. Gjennom et bevisst fokus på hvordan styringen oppleves av flere aktører, sammen med mer kunnskap om hvordan helhetlig styring oppnås, håper vi at studien kan bidra positivt i kommunen sin utforming av styringspraksis.

Våre funn tyder på at større grad av uformell styring vil resultere i en mer helhetlig styring av private barnehager, eksempelvis i form av samhandling og felles verdier.

På bakgrunn av evige kontrakter og likestilt finansiering tyder våre funn på at det er liten grad av konkurranse mellom private barnehager. Samtidig fører liten grad av rapportering til begrenset intern åpenhet mellom kommunen og private barnehager. Det antyder at to av forutsetningene for et vellykket OPS ikke er tilstrekkelig oppfylt (Xiong et al., 2019). Markedsstyring i form av å innføre anbudsmodeller ville ført til sterkere grad av konkurranse og åpenhet mellom aktørene, da de tvinges til å konkurrere på pris. Anbudsmodeller tilsier samtidig kontrakter av kortere varighet, noe som kan dempe kommunens kapasitetsutfordring. Litteraturen tilsier imidlertid at organisering av myke tjenester gjennom anbudskonkurranser ikke alltid er egnet, da kan oppstå nye utfordringer i form av å sikre levedyktighet og kvalitet for barnehagene (Robertsen, 1999). Kommunen må derfor vurdere nøye hvorvidt markedsstyring kan være et formålstjenlig alternativ for å løse kapasitetsutfordringer i fremtiden.

Våre funn antyder at enkelte styringsmekanismer som er ment for å løse en utfordring, følgelig har ført til nye styringsutfordringer for kommunen. Utviklingen av de kontekstuelle rammene i sektoren antyder at styringspakken ikke kan være statisk, og at det derfor er et behov for kontinuerlig endring i organisatorisk styring. Det at økonomisk tilsyn i dag er tillagt utdanningsdirektoratet, noe som tidligere var en lovpålagt kommunal oppgave, bekrefter dette ved at den organisatoriske styringen er forandret i takt med utviklingen av sektoren. Våre funn tyder på at sentrale myndigheter også på nytt bør gjennomgå den nåværende tilskuddsberegningen.

Vi mener at det er grunn til å tro at andre kommuner som benytter de samme styringsverktøyene kan dra nytte av våre funn. I tillegg håper vi at masteravhandlingen kan være til nytte for de som jobber med utarbeidelse, revidering og implementering av statlige retningslinjer som gjelder for barnehagesektoren.

### 6.2.2 Teoretiske implikasjoner og forslag til videre forskning

Det er gjort lite forskning på kommunal styring av barnehagetjenester. Formålet med denne avhandlingen var å bidra til økt forståelse for og innsikt i en kommune sin styring av kommunale og private barnehager. Våre funn støtter betydningen av organisering i styring, da ulik organisering fordrer ulik styringspraksis. Det vil si at desentraliserte organisasjoner krever større handlingsrom og mindre grad av formell styring, sammenlignet med sentraliserte organisasjoner der formell styring i større grad benyttes (Hopwood, 1974). Av diskusjonen og konklusjonen fremgår det samtidig et samspill mellom de ulike styringsmekanismene i



kommunens styring av barnehagene. Dette fremkommer eksempelvis gjennom møter, som er en administrativ styringsmekanisme. Samtidig muliggjør det samhandling og kulturbygging, og det oppstår sosial styring. Våre hovedfunn støtter derfor Hopwood (1974) sitt fokus på helhetlige styringssystemer, hvorav de tre styringsformene supplerer og støtter opp under hverandre.

Caglio og Ditillo (2008) definerer samarbeidsproblemet, koordineringsproblemet og appropriasjonsproblemet som tre atskilte poeng. Det er en styrke at vi har forsket på styringspakken sammen med styringsutfordringene i én og samme studie. De statlige retningslinjene stiller krav til likestilt finansiering, noe som utgjør prismekanismen i sektoren. Det at opptakssystemet tillater private barnehager å kun velge barn som ikke er ressurskrevende er en risiko for kommunen, da dette er utenfor deres kontroll. Det gir opphav til en mulighet for opportunistisk atferd blant de private barnehagene, som litteraturen refererer til som «adverse selection» (Caglio & Ditillo, 2008). Private barnehager kan derfor senke egne kostnader, samtidig som at prismekanismen opprettholder likestilt finansiering mellom kommunale og private barnehager. Det antydes følgelig at prismekanismen gjør at opportunistisk atferd kan gi et appropriasjonsproblem. Dette er komplekst og vår mulighet til å studere dette i dybden har vært begrenset. Vår forskning viser derfor behovet for å i større grad studere sammenhengen mellom styringsutfordringene.

Som vist innledningsvis i avhandlingen har Agenda Kaupang og KS gjort liknende forskning på styring av barnehagetjenester i andre kommuner. Resultatet av deres forskning er at enkelte kommuner ønsker større myndighet over private barnehager (Agenda Kaupang & KS, 2019). Våre funn strider imidlertid noe i mot dette. Administrasjonen i kommunen uttrykker at de ikke ønsker større myndighet på barnehagefeltet i form av å kunne pålegge private barnehager deltakelse på egne satsinger. Dette fordi statlige retningslinjer gir tilstrekkelig styringsverktøy som støtte i den administrative styringen. Samtidig er kommunen av den oppfatning at dagens handlingsrom er formålstjenlig i møte med lokale tilpasninger. Et forslag til videre forskning er derfor å i større grad studere betydningen av den uformelle styringen, slik som sosial styring og selvstyring.

Grunnet prosjektets omfang og varighet gir studien vår kun et øyeblikksbilde av situasjonen. Et forslag til videre forskning er å gjennomføre en liknende studie med en longitudinell tilnærming, ved at man over tid kan få en dypere forståelse for fenomenet. Eksempelvis ved å studere styring av barnehagetjenester i en kommune over et lengre tidsperspektiv for å kunne

avdekke utvikling. Det muliggjør samtidig en dypere forståelse for den uformelle styringen, da det krever at man studerer praksis i detalj over tid gjennom rike data.

Et neste forslag er å sammenligne vår forskning med andre kommuner gjennom komparative casestudier. Eksempelvis små og større kommuner for å undersøke om det er forskjeller på bakgrunn av kommunestørrelse. Samtidig hadde det vært nyttig for å kunne sammenligne ulike praksis.

Vår studie har kartlagt hvilke styringsmekanismer som benyttes og hvordan de har sammenheng, hovedsakelig etter Hopwood (1974) sitt teoretiske rammeverk. Et annet forslag til videre forskning er derfor å legge til grunn et annet teoretisk rammeverk enn det som er gjort i denne studien. Eksempelvis kan problemstillingen også utforskes gjennom perspektiver på makt, aktør-nettverksteori eller institusjonell teori. Det vil kunne gi en annen og dypere forståelse for hvordan styringsmekanismene benyttes. Samtidig er det grunn til å tro at man kan kartlegge andre styringsmekanismer.

Et siste forslag til videre forskning er å inkludere de ansatte i barnehagene eller brukerne, foreldre og barn, i utvalget. Dette for økt innsikt i hvordan barnehagene styres. Våre funn tyder på at barnehagens handlingsrom har stor betydning for styrere og enhetsledere i form av mulighet for lokale tilpasninger. Et spissere fokus på ansatte i barnehager kan derfor bidra til å i større grad avdekke betydningen av selvstyring. Samtidig kan et perspektiv fra brukernes side belyse hvordan styringen oppleves i barnehagehverdagen.

### 6.3 Begrensninger ved studien

Denne masteravhandlingen er vektet med 30 studiepoeng og har blitt utarbeidet over ett semester. Den største begrensningen er derfor prosjektets omfang og varighet. Det har lagt begrensninger på utvalg og datainnsamling.

I Trondheim kommune er det til sammen 242 barnehager (SSB, 2020b). Våre informanter, som i kommunale enhetsledere og private styrere, er kun representert ved seks av de 242. Trondheim kommune sin oppvekst og utdanningsenhet består av flere enheter og nivåer. Våre informanter, som i kommuneansatte i administrasjonen, er kun representert ved noen av enhetene. Datamaterialet baserer seg derfor kun på deres opplevelse av den kommunale styringen. Samtidig ser vi en styrke i dette da utvalget inkluderer flere ulike aktører for å få frem ulike opplevelser. Barnehagene sin opplevelse er kun representert ved enhetsleder eller styrer sin oppfatning, da oppgavens omfang har lagt begrensninger ved at de ansatte i barnehagene er

utelatt fra utvalget. Vi har også utelatt brukerne av barnehagetjenester. Det vil si at vi ikke kan si noe om hvordan foreldre og barn opplever den kommunale styringen av tilbudet.

Studien har også en geografisk begrensning, i det vi kun har undersøkt hvordan Trondheim kommune styrer sine barnehagetjenester. Våre konklusjoner må derfor tolkes med en grad av forsiktighet, da det er et relativt lite datamateriale som kun gir et øyeblikksbilde av situasjonen i en kommune.

## Referanseliste

- Agenda Kaupang og KS (2019). *Hvordan forplikte private barnehager i kommunens helhetlige oppvekstpolitikk*. Kommunenes sentralforbund. Hentet fra <https://www.ks.no/globalassets/fagomrader/forskning-og-utvikling/fou-rapporter/Kommunenes-samarbeid-med-private-barnehager-aug2019.pdf>
- Ahlgren, P., Lind, J., & Nyland, K. (2019). *Styring av samarbeid i offentlig sektor* (1. utg.). Bergen: Fagbokforlaget.
- Andersen, S. (2013). *Casestudier: Forskningsstrategi, generalisering og forklaring* (2. utg.). Bergen: Fagbokforlaget.
- Anthony, R. (1965). *Planning and control systems: A framework for analysis* (Studies in management control). Boston: Division of Research, Graduate School of Business Administration, Harvard University.
- Anthony, R., & Young, D. (2003) *Management Control in Nonprofit Organizations* (7. utg.). Boston, Mass: McGraw-Hill/Irwin.
- Aveyard, H. (2007). *Doing a Literature Review in Health and Social Care*. Berkshire: Open University Press.
- Baksjøberg, M. (2019, 12. september). Kommunene ønsker mer makt over private barnehager. *Forskning.no*. Hentet fra <https://forskning.no/administrasjon-og-drift-barn-og-ungdom-ks-fou/kommunene-onsker-mer-makt-over-private-barnehager/1553300?fbclid=IwAR0fWCQ6Q6EZH0oUreymJh6bbnic8iEcbESb112uUB9jZfNGfa563EpY9s4>
- Barnehageloven. (2005). Lov om barnehager. (LOV-2005-06-17-64) Hentet fra <https://lovdata.no/lov/2005-06-17-64>
- Bell, E., Bryman, A., & Harley, B. (2019). *Business Research Methods* (5. utg.). Oxford: Oxford University Press.
- Birnberg, J., & Snodgrass, C. (1988). Culture and control: A field study. *Accounting, Organizations and Society*, 13(5), 447-464.

- Bloomfield, P. (2006). The Challenging Business of Long-Term Public–Private Partnerships: Reflections on Local Experience. *Public Administration Review*, 66(3), 400-411.
- Bouckaert, G., Peters, B., & Verhoest, K. (2010). *The coordination of public sector organizations: Shifting patterns of public management* (Public sector organizations). Houndmills: Palgrave Macmillan.
- Bragstad, T., & Moe, E. (2020, 16. mai). Arbeiderpartiet truer driften til private. *Adresseavisen*. Hentet fra <https://www.midnorskdebatt.no/meninger/ordetfritt/2020/05/16/Arbeiderpartiet-truer-driften-til-private-barnehager-21830077.ece>
- Broadbent, J., Gill, J., & Laughlin, R. (2003). The development of contracting in the context of infrastructure investment in the UK: The case of the private finance initiative in the national health service. *International Public Management Journal*, 6(2), 173-197.
- Bråten R., & Rønningen, E. (2019, 1. desember). Må stenge barnehagen - eier varsler rettssak. *Adresseavisen*. Hentet fra <https://www.adressa.no/pluss/nyheter/2019/11/29/M%C3%A5-stenge-barnehagen-eier-varsler-rettssak-20503127.ece>
- Busch, T. (2004). *Økonomistyring i et organisasjonsteoretisk perspektiv*. Trondheim: Høgskolen i Sør-Trøndelag, Avdeling Trondheim økonomiske høyskole.
- Caglio, A., & Ditillo, A. (2008). A review and discussion of management control in inter firm relationships: Achievements and future directions. *Accounting, Organizations and Society*, 33(7-8), 865-898.
- Carlsson-Wall, M., Kraus, K., & Lind, J. (2011). The interdependencies of intra- and inter organisational controls and work practices - The case of domestic care of the elderly. *Management Accounting Research*, 22(4), 313-329.
- Cäker, M., & Siverbo, S. (2011). Management control in public sector Joint Ventures. *Management Accounting Research*, 22(4), 330-348.
- Coase, R. (1937). The Nature of the Firm. *Economica*, 4(16), 386-405.

- Connelly, B., Crook, T., Combs, J., Ketchen, D., & Aguinis, H. (2018). Competence- and Integrity-Based Trust in Interorganizational Relationships: Which Matters More? *Journal of Management*, 44(3), 919-945.
- Das, T., & Teng, B. (2001). Trust, Control, and Risk in Strategic Alliances: An Integrated Framework. *Organization Studies*, 22(2), 251-283.
- Dekker, H. (2004). Control of inter-organizational relationships: Evidence on appropriation concerns and coordination requirements. *Accounting, Organizations and Society*, 29(1), 27-49.
- Denzin, N. (2012). Triangulation 2.0. *Journal of Mixed Methods Research*, 6(2), 80-88.
- Douma, S., & Schreuder, H. (2017). *Economic approaches to organizations* (6. utg.). Harlow: Pearson Education.
- Dubois, A., & Gadde, L. (2002). Systematic combining: An abductive approach to case research. *Journal of Business Research*, 55(7), 553-560.
- Ebers, M. (2015). Interorganizational Relationships and Networks. *International Encyclopedia of the Social & Behavioral Sciences* (2. utg.), s. 621-625.
- Ellingsæter, A. (2016). Kampen om familiepolitikken: Farvel til hybridregimet? *Tidsskrift for Samfunnsforskning*, 57(03), 227-256.
- Finansdepartementet. (2017). *Perspektivmeldingen 2017* (St.meld. nr. 29 (2016-2017)). Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/meld.-st.-29-20162017/id2546674/>
- Forskrift om foreldrebetaling i barnehager. (2005). Forskrift om foreldrebetaling i barnehager (FOR-2005-12-16-1478). Hentet fra <https://lovdata.no/forskrift/2005-12-16-1478>
- Forskrift om rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver. (2017). Forskrift om rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver (FOR-2017-04-24-487). Hentet fra <https://lovdata.no/forskrift/2017-04-24-487>

- Forskrift om tilskudd til private barnehager. (2015). Forskrift om tildeling av tilskudd til private barnehager (FOR-2015-10-09-1166). Hentet fra <https://lovdata.no/forskrift/2015-10-09-1166>
- Goetz, K. (2008). Governance as a Path to Government. *West European Politics*, 31(1-2), 258-279.
- Greve, C., & Hodge, G. (2005). *The Challenge of public-private partnerships : Learning from international experience*. Cheltenham: Elgar.
- Gulbrandsen, L. (2018). Barnehagelærere – Fra mangel til overskudd. *Søkelys På Arbeidslivet*, 35(01-02), 43-55.
- Hopwood, A. (1974). *Accounting and human behaviour* (1. utg.). Storbritannia: Haymarket Publishing.
- Hopwood, A. (1990). Accounting and Organisation Change. *Accounting, Auditing & Accountability Journal*, 3(1), 7-17.
- Håkansson, H., & Lind, J. (2004). Accounting and network coordination. *Accounting, Organizations and Society*, 29(1), 51-72.
- Jacobsen, D. (2015). *Hvordan gjennomføre undersøkelser?: Innføring i samfunnsvitenskapelig metode* (3. utg.). Oslo: Cappelen Damm akademisk.
- Jensen, M., & Meckling, W. (1976). Theory of the firm: Managerial behavior, agency costs and ownership structure. *Journal of Financial Economics*, 3(4), 305-360.
- Johannessen, A., Christoffersen, L., & Tufte, P. (2004). *Forskningsmetode for økonomisk-administrative fag* (2. utg.) Oslo: Abstrakt forlag.
- Kamminga, P., & Van Der Meer-Kooistra, J. (2007). Management control patterns in joint venture relationships: A model and an exploratory study. *Accounting, Organizations and Society*, 32(1), 131-154.
- Karlberg, G. (2019). Styrning av outsourcad offentlig service. *Styring av samarbeid i offentlig sektor*, s. 303- 321.

- Keating, M. (2010). Rethinking Governance: The Centrality of the State in Modern Society by Stephen Bell and Andrew Hindmoor. *Australian Journal of Public Administration*, 69(1), 103-106.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2016, 16. desember). *Statlig styring av kommuner og fylkeskommuner* (H-2382 B) [Brosjyre/veiledning]. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/veileder-om-statlig-styring/id2524618/>
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2018). *Kommuneproposisjonen 2020* (Prop. 113 S (2018-2019)). Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/prop.-113-s-20182019/id2644837/?ch=1>
- KommunalRapport (2006, 25. august). Full barnehagedekning i Trondheim. *Kommunalrapport.no*. Hentet fra [https://www.kommunal-rapport.no/oppvekst/full-barnehagedekning-i-trondheim/71447/!](https://www.kommunal-rapport.no/oppvekst/full-barnehagedekning-i-trondheim/71447/)
- Konrad, T. (2018). *Management Control in Public-Private Partnerships: Between International Governmental Actors and the Private Sector* (Schriften zu Wirtschaftsprüfung, Steuerlehre und Controlling). Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden.
- Kpmg, & Nærings- og handelsdepartementet. (2003). *Kartlegging og utredning av former for offentlig samarbeid (OPS): En KPMG-rapport til Nærings- og handelsdepartementet*. Oslo: KPMG. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kilde/nhd/bro/2003/0003/ddd/pdfv/180133-rapport2.pdf>
- Kraus, K., & Lindholm, C. (2010). Accounting in Inter-Organisational relationships within the public sector. *Accounting in Networks*, s. 113-148.
- Kunnskapsdepartementet. (2005). *Om evaluering av maksimalpris i barnehager* (St.meld. nr. 28 (2004-2005)). Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/stmeld-nr-28-2004-2005-/id407493/?ch=1>
- Kunnskapsdepartementet. (2008a). *Om lov og endringer i barnehageloven (rett til plass i barnehage)* (Ot.prp. nr. 52 (2007-2008)). Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/otprp-nr-52-2007-2008-/id509027/?ch=1>



- Kunnskapsdepartementet. (2008b). *Om lov om endringer i barnehageloven (finansiering av ikke-kommunale barnehager)* (Ot.prp. nr. 57 (2007-2008)). Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/otprp-nr-57-2007-2008-/id510585/?ch=1>
- Kunnskapsdepartementet. (2019a, 26. april). *Høring av forslag til endringer i barnehageloven med forskrifter (ny regulering av private barnehager)* [Høring]. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/dokumenter/horing-av-forslag-til-endringer-i-barnehageloven-med-forskrifter-ny-regulering-av-private-barnehager2/id2641852/?expand=horingsnotater>
- Kunnskapsdepartementet. (2019b, 27. juni). *Hvem har ansvar for hva i barnehagesektoren* [Artikkel]. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/tema/familie-og-barn/barnehager/artikler/ansvarsniva-i-barnehagesektoren-/id115294/>
- Kunnskapsdepartementet. (2020, 3. januar). *Finansiering av barnehager* [Artikkel]. Hentet fra <https://www.regjeringen.no/no/tema/familie-og-barn/barnehager/innsikt/finansiering-av-barnehager/id2344788/>
- Lambert, V., & Lapsley, I. (2006). Redefining the boundaries of public sector accounting research? *The Irish Accounting Review*, 13, 85-105.
- Langfield-Smith, K. (1997). Management control systems and strategy: A critical review. *Accounting, Organizations and Society*, 22(2), 207-232.
- Langfield-Smith, K., & Smith, D. (2003). Management control systems and trust in outsourcing relationships. *Management Accounting Research*, 14(3), 281-307.
- Langfield-Smith, K. (2008). The relations between transactional characteristics, trust and risk in the start-up phase of a collaborative alliance. *Management Accounting Research*, 19(4), 344-364.
- Liu, Z. (2015). Trust between Organizations: A Review of Current Research and Recommendation for the Future. *Review of Contemporary Business Research* 4(1), 40-48.

- Malmi, T., & Brown, D. (2008). Management control systems as a package: opportunities, challenges and research directions. *Management Accounting Research*, 19(4), 287-300.
- Meuleman, L. (2008). *Public Management and the Metagovernance of Hierarchies, Networks and Markets: The Feasibility of Designing and Managing Governance Style Combinations* (1. utg.). Heidelberg: Physica-Verlag HD : Imprint: Physica.
- Miller, P., Kurumäki, L., & O'Leary, T. (2008). Accounting, hybrids and the management of risk. *Accounting, Organizations and Society*, 33(7-8), 942-967.
- Mintzberg, H. (1983). *Structure in fives: Designing effective organizations*. Englewood Cliffs, N.J: Prentice-Hall.
- Moxnes, B. (2019, 6. september). Vi må kunne kalle en spade for en spade - også når det gjelder velferdsprofitorer. *Nettavisen*. Hentet fra <https://www.nettavisen.no/nyheter/vi-ma-kunne-kalle-en-spade-for-en-spade---ogsa-nar-det-gjelder-velferdsprofitorer/3423841434.html>
- Nereid, C. (2018, juni). Stein, Saks, Papir - en strategi for å bygge sterke Barnefelleskap. [Strategidokument]. Hentet fra <https://www.trondheim.kommune.no/globalassets/10-bilder-og-filer/02-skoler/skoler-p-a/stavset-skole/stein-saks-papir-strategidokument.pdf>
- Nyeng, F. (2004). *Vitenskapsteori for økonomer*. Oslo: Abstrakt Forlag.
- Nyeng, F. (2017). *Hva annet er også sant? : En innføring i vitenskapsfilosofi*. Bergen: Fagbokforlaget.
- Orlikowski, W. (1991). Integrated information environment or matrix of control? The contradictory implications of information technology. *Accounting, Management and Information Technologies*, 1(1), 9-42
- Ouchi, W. (1979). A Conceptual Framework for the Design of Organizational Control Mechanisms. *Management Science*, 25(9), 833-848.
- Ouchi, W. (1980). Markets, Bureaucracies, and Clans. *Administrative Science Quarterly*, 25, 129-141.

- Pettersen, I., & Fallan, L. (2010). Mål og mening?: Om styringsdilemmaer i offentlig sektor. *Praktisk økonomi & finans*, 26(1), 99-111
- Pettersen, I. (2009). Økonomistyring - teoretisk praksis eller praktisk teori? *Magma*, 12(6), 41-48.
- Rasmussen, I., Strøm, S., Nærings- og handelsdepartementet, & Vista analyse AS. (2008). *Offentlig privat samarbeid (OPS) og innovasjonspolitik: Utbredelse, opprinnelse og erfaringer fra OPS - et utgangspunkt for utforming av innovasjonsvirkemidler?* Hentet fra [http://evaluering.nb.no/eval-utlevering/innhold/URN:NBN:no-nb\\_overfordokument\\_3528\\_Eval\\_0/pdf](http://evaluering.nb.no/eval-utlevering/innhold/URN:NBN:no-nb_overfordokument_3528_Eval_0/pdf)
- Richardson, G. (1972). The Organisation of Industry. *The Economic Journal*, 82(327), 883-896.
- Ringdal, K. (2013). *Enhet og mangfold: Samfunnsvitenskapelig forskning og kvantitativ metode* (3. utg.). Bergen: Fagbokforlaget.
- Robertsen, K. (1999). Konkurransetsetting av offentlig virksomhet. *Magma*, 2(1), 16-27.
- Rønningen, E. (2020, 23. januar). Stenger barnehage i Trondheim: - Vi føler oss jaget bort. *Adresseavisen*. Hentet fra <https://www.adressa.no/pluss/nyheter/2020/01/23/Stenger-barnehage-i-Trondheim-Vi-f%C3%B8ler-oss-jaget-bort-20896909.ece?rs2659461585038304751&t=1>
- Rønningen, E. (2020, 23. januar). Stenger barnehage i Trondheim: - Vi føler oss jaget bort. *Adresseavisen*. Hentet fra <https://www.adressa.no/pluss/nyheter/2020/01/23/Stenger-barnehage-i-Trondheim-Vi-f%C3%B8ler-oss-jaget-bort-20896909.ece?rs2659461585038304751&t=1>
- Rådmannen i Trondheim (2019, 25. september). Rådmannens forslag til handlings- og økonomiplan 2020-2023 - Budsjett 2020. Hentet fra <https://sites.google.com/trondheim.kommune.no/hop2020-2023/7-barnehage/7-3-forslag-til-driftsbudsjett>
- Saunders, M., Lewis, P., & Thornhill, A. (2016). *Research Methods for Business Students* (7. utg.). Harlow: Pearson.

- Statistisk sentralbyrå (SSB). (2020). 09220: *Barnehager, etter region, eierskap, statistikkvariabel og år*. Hentet fra <https://www.ssb.no/statbank/table/09220>
- Tjora, A. (2017). *Kvalitative forskningsmetoder i praksis* (3. utg.). Oslo: Gyldendal akademisk.
- Tjora, A. (2018). *Viten skapt: Kvalitativ analyse og teoriutvikling (Forskningsmetoder)*. Oslo: Cappelen Damm akademisk.
- Trondheim kommune (2016). Barnehagemyndighetens og tilsynsmyndighetens arbeid med Trondheimsbarnehagene: En overordnet plan gjeldende fra 1.1.2016. Hentet fra <https://www.trondheim.kommune.no/globalassets/10-bilder-og-filer/01-barnehager/felles-barnehager/overordnet-plan-tilsyn.pdf>
- Trondheim kommune (2020, 11. februar). *Strategisk ledelse*. Hentet fra <https://www.trondheim.kommune.no/strategisk-ledelse/>
- Utdanningsdirektoratet. (2018). *Veileder: kommunens rolle som barnehagemyndighet*. Hentet fra <https://www.udir.no/regelverk-og-tilsyn/tilsyn/barnehagemyndigheten/veileder-om-barnehagemyndighetens-virkemiddelbruk/>
- Utdanningsdirektoratet (2020). *Bemanningsnorm i barnehager*. Hentet fra <https://www.udir.no/om-udir/tilskudd-og-prosjektmidler/midler-kommuner/bemanningsnorm-i-barnehager/>
- Williamson, O. (1975). *Markets and hierarchies: Analysis and antitrust implications: A study in the economics of internal organization*. New York: Free Press.
- Williamson, O. (1991). Comparative Economic Organization: The Analysis of Discrete. *Administrative Science Quarterly*, 36(2), 269-296.
- Xiong, W., Chen, B., Wang, H., & Zhu, D. (2019). Governing public–private partnerships: A systematic review of case study literature. *Australian Journal of Public Administration*, 78(1), 95-112.
- Yin, R. (2018). *Case study research and applications: Design and methods* (6. utg.). Los Angeles: Sage.

## Vedlegg 1: Intervjuguide – Kommuneansatte i administrasjonen

*Vi er takknemlige for at du tar deg tid til å stille til intervju. Det vil ta ca. 1 time. Jeg, \_\_\_\_\_, vil stille spørsmål mens \_\_\_\_\_ tar notater og kommer med enkelte innspill. Alt du sier vil bli anonymisert og det vil ikke bli oppnevnt i oppgaven hvilken enhet du tilhører. Det er kun vi som vil vite at det er du som har kommet med disse svarene, men vi vil ikke bruke informasjonen opp mot ditt navn. Du kan når som helst velge å bryte intervjuet, og etter intervjuet er ferdig kan du når som helst be oss om å stryke det du har sagt.*

### Åpningsspørsmål

- Kan du fortelle kort om din bakgrunn?
  - Antall år i jobben
  - Arbeidstittel/stilling
  - Har du hatt en annen stilling i kommunen tidligere?

*Tittelen på denne oppgaven er «Helhetlig styring i sammensatte barnehagetjenester – En casestudie i Trondheim kommune». Vi legger til grunn en bred forståelse av styring. Det vil si at vi er opptatt av alt som har med hvordan kommunen håndterer samarbeid og styring av barnehagene. Et eksempel på administrativ styring er planarbeid og målsettinger. Samtidig er vi også interessert i den mer uformelle styringen slik som dialog.*

### Organisering og styring

- Kan du fortelle litt om din funksjon i kommunen, og enheten du jobber i?
  - Ansvarsområder?
- Kan du fortelle litt om din rolle i Trondheim Kommune som ...?
- Dialog og møter med private barnehager?
  - Hvordan er opplevelsen av å videreformidle informasjon, begge veier?
  - Er det utfordringer knyttet til dialogen med barnehagene?
- Holder dere møter på tvers av eierskap? Opplevelse?
- Hvordan opplever du at enhetsledere/styrere synes forholdet mellom barnehagene og kommunen som barnehagemyndighet fungerer?

### Administrativ styring

- Kan du fortelle litt om de viktigste styringsmekanismene i forhold til barnehagene?

- Hva er de viktigste styringsutfordringene i relasjonen?
- Hvordan er din opplevelse med *godkjenning* av nye barnehager?
- Hvordan fungerer opptak av barn til barnehager?
- Hvordan har dere fulgt opp *tilsynsansvaret* dere har?
- Hvordan gjennomføres *veiledning* mot barnehagene?
- Forskning viser at mange kommuner ønsker større myndighet overfor private barnehageaktører. Hvilke kommentarer har du til dette?
- Hva er det som periodisk rapporteres mellom barnehagene og kommunen?
  - Økonomi
  - Annet?

### Sosial styring

- Hvilke forventninger har dere til barnehagene?
- Har dere iverksatt konkrete tiltak som skal påvirke kulturen (dialog/samarbeid) mellom kommunen og styrerne?

### Selvstyring

- Barnehagene har mye handlingsrom i deres hverdag, hvordan synes du det fungerer?

### Avslutning

- Er det noe mer du ønsker å legge til som vi ikke har spurt om?
- Kan vi kontakte deg senere dersom vi har spørsmål i forbindelse med intervjuet?

*Intervjuet er nå ferdig. Minner om at alt du har sagt vil bli anonymisert og at notatene fra intervjuet vil bli slettet når studien er ferdig. Dine svar har vært til stor hjelp og vi vil nå benytte de sammen med andres svar til å belyse problemstillingen etter beste evne. Tusen takk for at du kunne stille!*

## Vedlegg 2: Intervjuguide – Kommunal enhetsleder/privat styrer

*Vi er takknemlige for at du tar deg tid til å stille til intervju. Det vil ta ca. 1 time. Jeg, \_\_\_\_\_, vil stille spørsmål mens \_\_\_\_\_ tar notater og kommer med enkelte innspill. Alt du sier vil bli anonymisert og det vil ikke bli oppnevnt i oppgaven hvilken enhet du tilhører. Det er kun vi som vil vite at det er du som har kommet med disse svarene, men vi vil ikke bruke informasjonen opp mot ditt navn. Du kan når som helst velge å bryte intervjuet, og etter intervjuet er ferdig kan du når som helst be oss om å stryke det du har sagt.*

### Åpningsspørsmål

- Kan du fortelle kort om din bakgrunn?
  - Antall år i jobben
  - Arbeidstittel/stilling
- Kan du fortelle litt mer om enheten (barnehagen)?
  - Hva er dine ansvarsområder?

*Tittelen på denne oppgaven er «Helhetlig styring i sammensatte barnehagetjenester – En casestudie i Trondheim kommune». Vi legger til grunn en bred forståelse av styring. Det vil si at vi er opptatt av alt som har med hvordan kommunen håndterer samarbeid og styring av barnehagene. Et eksempel på administrativ styring er planarbeid og målsettinger. Samtidig er vi også interessert i den mer uformelle styringen slik som dialog.*

### Organisering og styring

- Hvordan er dialogen mellom dere og administrasjonen i kommunen?
  - Er det utfordringer?
- Har dere en kontaktperson i kommunen?

### Administrativ styring

- Hva er viktig(st) i styringen av barnehagen?
- Hvordan forholder du deg til kommunens planarbeid for barnehagene?
- Rapportering til administrasjonen i kommunen, hva er fokuset?
- Hvordan er rekrutteringspolitikken i barnehagen?
- Hvilke opplevelser har du i forbindelse med tilsyn og veiledning fra kommunen?
- Er det mye fokus på økonomi?

### Sosial styring

- Hvilke forventninger har du til administrasjonen i kommunen?
- Kan du utdype litt mer om dialogen mellom dere og administrasjonen i kommunen?
- Kan du fortelle litt om kulturen innad i barnehagen?
- Et av delmålene i kommuneplanens samfunnsdel som barnehagene er ansvarlig for er fokuset om at man er et felles lag. En av indikatorene på måloppnåelse er at de ansatte deltar i faglige nettverk og refleksjon med andre barnehager. Kan du fortelle litt om dette?
- Har dere deltatt i noen kompetansehevingsprogram i regi av kommunen?
- Hvilke forventninger har du til kollegagruppen?

### Selvstyring

- Hvordan opplever du ditt handlingsrom i barnehagen?
- I hvilken grad opplever du at administrasjonen i kommunen har tillit til dere?
- Hva er dine største motivasjonsfaktorer som leder i barnehagen?

### Avslutning

- Er det noe mer du ønsker å legge til som vi ikke har spurt om?
- Kan vi kontakte deg senere dersom vi har spørsmål i forbindelse med intervjuet?

*Intervjuet er nå ferdig. Minner om at alt du har sagt vil bli anonymisert og at notatene fra intervjuet vil bli slettet når studien er ferdig. Dine svar har vært til stor hjelp og vi vil nå benytte de sammen med andres svar til å belyse problemstillingen etter beste evne. Tusen takk for at du kunne stille!*



