

Fredrik Dahle Moe og Karoline Østgård

# Styring av barnehagesektoren

En casestudie i Trondheim kommune

Masteroppgave i Økonomistyring

Veileder: Per Christian Ahlgren og Kari Nyland

Mai 2022



Fredrik Dahle Moe og Karoline Østgård

# **Styring av barnehagesektoren**

En casestudie i Trondheim kommune

Masteroppgave i Økonomistyring  
Veileder: Per Christian Ahlgren og Kari Nyland  
Mai 2022

Norges teknisk-naturvitenskapelige universitet  
Fakultet for økonomi  
NTNU Handelshøyskolen



Kunnskap for en bedre verden



## Forord

Denne masteravhandlingen markerer slutten på vårt toårige master i økonomi og administrasjon ved NTNU Handelshøyskolen i Trondheim, innenfor hovedprofilen økonomistyring. Oppgaven er utarbeidet våren 2022, og har et omfang på 30 studiepoeng.

Formålet med vår avhandling har vært å få god innsikt i styringen av barnehagesektoren i Trondheim kommune. Vår studie er i stor grad basert på dybdeintervjuer med aktører fra kommunen, kommunale- og private barnehager. Det har vært innholdsrikt og interessant å se på et tema vi visste lite om fra før og få innsikt om kompleksiteten i sektoren.

Det har vært en utfordrende og omfattende prosess. Vi vil dermed rette en stor takk til våre veiledere Kari Nyland og Per Christian Ahlgren, som har veiledet oss gjennom oppgaven med gode råd og tilbakemeldinger. Vi vil også rette en stor takk til våre informanter som har deltatt i prosjektet.

Innholdet i denne oppgaven står for forfatterens regning.

Trondheim, 24. mai 2022

---

Fredrik Dahle Moe

---

Karoline Østgård

## Sammendrag

I Norge har kommunene lovpålagt ansvar for barnehagetilbudet, og skal sikre et tilbud av god kvalitet til barna. Barnehageloven (2005) er det overordnede styringsdokumentet for hele barnehagesektoren, og legger føringer for rammebetingelsene i barnehagene. Vi har studert hvordan en storkommune styrer barnehagesektoren i kommunen, og valgte å se nærmere på Trondheim kommune. I Trondheim kommune er det full barnehagedekning og overkapasitet av barnehageplasser. Det reduserer behovet for å etablere nye barnehager. Dermed er det ønske om endringer av styringssystemet for å gjøre styringen av sektoren enklere. Trondheim kommune samarbeider med både private og kommunale barnehager, og todelingen av sektoren gjør styringen utfordrende. Vi har dermed utformet følgende problemstilling:

*Hvordan styres barnehagesektoren i Trondheim kommune, og hvordan opplever de private og kommunale barnehagene styringen av sektoren?*

For å svare på problemstillingen, gjennomførte vi en kvalitativ casestudie av barnehagesektoren i Trondheim kommune. Vi foretok åtte dybdeintervjuer med representanter fra administrasjonen i kommunen, kommunale enhetsledere og private styrere. Empiriske funn har blitt analysert ved hjelp av et teoretisk rammeverk, der styring av interorganisatoriske relasjoner og teori om tillit er sentralt.

Studiens hovedfunn antyder at styringen av barnehagesektoren i Trondheim kommune er kompleks, som fører til ulike styringsutfordringer. For å styre sektoren på best mulig måte tyder våre funn på at kommunen bruker en miks av formelle og uformelle styringsmekanismer, der en av de viktigste er tillit. Dette ser vi Trondheim kommune er avhengig av ettersom de ikke har innsikt i alt som foregår i barnehagene. Videre ser vi at opplevelsen av styringen er ulik, sett fra kommunal- og privat sektor. Trondheim kommune er barnehagemyndighet for både kommunale og private barnehager, som innebærer at de skal likebehandle alle barnehager. Selv om likebehandling er lovfestet, tyder våre funn på at de private barnehagene ikke opplever å bli likebehandlet av kommunen. Dette er noe som svekker tilliten de private barnehagene har til kommunen, og påvirker relasjonen negativt. Teori om styring av interorganisatoriske relasjoner viser at for at et samarbeid skal være vellykket er det avhengig av gjensidig tillit mellom partene.

## Abstract

In Norway, the municipalities have a statutory responsibility for the day-care offer and must ensure good quality for the children. Barnehaeloven (2005) is the main governing document for the entire kindergarten sector and conducts guidelines for the framework conditions in kindergartens. We have studied how a large municipality manages a kindergarten sector and have chosen to take a closer look at Trondheim municipality. In Trondheim municipality, there are more children than kindergarten places, which leads to overcapacity. This reduces the need for new kindergartens. Therefore, there is a desire for changes in the management system. Trondheim municipality collaborates with both private and public kindergartens, and the division of the sector makes management challenging. Therefore, we have formulated the following research question:

*How is the kindergarten sector in Trondheim municipality managed, and how do the private and public kindergartens experience the management of the sector?*

We carried out a qualitative case study of the kindergarten sector in Trondheim municipality to answer the research question. We conducted eight in-depth interviews with representatives from the administration in the municipality, public unit leaders and private directors. Empirical findings have been analysed using a theoretical framework, where the management of inter-organizational relations and various theory of trust is important.

The main findings of this study suggest that the management of the kindergarten sector in Trondheim municipality is complex, which leads to various management challenges. Our findings indicate that the municipality uses a combination of formal and informal management mechanisms, where trust is important. Trondheim municipality is dependent on this as they do not have insight into everything that goes on in the kindergartens. Furthermore, the experience of management is different, seen from the public and private sector. Trondheim municipality is the authority for both public and private kindergartens, which means that they must treat all kindergartens equally. Although equal treatment is legislated, our findings indicate that the private kindergartens do not experience equal treatment. This weakens the trust the private kindergartens have in the municipality and has a negative effect on their relationship. Theory of managing interorganizational relations shows that for a collaboration to be successful, it depends on mutual trust between the parties.

# 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>Tabelliste</b> .....	<b>V</b>
<b>1. INNLEDNING</b> .....	<b>1</b>
1.1 Aktualisering.....	1
1.2 Oppgavens formål.....	2
1.3 Oppgavens struktur.....	3
<b>2. TEORI</b> .....	<b>5</b>
2.1 Definisjon av økonomistyring.....	5
2.2 Interorganisatoriske relasjoner .....	6
2.2.1 Offentlig-privat samarbeid (OPS).....	6
2.3 Agentteori .....	7
2.4 Styring av interorganisatoriske relasjoner.....	8
2.4.1 Styringsutfordringer.....	9
2.4.2 Styringsmekanismer .....	10
2.5 Tillit og informasjonsbehov.....	12
<b>3. METODE</b> .....	<b>15</b>
3.1 Vitenskapsteoretisk perspektiv.....	15
3.2 Valg av problemstilling.....	16
3.3 Forskningsmetode.....	16
3.4 Datainnsamling.....	17
3.4.1 Metode for datainnsamling.....	18
3.4.2 Intervjuguide.....	18
3.4.3 Valg av informanter .....	19
3.4.4 Gjennomføring av intervju .....	20
3.4.5 Dokumentstudier.....	21
3.4.6 Dataanalyse.....	22
3.5 Evaluering av metode og etiske forutsetninger .....	22
3.5.1 Gyldighet .....	23
3.5.2 Pålitelighet .....	23
3.5.3 Generaliserbarhet.....	24
3.5.4 Forskningsetikk.....	25
<b>4. EMPIRI</b> .....	<b>26</b>
4.1 Statlig regulering av barnehagesektoren.....	26
4.1.1 Statlige retningslinjer.....	26
4.1.2 «Du er henta!» – Finansiering av private barnehager.....	28



4.2	<i>Organiseringen av barnehagesektoren i Trondheim kommune</i> .....	30
4.2.1	Dagens organisering av barnehagesektoren i Trondheim kommune.....	30
4.2.2	Stein, saks, papir – en strategi for oppvekstsektoren i Trondheim kommune.....	32
4.3	<i>Styring av barnehagesektoren i Trondheim kommune</i> .....	33
4.3.1	Trondheim kommunes styring av barnehagesektoren .....	33
4.3.2	Barnehagenes opplevelse av kommunens styring .....	40
<b>5.</b>	<b>DISKUSJON</b> .....	<b>57</b>
5.1	<i>Tillit er viktig for styring av barnehagesektoren</i> .....	57
5.1.1	Kommunens bruk av kontroll og tillit i styringen av barnehagesektoren.....	58
5.2	<i>Gjensidig tillit mellom privat sektor og kommunen</i> .....	61
5.2.1	Manglende tillit mellom de private barnehagene og kommunen .....	61
5.2.2	Likebehandles av lov – men oppleves ikke slik for de private barnehagene.....	63
5.2.3	Full barnehagedekning og ikke lenger behov for private barnehager .....	64
5.2.4	Behov for formelle styringsmekanismer .....	65
<b>6.</b>	<b>KONKLUSJON</b> .....	<b>67</b>
6.1	<i>Konklusjon</i> .....	67
6.2	<i>Implikasjoner og bidrag</i> .....	70
6.2.1	Praktiske implikasjoner .....	71
6.2.2	Teoretiske implikasjoner og forslag til videre forskning.....	72
6.3	<i>Begrensninger ved studien</i> .....	74
<b>REFERANSELISTE</b>	.....	<b>76</b>
	<i>Vedlegg 1: Intervjuguide til barnehagene</i> .....	82
	<i>Vedlegg 2: Intervjuguide til kommunen</i> .....	85
	<i>Vedlegg 3: Informasjonsskriv NSD</i> .....	87

## Figurliste

Figur 1: Organisasjonskart oppvekst- og utdanningsenheten i Trondheim kommune.....	32
--	----

## Tabelliste

Tabell 1: Koding av informanter .....	20
---------------------------------------	----

# 1. INNLEDNING

## 1.1 Aktualisering

Siden innføringen av den første barnehageloven i 1975 økte etterspørselen etter barnehageplasser. Mellom 1970 og 1980 seksdoblet antall barnehager og barn i barnehagene seg. Dette kom som en følge av at et økende antall mødre tok seg arbeid utenfor hjemmet, som førte til at flere barn trengte barnehageplass (Gulbrandsen, 2007). Etter dette fortsatte etterspørselen etter barnehageplasser å øke, og dermed ble det etter hvert behov for regulering av barnehagesektoren. Dette var en av drivkreftene bak barnehagereformen som ble vedtatt i 2003. Formålet med reformen var at alle familier som ønsket barnehageplass skulle få tilbud om det. I 2009 ble retten til barnehageplass lovfestet, og kommunen fikk et lovpålagt ansvar om å tilby barnehageplass til alle som hadde rett på det. Loven fastslo videre at det var kommunene som hadde ansvar for utbygging og drift av barnehager. Med ønsket om full barnehagedekning ble det dermed behov for et samarbeid med privat sektor, fordi det var nødvendig med rask utbygging av barnehagesektoren. Det ble da opprettet offentlige finansieringsordninger for å gjøre det attraktivt å drive private barnehager (Kunnskapsdepartementet, 2021a).

De første årene etter barnehagereformen var to av tre nye barnehageplasser levert av private barnehager, mens i 2020 var andelen barn i private barnehager på omtrent 50 prosent (Kunnskapsdepartementet, 2021a; Stensig, 2021). Selv om deler av sektoren er privat, er kommunen ansvarlig for at alle barn skal oppleve god barnehagekvalitet, uavhengig om de går i privat eller kommunal barnehage. Dette er kommunens sørge-for-ansvar, og ansvaret inngår i rollen som lokal barnehagemyndighet. Barnehageloven §10 sier at denne rollen innebærer å veilede og sørge for at barnehagene i kommunen drives i samsvar med loven. Kommunens videre ansvar som barnehagemyndighet, følger også av ulike bestemmelser i loven og tilhørende forskrifter (Barnehageloven, 2005, § 14 - § 20).

I de aller fleste kommuner er kommunen både barnehagemyndighet og barnehageeier, men det er likevel viktig å skille disse to rollene. Kommunen opptre som barnehagemyndighet for både de private og de kommunale barnehagene, mens de kun er barnehageeier for de kommunale. De private barnehagene har egne eiere, og kommunen som barnehagemyndighet må dermed styre på tvers av organisatoriske grenser. Slike interorganisatoriske relasjoner gjør styringen av barnehagesektoren kompleks og utfordrende. Dermed er det viktig å skape et godt forhold

mellom kommunen som barnehagemyndighet og de private barnehageeierne. For å sørge for det, sier loven at kommunene skal likebehandle private og kommunale barnehager når de utøver oppgaver som barnehagemyndighet (Barnehageloven, 2005, § 11). Det skal være med på å skape et stabilt barnehagetilbud i kommunen, ved at private og kommunale barnehager har like vilkår til å drive barnehage.

## 1.2 Oppgavens formål

Barnehagesektoren er en sentral del av samfunnet, som gir barn mulighet til læring og lek, og dermed er det viktig å tilby god barnehagekvalitet til barna (Kunnskapsdepartementet, 2021b). Siden barnehagereformen kom, har barnehagesektoren gjennomgått mange endringer. Det har blitt satt en rekke nye krav til barnehagene, blant annet med endringer i statlige reguleringer og finansieringssystem. De siste årene har det også blitt satt nye rammer for driften av private og kommunale barnehager, med ny rammeplan, strengere pedagognorm og bemanningsnorm (Utdannings- og forskningskomiteen, 2018). Til tross for at dette skulle forbedre kvaliteten på barnehagetilbudet, har det likevel blitt gjort flere oppdagelser av lovbrudd og dårlige praksiser i barnehager. Samtidig har det i det siste vært spesielt fokus på endring av kommunens myndighet over de private barnehagene (Kunnskapsdepartementet, 2021a). Barnehagesektoren blir stadig omtalt i media i saker som viser hvor omfattende styringen av barnehagesektoren kan være, og er dermed et aktuelt tema både politisk og i andre sammenhenger.

Formålet med denne avhandlingen er å studere hvordan barnehagesektoren, med private og kommunale barnehager, i Trondheim kommune styres, og hvordan de ulike partene opplever styringen. Vi vil se på styringen både fra kommunens side som barnehagemyndighet og barnehageeier, og fra barnehagene sin side, delt inn i private og kommunale barnehager. På bakgrunn av dette har vi utformet følgende problemstilling:

*Hvordan styres barnehagesektoren i Trondheim kommune, og hvordan opplever de private og kommunale barnehagene styringen av sektoren?*

For å besvare problemstillingen har vi gjennomført en kvalitativ casestudie av barnehagesektoren i Trondheim kommune. Bakgrunnen for valget av Trondheim kommune er at det er en av Norges største kommuner, som ofte har vært omtalt i media angående barnehagesaker. Omtalene i media har vært både positive og negative, og Trondheim var blant

annet den første av Norges storbyer til å få full barnehagedekning (Kommunalrapport, 2006). I flere av sakene har det blitt skrevet om dårlige praksiser i både private og kommunale barnehager i Trondheim kommune. Gjennom de siste årene har det blitt åpnet tilsynssaker i kommunen, blant annet i den kommunale barnehagen Lade og den private barnehagen Gnist Trøa. I 2020 ble Gnist Trøa stengt som resultat av at Trondheim kommune brukte sin strengeste sanksjonsmulighet som barnehagemyndighet (Tviberg, 2020). Dette fører til at vi anser Trondheim kommune som et svært relevant og interessant case for å studere styringen av barnehagesektoren.

Målet med denne oppgaven er å bidra til økt forståelse om hvordan barnehagesektoren i Trondheim kommune styres. Oppgaven viser hvordan utvalgte ansatte opplever styringen av sektoren. Dette diskuteres ved hjelp av relevante teorier, blant annet teori knyttet til styring av interorganisatoriske relasjoner (IOR) og agentteori. Disse blir brukt for å beskrive relasjonen mellom kommunen og barnehagene, delt inn i private og kommunale. Innenfor det ser vi på ulike styringsutfordringer som kan oppstå, ved hjelp av teorien til Caglio og Ditillo (2008). I tillegg studerer vi ulike styringsmekanismer, bruken av dem, og hvor viktig de kan være i styringen av barnehagesektoren. En av disse styringsmekanismene er tillit, og er noe som er nødvendig i styringen av IOR. Derfor bruker vi tidligere forskning knyttet til tillit, slik som Tomkins (2001) og Cäker og Siverbo (2011), for å tydeliggjøre dette.

Datamaterialet består av kvalitativ data innhentet gjennom dybdeintervjuer, med representanter fra barnehagesektoren, og dokumentstudier. Informantene er ansatte i administrasjonen i kommunen, kommunale enhetsledere og private styrere. Det er altså kun styredelen av barnehagesektoren som er representert i utvalget, og ikke andre ansatte eller brukere, slik som barn og foreldre. Dermed er det viktig å påpeke at dette er en begrenset studie basert på informantenes meninger, og at andre parter i barnehagesektoren kan oppleve styringen annerledes.

### 1.3 Oppgavens struktur

Oppgaven består av seks hoveddeler, med innledning som første kapittel. Den andre delen av oppgaven består av et teorigapittel der oppgavens teoretiske grunnlag presenteres. Teorigapittelet inkluderer en definisjon av økonomistyring, teori om interorganisatoriske relasjoner, slik som offentlig-privat samarbeid (OPS), og agentteori. Deretter ser vi på Caglio

og Ditillo (2008) sine styringsutfordringer, og mulige styringsmekanismer som kan brukes i styringen av interorganisatoriske relasjoner. Til slutt trekker vi inn teori om tillit og informasjonsbehov, der vi ser på ulike perspektiver, slik som Tomkins (2001). I oppgavens tredje kapittel redegjøres det for metodiske valg og gjennomføringen av casestudien Trondheim kommune. Overordnet ser vi på vitenskapsteoretisk perspektiv, forskningsmetode, datainnsamlingsprosessen, evaluering av metode og forskningsetikk.

Den fjerde delen av oppgaven inneholder empiriske funn gjort gjennom dybdeintervjuer og dokumentstudier. Det første delkapittelet handler om statlig regulering av barnehagesektoren, der vi ser på statlige retningslinjer for barnehagesektoren og rapporten om finansiering av private barnehager «Du er henta!». Det neste delkapittelet omhandler organiseringen av barnehagesektoren i Trondheim kommune, der vi ser nærmere på strategidokumentet «Stein, saks, papir». Det siste delkapittelet er basert på funnene fra dybdeintervjuene vi hadde med informantene fra barnehagesektoren. Dette skal bidra til å gi en dypere forståelse av kommunens styring av barnehagesektoren og hvordan barnehagene opplever dette. Deretter analyseres de empiriske funnene, ved hjelp av det teoretiske rammeverket, i diskusjonskapittelet. I det sjettede kapittelet oppsummeres oppgavens hovedfunn og det gis et forslag til svar på problemstillingen. Avslutningsvis fremlegger vi studiens implikasjoner og det gis et forslag til videre forskning, i tillegg presiserer vi noen begrensninger ved studien.

## 2. TEORI

I dette kapittelet presenteres det teoretiske rammeverket benyttet i denne studien. Vi starter med en definisjon av økonomistyring for å vise vår forståelse av begrepet og danne et grunnlag for resten av oppgaven. Studien baserer seg på forholdet mellom Trondheim kommune og barnehagene i kommunen, noe vi anser som en interorganisatorisk relasjon (IOR). Dermed er det tatt med teori om IOR for å tydeliggjøre hva en slik relasjon innebærer. Den ene delen av barnehagesektoren er et samarbeid mellom kommunen og privat sektor, og av denne grunnen er det relevant å trekke inn teori om offentlig-privat samarbeid (OPS). Trondheim kommune delegerer ansvaret for barnehagetilbudet til barnehagene. Forholdet mellom kommunen og barnehagene kan derfor bli sett på som et prinsippal-agent forhold, der kommunen er prinsippal mens barnehagene er agentene. Dette gjør det relevant å se nærmere på agentteorien. Videre kan styring av IOR og prinsippal-agentrelasjoner by på ulike styringsutfordringer. Dermed presenteres teorien til Caglio og Ditillo (2008) som omhandler dette. Samtidig trekkes det inn ulike styringsmekanismer som kan brukes for å unngå og forebygge eventuelle styringsutfordringer. Kompleksiteten i styringen av barnehagesektoren medfører at det er viktig med tillit mellom partene i relasjonen. Dermed har vi avslutningsvis inkludert tidligere forskning om tillit, som Tomkins (2001), og ser på hvordan tillit påvirker informasjonsbehovet mellom partene.

### 2.1 Definisjon av økonomistyring

Økonomistyring er et kjent og mye omtalt begrep innen økonomifeltet. Det har blitt gjennomført mye forskning innenfor temaet, og som et resultat eksisterer det mange ulike definisjoner av begrepet, hvor noen er bredere enn andre. Anthony presenterte den første beskrivelsen av begrepet i 1965. Han kaller det «prosessen ledere bruker for å sikre at ressurser blir skaffet og brukt effektivt i oppnåelsen av organisasjonens mål» (Anthony, 1965). Siden den gang har definisjonen på økonomistyring utviklet seg, spesielt ettersom flere mente at Anthonys definisjon var for vag. De mente at den hadde for lite fokus på organisasjonens strategi. Samtidig inkluderte flere av de nye definisjonene et fokus på endringer i omgivelser, der Anthony kun hadde et hierarkisk og internt syn. Det var også mangel på en forklaring av hvilke virkemidler ledelsen kunne bruke for å korrigere ansattes atferd.

Denne avhandlingen har derfor behov for en slik bred definisjon av begrepet økonomistyring. Dette er for å få frem at økonomistyring kan være mer omfattende enn kun

finansieringssystemer. Dermed ser vi på økonomistyring som en miks av styringsmekanismer, og inkluderer både formell og uformell styring i vårt perspektiv. Dette gjør også Malmi og Brown (2008) i sin definisjon, som ser på økonomistyring som en helhetlig styringspakke som innebærer en kombinasjon av ulike styringsmekanismer. Styringspakken består av både formelle og uformelle styringsmekanismer (Malmi & Brown, 2008). Dersom bedriftene klarer bruke dem på en effektiv måte, og se sammenhenger mellom organisasjonens mål og ansattes atferd, så har de forutsetninger for vellykket styring.

## 2.2 Interorganisatoriske relasjoner

Interorganisatoriske relasjoner (IOR) vil si ulike, langvarige samarbeid mellom to eller flere organisasjoner, slik som samarbeidet mellom kommunen og barnehagene. En IOR er vanligvis en relasjon mellom en organisasjon og en ekstern aktør, men det finnes mange ulike typer IOR. Antallet IOR har økt de siste tiårene, og ifølge De Man (2005) er det få sektorer med økonomisk aktivitet som ikke har slike samarbeid. I IOR arbeider partene mot felles mål ved å fordele ressurser og koordinere arbeidsoppgaver på tvers av de organisatoriske grensene. Dette fører til at partene blir avhengige av hverandre for å tilby den aktuelle tjenesten, men likevel beholder partene sine egne interesser og er uavhengige aktører. Formålet med IOR er ofte å få tilgang til nye markeder, samt teknologi og kompetanse som partene ikke ville fått på egenhånd. Det fører til at de blir bedre egnet til å tilpasse seg hyppige endringer i samfunnet og kan dermed skaffe seg konkurransefortrinn. Samtidig vil fordeling av arbeidsoppgaver redusere risikoen for den enkelte bedriften ved at begge partene tar på seg deler av ansvaret for tilbudet av tjenesten (Haugland, 1996).

### 2.2.1 Offentlig-privat samarbeid (OPS)

Offentlig-privat samarbeid (OPS) går ut på at staten gir private aktører ansvar for å utvikle eller drive offentlige tjenester. Det offentlige er fremdeles ansvarlig for at tjenesten tilbys og definere dens omfang, mens det er den private sektoren som har det operative ansvaret. I en rapport fra KPMG fremkommer det at målet med OPS er å «gi mer verdi for pengene». Ved å inngå et slikt samarbeid skal ressursbruken effektiviseres, og man skal kunne levere bedre tjenester enn det man kunne gjort uten samarbeidet. Det inngås OPS i flere og flere bransjer i Norge, og antallet har økt de siste tiårene (KPMG, 2003).

Et OPS er en form for interorganisatorisk relasjon ettersom det innebærer langsiktig samarbeid på tvers av organisatoriske grenser, der partene arbeider mot et felles mål (Ahlgren, Lind & Nyland, 2019). Samtidig er organisasjonene uavhengige aktører med individuelle interesser, og dermed bør samarbeidet være jevnt fordelt og gunstig for begge partene. Forholdet mellom partene i et OPS kan kalles et partnerskap, ettersom aktørene er gjensidig avhengig av hverandre og har en tett relasjon (KPMG, 2003). Dette innebærer at risikoen fordeles mellom aktørene, der de offentlige påtar seg den politiske og juridiske risikoen, og de private tar den økonomiske risikoen. Samtidig deler aktørene på markedsrisikoen.

Barnehagesektoren er et eksempel på et OPS der det offentlige samarbeider med private aktører for å effektivisere driften. Myndighetene samarbeider både med offentlige og private barnehager for å kunne tilby et så godt barnehagetilbud som mulig. For å sørge for full barnehagedekning inngikk norske kommuner samarbeid med flere private barnehager, i tillegg til de offentlige. Det gjorde det mulig å nå dette kravet, som ville vært vanskelig uten samarbeidet med de private (ECON, 2007).

Partene i et OPS er likestilte, og man har dermed ikke den tradisjonelle hierarkiske relasjonen, som kan være utfordrende med tanke på styring av disse relasjonene. Samarbeidet kan dermed innebære mulige risikomomenter. Et av momentene er å måtte forholde seg til de private aktørene, og sørge for at de gjør det den offentlige parten ønsker. I motsetning til de offentlige, har ikke de private like strenge krav de må følge med tanke på regelstyring. For å fordele ansvar og fastslå risikofordelingen mellom partene i OPS-et utformes dermed kontrakter, som er samarbeidets viktigste styringsdokument. Dermed er det vesentlig å utforme gode kontrakter for å sikre at partene arbeider mot et felles mål og sikrer godt samarbeid. Likevel er det viktig at partene ikke kun fokuserer på innholdet i kontrakten, men også på at samarbeidet skal innebære blant annet tillit og fleksibilitet (KPMG, 2003).

### 2.3 Agentteori

Forholdet mellom kommunen og barnehagene kan sees på som et prinsippal-agent forhold, og dermed er agentteori relevant for å studere styringen av barnehagesektoren. Agentteori blir definert som en teori der en eller flere prinsippaler, engasjerer en eller flere agenter til å utføre en tjeneste på sine vegne. Dette innebærer at prinsippalen delegerer deler av sin



beslutningsmyndighet til agenten (Jensen & Meckling, 1976). Det er to forskjellige hovedretninger i agentteorien: positiv agentteori og prinsipal-agent-teori.

I barnehagesektoren i Trondheim er det være flere prinsipal-agent forhold. Kommunen er prinsipal både for de kommunale og private barnehagene. En forskjell er derimot at de private barnehagene har egne eiere som agent i tillegg til kommunen. Prinsipalene kan dermed ha motstridende interesser og dette kan føre til målkonflikt mellom de to prinsipalene (Fallan & Pettersen, 2016).

Utgangspunktet for prinsipal-agent teorien er prinsipal-agent problemet. Dette kan oppstå ettersom en agent skal foreta beslutninger og/eller handlinger på vegne av en prinsipal (Fallan & Pettersen, 2016). I agentteorien presiseres det at agenten ønsker frihet for å oppnå egne mål. Prinsipalen kan da risikere at agenten har motstridende mål, og det oppstår målforskyvning. Samtidig kan agenten besitte informasjon som den bevisst unnlater å dele med prinsipalen. Da foreligger det asymmetrisk informasjon, som også kalles informasjonsasymmetri (Douma & Schreuder, 2017). Når informasjonen er asymmetrisk fordelt mellom partene, og det er usikkerhet til stede, kan agenten utnytte sin frihet til å opptre opportunistisk. Dette kan sette prinsipalen i en vanskelig situasjon (Fallan & Pettersen, 2016). Agentteorien har mange likhetstrekk med transaksjonskostnadsteorien til Williamson (1985). Han påpeker at informasjonsasymmetri kan forebygges ved overvåkning av agenten. Dette krever derimot mye ressurser og prinsipalen har ofte begrenset mulighet til å gjennomføre det. Selv om en aktør har muligheten til å opptre opportunistisk, påpeker Williamson (1985) likevel at ikke alle vil gjøre det.

## 2.4 Styring av interorganisatoriske relasjoner

Å styre en interorganisatorisk relasjon kan på flere måter være utfordrende, blant annet på grunn av ulikheter i partenes størrelse og kultur. Videre kan det være utfordrende dersom partene kommer fra privat og offentlig sektor (OPS), slik som i samarbeidet mellom Trondheim kommune og de private barnehagene. Sektorene er ulike spesielt med tanke på regelstyringen, der den offentlige sektoren har strenge retningslinjer de må følge, mens for den private er handlingsfriheten større. Samtidig kan partenes egne mål og interesser påvirke samarbeidet i den interorganisatoriske relasjonen (Ahgren et al., 2019). Økonomistyring er dermed avgjørende for at samarbeidet skal lykkes. Dette bidrar til effektiv ressursfordeling, som vil

være med på å sikre god, helhetlig styring. Samtidig vil det bidra til at partene kan se hvordan målene deres sammenfaller, og hvorfor samarbeidet er gunstig for begge parter. Videre er det viktig med tillit mellom partene for at samarbeidet skal bli best mulig. For å oppbygge et godt tillitsforhold er åpen kommunikasjon nødvendig slik at partene kan koordinere aktivitetene sine og arbeide for felles mål (Haugland, 1996).

#### 2.4.1 Styringsutfordringer

I 1996 presenterte Hopwood behovet for å forske på horisontal økonomistyring, som vil si å studere styringen mellom enheter på samme nivå (Caglio & Ditillo, 2008; Pettersen og Solstad, 2015). Etter dette ble mye av forskningen fokusert mot bruken av styringssystemer på tvers av partene i interorganisatoriske relasjoner. Caglio og Ditillo (2008) så derimot mangler i den tidligere forskningen da den ofte hadde sitt hovedfokus på styringsmekanismer fremfor styringsutfordringer. Som nevnt tidligere i kapittelet er det ofte utfordrende å styre en interorganisatorisk relasjon på grunn av ulikhetene mellom partene. Dermed mente Caglio og Ditillo (2008) at for å studere horisontal økonomistyring var det relevant å se på styringsutfordringer som kan oppstå. Ved å studere mulige styringsutfordringer vil man kunne få et bedre innblikk i hvilke styringsmekanismer som egner seg best til å løse de ulike utfordringene. For å adressere begrensningene til den eksisterende litteraturen foreslo Caglio og Ditillo (2008) dermed tre styringsutfordringer som kan oppstå i styringen av interorganisatoriske relasjoner; samarbeids-, koordinerings- og fordelingsutfordringer.

Samarbeidsutfordringer kan oppstå fordi partene kan ønske å følge egne mål på bekostning av samarbeidets felles mål. Den mulige opportunistiske atferden kan altså påvirke samarbeidet negativt, og kan føre til målforskyvning (Caglio & Ditillo, 2008). For å se problemet i tilknytning til barnehagesektoren kan det eksempelvis oppstå samarbeidsutfordringer dersom eiere av private barnehager har ønsker og mål som ikke går overens med kommunens mål. For eksempel et ønske om økonomisk gevinst kan gå på bekostning av barnehagesektorens ønske om best mulig barnehagetilbud. Selv om partene i en interorganisatorisk relasjon har ulike mål er det ikke gitt at det vil resultere i opportunistisk atferd eller målforskyvning. Likevel bør det tas i bruk styringsmekanismer for å tilpasse og samkjøre partenes mål for å unngå eventuelle samarbeidsutfordringer (Caglio & Ditillo, 2008).

I tillegg til å sammenstille målene sine må partene i en interorganisatorisk relasjon koordinere sine aktiviteter. Det vil si at de må bli enig om hvordan arbeidsdelingen skal være, fordi partene

i samarbeidet er gjensidig avhengig av hverandre. Dermed kreves det koordinering for å oppnå felles målsetninger. Eventuelle problemer som oppstår i sammenstillingen av arbeidsoppgaver kalles koordineringsutfordringer (Caglio & Ditillo, 2008). Ifølge Chenhall (2003) vil behovet for koordinering avhenge av ulike situasjonsbestemte variabler. Et eksempel er graden av avhengighet mellom partene, som vil øke koordineringsbehovet dersom den er høy. Det vil også innebære større behov for at partene skal ta felles beslutninger (Dekker, 2004). I barnehagesektoren er det ulik grad av avhengighet mellom kommunen og barnehagene. De private barnehagene har større frihet til å gjøre det de ønsker. Dermed er ikke behovet for å koordinere aktivitetene like stort som hos de kommunale barnehagene der kommunen er både eier og styrer.

Den siste av styringsutfordringene knyttet til styring og kontroll av interorganisatoriske relasjoner er fordelingsutfordringer, og omhandler problemer knyttet til ressursfordeling. I interorganisatoriske relasjoner er partene avhengig av å fordele ressurser mellom seg fordi de selv ikke har alle ressursene som trengs for å tilby deres tjenester (Caglio & Ditillo, 2008). Dette er også tilfellet i barnehagesektoren der kommunen tildeler økonomiske ressurser til barnehagene, mens barnehagene bidrar med å tilby selve barnehagetjenesten. Ved å fordele ressursene mellom partene i den interorganisatoriske relasjonen oppnås det en felles verdiskapning. Dermed er det viktig å fordele ressursene rettferdig for å unngå fordelingsutfordringer. Hva som er rettferdig fordeling av ressursene, avhenger både av innsatsfaktorene og verdiene som skapes (Caglio & Ditillo, 2008).

#### 2.4.2 Styringsmekanismer

For å styre interorganisatoriske relasjoner på best mulig måte, kan partene i samarbeidet ta i bruk ulike styringsmekanismer. Samtidig kan mekanismene bidra til å løse eller unngå de nevnte styringsutfordringene. Det er ulikt hvor inngripende styringsmekanismene er, og enkelte kan brukes til streng kontroll, mens andre ikke er like omfattende. Mekanismene kan kombineres eller brukes hver for seg, der noen av mekanismene også vil redusere behovet for strengere tiltak. Det er vanlig å dele inn i formelle og uformelle styringsmekanismer. Dekker (2004) skiller samtidig mellom mekanismer som brukes før samarbeidet er inngått, *ex-ante*, og de som brukes underveis i samarbeidet, *ex-post*.

### *Formelle styringsmekanismer*

Innenfor de formelle styringsmekanismene skiller Dekker (2004) mellom resultat- og atferdskontroll. Før partene inngår et samarbeid settes det mål, og insentivsystemer utformes. Dette bidrar til å legge retninger for samarbeidet, slik at partene vet hvorfor samarbeidet inngås og samtidig motivere partene til å arbeide mot de samme målene. Styring av atferd gjøres gjennom ulike strukturelle spesifikasjoner. Disse kan eksempelvis være planlegging, prosedyrer, og regler og forskrifter (Das & Teng, 1998; Dekker, 2004). Etter samarbeidet er inngått kan partene overvåke både prestasjon og atferd, og gi belønning for det. Dette kan være med på å sikre ønsket atferd (Dekker, 2004).

I interorganisatoriske relasjoner er det en risiko for at partene har opportunistisk atferd, der en part fremmer sine egne interesser på bekostning av partenes felles mål. For å hindre slik atferd er det vanlig at partene inngår en formell kontrakt ved starten av samarbeidet. Kontraktene skal inneholde bestemmelser partene blir enige om, som skal legge føring for samarbeidet (Dekker, 2004; Ahlgren et al., 2019). Det skilles mellom fullstendige og ufullstendige kontrakter, som kan være eksplisitt eller implisitt. Ettersom kontrakten lages og undertegnes før samarbeidet er inngått, vil de aller fleste kontrakter være ufullstendige. Dette er fordi partene ikke kan ta høyde for alle mulige hendelser som kan oppstå i løpet av samarbeidet. Om kontrakter er implisitt eller eksplisitt avhenger av hvordan partene i relasjonen håndterer den usikkerheten som oppstår med ufullstendige kontrakter. Dersom partene prøver å liste opp alle mulige ting som kan påvirke samarbeidet, i tillegg til hvordan de hadde løst situasjonene, er kontrakten eksplisitt. Kontrakten er derimot implisitt dersom partene løser problemene etter hvert som de oppstår (Haugland, 1996). Til tross for utfordringene med ufullstendige kontrakter er formelle kontrakter nyttig for å lykkes med styring av interorganisatoriske relasjoner (Dekker, 2004).

### *Uformelle styringsmekanismer*

De uformelle styringsmekanismene kaller Dekker (2004) for sosial kontroll. Dette er fordi det handler om hvordan menneskelig atferd kan bli påvirket av sosial samhandling, på samme måte som for eksempel skriftlige kontrakter. Eksempler på uformelle styringsmekanismer er valg av samarbeidspartner, tillit og utforming av felles mål. Før inngåelsen av samarbeidet ønsker partene i den mulige interorganisatoriske relasjonen å velge gode samarbeidspartnere, slik at samarbeidet blir vellykket. Ettersom partene ofte ikke har samarbeidet før, er det vanlig å basere valget på tillit. Da ser de på partenes rykte, den interaksjonen de tidligere har hatt med hverandre, og informasjonen de har fra sosiale nettverk. Dette kan gi informasjon om den

aktuelle samarbeidspartenes mål og interesser. Ved å velge en samarbeidspartner som har felles mål og verdier så kan risikoen for opportunistisk atferd reduseres. Etter hvert som samarbeidet er inngått handler det om å bygge tillit mellom partene. Dette kan de blant annet gjøre gjennom felles beslutningstaking og problemløsning. Gjennom dette utvikles relasjonen mellom partene ved at de får felles normer og verdier (Dekker, 2004).

Tillit anses ofte som den viktigste av de uformelle styringsmekanismene. Det er fordi tillit innebærer at partene aksepterer at de er avhengig av hverandre og baserer relasjonen på positive forventninger til samarbeidspartneren (Dekker, 2004). Dette kan også knyttet opp mot denne studien. Trondheim kommune er ansvarlig for kommunens barnehagetilbud, selv om de utfører ikke tjenesten selv. Det vil være umulig for kommunen å ha full oversikt og kontroll over praksisene som foregår både i kommunale og private barnehager. Dermed er tillit spesielt viktig i samarbeidet, fordi kommunen må stole på at barnehagene arbeider for partenes felles mål.

## 2.5 Tillit og informasjonsbehov

Ifølge Tomkins (2001) er alle relasjoner avhengig av en viss grad av tillit. I bred definisjon kan tillit defineres som: å ha tiltro til at ens forventninger vil oppfylles (Luhmann, 1979). Tillit gjør oss i stand til å opptre som om usikkerheten man står overfor er mindre enn det den faktisk er. Tillit innebærer å ha tiltro til en annen part, selv om man ikke har full informasjon om alle handlinger. Dermed vil tilstanden av tillit avgjøre behovet for informasjon. Det vil dermed kun bes om informasjon om de sakene som ikke baseres på tillit.

Wicks, Berman og Jones (1999) hevdet at det finnes et optimalt nivå av tillit. Ved å ha overdreven tillit i forretningspartneren sin, kan man ta for stor risiko, og det kan gå på bekostning av egne ønsker. Da kan man risikere at ressurser feilfordeles og partneren kan dra nytte av den naive oppførselen. Om det derimot er lite tillit vil det øke behovet for fullstendig informasjon om samarbeidspartnerens planer, prosesser og resultat. Dermed er det et omvendt forhold mellom villighet til tillit og behovet for informasjon. Dette samsvarer med at tillit er et alternativ til informasjon. Videre spesifiseres det om hvordan organisasjoner skal vurdere det optimale nivået av tillit. I hovedsak vil nivået av tillit avhenge av graden av økonomisk gjensidig avhengighet mellom partene. Dersom partene har høy grad av økonomisk avhengighet, vil kostnadene ved et sammenbrudd være større enn i en relasjon med lav økonomisk avhengighet. Ved slike forhold bør partene dermed bygge et tett, tillitsfullt forhold

for å unngå brudd i relasjonen. Et bedre samsvar mellom gjensidig avhengighet og tillit forventes å resultere i bedre bedriftsrelasjoner (Wicks et al., 1999).

Tillit oppstår fordi det er et følelsesmessig bånd mellom to parter som fører til at de tør å tro at tilliten vil bli respektert (Wicks et al., 1999). Jones (1995) hevdet at uten følelsesmessig tilknytning vil det oppstå opportuniste fra den ene parten hvis ikke det brukes høye byråkostnader for å forhindre det. Ghosal og Moran (1996) hevdet at Williamsons transaksjonskostnader vil sannsynligvis resultere i en spiral av mistillit. De mente at i et forhold som Williamson beskriver, vil begge partene arbeide for å beskytte seg mot opportuniste, selv om begge ville hatt det bedre dersom de klarte å skape mer tillit.

Tomkins (2001) antar et mer komplekst forhold mellom tillit og informasjon enn det Wicks et al. (1999) eller Luhmann (1979) foreslår. Han sier at tillit er en dynamisk og kontinuerlig variabel. En tett relasjon skapes vanligvis via gjentatt interaksjon, som innebærer formidling av informasjon mellom partene. I løpet av livssyklusen til en relasjon kan forholdet mellom informasjon og tillit karakteriseres med en omvendt u-form. Samarbeidet starter med gjerne med et lavt tillitsnivå. Det vil da være en positiv sammenheng mellom tillit og informasjon, siden tilliten ikke vil kunne økes uten ytterligere informasjon. Etter hvert som tilliten etableres i løpet av samarbeidet, vil det sannsynligvis være behov for mindre informasjon for å opprettholde tilliten. Dermed oppstår det et negativt forhold mellom behovet for informasjon og mengden av tillit utover i relasjonen (Tomkins, 2001).

Cäker og Siverbo (2011) snakker, som Tomkins (2001), om det dynamiske samspillet mellom tillit og kontroll. De definerer tillit som den psykologiske tilstanden hvor man aksepterer sårbarhet i situasjoner der det er positive forventninger til andres atferd (Emsley & Kidon, 2007; Noteboom, 2002). De presenterer fire former av tillit ved partnerskap med to eller flere parter, og den vi anser som mest relevant for vår oppgave er kompetansetillit. Det handler om at partneren har de evnene, kompetansen og ferdigheter som kreves for å utføre en oppgave i henhold til avtalen. Videre utfordrer Cäker og Siverbo (2011) det klassiske synet på tillit og kontroll, som handler om at de er alternative måter å håndtere usikkerhet knyttet til atferd. De mener at det er bedre å se på forholdet mellom kontroll og tillit som det Das & Teng (1996) gjør. Das & Teng foreslår at man ser på forholdet mellom tillit og kontroll som fleksibelt og åpent. De mener at dette synet tillater oss å ta for oss problemet med at de to konseptene samhandler for å supplere hverandre på spesifikke måter. Etersom tillit er sårbart sier Cäker og

Siverbo (2011) at det er behov for formell kontroll for å skape et stabilt og forutsigbart rammeverk. Det vil da kunne redusere usikkerhet i samarbeidet, og dermed bidra til at tilliten ikke svekkes.

### 3. METODE

I dette kapittelet skal vi gjøre rede for de metodiske valgene vi har tatt i utarbeidelsen av dette forskningsprosjektet. Oppgaven er en kvalitativ casestudie med Barnehagesektoren i Trondheim kommune som forskningsobjekt. Først vil vi presentere det vitenskapsteoretiske perspektivet casestudien baseres på. Deretter begrunnes valg av forskningsmetode, før vi redegjør for datainnsamlingsprosessen. Avslutningsvis evalueres oppgavens metode gjennom indikatorene gyldighet, pålitelighet og generaliserbarhet, før ulike momenter innenfor forskningsetikk beskrives.

#### 3.1 Vitenskapsteoretisk perspektiv

Vitenskapsteori handler om å studere ulike syn på hvordan man forsker på virkeligheten. Ulike forskere har ulike ontologiske og epistemologiske forutsetninger, og det er noe som påvirker forskningsprosessen (Nyeng, 2017). Det innebærer at våre metodiske valg avhenger av hvordan vi forstår virkeligheten og tilegner oss kunnskap om den. Dermed vil vi starte metodekapittelet med å redegjøre for vår vitenskapsteoretiske tilnærming.

Ontologi er læren om hvordan virkeligheten er, mens epistemologi handler om fremgangsmåten for å tilegne seg kunnskap om verden. Synet man har på virkeligheten, altså ontologien, påvirker hvordan man innhenter informasjon. Ontologi deles inn i to hovedretninger; positivisme og hermeneutisme (Nyeng, 2004). Positivismen handler om at det finnes en objektiv virkelighet, som man kan få kunnskap om gjennom empirisk observasjon. I hermeneutikken er virkeligheten derimot ikke objektiv, og det finnes kun subjektive oppfatninger. Dermed forsøker man med det hermeneutiske synet å tolke og forstå virkeligheten gjennom menneskers forståelse. Innenfor hermeneutikken er intersubjektivitet sentralt. Dette går ut på at virkeligheten er tilgjengelig for flere subjekter enn en selv, og innebærer at kunnskap skapes i et samspill mellom mennesker (Nyeng, 2017). For å få tilgang til disse subjektive meningene, anbefaler Tjora (2017) å gjennomføre intervjuer som en del av datainnsamlingen.

I denne oppgaven har vi lagt til grunn et hermeneutisk perspektiv der vi har studert menneskers oppfatning av virkeligheten. Vi har studert styring av barnehagesektoren gjennom ulike informanternes meninger og erfaringer, og deres opplevelser har formet vår forståelse av fenomenet. Deretter har vi analysert og forsøkt å forklare deres erfaringer, som betyr at vi har



anvendt dobbel hermeneutikk. Vi har studert informantenes subjektive meninger, og tolket deres fortolkning ved hjelp av våre egne oppfatninger (Nyeng, 2017).

### 3.2 Valg av problemstilling

Oppgavens overordnede tema er styring av barnehagesektoren i Trondheim kommune, og vi utformet en problemstilling innenfor dette tidlig i prosessen. Dette var for å få et utgangspunkt for det videre arbeidet, og sikre at dataen vi samlet inn var relevant for oppgaven. Problemstillingen har imidlertid blitt revidert underveis i prosessen etter hvert som vi gjennomgikk ulike dokumenter og gjennomførte intervjuene. Da kunne den bli tilpasset til det vi anså som interessant og relevant å se nærmere på, innenfor det overordnede temaet. I vår oppgave ønsket vi å belyse informantenes opplevelser av Trondheim kommunes styring av barnehagesektoren. Dermed valgte vi å benytte en beskrivende problemstilling, for å kunne få best mulig beskrivelse av temaet (Jacobsen, 2015). Oppgavens problemstilling er:

*Hvordan styres barnehagesektoren i Trondheim kommune, og hvordan opplever de private og kommunale barnehagene styringen av sektoren?*

### 3.3 Forskningsmetode

Forskningsmetoden avhenger av oppgavens problemstilling, altså formålet med forskningen, men også valget av forskningstilnærming og –design. I vår oppgave er det relevant å bruke en kvalitativ forskningsmetode, med forskningsstrategien casestudie. Da går man i dybden for å forstå et fenomen ved å analysere ukvantifiserbar data, som for eksempel opplevelser og personlige meninger (Gripsrud, Olsson, & Silkoset, 2018). En casestudie er en fokusert studie, som vil si at den er rettet mot en bestemt problemstilling og ser på relevante teorier. Samtidig skal det gi mest mulig detaljert beskrivelse av caset, og det gjøres gjennom en omfattende datainnsamling (Bukve, 2016; Johannessen, Tufte, & Christoffersen, 2016). Dette er ikke mulig med en kvantitativ tilnærming, og den metoden ville ikke gitt oss den forståelsen for fenomenet som vi ønsket. Dermed utelukket vi kvantitativ metode tidlig i prosessen.

Oppgavens case er Barnehagesektoren i Trondheim kommune, og formålet er å studere hvordan ulike ansatte i barnehagesektoren i Trondheim kommune opplever styringen av sektoren. Styring av interorganisatoriske relasjoner er et komplekst og omfattende tema, som krever dypere forståelse slik at man kan få et riktig bilde av hvordan fenomenet er i virkeligheten. I

tillegg til funnene fra intervju har blant annet ulike styringsdokument og rapporter blitt lest og analysert. Likevel er det viktig å poengtere at våre funn er basert på empiri fra utvalgte informanter og dokumenter, og dermed er de ikke nødvendigvis representative for hele sektoren.

Oppgavens forskningsdesign blir valgt basert på hvilke data man har behov for. Det skilles mellom tre hovedtyper forskningsdesign; eksplorativt, deskriptivt og kausalt. De tre designene handler henholdsvis om å utforske temaet, beskrive sammenhenger, og studere årsakssammenhenger. Valg av design påvirkes av hvor mye kjennskap man har til teori og hvilken erfaring man har fra saksområdet. Samtidig avhenger det av ambisjonsnivå med tanke på å identifisere samvariasjon mellom variabler (Gripsrud et al., 2018). Det er mye eksisterende litteratur om temaet økonomistyring i offentlig sektor, samtidig som det er skrevet en del om barnehager. Likevel er det fremdeles mye å se nærmere på. Dermed er det hensiktsmessig å bruke et deskriptivt design for å belyse problemstillingen på best mulig måte.

### 3.4 Datainnsamling

Datainnsamlingsprosessen er et viktig steg i forskningen, ettersom det gjør det mulig å belyse oppgavens problemstilling. I kvalitative studier er vanlige datainnsamlingsmetoder blant annet dybdeintervjuer, gruppeintervjuer eller observasjon. All datainnsamling dokumenteres i for eksempel lydopptak eller tekst (Johannessen et al., 2016). Man kan velge å bruke én av datainnsamlingsmetodene, eller kombinere flere av metodene. Samtidig er det vanlig å supplere med dokumentanalyser av allerede eksisterende forskning eller rapporter.

Hvilken datainnsamlingsmetode som er best egnet til forskningsprosjektet avhenger av oppgavens problemstilling. Forskeren må dermed velge en metode som gjør det mulig å innhente mest mulig relevant og troverdig data (Johannessen et al., 2016). Vårt datamateriale består i stor grad av data innsamlet gjennom dybdeintervju, men vi har supplert med dokumentanalyse for å få bedre innsikt i og forståelse for temaet. I de neste delkapitlene vil vi gjøre rede for datainnsamlingsprosessen, utforming av intervjuguiden, valg av informanter og gjennomføring av intervjuene.

### 3.4.1 Metode for datainnsamling

Vi valgte å benytte oss av semistrukturerte dybdeintervju som metode for datainnsamling, der informantene var ansatte i barnehagesektoren i Trondheim kommune. Vi anså dette som hensiktsmessig fordi intervjuer egner seg når man ønsker at informantene skal få mulighet til å uttrykke seg fritt (Johannessen, et al., 2016). Dybdeintervju er ifølge Tjora (2021) den mest utbredte datagenereringsmetoden innenfor kvalitativ forskning. Formålet med denne metoden er i hovedsak å skape en situasjon for en relativt fri samtale som omhandler temaer forskeren har bestemt på forhånd. I tillegg benytter man i dybdeintervju åpne spørsmål som gir informantene mulighet til å gå i dybden på områder de har mye å fortelle (Tjora, 2021).

Vi gjennomførte åtte semistrukturerte dybdeintervjuer, der noen var fysiske og andre var digitale. Dybdeintervjuer er en metode som muligens krever mye arbeid, spesielt i etterkant av intervjuene, da det er store mengder data som skal genereres og analyseres (Jacobsen, 2015). Ettersom vi hadde få informanter var det likevel hensiktsmessig å gjennomføre dybdeintervjuer. Vi hadde en intervjuguide som vi brukte som mal til hvert intervju, men denne var semistrukturert så den var kun til som hjelpemiddel og ikke noe vi måtte følge strengt.

### 3.4.2 Intervjuguide

Intervjuguide er et verktøy som er vanlig å bruke under intervjuer for å holde seg til tema, slik at intervjuet blir mer strukturert (Tjora, 2021). De kan være semistrukturerte eller strukturerte. Vi brukte en semistrukturert intervjuguide, som innebærer at man bruker intervjuguiden som støtte under intervjuet, men kan avvike fra spørsmålene for å stille oppfølgingsspørsmål. Spørsmålene var ofte åpne, som ga informanten mulighet til å gi utdypende svar, og vi kunne stille tilleggsspørsmål der det passet. Det ga en fin flyt på intervjuene (Bell, Bryman & Harley, 2019). Vi utarbeidet to ulike intervjuguides; én for ansatte ved administrasjonen i kommunen og én for ansatte ved barnehagene. Det var også noen spørsmål som skilte seg fra spørsmålene til kommunale enhetsledere og private styrere. Dette var for at spørsmålene vi stilte skulle være relevant for hver enkelt informant.

Intervjuguiden var delt inn i oppvarmings-, refleksjons- og avslutningsspørsmål. Oppvarmingsspørsmålene bestod av enkle spørsmål for å skape en relasjon mellom oss og informanten (Johannessen, et al., 2016). Det inkluderte spørsmål om deres stilling og arbeidsoppgaver. Slike ufarlige spørsmål kan være med på å skape tillit mellom oss som forskere og informanten (Johannessen, et al., 2016). Refleksjonsspørsmålene utgjorde kjernen

av intervjuguiden (Tjora, 2021), med åpne spørsmål om det overordnede temaet; styring av barnehagesektoren i Trondheim kommune. Vi valgte å dele disse spørsmålene inn i ulike undertema for å få en overordnet struktur på refleksjonsspørsmålene. De ulike kategoriene var styring, interorganisatoriske relasjoner, kontrakt, tillit og tilsyn. Her var det noen åpne spørsmål, men også enkelte direkte spørsmål som dreiet seg om konkrete hendelser. Intervjuguiden inneholdt også enkelte tilleggsspørsmål som vi kunne stille dersom samtalen stoppet opp. Avslutningsvis inkluderte vi et spørsmål om informanten hadde noe mer de ønsket å tilføye, eller om de lurte på noe. Dette var for å oppklare eventuelle uklarheter og avrunde intervjuet på en ryddig måte (Johannessen, et al., 2016).

### 3.4.3 Valg av informanter

Vi hadde kontakt med en person med en relevant stilling i Trondheim kommune fra en oppgave i Ny offentlig styring høsten 2021. Kontakten vi hadde med denne personen brukte vi når vi skulle skaffe informanter til denne studien. Denne personen satt oss i kontakt med flere ansatte i administrasjonen i Trondheim kommune, i tillegg til kommunale enhetsledere og private styrere fra barnehager. Intervjuene med de ansatte i administrasjonen i kommunen og én av de private styrerne ble gjennomført ganske tidlig i prosessen. Intervjuene med de kommunale enhetslederne tok derimot litt lengre tid å planlegge da vi måtte sende en forskningshenvendelse til kommunen. Dette tok likevel ganske lang tid så vi så oss nødt til å fremskynde prosessen ved å ta kontakt med kontaktpersonen vår i kommunen. Personen ga oss da kontaktinformasjonen til flere private styrere og kommunale enhetsledere. Da fikk vi kontakt med to kommunale enhetsledere som ønsket å bli intervjuet. Enkelte av de private styrerne takket nei til å være med, og vi brukte dermed kontakten vi hadde med den første private styreren til å få kontakt med flere.

Vi ønsket å intervju minimum to fra hver av de tre gruppene. Samtidig ønsket vi at de private styrerne skulle være fra barnehager med ulik størrelse og eierskap. På denne måten kunne vi dekke mer av variasjonen mellom ulike private barnehager. Dette anses dermed som et strategisk utvalg av informanter (Tjora, 2021), ved hjelp av kontaktpersonen vår i kommunen. At kommunen påvirket utvalget av informanter, kan ha betydning for empirien og funnene våre. Likevel virket alle informantene engasjert og interessert i oppgaven vår, og ønsket å bidra så mye de kunne.

Tabell 1 viser en oversikt over intervjuene gjennomført mellom 7. februar 2022 og 15. mars 2022.

Informant	Intervjuform	Varighet	Sted og dato
Kommuneansatt i administrasjonen 1	Digitalt	48 min	Google Meet, 07.02.22
Kommuneansatt i administrasjonen 2	Fysisk	55 min	Informantens arbeidsplass, 10.02.22
Kommuneansatt i administrasjonen 3	Fysisk	45 min	Informantens arbeidsplass, 14.02.22
Kommunal enhetsleder 1	Fysisk	59 min	Informantens arbeidsplass, 07.03.22
Kommunal enhetsleder 2	Digitalt	54 min	Teams, 10.03.22
Privat styrer 1	Digitalt	1 time og 5 min	Teams, 15.02.22
Privat styrer 2	Fysisk	1 time og 10 min	Informantens arbeidsplass, 11.03.22
Privat styrer 3	Digitalt	1 time og 3 min	Teams, 15.03.22

Tabell 1: Koding av informanter

#### 3.4.4 Gjennomføring av intervju

Ved gjennomføring av intervjuene er det viktig at informanten føler seg komfortabel både med oss som forskere og omgivelsene. Dermed er det avgjørende å klare å skape en avslappet stemning (Tjora, 2021). For å gjøre det lot vi informanten selv bestemme hvor og hvordan de ønsket å gjennomføre intervjuet, ettersom konteksten er sentral for utfallet av intervjuet (Jacobsen, 2015). Noen ønsket å ha fysiske intervjuer, mens andre ønsket å ha det digitalt, av ulike grunner. Blant de som hadde fysiske intervjuer ville alle ha det på sin egen arbeidsplass. I tillegg startet vi intervjuet med å presentere oss selv og formålet med forskningen, samtidig som informanten fikk lese og godkjenne et informasjonsskriv fra NSD (se vedlegg 3). Det inneholdt blant annet informasjon om hvorfor de hadde blitt valgt til å være med i prosjektet og om sikringen av deres anonymitet.

Vi valgte å gjennomføre semistrukturerte intervjuer der vi brukte intervjuguiden som utgangspunkt (Johannessen, et al., 2016). Intervjuguiden var til støtte dersom samtalen stoppet

opp, eller for å sikre at vi fikk stilt alle spørsmålene vi ønsket. Underveis hendte det også at vi stilte oppfølgingsspørsmål, selv om det ikke sto i intervjuguiden. På den måte ble det en naturlig flyt på samtalen. Informantene kom også ofte inn på flere av temaene vi hadde planlagt å stille spørsmål om. Det førte til at noen av spørsmålene ble overflødige. Vi anså det derimot ikke som et problem, da det betydde at det var informanten selv som ønsket å snakke om temaene.

Begge var til stede under alle intervjuene, men vi byttet på hvem som skulle intervju informantene. Da den ene intervjuet var det den andre sin jobb å følge ekstra med for å stille oppfølgingsspørsmål der det var hensiktsmessig. Samtidig passet vi på å la informanten svare så utfyllende som mulig, ved å gi rom for stillhet mellom spørsmålene. Det ga informanten mulighet til å reflektere over spørsmålene, og ofte la de til ekstra informasjon etter de hadde fått tenkt seg litt om.

#### 3.4.5 Dokumentstudier

I tillegg til dataen vi innhentet gjennom dybdeintervjuene, har vi også gjennomført dokumentstudier av eksisterende dokumenter. Å bruke flere metoder for datainnsamling er med på å sikre at vi får en dyp forståelse av fenomenet som forskes på (Denzin, 2012). Dokumentstudier er nyttige for å få frem viktige sammenhenger og relevant informasjon om forskningens tema. Dokumentene som brukes til dokumentstudier er eksterne dokumenter generert av andre, til andre formål. Slike dokumenter kan være alt fra offentlige dokumenter, som årsrapporter og stortingsmeldinger, til private dokumenter, som dagbøker og brev.

Når man skal gjennomføre dokumentstudier er det også viktig å vurdere dokumentene. Det kan gjøres ved å se på hvem som har publisert og skrevet dokumentet, og se på hvilket formål dokumentet var utarbeidet for (Johannessen, et al., 2016). Dermed har vi kun brukt troverdige kilder der vi kjente til forfatteren, slik som regjeringen og lovdata. Vi har blant annet sett på rapporter publisert om barnehagesektoren, og ulike stortingsmeldinger. Samtidig har vi fokusert spesielt på barnehageloven, da det er bransjens viktigste styringsdokument. Andre viktige dokumenter er oppvekststrategien «Stein, saks, papir» og rapporten om finansiering av private barnehager «Du er henta!».

Bruken av dokumentstudier var nyttig i vår studie da det ga oss god innsikt i temaet, og bedre forståelse for det vi skriver om. Samtidig fikk vi den kunnskapen vi trengte for å gjennomføre mer effektive intervjuer, og kunne lettere stille oppfølgingsspørsmål og engasjere oss i

samtalen. Videre var det også hensiktsmessig å få tilleggsinformasjon fra dokumentstudiene, ettersom vi gjennomførte få intervjuer.

#### 3.4.6 Dataanalyse

For å analysere datamaterialet vårt valgte vi å bruke Tjoras stegvis-deduktiv induktiv metode (SDI). Da arbeider man i etapper fra rådata til teori eller konsepter (Tjora, 2021). Metoden er induktivt empirisk drevet, men innebærer å veksle mellom empiri og teori, og kan dermed minne om en abduktiv tilnærming.

Vi valgte å gjennomføre en tematisk analyse, som innebærer å analysere dataen uten å være bundet til et teoretisk rammeverk (Saunders, Lewis & Thornhill, 2016). Vi startet med å bli godt kjent med datamaterialet gjennom å transkribere materialet fra dybdeintervjuene. Som anbefalt av Tjora (2021) valgte vi å være detaljert i transkriberingen for å sikre at vi fikk med all relevant informasjon. Etter transkriberingen startet vi med selve dataanalysen.

I SDI-modellen bruker man en induktiv tilnærming til kodingen, der man går fra empiri til teori. Det går ut på at man lar empirien definere interessante temaer, og bruker dem til å velge relevant teori. Da reduserer man muligheten for at funnene blir påvirket av teorier eller forventninger forskeren kan ha (Tjora, 2021). Vi delte inn i ulike hovedkategorier etter det som hadde blitt diskutert på intervjuene, og som vi mente var relevant for oppgaven. Deretter kodet vi alle intervjuene og koblet opp interessante funn til de ulike kategoriene. Kodingen ble brukt til å sammenligne funnene fra de ulike intervjuene opp mot hverandre. Det gjorde det enklere da vi skulle skrive empirikapittelet, og oppsettet i empirien ble ganske likt inndelingen av kodingen. Empirien ble deretter brukt i diskusjonskapittelet, der funnene ble knyttet opp mot det teoretiske rammeverket og analysert. Her brukte vi en abduktiv tilnærming, der vi beveget oss mellom teori og empiri (Tjora, 2021).

#### 3.5 Evaluering av metode og etiske forutsetninger

I dette kapitlet skal vi se på kvaliteten på forskningen som vi har gjennomført. Tjora (2021) presiserer at det ofte benyttes tre indikatorer når man skal måle kvaliteten på forskningen. Disse kriteriene er pålitelighet, gyldighet og generaliserbarhet.

### 3.5.1 Gyldighet

Gyldighet handler om en logisk sammenheng mellom prosjektets utforming og funn, og de spørsmål man søker å finne svar på. Det vil si forholdet mellom undersøkelsen og den verden man undersøker. Gyldighet knyttes også til spørsmålet om hvorvidt de svarene vi finner i vår forskning, faktisk svarer på de spørsmål vi prøver å stille (Tjora, 2021). Vi ønsket å få informanter fra flere deler av barnehagesektoren, for å få innblikk i forskjellig synspunkt. I tillegg har noen av informantene jobbet i både privat og kommunal barnehage, og alle informantene har jobbet i barnehagesektoren lenge. Dette var nyttig for studien, siden det gjorde det enklere for dem å se sakene fra begge sider og ga oss gode, reflekterte svar.

Tjora (2021) sier at i de fleste forskningsprosjekter vil det finnes aktuelle dokumenter som kan tas i bruk for å skaffe relevant informasjon, ut over det man gjør av egen datagenerering. Derfor gjennomførte vi en empirisk dokumentstudie i tillegg til intervjuene. Dette var nyttig for å opparbeide informasjon og kompetanse om sektoren, slik at intervjuguiden ble så grundig utformet som mulig. Ved å opparbeide oss kunnskap fikk vi også et bedre grunnlag til å stille reflekterte oppfølgingsspørsmål, som førte til at vi fikk best mulig data fra intervjuene. På denne måten ble det mer flyt i intervjuet, som er ønskelig i et semistrukturert intervju. Da ble det mer som en samtale og ikke som et intervju med tydeligere struktur. Vi benyttet oss av åpne og brede spørsmål, slik at informantene fikk mulighet til å gå i dybden der de hadde mye å fortelle (Tjora, 2021). Ved bruk av denne metoden fikk vi innblikk i nyttig informasjon som vi ellers kanskje ikke ville fått.

En annen vurdering man må gjøre med tanke på gyldigheten til dataene, er om dataene som er samlet inn gir korrekt informasjon. Tjora (2021) snakker om at når det er følsomme temaer som tas opp, blir anonymisering svært viktig. Å snakke om en annen part på en kritisk måte kan i noen tilfeller være utfordrende, hvis informanten er redd for at svarene kan være skadelig for relasjonen mellom partene. Derimot ble det enklere for informantene å snakke mer fritt, ettersom vi klargjorde at alle svar ville bli anonymisert. Dette mener vi var med på å styrke gyldigheten til dataene. Totalt sett anser vi gyldigheten i vår studie som sterk.

### 3.5.2 Pålitelighet

Pålitelighet handler om sammenhenger internt i forskningsprosjektet og hvordan dette synliggjøres i rapporteringen (Tjora, 2021). Tjora (2021) snakker også om at hva slags relasjoner det er mellom forsker og informanter, kan også ha stor betydning for påliteligheten.



Det ble dermed viktig for oss at vi ikke hadde noen tidligere relasjon med våre informanter, slik at vi ville få så objektive svar som mulig. Dersom man har en tidligere relasjon med de man intervjuer, kan representanten ønske å gi svar de tror passer best til oppgaven, framfor å gi upartiske svar. På denne måten kunne våre informanter gi så objektive svar som mulig, og bidro til å gi oppgaven bedre pålitelighet.

Det er vanlig i formidling av kvalitativ forskning å bruke sitater fra intervjuer for å gi leseren mulighet til å komme “tettere på” empirien, enn å bare lese forskerens tolkning (Tjora, 2021). Vi brukte flere sitater gjennom hele vår empiri. Dette gir leseren muligheten til å se nøyaktig hva intervjuobjektet mente om det aktuelle temaet, framfor at det ble fremstilt på en måte som vi syntes var illustrerende.

Tjora (2021) sier at annen måte å teste påliteligheten til oppgaven på er å stille seg selv spørsmålet: «hvis en annen forsker hadde forsket på samme problemstilling, ville de da fått de samme resultatene?». Det er 236 barnehager i kommunen, og vi har kun intervjuet 5 informanter fra barnehagene. Dermed er det stor sannsynlighet for at det er noen meninger i sektoren som ikke er inkludert i vår studie. Derfor kan vi ikke utelukke at en annen forsker ville fått andre resultater eller tolket resultatene på en annen måte enn oss. Likevel var det mange av de samme meningene som gikk igjen hos de forskjellige informantene, som kan tyde på at det er oppfatninger som går igjen i sektoren. Basert på argumentasjonen over, vurderer vi påliteligheten i studien som god.

### 3.5.3 Generaliserbarhet

Nødvendigheten av generalisering i kvalitativ forskning, og hvordan dette skal gjøres, er en diskusjon som har gått over lang tid (Tjora, 2021). Johannesen et al. (2016) sier at man i kvalitativ forskning snakker om overførbarhet framfor generalisering. Dette er fordi generalisering gir sterke assosiasjoner til statistisk generalisering og kvantitative studier. Tjora (2021) mener at bruken av overførbarhet er uheldig, siden generaliserbarhet allerede er godt etablert som kvalitetsindikator for forskning. Tjora mener også at i begrepet overførbarhet ligger det en innsnevring av hva slags form for generalisering man kan tenke seg fra kvalitative studier (Tjora, 2021). Derimot mener vi at det er riktigere å snakke om overførbarhet i oppgaven framfor generalisering.

Til tross for at vi har hatt grundige dybdeintervju, vil ikke resultatene fra forskningsprosjektet være av tilstrekkelig kvalitet til å ta sikre konklusjoner. For at dette skulle vært tilfelle, ville det vært nødvendig med et mer representativt utvalg av informanter fra hele barnehagesektoren i Trondheim kommune.

Selv om vi mener at studien ikke er generaliserbar, gir den likevel et innblikk i erfaringer knyttet til kommunen og barnehagenes syn på temaet. Dette kan være nyttig som et utgangspunkt for å øke forståelsen om forskjellige erfaringer og utfordringer knyttet til styringen av barnehagesektoren, og de ulike partenes syn på dette. Funnene kan også være overførbare til politikerne, ved at de får et innblikk i hva de forskjellige partene mener om sakene vi tar opp i studien.

#### 3.5.4 Forskningsetikk

Når man skal drive med forskning er det flere etiske prinsipper og juridiske retningslinjer en må ta hensyn til. Det innebærer at man som forsker må tenke over hvordan forskningen kan påvirke personene som blir forsket på. Samtidig skal informasjonen fremstilles på en rettferdig og riktig måte (Johannessen, et al., 2016). For at informantene skulle få tillit til oss viste vi dem et informasjonsskriv fra NSD før hvert intervju. Dette skrivet inneholdt informasjon som var nyttig for informantene å vite, angående formålet med forskningen og hvorfor de var valgt ut til å delta. Før vi startet intervjuene måtte dermed hver informant lese gjennom skrivet, gi muntlig samtykke til at de ønsket å delta og godta at informasjonen de ga oss kunne bli brukt i forskningen. Vi informerte også om at dersom de ønsket å trekke seg fra deltakelsen av studien, kunne de gjøre det når som helst. På den måten beholdt de friheten sin som deltaker i prosjektet. Samtidig må man holde intervjuene saklige, og dermed ikke stille sensitive spørsmål. For å beskytte informantenes identitet, er også alle utdrag og sitat vi har tatt med fra intervjuene anonymisert. Det gjør det dermed umulig å identifisere den enkelte informant ut fra empirien vår. Basert på informasjonen over har vi prøvd å overholde det etiske ansvaret vi har som forskere på best mulig måte.

## 4. EMPIRI

Barnehagesektoren er en sterkt regulert bransje gjennom lov og forskrifter, og disse retningslinjene setter rammer for hvordan kommunene skal styre barnehagetilbudet. Det første delkapittelet i empirien er dermed en beskrivelse av statens regulering av barnehagesektoren. I tillegg til å presentere statlige retningslinjer ser vi på rapporten «Du er henta!» som fremlegger et forslag om endring av finansieringen av private barnehager. Det andre delkapittelet fokuserer på organiseringen av barnehagesektoren i Trondheim kommune. Videre trekkes strategidokumentet «Stein, saks, papir» inn, for å bidra til bedre forståelse for styringen av barnehagene. Det siste delkapittelet baserer seg på funn fra dybdeintervjuer, delt inn i to hoveddeler, for å få tydelig frem de ulike aspektene av problemstillingen. Disse delene er henholdsvis Trondheim kommunes styring av barnehagesektoren og barnehagenes opplevelse av kommunens styring. Der har vi studert ulike områder som har betydning for styringen.

### 4.1 Statlig regulering av barnehagesektoren

De statlige retningslinjene skal gjøre det enklere for kommunene å styre barnehagesektoren, og sikre kostnadseffektiv styring. Samtidig skal det bidra til at barnehagene klarer å levere et tilbud av god kvalitet til barna. Videre gjøres det også flere forsøk på å forbedre styringssystemet for å sikre dette. Et av forslagene blir presentert i rapporten “Du er henta!”, som ser på finansieringen av private barnehager.

#### 4.1.1 Statlige retningslinjer

Staten styrer barnehagesektoren hovedsakelig gjennom juridiske og økonomiske styringsvirkemidler som lov, forskrifter og statstilskudd (Regjeringen, u.å.). På denne måten får kommunene handlingsrom til å tilpasse styringen etter lokale behov, innenfor de satte retningslinjene. Det innebærer at ulike kommuner kan styre barnehagesektoren ulikt, for å kunne bruke ressursene mest mulig effektivt i den aktuelle kommunen. Kommunene er altså selvstendige og selvstyrte, mens staten pålegger dem oppgaver gjennom lov. Det er da kommunenes ansvar å sørge for at disse oppgavene gjennomføres og gjøres etter retningslinjene i loven (Kommunal- og moderniseringsdepartementet, 2020). De viktigste styringsdokumentene for drift av barnehager er barnehageloven og rammeplan for barnehager, som gir kommunene virkemidler og retningslinjer for å styre barnehagesektoren (NDLA, u.å.).

Barnehageloven (2005) gir retningslinjer for den daglige driften av barnehager, og delegerer dette ansvaret til barnehagens styrere og pedagogiske ledere (Korsvold, 2022). Loven gir alle barn som har fylt ett år rett til barnehageplass (Barnehageloven, 2005, § 16). Kommunen har et sørge-for ansvar for at alle kommunens barn som har rett til det får et barnehagetilbud. Samtidig innebærer ansvaret at kommunen skal sikre at tilbudet tilfredsstiller lovens kvalitetskrav, og inngår i ansvaret kommunen har som lokal barnehagemyndighet. Ansvaret er vesentlig ettersom samarbeidet med private aktører fører til at kommunen ikke har direkte kontroll over hele tjenestetilbudet. Dermed må kommunen styre på tvers av organisatoriske grenser (Ahlgren, et al., 2019). Som barnehagemyndighet skal kommunen likebehandle private og kommunale barnehager. Det vil si at de skal skille rollen som myndighet fra rollen som barnehageeier for de kommunale barnehagene, og dermed opptre upartisk ved utførelse av myndighetsoppgavene. Kommunen skal bruke virkemidlene godkjenning, veiledning og tilsyn for å sørge for at barnehagene drives i samsvar med lov og forskrifter (Utdanningsdirektoratet, 2021a).

Drift av private og kommunale barnehager finansieres av offentlig tilskudd og foreldrebetaling. Loven sier at dette skal komme barna til gode, som innebærer at tilskuddene skal brukes effektivt for å sørge for å gi barna et godt barnehagetilbud. Barnehageloven §19 fastslår at kommunen skal behandle de private barnehagene økonomisk likeverdig med de kommunale. Det innebærer at kommunen har et ansvar for å gi tilskudd til alle barnehagene i kommunen, både private og kommunale. Driftstilskuddet til de private barnehagene blir beregnet ut fra gjennomsnittlige ordinære driftsutgifter per heltidsplass i tilsvarende kommunale ordinære barnehager. Dette tilskuddet blir gitt to år etter den kommunale utgiften fant sted (Forskrift om tilskudd til private barnehager, 2015). Foreldrebetalingen som finansierer de private og kommunale barnehagene, i tillegg til de offentlige tilskuddet, bestemmes av en makspris. Det går ut på at foreldre ikke skal betale mer enn en statlig fastsatt grense, og barnehagene kan selv velge å tilby en lavere pris enn maksprisen (Utdanningsdirektoratet, 2021b).

Styringsverktøyene kommunene er blitt tildelt i lov og rammeplan, skal bidra til et barnehagetilbud med god kvalitet. Likevel er det vanskelig å måle kvaliteten på tilbudet, og det må settes ulike lovkrav for å sikre god kvalitet. På bakgrunn av dette ble det innført en ny bemanningsnorm i 2018, i tillegg til at den eksisterende pedagognormen ble skjerpet. Bemanningsnormen setter et minimumskrav til grunnbemanning i barnehagene, som sier hvor mange barn det kan være per ansatt. Den skjerpede pedagognormen innebærer at minimum 50

prosent av grunnbemanningen i barnehagene skal være barnehagelærere (Aamodt, Lund, & Gjersø, 2018).

Et annet sentralt virkemiddel for å oppnå den ønskede kvaliteten er Forskrift om rammeplan for barnehagens innhold og oppgaver. Rammeplanen er gitt med hjemmel barnehageloven, og er dermed forpliktende for alle barnehager i Norge. Målet er at rammeplanen skal bidra til et likeverdig barnehagetilbud med god kvalitet over hele landet. For å nå rammeplanens mål og krav skal alle barnehagene bruke den som utgangspunkt for sitt arbeid, og det er et arbeidsverktøy for alle som jobber i barnehagen. Rammeplanen gir blant annet føringer for barnehagens formål og innhold, og hvilke verdier barnehagen skal basere seg på. Videre gir den en felles ramme for barnehageeier, styrer og personalet i barnehagen, og fastsetter ansvaret de ulike rollene har. Eieren har ansvar for at barnehagen drives etter gjeldende lover og regler. Videre har styreren det daglige ansvaret i barnehagen, og skal sikre at det pedagogiske arbeidet følger barnehageloven og rammeplan for barnehage. I tillegg skal styreren sørge for at personalet har en felles forståelse for loven og rammeplanens krav (Utdanningsdirektoratet, 2017).

De statlige retningslinjene skal hjelpe kommunene til å styre barnehagesektoren på best mulig måte. Kommunene har frihet til å tilpasse styringen etter lokale behov, så lenge de holder seg innenfor retningslinjene. Virkemidlene gir også barnehagene retningslinjer til å levere et godt tilbud til barna. Sammen skal styringsverktøyene bidra til at hele barnehagesektoren arbeider for det samme målet, som er god barnehagekvalitet.

#### 4.1.2 «Du er henta!» – Finansiering av private barnehager

Endringer i samfunnet, slik som det grønne skiftet og lave barnetall, har skapt et behov for å begrense offentlige utgifter. Som en del av dette har det oppstått et ønske om å endre finansieringen av private barnehager, for å kunne utnytte ressursene best mulig. Storberget-utvalget ser nærmere på dette i rapporten «Du er henta!». Utvalget består av fem utvalgsmedlemmer og Knut Storberget som utvalgsleder. I rapporten vurderes både fordeler og ulemper med dagens finansieringssystem. Finansieringssystemet ble utarbeidet da barnehagesektoren var i utbyggingsfasen, men siden da har det skjedd mange endringer i sektoren. Dermed ser utvalget et behov for å tilpasse finansieringssystemet til sektoren slik den er i dag (Kunnskapsdepartementet, 2021a).

Utvalget ser utfordringer i tilskuddsordningen til private barnehager ved det toårige etterslepet. De er opptatt av at alle barn i Norge skal få et godt og likeverdig barnehagetilbud, og mener at finansieringssystemet skal legge til rette for det. Slik det er nå blir det gitt ulikt tilskudd til private barnehager i landets kommuner, på grunn av ulike utgifter i deres kommunale barnehager. Det mener utvalget går imot forutsigbarheten og langsiktigheten som kreves for å drive gode barnehager (Kunnskapsdepartementet, 2021a).

De siste årene har samfunnets behov og interesse for innsyn og kontroll over private barnehager økt. Som en offentlig finansiert privat velferdstjeneste påpeker utvalget at de har et ansvar for å være åpne og transparente om alle sider ved driften. Dette mener utvalget krever et oppdatert regelverk. Derimot er utvalget delt med tanke på hvilken løsning som er best for å ivareta dette behovet. Storberget-utvalget presenterer to alternative modeller som skal løse eller redusere utfordringene ved dagens finansieringssystem (Kunnskapsdepartementet, 2021a).

Flertallet med fem av seks utvalgsmedlemmer, inkludert Knut Storberget, foreslår en lokal samhandlingsmodell. Modellen fokuserer på å gi bedre styring av barnehagetilbudet lokalt, og forslaget vil gi kommunene større myndighet over hele barnehagesektoren. Det vil si at de kan stille flere og andre krav til de private barnehagene, slik de gjør med sine egne barnehager i dag. Målet er god samhandling mellom kommunen og de private barnehagene (Kunnskapsdepartementet, 2021a).

Kommunen vil blant annet få ansvar for et koordinert opptak for hele sektoren. Dette vil bidra til mer effektiv ressursbruk, jevnere fordeling av kapasiteten i sektoren, og det vil legge til rette for økt samhandling. Et koordinert opptak innebærer blant annet at kommunen vil kunne redusere antall barnehageplasser i private barnehager, og ikke kun de kommunale barnehagene, dersom barnetallene går ned. Det vil også bli en omfordeling av tilskudd ved at tilskuddet baseres på de private barnehagenes faktiske kostnader (Kunnskapsdepartementet, 2021a).

Det siste medlemmet i utvalget, og dermed mindretallet, foreslår en Kvalitets- og mangfoldsmo-  
dell. Kort forklart vektlegger denne modellen høyere kvalitet i tilbudet, og sikrer mangfold ved å ivareta de mindre barnehagene. Noe av det som skiller de to modellene er at denne modellen ønsker å gi et grunntilskudd som gjør alle barnehagene i stand til å innfri nasjonale krav. Barnehager som ikke oppnår disse kravene, skal få avkortning i grunntilskuddet.

Samtidig foreslås det at mindre barnehager skal få et høyere administrasjonspåslag enn større barnehager, på grunn av sårbarheten små barnehager står overfor. Målet til modellen er at alle private barnehager skal få forutsetninger for å levere høy tjenestekvalitet. Videre skal den gi barna lik mulighet til å gå i en barnehage av høy kvalitet (Kunnskapsdepartementet, 2021a).

## 4.2 Organiseringen av barnehagesektoren i Trondheim kommune

I en så stor og kompleks sektor som oppvekst- og utdanning, er det nødvendig med mange ansatte som jobber innenfor området. Slik er det i Trondheim kommune som har tydelig struktur på hvordan sektoren er bygd opp. Dette gjør det nødvendig å ha overordnede strategier for hele sektoren. En av disse er strategidokumentet “Stein, saks, papir”.

### 4.2.1 Dagens organisering av barnehagesektoren i Trondheim kommune

Det er oppvekst- og utdanningsenheten som har ansvar for barnehagetilbudet i Trondheim kommune, og kjennetegnes ved en hierarkisk struktur (se figur 1). Enhetene i hierarkiet har klare ansvarsområder, og rapporterer til enheten over seg. Den øverste administrative lederen i kommunen er kommunedirektøren, som skal sørge for at kommunen drives i samsvar med lover og forskrifter, og politiske vedtak (Trondheim kommune, 2022b). På det hierarkiske nivået under kommunedirektøren er oppvekst- og utdanningsdirektøren. Vedkommende er en del av kommunedirektørens fagstab, og har ansvar for overordnet planlegging og styring av alle tjenesteområdene innenfor oppvekst og utdanning.

Barnehagesektoren blir styrt av nasjonale myndigheter via lover og forskrifter, som legger føringer for driften av barnehagene. Kommunene er selv ansvarlig for å sørge for at alle barnehagene driver innenfor lovens retningslinjer. I Trondheim kommune er det Fagenhet for oppvekst og utdanning (FOU) som er blitt delegert dette ansvaret, og de fungerer som lokal barnehagemyndighet (Trondheim kommune, 2022a).

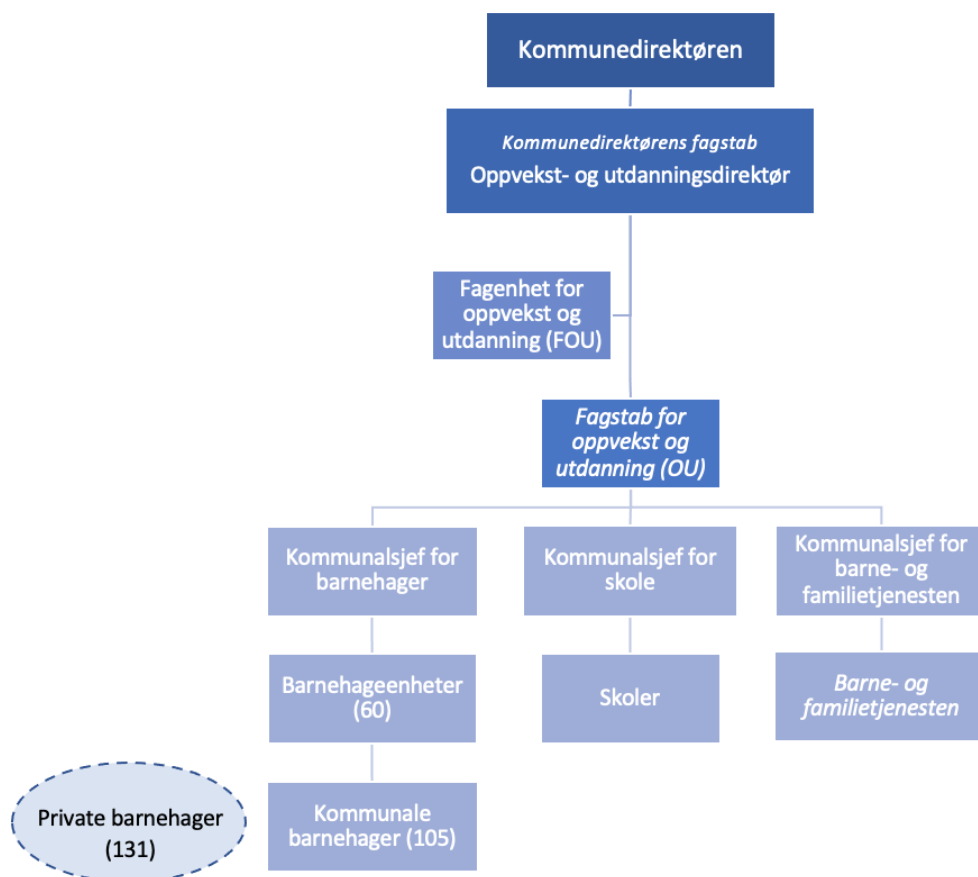
Videre i hierarkiet befinner fagstab for oppvekst og utdanning (OU) seg. Innenfor oppvekst og utdanning er det tre kommunalsjefer, en for barnehager, en for skoler, og en for barne- og familietjenesten (Trondheim kommune, 2022b). Kommunalsjef for barnehager er barnehageeier og har det strategiske ansvaret for 60 kommunale barnehageenheter. Hver enhet kan bestå av opptil fire barnehager, og til sammen er det 105 kommunale barnehager i Trondheim kommune (Trondheim kommune, u.å.). Enhetene befinner seg i en av de fire

bydelene; Heimdal, Lerkendal, Østbyen og Midtbyen. Antall enhetsledere er jevnt fordelt med omtrent 15/16 enhetsledere i hver bydel. Hver bydel har valgt én enhetsleder som skal representere bydelen i et arbeidsutvalg (AU), som har møter med kommunalsjefen og andre rådgivere.

I tillegg til de kommunale barnehagene er det 131 private barnehager i Trondheim kommune (Trondheim kommune, u.å.). Kommunen fungerer som barnehagemyndighet for både de kommunale og de private barnehagene, men er kun eier for de kommunale. De private barnehagene er eid av private aktører, og kan være organisert med ulike selskapsformer, blant annet som aksjeselskap eller samvirkeforetak. Både i private og i kommunale barnehager er det barnehageeier som har det overordnede ansvaret for tilbudet i barnehagen. Det vil si at eieren har ansvar for at barnehagen drives i samsvar med gjeldende lover og regler, og oppnår ønsket kvalitet på barnehagetilbudet (Kunnskapsdepartementet, 2021a). Når kommunen ikke er ansvarlig for tilbudet i private barnehager gjør det styringen av barnehagesektoren mer utfordrende. Dermed er det viktig at kommunen klarer å inkludere både private og kommunale barnehager i de samme strategiene, for å sikre at de har felles verdier. Dette skal rollen som barnehagemyndighet bidra til, ved at kommunen skal likebehandle private og kommunale barnehager. Likevel kan det oppstå ulike styringsutfordringer som gjør styringen av sektoren vanskelig.

En styringsutfordring barnehagesektoren står ovenfor er at det blir generelt født færre barn i Norge enn tidligere, og dette gjelder også i Trondheim kommune (Trøndelag fylkeskommune, 2019). Dette fører til en overkapasitet på barnehageplasser, som vil si at det er flere ledige plasser enn det er barnehagebarn i kommunen. Dermed blir styringen mer utfordrende ettersom kommunen ikke kan redusere antall plasser i private barnehager, men kun ta ned kapasiteten i de kommunale. Slike styringsutfordringer viser hvor kompleks styringen av barnehagesektoren kan være. Det gjør det viktig at sektoren jobber sammen for å tilby et godt barnehagetilbud, med oppvekst- og utdanningsenheten i spissen.





Figur 1: Organisasjonskart oppvekst- og utdanningsenheten i Trondheim kommune

#### 4.2.2 Stein, saks, papir – en strategi for oppvekstsektoren i Trondheim kommune

Innholdet og utformingen av det offentlige tjenestetilbudet er alltid i utvikling. Stein, saks, papir (SSP) er en strategi som ble lagd for å bygge sterke barne- og ungdomsfelleskap i Trondheim kommune. Trondheim kommune søkte i mars 2018 etter ivrige og engasjerte innbyggere for å danne et ekspertutvalg og etter en søknadsprosess var det rundt tretti personer som meldte seg for å delta i dette utvalget. Jobben og målet til utvalget, var å dele erfaringer, kunnskap og meninger om hva som er viktig for å fremme gode oppvekstsvilkår. NTNU og Dronning Mauds Minne Høgskole var også involvert i SSP for å bidra til at strategien var godt forankret i forskning (Trondheim kommune, 2018).

Årsaken bak SSP er ifølge saksframlegget til Trondheim kommune at elevundersøkelser de siste årene viser en økning når det gjelder mobbing. Mange elever sier at de har opplevd mobbing 2-3 ganger eller mer de siste månedene. Strategien er en styrkebasert tilnærming som

handler om at man i stedet for å snakke om mobbing, seksuell trakassering og netthets, spør barn og unge om deres ressurser og drømmer (Trondheim Kommune, 2018). Gjennom SSP er målet at nye ideer skal utprøves og videreutvikles. Noen av de viktigste målsettingene i SSP er å bekjempe mobbing, utenforskap, digital netthets og seksuelle krenkelsler.

Til slutt i strategidokumentet SSP, presenteres det en handlingsplan, med ulike fokusområder som skal være med å peke ut retning for alle tjenester for barn og unge. Dette er en politisk vedtatt handlingsplan. Noen av punktene i planen handler om hvordan kommunen kan videreutvikle tjenestetilbudet, mens andre handler om hvordan kommunen, i samarbeid med innbyggere og kunnskapsmiljø, skal legge til rette for gode livsbetingelser for barn og unge. Hovedelementene i handlingsplanen er på 18 punkter, og består blant annet av årlige SSP-konferanser, hvor god praksis deles, samt årlige SSP undersøkelser som leter etter barn og unges styrker (Trondheim kommune, 2018).

For barnehagene er SSP en viktig strategisk plan for hvordan de skal forholde seg til situasjoner og problemstillinger som kan oppstå i barnehagen. Enhetsavtalene som blir utformet for de kommunale barnehagene er sterkt preget av SSP og det er påkrevd at strategien blir fulgt. Strategien er ment for å sikre et likeverdig tilbud av kvalitet for samtlige barn i Trondheim kommune og retter seg derfor mot alle barnehagene i kommunen. Planen er obligatorisk for de kommunale barnehagene, mens den er frivillig for de private barnehagene. Dette er siden kommunen ikke har mulighet til å pålegge de private barnehagene å følge strategien.

### 4.3 Styring av barnehagesektoren i Trondheim kommune

Kommunen styrer barnehagesektoren ved hjelp av ulike styringsmekanismer. Ifølge loven er kommunen pliktig å behandle de kommunale og private barnehagene på lik linje. Likevel kan kompleksiteten i barnehagesektoren være med på å gjøre dette utfordrende.

#### 4.3.1 Trondheim kommunes styring av barnehagesektoren

Trondheim kommune benytter seg av både formelle og uformelle styringsmekanismer ved styringen av barnehagesektoren. En viktig formell styringsmekanisme kommunen har, er møtene de har med barnehagene, både formelle og uformelle. Noen ting er mulig å måle i barnehagen som den økonomiske situasjonen eller hvor mange flere barn de har plass til. En ting som derimot er vanskelig å måle er kvaliteten på det pedagogiske innholdet i barnehagen.

På bakgrunn av dette er det nødvendig for kommunen å ha tillit til at innholdet som blir levert i barnehagen er av god kvalitet.

#### *Formelle styringsmekanismer*

I forkant av hvert år, samarbeider fagenhet for oppvekst og utdanning (FOU) med fagstaben for oppvekst og utdanning (OU) og fagstab finans for å utarbeide en møteplan for møtevirksomheten som skal forekomme med barnehagesektoren i Trondheim kommune. Her lager de blant annet en plan for året som kommer angående møteplaner og utbetalinger til barnehagene, og plasserer informasjonen i et årshjul (Trondheim kommune, 2022c).

Kommunen legger til rette for flere møtearenaer, som er en nødvendighet i barnehagesektoren. En av informantene fra kommunen forklarte at de har de fleste møtene med representanter fra både private- og kommunale barnehager. Grunnen til dette er at mange av problemstillingene de tar opp, gjelder for hele barnehagesektoren. På disse fellesmøtene diskuteres saker som for eksempel kvalitetsutvikling eller kapasitetssituasjonen i kommunen, slik at hele sektoren er informert. I dialogmøter med de kommunale barnehagene tar kommunen opp spesielle oppgaver som kvalitet, økonomi, budsjetter og tjenesteutvikling. De har også dialogmøter med de private barnehagene, men det er mer med tanke på myndighetsrollen. Det vil si hva slags forventninger kommunen har til de private barnehagene knyttet til lovverk og økonomi (Trondheim kommune, 2022d). I tillegg til møtene er barnehagene også pålagt å sende inn informasjon til kommunen om blant annet barnetall, antall ansatte og økonomi ved slutten av året.

Informantene fra kommunen mener at det er viktig å ha felles dialogmøter for hele sektoren, siden det er så mange felles problemstillinger. I tillegg mener de det er viktig på grunn av fokuset om å se på hele barnehagesektoren under ett, og ikke tenke på barnehagene som hverken kommunale eller private.

*De fleste møtepunktene våre er når vi samler dem sammen, for vi er veldig tydelig på at for oss så er alle barnehagene like. Det skal ikke være forskjell på offentlig og privat. Det er vi opptatt av. (Kommuneansatt i administrasjon 2)*

Disse møtene er viktige både for barnehagene og for kommunen. For kommunen er det viktig å få formidlet oppdatert informasjon om eksempelvis tilskuddsordninger, eller nye regler med

pedagogsnormen. Hvis ikke informasjonen kommer fram kan det ha store økonomiske følger for barnehagene og gå utover driften. Informantene fra alle barnehagene opplever også at det er viktig å ha jevne møter, for å få oppdatert informasjon om endringer i sektoren. I tillegg er det viktig for de informantene å treffe ledelsen, gjennom det å kunne danne kjentskap. Da blir det lettere for barnehagene å stole på at kommunen styrer sektoren på best mulig måte.

De kommunale barnehagene har også møter i arbeidsutvalg (AU). Disse møtene er månedlige og består av en representant for enhetslederne fra hver av de fire bydelene; Lerkendal, Heimdal, Østbyen og Midtbyen. Møtene arrangeres sammen med flere representanter fra kommunen. Her presenterer de ansatte fra kommunen om aktuelle saker og diskuterer med enhetslederne hvilke som er de viktigste å ta opp på neste møte. Kommunen bruker enhetslederne som høringsinstans for politiske- og dagsaktuelle saker. Dette er også nyttig for barnehagene sin del, siden de får muligheten til å komme tettere på ledelsen og være med på å påvirke avgjørelser som blir tatt på administrativt nivå. Møter i AU blir i tillegg gjort som møter for hele sektoren, samtidig som de private barnehagene har egne AU. Diskusjonsmomentene i de private AU er de samme, men disse møtene er mellom to og fire ganger i året, og ikke månedlige, som det er med de kommunale (Trondheim kommune, 2022d)

I tillegg til møtene kommunen har med barnehagene, lager de strategier og overordnede mål. Disse blir utarbeidet i et samarbeid mellom kommunen og barnehagene. Dette kan være felles overordnede mål som gjelder hele oppvekstsektoren, eller mål som kun gjelder for barnehagesektoren. Den siste oppvekststrategien som kom, heter Stein, saks, papir (SSP) og gjelder for hele oppvekstsektoren. Den er førende for alle de kommunale enhetene innenfor oppvekst og utdanning. Det er ikke lovpålagt for de private barnehagene å følge SSP, men kommunens oppfatning er at de private barnehagene også forholder seg til den.

Trondheim kommune har også et kvalitetssystem, kalt Kvaliteket, der de kommunale barnehagene skal melde inn avvik. Dokumentasjonen av avvik hjelper kommunen til å sørge for at brudd på lover og rutiner ikke gjentar seg. Samtidig samler Kvaliteket nødvendige styringsdokumenter og retningslinjer, som barnehagene skal gjennomgå minst en gang i året. Det skal sikre forbedringer og nødvendige endringer i barnehagene (Trondheim kommune, 2020).

### *Barnehagenes nettverksmøter uten kommunen*

Som et supplement til møtene med kommunen, har også barnehagene egne nettverksmøter. Hvilket nettverk barnehagen tilhører er basert på hvilken bydel den befinner seg i. I hver bydel er det to nettverk: ett for kommunale barnehager (kommunalt bydelsnettverk) og ett for private barnehager (privat bydelsnettverk). Disse møtene er månedlige for de kommunale barnehagene, mens det er kvartalsvise møter for private barnehager. Møtene til de private legges ofte samme dag som nettverksmøtene til de kommunale barnehagene. Dette gjøres fordi det åpner for at deler av møtene kan være felles (Trondheim kommune, 2022d).

Bydelsnettverkene som de kommunale barnehagene har, fokuserer på lederstøtte, lederutvikling, erfaringsutveksling, støtte og veiledning til hverandre. Kommunen sender også en del politiske saker til nettverkene for uttalelse (Trondheim kommune, 2022d). Selv om sakene tar tid fra barnehagene så er det saker de tar veldig på alvor og anser som viktige. På nettverksmøtene er det også mulighet for deltakerne å dele situasjoner og utfordringer de har opplevd, og snakke om hvordan de har løst dem. Flere av informantene mener det er nyttig å kunne problematisere rundt dette, diskutere hvordan ting er blitt gjort, og hvordan det eventuelt kunne blitt gjort annerledes. På denne måten har de mulighet til å lære av hverandre, og bli bedre.

*Så har vi jo nettverksmøter der vi får god veiledning og reflekterer mye sammen. Så det er jo viktig å være med på noe sånt for å liksom ikke kjøre seg helt fast i sitt eget spor, for det kan en jo gjøre. Hvis vi ber om hjelp så får vi alltid det, og veiledning får vi hvis vi trenger det. (Kommunal enhetsleder 2)*

### *Uformell samhandling*

I tillegg til de formelle møtene som er satt opp i et årshjul for hele året, er det av og til behov for mer uformell samhandling mellom kommunen og barnehagene. Dette kan være nyttig hvis noe har skjedd i barnehagen, eller hvis barnehagene lurer på noe som de trenger svar på fort. Kommunen sier at det er lav terskel for barnehagene å ta kontakt hvis de lurer på noe, enten det gjelder spørsmål om regler eller helt andre ting. Dette gjelder både for kommunale og for private barnehager.

Informantene fra kommunen mener at den uformelle samhandlingen er viktig for relasjonen mellom partene. En av informantene fra kommunen påpeker at de gjør så godt de kan med å

svare alle, men sier at det er veldig mange barnehager å forholde seg til. Av og til kan det da ta tid å gi tilbakemelding, noe de mener er beklagelig. Hvem de prater med mest og hvem de besøker er veldig situasjonsbestemt, og kommer an på hvor stort behov barnehagene har for dialog.

*Jeg prøver å ha innsjekk med dem uten at det er noen særlig agenda, så ofte jeg kan. Men de er som sagt veldig selvstendige og drifter barnehagene sine veldig fint og trygt, og da er ikke alltid behovet så stort. Noen ringer når det har tatt fyr et eller annet sted, mens andre har behov for mer kontakt. Sånn er det jo. (Kommuneansatt i administrasjon 3)*

#### *Kommunens tillit til barnehagene*

I Trondheim kommune er det 236 barnehager, hvorav 105 er kommunale og 131 er private (Trondheim kommune, 2021). Dette betyr at det er tilnærmet umulig, gitt de ressursene kommunen disponerer, å ha full oversikt over alt som skjer i barnehagen til enhver tid. Dermed sier de ansatte i kommunen at de er nødt til å ha tillit til at den jobben som blir gjort i barnehagene er av den pedagogiske kvaliteten som er forventet.

*Det (tillit) er jo kjempeviktig. Men det er jo vi i kommunen som barnehagemyndighet som i utgangspunktet har godkjent en barnehage, så da utfyller man jo lovens krav ved etablering. Så gjennom en godkjenning har man jo tillit til at det drives seriøs barnehagedrift i alle barnehager. (Kommuneansatt i administrasjon 2)*

En annen informant fra kommunen mener at tillitsforholdet mellom kommunen og barnehagene fungerer bra. En av grunnene til dette er at de opplever at det er en sektor med mye gjensidig tillit. Samtidig er det felles forståelse for hva som er det viktigste målet, som er å gi trondheimsbarna et godt pedagogisk tilbud. Informanten sier videre at selv om det er høy grad av tillit, vil det alltid være noen motstridende interesser. Kommunen ønsker å holde budsjettene sine, mens barnehagene ønsker mer midler til å gjøre tiltak som å investere i barnehagen eller å oppfylle spesialpedagogiske vedtak.

Hvordan barnehagene kan drive og styre barnehagene sine blir i stor grad regulert av barnehageloven. Dette er ifølge informantene fra kommunen, en av grunnene til at de kan ha såpass stor tillit til barnehagene som de har. Når man baserer samarbeidet på tillit, er det naturlig

at barnehagene har noe frihet i forhold til hvordan de styrer ting. Loven definerer overordnede mål for sektoren, mens barnehagene har frihet til å velge hvilken tilnærming de ønsker å ha. Så barnehagene har altså stor frihet til å styre slik de vil innenfor gitte rammer.

Selv om kommunen har tillit til alle barnehager, mener informantene at det er viktig med tilsynsordningen som er i dag. Derfor mener representantene fra kommunen at det er viktig å klargjøre rundt hva det er som gjør at det blir åpnet tilsyn i den aktuelle barnehagen, og hvilke kriterier som ligger til grunn. Inntrykket kommunen har er at barnehagene har sett positivt på de tilsynssakene som har vært. Grunnen til det er at ved de tilsynssakene som har vært, har det blitt godt dokumentert om hvorfor det er ført tilsyn og hvilke avvik som er funnet. Det viser at det ikke er tilfeldig når de åpner tilsynssaker, og at det skal være ganske alvorlig før barnehagen eventuelt blir stengt.

*Det kan jo hende at noen barnehager blir litt engstelig og tenker at det er de neste gang, så det har vært viktig for oss å formidle og kommunisere ut til barnehagene hva som gjør; hvor alvorlig det er når man går over til å åpne en tilsynssak. (Kommuneansatt i administrasjon 1).*

### *Samarbeidsutfordringer*

I samarbeid vil det ofte forekomme utfordringer, og en av utfordringene for kommunen omhandler åpningen av nye barnehager. Før kommunen inngår en avtale for åpning av en ny privat barnehage, må de gå gjennom en viktig prosess. På dette stadiet har kommunen mulighet til å gå over søknaden, prate med de ansvarlige, og avgjøre om de egner seg til å drive barnehage. Dette er en viktig prosess på grunn av at når en privat barnehage har fått godkjenning for åpning, kan denne barnehagen kun legges ned dersom den har store avvik i forhold til hva som regnes som akseptabel drift.

Hvis kommunen oppdager avvik er første sanksjonsmulighet de har å gi pålegg som følger av forvaltningsloven. Deretter får barnehagene en rettestfrist til å fikse det aktuelle avviket. Som oftest blir avvikene rettet på innen fristen. Hvor lang frist som blir gitt avhenger av hver sak, og kan vare lenge dersom kommunen tror problemet vil bli løst innen fristen. Dersom kommunen ikke tror barnehagen vil klare å rette feilene, kan de bruke den mest alvorlige sanksjonsmuligheten de har, som er å stenge barnehagen. Det var dette som skjedde med barnehagen Gnist Trøa, som var en privat barnehage som fikk varsel om å rette på forhold. Når

forholdene ikke ble rettet på, ble kommunen nødt til å stenge barnehagen (Trondheim kommune, 2021).

*Det er i særdeles enkelttilfeller vi benytter den mest alvorlige sanksjonsmuligheten vi har, og det er å stenge barnehagen. [...] I det tilfellet som handlet om Gnist saken, så trodde vi ikke at barnehagen greide å rette, og da har vi ikke noen andre sanksjonsmuligheter enn å varsle stenging. (Kommuneansatt i administrasjon 2).*

Hvis det skjer avvik i en kommunal barnehage, kan ting bli gjort på en annen måte. Da kan kommunen fjerne enhetslederen eller noen ansatte, hvis de ser seg nødt til det. Dette er et utfall som vil komme etter gjentatte varsler om retting av forhold, uten at det blir fullbyrdet. Denne makten har kommunen kun over de kommunale og ikke de private barnehagene. Kommunen har også muligheten til å stenge kommunale barnehager, men dette har aldri vært nødvendig i Trondheim kommune.

En annen utfordring er at kommunen ikke kan gå inn i en privat barnehage å si at de ikke får fylle opp plassene sine dersom barnetallet går ned. Dersom private barnehager velger å fylle plassene med barn uten lovfestet rett til plass, må kommunen redusere kapasiteten i de kommunale barnehagene. Dette opplever flere av informantene fra administrasjonen er en styringsutfordring, og noe som bør bli endret. Når de må forskjellsbehandle sektorene slik, går det imot prinsippet om at kommunen skal styre barnehagesektoren samlet.

*Jeg vet veldig godt hva jeg mener selv politisk, men litt mer objektivt så tenker jeg at det er jo ikke urimelig å si at i et område med alt for mange barnehageplasser så må kommunen da kunne si at her må vi ta ned noe både i privat og offentlig sektor. Det synes jeg ikke er urimelig. (Kommuneansatt i administrasjon, 2)*

#### *Oppsummering av 4.3.1 Trondheim kommunes styring av barnehagesektoren*

Trondheim kommune benytter seg av flere formelle og uformelle styringsmekanismer, ved styringen av barnehagesektoren. Av formelle styringsmekanismer har de blant annet møter med private og kommunale barnehager sammen, og hver for seg. For å supplere møtene har kommunen også uformell samhandling med barnehagene. Siden barnehagesektoren er så stor og kompleks, er kommunen også nødt til å ha tillit til at barnehagene leverer tjenester som avtalt. Til slutt kan samarbeidet by på noen samarbeidsutfordringer, for eksempel dersom det



oppstår avvik i en privat barnehage. Dette er ettersom kommunen har begrenset mulighet til å gjennomføre endringer i private barnehager.

#### 4.3.2 Barnehagenes opplevelse av kommunens styring

Barnehagesektoren er delt inn i private og kommunale barnehager, og ettersom de har ulike eierskap oppstår det et skille mellom dem. De kommunale barnehagene har strengere retningslinjer de må følge, mens de private barnehagene har større frihet med tanke på driften av barnehagen. Likevel er kommunen barnehagemyndighet for alle barnehagene og skal sikre likebehandling i styringen.

##### *Barnehagenes kontrakt med kommunen*

De kommunale barnehagene har en enhetsavtale med kommunen som de styrer etter. Dette er en fireårig avtale som omfatter felles resultatmål og tjenestespesifikke enhetsmål. Avtalen er et verktøy som brukes for planlegging og styring av enheten, og implementeres inn i årsplaner (Trondheim kommune, 2015). Dette gjøres for å vise medarbeiderne at det er en sammenheng mellom det barnehagen jobber med og kommunens målsetninger. Enhetsavtalen er preget av oppvekststrategien til Trondheim kommune; Stein, saks, papir. Den fokuserer mye på samarbeid og at barnehagene skal arbeide for det samme. Dermed inneholder enhetsavtalen en del faglige mål, som gjelder for alle oppvekst- og utdanningsenhetene.

*Altså det ene målet er jo det med «barn og unges oppvekstmiljø er alle voksnes ansvar», [...] det er ganske sånne vide mål kan du si. Men det er jo mye det det handler om i Trondheim kommune nå, at vi skal være et felles lag da, og at alle skal jobbe med de samme.. [...]; barnehage, skole, videregående. (Kommunal enhetsleder 1)*

Enhetsavtalen brukes også for vurdering av måloppnåelse og resultater når de kommunale barnehagene gjennomfører den årlige internkontrollen (Trondheim kommune, 2015). Internkontrollen skal bidra til at barnehagene klarer å nå fastsatte mål, følge gjeldende lovverk, og levere et godt tjenestetilbud. Resultatene sendes inn via noe som kalles Styringskraftportalen. Det er et verktøy for å drive systematisk internkontroll ved faste punkter i årshjulet, slik at kommunedirektøren lettere kan følge opp barnehagenes internkontroll. Etter rapporten er sendt inn, gjør kommunen en evaluering av det, som barnehagene senere får tilsendt. I evalueringen er det identifisert områder barnehagen bør se nærmere på, slik at de kan

forbedre arbeidet sitt (Trondheim kommune, 2020). Ettersom internkontrollen i stor grad baseres på innholdet i enhetsavtalen, er kontrakten et styringsdokument som er svært viktig for driften av de kommunale barnehagene.

I motsetning til de kommunale barnehagene har ikke de private en samarbeidsavtale med kommunen. De har derimot en godkjenningssavtale som inngås i starten av samarbeidet. Dette er en avtale som sier at de har lov til å drive barnehage i kommunen. Etter avtalen er inngått kan barnehagen drive så lenge de møter kravene i gjeldende lover og forskrifter. Ettersom de private barnehagene ikke har en avtale som veileder dem i styringen av barnehagen sin, blir barnehageloven (2005) sentral. Den gjelder for både private og kommunale barnehager, og blir dermed sektorens overordnede styringsdokument.

Informantene opplever ikke at barnehageloven er begrensende, men heller at den gir dem handlingsrom til å forme barnehagedriften slik som de ønsker. Den ene informanten nevner at det er en trygghet å vite at både private og kommunale barnehagene har likt grunnlag for driften på grunn av barnehageloven. En annen informant mener at det er på sin plass at det skal være en barnehagelov med tydelige forventninger til levering av tjenester. Barnehagene drifter på offentlige midler og foreldrebetaling, og da bør det være krav om hva som forventes av dem som skal utøve tjenesten. Informanten synes at loven med forskrifter har blitt tydelig på hvilket ansvar de ulike rollenes har i barnehagen. Det gjør arbeidet noe enklere ettersom de vet hvilke oppgaver blant annet eieren skal fokusere på. Samtidig bidrar regelverket til å tydeliggjøre hva barnehagene skal vektlegge for å sørge for god barnehagekvalitet. Dette gjør det også lettere å føre tilsyn på kvalitet, siden barnehagene har klare retningslinjer de skal følge, som også legges til grunn for de faglige vurderingene i tilsynssakene (Trondheim kommunerevisjon, 2021).

#### *Kommunens rolle som barnehagemyndighet*

Trondheim kommune har to roller i styringen av barnehagesektoren; barnehagemyndighet og eier for de kommunale barnehagene. Som eier har ikke kommunen noen makt over de private barnehagene. Som myndighet har de derimot samme rolle overfor både private og kommunale barnehager. For å styre barnehagesektoren best mulig er det viktig at kommunen klarer å skille mellom rollene som eier og myndighet. Dette er noe som har vært en utfordring tidligere, men flere av informantene opplever at kommunen har blitt bedre til å skille de to rollene. Ifølge en informant ble de bedre på det etter den nye barnehageloven (2005) kom. Da ble det tydeligere

at det skal være et skille mellom rollen som barnehagemyndighet og rollen som eier for kommunale barnehager.

Som barnehagemyndighet skal kommunen føre tilsyn med barnehagene for å sikre at barnehagene leverer høy kvalitet til barna. En av informantene etterspør at fokuset i tilsynene bør være på å bygge kompetanse eller kvalitet, heller enn andre mer materielle faktorer som ventilasjon i bygget. Dette er ting som også er viktig, men informanten mener at tilsynsmyndigheten heller bør fokusere på veiledning med tanke på kvalitet for barna.

*Vi ønsker tilsynene mer kompetansebyggende eller kvalitetssatsende, for vi mener at det bør få større plass da enn, selvfølgelig skal alle ha ventilasjon som er riktig til størrelsen på bygget osv, men det er på en måte bare en sidefaktor som skal være på plass, [...] Men det er viktigere at kommunen fører tilsyn på kvalitet. Og kanskje har mer fokus på veiledning og med tanke på kvalitet. (Privat styrer 1)*

Det er noe uenighet blant informantene med tanke på hvor fornøyd de er med tilsynet fra kommunen. De kommunale enhetslederne opplever at tilsynet fra kommunen var mer tilfeldig før. Tidligere iverksatte Trondheim kommune tilsynssaker basert på enkelthenvendelser fra enten foreldre, andre offentlige institusjoner eller fagforeninger. Nå skal kommunen derimot gjennomføre risikovurderinger knyttet til hele sektoren, fremfor enkelthenvendelser (Trondheim kommunerevisjon, 2021). Informantene opplever dermed at kommunen har en bedre plan for hvordan de skal drive tilsyn, og i større grad klarer å gjennomføre dem på en systematisk måte. Den ene informanten tror at tilsynet har blitt bedre fordi kommunen klarer å skille rollene som eier og myndighet. I en periode frem til 2020 gikk tilsynsoppgavene gjennom oppvekstdirektøren, som innebar at oppvekstdirektøren hadde en rolle som både eier og tilsynsmyndighet. Nå er det derimot FOU som har ansvar for tilsyn, mens kommunalsjefen har ansvar for eieroppgavene (Trondheim kommunerevisjon, 2021).

Informantene fra privat sektor er enig i at tilsynet fra kommunen har blitt mer strukturert enn det var. Likevel opplever de at det er forskjeller mellom når kommunen fører tilsyn i kommunale og private barnehager. Informantene sier at det virker som at tilsynsmyndigheten er strengere i tilsyn hos private barnehager. En av informantene kommenterer at det kanskje har noe med at tilsynsmyndigheten fører tilsyn over egen bedrift når de er i de kommunale barnehagene. For eksempel virker sanksjonsbruken mot private barnehager strengere enn mot

de kommunale. Informanten trekker frem eksempelet om den private barnehagen Gnist Trøa, der tilsynsmyndigheten brukte sin strengeste sanksjonsmulighet som er å stenge barnehagen. Trondheim kommune førte tilsyn med Gnist Trøa fra 2014 frem til 2019, og det ble oppdaget flere avvik, blant annet pedagogisk svikt. Barnehagen iverksatte dermed flere tiltak for å bedre forholdene, men ifølge kommunen bidro ikke tiltakene til endring i praksis. Dermed fattet kommunen vedtak om varig stenging i februar 2019, og i mars 2020 ble barnehagen stengt (Trondheim kommune, 2021).

I kommunale barnehager er det enklere for kommunen å gjøre endringer dersom det oppstår avvik i en enhet. Da kan de for eksempel sette inn en ny enhetsleder i den aktuelle barnehagen, og se om forholdene forbedrer seg. Dette kan de derimot ikke gjøre i private barnehager, og dersom problemene ikke rettes på, må de i verste fall stenge barnehagen. Informanten vår mener at dersom dette hadde vært en kommunal barnehage ville Gnist Trøa saken dermed ikke endt med stenging.

*Jeg har ikke tillit til at hvis det der hadde vært en kommunal enhet som hadde hatt de samme avvikene, så tror jeg ikke den hadde blitt stengt og ført til at et nytt bygg ble stående tomt i flere år, det greier jeg ikke å skjønne. (Privat styrer 2)*

En av informantene fra privat sektor skulle ønske tilsynene i de private barnehagene var mer systematiske. Informanten tror at kommunen hadde klart det dersom de hadde hatt mer informasjon om driften av de private barnehagene. Da kunne de hatt innsikt i den informasjonen de trengte for å vite hvor det var nødvendig å gjennomføre tilsyn. Det eneste de private barnehagene må innrapportere til kommunen, er en årsmelding på slutten av året. Denne skal inneholde blant annet: antall barn, personal og utdanning på personalet. Det oppleves som ryddig og greit, men det kan være litt problematisk at det kun er én gang i året, for dette er tall som endrer seg. Tallene fra innrapporteringen er det som gir tilskuddssummen til barnehagene, og spesielt for små barnehager kan det utgjøre en del, dersom tallene har endret seg fra telletidspunktet. Kommunen arbeider for at det skal bli flere telletidspunkt, men i dag er det kun det ene i desember. De private barnehagene har ikke noen rapporteringsplikt på den pedagogiske jobben som gjøres, og kommunen etterspør lite informasjon fra de private barnehagene. En informant legger til at kommunen virker lite engasjert i driften på de ulike private enhetene når de etterspør så lite informasjon. Det går imot prinsippet om at kommunen som barnehagemyndighet skal likebehandle private og kommunale barnehager.

### *Kvalitet i fokus*

Informantene fra barnehagene opplever at kommunen og barnehagene har ulike prioriteringer i styringen av barnehagesektoren. Barnehagene ønsker at fokuset skal være kvalitet for barna, og selv om kommunen også ønsker det, så har de lovverk og budsjett de må forholde seg til. Informantene gir uttrykk for at det fokuseres lite på kvalitet i kommunes oppfølging, og at de heller fokuserer på barnas rett til barnehageplass. Samtidig er det økonomiske sider som spiller inn. Det kan innebære at det blir litt kryssende mål for kommunen, som gjerne ønsker å gå i overskudd. De private barnehagene får tilskudd to år etter de utgiftene til de kommunale, og dersom kommunale klarer å redusere utgiftene sine blir tilskuddet til de private lavere. Dette kan være et insentiv til å bruke minst mulig penger i kommunal sektor, som kan bli en krasj med målet om kvalitet.

*Vi får lønn for x antall assistenter, x antall barn og ungdomsarbeider og x antall barnehagelærer. Og så er det gjennomsnittsberegning på hver av dem. Dette gjør at det blir noen skjevutfordringer ut fra det, og det kan du jo si at du blir på en måte oppfordret til å ha høyt ansatte i november og desember, og så fra januar lønner det seg hvis du klarer å bytte de ut med noen andre. (Kommunal enhetsleder 1)*

Informanten påstår ikke at noen tenker sånn, men insentiv til lave utgifter kan likevel føre til at økonomibiten blir vanskelig. Økonomi er en viktig faktor i styringen, men for flere av informantene så prioriteres kvalitet fremfor økonomi. Et kvalitetsfokus trenger ikke å bety at det blir dyrere for kommunen, men dersom økonomi får for mye fokus kan det gå på bekostning av kvaliteten. Dette er fordi det kan føre med seg sparetiltak og kutt, for eksempel på personale. Selv om personalet er den største utgiften er det også det som gir mest kvalitet til tilbudet. Antall barn per voksen har stor betydning for kvaliteten på barnehagetilbudet, og det stilles krav til dette i bemanningsnormen for barnehager. Den sier at det skal være minimum én ansatt per tre barn under tre år, og én ansatt per seks barn over tre år. Samtidig skal barnehagene oppfylle kravet i pedagognormen. Den innebærer at det skal være minst én pedagogisk leder per 7 barn under tre år og minst én pedagogisk leder per 14 barn over tre år (Utdanningsdirektoratet, 2022). Kutt i personalet kan dermed føre til at barnehagen ikke klarer å oppnå disse kravene, og kvaliteten på tilbudet kan reduseres. Dermed vil det være dårlig for barna på lang sikt og pedagogisk sett, om man lar økonomien styre. Flere av informantene mener dermed at kommunen bør endre fokuset sitt.

*Det som vi i barnehagesektoren opplever som utfordringen er jo at kommunen styrer med økonomien først. Vi ønsker kvaliteten først, og det tror jeg kommunen også ønsker. De personene som er der. Men det vi ser fra utsiden da så blir gjerne økonomien litt vel førende for kunnskap. Det er ikke økonomisk på lengre sikt, så vi tenker at det burde være en større prosess rundt det. (Privat styrer 1)*

Flere av informantene fra privat sektor etterspør blant annet et lovverk som sørger for at pengene går til det formålet det skal gå til. Den ene informanten mener dette gjelder penger til barnehagedrift, kostnader knyttet til personal, og kostnader knyttet til bygg. Å få til et lovverk som inkluderer alle sektorens krav og ønsker er derimot vanskelig og komplekst. En informant legger til at for å få til dette, er det viktig å høre på dem som er nærmest barna, altså barnehagene og foreldrene. Ikke at de alene skal bestemme, men at kommunen må samarbeide med dem når de legger planer for styringen. Informanten etterspør en dialog om dette, og opplever at nå er denne dialogen med økonomiavdelingen fremfor med barnehagesektoren. En av de private styrerne opplever at det tidligere kun har vært privat sektor som har stått frem og sagt at det er behov for et kvalitetsløft. Nå har derimot kommunal sektor blitt mer aktiv i debatten.

*Her opplever jeg at vi som jobber i privat og de som jobber i kommunal sektor om at vi er veldig enig i akkurat dette perspektivet. Det handler om å ha en ramme til å gjøre det, men det er gledelig å se at flere av de som sitter i kommunale barnehager nå begynner å si ifra. (Privat styrer 2)*

Informanten trekker frem at det er i slike tilfeller de begynner å fremstå som én sektor. Styringen av barnehagesektoren handler om hele Trondheim kommune, og barna skal oppleve god barnehagekvalitet uansett hvilken barnehage de går i. At privat og kommunal sektor ser de samme utfordringene viser at det går i riktig retning for å oppnå en samlet barnehagesektor.

#### *Endring i finansieringen av private barnehager*

Det har vært mye diskusjoner om kommunen skal få større myndighet over de private barnehagene, og i 2021 ble det fremlagt et forslag om endring. Storberget-rapporten «Du er henta!» handler om endring i finansieringen av private barnehager, og inneholder to alternative finansieringsmodeller. Forslaget til flertallet innebærer at kommunen kan stille flere krav til de private barnehagene, og får generelt større myndighet over hele barnehagesektoren. Det skal

føre til god samhandling mellom kommunen og de private barnehagene. Forslaget har fått stor reaksjon blant barnehagene i privat sektor, og informantene fra de private barnehagene, er sterkt imot det forslaget innebærer. Informantene tror ikke endringen vil være i favør av de private.

*Så det er jo en utfordring for sektoren at kommunene ikke har [...] tillit til at de private tenker selv. [...] jeg tror ikke at det som ligger på bordet i dag er de beste løsningene.*

(Privat styrer 1)

Informanten er opptatt at barnehagen skal være en god arbeidsplass for de ansatte, og at de skal vite at de har jobb der i mange år fremover dersom de ønsker det. Samtidig skal foreldrene kunne være sikre på at barnet deres har plass i barnehagen helt til skolestart. Den sikkerheten kan forsvinne med forslaget til Storberget-utvalget. En del av forslaget handler om at kommunen skal få myndighet til å justere antall barnehageplasser i de private barnehagene. Dersom kommunen ønsker å ta ned plasser i en privat barnehage for å flytte over på en kommunal, fordi det er ledig kapasitet, så kan de det. Det kan derimot resultere i at den private barnehagen har for mange ansatte, og må da si opp ansatte for å tilpasse endringen. Samtidig vil det ta vekk noe av den friheten foreldre har til å velge hvilken barnehage barna skal gå i.

*Så jeg har store problemer med at kommunen ut fra et regneark eller ett oppsett om hvor de har ledig kapasitet skal ha muligheten til å slette foreldre sin mulighet til å velge hvor de ønsker å ha barnet sitt. Og samtidig rive bort arbeidsplassene under beina på de som jobber i private barnehager. Det har jeg veldig store utfordringer med å akseptere. (Privat styrer 2)*

Ifølge informanten burde dette styres av markedet selv. I dag er det nedgang i barn både nasjonalt og i Trondheim. Det førte til at barnehagene har fått færre barn i vår 2022 enn det de hadde i fjor. Som resultat av det, må de ha færre ansatte. Sektoren blir styrt av søkermassen, og barnehagene må justere driften etter dette.

*Jeg tenker at den dagen vi har flere søkere som tilsier at vi skal ha flere ansatte så vil vi ha muligheten til det, fordi foreldrene har søkt til oss. Ikke fordi at noen andre har sagt at vi har ledig kapasitet i en kommunal enhet. (Privat styrer 2)*

Det er en komplisert sektor og informantene forstår kommunens perspektiv. Med større myndighet over de private ville det blitt enklere å styre sektoren. Likevel mener de ikke at forslaget til Storberget-utvalget er riktig løsning. Ifølge en av informantene vil dette påvirke de private barnehagene i for stor grad, og fokuserer ikke på området der problemet egentlig ligger. Informanten sier at en endring bør angripe systemet og ikke barnehagene, og peker på finansieringssystemet som en utfordring. Vedkommende mener at det er en feil i systemet ved at kommunen må svekke sine egne barnehager for å få ned totalutgiften i sektoren.

Fra de er fylt ett år har barn lovpålagt rett på barnehageplass, og da får barnehagene statstilskudd for de barna. I motsetning til de kommunale barnehagene kan de private ta inn barn før de er fylt ett år for å fylle opp plassene i barnehagen. Det innebærer at det er kommunen som må betale for dette barnet siden de ikke får statstilskudd for det. Dette fører til minus i kommunedriften, og kommunen må da spare inn plasser. De private barnehagene har altså større handlingsrom til å fylle opp plassene, som medfører at de kommunale må kutte i sine plasser. Likevel vil de private merke virkningen av dette to år etter når de får driftstilskuddet. Så når de kommunale må kutte i sine plasser blir det mindre penger og de private får mindre i tilskudd.

*Så det er en sånn, at man skyter egentlig bare seg selv i foten, [...] Men litt sånn kortsiktig, og hele biten handler jo om at finansieringsmodellen ikke er bra. (Kommunal enhetsleder 1)*

Det viser at dagens finansieringssystem er utfordrende både for de private og de kommunale barnehagene. Dermed mener flere av de private informantene at det er her endringen bør foregå fremfor å la kommunen få større makt over de private barnehagene. Ifølge informantene har ikke barnehagesektoren forutsetningene for at en slik endring skal bli vellykket. For at det skal gjennomføres, vil det kreve noen endringer i samhandlingen mellom kommunen og de private barnehagene først. Flere av informantene trekker frem at en samarbeidsavtale med kommunen kan være løsningen.

*Så jeg har ikke troen på den type styringsverktøy, det har jeg ikke. Da må det komme noe annet i form av samarbeidsavtaler som er såpass gode som gjør at vi blir villige til å være med på et samarbeid knyttet til ting som skal tas for helheten av sektoren eller*



*noe sånt. Men ikke at én enhet på kommunen skal sitte å ha all rådighet, den syns jeg er skummel. (Privat styrer 2)*

Per nå har ikke private barnehager samarbeidsavtaler med kommunen, slik kommunale barnehager har. Det er utfordrende å lage én sjablongavtale for alle de private barnehagene, siden sektoren er så variert i eierskap. Kommunen har tidligere gitt forslag til slike avtaler, men disse har blitt avslått av myndighetene på grunn av regelverket. En samarbeidsavtale med kommunen vil bli en komplisert og sammensatt avtale. Enkelte ting er regulert gjennom lovverk med tanke på finansiering og myndighetsoppgaver. Dette er ting som også kunne blitt tatt med i en slik avtale ifølge informanten. Videre legger informanten til at en samarbeidsavtale med de private barnehagene kunne vært med på å oppfylle kommunens ønske om større myndighet over de private barnehagene. Da kan de sammen bli enige om premissene, som kan være med på å få de private barnehagene til å godta at kommunen kan styre mer.

*Jeg tenker jo at [...] hvis man hadde jobbet mer for å få avtalen på plass så kunne de jo på en måte fått oss mer på det, og på denne måten stilt flere av de samme kravene som til de private som de gjør til sine egne barnehager. (Privat styrer 2)*

En annen av informantene fra privat sektor sier at de ikke opplever at kommunen likebehandler private og kommunale barnehager. Dermed er de skeptiske til at kommunen skal få større myndighet over private barnehager.

*For jeg har ikke noe erfaring om at vi er likebehandlet frem til nå og da forstår jeg ikke hvordan vi skal klare å drifte denne sektoren så lenge vi ikke opplever å ha blitt likebehandlet frem til nå. (Privat styrer 3)*

Utforming av et styringsdokument for privat sektor vil ifølge informantene kunne bidra til å redusere skillet mellom privat og kommunal sektor. Dersom det skal bli mulig med en slik samarbeidsavtale krever de at de private barnehagene finansieres på lik linje med de kommunale. Hvis ikke blir det ifølge en av informantene vanskelig for de private å godta en avtale, ettersom det blir de som må bære utgiftene. De private barnehagene har frihet til å drive på sin egen måte, og flere sier at det var mye av grunnen til at de etablerte barnehagen. En samarbeidsavtale vil kunne bryte med noe av denne friheten, og det gjør de private informantene skeptiske til en slik avtale. Dermed blir det komplisert å skape en avtale som

dekker alle deler av driften. Informanten mener likevel det burde vært en avtale for visse deler. Et eksempel er et regelverk for oppfølging av barn som trenger spesialpedagogisk hjelp, som er en konkret og liten gruppe.

### *Barnehagenes relasjon med kommunen*

I en sektor der noen utøver tjenester for andre er det viktig med god kommunikasjon og relasjon mellom partene, da de er gjensidig avhengig av hverandre. I dette tilfellet er det barnehagene som utøver tjenester på vegne av kommunen. Alle informantene synes dialogen med kommunen fungerer, men de fleste har opplevd utfordringer på veien. Dette gjelder spesielt informantene fra privat sektor.

Styringen av barnehagesektoren er kompleks for kommunen siden de også er arbeidsgiver til sine egne barnehager. En av informantene fra privat sektor har dermed inntrykk at det kan være litt uoversiktlig for kommunen. Informanten opplever at de vil samarbeide med de private barnehagene på lik linje som de kommunale, men at det er visse ting som gjør det utfordrende. Som arbeidsgiver har kommunen et tettere bånd til de kommunale barnehagene, og praksisen er mer innøvd enn forholdet til de private. Informanten opplever at de private barnehagene står litt på utsiden i kommunikasjonen med kommunen. De er ikke en del av kommunen, men ønsker gjerne å være det. Selv om kommunen sier at de snakker om private og kommunale barnehager samlet så opplever ikke de private styrerne at det er slik i praksis.

*Ja for på papiret er det jo sånn. Jeg er ikke overasket at det blir lagt fram sånn, men jeg opplever det ikke sånn. (Privat styrer 2)*

En av informantene sier at kommunikasjonen mellom private og kommunen har vært dårligere og den har vært bedre. Informanten mener at nå er den litt i en bølgedal ved at den ikke fungerer helt optimalt. Ifølge informanten blir relasjonen påvirket av politiske retninger, og fokus både nasjonalt og lokalt, med tanke på synet på private barnehager. De private barnehagene kommuniserer mest med fagenheten i kommunen, og informanten opplever at de er farget av det politiske bildet. Det er ofte snakk om at flere barnehager blir kjøpt opp av store barnehagekjeder, som år etter år har store overskudd. Dette gjelder derimot enkelttilfeller, og generelt sett har lønnsomheten til private barnehager vært fallende etter innføringen av ny bemanningsnorm og skjerpet pedagognorm (Kunnskapsdepartementet, 2021a). Informantene

fra privat sektor mener dermed at det må skje endringer i systemet. Slik det er nå fremstår ofte de private som kriminelle fordi mange påvirkes av dette feilaktige bildet av sektoren.

*Men at jeg føler meg som at jeg gjør noe galt og at jeg er en kriminell fordi at jeg driver en privat barnehage det synes jeg er ganske stygt, at noen har en retorikk i politisk retning og skal få lov til å holde på med det. For jeg opplever at det vi leverer det er et tilbud til barn av høy kvalitet, og jeg opplever at det er et transparent system som det er mulig å se alle kostnader i vår virksomhet, og man ser hva som er kostnadsdriverne for å drive en god barnehage. (Privat styrer 3)*

De private startet med å være veldig ønsket den gangen de etablerte seg, for da var det mangel på barnehageplasser. Etter noen år ble det overkapasitet, og det ble heller et ønske om å legge ned plasser. Dette opplever de private informantene som urettferdig, fordi de leverer et godt barnehagetilbud til barna på lik linje med kommunale barnehager. Dermed bidrar de også til det helhetlige tilbudet, og informantene mener de burde vært like ønsket som de kommunale barnehagene. Én av informantene opplever det som at de private barnehagene blir brukt som en brikke i styringen av barnehagesektoren, som kommunen ønsker å ha mer kontroll over. Dette påvirker relasjonen de private barnehagene har med kommunen.

*Slik det er nå finnes det ikke noe mer urettferdighet og uoversiktlig, uforutsigbar og en retorikk som krenker på en måte en halv sektor. [...] Når vi fikk full barnehagedekning da vil de ha oss bort. (Privat styrer 3)*

*Så jeg føler vi er veldig sånn, vi blir en brikke som kommunen gjerne skulle hatt mer styring over. Og det er noe som farger samarbeidet også. Akkurat nå så opplever jeg at vi er et nødvendig onde. (Privat styrer 2)*

Videre har de private barnehagenettverkene diskutert at de ikke alltid blir inkludert i kommunale saker. Et eksempel blir trukket frem om at kommunen kan bruke masse penger på kompetanseheving, men kun for de kommunale barnehagene. Da forsvinner poenget om at man skal se barnehagesektoren som helhet.

Samtidig opplever flere av informantene at kommunen ofte glemmer å gi informasjon til de private barnehagene, selv om informasjonen gjelder hele barnehagesektoren. Informantene

opplever usikkerhet med tanke på om all informasjonen kommer gjennom til den private sektoren. Det fører til at de mottar informasjonen senere enn planlagt, enten fordi kommunen husker det til slutt eller fordi de private etterspør det selv. Når de får informasjon for sent opplever de private også at de mister litt av påvirkningskraften sin i saker. Dette er fordi sakene av og til virker avgjort når de kommer til dem. Dermed blir det foreslått å ha noen på fagenheten som hadde hatt som oppgave å jobbe inn mot de private. De kunne sørget for at de private fikk informasjon til riktig tid.

*Så der glipper det litt for ofte synes jeg og det er i forhold til kvalitetsprogram også, hvis det skal tilbys en kurspakke som egentlig vi også skal ha tilbudet til, men så blir vi glemt littegrann, så når vi får den er den fulltegnet. Det er sånn som påvirker litt kjemien i forholdet. (Privat styrer 2)*

På høring om Storberget-rapporten diskuterte ikke kommunen forslaget med de private barnehagene, til tross for at rapporten kun handler om privat sektor. De lot heller en økonom se på forslaget. Å ikke diskutere dette med de det omhandler, altså de private barnehagene, påvirket relasjonen mellom kommunen og den private sektoren. En av informantene trekker frem at dette viser at kommunen styres av økonomien, og at økonomien trer framfor barns beste.

*Når det er noe så stort, og som påvirker sektoren så masse, også greier de å vurdere til at dette her trenger vi ikke å drøfte med de private enhetene. Den gjorde vondt for mange. (Privat styrer 2)*

Selv om det fremdeles skjer glipper i kommunikasjonen så blir det kommentert at kommunen har blitt mer aktiv i dialogen med de private. Kommunen har blitt bedre på å ha en struktur på å sikre at de private får informasjon om endringer i lovverket. De har flere felles møter med både kommunale og private barnehager. Kommunen er også opptatt av å inkludere de private mer i beslutninger, slik som de allerede gjør med de kommunale. Med dette blir også de kommunale barnehagene påmint at barnehagedriften handler hele barnehagesektoren, og ikke bare en kommunal og en privat sektor.

*Jeg opplever at de samarbeider bedre nå enn før med private barnehager i forhold til å lytte til hva er det vi er opptatt av, slikt at det blir spilt inn før man samler alle styrerne*

*og sånt. Så jeg opplever jo at de, på møtene at de er bedre enn de har vært. (Privat styrer 2)*

Ifølge en av informantene er en av styringsutføringene sektoren står overfor at barnehagesektoren i Trondheim kommune begynner å bli ganske stor. Når de skal kontakte folk fra kommunen for å få hjelp til ulike saker så kan det være litt vanskelig fordi det er stor avstand til dem. Informanten ser for seg at samarbeidet er enklere i mindre kommuner, da det er lettere å få tak i folk og vite hvem du skal kontakte. Trondheim kommune er veldig digitalisert, og når de sender inn bestillinger på ting kan det ta noe tid før de får svar. Samtidig kommenterer informanten at de ikke alltid er sikker på hvem de skal kontakte for ulike saker ettersom det er såpass stort og mange ansatte.

*Det som kanskje som man ikke kan endre på det er jo det at sektoren begynner å bli veldig stor da, så det er jo det som jeg kanskje tenker noen ganger er litt minuset sant, fordi at du får jo tak i folk, men så når du trenger hjelp med saker så er de litt langt borte. (Kommunal enhetsleder 2)*

De kommunale enhetslederne opplever at dialogen med kommunen har blitt bedre etter innførelsen av en kommunalsjef for barnehage, da det ble kortere avstand til nærmeste leder. Likevel blir det litt uoversiktlig med mange ledd i administrasjonen. De opplever at kommunen ikke alltid har tid til å ta meningene deres i betraktning. Enkelte ganger kan prosessen ha kommet såpass langt når kommunen etterspør barnehagene sin mening.

*At prosessen er kommet så langt når den er kommet til oss, at vi ikke har så mye vi skulle ha sagt. Fordi at det må leveres inn til politikerne neste uke sant, og så får du litt sånn spørsmål er det noe du kunne tilføyet, men da er det litt sent. (Kommunal enhetsleder 2)*

Når barnehagene skal komme med meningen sin om ulike ting så trenger de ofte litt tid for å lese gjennom og tenke seg om. Informanten opplever derimot at det ofte ikke er tid til det, og at det går litt fort. Kommunen har muligens mye ting som skjer og da er det vanskeligere for barnehagene å se sammenhenger mellom det de blir spurt om, siden de ikke får tid til å sette seg inn i det. Ved store saker blir det likevel laget arbeidsgrupper som barnehagene kan melde seg inn i. Det fører til at de blir enklere å få innsikt i sakene, og forstå hva konsekvensene av

arbeidet blir. Da er det opp til barnehagene selv å velge om de har tid og mulighet til å være med i en slik arbeidsgruppe.

Den største utfordringen med samarbeidet med kommunen er det med høyt tempo i saker og størrelsen på kommunen. Det gjør det vanskeligere for barnehagene å henge med på det som foregår, da de ikke har nok ressurser til det, samtidig som det hele tiden kommer nye ting. Informanten påpeker at det da er viktig for barnehagene å prioritere noen ting og holde fast ved det for at det ikke skal bli for mye.

### *Barnehagenes tillit til kommunen*

I styringen av en stor og kompleks sektor som barnehagesektoren er det viktig med tillit mellom partene. Det er viktig at kommunen har tillit til at barnehagene gir et godt barnehagetilbud. Samtidig er det viktig at barnehagene har tillit til at kommunen klarer å styre sektoren på en god måte. Alle informantene fra barnehagene sier at de har tillit til kommunen til en viss grad. Her er det også et skille mellom privat og kommunal sektor.

De to informantene fra kommunal sektor har stor tillit til kommunen. En av de sier at det er veldig lett å snakke med sin leder, altså kommunalsjefen for barnehage. Videre kommenteres det at fagenheten er veldig ydmyke og engasjerer seg på en fin måte og gir god veiledning. Informanten sier også at det er mye støtte i Trondheim kommune og at man alltid har noen å kontakte. Et godt tillitsforhold til kommunen er også grunnen til at informanten har jobbet ved den samme enheten lenge. Informanten har tillit til at de som jobber i systemet over dem vet hva barnehagen består av og har tillit tilbake til barnehagene.

Det informanten derimot ikke har tillit til er om politikerne forstår hva de egentlig gjør i barnehagene. Informanten opplever at politikerne er litt raske å komme med meninger om enkelte saker. Det trekkes frem et eksempel om sommerstengt, og det at politikerne fokuserer på at barna skal kunne være i barnehagen hele tiden. Her mener informanten at de mangler forståelse for hva de driver med i barnehagen, og dermed hvorfor det er vanskelig å ha åpent hele sommeren. Informanten nevner derimot at kommunen forstår dette, og har bedre innsikt og forståelse for barnehagedriften. Dette har blitt forbedret de siste årene ifølge informanten, og kommenterer at for noen år siden fikk skolen stort fokus og barnehagen falt litt i bakgrunnen. I dag er det derimot fokuset jevnere fordelt, som har forbedret tilliten barnehagene har til kommunen, og informanten opplever tillit begge veier.

Hos de private barnehagene er tilliten til kommunen litt mer skiftende. En av informantene har tillit til enkeltpersoner i kommunen, men har ikke tillit til at kommunen som fagenhet totalt sett tenker på de private barnehagenes beste. Informanten ringer ikke kommunen dersom vedkommende lurer på noe. Da skal det i så fall være veldig konkrete spørsmål, for eksempel dersom det er noe galt med oppvekstsystemet. Dersom det handler om pedagogisk innhold, lovverk og rammeverk, så går informanten andre steder. Da mener informanten det er bedre å spørre i egne nettverk eller arbeidsgiverorganisasjoner.

*Så det er ikke naturlig for meg, så den tilliten har jeg ikke og de rutinene jeg har tilsier ikke at de er en god sparringspartner som jeg har der. Men igjen det er min praksis. (Privat styrer 2)*

Videre sier informanten at de ikke har tillitt til at alle bestemmelsene fra kommunen er i henhold til gjeldende lovverk. Når det kommer nye vedtak fra kommunen pleier informanten å sjekke det opp mot deres egne tall at vedtaket er innenfor regelverket.

*Vi vet jo at det blir oppdaget, ikke bare i Trondheim, men også nasjonalt, så blir det oppdaget feil i tildelinger i forhold til tilskudd og: «ja, skulle vi ta med vaktmesteren? Ja det var glemt, ops». (Privat styrer 2)*

Dette tror ikke informanten er på grunn av at kommunen ikke klarer å regne riktig, men fordi de fjerner enkelte utgifter slik at tilskuddet til de private blir lavere. Dermed er informanten oppmerksom og sjekker hva som faktisk gjøres, og stiller spørsmål dersom noe ikke ser ut som det skal. Det er en sammensatt sektor på privat side, likt som på kommunal, og dermed er det varierende kompetanse på ledernivået. De fleste av de private bedriftslederne er utdannet for å drive med pedagogisk arbeid med barn. Enkelte ganger opplever informanten dermed at kommunen prater til dem som at de ikke helt forstår hva som foregår i styringen av barnehagene. Informanten har opplevd at kommunen har snakket på en måte som virker nedlatende når det skal forklare ting til de private barnehagelederne.

*At sånn ja, hva sa hun da: «Hvordan skal jeg klare å legge det fram slik at dere forstår det?» Når det blir sagt til hundre bedriftsledere, da har du en ganske sånn nedlatende tanke om dem. (Privat styrer 2)*

Videre opplever informanten av og til at kommunen ikke sier alt når de legger frem nye modeller. Noen ting blir kun sagt dersom barnehagene selv påpeker dem. Så informanten samarbeider godt med kommunen, men har ikke tillit til at samarbeidet hadde gått like bra dersom de selv ikke hadde vært oppmerksom på detaljer.

En av de andre private styrerne trekker frem saken om koronatilskudd, da det ble fordelt penger til sektoren under koronapandemien. Trondheim kommune sa da at det ikke hadde vært noen merkostnader i de kommunale barnehagene under pandemien. Det førte til at det ikke ble noe koronatilskudd i de private barnehagene, som hadde dokumentert i sine regnskap at de hadde hatt merutgifter. Etter det begynte de private å etterspørre, og brukte arbeidsgiverorganisasjonen til å undersøke om det kunne stemme at det ikke hadde vært merforbruk i kommunen. Da ble det oppdaget at kommunen faktisk hadde hatt merforbruk, som førte til at de private barnehagene skulle få koronatilskudd. Informanten synes dette er ubehageligheter som kunne vært unngått.

*Vi ønsker jo ikke å kreve noe vi ikke har rett på, men vi ønsker heller ikke å bli holdt utenfor sånn at vi ikke har det samme å drive for når det står i loven at det skal være en likeverdig behandling mellom private og kommunale barnehager. Og den herre likebehandlingen her den oppleves ikke som likebehandling når man må etterspørre dokumenter/billag for å se om utregningene er gjort riktig. (Privat styrer 3)*

Uten likebehandling av hele barnehagesektoren blir det vanskelig for informanten å ha full tillit til kommunen. Ønsket om tillit er stort, men informanten mener at tillit ikke er noe du får, men noe du gjør deg fortjent til. Dermed blir vedkommende litt i tvil om de har tillit til kommunen, når de ikke alltid opplever tillit tilbake.

#### *Oppsummering av 4.3.2 Barnehagenes opplevelse av kommunens styring*

Utgangspunktet for samarbeidet med kommunen er ulikt. De kommunale barnehagene har samarbeidsavtaler med kommunen, som oppdateres underveis i samarbeidet, mens de private kun har en godkjenningsavtale som blir inngått i starten av samarbeidet. Barnehageloven (2005) er sektorens overordnede styringsdokument, som gjelder for både private og kommunale barnehager. Informantene mener det er viktig å ha et slikt styringsdokument som gjelder for hele sektoren, da alle barnehagene bidrar til å levere et helhetlig barnehagetilbud.



Kommunen har en todelt rolle som eier for kommunale barnehager, og barnehagemyndighet for både private og kommunale. Det innebærer blant annet at de skal føre tilsyn i både private og kommunale barnehager. Likevel opplever de private barnehagene at det er forskjeller mellom tilsynene i private og kommunale barnehager, ved at kommunen er strengere når de fører tilsyn i private barnehager. Det går imot prinsippet om at barnehagemyndigheten skal likebehandle private og kommunale barnehager.

En ting de private og kommunale barnehagene er enige om er at det er viktig fokusere på å levere et kvalitetstilbud til barna, fremfor de økonomiske aspektene ved styringen. Til tross for at de tror kommunen ønsker å prioritere kvalitet, opplever barnehagene at de ofte setter økonomien først. Det har blitt fremlagt et forslag til endring i finansieringen av private barnehager i rapporten «Du er henta!». Forlaget innebærer blant annet at kommunen skal få større myndighet over hele barnehagesektoren. Dette er derimot noe de private barnehagene ikke ønsker, og de tror ikke at en slik endring vil være til fordel for de private barnehagene.

Informantene fra de kommunale og private barnehage har ulik relasjon med kommunen. Som eier har kommunen tettere relasjon til de kommunale barnehagene, enn de private barnehagene. Til tross for at de private barnehagene ønsker å samarbeide med kommunen på lik linje som de kommunale barnehagene, så er det enkelte ting som gjør det vanskelig. Videre har informantene fra de kommunale barnehagene mer tillit til kommunen, enn det informantene fra privat sektor har, og det er flere årsaker til dette.

## 5. DISKUSJON

Formålet med denne avhandlingen er å studere hvordan barnehagesektoren i Trondheim kommune styres, og hvordan barnehagene opplever denne styringen. I diskusjonen studeres oppgavens problemstilling gjennom å analysere og diskutere de viktigste empiriske funnene ved hjelp av det teoretiske rammeverket. Det empiriske materialet har gitt oss innblikk i hva som er viktig i styringen av barnehagesektoren. Basert på det ser vi at den uformelle styringsmekanismen tillit er sentral i styringen, og dette er dermed hovedfokuset i diskusjonen. Videre har vi valgt å fokusere på tilliten de private barnehagene har til kommunen. Gjennom de empiriske funnene har vi sett at det er vanskeligere for kommunen å styre den relasjonen de har med de private barnehagene, fremfor relasjonen de har med sine egne barnehager. Samarbeidet med de private kan dermed by på flere styringsutfordringer. Dette blir diskutert i henholdsvis kapittel 5.1 og 5.2, der vi trekker inn ulike teorier for å analysere funnene.

### 5.1 Tillit er viktig for styring av barnehagesektoren

I dette kapitlet ser vi på hvordan kommunen styrer hele barnehagesektoren, med både kommunale og private barnehager. Dette gjør de med en kombinasjon av flere styringsmekanismer, både formelle og uformelle. De formelle styringsmekanismene legger et utgangspunkt for hvordan Trondheim kommune kan styre barnehagesektoren. Mekanismene de benytter seg av er blant annet møter, innrapportering av informasjon, tilsynsordninger, og formelle kontrakter. Disse skal bidra til at kommunen får innsikt i driften til barnehagene. Dette er derimot ikke tilstrekkelig for å ha full oversikt, noe som betyr at de også må benytte seg av uformelle styringsmekanismer. Dermed ønsker vi å få fram tillitens rolle i styringen av interorganisatoriske relasjoner.

For å diskutere funnene har vi anvendt blant annet agentteori og teorier om tillit, som Cäker og Siverbo (2011). De empiriske funnene våre tyder på at kombinasjonen av kontroll og tillit er svært viktig for kommunen i styringen av barnehagesektoren, som samsvarer med teorien til Das og Teng (1996). Styringen av sektoren er i stor grad basert på tillit. Samtidig er det viktig for kommunen å bruke kontroll for å sikre at barnehagene holder seg innenfor de rammene som er satt.

### 5.1.1 Kommunens bruk av kontroll og tillit i styringen av barnehagesektoren

I barnehagesektoren er det vanskelig å måle hvor godt hver enkelt barnehage gjør det, sammenlignet med en annen. For barnet som går i barnehagen er det vanskelig å uttrykke noe om kvaliteten, og dermed blir det ikke så lett å vite for foreldrene heller. Det blir gjort noen målinger om kvaliteten i barnehagene gjennom foreldreundersøkelser. Hvor mye man derimot skal basere seg på disse undersøkelsene er vanskelig å si, siden det er vanskelig å vite hvor alvorlig foreldrene tar dem. Disse testene gjelder for hele året, men inntrykket vi har fått fra intervjuene er at resultatet i stor grad er basert på inntrykk fra de siste ukene, siden det er det foreldrene husker best. Dermed blir det ikke et resultat som nødvendigvis er representativt for hele året. Et alternativ kunne vært å se på hvor bra barnehagen gjør det økonomisk sett, men det er for mange faktorer som har implikasjon på dette som lokasjon og barnetall i området. Det betyr at selv om barnehagen gjør det godt økonomisk, trenger ikke dette å ha noen sammenheng med den pedagogiske kvaliteten i barnehagen.

Siden det er vanskelig å måle kvaliteten i barnehagene, tyder våre funn på at det blir viktig for kommunen å kombinere formelle og uformelle styringsmekanismer ved styringen av barnehagesektoren i kommunen. Tillit er viktig, og de baserer seg mye på det siden de ikke kan ha full kontroll over alt barnehagene gjør. Likevel kan ikke tillit erstatte alle formelle styringsmekanismer (Cäker & Siverbo, 2011).

Som presisert tidligere, har de private og kommunale barnehagene stor frihet, innenfor de rammene som er satt. Barnehageloven (2005) har stor betydning for hvordan barnehagene kan drifte barnehagene. I barnehageloven er rammebetingelsene i stor grad satt, om hva barnehagene kan og ikke gjøre. Barnehagene er også pliktige å rapportere inn informasjon som barnetall og økonomi. Utover dette har barnehagene lov til å legge opp planer og organisere barnehagen som de ønsker. Ved å gi de visse friheter viser kommunen at de har tillit til barnehagene.

Samhandlingen kommunen har med barnehagene, gir de muligheten til å bygge opp tillitsforholdet til dem. Kommunen kunne ha valgt å utarbeide planer og mål, og styrt barnehagesektoren uten samspill med barnehagene. Derimot viser funnene vi har gjort, at kommunen legger til rette for å få innspill fra barnehagene, enten på et formelt møte eller ved en uformell samtale. Funnene våre tyder på at kommunen ønsker gjentatt interaksjon for å dele meninger, og setter pris på innspillene fra barnehagene. Dette samsvarer med Haugland (1996)

som sier at oppbyggingen av et godt tillitsforhold, med åpen kommunikasjon, gjør det enklere å arbeide mot felles mål.

En potensiell utfordring for kommunen kan oppstå når de skal lage overordnede strategier for hele barnehagesektoren. Dette er fordi de er frivillige å følge for de private barnehagene, mens de er obligatoriske for de kommunale. Det vil si at selv om strategier som Stein, saks, papir (SSP) er påkrevd hos de kommunale, kan de private barnehagene selv bestemme om de vil følge dem eller ikke. Våre funn peker likevel mot at de private barnehagene ønsker å følge strategiene som blir lagt fram av kommunen, som for eksempel SSP. Når både private og kommunale barnehager følger de samme planene og strategiene blir det lettere for kommunen å se hele sektoren under ett.

Kommunen sier at de har tillit til både de kommunale og private barnehagene. Ifølge agentteorien vil det kunne gjøre prinsipalen sårbar for opportunistisk atferd (Douma & Schreuder, 2017; Fallan & Pettersen 2016). Dermed kan kommunen være utsatt for opportunisme, siden de ikke har tilstrekkelig innsyn om hva som foregår i barnehagene. I tillegg til dette kan for høy grad av tillit i noen tilfeller føre til naivitet og bli utnyttet av barnehagene. Basert på Williamson (1985) kan kommunen redusere opportunismen ved overvåkning av barnehagene. Dette er derimot noe kommunen har begrenset mulighet til, siden det krever for mye ressurser. Kommunen har heller ikke nok ansatte til å gjennomføre dette. De har derimot innsyn i barnehagene ved tilsyn de gjennomfører, og rapporteringsplikten barnehagene har til kommunen. Utover dette er kommunen nødt til å ha tillit til at jobben som gjøres i de respektive barnehagene er av god kvalitet. Våre funn tyder på at kommunen anser de som jobber i barnehagene som dyktige, selvstendige og autonome enheter. Samtidig som de gjør en god jobb uavhengig om barnehagen er kommunal eller privat. Dette samsvarer med Cäker og Siverbos teori (2011) om kompetansetillit, siden kommunen har tillit til at jobben som gjøres i barnehagene er som avtalt.

Ettersom kommunen har begrenset mulighet til å overvåke barnehagene, blir andre styringsmekanismer viktige. Enkelte av de formelle mekanismene man ofte ser i styring er byttet ut med uformell styring. Dekker (2004) snakker om sosial kontroll og uformelle styringsmekanismer. Disse er blant annet valg av samarbeidspartner, tillit og utforming av felles mål. Dette er tre uformelle styringsmekanismer som vi har sett går igjen i barnehagene.

Valg av samarbeidspartner handler om å finne en partner som har like verdier og mål som seg selv (Dekker, 2004). Dette kan knyttes opp mot åpningen av en ny kommunal eller privat barnehage. En forutsetning for at noen skal få åpne en ny barnehage, er at de har det tekniske på plass, som oppholdsareal og ansatte med påkrevd utdanning og kompetanse. I tillegg til dette virker det som om det er like viktig at personen eller personene som skal åpne barnehagen har det samme fokuset som kommunen. Det innebærer at de bør gi kommunen et inntrykk av at de ønsker å jobbe for å gi barn et så godt barnehagetilbud som mulig. Utformingen av felles mål er også noe som er viktig i et samarbeid (Dekker, 2004). Dette gjelder også for barnehagesektoren hvor det blir utformet nye mål ofte. Våre funn tyder på at sektoren følger målene og strategiene som blir lagt fram av kommunen, uavhengig om barnehagen er kommunal eller privat. Når kommunen får inntrykket av at planene blir fulgt er det lettere for dem å ha tillit til barnehagene.

Det klassiske synet om tillit og kontroll sier at de er alternative måter å håndtere atferdsmessig usikkerhet på. Cäker og Siverbo (2011) sier derimot at dette ikke er tilfelle, og våre funn peker også på at de ikke er gjensidig utelukkende alternativer. Det innebærer at kommunen ikke vil kunne styre kun med kontroll eller kun med tillit. Å styre kun med kontroll ville vært utfordrende, ettersom overvåkning av agentene ville vært alt for ressurskrevende for prinsipalen (Williamson, 1985). Det ville likevel vært tilnærmet umulig å styre kun med kontroll slik styringssystemet er i dag, ettersom kommunen ikke har full myndighet over de private barnehagene. Wicks et al. (1999) sier at å ha for mye tillit vil muligens være negativt, da den andre parten kan dra nytte av den friheten som tilliten gir. Dette ville også gitt agenten store muligheter til å opptre opportunistisk (Fallan & Pettersen, 2016).

Funnene våre tyder på at kommunen bruker en kombinasjon av tillit og kontroll ved styringen av barnehagesektoren, som samsvarer med Cäker & Siverbo, (2011). De formelle styringsmekanismene som kommunen bruker, fører til at de får tilstrekkelig kontroll over barnehagene. Likevel er den formelle kontrollen begrenset på grunn av utilstrekkelige ressurser. Dermed er de avhengig av å basere resten av styringen på uformelle styringsmekanismer, der tillit er den mest sentrale. På denne måten bruker de kontroll og tillit som komplementære styringsmekanismer, som Das & Teng (1996) foreslår.

## 5.2 Gjensidig tillit mellom privat sektor og kommunen

I dette kapittelet ser vi på de private barnehagenes tillit til kommunen. Problemstillingen ser i utgangspunktet på hele barnehagesektoren, med både kommunale og private barnehager. Etter å ha studert de empiriske funnene har vi derimot valgt å rette fokuset hovedsakelig mot de private barnehagene. Privat sektor er en ekstern aktør, da de ikke eies av kommunen slik som de kommunale barnehagene. Dette medfører at styringen av relasjonen blir mer utfordrende.

Dermed fokuseres det i dette kapittelet på hvorfor det er viktig med gjensidig tillit mellom partene i en interorganisatorisk relasjon (IOR), og nærmere bestemt et offentlig-privat samarbeid (OPS). Ulike teorier, slik som agentteori og Caglio og Dittlos (2008) teori om styringsutfordringer, trekkes inn for å diskutere hva som kan skape usikkerhet i en slik relasjon. Samtidig studeres hva som kan svekke den eventuelle tilliten de private barnehagene har til kommunen. Kapittelet avsluttes med en diskusjon om hvorfor styring av IOR trenger en kombinasjon av formelle og uformelle styringsmekanismer.

### 5.2.1 Manglende tillit mellom de private barnehagene og kommunen

Partene i interorganisatoriske relasjoner er gjensidig avhengig av hverandre ved at de fordeler ressurser og arbeidsoppgaver for å oppnå felles mål (Haugland, 1996). Kommunen tildeler ressurser til kommunale og private barnehager slik at de kan tilby barnehagetjenester på vegne av kommunen. Det innebærer at kommunen er prinsipal for de private og kommunale barnehagene som opptrer som agenter. Til tross for at de tradisjonelle teoriene, som agentteori og transaksjonskostnadsteori, ikke diskuterer det så ser annen forskning ofte på at prinsipalen må ha tillit til dem som utfører arbeidet, altså agentene. Haugland (1996) trekker derimot inn at styringen er avhengig av et godt tillitsforhold mellom begge parter, spesielt i såpass komplekse relasjoner som i barnehagesektoren. Dersom barnehagene mangler tillit til kommunen, vil det oppstå en usikkerhet til samarbeidet, og det kan være uheldig for relasjonen. De kan i verste fall risikere at barnehagene ikke lenger ønsker å fortsette samarbeidet. For å unngå brudd i relasjonen bør partene dermed bygge et tett, tillitsfullt forhold (Wicks et al., 1999). Å skape et slikt forhold krever tillit begge veier, altså gjensidig tillit.

Styring av IOR der partene kommer fra privat og offentlig sektor (OPS) er ofte mer utfordrende enn en relasjon der partene kommer fra samme sektor. Dette er blant annet på grunn av ulikheter i eierskapet i offentlig og privat sektor (Ahgren et al., 2019). Trondheim kommune er

barnehagemyndighet for både private og kommunale barnehager, men kun eier for de kommunale. Våre funn tyder på at dette påvirker oppfatningen de private barnehagene har av kommunens styring av barnehagesektoren. Eierskapet fører til at kommunen har større tilknytning til de kommunale barnehagene. Uttalelsene til de private barnehagene antyder at kommunen prioriterer sine egne barnehager i styringen av barnehagesektoren. Videre ser det ut til at de private ikke opplever at kommunen har tillit til dem i like stor grad som de har til de kommunale barnehagene. Dette er til tross for at kommunen sier at de har tillit til alle barnehagene, og styrer basert på tillit. Våre funn antyder at når de private barnehagene ikke opplever tillit fra kommunen blir det vanskelig for dem å ha tillit tilbake.

Tilliten til kommunen svekkes også av andre årsaker. Funnene våre viser at de private barnehagene i enkelte tilfeller føler seg utenfor i styringen av barnehagesektoren, selv om de er med på å tilby et helhetlig barnehagetilbud. Dette er når de ikke blir inkludert i saker som burde omhandlet hele barnehagesektoren, som for eksempel kompetanseheving i de kommunale barnehagene. Kommunen skal fordele ressurser til kommunale og private barnehager, fordi de selv ikke har alle ressursene som trengs for å tilby barnehagetjenestene. Når kommunen prioriterer å bruke ressurser på å forbedre tilbudet i kommunal sektor, men ikke i privat, oppstår det en skjevfordeling. Det resulterer i det Caglio og Ditillo (2008) kaller fordelingsutfordringer, og det er motstridende med kommunens ønske om å kunne tilby et likeverdig tilbud med god kvalitet i hele barnehagesektoren.

Samtidig antyder funnene våre at de private barnehagene av og til opplever å bli urettferdig behandlet. I enkelte tilfeller glemmer kommunen å gi all informasjon til de private barnehagene, og de private må etterspørre informasjon selv. Dette bryter med agentteoriens dilemma om informasjonsasymmetri der agenten unnlater å dele informasjon med prinsipalen (Douma & Schreuder, 2017). Her ser det derimot ut til å være motsatt, og prinsipalen har mer informasjon enn agenten. Det oppstår da usikkerhet hos de private barnehagene, og kommunen får mulighet til å opptre opportunistisk. Dette har ført til at de private barnehagene ofte dobbeltsjekker og ikke stoler på at de får all informasjon fra kommunen. Funnene samsvarer med Wicks et al. (1999) sin teori om at dersom tilliten reduseres vil det øke behovet for fullstendig informasjon. De private barnehagene vil da etterspørre mer informasjon fra kommunen ettersom de ikke har tillit til at de får den informasjonen de har rett på. Dette går imot Tomkins (2001) som sier at behovet for informasjon vil bli mindre etter hvert i samarbeidet, samtidig som tilliten økes.

Funnene våre viser imidlertid at informasjonsbehovet fremdeles er til stede, og at det er nødvendig for å øke tilliten, til tross for at relasjonen mellom partene har vært langvarig.

### 5.2.2 Likebehandles av lov – men oppleves ikke slik for de private barnehagene

Som barnehagemyndighet skal kommunen likebehandle private og kommunale barnehager. Dette innebærer at kommunen skal opptre upartisk ved utførelse av myndighetsoppgavene. Våre funn tyder derimot på at de private barnehagene ikke alltid opplever at kommunen klarer det. Sett fra de privates side, virker sanksjonsbruken mot de private barnehagene å være strengere enn mot kommunale. Saken mot den private barnehagen Gnist Trøa brukes som eksempel fordi kommunen brukte sin strengeste sanksjonsmulighet ved å stenge barnehagen. Selv om det er blitt åpnet tilsynssaker i flere kommunale barnehager i Trondheim kommune så har ikke barnehagemyndigheten stengt noen av dem. Dersom de kommunale barnehagene selv ikke klarer å forbedre forholdene så har kommunen mulighet til å løse problemet ved å bytte enhetslederen. Det er derimot ikke mulig for kommunen å bytte ut en privat styrer, og for at de skulle hatt mulighet til det måtte det skjedd endringer i styringssystemet.

Våre funn antyder imidlertid at slike endringer vil være vanskelig å gjennomføre på grunn av manglende likebehandling. Et av forslagene til endring, fremlegges av Storberget-utvalget, og det ville gitt kommunen større myndighet over hele barnehagesektoren. De private barnehagene ser ut til å være sterkt imot dette forslaget, og tror ikke at en slik endring vil være vellykket. Funnene tyder på at de ikke har tillit til at kommunen vil klare å likebehandle barnehagene med mer makt, når de ikke klarer det nå. Når de private barnehagene ikke opplever at barnehagemyndigheten likebehandler dem, svekkes tilliten de har til kommunen.

De private barnehagene ser ikke ut til å stole på at kommunen vil bruke en slik makt til fordel for de private barnehagene. Det tyder på at en eventuell endring kan by på samarbeidsutfordringer som et resultat av målforskyvning (Caglio & Ditillo, 2008). Med større makt vil kommunen kunne kontrollere utgiftene til barnehagesektoren i større grad. De vil blant annet kunne redusere kapasiteten i private barnehagene, slik de i dag kun kan gjøre i de kommunale. Da vil kommunen kunne unngå økte kostnader som oppstår dersom de private tar inn barn uten lovfestet rett til plass. Dette går imot de privates ønske om å beholde den handlingsfriheten de har som privat aktør. Det samsvarer med agentenes ønske om frihet i samarbeidet, og kan knyttes til prinsippal-agentproblemet der partene ofte har motstridende mål



(Fallan & Pettersen, 2016). Dermed blir det vanskelig for de private barnehagene å godta en slik endring.

En eventuell endring vil innebære et tettere samarbeid mellom de private barnehagene og kommunen, slik kommunen har med sine egne barnehager. Samtidig vil det øke behovet for at partene må ta felles beslutninger, og koordineringsbehovet vil bli større. For å unngå koordineringsutfordringer må partene koordinere arbeidsoppgavene, for å sammenstille målene sine, som Caglio & Ditillo (2008) foreslår.

Det vil bli lettere for kommunen og barnehagene å koordinere aktiviteter dersom det blir gjensidig tillit mellom partene. Dersom de private barnehagene etter hvert opplever å bli likebehandlet av barnehagemyndigheten kan de opparbeide tillit til kommunen. Da skapes det bedre samsvar mellom den gjensidige avhengigheten partene har til hverandre og tillit. Wicks, et al. (1999) sier at det vil kunne resultere i bedre bedriftsprestasjoner. Enkelte av de kommunale informantene har arbeidet lenge i samme barnehageenhet nettopp fordi de har høy tillit til kommunen. Dersom de private også får tillit til kommunen, kan det bli større ønske om å forbli i samarbeidet og videreutvikle relasjonen til kommunen. Det kan også bidra til at en slik endring som Storberget-utvalget foreslår kan bli mulig.

### 5.2.3 Full barnehagedekning og ikke lenger behov for private barnehager

Da kommunene inngikk samarbeidet med privat sektor var det nødvendig for å kunne sørge for full barnehagedekning. Nå er det derimot full barnehagedekning i Norge, og i Trondheim kommune. Dette setter de private barnehagene under press og de kan dermed føle seg usikker på sin posisjon i barnehagesektoren. Da kan de begynne å tvile på kommunen, siden det ikke er like stort behov for de private barnehagene lenger. Det blir da en relasjon der prinsipalen ikke har like mye bruk for tjenestene til agenten som i starten av samarbeidet. Et slikt offentlig-privat samarbeid (OPS) skal være gunstig for begge parter. Dersom kommunen ikke har et like stort behov for å samarbeide med de private barnehagene forsvinner dermed noe av formålet med OPS'et, ved at partene ikke lenger er gjensidig avhengig av hverandre.

Samarbeidet med de private skulle bidra til å løse problemene barnehagesektoren sto ovenfor. Nå oppstår det derimot nye styringsutfordringer som et resultat av det styringssystemet som ble etablert den gangen. Forslaget til Storberget-utvalget får frem ønsket om en endring i styringssystemet. Funnene våre antyder at de private barnehagene føler seg som en brikke i

styringen av barnehagesektoren, som kommunen ønsker mer makt over. De private barnehagene kan tro at kommunen er opportunistisk, og setter sine ønsker fremfor barnehagene sine. Det kan by på samarbeidsutfordringer der en av partenes ønske om å følge sine egne mål kan gå på bekostning av partenes felles mål (Caglio & Ditillo, 2008).

Full barnehagedekning innebærer at det opprinnelige målet med samarbeidet er oppnådd, som reduser behovet om å forbli i OPS'et. Likevel innebærer OPS'et gjensidig avhengighet, og dersom en av partene forlater relasjonen vil det kunne oppstå ulike utfordringer. Wicks et al. (1999) sier at kostnadene ved et brudd i relasjonen vil være høye dersom partene har høy grad av økonomisk avhengighet. I relasjonen mellom de private barnehagene og kommunen er den økonomiske avhengigheten høy, da barnehagene er avhengig av tilskuddet fra kommunen for å levere barnehagetjenestene. Når de private barnehagene ikke føler seg ønsket i samarbeidet med kommunen reduseres tilliten. Manglende tillit fra de private barnehagene kan være negativt for kommunen. Dersom de private barnehagene ikke lenger ønsker å fortsette samarbeidet med kommunen kan det resultere i at det igjen blir mangel på barnehageplasser. Da vil det vises at partene er gjensidig avhengig av hverandre, selv om det ikke virker som at det er tilfellet siden det nå er full barnehagedekning. Dermed er det viktig at de bygger et tillitsforhold som får begge partene til å ønske å bli i relasjonen (Wicks et al., 1999).

#### 5.2.4 Behov for formelle styringsmekanismer

Fra teori om styring av IOR, skal bruk av uformelle styringsmekanismer, som tillit, kunne redusere behovet for formelle styringsmekanismer (Dekker, 2004). Likevel er det ofte mer komplisert i praksis og tillit vil ikke kunne erstatte behovet for styring (Cäker & Siverbo, 2011). Spesielt ikke i en såpass kompleks relasjon som det er mellom kommunen og barnehagene. Da er det nødvendig å finne en balanse mellom formelle og uformelle styringsmekanismer, slik som i Malmi og Brown (2008) gjør i sin helhetlige styringspakke.

Mangel på strukturer og formelle mekanismer kan føre til usikkerhet i samarbeidet, og at tilliten blir svekket. Dermed anbefaler Cäker og Siverbo (2011) å bruke formell kontroll i styringen for å skape et stabilt og forutsigbart rammeverk. De private barnehagene har ikke samarbeidsavtaler med kommunen, utenom avtalen de undertegner helt i starten av samarbeidet. Disse oppdateres ikke i løpet av samarbeidet, slik som samarbeidsavtalene kommunen har med sine egne barnehager. Funnene våre antyder at flere av de private barnehagene skulle ønske de hadde en samarbeidsavtale med kommunen, slik som de

kommunale har. Kontrakten de kommunale barnehagene har med kommunen inneholder ulike rammer for samarbeidet, og er det Haugland (1996) kaller en eksplisitt kontrakt. Samtidig oppdateres avtalen i løpet av samarbeidet som gjør at partene kan ta høyde for eventuelle ting påvirker samarbeidet. Den kontrakten de private inngår i starten av samarbeidet er derimot uspesifikk, og tilpasses ikke etter ulike endringer i løpet av samarbeidet.

Uten en slik kontrakt med kommunen kan usikkerhet spre seg i de private barnehagene, og by på utfordringer. Behovet for å koordinere aktiviteter mellom kommunen og de private barnehagene er større enn for de kommunale barnehagene. Dermed kunne det vært nyttig med en samarbeidsavtale for å unngå eventuelle koordineringsutfordringer (Caglio & Ditillo, 2008). Da vil de få mulighet til å tydeligere spesifisere det som forventes i samarbeidet. Det kan bidra til at partene føler seg tryggere i relasjonen, som kan sikre at samarbeidet vil fungere framover.

Våre funn tyder på at de private barnehagene etterspør mer systematiske tilsyn i barnehagene. Videre gir de uttrykk for at de ønsker mer styring i form av veiledning. Sammen vil veiledning og tilsyn være med på å heve kvaliteten på barnehagetilbudet. Samtidig vil kommunen kunne knytte de private barnehagene opp til de kommunale strategiene, som vil bidra til et helhetlig tilbud. Dette går mot prinsippal-agentproblemet som Fallan & Pettersen (2016) beskriver, der agentene ofte har egne mål de ønsker å oppnå fremfor prinsippalens mål. Dette er siden ett av kommunens overordnede mål er god kvalitet i alle barnehagene, som samsvarer med barnehagenes mål.

Ønsket om mer styring går også bort fra poenget til agentteorien som sier at agenten vil ha mer frihet (Fallan & Pettersen, 2016). Likevel viser motstanden til forslaget til Storberget-utvalget at de private barnehagene fremdeles ønsker noe frihet i samarbeidet med kommunen. Det tyder på at en kombinasjon av bruken av de formelle og uformelle styringsmekanismene vil føre til vellykket styring av den foreliggende relasjonen (Malmi & Brown, 2008). Kommunen kan bruke kontrakter, veiledning og tilsyn til å forbedre barnehagekvaliteten. Samtidig krever styringen at kommunen har tillit til at de private barnehagene, i likhet med de kommunale, klarer å arbeide for å gi et godt tilbud for barna.

## 6. KONKLUSJON

I dette kapittelet skal vi oppsummere våre viktigste funn og svare på studiens overordnede problemstilling «*Hvordan styres barnehagesektoren i Trondheim kommune, og hvordan opplever de private og kommunale barnehagene styringen av sektoren?*». Problemstillingen vår er todelt, og har vært utgangspunktet for oppsettet i diskusjonen, som også vil bli rekkefølgen i konklusjonen. Basert på våre empiriske funn har vi sett at tillit spiller en sentral rolle i Trondheim kommunes styring av barnehagesektoren, og dermed ble det hovedfokuset i diskusjonen. Samtidig har vi valgt å rette fokuset på de private barnehagenes opplevelse av styringen, og tilliten de har til Trondheim kommune.

I den første delen i konklusjonen oppsummerer vi kapittel 5.1, som handler om at tillit er viktig i styringen av barnehagesektoren. Ved hjelp av blant annet teoriene til Cäker og Siverbo (2011) og Das og Teng (1996), kom vi fram til at kommunen bruker en kombinasjon av tillit og kontroll i styringen av barnehagesektoren. Videre i konklusjonen trekker vi inn hovedpoengene fra kapittel 5.2, der vi så på gjensidig tillit mellom de private barnehagene og kommunen. Det diskuteres ved bruk av teori om styring av interorganisatoriske relasjoner (IOR) og offentlig-privat samarbeid (OPS) i samspill med andre teorier, som blant annet Caglio og Ditillos (2008) teori om styringsutfordringer. Diskusjonen har vist at gjensidig tillit er svært viktig i en kompleks relasjon som relasjonen mellom Trondheim kommune og de private barnehagene. Som en avslutning av kapittelet presenteres oppgavens implikasjoner og bidrag, samtidig som det trekkes inn forslag til videre forskning. Til slutt presiseres noen begrensninger ved studien.

### 6.1 Konklusjon

Vår forskning viser at størrelsen og kompleksiteten på barnehagesektoren i Trondheim kommune gjør styringen utfordrende. Dette er en sektor, der kommunen samarbeider med både private og kommunale barnehager, og dermed blir det mange aktører å forholde seg til. Tillit viser seg å være svært viktig for styringen av sektoren, da kommunen ikke har innsikt i alt barnehagene gjør til enhver tid.

Et styringsproblem for kommunen er at det er vanskelig å si noe om hvor bra kvaliteten er i kommunal og privat sektor, og i de individuelle barnehagene. Verken kommunen eller barnehagene anser foreldreundersøkelsene som en troverdig parameter på kvaliteten. Hvor bra barnehagen gjør det økonomisk, anser de heller ikke som en bra pekepinn på hvordan

barnehagene gjør det kvalitetsmessig. Dette betyr at for Trondheim kommune er det viktig å ha kompetansetillit til barnehagene. Gjennom å ha tillit til de ansatte i barnehagenes evner og ferdigheter, blir det mulig for kommunen å basere store deler av forholdet på tillit. Dette samsvarer med teorien til Cäker og Siverbo (2011). Dersom de ikke hadde hatt tillit til barnehagene, og vært bekymret for opportunistisk atferd, kunne behovet for overvåkning økt (Williamson, 1985). Dette ville derimot krevd mye ressurser, og er ikke en mulighet kommunen har. Dermed er kommunen avhengig av å ha tillit til barnehagene.

Barnehagesektoren blir sterkt regulert av barnehageloven, og i tillegg til det, bruker kommunen andre formelle styringsmekanismer. Disse er møter, tilsyn og strategier, som bidrar til at de har god kontroll over barnehagene. Flere av de formelle styringsmekanismene kommunen bruker, slik som ulike strategier, er frivillig å følge for de private barnehagene. Dermed kan de private velge egne strategier og planer, og det kan medføre problemer for kommunen dersom disse går imot kommunens mål. Våre funn antyder derimot at dette ikke er noe stort problem, siden de private barnehagene ofte ønsker å følge strategiene som blir lagt fram av kommunen. Kommunen benytter seg også av uformelle styringsmekanismer ved styring av barnehagesektoren. Noen av de uformelle styringsmekanismer kommunen bruker i styringen, er blant annet valg av samarbeidspartner og utforming av felles mål, men den viktigste er tillit. Kommunen ønsker å ha en god tillitsrelasjon med barnehagene. En god tillitsrelasjon mener Dekker (2004) vil gjøre styringen enklere. Teorien til Cäker og Siverbo (2011) sier at tillit og kontroll ikke er alternative måter å håndtere usikkerhet på, men at man kan bruke en miks av de for å styre. Våre funn viser at det er dette kommunen benytter seg av ved styring av sektoren.

Styring av IOR kan være utfordrende ettersom det er et samarbeid på tvers av organisatoriske grenser, og partene må tilpasse seg hverandre (Ahlgren et al., 2019). Når partene kommer fra offentlig og privat sektor, kan det være ekstra utfordrende på grunn av ulikheter i organisasjonsstrukturen. Vår forskning viser at samarbeidet med de private barnehagene dermed er mer utfordrende enn samarbeidet kommunen har med sine egne barnehager. Haugland (1996) sier at en IOR er avhengig av tillit mellom partene for å ha et godt samarbeid. Mangel på tillit skaper dermed usikkerhet i relasjonen mellom kommunen og de private barnehagene. Forskningen vår viser at det kan by på ulike styringsutfordringer. For å beholde en god relasjon er det dermed viktig med gjensidig tillit mellom partene, som også vil gjøre styringen enklere.

Våre funn antyder at de private barnehagenes tillit til kommunen er svak, og det er flere årsaker til dette. Først og fremst ser vi at det er vanskelig for de private barnehagene å stole på kommunen ettersom de ikke opplever tillit tilbake. Som eier har kommunen en tettere relasjon til de kommunale barnehagene, og funnene våre tyder på at dette påvirker relasjonen med de private barnehagene. Eierskapet krever mer samhandling med de kommunale barnehagene, som resulterer i at de private barnehagene føler seg utenfor i enkelte tilfeller.

Forskningen vår viser at de private opplever at de kommunale barnehagene blir prioritert i styringen av barnehagesektoren, for eksempel ved at kommunen satser på kompetanseheving kun i kommunal sektor. Det fører til det Caglio og Ditillo (2008) kaller fordelingsutfordringer der ressursene ikke blir rettferdig fordelt. Dette går utover det overordnede målet om et helhetlig tilbud i barnehagesektoren. Fra loven skal kommunen som barnehagemyndighet likebehandle kommunale og private barnehager. Forskningen vår tyder derimot på at de private barnehagene føler seg urettferdig behandlet på flere områder. Som resultat opplever de private barnehagene at kommunen har større tillit til de kommunale barnehagene. Forskjellsbehandlingen de private barnehagene opplever, medfører at de ikke ønsker at kommunen skal få større myndighet over privat sektor.

Formålet med samarbeidet mellom kommunen og privat sektor var å oppnå full barnehagedekning. Nå er målet oppnådd, og våre funn tyder på at de private barnehagene ikke føler seg like ønsket i samarbeidet lengre. Dette kan knyttes til de ulike funnene til hvorfor de har redusert tillit til kommunen. Funnene våre kan antyde at kommunen i enkelte tilfeller prioriterer sine egne mål, fremfor samarbeidets mål, og dermed opptrer opportunistisk. Det går imot agentteorien som sier at det er agenten som ønsker å opptre opportunistisk (Fallan & Pettersen, 2016). Den potensielle opportunistiske atferden til kommunen kan skape samarbeidsutfordringer på grunn av målforskyvning (Caglio & Ditillo, 2008). Funnene våre tyder på at det er noe av årsaken til at de private barnehagene ikke ønsker at kommunen skal få større myndighet over dem, slik som «Du er henta!»-rapporten foreslår. Samtidig vil en slik endring kreve at partene må samkjøre aktivitetene sine for å forene målene sine. Dersom de ikke klarer det, kan det oppstå koordineringsutfordringer (Caglio & Ditillo, 2008). Våre funn antyder at koordinering av arbeidsoppgavene kan være vanskelig uten gjensidig tillit mellom partene.

Funnene våre samsvarer med Cäker og Siverbo (2011) som sier at tillit ikke kan erstatte behovet

for styring. Samtidig trengs det en balanse mellom formelle og uformelle styringsmekanismer for å sørge for vellykket styring (Malmi & Brown, 2008). Mangel på formelle styringsmekanismer kan føre til at tilliten svekkes som resultat av usikkerhet i samarbeidet. Dermed bør formell kontroll brukes for å skape stabilitet i relasjonen (Cäker & Siverbo, 2011). Våre funn viser at kommunen i stor grad baserer styringen på tillit, men at de private barnehagene etterspør mer styring gjennom formelle styringsmekanismer. Vi ser at de private barnehagene ønsker mer veiledning og tilsyn fra kommunen, spesielt med fokus på å heve kvaliteten i barnehagene. Dersom kommunen tar i bruk slike formelle mekanismer i styringen, vil det kunne øke tilliten de private barnehagene har til kommunen.

Oppsummert ser vi at kommunen styrer med bruk av både kontroll og tillit. Tillit blir svært viktig da det er vanskelig å måle kvaliteten på barnehagetilbudet, ettersom kommunen ikke har innsikt i all aktiviteten til barnehagene. Likevel ser vi at de private barnehagene ikke opplever at kommunen har like stor tillit til dem som de har til de kommunale barnehagene. Samtidig er det mangel på likebehandling mellom barnehagene, og funnene våre antyder at de private blir urettferdig behandlet i enkelte tilfeller. Det reduserer tilliten de private barnehagene har til kommunen, og vår forskning viser at mangelen på tillit er skadende for samarbeidet. For at de private barnehagene skal opparbeide tillit til kommunen antyder funnene våre at kommunen må bruke en mer effektiv miks av formelle og uformelle styringsmekanismer, enn det de gjør i dag. Det vil forbedre relasjonen mellom partene og bidra til et bedre samarbeid.

## 6.2 Implikasjoner og bidrag

Denne studien baserer seg på dybdeintervju med åtte informanter fra barnehagesektoren i Trondheim kommune. Disse er kommuneansatte i administrasjonen, kommunale enhetsledere og private styrere. Det har ført til at vi har fått et godt innblikk i Trondheim kommunes styring av barnehagesektoren. Funnene baseres imidlertid på et bestemt utvalg sine oppfatninger, og det gjør det vanskelig å fatte noen generaliserende slutninger om styringen av barnehagesektoren i Trondheim kommune. Likevel anser vi funnene som interessante og nyttig, som kan overføres til andre tilfeller og brukes i annen forskning. I dette kapitlet presenteres praktiske og teoretiske implikasjoner, med forslag til videre forskning.

### 6.2.1 Praktiske implikasjoner

Denne studiens praktiske implikasjoner gjelder hovedsakelig for barnehagesektoren i Trondheim kommune. Studien har fokusert på barnehagenes oppfatning av styringen av barnehagesektoren, og funnene våre viser at det er uenighet i oppfatningen til privat og kommunal sektor. Om det er representativt for alle barnehagene må derimot bli studert nærmere. Likevel håper vi at kommunen får nytte av funnene våre, og kan bruke dem i utformingen av sin styringspraksis. Selv om studien fokuserer på forholdene i Trondheim kommune kan funnene være overførbare til andre kommuner som samarbeider med privat sektor, altså andre offentlig-private samarbeid (OPS). Dette er ettersom de kan stå overfor mange av de samme styringsutfordringene.

Våre funn viser at styringen av barnehagesektoren er kompleks og utfordrende, og det er dermed viktig for kommunen å finne en balanse mellom formelle og uformelle styringsmekanismer. De bruker både kontroll og tillit i styringen, men basert på funnene våre ser det ut til at de ikke bruker dem på best mulig måte. De private barnehagene etterspør mer styring for å øke kvaliteten på barnehagetilbudet. Samtidig opplever de private barnehagene å bli bortprioritert i styringen til fordel for de kommunale barnehagene, som antyder at det er mangel på likebehandling av barnehagene. Til tross for at kommunen sier de styrer med tillit, viser forskningen vår at det ikke alltid oppfattes slik av de private barnehagene. Det reduserer tilliten de private barnehagene har til kommunen, og påvirker samarbeidet. Vi tror at våre funn vil vise hvor viktig det er med gjensidig tillit mellom partene for et vellykket samarbeid. Samtidig vil samarbeidet kunne forbedres dersom kommunen klarer å finne en effektiv kombinasjon av styringsmekanismene.

Funnene vi har gjort vil også kunne ha en verdi for kommunale enhetsledere og private styrere. Studien vil gi dem innsikt i hvordan andre barnehageledere opplever Trondheim kommunes styring av barnehagesektoren. Ved å få innsikt i hvordan andre aktører opplever styringen, vil de kunne få bedre forståelse for andre aktørers meninger. Våre funn viser at flere aspekter ved kommunens styring svekker de private barnehagenes tillit til dem. Å se på årsakene til dette vil kunne bidra til at de kommunale enhetslederne får forståelse for de privates misnøye med kommunen. Videre er mange påvirket av det politiske bildet av privat sektor, der eierne av private barnehager blir ansett som profittsøkende. Våre funn antyder derimot at dette er et feilaktig bilde av sektoren. Dermed vil innsikt i vår studie kunne bidra til å endre aktørenes syn på det. Samtidig vil de kunne se at kommunal og privat sektor har mange av de samme verdiene,



og at de muligens har flere likheter. Økt forståelse for aktørenes meninger vil dermed kunne bidra til at det blir lettere å se hele barnehagesektoren under ett, fremfor privat og kommunal sektor.

I tillegg til barnehagesektoren vil det være flere aktører som kan ha nytte av denne studien. Politikerne som lager retningslinjer for barnehagesektoren, både nasjonalt og kommunalt, kan dra nytte av våre funn. Det vil kunne gi dem innsikt i hvorfor formelle og uformelle styringsmekanismer er viktig. Samtidig viser våre funn at det kan være utfordrende å lage et godt finansieringssystem for hele barnehagesektoren. Dette ser vi fra motstanden de private barnehagene har til endringen av finansieringssystemet til private barnehager. For at slike endringer skal være vellykket, er det viktig for politikerne å være klar over at private barnehager er veldig ulike. Mangfoldet i eierskap er noe som kan gjøre det vanskelig å utforme et felles finansieringssystem for alle barnehagene. Dette tror vi at vår oppgave vil bidra til å belyse, og gi bedre innsikt i hvorfor slike endringer blir vanskelig. Disse funnene vil også kunne være nyttig for politikerne ved utformingen av lover og regler for andre sektorer. Vi ser blant annet likheter med helsesektoren og de andre sektorene innenfor oppvekst og utdanning.

### 6.2.2 Teoretiske implikasjoner og forslag til videre forskning

Det er mange muligheter for videre forskning innenfor barnehagesektoren, både nasjonalt og kommunalt. Formålet med denne studien var å studere styringen av en barnehagesektor, og vi valgte å fokusere på Trondheim kommunes styring av kommunale og private barnehager. Vi valgte å basere studien på funn fra alle de tre partene i styringen av sektoren; kommunen, de kommunale og de private barnehagene. Våre funn tyder på at det er ulikheter mellom relasjonen kommunen har til de kommunale barnehagene sammenlignet med de private. Som eier til de kommunale barnehagene kan det virke som at kommunen har en tettere relasjon med sine egne barnehager fremfor de private. Forskningen vår antyder at det påvirker forholdet mellom de private barnehagene og kommunen, og er med på å redusere tilliten de private barnehagene har til kommunen. Våre funn tyder på at de private barnehagene har mindre tillit til kommunen enn det de kommunale barnehagene har. Vi valgte derfor å fokusere studien vår på relasjonen mellom de private barnehagene og kommunen. For at styringen av en relasjon skal være vellykket er det avhengig at et godt tillitsforhold mellom partene (Haugland, 1996). Uten gjensidig tillit kan det oppstå usikkerhet i samarbeidet, som kan være negativt for relasjonen (Wicks et al., 1999).

I en slik situasjon kan agenten velge å holde tilbake informasjon, som skaper informasjonsasymmetri mellom partene (Douma & Schreuder, 2017). Når dette oppstår, og det er usikkerhet mellom partene, kan agenten utnytte sin frihet til å opptre opportunistisk (Fallan & Pettersen, 2016). Dette kan være en reell utfordring for kommunen, på grunn av det svekkede tillitsforholdet som har oppstått i samarbeidet. Et eksempel som kan trekkes inn er at de private barnehagene har innrapporteringsplikt om ansatte og barnetall på slutten av året. Det innebærer at dersom de har færre ansatte resten av året, vil de få høyere tilskudd, siden tallene deres er basert på flere ansatte enn det barnehagene egentlig har. Da kan de bevisst velge å ansette flere i november og desember. Funnene våre viser imidlertid at de private barnehagene ikke opptre opportunistisk, men tyder derimot på at kommunen er den parten som sitter med mest informasjon. Dermed er det kommunen som har muligheten til å opptre opportunistisk overfor barnehagene. Om disse funnene er representative for resten av sektoren er derimot vanskelig å si noe om. Et forslag til videre forskning kan derfor være å se om de private barnehagene i noen grad opptre opportunistisk på bekostning av kommunen.

Det begrensede innblikket vi har i temaet på grunn av få informanter gjør det også interessant å gjennomføre en studie der man fokuserer kun på de private barnehagene. Det var på dette området vi fant våre mest sentrale funn, og vi tror at en nærmere studie innenfor dette kunne gi nye, interessante funn. Et eksempel kan være å se om det er noen forskjeller i relasjonen med kommunen, basert på om barnehagen er eid av en kjede, er et AS, et samvirkeforening osv. Det vil innebære å undersøke hva som er de store forskjellene mellom noen som styrer barnehagen på en spesifikk måte, sammenlignet med noen som styrer med en annen selskapsform. Samtidig kan det være interessant å se på motivasjonen bak åpningen av en privat barnehage framfor en kommunal. En kommunal enhetsleder er ansatt av kommunen, mens en privat styrer er ansatt av egen eier. Dermed kan det være forskjeller i hvorfor noen ønsker å åpne en ny barnehage.

Vår diskusjon baserer seg i stor grad på tillitsforholdet mellom kommunen og de private barnehagene, men viser kun hvordan situasjonen er nå. Dette forholdet har endret seg de siste årene med at de private barnehagenes tillit til kommunen har blitt svekket. Våre funn antyder at forholdet både har vært bedre og dårligere. En mulighet til forskning kan da være å gjennomføre en lignende studie med en longitudinell tilnærming, og se på utviklingen av forholdet over tid. På denne måten kan man se om tilliten mellom partene endrer seg, og hva det er som påvirker forholdet.

Oppgaven ser i hovedsak på de private barnehagenes opplevelse av kommunens styring. Et forslag til videre forskning kan dermed være å se nærmere på relasjonen mellom de kommunale barnehagene og kommunen. I en slik studie kan man studere om våre funn er representative for den kommunale sektoren, eller om det viser seg at det er større misnøye mot kommunen enn det vi fant i vår oppgave.

Vår studie er basert på et bredt teoretisk rammeverk, som har gitt oss god innsikt i temaet. Dette består av teori om styring av IOR, OPS, agentteori, styringsutfordringer, formelle og uformelle styringsmekanismer, samt tidligere forskning om tillit og informasjonsbehov. Likevel er det mange andre teorier som kunne vært relevant å anvende i forskning innenfor temaet. Eksempelvis kunne Hopwood (1974) sin tredelte styringspakke blitt brukt for å studere den totale styringen av barnehagesektoren. Samtidig kunne man trukket inn Malmi og Brown (2008) som bygger på Hopwoods rammeverk (1974). Begge teoriene fokuserer på helhetlig styring gjennom en kombinasjon av styringsmekanismer, som vi har gjort til dels i vår oppgave. Ved å bruke de to rammeverkene vil man få mulighet til å gå enda mer i dybden for å forstå hvor viktig det er med helhetlig styring. En annen mulighet for videre forskning kan være å bruke Simons' Levers of Control (1995) for å se om kommunen aktivt bruker styringsmekanismer for å oppnå strategiske planer og mål.

Funnene våre viser at det er vanskelig å måle kvaliteten i barnehagene. Et annet forslag til videre forskning kan da være å intervju andre interessenter, som kan ha en oppfatning av kvaliteten på barnehagetilbudet. Dette kan eksempelvis være barna, foreldrene eller ansatte ved kommunale og private barnehager. I en slik studie kunne man forsøkt å finne ut hva det er som gjør at barna trives i barnehagen, hva som gjør foreldrene fornøyde, og hva de ansatte verdsetter, i barnehagetilbudet.

### 6.3 Begrensninger ved studien

Denne masteroppgaven ble utarbeidet over ett semester og hadde en total vektning på 30 studiepoeng. Dette førte til en begrensning i studiens omfang og varighet. Vi hadde dermed ikke mulighet til å foreta et stort antall intervjuer og omfattende datainnsamling. Det gjør det vanskelig å gi et helhetlig bilde av sektoren, som kunne vært mulig dersom vi hadde hatt på en studie med større omfang og varighet.

Trondheim kommune er en stor og kompleks sektor hvor det er 105 kommunale, 131 private og totalt 236 barnehager (Trondheim kommune, u.å). Av disse intervjuet vi kun to kommunale enhetsledere og tre ledere i privat sektor. Dermed er det stor sannsynlighet for at deres meninger ikke er representative for alle i lik stilling i resten av kommunen. Selv om det er få representanter, anser vi det som en styrke at vi har informanter fra kommunen, enhetsledere fra kommunale og styrere fra private barnehager. Dermed får vi fram oppfatningen fra alle deler av sektoren.

En annen begrensning med studien er at det kun viser et nåtids-bilde over situasjonen i kommunen. Problemstillingen rundt forholdet mellom kommunen og private barnehager har det i det siste vært mye fokus på politisk, både nasjonalt og kommunalt. Dette kan ha påvirket de privates meninger og dersom man hadde studert barnehagesektoren ett annet år kunne informantene gitt andre svar.

Til tross for studiens begrensninger så var ikke vårt mål for oppgaven å generalisere funnene våre. Vi ønsket derimot å få frem våre informanternes meninger, og studere deres opplevelse av Trondheim kommunes styring. Dermed mener vi at studien likevel gir gode bidrag innenfor forskningsområdet vi har studert.

## REFERANSELISTE

- Aamodt, G., Lund, E. & Gjersø. (2018, 5. oktober). *Bemanningsnorm og skjerpet pedagognorm i barnehagene*. <https://www.utdanningsforbundet.no/var-politikk/publikasjoner/2018/bemanningsnorm-og-skjerpet-pedagognorm-i-barnehagene/>
- Ahlgren, P. C., Lind, J. & Nyland, K. (2019). *Styring av samarbeid i offentlig sektor* (1. utg.). Fagbokforlaget.
- Anthony, R. N. (1965). *Planning and control systems: a framework for analysis*. Division of Research, Graduate School of Business Administration, Harvard University.
- Barnehageloven. (2005). *Lov om barnehager*. (LOV-2005-06-17-64) Hentet fra: <https://lovdata.no/dokument/NL/lov/2005-06-17-64>
- Bell, E., Harley, B. & Bryman, A. (2019). *Business research methods*. Oxford university press.
- Bukve, O. (2016). *Forstå, forklare, forandre*. Om design av samfunnsvitskapelege forskingsprosjekt. Universitetsforlaget.
- 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.
- Cäker, M. & Siverbo, S. (2011). *Management control in public sector Joint Ventures*. Management accounting research, 22(4), 330-348. <https://doi.org/https://doi.org/10.1016/j.mar.2011.08.002>
- Chenhall, R. H. (2003). *Management control systems design within its organizational context: findings from contingency-based research and directions for the future*. Accounting Organizations and Society, 28(2-3), 127-168. [https://doi.org/10.1016/S0361-3682\(01\)00027-7](https://doi.org/10.1016/S0361-3682(01)00027-7)
- Das, T. & Teng, B. (1996). *Risk types and inter-firm alliance structures*. Journal of management studies, 33(6), 827-843.
- Das, T. & Teng, B. (1998). *Between Trust and Control: Developing Confidence in Partner Cooperation in Alliances*. Academy of management, 23(3), 491-512. <https://doi.org/10.2307/259291>
- Dekker, H. C. (2004). *Control of inter-organizational relationships: evidence on appropriation concerns and coordination requirements*. Accounting, Organizations and Society, 29(1), 27-49.

- De Man, A-P. (2005). *Alliance Capability: A Comparison of the Alliance Strength of European and American Companies*. European Management Journal Vol. 23(No. 3): pp. 315-323. <https://doi.org/10.1016/j.emj.2005.04.009>
- Denzin, N. (2012). *Triangulation 2.0*. *Journal of Mixed Methods Research*, 6(2), 80-88.
- Douma, S. & Schreuder, H. (2017). *Economic approaches to organizations* (6th. utg.). Pearson Education.
- ECON. (2007). *Hva er full dekning av barnehageplasser?* (ECON-rapport nr. 2007-015). Kunnskapsdepartementet. <https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kd/vedlegg/barnehager/hva-er-full-dekning-av-barnehageplasser.pdf>
- Emsley, D. & Kidon, F. (2007). *The relationship between trust and control in international joint ventures: Evidence from the airline industry*. *Contemporary accounting research*, 24(3), 829-858.
- Fallan, L. & Pettersen, I. J. (2016). *Bedriftsøkonomiske atferdsteorier: endrede perspektiver på atferd, koordinering og organisering*. Fagbokforl.
- Forskrift om tilskudd til private barnehager. (2015). *Forskrift om tildeling av tilskudd til private barnehager* (FOR-2015-10-09-1166). Lovdata. <https://lovdata.no/dokument/LTI/forskrift/2015-10-09-1166>
- Ghoshal, S. & Moran, P. (1996). *Bad for practice: A critique of the transaction cost theory*. *Academy of Management review*, 21(1), 13-47.
- Gripsrud, G., Olsson, U. H. & Silkoset, R. (2018). *Metode og dataanalyse* (3. utg.). Cappelen Damm Akademisk.
- Gulbrandsen, L. (2007). *Barnehageplass – fra unntak til regel*. SSB. Hentet fra: <https://www.ssb.no/a/publikasjoner/pdf/sa90/kap-3.pdf>
- Haugland, S. A. (1996). *Samarbeid, allianser og nettverk*. Tano Aschehoug. [https://urn.nb.no/URN:NBN:no-nb\\_digibok\\_2008110604095](https://urn.nb.no/URN:NBN:no-nb_digibok_2008110604095)
- Hopwood, A. (1974). *Accounting and human behaviour*. (1. utg.). Storbritannia: HaymarketPublishing.
- Hopwood, A. G. (1996). *Looking across rather than up and down: on the need to explore the lateral processing of information*. *Accounting, Organizations and Society*, 21(6), 589-590.
- Innst. 319 L (2017-2018). Innstilling fra utdannings- og forskningskomiteen om Endringer i barnehageloven mv. (minimumsnorm for grunnbemanning, plikt til å samarbeide om barnas overgang fra barnehage til skole og SFO mv.).

<https://www.stortinget.no/no/Saker-og-publikasjoner/Publikasjoner/Innstillinger/Stortinget/2017-2018/inns-201718-3191/?all=true>

- Jacobsen, D. I. (2015). *Hvordan gjennomføre undersøkelser?: innføring i samfunnsvitenskapelig metode* (3. utg.). Cappelen Damm akademisk.
- Jensen, M & Mecklin, W. (1976). *Theory of the Firm: Manager Behaviour, Agency Costs and Analogous Situations*. *Journal of Financial Economics*, 3, 323-329.
- Johannessen, A. Christoffersen, L. & Tufte, P. A. (2016). *Introduksjon til samfunnsvitenskapelig metode* (5. utg.). Abstrakt.
- Jones, T. M. (1995). *Instrumental stakeholder theory: A synthesis of ethics and economics*. *Academy of Management review*, 20(2), 404-437.
- Kommunal- og moderniseringsdepartementet. (2020). *Statlig styring av kommuner og fylkeskommuner*. Regjeringen.  
<https://www.regjeringen.no/contentassets/8d68861d5d014c6ab4183f9f77137760/veiled-er-om-statlig-styring-av-kommunesektoren-med.pdf>
- KommunalRapport (2006, 25. august). *Full barnehagedekning i Trondheim*.  
Kommunalrapport.no. <https://www.kommunal-rapport.no/oppvekst/fullbarnehagedekning-i-trondheim/71447/>
- Korsvold, T. (2022, 28. april). *Barnehageloven*. SNL. <https://snl.no/barnehageloven>
- KPMG. (2003). *Kartlegging og utredning av former for offentlig privat samarbeid (OPS) : en KPMG-rapport til Nærings- og handelsdepartementet (180133-rapport2)*. Nærings- og handelsdepartementet.  
<https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kilde/nhd/bro/2003/0003/ddd/pdfv/180133-rapport2.pdf>
- Kunnskapsdepartementet. (2021a). *Du er henta! Finansiering av private barnehager*.  
Kunnskapsdepartementet.  
[https://www.regjeringen.no/contentassets/237b2557bb51412c9769e6f21026e52b/du\\_er\\_henta\\_web.pdf](https://www.regjeringen.no/contentassets/237b2557bb51412c9769e6f21026e52b/du_er_henta_web.pdf)
- Kunnskapsdepartementet. (2021b, 21. oktober). *Kvalitet i barnehagen*. Regjeringen.  
<https://www.regjeringen.no/no/tema/familie-og-barn/barnehager/artikler/kvalitet-i-barnehagen/id2612951/>
- Kvale, S. & Brinkmann, S. (2015). *Det kvalitative forskningsintervju* (3. utg.). Gyldendal Akademisk.
- Luhmann, N. (1979). *Trust and power*. John Wiley & Sons.

- Malmi, T. & Brown, D. A. (2008). *Management control systems as a package— Opportunities, challenges and research directions*. *Management accounting research*, 19(4), 287-300. <https://doi.org/10.1016/j.mar.2008.09.003>
- NDLA. (u.å.). *Lover og regler som styrer planlegging i barnehager, skole og SFO*. <https://ndla.no/subject:1:8c230faa-c1b1-4c16-b47a-490d8d7247cf/topic:2:195925/topic:2:62513/resource:1:62517>
- Noteboom, B. (2002). *Forms of trust. Trust; Forms, Foundations, Functions, Failures and Figures*. Cheltenham, Northampton, 36-54.
- Nyeng, F. (2004). *Vitenskapsteori for økonomer*. Oslo: Abstrakt Forlag.
- Nyeng, F. (2017). *Hva annet er også sant?: en innføring i vitenskapsfilosofi*. Fagbokforl.
- Pettersen, I. J. & Solstad, E. (2015). *Vertical and horizontal control dilemmas in public hospitals*. *Journal of health organization and management*, 29(2), s. 185-199. <http://dx.doi.org/10.1108/JHOM-01-2013-0003>
- Regjeringen. (u.å.). *Offentlig utvalg om styring av barnehagesektoren – mandat*. Regjeringen. [https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kd/vedlegg/barnehager/utvalg\\_bhgsek\\_tor\\_endelig\\_mandat.pdf](https://www.regjeringen.no/globalassets/upload/kd/vedlegg/barnehager/utvalg_bhgsek_tor_endelig_mandat.pdf)
- Saunders, M., Lewis, P. & Thornhill, A. (2009). *Research methods for business students*. Pearson education.
- Simons, R., (1995). *Levers of Control: How Managers Use Innovative Control Systems to Drive Strategic Renewal*. Harvard Business School Press, Boston, MA.
- Stensig, N. (2021, 27. april). *Nøkkeltall for barnehagen 2020*. Utdanningsforbundet. Hentet fra <https://www.utdanningsforbundet.no/var-politikk/publikasjoner/2021/Nokkeltall-for-barnehagen-2020/>
- Tjora, A. H. (2021). *Kvalitative forskningsmetoder i praksis* (4. utg.). Gyldendal.
- Tomkins, C. (2001). *Interdependencies, trust and information in relationships, alliances and networks*. *Accounting, Organizations and Society*, 26(2), 161-191.
- Trondheim kommune. (u.å.). *Barnehager i Trondheim*. Trondheim kommune. <https://www.trondheim.kommune.no/finnenbarnehage/>
- Trondheim kommune. (2015). *Enhetsavtale for barnehage 2015-2018*. Mal.
- Trondheim kommune. (2018). *Stein, saks papir – en strategi for å bygge sterke barnefelleskap*. <https://www.trondheim.kommune.no/globalassets/10-bilder-og-filer/02-skoler/skoler-p-a/stavset-skole/stein-saks-papir-strategidokument.pdf>
- Trondheim kommune. (2020). *Årsberetning 2020 – Trondheim kommune*.



- Trondheim kommune. (2021, 21. september). *Trondheim kommune forhåndsvarsler stenging av Gnist Trøa barnehage*. Trondheim kommune.  
<https://www.trondheim.kommune.no/aktuelt/nyhetssaker/2019/trondheim-kommune-forhandsvarsler-stenging-av-gnist-troa-barnehage/>
- Trondheim kommune. (2022a, 7. januar). *Tilsyn med barnehager i Trondheim kommune*. Trondheim kommune. <https://www.trondheim.kommune.no/aktuelt/om-kommunen/organisasjonen/strategisk-ledelse/#heading-h2-2>
- Trondheim kommune. (2022b, 19. april). *Strategisk ledelse*. Trondheim kommune. <https://www.trondheim.kommune.no/aktuelt/om-kommunen/organisasjonen/strategisk-ledelse/#heading-h2-2>
- Trondheim kommune. (2022c). *Årshjul barnehagemyndighet*.
- Trondheim kommune. (2022d). *Struktur og mandat for samarbeid mellom barnehagesektoren og Trondheim kommune*.
- Trondheim kommunerevisjon. (2021). *Kommunens tilsyn med barnehager* (Rapport 2/2021-F). Trondheim kommune. <https://www.trondheim.kommune.no/tema/politikk-og-planer/styret-rad-og-utvalg/trondheim-kommunerevisjon/revisjonsrapporter/kommunens-tilsyn-med-barnehager/>
- Trøndelag fylkeskommune. (2019, 7. juni). *Faktafredag - Færre barnefødsler i Trøndelag*. Trøndelag fylke. <https://www.trondelagfylke.no/vare-tjenester/plan-og-areal/kart-statistikk-og-analyse/nyhetsarkiv-kart-og-statistikk/faktafredag---barnefodsler-i-trondelag/>
- Tviberg, M. (2020, 29. juni). *Som tidligere barnehageansatt følger jeg interessert med tilsynet kommunen gjør nå*. Midtnorsk debatt. <https://www.midtnorskdebatt.no/meninger/ordetfritt/2020/06/29/Som-tidligere-barnehageansatt-f%C3%B8lger-jeg-interessert-med-tilsynet-kommunen-gj%C3%B8r-n%C3%A5-22167590.ece>
- Utdanningsdirektoratet. (2017, 1. august). *Rammeplan for barnehagen*. <https://www.udir.no/laring-og-trivsel/rammeplan-for-barnehagen/>
- Utdanningsdirektoratet. (2021a). *Kommunens rolle som barnehagemyndighet*. UDIR. <https://www.udir.no/regelverk-og-tilsyn/tilsyn/barnehagemyndigheten/kommunens-rolle-som-barnehagemyndighet/lovgrunnlaget/>
- Utdanningsdirektoratet. (2021b, 21. desember). *Foreldrebetaling*. UDIR. <https://www.udir.no/regelverk-og-tilsyn/barnehage/foreldrebetaling/>

Utdanningsdirektoratet. (2022, 16. mars). *Bemanningskalkulator - barnehage*. UDIR.

<https://www.udir.no/regelverk-og-tilsyn/barnehage/foreldrebetaling/>

Wicks, A. C., Berman, S. L. & Jones, T. M. (1999). *The structure of optimal trust: Moral and strategic implications*. *Academy of Management review*, 24(1), 99-116.

Williamson, O. E. (1985). *The economic institutions of capitalism : firms, markets, relational contracting*. Free Press.

## Vedlegg 1: Intervjuguide til barnehagene

1. Kan du starte med å fortelle litt om deg?
  - a. Hvilken stilling har du?
  - b. Hvor lenge har du jobbet her?
2. Kan du fortelle litt om hvordan barnehagen er organisert? (liten/stor, antall ansatte, barn, ant avdelinger).

### **Kontrakt**

3. Har dere noen form for styringsdokument med kommunen som dere skal følge?
4. Savner dere å ha en formell kontrakt med kommunen?
  - a. Behov for det?
  - b. Hvordan mener du en slik kontrakt bør utformes for å være effektiv mot de utfordringene barnehagesektoren har i møte?
5. Hvordan er ditt handlingsrom i barnehagen? Har dere mye frihet eller blir dere begrenset av barnehageloven?
  - a. For eksempel med tanke på at dere ikke har noen formell kontrakt med kommunen

### **Interorganisatoriske relasjoner**

6. Hvordan er kommunikasjonen mellom dere og kommunen?
  - a. Hva er viktig for dere i denne dialogen?
7. Hvilke typer rapporter/informasjon er det kommunen etterspør?
  - a. Hva er kommunen mest opptatt av?
8. Hva er det som fungerer i dialogen? Evt hva fungerer ikke?
  - a. (Føler du at det er god eller dårlig informasjonsflyt mellom dere og kommunen? Gjerne gi eksempel)
  - b. Føler du at (den gode eller dårlige) informasjonsflyten har noe å si for driften av barnehagene? Hva gjør at de fungerer, hva er viktig i dialogen.
9. Har dere opplevd noen utfordringer med tanke på dårlig/mangel på kommunikasjon/misforståelser..? (horisontal koordinering)
  - a. Har dere f.eks. faste møter med kommunen...?

### **Styring**

#### **Private**

10. Hvilke føringer blir lagt fra eierne (styret/kjeden dere tilhører), med tanke på drift av barnehagen?

#### **Begge**

11. Hva er dere opptatt av i styring av deres enhet?
- Hva er viktig for dere for å klare å drive en god barnehage?

### **Private**

12. Har dere opplevd at kommunen har forventninger som har gått imot forventningene/ønskene eierne (dere som eier) har?

### **Tillit og tilsyn**

13. Hvordan er tillitsforholdet mellom dere og kommunen? Opplever dere at kommunen har tillit til dere?
- Har dere tillit til kommunen?
14. Er det mye involvering fra kommunen sin side? Med tanke på driften av barnehagen
- Hvordan oppleves dette? Positivt/negativt
15. Har dere hatt tilsyn fra kommunen?
- Hvordan gikk kommunen fram for å gjennomføre tilsynet?
  - Er dere fornøyd med kommunens tilnærming til det?
16. Hvilke forventninger har dere til kommunen?
- Hvilke forventninger har dere med tanke på veiledning fra kommunen?
  - Hvordan har veiledningen fra kommunen vært?
17. Opplever dere at kommunen har mindre tiltro til de private barnehagene vs de offentlige?

### **Til private**

18. Det er mye snakk om endringer med tanke på hvor stor myndighet kommunen skal ha over private barnehager. Hva syns du om dette?
- Kan en slik endring føre til at det blir vanskeligere for dere å drive barnehagen?
  - f. eks med tanke på tilskuddsordninger eller justering av antall barnehageplasser osv.

### **Til de offentlige**

De private har mer frihet, og kommunen har ikke like mange rettigheter til å gjennomføre endringer i disse barnehagene.

19. Opplever dere at dette kan påvirke deres forhold til kommunen negativt? F.eks. med tanke på at kommunen må redusere antall barnehageplasser i de offentlige barnehagene fremfor de private.

20. Noe mer du vil tilføye til slutt?

*Vi minner på at intervjuet er helt konfidensielt, og data som er samlet som navn, stilling osv. blir behandlet helt konfidensielt.*

## Vedlegg 2: Intervjuguide til kommunen

### Intro

1. Kan du starte med å fortelle litt om deg?
  - a. Hvilken stilling har du?
  - b. Hvor lenge har du jobbet her?
  - c. Hvilke arbeidsoppgaver har du? Og hva er dine viktigste ansvarsområder?
2. Hvilken funksjon har du i forhold til barnehagene?

### Styring

3. Hvordan styres barnehagene fra kommunen sin side?
  - a. Hvilke forskjeller er det i styringen av private og offentlige?
4. Kan du fortelle om dialogen dere har med barnehagene?
  - a. Hva er dere mest opptatt av i relasjonen med barnehagene?
  - b. Hvor mye er dere involvert i planlegging av driften av barnehagene?
  - c. Hvordan er informasjonsflyten mellom barnehagene og kommunen? Møter, sending av dokumenter, hyppighet e.l.
5. Hvilke utfordringer står man ovenfor når det gjelder styring av barnehagene i Trondheim kommune?
  - a. Hva er de største utfordringene i samarbeidet?
6. Hvilke muligheter har kommunen når det kommer til å gjennomføre endringer i barnehagene?
  - a. I forhold til å sette mål, endre antall barnehageplasser.....
  - b. Hvordan følger dere opp kvaliteten på barnehagetilbudet? Hva med kontroll og tilsyn.....?

### Kontrakt

7. Etersom dere ikke har formelle kontrakter med barnehagene, opplever du at det er (vanskeligere) å styre
  - a. Føler du at det hadde vært behov for formelle kontrakter for å unngå visse styringsutfordringer
  - b. og det ville blitt enklere å kontrollere samarbeidet, for eksempel gjennom en samarbeidsavtale?
8. På hvilken måte har dere mulighet til å måle og kontrollere at barnehagene leverer tjenester som avtalt?
9. Har dere sanksjonsmuligheter dersom det oppstår avvik?
  - a. I så fall hvilke, og er de kontraktfestet?

- b. Kan du fortelle om forskjellene i tiltakene hvis det skjer avvik/uønskede ting i offentlige sammenlignet med private barnehager?
10. Har dere opplevd misnøye fra de offentlige barnehagene med tanke på at de synes det er (urettferdig) at dere kun kan gjennomføre endringer i de barnehagene og ikke de private?
- a. F.eks. med tanke på justering av barnehageplasser

### **Tillit**

11. Når dere ikke har kontrakter å forholde dere til, hvor viktig er det med tillit til barnehagene da?
12. Føler du at det er god tillit mellom kommunen og barnehagene eller at forholdet mellom barnehagene og kommunen fungerer godt?
- a. Hvorfor eller hvorfor ikke?
13. Har det oppstått utfordringer i samarbeidet som dere klarte å løse? I så fall hvordan løste dere problemet?

*Vi har lest i media at det har vært flere tilsynssaker i barnehager (også i Trondheim) der det har blitt avdekket dårlige praksiser, og dere har måttet gjennomføre tiltak. (Eks Lade og Tanem, Gnist)*

14. Har du opplevd at dette har påvirket kommunens tillitsforhold til barnehagene?
- a. Og har det ført til endring med tanke på hvordan dere forholder dere til barnehagene på visse områder?
15. Har det noen gang vært kritikkverdige forhold som har ført til at dere har måttet gi sanksjoner til en eller flere barnehager?

*Et dokument fra regjeringen (Barnehager mot 2030) om barnehager sa at: "Flere rapporter peker på store variasjoner i kapasiteten og kompetansen hos barnehageeiere og kommunen som barnehagemyndighet." (Regjeringen, 2021)*

16. Ifølge foreldreundersøkelsen fra 2009-2018 har foreldrene alle år vært mer fornøyd med private enn offentlige barnehager. Hva tror du er grunnen til dette?
17. Er det noe du har lyst til å tilføye til slutt?

*Vi minner på at intervjuet er helt konfidensielt, og data som er samlet som navn, stilling osv. blir behandlet helt konfidensielt.*

## Vil du delta i forskningsprosjektet

### *”Styring av barnehagesektoren i Trondheim kommune?”*

Dette er et spørsmål til deg om å delta i et forskningsprosjekt hvor formålet er å undersøke hvordan styringsforholdet er mellom Trondheim kommune og offentlige og private barnehager i kommunen, samt avdekke eventuelle styringsutfordringer. I dette skrivet gir vi deg informasjon om målene for prosjektet og hva deltakelse vil innebære for deg.

#### **Formål**

Gjennom studien ønsker vi å få mer innsikt i styringsforholdet mellom Trondheim kommune og barnehagene. Samtidig er vi interessert i å undersøke om det finnes vesentlige forskjeller mellom styringsforholdet til private og offentlige barnehager, og om det oppstår ulike styringsutfordringer i de ulike sektorene. For å undersøke dette ønsker vi å intervjuere aktører fra alle de tre områdene. Problemstillingen som skal analyseres er: «Hvordan styres barnehagesektoren i Trondheim kommune?». Dette er en masteroppgave skrevet av to studenter ved NTNU Handelshøyskolen.

#### **Hvem er ansvarlig for forskningsprosjektet?**

NTNU Handelshøyskolen er ansvarlig for prosjektet.

#### **Hvorfor får du spørsmål om å delta?**

Du får spørsmål om å delta fordi du har en relevant administrativ stilling i Trondheim kommune, en privat eller en offentlig barnehage i kommunen.

#### **Hva innebærer det for deg å delta?**

Hvis du velger å delta i prosjektet, innebærer det at du deltar i et dybdeintervju. Dette vil vare i ca. 30 til 60 minutter. Intervjuet inneholder spesielt spørsmål om hvordan du oppfatter samarbeidet mellom kommunen og barnehagene, og eventuelt hvilke styringsutfordringer du har sett. Dine svar vil registreres med lydopptak og notater.

#### **Det er frivillig å delta**

Det er frivillig å delta i prosjektet. Hvis du velger å delta, kan du når som helst trekke samtykket tilbake uten å oppgi noen grunn. Alle dine personopplysninger vil da bli slettet. Det vil ikke ha noen negative konsekvenser for deg hvis du ikke vil delta eller senere velger å trekke deg.

#### **Ditt personvern – hvordan vi oppbevarer og bruker dine opplysninger**

Vi vil bare bruke opplysningene om deg til formålene vi har fortalt om i dette skrivet. Vi behandler opplysningene konfidensielt og i samsvar med personvernregelverket.

- De som vil ha tilgang til dine opplysninger er de masterstudentene som skriver oppgaven, og veiledere ved NTNU Handelshøyskolen.
- Vi vil ikke bruke kontaktopplysningene dine i oppgaven, og som deltaker vil du ikke kunne gjenkjennes i publikasjon.

#### **Hva skjer med opplysningene dine når vi avslutter forskningsprosjektet?**



Opplysningene anonymiseres når prosjektet avsluttes/oppgaven er godkjent, noe som etter planen er 24. mai 2022.

### **Dine rettigheter**

Så lenge du kan identifiseres i datamaterialet, har du rett til:

- innsyn i hvilke personopplysninger som er registrert om deg, og å få utlevert en kopi av opplysningene,
- å få rettet personopplysninger om deg,
- å få slettet personopplysninger om deg, og
- å sende klage til Datatilsynet om behandlingen av dine personopplysninger.

### **Hva gir oss rett til å behandle personopplysninger om deg?**

Vi behandler opplysninger om deg basert på ditt samtykke.

På oppdrag fra NTNU Handelshøyskolen har NSD – Norsk senter for forskningsdata AS vurdert at behandlingen av personopplysninger i dette prosjektet er i samsvar med personvernregelverket.

### **Hvor kan jeg finne ut mer?**

Hvis du har spørsmål til studien, eller ønsker å benytte deg av dine rettigheter, ta kontakt med:

- NTNU Handelshøyskolen ved masterstudenter Fredrik Dahle Moe ([fredridm@stud.ntnu.no](mailto:fredridm@stud.ntnu.no)) og Karoline Østgård ([karoost@stud.ntnu.no](mailto:karoost@stud.ntnu.no)). Veiledere Per Christian Ahlgren ([per.cahlgren@ntnu.no](mailto:per.cahlgren@ntnu.no)) og Kari Nyland ([kari.nyland@ntnu.no](mailto:kari.nyland@ntnu.no)).
- Vårt personvernombud: Thomas Helgesen ([thomas.helgesen@ntnu.no](mailto:thomas.helgesen@ntnu.no))

Hvis du har spørsmål knyttet til NSD sin vurdering av prosjektet, kan du ta kontakt med:

- NSD – Norsk senter for forskningsdata AS på epost ([personverntjenester@nsd.no](mailto:personverntjenester@nsd.no)) eller på telefon: 55 58 21 17.

Med vennlig hilsen

Per Christian Ahlgren og Kari Nyland  
Østgård (*Forsker/veileder*)

Fredrik Dahle Moe og Karoline  
(*Student*)

---

## **Samtykkeerklæring**

Jeg har mottatt og forstått informasjon om prosjektet *Styring av barnehagesektoren i Trondheim kommune*, og har fått anledning til å stille spørsmål. Jeg samtykker til:

- å delta i dybdeintervju

Jeg samtykker til at mine opplysninger behandles frem til prosjektet er avsluttet

---

(Signert av prosjektdeltaker, dato)

